

Pécsi Tudományegyetem

Állam- és Jogtudományi

Doktori Iskola

Stréda Antal Balázs

**A magyar szanálási szabályozás a hitelintézetek és befektetési vállalkozások
európai uniós szanálási keretrendszerének tükrében**

Doktori értekezés

Témavezető:

Prof. Dr. Dr. h.c. Kiss László professor emeritus, MTA doktora

Pécs

2022

Tartalomjegyzék

1. Rövidítések jegyzéke.....	6
2. Bevezetés.....	8
2.1. A szanálási keretrendszerek egységesítésének szükségessége.....	8
2.2. A kutatás célja, leírása.....	9
3. A szanálás fogalma, jogrendszerbeli tagozódása, céljai.....	11
3.1. Szanálás fogalma.....	11
3.2. A csőd- és felszámolási eljárások és a szanálási eljárás elhatárolása.....	12
3.3. Szanálási célok.....	13
4. A szanálási keretrendszer kialakulása.....	15
4.1. A szanálás bölcsője – Amerikai Egyesült Államok.....	15
4.2. Az egységes európai szanálási keretrendszer kialakulása.....	18
4.2.1. Az Egyesült Királyság.....	18
4.2.2. Ciprus.....	19
4.2.3. Görögország.....	19
4.2.4. Dánia.....	20
4.2.5. Portugália.....	21
4.2.6. Spanyolország.....	22
4.2.7. Az európai irányelv megszületése.....	24
4.2.8. Az Egységes Szanálási Mechanizmus.....	25
4.3. Magyar válságkezelés gyökerei.....	25
4.3.1. A magyar szanálási szabályozás kialakulása.....	26
4.4. Összegzés.....	27
5. A szanálási hatósági funkció.....	28
5.1. Egységes Szanálási Testület.....	28
5.2. Az MNB, mint nemzeti szanálási hatóság.....	29
6. Szanálási tervezés és a szanálhatóság értékelése.....	31
6.1. Szanálási stratégiák.....	33
6.1.1. „Egyablakos” szanálás /Single Point of Entry (SPE)/.....	34
6.1.2. A „Többablakos” szanálás /Multiple Point of Entry (MPE)/.....	34
6.2. A szavatolótökére, leírható, illetve átalakítható kötelezettségekre vonatkozó minimumkövetelmény (MREL-követelmény), mint a hitelezői teherviselés bázisa.....	34
6.2.1. A veszteségviselési és feltőkésítési kapacitás a nemzetközi sztenderdekben.....	35

6.2.2. TLAC-sztenderdek célja és bevezetése	36
6.2.3. A TLAC-sztenderdek átültetése az európai uniós jogba	36
6.2.4. A TLAC és az MREL-követelmény hatálya	38
6.2.5. Az MREL-követelmény számítása.....	40
6.2.6. A TLAC-követelmény átültetésének státusza	70
7. Vagyoneértékelések	73
7.1. Vagyoneértékelések típusai.....	73
7.1.1. Szanálási feltételek megállapításához szükséges értékelés	74
7.1.2. Szanálási intézkedést alátámasztó értékelés	75
7.1.3. No creditor worse off (NCWO) értékelés	76
7.2. Az értékelővel szembeni függetlenségi kritériumok	76
7.3. Kihívások a független értékelések vonatkozásában	77
7.4. Összegzés	79
8. A szanálási feltételek.....	80
8.1. A fizetéseképtelenség vagy várható fizetéseképtelenség.....	80
8.2. Nincs alternatív magánszektorbeli megoldás	82
8.3. Közérdek, mint szanálási feltétel.....	82
8.4. Összegzés	86
9. Az állami támogatások európai keretrendszere és a szanálás kapcsolata	88
9.1. Válsághelyzetben nyújtható állami támogatásokkal kapcsolatos jogforrások	88
9.2. Állami támogatásnak minősülés feltételei.....	90
9.3. Állami támogatások típusai válságba jutott intézmények esetén	95
9.3.1. Szerkezetátalakítási támogatás	95
9.3.2. Felszámolási támogatás	98
9.4. Összegzés	100
10. Tőkeelemek leírása vagy átalakítása szanálási jogosultság	102
10.1. Tulajdonhoz való jog korlátozása.....	102
10.2. Tőkeelemek leírás vagy átalakítása szanálási jogosultság funkciója, alkalmazásának feltételei	104
11. Szanálási eszközök	107
11.1. Hitelezői feltőkésítés	107
11.1.1. A hitelezői feltőkésítés fogalma, csoportosítása	107
11.1.2. A teherviselés megvalósulása a hitelezői feltőkésítés esetén	108
11.1.3. A hitelezői feltőkésítésbe vonható kötelezettségek.....	110

11.1.4. Harmadik országok joga alatt kibocsátott kötelezettségek.....	111
11.1.5. A hitelezői feltőkésítés összegének meghatározása	115
11.1.6. Tulajdonosok kezelése a leírás vagy átalakítás során	116
11.1.7. Az átváltási ráta	118
11.1.8. A kielégítési sorrend szerepe a tőkeelemek leírása, átalakítása, valamint a hitelezői feltőkésítés során	119
11.1.9. A hitelezői feltőkésítés operacionalizálása.....	128
11.1.10. Példák hitelezői feltőkésítés alkalmazására	142
11.1.11. Hitelezői feltőkésítés szanálási eszközzel kapcsolatos főbb következtetések.....	143
11.2. Vagyonértékesítés	145
11.2.1. A vagyonértékesítés fogalma és legfontosabb eljárási követelményei	145
11.2.2. A vagyonértékesítés szanálási eszköz alkalmazása a gyakorlatban	147
11.2.3. Vagyonértékesítések az MKB Bank szanálása során.....	149
11.3. Áthidaló intézmény	149
11.4. Eszközkelkülönítés	152
11.5. Átruházási típusú szanálási eszközökkel kapcsolatos következtetések összegzése	153
12. A kollektív pénzalapok szerepe a szanálás finanszírozásában	155
12.1. A szanálásfinanszírozási rendszer	155
12.1.1. Az Egységes Szanálási Alap	156
12.1.2. A magyar Szanálási Alap	157
12.2. A betétbiztosítási rendszer.....	157
12.3. Alternatív betétbiztosítói válságkezelési eszközök	159
12.4. Összegzés	160
13. Hazai és nemzetközi együttműködés a szanálási tevékenység során.....	161
13.1. Hazai együttműködés	161
13.1.1. Felügyeleti hatóságok.....	161
13.1.2. Illetékes minisztérium	163
13.1.3. Kollektív pénzalapok.....	164
13.2. Nemzetközi együttműködés	168
13.2.1. Döntéshozatal a szanálási kollégiumokban	168
13.2.2. Az együttes döntések egymáshoz való viszonya.....	170
13.2.3. Az EBA mediációs szerepköre.....	171
13.2.4. Az MREL-követelmény megállapításával kapcsolatos együttes döntések	173
13.2.5. Együttműködés harmadik országok hatóságaival	174

13.3. Következtetések az együttműködésre vonatkozóan	175
14. A szanálási eljárás, mint közigazgatási hatósági eljárás	177
14.1. Az eljárást szabályozó jogszabályok egymáshoz való viszonya.....	177
14.2. Átláthatóság és pénzügyi stabilitási indokok miatti eltérő szabályok.....	178
14.3. Szanálhatósági értékelések közigazgatási hatósági vonatkozásai	181
14.4. A szanálási vonatkozású jogorvoslati eljárások sajátosságai	182
14.4.1. A bírói jogvédelemhez való jog és a pénzügyi stabilitás megőrzésének, mint általános célkitűzésnek a viszonya	182
14.4.2. A Szantv. jogorvoslati szabályai	183
14.5. Összegzés	188
15. Forgatókönyv egy szanálási eljárásra.....	189
15.1. Válságkezelési tervezés (contingency planning).....	189
15.1.1. Független értékelés.....	190
15.1.2. Tőkeelemek leírása vagy átalakítása, hitelezői feltőkésítés	190
15.1.3. Vevő felkutatása	191
15.1.4. Áthidaló intézmény és szanálási vagyonkezelő alapításának előkészítése	191
15.1.5. Együttműködés más hatóságokkal	192
15.2. Szanálási eljárás	192
15.2.1. Szanálási feltételek megállapítása, a szanálás elrendelése	192
15.2.2. Szanálási intézkedés alkalmazása	193
15.2.3. Szanálási eljárás megszüntetése és a kapcsolódó teendők	194
16. Összegzés, következtetések.....	195
17. Függelék	201
17.1. Magyar nyelvű összefoglaló.....	201
17.2. Summary in English	202
18. Irodalomjegyzék.....	205

1. RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

AT1	Additional Tier 1 capital (Kiegészítő alapvető tőke)
Ákr.	az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
BaSAG	Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken (Sanierungs- und Abwicklungsgesetz/ (osztrák szanálási törvény/
BoC	Bank of Cyprus
BRRD	Bank Recovery and Resolution Directive /Az Európai Parlament és a Tanács 2014/59/EU irányelve (2014. május 15.) a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról a 82/891/EGK tanácsi irányelv, a 2001/24/EK, 2002/47/EK, 2004/25/EK, 2005/56/EK, 2007/36/EK, 2011/35/EU, 2012/30/EU és 2013/36/EU irányelv, valamint az 1093/2010/EU és a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról/
BRRD I	A BRRD 2019. június 28-ig hatályban volt szövege
BRRD II	A BRRD 2019. június 28. napjától hatályos szövege
CET1	Common Equity Tier1 capital (Elsődleges alapvető tőke)
CMG	Crisis Management Group
CRD	Capital Regulation Directive /Az Európai Parlament és a Tanács 2013/36/EU irányelve (2013. június 26.) a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről, a 2002/87/EK irányelv módosításáról, a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről/
CRR	Capital Requirements Regulation /Az Európai Parlament és a Tanács 575/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról/
Csödttv.	A csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény
DFSA	Danish Financial Supervisory Authority (Dán Pénzügyi Felügyeleti Hatóság)
EBA	European Banking Authority (Európai Bankhatóság)
EFDI	European Forum of Deposit Insurance (Betétbiztosítók Európai Fóruma)
EKB	Európai Központi Bank
ESMA	European Securities and Markets Authority (Európai Értékpapír-piaci Hatóság)
EUMSZ	Európai Unió Működéséről szóló Szerződés
FDIC	Federal Deposit Insurance Corporation
FMA	Financial Market Authority (osztrák szanálási hatóság)
FROB	Fund for Orderly Bank Restructuring
FSB	Financial Stability Board (Pénzügyi Stabilitási Tanács)
G-SIB	Global Systemically Important Bank (globálisan rendszerszinten jelentős bank)
HFSF	Hellenic Financial Stability Fund
Hpt.	A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény
ITS	Implementing Technical Standards (Végrehajtástechnikai sztenderdek)
Key Attributes	FSB: Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions
Kp.	A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény
LCT	Least cost test
MNB	Magyar Nemzeti Bank
MNBtv.	a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény
MPE	Multiple Point of Entry (Több pontból kiinduló szanálási stratégia)
MREL	Minimum requirements of own funds and eligible liabilities (szavatoló tőkére, leírható, illetve átalakítható kötelezettségekre vonatkozó minimumkövetelmény)
MREL-rendelet	A Bizottság (EU) 2016/1450 felhatalmazáson alapuló rendelete (2016. május 23.) a 2014/59/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a szavatoló tőkére és a leírható, illetve átalakítható kötelezettségekre vonatkozó minimumkövetelmény

	megállapításának módjával kapcsolatos kritériumokat meghatározó szabályozástechnikai standardok tekintetében történő kiegészítéséről
MSZVK	MSZVK Magyar Szanálási Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság
NCWO-elv	No Creditor Worse Off principle (Egy hitelező sem járhat rosszabbul szanálási eljárásban, mint ahogy rendes fizetéseképtelenségi eljárásban járt volna.)
P&A	Purchase and Assumptions
Pp.	a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény
Ptk.	a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
OBA	Országos Betétbiztosítási Alap
OLA	Orderly Liquidation Authority
REV	Real Economic Value (tényleges gazdasági érték)
RTS	Regulatory Technical Standards (szabályozástechnikai sztenderdek)
RWA	Risk weighted assets (kockázattal súlyozott eszközérték)
SNDO	Swedish National Debt Office (svéd szanálási hatóság)
SNP	Senior non-preferred (elsőbbségi nem előresorolt)
SPE	Single Point of Entry (Egy pontból kiinduló szanálási stratégia)
SRB	Single Resolution Board (Egységes Szanálási Testület)
SRF	Single Resolution Fund (Egységes Szanálási Alap)
SRM	Single Resolution Mechanism (Egységes Szanálási Mechanizmus)
SRM-rendelet	a hitelintézeteknek és bizonyos befektetési vállalkozásoknak az Egységes Szanálási Mechanizmus keretében történő szanálására vonatkozó egységes szabályok és egységes eljárás kialakításáról, valamint az Egységes Szanálási Alap létrehozásáról és az 1093/2010/EU rendelet módosításáról szóló 806/2014/EU rendelet
Szantv.	a pénzügyi közvetítőrendszer egyes szereplőinek biztonságát erősítő intézményrendszer továbbfejlesztéséről szóló 2014. évi XXXVII. törvény
TEM	Total Exposure Measure (Teljes kitettség érték)
Tier2	Járulékos tőkeelem
TLAC	Total Loss Absorbing Capacity (Teljes veszteségviselési képesség)
TLOF	Total Liabilities Including Own Funds (Szavatolótőkét is magába foglaló teljes kötelezettségállomány)
TREA	Total Risk Exposure Measure (Teljes kockázati kitettség érték)

2. BEVEZETÉS

2.1. A szanálási keretrendszerek egységesítésének szükségessége

A 2007-ben kezdődött gazdasági válság során számos országban jelentős közpénzek kerültek felhasználásra a pénzügyi intézmények – elsősorban bankok – finanszírozására azok fizetéseképtelenségének elkerülése, illetve a pénzügyi közvetítőrendszert fenyegető fertőzésveszély minimalizálása érdekében. Az Európai Unióban (EU) 2008 és 2010 között 4500 milliárd euró állami támogatást hagyott jóvá az Európai Bizottság a pénzügyi szektor vonatkozásában¹. A meghozott intézkedések következtében az államok döntő többsége nagymértékben eladósodott. Számos országban belátták, hogy hasonló eszközökkel egy újabb, jövőbeni pénzügyi válságot már nem tudnának kezelni, ezért megindult mind globális, mind európai uniós szinten egy közös gondolkodás olyan prudenciális követelmények és szanálási keretrendszer szabályainak megfogalmazására, amelyek egyrészt válságállóvá teszik a pénzügyi intézményeket, másrészt egy pénzügyi intézmény válságba kerülése esetén a közpénzek felhasználásának minimalizálása révén orvosolják a kialakult válsághelyzeteket és állítják helyre a tartós életképességét.

A közös gondolkodás eredményeként, a bázeli székhelyű Pénzügyi Stabilitás Tanács (Financial Stability Board – FSB) 2011. novemberében publikálta „A pénzügyi intézmények hatékony szanálási keretrendszerének fő jellemzőiről”² szóló szakmapolitikai anyagát (Key Attributes) annak érdekében, hogy a jövőben bekövetkező rendszerszintű válsághelyzet valószínűségét csökkenteni lehessen. Az FSB által közzétett anyag célul tűzte ki a fizetéseképtelenné váló, rendszerszinten jelentős pénzügyi intézmények rendezett körülmények között megvalósuló, azok tulajdonosai és alsóbb rendű hitelezői által finanszírozott szanálási mechanizmusainak kialakítását figyelemmel arra, hogy indokoltá vált kezelni a „too big to fail” problematikáját, azaz annak elkerülését, hogy a rendszerszinten jelentős méretű intézmények fizetéseképtelensége és a rendes fizetéseképtelenségi eljárásban történő megszűnése rendszerszintű hátrányokkal járjon a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitására.

Az EU-ban 2014-ben került elfogadásra az FSB sztenderdjeire épülő, a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítási és szanálási keretrendszerének kialakítását célzó 2014/59/EU irányelv (Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD). Magyarország élen járt

¹ Prof. Dr. Lentner Csaba: A bankszabályozás tudományos rendszertana és fejlődéstörténete (2013) In: Lentner Csaba (szerk.) Bankmenedzsment, Budapest, Magyarország, Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó Zrt. 30. o.

² Financial Stability Board: Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions; 2014: https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_141015.pdf Letöltés időpontja: 2022. március 14.

az irányelv átültetésében, a szanálási feladatkörében eljáró Magyar Nemzeti Bank (MNB) az elsők között alkalmazott szanálási eljárást.

2.2. A kutatás célja, leírása

Az új szanálási keretrendszer célja, hogy közpénzek felhasználása helyett vagy annak minimalizálásával a válságkezelés terheit elsősorban a szanálás alatt álló intézmény tulajdonosai, majd hitelezői viseljék, így jelen értekezés alapját képező kutatás célja elsősorban annak feltérképezése volt, hogy a szanálási szabályozás keretében ennek az alapelvnek érvényesítése céljából milyen jogintézmények állnak az érintett szanálási és más hatóságok rendelkezésére, a BRRD nemzeti átültetése óta lefolytatott európai uniós szanálási eljárásokban az alapelvnek hogyan szereztek érvényt, különös tekintettel a magyar tapasztalatokra. Az értekezés keretében a teherviseléssel összefüggő kérdésekre összpontosítva áttekintést adok az FSB nemzetközi sztenderdjeinek az uniós irányelvbe történő implementálásáról, az uniós szabályozás főbb elemeiről, ideértve, hogy az érintett jogintézmények átültetésére – az irányelvi keretek között – milyen megoldások születtek egyes uniós tagállamokban, valamint, hogy a gyakorlati tapasztalatok alapján az európai uniós szabályozásban milyen változtatásokat tartok indokoltnak, amelyek növelnék a szanálás, mint válságkezelési eljárás alkalmazhatóságát és hatékonyságát. A tulajdonosi és a hitelezői teherviselés alapelvének érvényesülése vizsgálatára tekintettel elsősorban a tőkeelemek, leírható, illetve átalakítható kötelezettségek szanálási hatáskörre, valamint a hitelezői feltőkésítés szanálási eszköz vizsgálatára helyeztem a hangsúlyt.

A kutatás keretében figyelemmel voltam a BRRD mellett, annak felhatalmazása alapján elfogadásra került, illetve még kidolgozás alatt álló alsóbb szintű európai bizottsági rendeletekre, az Európai Bankhatóság (European Banking Authority - EBA) vonatkozó iránymutatásaira is, valamint egyes tagállami szabályozásokra, különös tekintettel a pénzügyi közvetítőrendszer egyes szereplőinek biztonságát erősítő intézményrendszer továbbfejlesztéséről szóló 2014. évi XXXVII. törvényre (Szantv.), valamint a szanálási vonatkozású kormányrendeletekre, továbbá a Bizottság, az EBA, az Egységes Szanálási Testület (Single Resolution Board – SRB) és a tagállami szanálási hatóságok szabályozást értelmező szakmapolitikai dokumentumaikra. Megjegyzem, hogy bár az Egyesült Királyság kilépett az EU-ból, ugyanakkor mind a brit szabályozás, mind az Angol Nemzeti Bank (Bank of England) szanálási vonatkozású szakmapolitikai dokumentumai jelentős mértékben hatottak az uniós keretrendszerre, emiatt szükségesnek tartottam a téma szempontjából fontosabb dokumentumok ismertetését is.

A szanálási eljárásokban is teljes mértékben tekintettel kell lenni az állami támogatások európai uniós keretrendszerére, így az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) kapcsolódó rendelkezései, valamint az Európai Bizottságnak a pénzügyi intézmények válságkezelése során nyújtott állami támogatások belső piaccal való összeegyeztethetőségéről szóló főbb közleményeinek szanálási szempontú feldolgozása is az értekezés részét képezik. A kutatás keretében megvizsgáltam a szanálási eljárásokban nyújtott állami támogatásokat előzetesen jóváhagyó, egyedi bizottsági határozatokat is nemcsak az állami támogatások európai uniós keretrendszerének való megfelelés, hanem a szanálási intézkedések alkalmazásának jogi értékelése szempontjából is.

Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy mivel a szanálás a fizetésektelen intézmények válságkezelésének főszabályhoz (felszámolás) képest kivételes eljárása, alkalmazására az EU-ban 2022. márciusáig mindössze 18 alkalommal került sor, amelynek további indokai (lakossági kötvénytulajdonosok, nagybetétesek esetleges teherviselése, alternatív válságkezelési eszközök igénybevétele) az értekezésben kifejtésre kerülnek. A nem túl régi jogintézmény miatt az európai uniós gyakorlati tapasztalat kevés, szakirodalma döntően idegen nyelvű – bár magyar nyelvűek is születtek –, néhány műtől eltekintve azok sem kifejezetten a jog-, inkább a közgazdaságtudomány körébe tartoznak.

A kutatási feladat amiatt is sajátos, mivel a téma jellege miatt túlsúlyban lesznek a pénzügytani és pénzügytechnikai elemek, ugyanakkor a szanálás eljárásjogi szempontból egy közigazgatási hatósági eljárás, így fentiekből következően az értekezés a pénzügyi jog (pénzügytan) és a közigazgatási jog határmezsgyéjén mozog, vállalva annak minden előnyét és hátrányát.

Az FSB nagyban támaszkodott az egyes országokban már kialakult szabályozási megoldásokra. A szakmapolitikai dokumentum kiemelt hangsúlyt helyez a határon átnyúló intézménycsoportokra, a hitelintézeteken és befektetési vállalkozásokon túl a pénzügyi infrastruktúrákra is szükségesnek tartja kiterjeszteni a keretrendszer hatályát figyelemmel arra, hogy kiemelt szerepet játszanak a pénzügyi közvetítőrendszerben, a kritikus funkcióknak a fenntartásában. A Key Attributes legalább a belföldön rendszerszinten jelentős intézmények vonatkozásában tartja szükségesnek helyreállítási és szanálási tervek készítését, illetve rendszeres időközönként szanálhatósági értékelések elvégzését, valamint intézményspecifikusan határon átnyúló együttműködések kialakítását³.

³ Key Attributes 5. o.

3. A SZANÁLÁS FOGALMA, JOGRENSZERBELI TAGOZÓDÁSA, CÉLJAI

3.1. Szanálás fogalma

A BRRD a szanálás fogalmát nem határozza meg, azonban a magyar szanálási törvény azt akként definiálja, hogy az az intézmény vagy csoport szerkezetátalakítására irányuló eljárás, amely az intézmény alapvető funkciói folyamatosságának biztosítására, a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának megőrzésére és az intézmény vagy csoport egésze vagy egy része életképességének helyreállítására irányul⁴.

Ha megvizsgáljuk a fogalom egyes elemeit, abból kitűnik, hogy a szanálás egy szerkezetátalakítási eljárás, amely célhoz kötött: alapvető funkciók folyamatosságának biztosítása, pénzügyi stabilitás megőrzése, intézmény vagy csoport egésze vagy része életképességének helyreállítására irányul. A Szantv. nem határozza meg az alapvető funkciók fogalmát, amelyen feltehetően a kritikus funkciókat kell érteni: azok a tevékenységek, szolgáltatások és működési folyamatok, amelyek megszűnése és csak korlátozott helyettesíthetősége az intézmény vagy csoport méretéből vagy piaci részesedéséből, külső és belső összekapcsolódásából, összetettségéből, vagy határokon átnyúlásából fakadóan Magyarországon vagy más EGT-államban valószínűsíthetően jelentősen megzavarná a gazdaság vagy a pénzügyi piacok működését.⁵ Az alapvető/kritikus funkciók fogalmából adódóan azok biztosítása összefügg a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának megőrzésével arra figyelemmel, hogy kiesésük azt hátrányosan érintené. Fontos kiemelni, hogy kritikus funkciók fenntartása nem feltétlenül jár az intézmény vagy csoport egésze vagy egy része életképességének helyreállításával, hiszen elképzelhető, hogy egy szanálás alá került intézmény kritikus funkciói átruházásra kerülnek egy másik intézményhez, amelyet követően az intézmény felszámolásra kerül, ebből következően – *véleményem szerint* – a szanálás fogalma nem azonosítható a „bankmentéssel”, mert nem intézmények életképességének helyreállítása a cél, hanem a kritikus funkciók megőrzése.

A bankuniós szanálási hatóság, az Egységes Szanálási Testület (Single Resolution Board – SRB) fogalom meghatározása szerint a szanálás a bank szanálási hatóság általi szerkezetátalakítása szanálási eszközök alkalmazásán keresztül a közérdek védelme céljából, ideértve a kritikus funkciók fenntartását, a pénzügyi stabilitást és az adófizetői pénzek minimalizálását⁶. Az SRB

⁴ Szantv. 2.§ (1) bekezdés

⁵ Szantv.3. § 42. pont

⁶ Single Resolution Board: What is resolution? <https://srb.europa.eu/en/content/what-bank-resolution> Letöltés időpontja: 2020. május 2.

fogalom meghatározása bár elnagyolt, ugyanakkor nem tartalmazza az intézmény vagy csoport életképességének helyreállítását, mint a szanálással elérendő célt.

Az Angol Nemzeti Bank definíciója szerint is a szanálás egy banki válsághelyzetet rendezett keretek (orderly way) között kezelő eljárás, amely biztosítja a kritikus funkciók fenntartását, a közpénzek és a pénzügyi stabilitás védelmét⁷. E fogalom az életképesség helyreállítására szintén nem utal. Emellett kiemelem az eljárás rendezett keretek közötti lefolytatásának követelményét, amely alatt meglátásom szerint azt kell érteni, hogy a szanálás funkciója annak biztosítása, hogy az egyedi válságkezelés a pénzügyi stabilitásra nézve megrázkódtatásokkal járó hatások nélkül jár.

3.2. A csőd- és felszámolási eljárások és a szanálási eljárás elhatárolása

A szanálási eljárás más válságkezelési eljárásoktól való elhatárolása érdekében szükséges a fizetéseképtelenség fogalmának meghatározása. A jogirodalom a fizetéseképtelenségi eljárás fogalma alá vonja a csődeljárást és a felszámolási eljárást⁸, továbbá a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárását. Az EU határon átnyúló fizetéseképtelenségi eljárásokat érintő rendelete⁹ fizetéseképtelenségi eljárásnak tekinti – további feltételek fennállta esetén –, amennyiben az adósság megmentik, az adósságállomány rendezésre kerül, reorganizáció vagy felszámolás céljából az adósság vagyona feletti rendelkezési jogától teljes mértékben vagy részlegesen megfosztják, és fizetéseképtelenségi szakértőt jelölnek ki¹⁰. E rendelet tagállamonként meghatározza, hogy mely tagállam általi eljárást tekinti fizetéseképtelenségi eljárásnak: Magyarország esetében csak a felszámolási és a csődeljárást. Megjegyzendő, hogy a rendelet hatálya nem terjed ki sem a hitelintézetekre, sem a befektetési vállalkozásokra, mivel mindezen eljárásokra külön szabályozás vonatkozik, és a nemzeti felügyeleti hatóságok széles körű beavatkozási hatáskörrel rendelkeznek esetükben¹¹. Fentiekből következően a szanálási eljárás nem tekinthető fizetéseképtelenségi eljárásnak annak ellenére, hogy az eljárás alanyai fizetéseképtelen vagy várhatóan azzá váló intézmények.

Amennyiben az elhatárolást az eljárás alanya szempontjából vizsgáljuk, hitelintézetek esetén csődeljárás nem indítható¹². A szanálási eljárás ugyanakkor csak hitelintézetek és befektetési vállalkozások esetén alkalmazható, a központi szerződő felek szanálási keretrendszerének kialakítására vonatkozó európai uniós rendelet döntő rendelkezései pedig 2022. augusztusában

⁷ Bank of England: <https://www.bankofengland.co.uk/financial-stability/resolution-2020> Letöltés időpontja: 2020. május 2.

⁸ Éless, Juhász, Juhász, Kapa, Papp, Somlai, Szécsényi-Nagy, Tímár, Tóth, Török, Varga, 2014 297.o.

⁹ Az Európai Parlament és Tanács (EU) 2015/848 rendelete (2015. május 20.) a fizetéseképtelenségi eljárásról

¹⁰ 2015/848/EU rendelet 1. cikk (1) bekezdés

¹¹ 2015/848/EU rendelet preambulum 19. bekezdés

¹² Hpt. 52. § (1) bekezdés

fognak hatályba lépni¹³, a Bizottság biztosítókra vonatkozó szanálási szabályozás kialakítására vonatkozó javaslatát 2021. szeptemberében tette közzé¹⁴.

Eljárásjogi szempontból a csőd- és a felszámolási eljárás polgári nemperes eljárás, ezzel szemben a szanálás közigazgatási hatósági eljárás, jöllehet, egyes tagállamokban bizonyos döntések bírósági jóváhagyáshoz kötöttek. A szanálás elrendeléséről az MNB, mint szanálási hatóság dönt, amíg a felszámolást a hitelintézeteknél és befektetési vállalkozásoknál is a bíróság rendeli el. A csődeljárásnál fontos kritérium, hogy az intézmény és a hitelezők egyezséget tudjanak kötni, a felszámolásánál is a legfontosabb szempont a hitelezői érdekek érvényre juttatása, a szanálásnál ezzel szemben a pénzügyi stabilitás fenntartása a fő cél, akár a tulajdonosi és a hitelezői érdekek ellenében is, sőt a terheket elsődlegesen a tulajdonosoknak, majd a hitelezőknek kell viselniük.

3.3. Szanálási célok

A szanálás céljaira mind a Szantv. mind a BRRD kimerítő felsorolást ad. A Szantv. szerint szanálási célnak minősül¹⁵:

- a bármilyen formában nyújtható rendkívüli állami pénzügyi támogatás szükségességének és felhasználásának minimalizálása révén a közpénzek védelme;
- a kritikus funkciók ellátásbeli folytonosságának biztosítása;
- a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitását veszélyeztető hatások kialakulásának kiküszöbölése vagy a kialakult hatások megszüntetése;
- a betétbiztosítási rendszer - ideértve az OBA - által biztosított betétek és a befektetésvédelmi rendszer - ideértve Befektetővédelmi Alap (Beva) - által biztosított befektetések védelme;
- az ügyfelek pénzeszközeinek és vagyonának védelme; valamint
- a betétesek és befektetők bizalmának fenntartása a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitása érdekében.

A szanálási célok egymáshoz való viszonyát tekintve, illetve, hogy egy szanálási eljárás során valamennyi szanálási célt meg kell-e valósítani, véleményem szerint az alábbi következtetések vonhatók le a Szantv.-nek a BRRD-vel összhangban történő értelmezése alapján.

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/23 rendelete (2020. december 16.) a központi szerződő felek helyreállítására és szanálására irányuló keretrendszerrel, továbbá az 1095/2010/EU, a 648/2012/EU, a 600/2014/EU, a 806/2014/EU és az (EU) 2015/2365 rendelet, valamint a 2002/47/EK, a 2004/25/EK, a 2007/36/EK, a 2014/59/EU és az (EU) 2017/1132 irányelv módosításáról 97. cikk

¹⁴ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a biztosítók és viszontbiztosítók helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról, valamint a 2002/47/EK, a 2004/25/EK, a 2009/138/EK és az (EU) 2017/1132 irányelv, valamint az 1094/2010/EU és a 648/2012/EU rendelet módosításáról

¹⁵ Szantv. 16. § (2) bekezdés

A BRRD akként rendelkezik, hogy a szanálási eszközök alkalmazásakor és a szanálási hatáskörök gyakorlásakor a szanálási hatóságoknak figyelembe kell venniük a szanálási célokat, és azokat az eszközöket és hatásköröket kell választaniuk, amelyek a legjobban szolgálják az adott eset körülményeihez kapcsolódó célok elérését¹⁶. Emellett a szanálási célok egyforma jelentőséggel bírnak, a szanálási hatóságoknak azokat az adott ügy természetének és körülményeinek megfelelően kell mérlegelniük¹⁷. A Szantv. szerint is azokat az intézkedéseket, jogosultságokat kell a hatóságnak választania, amelyek a legjobban szolgálják az adott eset körülményeihez kapcsolódó szanálási célok elérését¹⁸, ugyanakkor a szanálási feladatkörében eljáró MNB a szanálási célok mindegyikét érvényesíti, az adott eset körülményeinek megfelelő sajátosságok figyelembevételével¹⁹. Meglátásom szerint a Szantv. akként kíván érvényt szerezni annak, hogy az irányelv értelmében a szanálási célok egyforma jelentőséggel bírnak, hogy az MNB mindegyik szanálási célt érvényesíti.

Mivel az eszközök és hatáskörök kiválasztásánál az adott eset körülményeihez kapcsolódó célokra kell figyelemmel lenni, továbbá a Szantv. is rögzíti, hogy bár mindegyik célt érvényesíti az MNB, azonban az adott eset körülményeinek megfelelő sajátosságok tekintetbe vétele mellett, amely véleményem szerint inkább törekvést jelent valamennyi szanálási cél érvényesítésére, hiszen lehetnek olyan eljárások, ahol az adott ügy egyedi jellegéből eredően nincs lehetőség minden szanálási célt megvalósítani, például amennyiben egy szanálás alá kerülő intézmény nem rendelkezik kártalanítási összeghatár alá eső biztosított betétállománnyal, így az ennek védelmére irányuló szanálási célt az ügy sajátosságára tekintettel nem lehet érvényesíteni. Fentiekből következően egy szanálási eljárás során bár alapvetően valamennyi, Szantv.-ben rögzített szanálási cél érvényesítésére kell törekedni, azonban az eset sajátosságaiból eredően előfordulhat, hogy ez nem mindig kivitelezhető.

Fontos kiemelni, hogy a szanálás elrendelésének egyik előfeltétele a szanálási értelemben vett közérdek fennállta, amely akkor teljesül, ha a szanálási intézkedés szükséges a szanálási célok közül egy vagy több megvalósításához, azokkal arányos, és az intézmény fizetésektelenségi eljárás keretében történő megszüntetése révén nem tudnának legalább a szanálási intézkedés alkalmazásával elérhető mértékben megvalósulni²⁰, amelyből szintén az következik, hogy amennyiben már egy szanálási cél legalább a fizetésektelenségi eljárással egyező mértékben tud

¹⁶ BRRD 31. cikk (1) bekezdés

¹⁷ BRRD 31. cikk (3) bekezdés

¹⁸ Szantv. 16. § (1) bekezdés

¹⁹ Szantv. 16. § (3) bekezdés

²⁰ Szantv. 17. § (5) bekezdés

megvalósulni, a szükségesség, arányosság követelményének figyelembe vétele mellett és a további jogszabályi feltételek fennállása esetén megalapozzák a szanálási eljárást.

4. A SZANÁLÁSI KERETRENDSZER KIALAKULÁSA

4.1. A szanálás bölcsője – Amerikai Egyesült Államok

Az 1929-33 közötti nagy gazdasági világválságból történő kiút keresése során elsődleges szempont volt a pénzügyi közvetítőrendszerrel szembeni bizalom visszaállítása, amelyben fontos szerep jutott az 1933-as banktörvénynek (Banking Act), amely alapján létrejött a Szövetségi Betétbiztosítási Szervezet (Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC). Az FDIC küldetése létrejötté óta változatlan: a betétek biztosítása és a banki fizetéseketelenségek által okozott gazdasági zavarok csökkentése.

1933 és 1935 között az egyedüli válságkezelési módszer lényege abban állt, hogy amennyiben az FDIC nem volt kellő gyorsasággal képes a biztosított betétek átruházására egy másik intézményre, átmeneti időre létrehozott egy betétbiztosítási nemzeti bankot (Deposit Insurance National Bank, DINB), amelynek feladata a biztosított betétekhez történő folyamatos hozzáférés biztosítása, illetve a betétesek kártalanítása volt²¹.

Már a kezdetektől szembeűnő volt, hogy sok esetben a betétesek kártalanítása túl költséges eljárásnak bizonyult, emiatt szorgalmazták, hogy a fizetéseketelenné váló intézmények egyesüljenek más életképes intézményekkel vagy a betétállományuk, értékkel bíró eszközeikkel kerüljenek átruházásra. Ennek érdekében az FDIC jogosulttá vált, hogy az eszközök és források közötti különbözet fedezésére kölcsönt nyújtson, emellett eszközöket vásároljon, garanciát biztosítson összeolvadáshoz. Az FDIC az általa nyújtott pénzbeli hozzájárulás ellentételezéseként az átruházással nem érintett vagyonból nyerhetett kielégítést. Fontos kiemelni, hogy az FDIC-nak nem volt joga az intézmény fizetéseketelenségi eljárásban történő megszüntetéséről dönteni, az a felügyeleti hatóság (Comptroller of the Currency), hatáskörébe tartozott. Az átruházással nem érintett intézmény felszámolás alá került, az FDIC pedig a nem biztosított betétesekkel együtt hitelezői igényt jelentett be a felszámolás alatt álló intézménnyel szemben. Tekintettel arra, hogy a pénzügyi intézmények felszámolása speciális szakértelmet igényelt, idővel az FDIC-t jelölték felszámolás alatt álló vagyon kezelésével kapcsolatos feladatokra (receivership). 1951-től a Szenátus nyomására költségtesztet alkalmaztak annak eldöntésére, hogy a vagyonelemek átruházása

²¹ Gelpern Anna, Veron Nicolas: An Effective Regime for Non-viable Banks: US Experience and Considerations for EU Reform, Európai Parlament, 2019 21-22.o.

vagy a betétesek kártalanítása mutatkozik kedvezőbb alternatívának az intézményi válsághelyzet kezelésére²².

Az 1960-as évekre a P&A tranzakciók lebonyolítására már egységes ajánlati felhívás szolgált megjelölve benne az átruházandó eszközök, kötelezettségek körét, illetve egy minimum vételárát. A minimum vételár rögzítése valószínűbbé tette, hogy a P&A tranzakció kevésbé költséges, mint a kártalanítás.²³ Nagybankok válságkezelésére egészen az 1970-es évekig nem került sor, amikor a Franklin National Bank (Franklin), az USA huszadik legnagyobb bankja, illetve a United States National Bank (USNB) esetében kellett alkalmazni P&A tranzakciót. A későbbi szanálási keretrendszer egyik fontos sarokköve, hogy az azonos hitelezői osztályokba tartozó hitelezők között nem lehet megkülönböztetést tenni. Az alapelv bíróság által elsőként az USNB esetében került kimondásra, amikor meghatározott hitelezőket megillető követelések szemben a betétek nem kerültek átruházásra, ezért ők hároméves pereskedést követően pert nyertek az FDIC-val szemben, mert indokolatlanul különböztette meg őket más hitelezőkhöz képest. A Franklin esetében pedig a korábbi, jellemzően kisebb intézmények P&A-hez képest a nyertes vevő megtalálása hosszabb időt, 5 hónapot vett igénybe. Ezen idő alatt jelentős betétkiáramlás volt megfigyelhető, amelynek finanszírozását a Federal Reserve Bank of New York előlegezte meg. Később működő intézmények esetében (Open-Bank Assistance) is jelentős szerep jutott az FDIC-nak, ugyanis több esetben kétséges volt, hogy az illetékes szövetségi jegybank tud-e átmeneti kölcsönt nyújtani a fizetéképtelenség közeli helyzetbe jutott valamely intézménynek. Az első ilyen az American Bank & Trust esete volt 1971-ben, amikor az arra figyelemmel, hogy az FDIC igazgatótanácsának megítélése szerint az érintett intézmény működésének folyamatos biztosítása lényeges a közösség számára a megfelelő banki szolgáltatás fenntartása céljából,²⁴ ezért átmeneti finanszírozást nyújtott a számára. A bank az átmeneti finanszírozást követő 12. napon értékesítésre került. 1982-ben tovább bővítették az FDIC átmeneti finanszírozásra irányuló hatáskörét.

Egyes vélemények szerint a 2008-as gazdasági világválság előestéjén az amerikai szabályozás képes volt egyedi intézményi válsághelyzetek kezelésére, de koordinált módon holdingtársaságok reorganizációjára már alkalmatlannak bizonyult²⁵, jóllehet, az amerikai pénzügyi közvetítőrendszer bankjainak jelentős részét banki holdingtársaságok tulajdonolták. Ennek kivédésére a Dodd-Frank Act létrehozta a rendszerszinten jelentős pénzügyi szervezetek szanálási hatóságát (Orderly Liquidation Authority; OLA), amely a banki holdingtársaságok, illetve nem pénzügyi

²² The First Fifty Years: 86. o.

²³ The First Fifty Years 88. o.

²⁴ The First Fifty Years 94. o.

²⁵ Simon Gleeson, Randall Guynn: Bank Resolution and Crisis Management Oxford University Press, 2016 68. o.

holdingtársaságok szanálási hatósági hatáskörével is rendelkezett²⁶. Továbbra is azonban főszabály szerint az életképtelen banki holdingtársaságokat fel kell számolni, kivéve, ha az a pénzügyi stabilitásra nézve hátrányos következményekkel járna a USA-ban és a Dodd Frank Act által lehetővé tett bármilyen intézkedéssel ezek a hátrányos következmények elkerülhetővé válnak vagy minimalizálhatóak. Megjegyzem, hogy az OLA szanálási hatáskörei a gyakorlatban még nem kerültek alkalmazásra²⁷. A szanálás finanszírozása céljából a Dodd Frank Act létrehozta a szanálási alapot (Orderly Liquidation Fund, OLF), amelynek a forrásait azonban a tagintézmények nem előzetes hozzájárulások formájában biztosítják, hanem utólagos hozzájárulást kötelesek fizetni csak abban az esetben, amennyiben a szanálás alatt álló intézmény vagyonának kezeléséből származó bevételek nem fedezik az OLF által nyújtotta finanszírozást. Az OLF követeléseit valamennyi nem biztosított hitelezőt megelőzőtt. Az OLF az általa biztosított források megelőlegezése céljából jogosult volt kölcsönt felvenni a kincstártól (US Treasury)²⁸.

A másik lényeges változás 2012-től²⁹, hogy a legalább 50 millió dollár eszközállománnyal rendelkező banki holdingtársaságoknak évente szanálási tervet kell készíteniük, amelyben bemutatják, hogy szanálás révén miként tudnak kikerülni egy válsághelyzetből. Az intézményeket emellett arra is kötelezték, hogy a szanálási terveikről a nyilvánosság részére összefoglalókat is készítsenek, amelyeket az FDIC honlapján közzé tesznek.

Az USA-ban került kidolgozásra az úgynevezett „egy pontból kiinduló szanálási stratégia” (Single Point of Entry – SPE) koncepciója³⁰, amelynek lényege, hogy egy bankcsoport válsághelyzete akként kerül megoldásra, hogy kizárólag a csoportot irányító, jellemzően annak csúcán elhelyezkedő intézmény kerül szanálás alá függetlenül attól, hogy mely csoporttagnál vagy tagoknál következik be a szanálási feltételek bekövetkezését okozó körülmények, a többi csoporttag működése továbbra is zavartalanul biztosított. Elméletben az SPE stratégia biztosítja a kritikus funkciók folyamatosságának a biztosítását, valamint a csoport értékének a megőrzését.³¹ Az SPE stratégia különösen a rendszerszinten jelentős intézmények szanálására kínál hathatós megoldást³². Az FDIC jellemzően a holdingtársaság szintjén avatkozik be, a holding szintjén a veszteségviselésbe vonható tőke és kötelezettségek biztosítják a leányvállalatok fennmaradását. Az FDIC a vagyonfelügyelet keretében létrehoz egy hídintézményt, amely átveszi a holdingtársaság eszközeit,

²⁶ Gelpem-Veron (2019) 12.o.

²⁷ Gelpem-Veron (2019), 29. o.

²⁸ Gelpem-Veron (2019), 31. o.

²⁹ Dodd Frank Act 165(d)

³⁰ US Bankruptcy Code Chapter 14

³¹ Gelpem-Veron (2019): 31.o.

³² Gleeson-Guynn: (2016) 70. o.

beleértve a működő leányvállalatokban fennálló részesedéseit is. A hídintézmény akként kerül feltőkésítésre, hogy a holdingtársaság tulajdonosai és hitelezőinek a követeléseit kerülnek a hídintézményben tőkévé konvertálásra, majd a hídintézmény jellemzően piaci magánbefektető részére kerül értékesítésre. Bár az FDIC kifejezte szándékát, hogy az SPE stratégia keretében piaci forrásokra támaszkodik, de lehetősége van arra, hogy az OLF által nyújtható rövid távú likviditást igénybe vegye és garanciát is nyújthat a hídintézmény piaci hitelezői részére. Kiemelendő, hogy többen kételkednek abban, hogy a veszteségviselési instrumentumok tartására kötelezett befektetők (Total Loss Absorbing Capacity – TLAC) képesek lesznek a veszteséget viselni anélkül, hogy fertőző hatást indítanak el. Emellett kritikával illetik az FDIC szanalási biztosként alkalmazható széleskörű jogosultságait, valamint, hogy hasonló helyzetben lévő hitelezők között különbséget tehet. A korlátozott elszámoltathatóság miatt is megfogalmazódtak igények a US Bankruptcy Code módosítására³³.

4.2. Az egységes európai szanalási keretrendszer kialakulása

4.2.1. Az Egyesült Királyság

A 2008-as gazdasági világválság az Egyesült Királyság (United Kingdom, UK) bankrendszerére komoly fenyegetést jelentett, erre figyelemmel a jogalkotó jelentős időnyomás alatt a pénzügyi szektorra vészhelyzeti jogszabályt (the Banking Special Provisions Act 2008) alkotott, majd elfogadásra került az úgynevezett Banking Act 2009, amely magában foglalta a szanalásra vonatkozó szabályozást is. A Banking Act jelentős mértékben a BRRD alapját is képezte. A Treasury és az Angol Nemzeti Bank a szanalás vonatkozásában több szakmapolitikai anyagot is publikált, amelyek azóta is igazodási pontokat jelentenek mind az európai uniós szintű, mind más tagállamok nemzeti szabályrendszereinek kialakítása során³⁴.

A UK szabályozás alapvetően a szanalásnak, illetve az ahhoz kapcsolódó esetleges reorganizációnak három fázisát különbözteti meg. Az első a stabilizáció, amely során a fő cél a kritikus funkciók folytonosságának megőrzése azonnali intézkedésekkel harmadik személy részére történő átruházással vagy hitelezői feltőkésítés alkalmazásával. Egy esetleges bankroham elkerülése érdekében az intézkedések nagyon gyorsan kerülnek végrehajtásra, jellemzően egy hétvége, 48 óra alatt. A második a szerkezetátalakítási fázis, amelyben a válsághelyzethez vezető okok kiküszöbölése érdekében jelentős szerkezetátalakítási intézkedések történhetnek mind az érintett intézmény, mind annak üzleti modellje tekintetében. A harmadik fázis a szanalás lezárására

³³ Gelpem-Veron (2019) 31-32. o.

³⁴ Gleeson-Guynn (2016) 221.o.

vonatkozik, amikor a szanálási hatóság a szanálás alatt álló intézmény feletti irányítási jogokat már nem gyakorolja az intézmény tekintetében³⁵.

4.2.2. Ciprus

2013-ban Ciprus két legnagyobb bankja a Bank of Cyprus (BoC) és a Cyprus Popular Bank (Laiki Bank) került válságba, amelynek oka, hogy jelentős veszteségeket kellett elszenvedniük az általuk tartott görög államkötvényeken. A Nemzetközi Valutaalap értékelése szerint a bankok állami megmentése lehetetlen lett volna figyelemmel arra, hogy az a GDP 65 százalékát tette volna ki³⁶. Megoldást egyedül a szanálás nyújtotta, ennek érdekében a ciprusi parlament 2013. márciusában elfogadta a szanálási törvényt, amelynek rendelkezései alapján a hitelezői feltőkésítés (bail-in) szanálási eszköz alkalmazásával a Laiki Bank szanálásra került a tulajdonosok, kötvénytulajdonosok, valamint a nem biztosított betétesek általi teherviselés révén. A Laiki Bank meghatározott eszközei, valamint a forrásai közül a ciprusi központi bank által nyújtott rendkívüli likviditási hitel a BoC-ra átruházásra került, a nem biztosított betétek pedig részvényekké kerültek átalakításra³⁷. A ciprusi eset tekinthető az elsőnek, amelyben jelentős mértékben kellett hitelezőknek – köztük nem biztosított betéteseknek is – hozzájárulniuk a reorganizáció terheihez. A ciprusi szanálási törvény nagyrészt a BRRD első szövegtervezetein alapult. A BRRD végleges változatában ugyanakkor több rendelkezés is beépítésre került, amely során figyelembevételre kerültek a ciprusi eset tanulságai.³⁸

4.2.3. Görögország

A 2007-2008-ban induló gazdasági válság kezdeti szakasza – az USA jelzálogpiacával szembeni csekély kitétségre tekintettel – a görög bankokat kevésbé érintette, ugyanakkor a 2009-ben kialakult államadósság-válság már őket sem kímélte³⁹. Nagyrészt európai uniós és a Nemzetközi Valutaalap (International Monetary Fund – IMF) forrásaiból az egyes hitelintézetek jelentős támogatásokban részesültek, elsősorban állami feltőkésítéseken keresztül. A válság következtében koncentráltabbá vált a bankrendszer, amelyet néhány bank alkot⁴⁰. 2011-től a Görög Nemzeti Bank szanálási hatáskörökkel került felruházásra. A BRRD átültetését megelőzően 13 szanálási eljárást folytatott le a szanálási hatóság, ebből 11 esetben a vagyoneértékesítés, 2 esetben

35 Gleeson-Guynn (2016) 221-222. o.

36 Bank Resolution and Bail-in in the EU: Selected Case Studies Pre and Post BRRD, 21. o., World Bank Group, Financial Case Study Center, 2016: http://www.google.hu/url?sa=t&rc=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKewjiiLjBrsPjAhVwxosKHAp4AZIQF-jABegQIARAC&url=http%3A%2F%2Fpubdocs.worldbank.org%2Fen%2F120651482806846750%2FFinSAC-BRRD-and-Bail-In-Case-Studies.pdf&usg=AOvVaw0ZD_kvYvT2_DW5E_I3ZWgj Letöltés időpontja: 2019. július 20.

37 Bank Resolution and Bail-in in the EU: Selected Case Studies Pre and Post BRRD, 21. o., World Bank Group, Financial Case Study Center, 2016

38 Panicos Demetriades: Failing banks, bail-ins, and central bank independence: Lessons from Cyprus, VOX CEPR Policy Portal, 2018. február 21.: <https://voxeu.org/article/bank-bail-ins-lessons-cypriot-crisis> Letöltés időpontja: 2019. július 20.

39 World Bank Group (2016) 29. o.

40 Pistiolis Konstaninos: Merger Control in the Greek Banking Sector: The Example of the Incomplete Merger between the National Bank of Greece and Eurobank, Global Antitrust Review, 2013, 172. o.

pedig az áthidaló intézmény szanálási eszköz került alkalmazásra⁴¹. A BRRD 2015. októberében került átültetésre, röviddel ezután került szanálás alá a Cooperative Bank of Peloponnese takarékszövetkezet.

A görög válságkezelésekhez jelentős forrást biztosított a Hellén Pénzügyi Stabilitási Alap (Hellenic Financial Stability Fund – HFSF). A HFSF célja, hogy hozzájáruljon a görög bankrendszer stabilitásának fenntartásához a köz érdekében⁴². A HFSF tőkéjét részben az EU, az IMF, valamint a görög állam biztosította⁴³. A HFSF-ez szabályozó törvény kifejezetten kimondta, hogy az alap nem tartozik a szélesebb értelemben vett közszektorba, mind irányítási és gazdasági függetlenséget élvez és kizárólag a magángazdaság szabályai szerint működhet. Emellett kiemeli, hogy az alap magánszektorbeli jellegét nem befolyásolja, hogy a tőkéjét a görög kormány biztosítja vagy a pénzügyminiszter kapcsolódó döntéseinek kibocsátása⁴⁴.

A HFSF főbb feladatai közé tartoznak: az állami támogatások európai uniós keretrendszer szabályainak betartásával tőketámogatást nyújtani hitelintézeteknek, annak vizsgálata, hogy a kapott támogatást a szerkezetátalakítási tervüknek megfelelően használják fel, valamint biztosítani, hogy az érintett hitelintézetek piaci alapon működjenek. HFSF emellett gyakorolja a tőketámogatás révén szerzett hitelintézeti részesedései felett a tulajdonjogot, kölcsönt nyújt a Hellén Betét- és Befektetésgaranciai Alap (Hellenic Deposit and Investment Guarantee Fund; HDIGF), elősegíti a hitelintézetek nemteljesítő hiteleinek kezelését⁴⁵.

4.2.4. Dánia

Dániában 5 „bankcsomagot” fogadtak el a 2007-2008-ban kezdődött pénzügyi válság kezelésére. Az 1. csomag (2008. október) célja a bankpánikok megakadályozása volt, ennek érdekében valamennyi betétre és rendes, biztosítatlan követelésekre az állam garanciát vállalt. A csomagból a későbbi szanálási keretrendszer kialakítása szempontjából a legfontosabb intézkedés a Pénzügyi Stabilitási Vállalat (Finansiel Stabilitet) létrehozása volt. A Finansiel Stabilitet kizárólagos állami tulajdonban van, a válságba került pénzügyi intézmények ellenőrzött keretek közötti megszüntetéséért volt felelős oly módon, hogy az intézmények ügyfelei zavartalanul tudják folytatni a banki ügyleteiket⁴⁶. Ez akként valósult meg, hogy az érintett pénzügyi intézmények felett a Finansiel Stabilitet átvette az irányítást és keresett stabil helyzetben lévő más pénzügyi intézményeket, amelyek a bajba jutott intézmény életképes részeit, üzletágait át tudta venni, a

⁴¹ World Bank Group (2016) 32-33. o.

⁴² HFSF Law 2. cikk (1) bekezdés

⁴³ HFSF Law 3. cikk (1) bekezdés

⁴⁴ HFSF Law 1. cikk (1) bekezdés

⁴⁵ HFSF Law 2. cikk (2) bekezdés

⁴⁶ World Bank Group (2016) 25. o.

fennmaradó intézmény pedig felszámolásra került. A 2. bankcsomag (2009. október) vagy hitelsomag az általános állami garancia lejártát követően a betétbiztosítás küszöbértékét 750 ezer dán koronára emelték, valamint 100 ezer dán koronáig a pénzügyi intézmények tőkehelyzetének erősítése céljából a dán kormány hibridkölcst nyújtott. A 3. kilépési csomag (2010. október) már eltörölte az általános állami garanciát és lehetővé vált az előresorolt (senior) nem biztosított hitelezők, valamint a 100 ezer euró kártalanítási összeghatárt meghaladó betétesek veszteségviselésbe történő bevonása annak érdekében, hogy a piaci mechanizmusok és a kockázatok árazása újra induljon⁴⁷. A 4. konszolidációs csomag (2011. augusztus) nagyobb ösztönzést teremtett az életképes intézmények számára, hogy átvegyék a bajba jutott intézmények kötelezettségeit, valamint magába foglalt egy eljárást, amellyel két bank szanálását is el lehetett kerülni, amely azonban a senior hitelezők veszteségviselésé eredményezte. A konszolidációs eljárás tartalmazta az állam és a garanciaalap általi kompenzációt, egyesülést, valamint 2012. március 30-tól egy biztosítási rendszert, amelyet előzetesen éves díjakból tölthettek fel. Ezen felül meghatározták a nemzeti szinten rendszerszintű jelentőséggel bíró pénzügyi intézmények körét. Az 5. fejlesztési csomag (2012. március) hivatott biztosítani, hogy a vállalkozások megfelelő finanszírozási forrásokhoz jutnak⁴⁸.

A BRRD 2015. márciusában került átültetésre és 2015. június 1-jén lépett hatályba. A szanálási hatósági hatáskörök megoszlanak a Dán Pénzügyi Felügyeleti Hatóság (Danish Financial Supervisory Authority – DFSA) és a Finansiel Stabilitet között. A DFSA a szanálási feltételek megállapításáig látja el a szanálási hatósági feladatokat. A Finansiel Stabilitettel együttműködve készíti el a szanálási terveket. A DFSA felelős a szanálhatósági akadályok elhárítását előíró, valamint az MREL-követelményt meghatározó határozatok végleges szövegezéséért. A DFSA állapítja meg az első két szanálási feltételt, azaz, hogy az intézmény fizetéseképtelen vagy várhatóan fizetéseképtelenné válik, valamint, hogy nincs privát megoldás a fizetéseképtelenség elhárításához, a Finansiel Stabilitet pedig a közérdek fennálltáról dönt. A Finansiel Stabilitet felelős a szanálási hatáskörök és a szanálási eszközök alkalmazásáért⁴⁹.

4.2.5. Portugália

A portugál szanálási törvény⁵⁰ 2012-ben lépett hatályba, amelyet még a BRRD átültetése előtt módosítottak a Banco Espirito Santo (BES) szanálására tekintettel⁵¹. A szanálási törvény már

⁴⁷ World Bank Group (2016) 25. o.

⁴⁸ World Bank Group (2016) 25. o.

⁴⁹ World Bank Group (2016) 26. o.

⁵⁰ Decree-Law no. 31-A/2012, amely a Decree-Law 114-A/2014 és a Decree-Law no. 114-B/2014 által módosításra került.

⁵¹ José Fazenda Martins “Closed bank resolution” under recent Portuguese law <https://www.iflr1000.com/NewsAndAnalysis/Closed-bank-resolution-under-recent-Portuguese-law/Index/1028> Letöltés időpontja: 2019. július 20.

figyelembe vette az akkori nemzetközi szakmai vitákat a szanálás szabályozásával összefüggésben. A szanálási szabályozás már tartalmazta a főbb szanálási alapelveket és célokat, valamint a vagyonértékesítés és az áthidaló intézmény szanálási eszközök alkalmazásának lehetőségét, ugyanakkor a hitelezői feltőkésítésre még nem volt lehetőség⁵².

4.2.6. Spanyolország

Spanyolországban a 2007-ben kezdődött pénzügyi válság főként a takarékszövetkezeteket (Cajas) érintette. 2009-ben került létrehozásra a Rendes Szerkezetátalakítási Alap (Fund for Orderly Bank Restructuring – FROB), amely egy kizárólagos állami tulajdonú alapként jött létre és a szerkezetátalakítási eljárások lefolytatása volt a feladata, illetve az állami támogatások bankok felé történő továbbítása⁵³. A FROB mellett a betétbiztosítási alap is jogosult volt támogatásban részesíteni egyes pénzügyi intézményeket. 2012-ben Spanyolország a bankrendszer feltőkésítése céljából 100 milliárd euróban részesült az ESM rendszerből⁵⁴. A FROB 2012-ben a korábbi szerkezetátalakítási hatáskörök mellé szanálási hatáskörökkel is felruházásra került⁵⁵. A jogszabályváltozást követően a FROB kormányzótanácsában hitelintézetek már nem vehettek részt, hanem csak a Spanyol Nemzeti Bank és a Gazdasági és Versenyképességi Minisztérium képviselői⁵⁶. A szerkezetátalakítást azokra a hitelintézetekre alkalmazták, amelyeknek állami támogatásra volt szükségük az életképességük helyreállítása érdekében és várható volt, hogy a támogatást vissza tudja fizetni vagy ugyan nem tudja visszafizetni, de a szanálásuk miatt nem lehetséges, hogy nagyon komoly fenyegetettséget jelentenek a pénzügyi stabilitásra⁵⁷. Szanálási eljárást abban az esetben indítottak közérdekből a pénzügyi stabilitás fenntartása érdekében, amennyiben a hitelintézet nem volt életképes vagy valószínűsíthetően a közeljövőben válna életképtelenné és elkerülendő volt a felszámolási eljárásban történő megszüntetése⁵⁸.

A válságkezelés további fontos eleme volt egy független eszközekezelő (SAREB), amely az állami támogatásban részesült bankok ingatlan portfólióját vette át, amelynek ellenértékéért az intézmények a SAREB által kibocsátott, államilag garantált hátrasorolt kötvényeket kaptak. A SAREB a FROB, a betétbiztosító, valamint magánbefektetők tulajdonában álló eszközekezelő, amelyet a meghatározott időtartamra hoztak létre⁵⁹.

⁵² World Bank Group (2016) 54. o.

⁵³ World Bank Group (2016) 66-67. o.

⁵⁴ World Bank Group (2016) 67. o.

⁵⁵ About FROB: <https://www.frob.es/en/Sobre-el-FROB/Paginas/Evolucion.aspx> Letöltés időpontja: 2020. május 16.

⁵⁶ J&A Garrigues, S.L.P.: Royal Decree-Law 24/2012, of August 31, 2012, on the restructuring and resolution of credit institutions 20.o.: https://www.garrigues.com/sites/default/files/docs/Updates-Corporate-23-2012_1.pdf Letöltés időpontja: 2020. május 16.

⁵⁷ J&A Garrigues, S.L.P.: Royal Decree-Law 24/2012 6. o.

⁵⁸ J&A Garrigues, S.L.P.: Royal Decree-Law 24/2012 3. o.

⁵⁹ World Bank Group (2016) 67. o.

A szabályozás figyelembe vette az akkor már kialakítás alatt lévő BRRD-t. A FROB így hatáskört kapott arra, hogy kötelező teherviselés keretében, az állami támogatás nyújtása előtt a tulajdonosokat, a hibrid tőkeinstrumentumok és az alárendelt adósságinstrumentumok jogosultjait kötelezze a veszteségviselésre a lehető legnagyobb mértékben az „egy hitelező sem járhat rosszabbul elv” (no creditor worse off - NCWO) figyelembevételével. Ez az elv az új szanálási keretrendszer egy kiemelt alapelve, amelynek az a lényege, hogy a tulajdonosok és a hitelezők egy szanálási eljárás keretében nem járhatnak rosszabbul, mint ahogy felszámolás esetén jártak volna⁶⁰. E szabályozás alapján az alkalmazott eljárásokban a tulajdonosok közel teljes mértékben elveszítették tulajdonrészüket, amíg az elsőbbségi részvényesek és az alárendelt hitelezők is viseltek veszteséget oly módon, hogy az elsőbbségi részvényesek elsődleges alapvető tőkét (CET1), amíg az alárendelt hitelezők választhattak, hogy saját tőkeelemet vagy hátrasorolt kötvényben részesülnek⁶¹. Számos esetben a preferenciális részvények és alárendelt adósságinstrumentumok tulajdonosai magánszemélyek voltak⁶². A tőzsdéi kereskedésben részt nem vevő intézmények esetében lehetőség volt arra, hogy a betétbiztosító egy diszkontált áron megvásárolja a részvényessé vált, korábbi lakossági hibrid instrumentum-tulajdonosoktól a részvényeket⁶³. Ennek köszönhetően számos peres eljárás elkerülhetővé vált⁶⁴. A szanálási hatáskörök gyakorlása megoszlott a Spanyol Nemzeti Bank és a FROB között. A szanálási feltételek fennálltáról a Spanyol Nemzeti Bank döntött, a szanálási akciótervről a FROB tett javaslatot, amelyet a Spanyol Nemzeti Bank hagyott jóvá, majd a FROB hajtotta végre⁶⁵.

A királyi rendelet külön rendelkezik a FROB döntéseivel szembeni jogorvoslati lehetőségekről. Ennek alapján a FROB társasági jogi döntései vonatkozásában más társaságok tulajdonosai, vezető tisztségviselői döntéseivel szemben előterjeszhető jogorvoslatokhoz képest nincs különbség. A korai beavatkozási, szerkezetátalakítási és szanálási döntéseket a Spanyol Nemzeti Banknak is jóvá kell hagynia, emiatt az e döntésekkel szembeni jogorvoslatoknál a FROB mellett a nemzeti bank is alperesként szerepel⁶⁶.

A hibridtőkével és az alárendelt adósságinstrumentumokkal kapcsolatos FROB intézkedésekkel szembeni jogorvoslatok korlátozottak⁶⁷. Nem terjedhetnek ki arra, amennyiben a FROB intézkedésével megsérti a kibocsátás feltételeit, továbbá nem tarthatnak igényt kártalanításra annak

⁶⁰ World Bank Group (2016) 67. o.

⁶¹ World Bank Group (2016) 68-70. o.

⁶² World Bank Group (2016) 70. o.

⁶³ World Bank Group (2016) 71. o.

⁶⁴ World Bank Group (2016) 71. o.

⁶⁵ J&A Garrigues, S.L.P.: Royal Decree-Law 24/2012: 9. o.

⁶⁶ J&A Garrigues, S.L.P.: Royal Decree-Law 24/2012: 24. o.

⁶⁷ J&A Garrigues, S.L.P.: Royal Decree-Law 24/2012: 3.2. pont 17. o.

okán sem, hogy az intézkedés következtében kár érte őket. Minden más igény tekintetében a hitelintézet tulajdonosai vagy tagjai, akik legalább a tőke 5%-át képviselik, az intézmény, amelyen keresztül a kibocsátás történik, a hibridtőke és az alárendelt adósságinstrumentumok jogosultjai, akik a forrásmanagementtel érintve voltak, azon kezelő szervezetek képviselői, akik a kibocsátáshoz a befektetőket keresték jogosultak jogorvoslattal élni⁶⁸.

4.2.7. Az európai irányelv megszületése

Az Európai Tanács 2009-ben az Egységes Kézikönyv (Single Rulebook) megalkotását tűzte ki célul, amely magába foglalja az EU pénzügyi szektora számára egységes szabályozási keretrendszert a belső piacnak a pénzügyi szolgáltatások piacán történő kiteljesedése érdekében.⁶⁹ Az Egységes Szabályozási Kézikönyv tartalmazza a hitelintézetekre irányadó tőkekövetelményeket, a betétbiztosítási rendszerek tökéletesítését és a helyreállítási és szanálási keretrendszer szabályozását⁷⁰.

Az Európai Bizottság a BRRD megalkotására irányuló szándékát az Egyesült Királyság által elfogadott szabályozás által is vezérelve 2009. októberében vázolta fel közleményében⁷¹, 2010-ben pedig egyrészt a nemzeti szanálási alapok felállításának szükségességét⁷², másrészt a szanálási hatáskörök és eszközökről szóló javaslatát⁷³.

Az FSB által lefektetett cölöpökre építve, az Európai Bizottság a válságkezelési szabályok kialakítása céljából az EU-ban harmonizált szanálási keretrendszerre vonatkozó első javaslatát 2012-ben hozta nyilvánosságra⁷⁴. 2014. júniusában elfogadásra került, majd 2014. július 2-án hatályba lépett a BRRD, amelyet a tagállamoknak 2014. december 31-ig kellett nemzeti jogrendszerükbe átültetni. Az átültetett irányelvi rendelkezések 2015. január 1-jétől már kötelezően alkalmazandóak a hitelezői feltőkésítés szanálási eszköz kivételével, amelyet legkésőbb 2016. január 1-jéig minden tagállamnak a nemzeti szanálási eszköztárának részévé kellett tennie.

⁶⁸ J&A Garrigues, S.L.P.: Royal Decree-Law 24/2012: 24. o.

⁶⁹ EBA honlapján elérhető: <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook>, Letöltés időpontja: 2019. augusztus 2.

⁷⁰ European Council (Council of the European Union): Banking union: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/banking-union/> Letöltés időpontja: 2019. augusztus 2.

⁷¹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, az Európai Bíróságnak és az Európai Központi Banknak a banki ágazatban a határokon átnyúló válságkezelés európai uniós keretéről {SEC(2009) 1389} {SEC(2009) 1390} {SEC(2009) 1407}: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0561&from=GA> Letöltés időpontja: 2019. augusztus 2.

⁷² Európai Bizottság: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és az Európai Központi Banknak: Bankszanálási Alapok COM (2010) 254.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0254&from=HU> Letöltés időpontja: 2019. augusztus 2.

⁷³ A Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a Régiók Bizottságának és az Európai Központi Banknak a pénzügyi ágazatbeli válságkezelés európai uniós keretéről: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0579&from=EN> Letöltés időpontja: 2019. augusztus 2.

⁷⁴ Javaslat az Európai Parlament és Tanács irányelve a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról és a 77/91/EGK és 82/891/EK tanácsi irányelv, a 2001/24/EK, 2002/47/EK, 2004/25/EK, 2005/56/EK, 2007/36/EK és 2011/35/EU irányelv, valamint az 1093/2010/EU rendelet módosításáról: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3d694c5e-9f14-11e3-8b87-01aa75ed71a1.0001.01/DOC_1&format=PDF Letöltés időpontja: 2019. augusztus 2.

A BRRD számos esetben adott felhatalmazást az Európai Bizottság részére szanálási vonatkozású, a tagállamokban közvetlenül alkalmazandó, rendeleti formában megalkotandó szabályozás- (RTS) és végrehajtástechnikai sztenderdek (ITS), illetve az EBA számára a nemzeti hatóságok által átültetendő iránymutatások elfogadására, amelyek döntő részre 2019. elejéig lényegében megszülettek. Az Európai Bizottság azonban mindezidáig adós maradt a harmadik országban székhellyel rendelkező tagállami fióktelepek rendszeres éves díjfizetésére vonatkozó módszertan kidolgozásával, amelynek megalkotására határidő nem került rögzítésre.

4.2.8. Az Egységes Szanálási Mechanizmus

Az Egységes Kézikönyv azonban nem állt meg a hármas védőháló irányelvi szintű szabályozásában, hanem a bankunió megvalósítását tűzte zászlajára. A bankunió három pillére épít: az Egységes Felügyeleti Mechanizmus (Single Supervisory Mechanism – SSM), az Egységes Szanálási Mechanizmus (Single Resolution Mechanism – SRM), valamint az Európai Betétbiztosítási Rendszer (European Deposit Insurance System – EDIS). A bankuniós szabályok az euróövezeti országokra vonatkoznak, illetve adott a lehetőség az euróövezeten kívüli tagállamoknak is a csatlakozásra.

Az SRM-ben részt vevő tagállamok számára a szanálási tevékenységgel összefüggő döntések meghozatala tekintetében a nem bankuniós tagállamokhoz képest szűkebb mozgásterük van figyelemmel arra, hogy a szanálási hatósági feladatok az intézmények mérete, illetve a pénzügyi stabilitásra gyakorolt hatásuk alapján megoszlanak a brüsszeli székhelyű Egységes Szanálási Testület (Single Resolution Board – SRB), valamint a nemzeti szanálási hatóságok között.

4.3. Magyar válságkezelés gyökerei

A magyar pénzügyi intézményi válságkezelés – az amerikai fejlődéshez hasonlóan – a magyarországi betétbiztosító, az Országos Betétbiztosítási Alap (OBA) alapításáig nyúlik vissza. Az OBA-t 1993-ban létrehozó törvény már megkülönböztette a betétesek kártalanítására és a kártalanítás megelőzésére szolgáló, a szanálási funkcióhoz hasonló válságkezelési feladatokat⁷⁵.

A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (1996. évi Hpt.) az OBA beavatkozásának relatív és abszolút korlátját állította fel. A törvény 104. § (2) bekezdése alapján relatív költségkorlátnak minősül, hogy „Az Alap a betétek befagyásának elkerülése érdekében köteles azt a megoldási módot választani, amely a betétesek és hitelintézetek, valamint a központi költségvetés számára a legkisebb hosszú távú veszteséggel jár”, amíg abszolút

⁷⁵ Jánossy-Garbainé-Gulácsi-Máger-Molnár: Az első tíz év, OBA, 2003, 43. o.

költségkorlátnak minősül, hogy a 104. § (5) bekezdéssel összhangban „a feltételes és feltétlen kötelezettségvállalások együttes összege nem haladhatja meg a hitelintézetnél elhelyezett biztosított betétek után a 101. § szerint kifizetendő kártalanítások és az Alapnál ezek kifizetésével kapcsolatban felmerült költségek várható összegét.” Az OBA pénzeszközeinek első, megelőző jellegű felhasználása 1995-ben az Agrobank feltőkésítéséhez volt köthető, amikor 500 millió forinttal járult hozzá az alaptőke felemeléséhez. A relatív költségkorlátra az OBA még az 1996. évi Hpt. hatályba lépését megelőzően figyelemmel volt az Iparbankház esetében, ahol az akkor felügyeleti hatósággal (Állami Bankfelügyelet) véghez vitt piacról történő kivezetés az OBA-t 3 milliárd forint kifizetésétől óvta meg. A felügyeleti hatóság kötelezte a bankot egy leépítést célzó intézkedési terv kidolgozására, végső célként megjelölve a tevékenységi engedély határidőre történő visszaadását, valamint hitel felvételét írta elő annak érdekében, hogy a bank betétesei és számlatulajdonosai, illetve egyéb hitelezői hozzájuthassanak a pénzükhöz.

Az Iparbankház esete jól mutatja, hogy ebben az időben a válságkezelés célja nem az intézmény megmentése volt, hanem a betétek befagyásának az elkerülése⁷⁶.

1998-ban a Reálbank esetében az OBA 3 milliárd forint tőkeinjekcióval vált a bank többségi tulajdonosává. A bank feltőkésítését az OBA részéről az motiválta, hogy elkerüljön egy esetleges nagyszámú kártalanítást. Az elképzelés szerint az OBA piaci befektetőt keresett volna a bank eladása érdekében, az átmeneti időszakban pedig „hídbankként” működött volna az intézmény⁷⁷. A többségi tulajdon megszerzését követően azonban az OBA felmérte a bank helyzetét és további veszteséget, illetve negatív tőkét állapított meg, amelynek fedezése már túlmutatott az OBA jogszabály által lehetővé tett költségviselő képességén. Az OBA emiatt nem tudta elérni a normális banki működési feltételek helyreállítását, illetve a potenciális vevők megkeresésével a bank eladásra történő felkészítését. Végül a bank tevékenységi engedélyét vissza kellett vonni és a betéteseket kártalanítani, ami akkoriban az OBA addigi legnagyobb kártalanítási ügyének számított⁷⁸.

4.3.1. A magyar szanálási szabályozás kialakulása

Magyarország az EU tagállamai közül élen járt a BRRD átültetésében, az implementációs folyamat az uniós jogalkotással párhuzamosan történt, így 2014. július 4-én az Országgyűlés el is fogadta a Szantv.-t. A törvény bizonyos rendelkezései (például Szanálási Alap felállítása) még e hónapban hatályba léptek, de a szabályok döntő többsége – így a szanálási eszköztár, köztük a

⁷⁶ Jánossy-Garbainé-Gulácsi-Máger-Molnár 50. o.

⁷⁷ Jánossy-Garbainé-Gulácsi-Máger-Molnár 49. o.

⁷⁸ Jánossy-Garbainé-Gulácsi-Máger-Molnár 51. o.

hitelezői feltőkésítés intézménye is – 60 nappal később váltak hatályossá. A törvény időközben több alkalommal került módosításra.

A Szantv. felhatalmazása alapján kormányrendeletben került szabályozásra a szanálási feladatkörében eljáró MNB-nek és a Szanálási Alapnak a szanálási eszközök alkalmazásával és a szanálási jogosultságok gyakorlásával kapcsolatban elszámolható költségekre vonatkozó részletes szabályai⁷⁹, a független értékelők kiválasztásának, a pályázati rendszer részletes szabályainak, a névjegyzékébe való felvétel feltételrendszerének és eljárási rendjének részletes szabályai⁸⁰, valamint a hitelezői feltőkésítést követő üzleti reorganizációs tervre vonatkozó részletszabályok⁸¹, illetve az MNB elnöke rendeletben állapította meg a fizetéseképtelenség és a várható fizetéseképtelenség mint szanálási feltétel tekintetében vizsgálandó követelmények megsértésének számszerűsíthető szempontrendszerét⁸². A Szantv. felhatalmazása alapján kormányrendeletben szabályozható a hitelezői feltőkésítés alkalmazása esetén a Szanálási Alap teherviselésére vonatkozó részletes szabályok, amely azonban még nem került megalkotásra. Megjegyzem, hogy mind a Szantv., mind az első szintű európai uniós szabályozás ebben a tekintetben részletes szabályokat tartalmaz. Az MNB elnöke emellett rendeletben szabályozhatja a szanálási tervhez és a szanáláshoz szükséges információkra vonatkozó adatszolgáltatási kötelezettség, valamint a szavatoló tőkére, leírható és átalakítható kötelezettségekbe való befektetésekre vonatkozó korlátozások részletes szabályait, valamint a közérdek szanálási feltétel meghatározásának módszertanát.

4.4. Összegzés

Fentiek alapján levonható a következtetés, hogy *az egységes európai szanálási keretrendszer nagymértékben épített az USA szabályozása mellett a tagállami nemzeti szabályozásokra, amelyek kialakítását álláspontom szerint az adott országban felmerült intézményi válsághelyzetek ösztönözték.* Erre figyelemmel elsősorban Dél-Európában (Ciprus, Görögország, Portugália, Spanyolország) voltak a szanálásnak nemzeti előzményei, de a fejlett pénzügyi szabályozással rendelkező Egyesült Királyság szabályozási gyakorlata is nagyban befolyásolta az uniós szabályozást.

Magyarországon sem előzmény nélküli a felszámolási eljáráshoz képest alternatív válságkezelési eljárások szabályozása, ugyanakkor az OBA szanálási hatáskörökhöz hasonló funkciói rövid ideig képezték a Hpt. részét. A magyar jogalkotó élen járt az egységes európai

⁷⁹ 363/2014. (XII.30.) Korm. rendelele

⁸⁰ 205/2014. (VIII.28.) Korm.rendelete

⁸¹ 217/2014.(VIII.15.) Korm. rendelele

⁸² 59/2014. (XII.19.) MNB rendelet

szabályozás átültetésében és a kapcsolódó intézményrendszer felépítésében, így a Szanálási Alap létrehozásában is. Magyarország az első tagállamok között ültette át a BRRD-t.

5. A SZANÁLÁSI HATÓSÁGI FUNKCIÓ

A BRRD alapján a tagállamoknak közigazgatási hatóságokat és közigazgatási hatáskörrel felruházott hatóságokat kell kijelölniük a szanálással kapcsolatos feladatok és kötelezettségek elvégzésére⁸³. Az irányelv azonban nem írja elő, hogy mely tagállami hatóságoknak kell ellátnia a szanálási funkciót, ugyanakkor kifejezetten nevesíti, hogy a központi bankok, minisztériumok, prudenciális felügyeletért felelős hatóságok (továbbiakban: felügyeleti hatóságok) is kijelölhetők. Amennyiben egy hatóság nem kizárólag a szanálási hatáskörökkel rendelkezik, a működési függetlenség biztosítása szükséges a felügyeleti és az egyéb feladatok között az összeférhetlenség elkerülése érdekében. A szanálási hatóság feladatainak az irányelv szerinti ellátásában részt vevő alkalmazottakat strukturális szempontból el kell választani az érintett hatóság egyéb funkcióival kapcsolatos feladatok ellátásában részt vevő alkalmazottaktól, illetve rájuk külön jelentési útvonalak vonatkoznak⁸⁴.

A szanálási hatóságok kijelölése tekintetében eltérő megoldások születtek. 21 tagállamban⁸⁵ egy hatóság látja el a szanálási hatósági feladatokat, míg 7 tagállamban⁸⁶ több hatóság között oszlanak meg a funkciók, jellemzően elkülönítve a szanálási tervezési és végrehajtási feladatokat. 16 tagállamban⁸⁷ a központi bankok rendelkeznek szanálási funkciókkal, amelyből 11-ben⁸⁸ – köztük Magyarországon is – valamennyi szanálási feladatot a központi bank lát el.

5.1. Egységes Szanálási Testület

A bankuniós tagállamokban a szanálási hatósági feladatok megoszlanak az Egységes Szanálási Testület (Single Resolution Board – SRB), valamint a nemzeti szanálási hatóságok között. Az SRB joghatósága alá tartoznak a határon átnyúló intézménycsoportok, az Európai Központi Banknak (EKB) a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról szóló 1024/2013/EU tanácsi rendelet alapján jelentősnek minősülő intézmények, valamint az EKB által a saját felügyeleti hatáskörébe vont intézmények vonatkozásában a szanálási tervek elkészítése, valamint a szanálással kapcsolatos döntések

⁸³ BRRD preambulum (15) bekezdés

⁸⁴ BRRD 3. cikk (3) bekezdés

⁸⁵ Ausztria, Belgium, Ciprus, Csehország, Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Hollandia, Írország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Németország, Olaszország, Portugália, Svédország, Szlovákia, Szlovénia

⁸⁶ Bulgária, Dánia, Észtország, Görögország, Horvátország, Románia, Spanyolország

⁸⁷ Belgium, Bulgária, Csehország, Ciprus, Egyesült Királyság, Görögország, Hollandia, Horvátország, Írország, Litvánia, Magyarország, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Szlovénia

⁸⁸ Belgium, Csehország, Ciprus, Egyesült Királyság, Hollandia, Írország, Litvánia, Magyarország, Olaszország, Portugália, Szlovénia

meghozatala⁸⁹. Emellett bankuniós tagállam akként is dönthet, hogy teljeskörűen átruházza a szanálási hatósági hatásköröket az SRB-re.⁹⁰ Fontos megjegyezni, hogy a fenti intézményi kör tekintetében a döntéseket bár az SRB hozza a szanálási intézkedések alkalmazásáról, azok végrehajtása az SRB utasításainak megfelelően a nemzeti szanálási hatóságok feladata. Megjegyzem, hogy a nemzeti szanálási hatóságok hatásköre az SRB joghatósága alá nem tartozó intézmények esetében is korlátozott figyelemmel arra, hogy az Egységes Szanálási Alap forrásainak felhasználása esetén a szanálási akcióterv elfogadása az SRB jóváhagyásához kötött, emellett számos beszámolási kötelezettséget is teljesíteniük kell az SRB felé⁹¹.

5.2. Az MNB, mint nemzeti szanálási hatóság

Hazánkban a jegybank 2013. október 1-je óta a kijelölt nemzeti szanálási hatóság. Az MNB-t egyes szakirodalmi vélemények „a végrehajtó hatalom körébe tartozó, közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított szervnek”⁹² is tekintik. *Véleményem szerint az MNB közigazgatási hatósági hatáskörei egységesen nem kezelhetők figyelemmel a monetáris hatósági feladataira irányadó függetlenségi szabályokra, amelyet megerősít a szakirodalomban is jelzett a monetáris politika alakítására vonatkozó, rendkívül széles függetlenség⁹³, ugyanakkor felettes szerv hiányában mivel hatósági döntéseit kizárólag a bíróság vizsgálhatja felül, a végrehajtó hatalom más szerveitől is széleskörű függetlenséget élvez.* A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (MNBtv.) a BRRD-vel összhangban a működési és strukturális függetlenség biztosítása céljából kifejezetten előírja, hogy a szanálási feladatkört csak az MNB elnökének vagy bármelyik alelnökének közvetlen alárendeltségében és irányításában lehet ellátni⁹⁴.

Emellett a Monetáris Tanács által meghatározott keretek között az MNB nevében a Pénzügyi Stabilitási Tanácsa (PST) hoz döntést a Szantv.-ben meghatározott szanálást elrendelő, valamint szanálási intézkedést alkalmazó határozatok tekintetében⁹⁵. A működési függetlenség biztosítéka, hogy a szanálásról szóló döntést a PST hozza meg azzal, hogy a felügyeleti feladatkört ellátó vezetők nem rendelkeznek szavazati joggal⁹⁶. A korlátozás valamennyi Szantv. szerinti közigazgatási hatósági döntésre kiterjed. Megjegyzem, hogy a Szantv. – a BRRD-vel összhangban – számos kérdésben ír elő a Felügyelettel való konzultációs kötelezettséget is.

⁸⁹ SRM-rendelet 7. cikk (2) bekezdés

⁹⁰ SRM-rendelet 7. cikk (5) bekezdés

⁹¹ SRM-rendelet 7. cikk (3) bekezdés

⁹² Kálmán János: A pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó hatóság helye és függetlensége a magyar központi közigazgatásban. In: Új Magyar Közigazgatás 7 (2014) 17.o.

⁹³ Kálmán (2014) 2. o.

⁹⁴ MNBtv. 4. § (15) bekezdés

⁹⁵ MNBtv. 13. § (2) bekezdés 1) pont

⁹⁶ Szantv. 17. § (10) bekezdés

Ahogy fentebb bemutatásra került, az EU számos tagállamában a jegybank látja el a szanálási hatósági feladatokat és több fejlett pénzügyi szabályozási múlttal rendelkező tagállam, mint az Egyesült Királyság vagy Hollandia a jegybankba integrálta mind a felügyeleti, mind a szanálási hatáskört. A felügyeleti funkció jegybank általi gyakorlása tendenciának tekinthető az EU-ban⁹⁷, ugyanakkor a szanálási funkció jegybankba integrálása is számos előnnyel járhat, különösen a más feladatkörökben (felügyeleti, makroprudenciális) összegyűjtött adatokhoz – amelyek a szanálási tervezéshez és végrehajtáshoz is szükségesek – való gyors hozzáférés biztosítása⁹⁸, emellett a szabályozás – ahogy fentebb említésre került – számos ponton ír elő a felügyeleti és a szanálási hatóság között egyeztetési kötelezettséget, amelynek végrehajtását e funkciók egy szervezeten belüli elhelyezése, kiegészítve a jegybank más, pénzügyi stabilitási funkcióival rendkívül hatékonyá teszi a válságokra való felkészülést és annak végrehajtását.

Mindezt véleményem szerint alátámasztja, hogy a szanálási feladatkörében eljáró MNB az elsők között folytatott le eredményesen szanálási eljárást, 2014. december és 2016. júniusa között került sor a döntően a kereskedelmi ingatlanhitelezésből származó, jelentős nemteljesítő hitelállománya miatt megrendült tőkehelyzetbe került MKB Bank Nyrt. (akkor még MKB Bank Zrt.) szanálására, a bank tőkehelyzetének megszilárdítása érdekében az érintett portfólió a vagyonértékesítés, illetve eszközelkülönítés eszközök alkalmazásával leválasztásra került⁹⁹.

⁹⁷ Sipos Ágnes: A tagállami jegybankok XXI. században – a felügyeleti hatósági és a szanálási jogkör szabályozása és a jegybanki függetlenség összefüggése néhány tagállamban 364. o. In: Kálmán János (Szerk.): Állam – Válság – Pénzügyek, Gondolat Kiadó, Budapest, 2017

⁹⁸ Sipos (2017) 365. o.

⁹⁹ Földényiné Lám Krisztina – Kómár András – Stréda Antal – Szegedi Róbert: Bankszanálás mint új MNB-funkció – az MKB Bank szanálása: Hitelintézeti Szemle, 15. évf. 3. szám, 2016. szeptember 24. o.

6. SZANÁLÁSI TERVEZÉS ÉS A SZANÁLHATÓSÁG ÉRTÉKELÉSE

A szanálási hatóság annak érdekében, hogy egy intézmény vonatkozásában a szanálási feltételek bekövetkezése esetén gyorsan és hatékonyan kezelni tudja a kialakult válsághelyzetet, köteles valamennyi hitelintézetre és befektetési vállalkozásra szanálási tervet készíteni. A szanálási terv tartalmazza mindazon szanálási intézkedéseket, amelyeket valamely intézménnyel szemben a szanálási hatóság a szanálási feltételek fennállta esetén foganatosíthat. A szanálási terv – a szanálási célokkal összhangban – nem feltételezheti rendkívüli pénzügyi támogatás igénybevételét. A szanálási tervet legalább évente felül kell vizsgálni, illetve minden olyan érdemi esemény bekövetkeztekor, amely szükségessé teheti azt¹⁰⁰.

A szanálási tervek elkészítésével és naprakésszé tételével egyidejűleg és annak céljából kell elvégezni a szanálhatóság értékelését¹⁰¹. A szanálhatóság értékelése magában foglalja annak vizsgálatát, hogy egy intézmény vagy csoportszintű szanálhatósági értékelés esetén egy csoport milyen mértékig szanálható anélkül, hogy feltételeznénk bármely rendkívüli állami pénzügyi támogatást a szanálás finanszírozási rendszerek igénybevételén túl (szanálási alap, betétbiztosító); bármely központi banki sürgősségi likviditási támogatást; bármely nem szokásos feltételű biztosítékkal, időtartamra és kamatozási feltételekkel nyújtott központi banki likviditási támogatást.

Valamely intézmény akkor minősül szanálhatónak, ha a szanálási hatóság számára megvalósítható és hiteles a rendes fizetéseképtelenségi eljárás keretében történő felszámolása vagy – a különböző szanálási eszközöknek és hatásköröknek az intézményre történő alkalmazása révén – a szanálása, a lehető legnagyobb mértékben elkerülve, hogy ez bármely jelentős negatív hatással járjon a letelepedés helye szerinti tagállam, más tagállam vagy az EU pénzügyi rendszereire nézve, beleértve a szélesebb körű pénzügyi instabilitás körülményeit vagy a rendszerszintű eseményeket is, és szem előtt tartva az intézmény által ellátott kritikus funkciók folytonosságának a biztosítását¹⁰².

Fentiek alapján először a rendes fizetéseképtelenségi eljárásban történő megszüntetés megvalósíthatóságát és hitelességét kell vizsgálni. E feltételek hiányában azt kell feltételezni, hogy a szanálás lehet a megfelelő válságkezelési mód, így ki kell választani az előnyben részesített szanálási stratégiát, majd ennek hitelességét, illetve megvalósíthatóságát kell értékelni¹⁰³. Fontos

¹⁰⁰ A BRRD I 10. cikk (6) bekezdése alapján az intézmény jogi vagy szervezeti felépítésével, tevékenységével vagy pénzügyi helyzetével kapcsolatos minden olyan érdemi változás után el kell végezni, amely jelentős hatással lehet a terv eredményességére, vagy másképpen szükségessé teszi a szanálási terv módosítását.

¹⁰¹ BRRD I 15. cikk (3) bekezdés

¹⁰² BRRD I 15. cikk (1) bekezdés

¹⁰³ 2016/1075/EU rendelet 23. cikk (1) bekezdés

emellett kiemelni, hogy a szanalási hatóságoknak nem kizárólag az adott tagállam pénzügyi stabilitására nézve hátrányos hatásokat kell vizsgálnia, hanem ezt EU-s szinten, valamennyi tagállamra kiterjedően kell elvégezni.

A BRRD meghatározza mind a szanalási terv kötelező tartalmi elemeit¹⁰⁴, mind a szanalhatósági értékelés során elvégzendő lépéseket¹⁰⁵, ugyanakkor sem a terv valamennyi elemének kidolgozására, sem a szanalhatósági értékelés teljes mélységének elvégzésére nem határoz meg határidőt. Az Európai Bankhatóság (EBA) 2022-ben tette közzé szanalhatósági iránymutatásait, amelyben 2024. január 1-jét jelölte meg határidőként az iránymutatásokban meghatározott követelmények teljesítésére mind az intézmények, mind a szanalási hatóságok számára, amely lényegében a teljeskörű szanalási tervezést jelenti¹⁰⁶.

A szanalási hatóságok általában éves gyakoriságú tervezési ciklusokban mélyítik a szanalási tervek részletezettségét, amely feltételezi az egyre szélesebb körű szanalhatósági értékelések elvégzését is¹⁰⁷. A gyakorlatban a szanalási hatóságok jogszabályi felhatalmazással élve elvárják az intézmények közreműködését is a szanalhatósági értékelésekben¹⁰⁸, illetve a szanalási tervek elkészítésében, különös tekintettel a szükséges adatok rendelkezésre bocsátásában, illetve a terv egyes részeinek kidolgozásában, az előnyben részesített szanalási stratégia intézményi feltételeinek biztosításában (például hitelezői feltőkésítés végrehajtása forgatókönyve egyes részeinek kidolgozása). E körben említésre érdemes az Angol Nemzeti Bank által közzétett kapcsolódó szakmapolitikai dokumentum, amely alapján az intézményeknek (i) teljesíteniük kell az MREL-követelményt, támogatniuk kell a tőkehelyzetük időszakos felülvizsgálatát, valamint képeseknek kell lenniük a szanalás esetén megfelelő likviditás biztosítására¹⁰⁹, emellett (ii) a szanalás, illetve a szerkezetátalakítás alatt is képesnek kell lenniük folytatni a megmaradó tevékenységüket, illetve (iii) hatékonyan kell koordinálniuk és kommunikálniuk a célokat az intézményen belül, a hatóságokkal, valamint a piaci szereplőkkel annak érdekében, hogy a szanalás rendben folyjon¹¹⁰. Meglátásom szerint az (iii) inkább a szanalási eljárást lefolytató szanalási hatóság feladata.

Kiemelésre érdemes a (ii) pont, amely fentiekén túl megköveteli, hogy a szanalás ne érintse az intézmény pénzügyi szerződéseit¹¹¹, azok ne kerüljenek megszüntetésre és továbbra is biztosított

¹⁰⁴ BRRD 10. cikk (7) bekezdés

¹⁰⁵ BRRD melléklet C szakasz

¹⁰⁶ EBH iránymutatások a BRRD 15. és 16. cikkei szerinti szanalhatóság fejlesztésére az intézmények és a szanalási hatóságok számára (Szanalhatósági iránymutatások (EBA/GL/2022/01))

¹⁰⁷ SRB annual report

¹⁰⁸ BRRD 10. cikk (5) bekezdés

¹⁰⁹ Az (i) pont tekintetében az MREL-lel foglalkozó fejezetben mutatjuk be bővebben az Angol Nemzeti Bank megközelítését.

¹¹⁰ The Bank of England's Approach to Assessing Resolvability Appendix 1 Statement of Policy, 36. o. 2019 Letöltés időpontja: 2020. január 4.

¹¹¹ A BRRD a pénzügyi szerződés fogalmát a 2. cikk (1) bekezdés 100. pontjában rögzíti.

legyen a pénzügyi infrastruktúrák által nyújtott szolgáltatásokhoz történő hozzáférés. A szakmapolitikai dokumentum hangsúlyozza, hogy mindez nélkülözhetetlen a folyamatos üzleti tevékenység ellátásához, amellyel vissza lehet térni a hosszú távú életképességhez. Ez azt is jelenti, hogy építeni kell az intézmény saját maga által kialakítandó helyreállítási tervre, amelyet a felügyeleti hatóság hagy jóvá és amelynek során lehetőség nyílik az életképes üzleti tevékenység folytatásához szükséges működési és támogató szolgáltatások azonosítására, azok esetleges elkülönítésére és reorganizációjára támogatva ezzel a szerkezetátalakítási lehetőségeket. Fentiekből következően tehát e pont vonatkozásában az intézménynek a pénzügyi szerződések hatályban maradásának biztosításához, a működési folytonosság fenntartásához, a pénzügyi infrastruktúrákhoz való hozzáféréshez, valamint a szerkezetátalakítás tervezéséhez szükséges feltételekkel, erőforrásokkal kell rendelkeznie¹¹².

6.1. Szanálási stratégiák

A szanálási stratégia fogalmát a szanálási tervezés és a szanálhatóság értékelésének számos részletszabályát tartalmazó 2016/1075/EU rendelet 2. cikk 2. pontja akként határozza meg, hogy az a szanálási terv által meghatározott szanálási intézkedések csoportja, az előnyben részesített szanálási stratégia pedig az a stratégia, amely a leginkább alkalmas a szanálási célok elérésére az intézmény vagy csoport szerkezetére, valamint üzleti modelljére, valamint a csoportba tartozó jogi személyre vonatkozó szanálási szabályozásokra figyelemmel. A fenti definíción túl a rendelet aszerint is megkülönbözteti a szanálási stratégiákat – összhangban a nemzetközi pénzügyi intézmények felügyeletére és a szanálására vonatkozó szabályozási ajánlásokat kidolgozó Financial Stability Board (FSB) iránymutatásával –, hogy egy adott pénzügyi intézményi csoporton belül kizárólag az anyavállalat (Single Point of Entry - SPE) vonatkozásában lefolytatott és rajta keresztül közvetve a leányvállalatokat is érintően kerül sor szanálásra vagy a csoporton belül több leányvállalatnál lefolytatott szanálási eljárások révén történik meg a kritikus (alapvető) funkciók folyamatos működtetésének biztosítása (Multiple Point of Entry – MPE), illetve a rendszerszintű pénzügyi stabilitás megóvása (2016/1065/EU rendelet 2. cikk 5. és 6. pontjai).

A beavatkozási pont szerinti szanálási stratégiának döntő hatása van az alkalmazandó szanálási eszközökre és abból következően az MREL-követelmény mértékére és teljesítésének módjára, emiatt az alábbiakban áttekintést adok az SPE és az MPE stratégia fő jellemzőiről.

¹¹² u.o. 45.o.

6.1.1. „Egyablakos” szanálás /Single Point of Entry (SPE)/

Az egyablakos szanálás célja a teljes pénzügyi intézménycsoport működésének egységben történő helyreállítása oly módon, hogy kizárólag a csoport csúcsán elhelyezkedő anyavállalat kerül szanálás alá. Amennyiben az anyavállalat számára előírt a szavatoló tőkére, illetve leírható és átalakítható kötelezettségre vonatkozó konszolidált minimumkövetelmény (a nemzetközi terminológiában: Minimum Requirements of Own Funds and Eligible Liabilities, MREL) ténylegesen rendelkezésre áll a hitelezői feltőkésítés szanálási eszköz végrehajtására, a csoport leányvállalatai képesek lesznek tovább folytatni a tevékenységüket. Az SPE stratégia eredményes megvalósításának természetesen fontos feltétele, hogy a csoport szintű szanálási hatóság, mint home hatóság határozatainak végrehajtását a leányvállalatok szanálásáért felelős host hatóságok is elősegítsék. Ha bármelyik host hatóság megtagadja a home hatóság határozatának a végrehajtását, az SPE stratégia nem lesz képes elősegíteni a szanálás eredményességét. A BRRD megszületése előtt az Egyesült Királyság, Svájc és az USA is az SPE stratégiának megfelelő szanálási stratégiát alakított ki egymással szorosán együttműködve.

6.1.2. A „Többablakos” szanálás /Multiple Point of Entry (MPE)/

A többablakos szanálás alkalmazása esetén a szanálási stratégia lényege, hogy nem egy beavatkozási pontból, hanem több csoporttag szanálás alá vonásán keresztül kerül a fizetéképtelenség vagy várható fizetéképtelenség elhárításra. Ebben az esetben az egyes csoporttagokért felelő szanálási hatóságok egyedileg folytatják le a szanálás lefolytatására irányuló eljárásokat. Az MPE stratégia alkalmazásának feltétele, hogy a csoporttagok a kockázatkezelés, finanszírozás tekintetében kevésbé fűggnnek az anyavállalattól.

6.2. A szavatolótőkére, leírható, illetve átalakítható kötelezettségekre vonatkozó minimumkövetelmény (MREL-követelmény), mint a hitelezői teherviselés bázisa

A szanálás finanszírozásának három forrását különböztetjük meg Restoy felosztása alapján azt némileg kiegészítve azzal, hogy az egyes forrástípusok között sorrendet állítunk fel¹¹³: Az intézmény saját forrásainak felhasználása veszteségviselési képessége keretében, a pénzügyi közvetítőrendszer szereplői által nyújtott finanszírozás a szanálási és betétbiztosítási alapokba fizetett díjakon keresztül, valamint a közpénzből történő finanszírozás, amelyhez hozzátenném, hogy erre csak a legvégső esetben kerülhet sor. Annak érdekében, hogy első helyen a tulajdonosok, majd a hitelezők viseljék a veszteséget, illetve a feltőkésítés terheit, az intézményeknek meghatározott minőségű és

¹¹³ Restoy Fernando: How to improve funding of bank resolution in the banking union: the role of deposit insurance, Speech by Mr Fernando Restoy, Chairman, Financial Stability Institute, Bank for International Settlements, at the 2021 Biennial International Association of Deposit Insurers Research Conference "Navigating the New Normal for Financial Stability, Deposit Insurance and Bank Resolution", Basel.: <https://www.bis.org/speeches/sp210511.htm> Letöltés időpontja: 2022.március 14.

mennyiségű leírásra, illetve átalakításra alkalmas instrumentumokat kell tartaniuk egy „elsődleges védvonal” fenntartása érdekében, amely válsághelyzetben elsőként vehető igénybe. Jelen fejezetben bemutatásra kerül, hogy a kötelezően tartandó veszteségviselési és feltőkésítési célokra tartandó instrumentumokra vonatkozó szabályozás miként került a nemzetközi sztenderdekből átültetésre az európai uniós, illetve a magyar szabályozásba.

6.2.1. A veszteségviselési és feltőkésítési kapacitás a nemzetközi sztenderdekben

Az FSB 2010-ben meghatározott ütemtervének részét képezte, hogy a rendszerszinten jelentős intézményeknek kiegészítő veszteségviselési képességgel kell rendelkezniük a további működésük érdekében. Ennek is azt a célt kell szolgálnia, hogy a globális rendszerszinten jelentős intézmények (global systemically important banks; G-SIB) esetében egyrészt ne merüljön fel nehézségként a „too big to fail” problematikája (azaz, hogy a rendszerszinten jelentős intézmények felszámolás keretében történő megszüntetése pénzügyi stabilitási zavarokat okozzon), másrészt szanálhatóak legyenek közpénz felhasználása nélkül. Fenti célok érdekében az intézményeknek elegendő veszteségviselési kapacitással kell rendelkezniük, hogy mind a szanálást megelőzően, mind a szanálás alatti veszteségeket képesek legyenek elviselni¹¹⁴. A felügyeleti hatóság korai beavatkozása – még a fizetéseképtelenné válást megelőzően – kezelheti a felmerülő veszteségeket és ebből következően a szanálás elrendelésének időpontjában pozitív eszközértékkel is rendelkezhet valamely intézmény, azonban az FSB által is kiemelten, a tapasztalatok azt mutatják, hogy a szanálást megalapozó értékelések is fednek fel korábban nem érvényesített veszteségeket¹¹⁵.

E követelményt a „too big to fail” jelenség kezelését célzó, 2013-ban az FSB-nek a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottsággal (Basel Committee on Banking Supervision; BCBS) közösen készült szakmapolitikai anyaga még a megszűnő intézmény veszteségviselési képességének nevezi¹¹⁶ („Gone Concern Loss Absorbing Capacity”; GLAC). A megnevezés véleményem szerint nem volt a legpontosabb figyelemmel arra, hogy már ebben a dokumentumban is a GLAC feltőkésítési mennyiség részt is tartalmazott, amely szemben a „Gone concern szemlélettel” a további működést is feltételezi („Going concern”). Az elnevezés feltehetően abból ered, hogy a szakirodalomban az úgynevezett „Going concern” tőke azon követelésekre (a kibocsátó szempontjából kötelezettségre) vonatkozik, amelyek értéke a kibocsátó által csökkenthető anélkül, hogy fizetéseképtelenné válna¹¹⁷.

¹¹⁴ Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet, FSB, 2015. november (TLAC Term Sheet), 3. o. <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/TLAC-Principles-and-Term-Sheet-for-publication-final.pdf> Letöltés időpontja: 2022. március 14.

¹¹⁵ TLAC Term Sheet, 5. o.

¹¹⁶ TLAC Term Sheet, 5. o.

¹¹⁷ Gleeson, Guynn, 2016, 49. o.

A „Gone concern” tőke ezzel szemben arra a követelésre vonatkozik, amely a fizetéképtelenség feltételeinek beálltát követően írható csak le¹¹⁸. Az FSB bár 2014 végére célozta meg, végül 2015-ben került közzétételre a nemzetközi szintű egyetértésen alapuló, a G-SIB-re vonatkozó veszteségviselési és feltőkésítési követelmény alapelveiről szóló dokumentuma a teljes veszteségviselési képességről („Total Loss Absorbing Capacity”; TLAC). A fogalmi elnevezés továbbra sem tükrözi, hogy a definíció a veszteségviselés mellett a feltőkésítéshez szükséges forrásállományt is lefedi.

6.2.2. TLAC-sztenderdek célja és bevezetése

Fentiek alapján a veszteségviselési és feltőkésítési mennyiség célja, hogy biztosítható legyen a szanálás végrehajtása oly módon, hogy annak a lehető legkisebb hatása legyen a pénzügyi stabilitásra, biztosítva a kritikus funkciók fenntartásának folyamatosságát és – ahogy fentebb említésre – az adófizetők veszteségviselésétől való megkímélését¹¹⁹, a piaci bizalom magas szinten történő megőrzésével. Ez tekinthető a legfontosabb alapelvnek, a többi ebből következik. A feltőkésítési mennyiséggel szemben fontos követelmény, hogy a kritikus funkciók biztosítása érdekében a szanálást követően fennmaradó vagy létrejövő intézménynek meg kell felelnie az engedélyezési feltételeknek, amellyel biztosítható az intézménnyel szembeni piaci bizalom is¹²⁰.

A minimum TLAC-követelményt két fázisban kellett bevezetni, 2019. január 1-jétől legalább a szanálás alá vonható csoport kockázattal súlyozott eszközérték-szintjének (Risk Weighted Assets – RWA)16 százalékával kellett megegyeznie (TLAC RWA minimum), 2022. január 1-jétől pedig 22 százalék. A TLAC-követelménybe ugyanakkor a Bázel III szerinti szabályozási tőkepuffer nem tartozik bele, amelynek ettől függetlenül is meg kell felelni. A minimum TLAC-követelményhez legalább a Bázel III szerinti tőkeáttételi mutató (TLAC LRE minimum) 6 százalékát is teljesíteni kellett 2019. január 1-jétől, illetve 6,75 százalékát 2022. január 1-jétől. Fontos megjegyezni, hogy fentiek csak minimumkövetelmények, a hatóságok ennél magasabb szintű TLAC-követelményt is megállapíthatnak¹²¹.

6.2.3. A TLAC-sztenderdek átültetése az európai uniós jogba

Az európai szanálási irányelv (Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD) 2014. májusi elfogadásakor – még a TLAC-sztenderdek nyilvánosságra hozatalát megelőzően – már követelményként támasztotta a hatálya alá tartozó intézményekkel szemben a szavatolótőkéen felül veszteségviselési és feltőkésítési kapacitás biztosítását a szavatolótőkére, a leírható, illetve

¹¹⁸ Gleeson, Guynn, 2016, 49. o.

¹¹⁹ TLAC Term Sheet, 5. o.

¹²⁰ TLAC Term Sheet 6. o.

¹²¹ TLAC Term Sheet 10. o.

átalakítható kötelezettségekre vonatkozó minimumkövetelmény (Minimum Requirements of Own Fund and Eligible Liabilities – MREL-követelmény) szanálási hatósági megállapításán keresztül. Az MREL-követelményre vonatkozó szabályozást – a TLAC-sztenderdeket megelőzve – és az FSB-nek a szanálási keretrendszer kialakításának legfontosabb elveire vonatkozó, Key Attributes-ra építve már 2015. januárjától elvileg minden EU-s tagállamban a nemzeti jogrendszer részeként alkalmazni kellett. A TLAC-sztenderdek átültetését az is indokolta, hogy az MREL-követelménnyel történő harmonizáltságának hiánya többletköltséget, valamint adott esetben versenytorzulásokat is eredményezne, amennyiben az eltérő tagállamokban letelepedett hasonló intézmények eltérő mértékű veszteségviselési, illetve feltőkésítési mennyiség tartására lennének kötelezettek¹²².

Az Európai Bizottság a 2015. november 24-i, „A bankunió megvalósítása felé” című közleményében vállalt kötelezettségének eleget téve, 2016. novemberében jogalkotási javaslatot terjesztett elő a TLAC-sztenderdek átültetése céljából¹²³. Az implementáció figyelemmel volt a már meglévő MREL-követelményre vonatkozó szabályozásra, ennek megfelelően egy közös keretrendszer került létrehozásra egymást kiegészítő elemekkel. A TLAC-sztenderd a globálisan rendszerszinten jelenős intézményekre (G-SIB) vonatkozó, harmonizált minimumszintje az 575/2013/EU rendelet (CRR) módosítása révén került átültetésre az uniós jogszabályokba, míg a rájuk vonatkozó intézményspecifikus többlettőkekövetelmény és a nem G-SIB-ekre vonatkozó intézményspecifikus követelmény pedig a BRRD-ben kerültek szabályozásra¹²⁴.

A szabályozói tőkekövetelményekre vonatkozó EU-s irányelv (Capital Requirements Regulation – CRR), illetve a BRRD TLAC-sztenderdek átültetéséhez kapcsolódó módosításai (CRR II és BRRD II) végül 2019. május 20-án kerültek elfogadásra, az irányelvi rendelkezéseket 2020. év végéig kellett az uniós tagállamoknak átültetniük. Magyarországon 2020. december 28-án lépett hatályba a felülvizsgált szabályozás, illetve annak gyakorlati tapasztalatok szerinti kiegészítése 2021. augusztus 2-án. A továbbiakban – amennyiben indokolt a megkülönböztetés – a 2014-ben elfogadott szanálási irányelvre a BRRD I, a 2019-ben, a BRRD I-et módosító irányelvre a BRRD II¹²⁵ rövidítést vezetem be.

¹²² BRRD II preambulum (3) bekezdés

¹²³ Az Európai Parlament és Tanács (EU) 2019/879 irányelve (2019. május 20.) a hitelintézetek és a befektetési vállalkozások veszteségviselő és feltőkésítési képessége tekintetében a 2014/59/EU irányelv, valamint a 98/26/EK irányelv módosításáról preambulum (1) bekezdés

¹²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/876 rendelete (2019. május 20.) az 575/2013/EU rendeletnek a tőkeáttételi mutató, a nettó stabil forrásellátottsági ráta, a szavatolótőkére és a leírható, illetve átalakítható kötelezettségekre vonatkozó követelmények, a partnerkockázat, a piaci kockázat, a központi szerződő felekkel szembeni kitettségek, a kollektív befektetési formákkal szembeni kitettségek, a nagykockázat-vállalások és az adatszolgáltatási és nyilvánosságra hozatali követelmények tekintetében történő módosításáról, valamint a 648/2012/EU rendelet módosításáról (CRR2) preambulum (16) bekezdés

¹²⁵ Az Európai Parlament és Tanács (EU) 2019/879 irányelve (2019. május 20.) a hitelintézetek és a befektetési vállalkozások veszteségviselő és feltőkésítési képessége tekintetében a 2014/59/EU irányelv, valamint a 98/26/EK irányelv módosításáról

A TLAC és az MREL-követelmény között a legfőbb eltérések az alábbiak szerint foglalhatók össze¹²⁶:

- A TLAC kizárólag a G-SIB-ekre, amíg az MREL valamennyi EU-ban székhellyel rendelkező intézményre vonatkozik. Világszinten jelenleg 30 intézmény került G-SIB-ként azonosításra, amelyből 13 az EU-ban rendelkezik székhellyel;
- A TLAC alapvetően az egy beavatkozási pont szerinti szanalási stratégia (Single Point of Entry – SPE) végrehajtásának támogatására került kialakításra, ezzel szemben, az MREL-követelmény előírása során a szanalási és felügyeleti hatóságok a szanalási tervezés során kijelölt szanalási stratégia megvalósítása érdekében nagyobb szabadsággal rendelkeznek, így az erre vonatkozó szabályok a több beavatkozási pont szerinti szanalási stratégia (Multiple Point of Entry – MPE) szanalási stratégia szerinti sajátosságok figyelembevételével is alkalmazandók.

6.2.4. A TLAC és az MREL-követelmény hatálya

A TLAC-követelményt valamennyi olyan entitásra elő kell írni, akivel szemben szanalás esetén szanalási intézkedést alkalmaznak (szanalás alá vonható szervezet) a G-SIB csoporton belül. A TLAC-követelmény a szanalás alá vonható csoport szintjén biztosítja a megfelelő veszteségviselési és feltőkésítési kapacitást, ebből következően a TLAC-követelményt a szanalási csoport szintjén konszolidáltan kell előírni.¹²⁷ A szanalás alá vonható csoporton belül ki kell jelölni a szanalás alá vonható szervezetet, amely lehet anyavállalat, köztes vagy végső holdingtársaság a szanalási stratégia függvényében. A szanalás alá vonható szervezet és a leányvállalatok, amelyek önmagukban nem minősülnek szanalás alá vonható szervezetnek és nem tekinthetők más szanalás alá vonható szervezet leányvállalatának, alkotnak egy szanalás alá vonható csoportot.

Az MREL-követelmény hatálya a TLAC-sztenderdek átültetését követően lényegében nem változott, továbbra is valamennyi intézményre – nemcsak a G-SIB-ekre – kell előírni, a BRRD hatálya alá tartozó egyéb szervezet vonatkozásában – kivéve a harmadik országban székhellyel rendelkező intézmények tagállami fióktelepeit – a követelmény megállapítása pedig a szanalási hatóság mérlegelési jogkörébe tartozik. Abban azonban lényeges különbség mutatkozik a korábbi szabályozáshoz képest, hogy az egyes szervezeteknek milyen szinten kell teljesíteniük az MREL-követelményt. A BRRD I alapján valamennyi érintett szervezet számára elvárás volt az egyedi megfelelés, emellett az EU-szintű anyavállalatnak összevont alapon is meg kellett felelni.

¹²⁶ Steifmüller Christian M.: TLAC/MREL: Making failure possible? FinanceWatch, 2016. 15. o. <https://www.finance-watch.org/wp-content/uploads/2018/08/Finance-Watch-Policy-Brief-March-2016.pdf> Letöltés időpontja: 2021. november 22.

¹²⁷ TLAC Term Sheet, 10.o.

A BRRD II a TLAC-sztenderdekkel összhangban bevezette a szanálás alá vonható szervezet és a szanálás alá vonható csoport fogalmait. Szanálás alá vonható szervezetnek minősül az a szervezet, amellyel szemben a szanálási terv szanálási intézkedést irányoz elő, szanálás alá vonható csoport alatt értjük a szanálás alá vonható szervezetet és annak leányvállalatait, akik maguk nem minősülnek szanálás alá vonható szervezetnek vagy más szanálás alá vonható szervezetek leányvállalatainak¹²⁸. A központi szervre és az ahhoz tartósan kapcsolt hitelintézetekre speciális szabályok vonatkoznak.

A BRRD II alapján a szanálás alá vonható szervezeteknek összevont, amíg a szanálás alá nem vonható szervezeteknek pedig egyedi alapon kell megfelelniük az MREL-követelménynek. Fentiekből következően – a korábbi szabályozáshoz képest – az EU-szintű anyavállalatnak már nem kell egyszerre egyedileg és összevontan is teljesíteni a követelményt, hanem amennyiben szanálás alá vonható szervezet, abban az esetben összevont alapon, ha pedig szanálás alá nem vonható szervezet, akkor egyedileg kell megfelelnie az MREL-követelménynek. További lényeges szabály, hogy a harmadik országokban székhellyel rendelkező szervezetek leányvállalatainak is egyedi szinten kell teljesíteniük az MREL-követelményt. Azon EU-szintű anyavállalatoknak is, amelyek harmadik országbeli szervezetek leányvállalatai, összevont alapon kell megfelelniük az MREL-követelménynek. Utóbbi szabály feltehetőleg azzal függ össze, hogy két vagy több olyan EU-s intézménynek, amely ugyanazon harmadik országbeli csoporthoz tartoznak, rendelkezniük kell az EU-ban egy közbülső anyavállalattal. Ezen EU-szintű anyavállalatnak abban az esetben is összevont alapon kell teljesíteni az MREL-követelményt, ha egyébként nem minősül szanálás alá vonható szervezetnek¹²⁹.

A TLAC-sztenderdek meghatározott kritériumokat teljesítő, egy vagy több szanálás alá nem vonható leányvállalat által alkotott jelentős alcsoportok vonatkozásában követelik meg az úgynevezett belső TLAC-követelmény teljesítését, amelyet a szanálás alá vonható szervezeteknek kell lejegyezniük és a mértékének a konszolidált (külső) TLAC-követelmény 75-90 százalékát kell kitennie. A felülvizsgált uniós szabályozás kizárólag a nem uniós G-SIB-ek uniós leányvállalatai vonatkozásában követelik meg, hogy a TLAC-küszöbértékeknek megfelelő követelmény 90 százalékával egyenlő MREL-követelményt teljesítsenek¹³⁰.

¹²⁸ BRRD II 2. cikk (1) bekezdés (83a) és (83b) pontok

¹²⁹ BRRD 45f. cikk (1) bekezdés

¹³⁰ CRR 92b. cikk (1) bekezdés

6.2.5. Az MREL-követelmény számítása

6.2.5.1. Az MREL-követelmény számítása a BRRD I alapján

Az MREL-követelmény két komponensből tevődik össze: a veszteségviselési és a feltőkésítési mennyiségből. Az MREL-követelményt a BRRD II hatályba lépését megelőzően a szavatoló tőke és a leírható, illetve átalakítható kötelezettségek összegeként kellett kiszámítani, és az intézmény teljes kötelezettségállományának és szavatoló tőkéjének százalékában kellett kifejezni¹³¹. A BRRD I felhatalmazása alapján az MREL-követelmény számítását közvetlenül alkalmazandó EU-s rendelet (MREL-rendelet) határozta meg¹³².

A veszteségviselési mennyiség megegyezik az intézményre előírt tőkekövetelménnyel (alapértelmezett veszteségviselési mennyiség). Az MREL-rendelet alapján az alapértelmezett veszteségviselési mennyiség a teljes kockázati kitettség 4,5 százalékának megfelelő CET1 tőkemegfelelési mutató, a teljes kockázati kitettség 6 százalékának megfelelő Tier 1 tőkemegfelelési mutató, a teljes kockázati kitettség 8 százalékának megfelelő teljes tőkemegfelelési mutató, a kiegészítő szavatoló tőke tartására vonatkozó, a felügyeleti hatóság által előírt követelmény, illetve a kombinált tőkepufferkövetelmény összege vagy a tőkeáttételi mutató és a Bazel I. alsó korlát eléréséhez szükséges magasabb összeg.¹³³ Több hatóság – köztük az MNB – MREL-policyja kifejezetten kiemelte¹³⁴, hogy a Bazel I alsó korlát 2017. december 31. óta kivezetésre került¹³⁵, amíg a tőkeáttételi mutató még teljes körűen nem került a bevezetésre, erre figyelemmel e két követelmény vonatkozásában a rendelkezés nem alkalmazandó.

A szanálási hatóság azonban a fenti alapértelmezett veszteségviselési összegnél magasabb vagy alacsonyabb összegben is meghatározhatta a veszteségviselési mennyiséget. Magasabb összegben történő meghatározásra abban az esetben volt lehetőség, amennyiben az intézmény üzleti modelljével, finanszírozási modelljével és kockázati profiljával kapcsolatban a felügyeleti hatóságtól kapott információk figyelembevételével az alapértelmezett veszteségviselési összeg nem tükrözi teljes mértékben a szanálás során fedezendő veszteségeket vagy — ez a szanálhatóság akadályának csökkentéséhez vagy megszüntetéséhez, vagy a csoporthoz tartozó más szervezetek által kibocsátott MREL-instrumentumok állományát érintő veszteségek viseléséhez szükséges¹³⁶.

¹³¹ BRRD 45. cikk (1) bekezdés

¹³² a Bizottságnak (EU) a 2014/59/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a szavatoló tőkére és a leírható, illetve átalakítható kötelezettségekre vonatkozó minimumkövetelmény megállapításának módjával kapcsolatos kritériumokat meghatározó szabályozástechnikai standardok tekintetében történő kiegészítéséről szóló 2016/1450/EU felhatalmazáson alapuló rendelete, BRRD I 45. cikk (2) bekezdés

¹³³ MREL-rendelet 1. cikk (4) bekezdés

¹³⁴ Az MNB MREL követelmény előírására vonatkozó alapelvei 6. oldal, Croatian National Bank's Approach to Setting the Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities 3.1. pont <https://www.hnb.hr/documents/20182/498306/e-CNBs-Approach-to-setting-MREL-2019.pdf/2f055447-faf4-5d06-9d92-98adfed842be> Letöltés időpontja: 2022. március 14., Single Resolution Board Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities (MREL), 2018 SRB Policy for the second wave of resolution plans 12. pont

¹³⁵ CRR 500. cikk

¹³⁶ MREL-rendelet 1. cikk (5) bekezdés b) i alpont

Alacsonyabb összegben pedig abban az esetben, ha az intézmény üzleti modelljével, finanszírozási modelljével és kockázati profiljával kapcsolatban a felügyeleti hatóságtól kapott információk figyelembevételével – abban a mértékben: — amelyben stressztesztek eredményei alapján vagy makroprudenciális kockázatok fedezése érdekében megállapított kiegészítő szavatoló-tőkekövetelmények nem minősülnek relevánsnak a szanálás során biztosítandó veszteségviselés szempontjából, vagy a kombinált pufferkövetelmény valamely részét a szanálási hatóság nem minősíti relevánsnak a szanálás során biztosítandó veszteségviselés szempontjából¹³⁷. A szanálási hatóságok jellemzően nem tértek el az alapértelmezett veszteségviselési mennyiségtől.

A feltőkésítési mennyiség mértékét döntően a preferált szanálási stratégia befolyásolja. Az MREL-rendelet szerint, ha az intézmény esetében a követendő stratégia a fizetéseketelenségi eljárásban történő megszüntetés, a feltőkésítési összeg nulla lesz, kivéve akkor, ha a szanálási hatóság mégis pozitív összegben állapítja meg arra figyelemmel, hogy a felszámolás egy másik szanálási stratégiához képest kevésbé biztosítaná a szanálási célok megvalósítását¹³⁸, azaz amennyiben már a szanálhatósági értékelés keretében arra a következtetésre jut, hogy a közérdek szanálási feltétel fennállna az intézmény esetében. A BRRD II azonban az indokolási kötelezettséget megfordította, a továbbiakban, ha felszámolás a stratégia, a szanálási hatóságnak az MREL-követelmény veszteségviselési mennyiségben való korlátozását kell megindokolnia, ahelyett, hogy a feltőkésítési mennyiség szükségességét kellene alátámasztania¹³⁹.

A feltőkésítési összeg egyenlő legalább a preferált szanálási stratégia végrehajtását követően az engedélyezés feltételeinek történő megfeleléshez betartandó tőkekövetelmények teljesítéséhez szükséges összeggel¹⁴⁰, amely kiterjed a teljes kockázati kitettség 4,5 %-ának megfelelő CET1 tőkemegfelelési mutatóra, a teljes kockázati kitettség 6 %-ának megfelelő Tier 1 tőkemegfelelési mutatóra, a teljes kockázati kitettség 8 %-ának megfelelő teljes tőkemegfelelési mutatóra, a kiegészítő szavatoló-tőke tartására vonatkozó, a felügyeleti hatóság által előírt követelményre is¹⁴¹. A Bazel I alsó korlátra, illetve a tőkeáttételi mutató vonatkozásában a veszteségviselési mennyiség vonatkozásában említettek a feltőkésítési mennyiség esetében is irányadók.

A feltőkésítési mennyiségnek emellett olyan mértékűnek kellett lennie, hogy az engedélyezési feltételeknek történő megfelelésen túl az intézmény számára biztosítsa a további működéshez elengedhetetlen piaci bizalmat is.

¹³⁷ MREL-rendelet 1. cikk (5) bekezdés b) ii alpont

¹³⁸ MREL-rendelet 2. cikk (1)-(2) bekezdés

¹³⁹ BRRD II 45c. cikk (2) bekezdés

¹⁴⁰ MREL-rendelet 2. cikk (5) bekezdés

¹⁴¹ MREL-rendelet 2. cikk (6) bekezdés

6.2.5.2. A BRRD II és az MREL-rendelet viszonya

A BRRD II szerinti MREL-követelmény számításának bemutatását megelőzően szükséges a BRRD II-t átültető nemzeti jogszabály és az MREL-rendelet közötti viszony vizsgálata a jogforrási hierarchia szempontjából figyelemmel arra, hogy az értékelési szempontok a BRRD-nek a TLAC-sztenderdek miatt szükségessé vált módosítása során az irányelv részévé váltak, ugyanakkor a rendelet továbbra is hatályban maradt, így a két jogszabály azonos tárgykört szabályoz.

A BRRD I az EBA feladatává tette egyrészt, hogy dolgozzon ki szabályozástechnikai sztenderdet (regulatory technical standard – RTS) az MREL-követelmény meghatározása során alapul veendő értékelési kritériumok részletszabályairól, másrészt felhatalmazást adott az Európai Bizottság részére az RTS elfogadására. Az MREL-rendelet felhatalmazáson alapuló nem jogalkotási aktusnak minősül. Az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/78/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről szóló 1093/2010/EU rendelete (2010. november 24.) (EBA-rendelet) alapján az Európai Bankhatóság (European Banking Authority – EBA) által kidolgozott és az Európai Bizottság által elfogadott felhatalmazáson alapuló rendeletek esetében a felhatalmazást az Európai Parlament és a Tanács vonhatja vissza határozatban. Jelen esetben nem történt határozatban visszavonás, hanem a felhatalmazást adó rendelkezés került hatályon kívül helyezésre. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy a határozat nem érinti a már hatályban lévő RTS-ek érvényességét¹⁴². Ebből következően a felhatalmazáson alapuló rendeletet az Európai Bizottságnak indokolt lett volna hatályon kívül helyeznie, amennyiben a jogalkotói szándék szerint azokat már nem kellene alkalmazni. Mind a BRRD II, mint jogalkotási aktus, mind az MREL-rendelet, mint nem jogalkotási aktus másodlagos jogforrásoknak minősülnek.

Az EUMSZ azonban a másodlagos jogforrások között kifejezetten nem rendelkezik a jogforrási hierarchiáról, ugyanakkor a jogi és nem jogalkotási aktusok egymáshoz való viszonyának vizsgálata alapján részleges hierarchikus kapcsolatot lehet azonosítani. Figyelemmel arra, hogy a jogalkotási aktus felhatalmazást adhat a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseinek kiegészítésére, illetve módosítására, amely azonos szintre helyezné a két jogszabályt a jogforrási hierarchiában, ugyanakkor a jogalkotási aktus (BRRD I) adja a felhatalmazást a nem jogalkotási aktus (MREL-rendelet) megalkotására, emellett a jogalkotási aktusban kifejezetten meg kell határozni a felhatalmazás céljait, tartalmát, alkalmazási körét és időtartamát, emiatt a felhatalmazás

¹⁴² EBA-rendelet 10. cikk

alapját rögzítő jogalkotási aktus elsőbbségére lehet következtetni¹⁴³. Jelen esetben a nem jogalkotási aktus hatályba lépését követően a jogalkotó a jogalkotási aktusban a felhatalmazást adó rendelkezést hatályon kívül helyezte és a korábbi felhatalmazásban adott tárgykörök nagy részét a nem jogalkotási aktusban szereplő rendelkezésekkel nem mindig összhangban a jogalkotási aktusban szabályozta. *Meglátásom szerint, függetlenül, hogy mely megközelítésből indulunk ki (BRRD II-nek elsőbbsége van vagy egyenrangúak), a BRRD II rendelkezéseit átültető nemzeti jogszabályokat kell alkalmazni, ha valamely tárgykör tekintetében az MREL-rendelet eltérően rendelkezik.*

A BRRD II elsőbbségének feltételezése esetén abból eredően, hogy alacsonyabb szinten álló jogszabály nem lehet ellentétes az e jogszabály megalkotására felhatalmazást adó magasabb szintű jogszabállyal, egyenrangúság feltételezése esetén pedig abból kiindulva, hogy a később megalkotott jogszabály lerontja a korábban elfogadott jogszabály hatályát. *Véleményem szerint, a jogalkalmazás megkönnyítése érdekében indokolt lenne az MREL-rendeletet hatályon kívül helyezni.*

6.2.5.3. Az MREL-követelmény számítása a BRRD II hatályba lépését követően

Az MREL-követelmény BRRD II szerinti számítása során két, százalékban kifejezett követelményértéket kell meghatározni és mindkettőt párhuzamosan teljesíteni. Egyrészt a szavatolótőkét és az azon kívüli MREL-képes kötelezettségek összegét a teljes kockázati kitettség (Total Risk Exposure Measure- TREA) összegével kell elosztani, másrészt a követelményt akként is meg kell határozni, hogy a számlálót a teljes kitettség értékkel (Total Exposure Measure -TEM) kell elosztani. A számláló teljes kockázati kitettség összegével történő elosztása azt szolgálja, hogy a teljes szanálás alá vonható csoport a szanálási eszközök szanálás alá vonható szervezet tekintetében történő alkalmazása révén oly módon kerüljön szanálásra, hogy érvényesüljenek a szanálási célok. Emellett a teljes kitettségértékkel történő osztás célja, hogy elegendő szavatolótőke, valamint leírható, illetve átalakítható kötelezettség álljon rendelkezésre a veszteségviselésre, illetve a teljes tőke megfelelési mutató, illetve a tőkeáttételi mutató helyreállításához az engedélyezési feltételeknek történő megfelelés céljából¹⁴⁴. A szavatolótőkét is magába foglaló teljes kötelezettségállományról (Total Liabilities including Own Funds – TLOF) a TREA- ra és a TME- re történő áttérést az EBA is javasolta¹⁴⁵. Az új számítás célja, hogy jobban figyelembe vegye a

¹⁴³ A részleges hierarchiáról bővebben: Bast Jürgen: Is There a Hierarchy of Legislative, Delegated and Implementing Acts? 16-17. o.; Publikálásra elfogadva: Carl Fredrik Bergström and Dominique Ritleng (eds.), Rulemaking by the European Commission: The New System for Delegation of Powers (Oxford University Press 2015)

¹⁴⁴ BRRD 45c (3) bekezdés

¹⁴⁵ EBA: Report on the implementation and design of the MREL framework 2016. december 14., 10. o. <https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1695288/belffc3e-c966-4bfe-a5fc-5e80e1873726/EBA%20Final%20MREL%20Report%20%28EBA-Op-2016-21%29.pdf?retry=1> Letöltés időpontja: 2020. július 16.

felügyeleti tőkekövetelményeket, amelyek már tartalmazzák egy értékelését arra vonatkozóan, hogy az adott intézménynél milyen mértékű veszteségviselési képességre lenne szükség.

Ezzel szemben a TLOF százalékában kifejezett MREL-követelmény nem volt tekintettel az intézmény tevékenységének kockázatosságában bekövetkezett változásokra. Az EBA-nak az MREL-követelménnyel kapcsolatos keretek végrehajtásáról és kiépítéséről szóló jelentése külön kiemeli, hogy a veszteségviselésre és a feltőkésítéshez szükséges MREL-képes kötelezettségek nemcsak a mérleg nagyságától, hanem az intézmény eszközeinek átlagos kockázati súlyától is függ, amelyet befolyásolhat a kockázatosság változása, a mérleg volatilitása vagy a gazdasági feltételek két MREL-döntés közötti változása¹⁴⁶.

Az MREL TME százalékában történő meghatározását az indokolta, hogy az RWA csökkenésével az MREL-követelmény mértéke is csökken, azonban a követelmény mégsem csökkenhet a TME százalékában kifejezett érték alá¹⁴⁷. További lényeges változás a veszteségviselési mennyiség meghatározásakor, hogy a TREA-ban kifejezett MREL-követelmény teljesítésekor a kombinált tőkepuffer-követelmény felé figyelembe vett elsődleges alapvető tőke (Common Equity Tier1 – CET1) már nem számolható el, ugyanakkor a TEM-ben kifejezett követelménynek történő megfelelésbe továbbra is beleszámít.

Az MREL-követelmény mértékének számítása tekintetében a BRRD II három intézménytípus között tesz különbséget: G-SII-k, Top-tier bankok, valamint egyéb intézmények. A „Top-tier bank” fogalma az MREL számítás és az alárendelési követelmény meghatározásával összefüggésben az uniós jogalkotás során került bevezetésre¹⁴⁸, amely alatt a szanalás alá vonható szervezetnek minősülő, 100 milliárd euró mérlegfőösszeget meghaladó intézményeket kell érteni¹⁴⁹. Emellett a szanalási hatóság a terminológiában „Fished bank” vagy „fishing” opcióként definiált fogalom alapján az MREL-követelmény mértékére vonatkozó minimumküszöbértékek és az alárendelési követelmény szempontjából a Top-tier bankokkal azonosan kezelhetnek intézményeket, amelyek életképtelensége a szanalási hatóság megítélése szerint rendszerszintű kockázatot okozhat.

Az MREL-követelmény számítása két pillérűvé vált a TLAC-követelménnyel történő összhang biztosítása érdekében: Egy pillér 1-es minimumérték, és egy intézményspecifikus pillér 2-es követelmény. A BRRD bár általános jelleggel továbbra sem állapít meg küszöbértékeket, a G-SII-k és a Top-Tier bankok esetében mégis elvár minimumkövetelményeket mind a TREA-ban, mind a

¹⁴⁶ EBA jelentés (2016), 70-71.o.

¹⁴⁷ EBA jelentés (2016) 73. o.

¹⁴⁸ Mariken von Loopik and Maurits ter Haar: EU Banking Reform Package, 2019. április, 17. o.

¹⁴⁹ BRRD II preambulum (10) bekezdés

TEM-ben kifejezett követelmények vonatkozásában. A TLAC, amely a G-SIB-ek megfelelő veszteségviselési és feltőkésítési mennyiségét szabályozza, a CRR-be került átültetésre, előírja, hogy a TREA 18 százalékát és a TEM 6 százalékát, a Top-tier bankoknak a BRRD előírása szerint a TREA 13,5 százalékát és a TEM 6 százalékát (minimumküszöbértékek) kell legalább teljesíteni az MREL-követelményként. A G-SIB-ek és a Top-tier bankok számára a szanalási hatóság döntése alapján lehet előírni a pillér 2-es követelményt (minimumküszöbértékek feletti mérték), amíg a többi bank esetében az MREL-követelmény a pillér 2-es érték lesz¹⁵⁰.

6.2.5.3.1. A feltőkésítési mennyiség változását befolyásoló körülmények

Az MREL-rendelet alapján a feltőkésítési mennyiséget a felügyeleti hatóság által az engedélyezési feltételeknek megfelelő szavatolótőkeszinttől eltérően is megállapíthatta a szanalási hatóság, amennyiben a szanalási terv a szavatolótőke-igények minden olyan változását azonosította, magyarázta és számszerűsítette, amely közvetlenül a szanalási intézkedések eredménye, az említett változás a szanalhatósági értékelés szerint megvalósítható és hiteles, az nem érinti kedvezőtlenül az intézmény kritikus funkcióinak ellátását, és a szanalásfinanszírozási rendszeren kívül – figyelemmel a felhasználásának előfeltételeire – nem igényel rendkívüli pénzügyi támogatást¹⁵¹. A szanalási hatóság egészben vagy részben eltekinthetett a kiegészítő szavatolótőke-követelmény (2. pillér) vagy pufferkövetelmény alkalmazásától a szanalási stratégia végrehajtása után, ha azt megvalósíthatónak és hitelesnek tartja¹⁵².

Az SRB MREL-policy (2018), még a BRRD II hatályba lépése előtt három esetben tette lehetővé kockázattal súlyozott eszközök (risk weighted assets – RWA) alapjának módosítását¹⁵³:

- az intézménycsoport fizetéseképtelensége vagy várható fizetéseképtelensége eredményeként a mérlege kisebb lesz a szanalást követően. Az SRB ez esetben 10 százalékos mérlegfőösszeg csökkenést tart elfogadhatónak az RWA-alap módosításához.
- a különböző, szanalási tervben rögzített intézkedések hatásának figyelembevétele, amelyeket az SRB hitelesnek és megvalósíthatónak tart. Az ilyen intézkedések hatását az RWA-alapban legfeljebb 5 százalékos mértékben lehet figyelembe venni.

¹⁵⁰ Mariken von Loopik and Maurits ter Haar: EU Banking Reform Package, 2019. április, 17. o.

¹⁵¹ MREL-rendelet 2. cikk (3) bekezdés

¹⁵² MREL-rendelet 2. cikk (9) bekezdés

¹⁵³ Single Resolution Board: Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities (MREL), 2018 SRB Policy for the second wave of resolution plans /SRB MREL-policy (2018)/ 19. pont: https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/public_mrel_policy_2018_-_second_wave_of_plans.pdf Letöltés időpontja: 2022. március 14.

- A szerkezetátalakítási tervek¹⁵⁴ által előirányzott leválasztások és értékesítések: Amennyiben ezen intézkedések jogi kötőerővel bírnak és időhöz kötöttek, az SRB figyelembe veszi hatásukat az RWA-alapra. Jellemzően ebben az esetben kockázatos üzletágak, jövedelmezőséget hátrányosan befolyásoló eszközök értékesítését irányozzák elő. Fontos kiemelni, hogy a szerkezetátalakítási terv alatt az állami támogatások európai uniós keretrendszer szerint a szerkezetátalakítási támogatás nyújtásának előfeltételeként elkészítendő és az Európai Bizottság által jóváhagyott szerkezetátalakítási tervet kell érteni.

A 2020 előtti MNB MREL-policy alapján, amennyiben a hitelezői feltőkésítéssel egyidejűleg végrehajtott más szanalási intézkedések alkalmazására került sor, az akkor tekinthető hitelesnek, ha a szanalási terv részletesen meghatározza a kritikus funkciók fenntartását, a szanalási célok megvalósulását és a fennmaradó intézmény üzleti szempontú életképességét biztosító szerkezetátalakítási tervet és bemutatja ennek a kockázati kitettség változására gyakorolt hatását¹⁵⁵.

A BRRD II hatályba lépését követően a feltőkésítési mennyiséget továbbra is módosítani lehet a szanalási tervben meghatározott szanalási intézkedésekből eredő változások hatásaival, új elemként jelenik meg, hogy a felügyeleti hatósággal történt konzultációt követően a felügyeleti kiegészítő tőkekövetelmény korrigálható a preferált szanalási stratégiának megfelelően¹⁵⁶.

Az SRB a szanalási intézkedés eredményeként mind a TREA, mind a TEM értékben bekövetkezett változás alapján lát lehetőséget a módosításra minden egyes esetben egyedi mérlegelés alapján szerkezetátalakítási tervre, illetve helyreállítási opcióra alapozva. Az SRB szerint minél nagyobb a hitelezési kockázat mértéke a szavatolótőkéhez viszonyítva, annál nagyobb a valószínűsége a mérlegösszehúzódnak, azaz, hogy a szanalási tervhez képest válsághelyzetben a hitelezési veszteség miatt kisebb lesz az érintett intézmény mérlege. E körben az SRB az eszközérték módosítását legfeljebb a kombinált tőkepufferrel növelt veszteségmennyiség értékében korlátozza, és az egyetlen esetben sem haladhatja meg a korábbi gyakorlatával egyezően a teljes eszközérték 10 százalékát¹⁵⁷. Az SRB továbbra is figyelembe veszi a nagy kockázatú eszközök szerkezetátalakítási terv alapján történő leválasztását, valamint a helyreállítási opció hatását feltételekhez kötve: hiteles és megvalósítható, szanalás során azonnal végrehajtható, bármely veszteségviselési szcenárióban

¹⁵⁴ A szerkezetátalakítási tervek az intézmény hosszú távú életképességének helyreállítását célzó intézkedéseket – többek között fenntartható jövedelmezőséget, kockázatsökkentést – tartalmaz.

¹⁵⁵ MNB: Az MNB MREL követelmény előírására vonatkozó alapelvei (2018) (MREL-policy) 11. oldal 2.2.3.2. pont: <https://www.mnb.hu/letoltes/az-mnb-mrel-kovetelmeny-eloirasara-vonatkozó-alapelvei.pdf> Letöltés időpontja: 2022. március 14.

¹⁵⁶ BRRD II 45c. cikk (3) é (7) bekezdések

¹⁵⁷ Single Resolution Board: Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities, June 2022 (SRB MREL Policy 2022): https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2022-06-08_MREL_clean.pdf Letöltés időpontja: 2022. június 19.

pozitív hatással jár. A csökkentés mértéke legfeljebb a TREA 5 százaléka lehet a feltőkésítési mennyiség megállapítása során¹⁵⁸.

Az MNB MREL Policy változatlan feltételek mellett lát esélyt a feltőkésítési mennyiség módosítására¹⁵⁹.

6.2.5.4. A piaci bizalom számszerűsítése és szerepe az MREL-követelményben

A hitelezői feltőkésítés szanálási eszköz alkalmazásával szemben követelmény, hogy annak biztosítania kell, hogy az intézménnyel szemben az engedélyezési feltételeknek történő megfelelésen túl a piaci bizalom is elégséges szinten fenntartható legyen¹⁶⁰. Az elégséges szint tartalma, hogy az intézmény legalább egy évig megfeleljen az engedélyezési feltételeknek és folytassa a számára engedélyezett tevékenységeket¹⁶¹. A piaci bizalom megfelelő szintjének előfeltétele, hogy az intézmény hosszú távon működni tudjon. Ennek érdekében a piaci bizalomra az MREL-követelmény megállapítása során is figyelemmel kell lenni a feltőkésítési mennyiség részeként.

Az MREL-rendelet alapján, a piaci bizalom fenntartásához szükséges feltőkésítési mennyiség a szanálási eszközök alkalmazását követően alkalmazandó, kombinált pufferkövetelménnyel egyezett meg (alapértelmezett kiegészítő összeg), amelyhez képest a szanálási hatóság alacsonyabb összeget is meghatározhatott, amennyiben úgy vélte, hogy alacsonyabb összeg mellett is biztosítható a piaci bizalom fenntartása, az intézmény kritikus funkcióinak ellátása és finanszírozáshoz való hozzáférése anélkül, hogy a szanálásfinanszírozási rendszerből fizetett hozzájáruláson kívül más rendkívüli pénzügyi támogatás igénybevételére lenne szükség¹⁶². A piaci bizalom fenntartásához szükséges összeget oly módon kellett meghatározni, hogy az intézmény szanálás utáni tőkehelyzete összhangban legyen a hasonló intézmények (peer group) tőkehelyzetével¹⁶³. Fontos hangsúlyozni, hogy a hasonlóságnak az intézmény szanálás utáni méretére, kockázatosságára kellett vonatkoznia.

Az EBA az MREL-rendelethez fűzött indokolásában a piaci bizalom fenntartásához szükséges elvárás tartalmára vonatkozóan rögzíti, hogy annak elegendőnek kell lennie az intézményre vonatkozó tőkepufferek eléréséhez, illetve a szanálási hatóságnak összehasonlítást kell végeznie, hogy az megfelelő-e összehasonlítva a hasonló intézmények csoportjára (peer group) irányadó tőkeszintekkel. A peer group megközelítés abból indul ki, hogy a piaci bizalom függ az intézmény,

¹⁵⁸ SRB MREL Policy (2022) 13. o.

¹⁵⁹ MNB MREL Policy (2022) 14. o.

¹⁶⁰ BRRD 43. cikk (2) bekezdés a) pont

¹⁶¹ BRRD 46. cikk (2) bekezdés

¹⁶² MREL-rendelet 2. cikk (7)-(8) bekezdések

¹⁶³ MREL-rendelet 2. cikk (8) bekezdés

hasonló intézményekhez viszonyított tőkehelyzetétől. A piaci bizalom fenntartása során követelmény, hogy az intézmény ne álljon tőkefenntartási terv végrehajtásának hatálya alatt, azaz a tőkepuffereket teljesíteni kell. Utóbbi nem zárja ki, hogy bizonyos tőkepufferek a szanálást követően ne vonatkozzanak az intézményre¹⁶⁴.

A piaci bizalom fogalmát a nemzeti szanálási hatóságok is értelmezték. A gyakorlatban a Horvát Nemzeti Bank szakmapolitikai anyaga (Croatian National Bank's Approach to Setting the Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities, horvát MREL-policy) a 2. pillér tőkekövetelmény szanálást követő 50 százalékos csökkentését tartja elképzelhetőnek, a piaci bizalom fenntartásához szükséges mennyiséget pedig a tőkefenntartási pufferre korlátozza. Az SRB MREL policy /Single Resolution Board Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities (MREL), 2018 SRB Policy for the second wave of resolution plans,/ a 2. pillér tőkekövetelmény változásának mértékére vonatkozóan pontos számot nem tartalmazott, a piaci bizalom fenntartásához szükséges feltőkésítési mennyiséget a kombinált tőkepuffer-követelmény 125 bázisponttal csökkentett értékeként határozta meg¹⁶⁵. A svéd MREL-policy a piaci bizalmat akként definiálta, hogy az intézmény képes fenntartani a kritikus funkcióit és a piaci finanszírozásához való hozzáférést még abban az esetben is, ha a szanálási stratégia végrehajtását követően a szavatolótőkéje azonnal nem elegendő a pufferkövetelmények teljesítéséhez¹⁶⁶.

Az MNB MREL-policy alapján az intézmény a 2. pillér tőkekövetelmény tekintetében az intézmény legutolsó felügyeleti jelentéséből rendelkezésre álló teljes kockázati kitettség értékét a közvetlenül a szanálási intézkedés eredményeként bekövetkező kitettségváltozás mértékével csökkentheti¹⁶⁷.

A piaci bizalom fenntartásához szükséges összeg meghatározása során figyelembe kell venni a konszolidált MREL hatálya alá tartozó csoport részét képező leányvállalatok az intézmény iránti piaci bizalom fenntartásához megvalósíthatóan és hitelesen igénybe vehető tőkeforrásait, amennyiben a preferált szanálási stratégia végrehajtását követően továbbra is a konszolidált MREL-követelmény hatálya alá tartozó leányvállalatnak minősülnének, valamint a preferált szanálási stratégia végrehajtását követően önmagukban várhatóan nem lennének képesek fenntartani a piaci bizalmat és finanszírozáshoz jutni¹⁶⁸.

¹⁶⁴ MREL rendelet 2. cikk (8) bekezdés; EBA Final draft RTS on criteria for determining the minimum requirement of own funds and eligible liabilities under Directive 2014/59/EU 7. o.

¹⁶⁵ SRB MREL-policy (2018) 16. pont

¹⁶⁶ Swedish National Debt Office: Decision memorandum Application of the minimum requirement for own funds and eligible liabilities https://www.riksdagen.se/globalassets/dokument_eng/financial-stability/mrel-decision-memorandum.pdf Letöltés időpontja: 2020. június 14.

¹⁶⁷ MNB MREL-policy 11. oldal 2.2.3.2. pont

¹⁶⁸ MREL-rendelet 2. cikk (9) bekezdés

6.2.5.5. A Bizottság javaslata a piaci bizalom fenntartásához szükséges elvárásra „guidance” formájában

Az Európai Bizottság 2016. november 23-án a BRRD módosítása vonatkozásában közzétett javaslata a szavatolótőkére vonatkozó iránymutatások (capital guidance) mintájára MREL-iránymutatások (MREL-guidance) bevezetését javasolta, amely lehetővé tette volna a szanálási hatóságok számára, hogy magasabb MREL-követelmény teljesítését várják el egyes intézményektől, egyúttal a guidance megsértése esetére rugalmasabb szankcionálási lehetőségek álltak volna rendelkezésre. A piaci bizalom fenntartásához szükséges elvárás előírása is guidance keretében történt volna, amennyiben a szanálási hatóság ezt szükségesnek látta a szanálást követő engedélyezési feltételeknek meghatározott ideig történő megfelelés céljából¹⁶⁹.

Az Európai Parlament elé kerülő 2018. júniusi módosító javaslat azonban nem tartalmazta a guidance előírásának lehetőségét, hanem az MREL-követelmény meghatározásánál figyelembe veendő értékelési kritériumok részletszabályait, így a piaci bizalom fenntartásához szükséges elvárás megállapítását is módosított formában emelte be a BRRD rendelkezései közé azzal, hogy külön szabályozás vonatkozik a szanálás alá vonható és szanálás alá nem vonható szervezetekre a velük szemben alkalmazható intézkedések sajátosságaira tekintettel¹⁷⁰.

A BRRD II alapján a szanálási hatóságoknak képesnek kell lenniük a feltőkésítési mennyiség megemelésére egy olyan, megfelelő összeggel, amely annak biztosításához szükséges, hogy a szanálás alá vonható szervezet a szanálást követően, szanálás alá nem vonható szervezet pedig a tőkeelemek és a leírható, illetve átalakítható kötelezettségek leírását vagy átalakítását követően képes legyen egy megfelelő, legfeljebb egy évig tartó időtartamon keresztül fenntartani magával szemben a megfelelő piaci bizalmat. A preambulum kiemeli, hogy a piaci bizalmat fenntartó tőkepuffer előírt szintjének lehetővé kell tennie az intézmény vagy a szervezet számára, hogy egy megfelelő időszakon keresztül továbbra is teljesíthesse az engedélyezési feltételeket, többek között annak lehetővé tétele révén, hogy az intézmény vagy a szervezet a szanálást követően fedezze szerkezetátalakításának költségeit, továbbá fenntartsa a kellő piaci bizalmat¹⁷¹.

¹⁶⁹ Európai Bizottság: a hitelintézetek és befektetési vállalkozások veszteségviselő és feltőkésítési képessége tekintetében a 2014/59/EU irányelv módosításáról, valamint a 98/26/EK irányelv, a 2002/47/EK irányelv, a 2012/30/EU irányelv, a 2011/35/EU irányelv, a 2005/56/EK irányelv, a 2004/25/EK irányelv és a 2007/36/EK irányelv módosításáról 38. o.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0851&from=HR> Letöltés időpontja: 2022. március 14.

¹⁷⁰ Európai Parlament: Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2014/59/EU on loss-absorbing and recapitalisation capacity of credit institutions and investment firms and amending Directive 98/26/EC, Directive 2002/47/EC, Directive 2012/30/EU, Directive 2011/35/EU, Directive 2005/56/EC, Directive 2004/25/EC and Directive 2007/36/EC (COM(2016)0852 – C8-0481/2016 – 2016/0362(COD)) 2018. június, 29. és 30. o.: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0218_EN.pdf Letöltés időpontja: 2022. március 14.

¹⁷¹ 2019/879/EU irányelv preambulum (14) bekezdés

Amennyiben a feltőkésítési mennyiség megemelésre kerül, az összegnek a szanálási eszközök alkalmazását követően alkalmazandó kombinált pufferkövetelmény összegével kell megegyezőnek lennie, csökkentve az anticiklikus tőkepufferrel, amelyet a szanálási hatóság a felügyeleti hatósággal történt konzultációt követően csökkenthet vagy növelhet, amennyiben úgy ítéli meg, hogy a megfelelő piaci bizalom, a kritikus funkciók folyamatoságának fenntartása és a finanszírozási forrásokhoz történő hozzáférés alacsonyabb vagy magasabb összeggel is hitelesen és megvalósítható módon biztosítható¹⁷². A piaci bizalom fenntartásához szükséges alapértelmezett összeg meghatározása a korábbiakhoz képest akként változott, hogy a kombinált tőkepuffert csökkenteni kell az anticiklikus tőkepufferrel, azaz eleve kevesebb a kiindulási összeg, továbbá amennyiben a piaci bizalom fenntartásához eltérő mérték előírása indokolt, a szanálási hatóság az összeget nemcsak csökkentheti, hanem már növelheti is. Eltérés esetén a korrekciót a szanálási hatóság köteles elvégezni, de ez már nemcsak lehetőségként jelenik meg a szabályozásban.

A BRRD II alapján véleményem szerint nem egyértelmű, hogy a piaci bizalom fenntartásához szükséges elváráshoz kapcsolódóan az alapértelmezett kiegészítő összeg előírása – az MREL-rendelethez hasonlóan – a csökkentési lehetőségtől eltekintve minden esetben kötelezettsége a szanálási hatóságnak vagy már az is mérlegelés tárgya, hogy indokolt-e egyáltalán a piaci bizalom fenntartásához. A módosult Szantv. azonban egyértelműen rögzíti, hogy a feltőkésítési mennyiségnek a piaci bizalom fenntartásához szükséges elvárással történő megemelését a szanálási hatóság számára mint lehetőség biztosítja annak érdekében, hogy a szanálás alá vonható szervezet a szanálást (szanálás alá nem vonható szervezet esetén a releváns tőkeinstrumentumok és a leírható, illetve átalakítható kötelezettségek leírására vagy átalakítására vonatkozó hatáskörnek a gyakorlását vagy a szanálás alá vonható csoport szanálását) követő legfeljebb egy éven keresztül képes legyen fenntartani magával szemben a megfelelő piaci bizalmat¹⁷³.

Fentiek alapján a piaci bizalom fenntartásának biztosításával összefüggésben a szanálási hatóságnak két fázisban kell döntenie. Egyrészt a szanálási feladatkörében eljáró MNB-nek a feltőkésítési mennyiséget akként kell meghatároznia, hogy a szanálási eljárást követően az intézménnyel szemben a piaci bizalmat biztosítsa, így minden egyes egyedi esetben mérlegelnie kell, hogy a piaci bizalom a szanálást követően várhatóan fent fog-e állni az intézménnyel szemben vagy annak fenntartásához szükséges-e a feltőkésítési mennyiség alapértelmezett összeggel való megemelése. Bár e rendelkezés mérlegelési szempontokat nem tartalmaz a piaci bizalom fenntartása iránti elvárás tartalmát illetően, ugyanakkor az alapértelmezett kiegészítő összegtől való eltéréskor

¹⁷² BRRD 45c. cikk (3) bekezdés

¹⁷³ Szantv. 67. § (8) és (20) bekezdések

mérlegelendő szempontok, illetve a BRRD II kapcsolódó preambulum-rendelkezése alapján ezen összegnek az alábbiakat kell biztosítani a piaci bizalom fenntartásán túl:

- engedélyezési feltételeknek történő megfelelés, ideértve a szerkezetátalakítási költségek fedezését;
- kritikus funkciók folyamatosságát;
- a finanszírozási forrásokhoz való hozzáférést anélkül, hogy a szanálásfinanszírozási rendszer forrásai vagy más rendkívüli állami támogatás igénybevételével a hatóság számolhatna.

Véleményem szerint az MREL-rendelet hatálya továbbra is fennmaradt, így tekintettel kell lenni mindazon rendelkezéseire, amelyek nem állnak ellentétben a Szantv. BRRD II-t átültető szakaszaival. Ebből következően a piaci bizalom fenntartásához szükséges összeg meghatározása során figyelembe kell venni, hogy az intézmény szanálás utáni tőkehelyzete megfelelő lenne-e a hasonló intézmények jelenlegi tőkehelyzetével összehasonlítva, valamint a szanálás alá vonható szervezetek esetében a leányvállalatok piaci bizalom fenntartásához igénybe vehető tőkeforrásaira is¹⁷⁴.

A szanálási hatóság fenti szempontok mérlegelését követően két eltérő megállapításra juthat:

1. piaci bizalom legfeljebb egy évig történő fenntartásához nem szükséges a feltőkésítési mennyiség megemlése és ez esetben a piaci bizalom fenntartásával összefüggő vizsgálat véget ér vagy
2. a feltőkésítési mennyiség megemlése indokolt és utóbbi esetben annak további vizsgálata szükséges, hogy a fenti kritériumoknak történő megfelelés az alapértelmezett összeggel vagy annál alacsonyabb, illetve magasabb összeggel teljesíthető. A szanálási hatóság e vizsgálatot követően köteles az alapértelmezett kiegészítő összeget megfelelően korrigálni akár lefelé, akár felfelé.¹⁷⁵

Az egyes tagállami gyakorlatok közül kiemelendő, hogy az MNB kétlépcsős folyamatban vizsgálja a piaci bizalom fenntartása iránti elvárás előírásának szükségességét. Elsőként, hogy indokolt-e a feltőkésítési mennyiség megemlése a piaci bizalom fenntartásához, majd ezt követően

¹⁷⁴ MREL-rendelet 2. cikk (8) és (10) bekezdései

¹⁷⁵ Szantv. 67. § (8)-(11) bekezdései, (20)-(23) bekezdései

– amennyiben szükséges az előírás – azt értékeli, hogy az alapértelmezett összeg növelése vagy csökkentése indokolt-e¹⁷⁶.

Fentiek alapján az új szabályozás nagyobb mozgásteret biztosít az érintett hatóságok számára a piaci bizalom előírása vonatkozásában.

6.2.5.1. MREL-képes instrumentumok

Az MREL-követelmény felé elszámolható instrumentumoknak meghatározott minőségi követelményeknek is meg kell felelniük, amelyek azt szolgálják, hogy válsághelyzetben a megfelelő mennyiségű instrumentumon túl azok leírása vagy átalakítása révén viselni tudják a veszteséget, illetve az elvárt mértékben hozzájáruljanak a feltőkésítéshez.

Mindenekelőtt szükséges az MREL-követelmény felé elszámolható instrumentumok típusainak meghatározása. Az MREL-követelmény fogalmából következően – szavatolótőkére, leírható, illetve átalakítható kötelezettségekre vonatkozó minimumkövetelmény – a szavatolótőke-elemek már e jellegükönél fogva MREL-képes instrumentumoknak minősülnek.

Meglátásom szerint a kötelezettségek és tőkeelemek fogalmainak viszonyát a BRRD kontextusában egyértelműsíteni indokolt figyelemmel arra, hogy a kötelezettség fogalmát sem a BRRD, sem a CRR/CRD kifejezetten nem tartalmazza, ugyanakkor több esetben rendelkezik arról, hogy a tőkeelemek beleszámítanak-e a kötelezettségekbe vagy nem (például az MREL-követelmény BRRD I szerinti képletének nevezőjében a teljes kötelezettségállomány részét képezi a szavatolótőke is).

A leírható, illetve átalakítható kötelezettségek (eligible liabilities) fogalmát a BRRD I akként határozta meg, hogy az intézmény vagy a BRRD hatálya alá tartozó szervezet azon kötelezettségei, valamint tőkeinstrumentumoknak, kiegészítő alapvető tőkeinstrumentumoknak vagy járulékos tőkeinstrumentumoknak nem minősülő azon tőkeinstrumentumai, amelyek a jogszabály erejénél fogva nincsenek kizárva a hitelezői feltőkésítésből¹⁷⁷. A BRRD II bevezeti a hitelezői feltőkésítésbe vonható kötelezettségek fogalmát, amely megegyezik a korábbi, BRRD I által definiált leírható, illetve átalakítható kötelezettségek fogalmával¹⁷⁸. A leírható, illetve átalakítható kötelezettségek fogalma akként változott, hogy az a hitelezői feltőkésítésbe bevonható kötelezettségeken belül minden olyan kötelezettséget magába foglal, amely nem CET1, AT1 vagy Tier2 tőkeelem, de megfelel a konszolidált, illetve egyedi MREL-képesség feltételeinek, ezen felül a tőkeelemként az

¹⁷⁶ Az MNB MREL-követelmény előírására vonatkozó alapelvei 2021: <https://www.mnb.hu/letoltes/mrel-alapelvek-2020-intezmenyi-tajekoztato.pdf> Letöltés időpontja: 2021. november 14.

¹⁷⁷ BRRD I 2. cikk (1) bekezdés 71. pont

¹⁷⁸ BRRD II 2. cikk (1) bekezdés 71. pont

amortizációs szabályok miatt már el nem ismerhető, de az egy évet meghaladó lejáratú Tier2 tőkeinstrumentumok is ide sorolódnak¹⁷⁹.

A BRRD I – függetlenül attól, hogy az érintett szervezet szanálási terve szerint szanálás alá vonható vagy nem vonható szervezet – egységesen szabályozta az MREL-követelmény felé elszámolhatóság (MREL-képesség) feltételeit, ezzel szemben a BRRD II a TLAC-sztenderdek által megkövetelt kritériumokat ültette át és ennek megfelelően a szanálási stratégia eredményes végrehajtása érdekében az elismerhetőségi feltételeket részben eltérően állapította meg a szanálás alá vonható szervezetek és szanálás alá nem vonható leányvállalataik tekintetében.

Az uniós jogalkotó szándéka egyértelműen arra irányulhatott, hogy a tőkeinstrumentumok és a leírható, illetve átalakítható kötelezettségek (MREL-képes kötelezettségek) elismerhetőségi kritériumait – az instrumentumok megkülönböztető jegyeit is figyelembe véve (lejárató idő, kielégítési sorrendben elfoglalt hely) – egymáshoz igazítsa és így egységes feltételek mentén bírálja el. Mindezt alátámasztja a CRR II preambulom 22. bekezdése is: „A TLAC-sztenderd kötelezettségekre vonatkozó egyes elismerhetőségi kritériumai szigorúbbak, mint a tőkeinstrumentumokra vonatkozó jelenlegi elismerhetőségi kritériumok. Az egységesség biztosítása érdekében ki kell igazítani a tőkeinstrumentumok elismerhetőségi kritériumait”.

6.2.5.1.1. Elismerhetőségi kritériumok csoportosítása

Az elismerhetőség kritériumait négy ismerv szerint csoportosíthatjuk: az intézményhez való viszony és a kötelezettséget tartó jogosultak köre, illetve az ezzel kapcsolatos követelmények, a veszteségviselési és feltőkésítési képesség elősegítésére, valamint a kötelezettség lejáratához, különös tekintettel annak futamidő előtti korlátozott visszaváltására vonatkozó követelmények, továbbá a leírási vagy átalakítási hatáskör lehetséges gyakorlására utalás. Kiemelendő, hogy a konszolidált, a szanálás alá vonható szervezet által teljesítendő és az egyedi, a szanálás alá nem vonható szervezet által teljesítendő MREL-követelmény elismerhetőségi kritériumai között is vannak eltérések, amelyek bemutatására is kitérek.

A CRR alapvetően a G-SIB-ek tekintetében tartalmazza – a TLAC sztenderdekkel összhangban – az MREL-képesség feltételeit. A BRRD mind a konszolidált, mind az egyedi MREL-képesség feltételei vonatkozásában utaló szabályokkal /BRRD II 45b cikk (2) bekezdés és 45f (2) cikk a) pont (ii) alpont/ emeli be a többi szervezet tekintetében az CRR szerinti feltételeket (72a-72c cikkek) az MREL elismerhetőség kritériumai közé, kiemelve, hogy azok közül mely szabályok teljesítését nem

¹⁷⁹ BRRD II 2. cikk (1) bekezdés 71a pont

várja el, illetve milyen további lehetőségek biztosítottak a követelménynek történő megfelelés céljából. Fentiekből következően az MREL-képesség többrétegű elismerhetőségi kritériumokból tevődik össze. A legtágabb kategória, amely valamennyi, az MREL-követelmény hatálya alá tartozó szervezetre kiterjed, a leírható, illetve átalakítható kötelezettségek köre, ennél szűkebb a leírható, illetve átalakítható kötelezettséginstrumentumok halmaza, illetve a legszűkebb kategória a leírható, illetve átalakítható kötelezettségelemek csoportja.

A leírható, illetve átalakítható kötelezettségként történő elismeréshez nem elvárás teljesíteni szanálás alá vonható szervezet esetén a CRR 72b cikk (2) bekezdés d) pontját, amely szerint a kötelezettségnek alárendeltnek kell lenniük valamennyi, leírható, illetve átalakítható kötelezettségelemek köréből kizárt kötelezettséghez képest /CRR 72a. cikk (2) bekezdés/, szanálás alá nem vonható leányvállalat esetében pedig a 72b. cikk (2) bekezdés b), c), k), l), m) pontok nem teljesülnek.

A kötelezettséginstrumentumoknál annyiban szűkebb kategória a kötelezettségelemek köre, hogy a CRR 72c pontjában rögzített amortizációs szabályok figyelembevételével csak az egy évnél hosszabb lejáratú leírható, illetve átalakítható kötelezettséginstrumentumok teljesítik a leírható, illetve átalakítható kötelezettségelemnek minősülés feltételeit. Fontos megjegyezni, hogy a leírható, illetve átalakítható kötelezettségnek, azaz MREL-képesnek csak akkor minősül egy adott kötelezettség, ha a lejárat legalább egy év.

A BRRD I kizárólag az MREL-követelmény felé történő elismerhetőség feltételeiről rendelkezett¹⁸⁰, a CRR II ugyanakkor az elismerhetőségi kritériumok mellett kifejezetten rögzíti a leírható, illetve átalakítható kötelezettségelemekből kizárt instrumentumok körét, közel azonossá téve a hitelezői feltőkésítésből kizárt kötelezettségek csoportjával¹⁸¹. Mindez azt is eredményezte, hogy csökkent az MREL-követelmény felé elszámolható kötelezettségtípusok halmaza. A legfőbb különbség továbbra is, hogy a hitelezői feltőkésítésbe szélesebb körben vonhatók be a betétek, mint amelyek az MREL-követelmény felé elszámolhatók, így az MREL-követelménybe nem számítanak be a kártalanítási összeghatárt (jelenleg százezer euró) meghaladó, valamint az EU-ban letelepedett intézmények EU-n kívüli fióktelepein keresztül elhelyezett, a természetes személyek, mikro-, kis- és középvállalkozások biztosított betétállománya, ugyanakkor utóbbiak a hitelezői feltőkésítésből a jogszabály erejénél fogva nem zártak ki, azonban a szanálási hatóság mérlegelés alapján dönthet úgy, hogy meghatározott feltételek fennállta esetén nem alkalmazza rájuk a hitelezői feltőkésítés

¹⁸⁰ BRRD I 45. cikk (4) bekezdés

¹⁸¹ CRR II 72a. cikk (2) bekezdés

szanálási eszközt¹⁸². Az új szabályozás az MREL-követelményből kizárt betétek körét tovább bővítette a látra szóló betétek és egy évnél rövidebb eredeti futamidővel rendelkező lekötött betétekkel¹⁸³. Az utóbbiról való rendelkezés álláspontom szerint nem lett volna indokolt figyelemmel arra, hogy az egy évnél rövidebb lejáratú idővel rendelkező instrumentumok egyébként sem vehetők figyelembe az MREL-követelmény teljesítése során.

6.2.5.1.2. Intézményhez való viszony, a kötelezettséget birtokló jogosultak köre

A szanálás alá vonható szervezetnek a szanálás alá vonható csoport szintjén összevontan kell teljesítenie az MREL-követelményt abból a célból, hogy a szanálásán keresztül lehessen helyreállítani a teljes szanálás alá vonható csoport életképességét. Ennek érdekében a szanálás alá vonható szervezet által kibocsátott kötelezettségeket kizárólag a szanálás alá vonható csoporton kívüli jogalanyoknak lehet lejegyezniük. Korlátozott mértékben a leányvállalat által szanálás alá vonható csoporton kívüli részvényes felé kibocsátott kötelezettséget is el kell számolni a konszolidált MREL-követelményben¹⁸⁴.

Ezzel szemben a szanálás alá vonható szervezet szanálás alá nem vonható leányvállalatai által teljesítendő egyedi MREL-képes kötelezettségeket csak nagyon korlátozott kör jegyezheti le: a szanálás alá vonható szervezetnek kell közvetlenül vagy ugyanazon szanálás alá vonható csoportba tartozó más szervezeteken keresztül megvásárolnia, emellett szanálás alá vonható csoporton kívüli részvényes is vásárolhat, azonban a leírásra vagy átalakításra vonatkozó hatásköröknek a gyakorlása nem érinti a szanálás alá vonható szervezet által a leányvállalat felett gyakorolt ellenőrzést¹⁸⁵.

A BRRD kifejezetten nem tartalmazza, hogy mit ért az ellenőrzés fogalma alatt. Az Európai Bizottság a felülvizsgált bankszanálási keretrendszer egyes jogszabályi rendelkezéseinek értelmezéséről, válaszul a tagállamok hatóságai által feltett kérdésekre című közleménye (2020/C 321/01) szerint az „ellenőrzés” változatlanságára amiatt van szükség, hogy az adott leányvállalat kapcsán a leírási vagy átalakítási hatáskör alkalmazása ne eredményezhesse azt, hogy a leányvállalat már ne minősülhessen a szanálás alá vonható szervezet leányvállalatának, erre figyelemmel az ellenőrzés az anyavállalat és a leányvállalat közötti kapcsolatra vonatkozik, amelyeket a BRRD és a CRR megfelelő fogalmai szerint kell értékelni¹⁸⁶. A szanálás alá nem vonható szervezet esetében a szabályozás azt célozza, hogy a leírási vagy átalakítási jogosultság gyakorlása esetén a szanálás alá vonható csoport része maradjon az érintett szervezet.

¹⁸² BRRD 44. cikk (3) bekezdés c) pont

¹⁸³ CRR 72a. cikk (2) bekezdés b) pont

¹⁸⁴ BRRD II 45b. cikk (3) bekezdés

¹⁸⁵ BRRD II 45f cikk (2) bekezdés a) pont (i) alpont

¹⁸⁶ 2020/C 321/01 Bizottsági közlemény 21. kérdés 14.o.

6.2.5.1.3. Veszteségviselési és feltőkésítési képesség elősegítése

A kötelezettségek nem állhatnak emellett olyan beszámítási vagy nettósítási megállapodások hatálya alatt, amelyek szanálás esetén alááshatnák a veszteségviselési képességüket¹⁸⁷. *Véleményem szerint a BRRD I által még nem tartalmazott szabály rögzítésének célja, hogy a beszámítás, illetve a nettósítás szanálás esetén történő érvényesíthetősége csökkenti a potenciális veszteségviselési képességet, így bizonytalanná teszi a rendelkezésre álló leírható, illetve átalakítható forráselemek mértékét.*

6.2.5.1.4. Kötelezettség lejárat előtti visszavétel korlátozása

A kötelezettség lejárat előtti visszavétel tekintetében amíg a BRRD I kizárólag a kötelezettség tulajdonosa (kötelezettje) vonatkozásában szabályozta, hogy amennyiben lejárat előtt jogosult visszafizetésre, az adott kötelezettség lejáratának az első lehetséges visszafizetési időpontot kell tekinteni, addig a BRRD II a kötelezettség jogosultja tekintetében is rögzíti a lejárat meghatározását¹⁸⁸.

6.2.5.1.5. Bail-in klauzula

A BRRD II alapján, a 2021. június 28-át követően kibocsátott kötelezettségeknek kifejezetten utalniuk kell a leírási vagy átalakítási hatáskör lehetséges gyakorlására¹⁸⁹.

A leírási vagy átalakítási hatáskör lehetséges gyakorlására utalás mellett fontos kiemelni a harmadik országok joga alatt kibocsátott kötelezettségekre vonatkozó további követelményeket. A BRRD előírja a szanálási hatóságoknak, hogy a harmadik ország joga alatt kibocsátott kötelezettségek esetén – meghatározott kivételektől eltekintve – követeljék meg egy olyan szerződéses rendelkezés kikötését, „amely alapján a hitelező vagy a kötelezettséget keletkeztető megállapodásban részes fél elismeri, hogy a kötelezettség leírási és átalakítási hatáskörök hatálya alá tartozhat, továbbá elismeri, hogy az e hatáskörök szanálási hatóság általi gyakorlása révén megvalósuló minden tőkeösszeg-csökkentés vagy az esedékes összeg csökkentése, valamint az ilyen átalakítások és bevonások rá nézve kötelező erejűek”.¹⁹⁰ A BRRD I alapján a szanálási hatóságok előírhatták az intézmény számára az MREL-képesség előfeltételeként annak igazolását, hogy az adott harmadik ország joga szerint a szanálási hatóságoknak az érintett kötelezettség leírására vagy átalakítására vonatkozó döntéseit végrehajtják¹⁹¹. A BRRD II szerint a szanálási hatóság már nem mérlegelheti, hogy megköveteli a szerződésbe foglalást harmadik ország joga alatt kibocsátott

¹⁸⁷ CRR II 72b (2) bekezdés f) pont

¹⁸⁸ CRR II 72c (2) bekezdés

¹⁸⁹ CRR II 72b. cikk (2) bekezdés n) pont

¹⁹⁰ BRRD 55. cikk (1) bekezdés

¹⁹¹ BRRD I 45. cikk (5) bekezdés

kötelezettség esetén, hanem e feltétel már az MREL-követelmény felé történő elismerhetőség jogszabályon alapuló előfeltétele¹⁹².

6.2.5.2. MREL-követelmény szavatolótökével és alárendelt instrumentumokkal történő teljesítése (Alárendelési követelmény szanálás alá vonható szervezet esetében)

Véleményem szerint az alárendelési követelmény célja szanálás alá vonható szervezetek esetében kettős: egyrésztől biztosítani, hogy ne sérüljön a szanálásnak az az alapelve, hogy „egyetlen hitelező sem járhat rosszabbul szanálás során, mint ahogy felszámolás esetén járt volna” (no creditor worse-off principle - NCWO) figyelemmel arra, hogy amennyiben az alárendelés folytán már elegendő hátrasorolt kötelezettség állna rendelkezésre egy esetleges hitelezői feltőkésítés végrehajtásához, szükségtelen olyan hitelezői osztályok teherviselése, amelyek egyébként felszámolás során kisebb arányban viseltek volna veszteséget. Másrésztől, további lényeges alapelv, hogy a Szanálási Alap forrásai felhasználásának előfeltétele, hogy a tulajdonosok és hitelezők a szavatolótökét is magába foglaló teljes kötelezettségállomány (Total Liabilities including Own Funds – TLOF) 8 százalékának megfelelő mértékben viseljék a veszteségeket, illetve járuljanak hozzá a feltőkésítéshez. Az alárendelés előírása esetén ehhez mindenkor elegendő forrás fog rendelkezésre állni.

Szanálás alá nem vonható szervezet esetén az alárendelés célja, hogy biztosítsa a szanálás alá vonható szervezet által a leányvállalat életképességének helyreállítását anélkül, hogy a szanálás alá vonható szervezetnek a leányvállalata feletti ellenőrzése megváltozna, ennek érdekében az egyedi MREL-képes kötelezettségeknek minden más szavatolótökén kívüli nem MREL-képes kötelezettséghez képest alárendeltnek kell lenniük, így biztosítva, hogy először a szanálás alá vonható szervezet kötelezettségei kerülnek leírásra, illetve tulajdonosi részesedéssé konvertálásra, ezáltal nem változik meg a szanálás alá vonható szervezet leányvállalat feletti ellenőrzése¹⁹³. Ennek részletes szabályait az egyedi MREL-követelmény ismertetésekor fejtem ki.

Az alárendelési követelmény előírását, mint a szanálási hatóságok számára biztosított lehetőséget már a BRRD I is tartalmazta, amely alapján összevont és az egyedi alapon az MREL-követelményt az érintett intézményeknek részben a hitelezői feltőkésítésbe szerződéses kikötés alapján bevonható instrumentumok révén kellett teljesíteni¹⁹⁴. Az irányelv a szerződésen alapuló alárendelést ismerte el abban a tekintetben, hogy a szerződésnek tartalmaznia kellett, hogy hitelezői feltőkésítés esetén az instrumentumot más leírható, illetve átalakítható kötelezettségek leírását vagy

¹⁹² BRRD II 55. cikk (2) bekezdés

¹⁹³ BRRD II 45f. cikk (2) bekezdés a) pont (iii) alpont

¹⁹⁴ BRRD I 45. cikk (13) bekezdés

átalakítását megelőzően kell a szükséges mértékben leírni vagy átalakítani; továbbá megállapodás, kötelezettségvállalás vagy rendelkezés (utóbbi meglátásom szerint kizárólag jogszabályon alapuló rendelkezést jelenthet) hatálya alá tartozik, amelynek értelmében rendes fizetéseképtelenségi eljárás esetében egyéb leírható, illetve átalakítható kötelezettségek mögé sorolódik, és az adott időpontban fennálló egyéb leírható, illetve átalakítható kötelezettségek rendezéséig nem fizethető vissza¹⁹⁵.

Azonban az irányelv kötelező alárendelési követelményt sem az intézményi kör, sem annak mértéke tekintetében nem állapított meg. A svéd szanalási hatóság teljes körű alárendelést követelt meg, amíg az SRB az RWA 14 százaléka és a kombinált tőkepufferben határozta meg az alárendelés mértékét¹⁹⁶. A horvát MREL-policy alapján a szanalási hatóság konszolidált, szubkonszolidált és egyedi szinten is előírhatott alárendelési követelményt egyrészt a kizárt kötelezettségek miatt más a hitelezői feltőkésítésbe bevonandó kötelezettségek által viselendő megnövekedett teher következtében felmerülő NCWO probléma, másrészt abban az esetben, amennyiben az alárendelés révén jelentős szanalhatósági akadály hárítható el¹⁹⁷.

Az alárendelési kötelezettséget a BRRD II a szanalás alá vonható szervezetek tekintetében egyrészt intézményspecifikusan, másrészt az érintett intézmény kötelezettségállományának függvényében írja elő, így az érintett intézményeknek azt több módon is teljesíteniük kell. A szanalás alá vonható G-SIB-eknek a TREA 18,5 százalékát, a TEM 6,75 százalékát kell teljesíteniük alárendelt kötelezettséggel. A szanalás alá vonható Top-tier¹⁹⁸ és a fished bankoknak¹⁹⁹ pedig a TREA 13,5 százalékát, a TEM 5 százalékát. A fenti intézményi körnek (G-SIB, Top-tier bank, fished bank) az MREL-követelményt a szavatolótőkét is magába foglaló teljes kötelezettségállomány (TLOF) 8 százalékában is alárendelt instrumentumokkal kell teljesíteni²⁰⁰, amelynél a szanalási hatóság alacsonyabb vagy magasabb alárendelési követelményt is megállapíthat, amennyiben annak jogszabályi feltételei fennállnak. A TLOF 8 százalékában teljesítendő alárendelési követelmény elősegíti, hogy a szanalásfinanszírozási rendszer igénybevétele esetén, annak előfeltétele teljesíthető legyen, azaz, hogy a szanalás alatt álló intézmény tulajdonosai és hitelezői a TLOF 8 százalékában veszteséget viseljenek vagy a feltőkésítéshez hozzájáruljanak, amennyiben a szanalás alatt álló intézmény veszteségei egy része közvetetten a szanalásfinanszírozási rendszerre hárulna²⁰¹.

¹⁹⁵ BRRD I 45. cikk (14) bekezdés

¹⁹⁶ EBA jelentés (2016) 7. o.

¹⁹⁷ Croatian National Bank's approach to setting the minimum requirement for own funds and eligible liabilities 5. o.

¹⁹⁸ BRRD II 45c. cikk (5) bekezdés

¹⁹⁹ BRRD II 45c. cikk (6) bekezdés

²⁰⁰ BRRD II 45b cikk (4) bekezdés

²⁰¹ BRRD 101. cikk (2) bekezdés

A G-SIB-ek esetében lényeges további alárendelési kötelezettség a TLAC-sztenderdekkel összhangban, amely az MREL-követelmény felé elszámolhatóság előfeltétele is, hogy az MREL-követelmény kizárólag olyan kötelezettséggel teljesíthető, amely alárendelt az MREL-képesség feltételének tekinthető, leírható, illetve átalakítható kötelezettségek köréből kizárt kötelezettségekhez képest²⁰². A TLAC-hez hasonlóan az alárendelés formája alapulhat szerződésen, jogszabályon, vagy a mérleg struktúrája alapján. Figyelemmel arra, hogy az MREL-képes instrumentumok köréből kizárt kötelezettségek jogszabály alapján teljes mértékben nem zártak ki a hitelezői feltőkésítésből, ugyanakkor a szanálási hatóság számára mérlegelés alapján biztosított a lehetőség, hogy e kötelezettségeket részben vagy egészben kizárja a hitelezői feltőkésítés alkalmazásából, erre figyelemmel a TLAC-sztenderdeknek az a szabálya került implementálásra, hogy a TREA 3,5 százalékaig az instrumentum elismerhető leírható, illetve átalakítható kötelezettség-instrumentumként abban az esetben is, ha nem alárendelt a leírható, illetve átalakítható kötelezettségelemekből kizárt kötelezettségekhez képest, de egy hitelezői osztályba tartozik a leghátrébb sorolt kizárt kötelezettséggel és teljesülnek a leírható, illetve átalakítható kötelezettség-instrumentumnak minősülés feltételei²⁰³.

Fentiek mellett a TLAC-sztenderdeknek megfelelően az 5 százalékos kivételszabály is átültetésre került, azaz a szanálási hatóság leírható, illetve átalakítható kötelezettség-instrumentumnak minősíthet olyan kötelezettségeket, amelyek azonos hitelezői osztályba tartoznak vagy előrébb soroltak a leírható, illetve átalakítható kötelezettségelemekből kizárt kötelezettségek leghátrébb sorolt hitelezői osztályba tartozó elemeihez képest, amennyiben a leírható, illetve átalakítható kötelezettségelemekből kizárt kötelezettségek nem haladják meg az MREL-képes instrumentumok 5 százaléka²⁰⁴.

A szanálási hatóság a fenti intézményi körön kívül egyéb szanálás alá vonható intézmények esetében is, mérlegelési jogkörben előírhatja a 8 százalékos, illetve az annál magasabb alárendelési követelményt, feltéve, hogy a nem alárendelt kötelezettségek közül vannak olyanok, amelyek a kielégítési sorrendben azonos hitelezői osztályba tartoznak olyan kötelezettségekkel, amelyeket jogszabály erejénél fogva vagy a szanálási hatóság mérlegelési jogkörében kizárna a leírási vagy átalakítási hatáskör gyakorlásából, fennáll a kockázata annak, hogy a leírási vagy átalakítási hatáskör alkalmazásának hatálya alól nem kizárt kötelezettségek egy rendes fizetéseképtelenségi eljáráshoz képest így nagyobb veszteséget viselnének²⁰⁵. Amennyiben a 10 százalékot meghaladja a

²⁰² CRR 72b. cikk (2) bekezdés d) pont

²⁰³ CRR 72b. cikk (3) bekezdés

²⁰⁴ CRR 72b. cikk (4) bekezdés

²⁰⁵ BRRD 45b cikk (5) bekezdés

valószínűsíthetően kizárandó kötelezettségek aránya a hitelezői osztályban, az NCWO-kockázat mérlegelésétől nem lehet eltekinteni²⁰⁶.

Az alárendelési követelmény szanálás alá vonható szervezetek esetében szavatolótőkével, alárendelt leírható instrumentummal (az MREL-képes kötelezettségekhez képest egyetlen további követelmény, hogy valamennyi, a követelmény teljesítéséből kizárt kötelezettséghez képest alárendeltnek kell lennie), illetve a leányvállalat által szanálás alá vonható csoporton kívüli részvényes felé kibocsátott kötelezettséggel is teljesíthető korlátozott mértékben²⁰⁷.

Az alárendelés módja (szerződésen, jogszabályon alapuló vagy strukturális) tekintetében az EBA ajánlásokat fogalmazott meg a 2020. évi TLAC/MREL jelentésében annak érdekében, hogy az adott alárendelt kötelezettség helye egyértelmű legyen a kielégítési sorrendben²⁰⁸. Szerződésen alapuló alárendelés esetén egyértelműnek kell lenni, hogy a kötelezettség az MREL-követelmény teljesítéséhez jogszabály alapján figyelembe nem vehető kötelezettségekhez képest alárendelt, emellett be kell mutatni, hogy mely kötelezettségek előrébb vagy hátrébb soroltak az érintett kötelezettséghez képest különös tekintettel arra az esetre, amennyiben jogszabály alapján a kötelezettség nem lenne alárendelt. A TLAC/MREL jelentés megjegyzi, hogy bár a kapcsolódó kamatok esetében a CRR alapján nem elvárás, hogy azok is alárendeltek legyenek, de amennyiben összhangban áll a nemzeti jogszabály szerinti kielégítési sorrenddel jó gyakorlatnak tekinthető²⁰⁹.

6.2.5.3. TLAC-képes instrumentumokba történő befektetés korlátozása

Tekintettel arra, hogy a külső TLAC-képes instrumentumok vevői között feltehetően lesznek más, szintén a TLAC-követelmény tartására kötelezett G-SIB-ek, amely egy adott G-SIB-nél bekövetkezett fizetéseképtelenségi helyzetnek a tovább gyűrűzéséhez vezetne, csökkentené a másik G-SIB veszteségviselési és feltőkésítési képességét, ezért a sztenderd előírja, hogy a fertőző hatások elkerülése érdekében a G-SIB-eknek le kell vonniuk a saját TLAC vagy szabályozói tőkéjükből a más G-SIB-ek által kibocsátott külső TLAC-képes instrumentumokat és kötelezettségeket általánosságban a Bázeli III szabályokhoz hasonlóan, amelyek megkövetelik, hogy levonásra kerüljenek a bank saját szabályozói tőkéjéből más bankok szabályozói tőkéjébe számító befektetések (TLAC-befektetések)²¹⁰. A BCBS 2016. októberében a Bázeli III sztenderd tőke fogalmának módosításáról tett közzé sztenderdet (TLAC-holding sztenderd), amely a bankoknak a

²⁰⁶ BRRD 45b. cikk (5) bekezdés

²⁰⁷ BRRD II 45b (3) és (5) bekezdései

²⁰⁸ EBA Report on Monitoring of TLAC-/MREL eligible liabilities instruments of European Union institutions, 2020. október 29.: https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2020/934726/TLAC%20MREL%20Monitoring%20Report%20EBA-REP-2020-27.pdf Letöltés időpontja: 2020. november 30.

²⁰⁹ EBA TLAC/MREL jelentés 2020, 18.o.

²¹⁰ TLAC Term Sheet, 17. o.

TLAC-képes vagy hasonló instrumentumokba történő befektetéseinek a szabályozói tőke szempontjából történő kezelését írja le²¹¹. A TLAC-holding sztenderd mind a G-SIB, mind a nem G-SIB intézmények számára konzisztens módon lehetőséget lát a TLAC-befektetések Tier2 tőkéből történő levonására.

6.2.5.4. Egyedi (belső) MREL-követelmény

A TLAC-sztenderdek a belső TLAC-követelmény előírásának céljának azt tekinti, hogy a veszteségviselési és feltőkésítési mennyiség a szanalás alá vonható szervezet szanalási hatóságának joghatóságán kívüli szanalási csoportokon belül megfelelő mértékben legyen elosztva. A belső TLAC-követelmény arra a veszteségviselési képességre utal, amelyet lényegében a szanalás alá vonható szervezet biztosít a lényeges alcsoportja számára. A lényeges alcsoport a szanalás alá vonható szervezet egy vagy több közvetett vagy közvetlen leányvállalatát foglalja magába, amelyek nem minősülnek szanalás alá vonható szervezetnek, más lényeges alcsoportnak nem részei, ugyanazon a szanalás alá vonható szervezet joghatóságától eltérő joghatóság alá tartoznak, kivéve ha arra a válságkezelési csoport (Crisis Management Group, CMG) lehetőséget ad, hogy egy eltérő joghatóságok alatti leányvállalatok egy csoportba tartozzanak, amennyiben ezáltal megfelelően kerül szétosztásra a belső TLAC a lényeges alcsoporton belül²¹². Valamely alcsoport abban az esetben minősül lényegesnek, amennyiben a leányvállalat önmagában vagy az alcsoportba tartozó leányvállalatok szubkonsolidált szinten legalább az alábbi követelmények egyikét teljesítik: a G-SIB konsolidált RWA több, mint 5 százalékkal rendelkezik, a G-SIB működési bevételek több, mint 5 százaléka a tevékenységükből származik, a teljes tőkeáttételi kitettség nagyobb, mint a G-SIB teljes tőkeáttételi kitettségének 5 százaléka; valamint a CMG által a kritikus funkciók gyakorlása szempontjából lényegesnek minősített²¹³.

A belső TLAC-követelménynek a lényeges alcsoport szintjén kell megfelelni, azonban a fogadó hatóság intézményspecifikusan előírhat további belső vagy külső TLAC-követelményt helyi leányvállalat számára azzal, hogy figyelembe kell vennie a hasonló intézményekre előírt TLAC-követelményeket az érintett joghatóságon belül²¹⁴.

Minden egyes lényeges alcsoportnak a reá irányadó külső minimum TLAC-követelmény 75 és 90 százalék közötti mértékét kell teljesítenie, amennyiben szanalási csoportnak minősülne. Az

²¹¹ TLAC holdings Standard Amendments to the Basel III standard on the definition of capital Bank for International Settlements, 2016

²¹² TLAC Term Sheet, 17. o.

²¹³ TLAC Term Sheet, 18. o.

²¹⁴ TLAC Term Sheet, 18. o.

ugyanazon lényeges alcsoport tagjai között fennálló kitétségeket nem kell figyelembe venni a szubkonszolidációban²¹⁵.

A BRRD I még nem tett kifejezetten különbséget belső és külső MREL-követelmény között, valamennyi, az MREL-követelmény teljesítésére kötelezett szervezetnek egyedi szinten is meg kellett felelni a követelménynek. Figyelemmel arra, hogy ugyanazon szabályok vonatkoztak valamennyi érintett szervezetre, így az MREL-képes instrumentumokkal szembeni elvárások sem különböztek, ebből következően az EU-szintű anyavállalatnak és leányvállalatainak is azonos feltételeket teljesítő instrumentumokkal kellett teljesítenie az egyedi követelményt. A szanalási tervezés során azonban mind a hatóságok, mind az érintett szervezetek részéről felmerült az a gyakorlati igény, hogy leányvállalatok esetében veszteségviselés, illetve feltőkésítés szempontjából is a legideálisabb, amennyiben az általa kibocsátott MREL-képes instrumentumokat az anyavállalat jegyzi le különös tekintettel arra, hogy az egy beavatkozási pontból álló stratégia (Single Point of Entry – SPE) esetén leginkább így valósítható meg az, hogy a leányvállalat esetleges fizetéseképtelensége és az anyavállalat szanalás alá helyezése esetén a leányvállalatot érintő veszteségek feláramolhatnak az anyavállalathoz.

A szakirodalom kiemeli, hogy az SPE stratégia sikeres végrehajtásának előfeltétele, hogy határon átnyúló intézménycsoportok esetén a leányvállalatokért felelős szanalási hatóságok (fogadó hatóságok) teljes mértékben támogassák a közösen kialakított stratégiát és ne tegyenek olyan intézkedéseket, amelyek ezzel össze nem egyeztethetőek²¹⁶. Megjegyzem, hogy az egyedi MREL-követelménynek megfelelő instrumentum tartása fordított esetben pedig a fogadó hatóságok számára is biztosítékot jelent, hogy amennyiben az anyavállalatért felelős hatóság javaslata alapján a szanalási kollégium szanalási hatósági tagjai mégsem az SPE stratégia, azaz anyavállalatnál végrehajtott szanaláson keresztüli válságkezelés mellett döntenek, elegendő MREL-képes instrumentum marad a leányvállalatnál annak önálló szanalására.

A BRRD II biztosította, hogy az anyavállalat elegendő forrást bocsásson a leányvállalata rendelkezésére, különösen azzal, hogy a leányvállalat MREL-képes kötelezettségeit elsősorban az anyavállalatnak – amennyiben szanalás alá vonható szervezet – kell lejegyeznie és szanalás alá vonható csoporton kívüli részvényes csak abban az esetben, amennyiben a leírasi vagy átalakítási hatáskör gyakorlása az anyavállalat leányvállalat feletti ellenőrzését nem változtatja meg²¹⁷.

²¹⁵ TLAC Term Sheet, 19. o

²¹⁶ Maragopoulos Nikos, The MREL framework under the Banking Reform Package A critical assessment of the revised rules for the MREL, European Banking Institute, 2020. augusztus; 24.o. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3678561; Letöltés időpontja: 2021. április 25.

²¹⁷ BRRD II 45f (2) bekezdés a) pont i) alpont

Emellett az egyedi MREL-követelmény felé olyan kötelezettségek számolhatók el, amelyek a rendes fizetéseképtelenségi eljárások kielégítési sorrendjében alárendeltek minden más kötelezettséghez és szavatolótökének sem minősülnek²¹⁸. Mindez azt jelenti, az egyedi MREL-követelmény felé elismerhető kötelezettségek közvetlenül a szavatolótökét követően viselik a veszteséget, illetve kerülhetnek átalakításra, így biztosítva, hogy továbbra is a szanálás alá vonható szervezet minősüljön a leányvállalat anyavállalatának. A CET1-en kívüli szavatolótöke instrumentumok is csak korlátozottan ismerhetők el az egyedi MREL-követelmény teljesítése során: az ugyanazon szanálás alá vonható csoportba tartozó más szervezetek részére bocsátottak ki vagy a szanálás alá vonható csoporton kívüli szervezet számára bocsátottak ki, de ahogy már fentebb említésre került, a leírásra vagy átalakításra vonatkozó hatáskör gyakorlása nem érinti a szanálás alá vonható szervezet által a leányvállalat felett gyakorolt ellenőrzést²¹⁹. Az ellenőrzés Európai Bizottság általi értelmezésére és annak okára az MREL-képes instrumentumok minőségi követelményeinek tárgyalásakor már utaltam.

Magyarországon a leányvállalat fogalma tekintetében a Szantv. a Hpt. által használt fogalomra utal²²⁰. A Hpt. szerint leányvállalat minden olyan vállalkozás, amelynek működésére egy másik vállalkozás ellenőrző befolyást gyakorol, a leányvállalat valamennyi leányvállalatát az anyavállalat leányvállalatának kell tekinteni²²¹. Az ellenőrző befolyás alatt a Hpt.²²² a számviteli törvény anyavállalat fogalmánál használt meghatározó befolyást érti²²³ (többségi tulajdonos tulajdoni hányada alapján vagy megállapodás alapján gyakorolja a szavazati jogok többségét vagy a tulajdonosokkal kötött szerződés alapján döntő irányítást, ellenőrzést gyakorol a tulajdoni hányadától, a szavazati aránytól, a megválasztási és visszahívási jogtól függetlenül) vagy egy személy és egy vállalkozás között fennálló olyan kapcsolat, amelynek alapján az anyavállalat leányvállalat viszonyára vonatkoztatva

- a befolyással rendelkező személy dönthet a vállalkozás nyereségének felosztásáról, nyereségének vagy veszteségének más vállalkozáshoz való átcsoportosításáról, stratégiájáról, üzletpolitikájáról vagy értékesítési politikájáról,

²¹⁸ BRRD II 45f (2) bekezdés a) pont iii) alpont

²¹⁹ BRRD II 45f (2) bekezdés b) pont

²²⁰ Szantv. 3. § 43. pont

²²¹ Hpt. 6. § 78. pont

²²² Hpt. 6. § 18. pont

²²³ Számviteli tv. 3. § (2) bekezdés 1. pont

- lehetővé válik - függetlenül attól, hogy a megállapodást alapszabályban (alapító okiratban) vagy más írásos szerződésben rögzítették - a vállalkozás irányításának más vállalkozás irányításával való összehangolása valamely közös cél érdekében,
- a közös irányítás a vállalkozások ügyvezetésének, felügyelő bizottságának részben (vagy teljesen azonos összetételén keresztül valósul meg vagy
- a befolyással rendelkező személy tőkekapcsolat nélkül gyakorol jelentős befolyást egy másik vállalkozás működésére

Fentiekén túl a többi feltétel lényegében azonos a szanalás alá vonható szervezetek által figyelembe vehető MREL-képes kötelezettségek körével.

Az egyedi (belső) MREL-követelményt a szanalás alá vonható csoporton belül a szanalás alá vonható szervezetnek nem minősülő leányvállalatok, valamint harmadik országbeli szervezetek szanalás alá vonható szervezetnek nem minősülő EU-szintű anyavállalatai számára kell előírni²²⁴. Ebből következően az egyedi MREL-követelmény hatálya alá tartozó szervezetek köre a TLAC-nál jóval szélesebb figyelemmel arra, hogy utóbbi körbe csak a lényeges alcsoportok tartoznak, amíg az egyedi MREL-követelményt valamennyi, intézménynek minősülő szanalás alá nem vonható csoporttagnak teljesítenie kell.

E körülményre figyelemmel komoly kihívás lett volna egy szanalási tervezési ciklus alatt előírni minden érintett szervezetre az egyedi MREL-követelményt. Feltehetően emiatt az SRB több fázisban tesz eleget az SRM-rendelet egyedi MREL-követelmény előírására vonatkozó rendelkezéseinek. Az SRB elő fog írni minden olyan szanalás alá nem vonható leányvállalat számára egyedi MREL-követelményt, amelynek kritikus funkciója van és/vagy a szanalás alá vonható csoport teljes kockázati kitettségének vagy tőkeáttételének vagy a működési bevétel 4 százalékát eléri. A fenti küszöbértékek alacsonyabbak a TLAC-sztenderdek által előírt 5 százaléknál, így már eleve szélesebb intézményi kört érintenek a 2020. évi szanalási tervezési ciklusban. Az SRB folyamatosan bővíteni fogja az egyedi MREL-követelmény hatálya alá tartozó szervezetek körét, hogy teljes mértékben lefedje a BRRD II, illetve az SRMR által megkövetelt szervezetek körét²²⁵.

Az Angol Nemzeti Bank 2018-ban publikált szakmapolitikai anyagában a belső MREL-követelményt a tőkekövetelményt meghaladóan abban az esetben tartotta indokoltnak, amennyiben

²²⁴ BRRD II 45f (2) bekezdés

²²⁵ SRB: Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities (MREL) SRB Policy under the Banking Package (SRB MREL-policy 2020): <https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/SRB%20Policy%20under%20the%20Banking%20Package.pdf> Letöltés időpontja: 2022. április 20. 23-24. o.

a bank esetében jelentőséggel bíró szanalási celok veszelybe kerulnének. Az Angol Nemzeti Bank abban az esetben allapít meg belső MREL-követelményt egy csoport tekintetében, amennyiben a csoportban van egy egyesült királyságbeli szanalás alá vonható szervezet, amely külső MREL kibocsátására kötelezett a tőkekövetelményén felül vagy tengerentúli csoportok kritikus funkcióval rendelkező egyesült királyságbeli leányvállalatai részére. Emellett a lényegesnek nem minősülő, belső MREL-követelmény előírásának hatálya alá tartozó intézmények számára a belső MREL követelményt a tőkekövetelményükkel egyezően állapítja meg²²⁶.

Az egyedi MREL-követelmény alól a szanalási hatóság mentesíteni köteles a fizetéképtelenségük vagy várható fizetéképtelenségük esetén megszüntetendő jelzálog-hitelintézeteket további jogszabályi feltételek fennállta esetén²²⁷.

A szanalási hatóságok mérlegelési jogkörben el is tekinthetnek az egyedi MREL-követelmény alkalmazásától. Az eltekintés szükségessége abban keresendő, hogy az egyedi MREL-képes források elhelyezése a leányvállalatoknál és a követelményeknek való mindenkorai megfelelés korlátozza a bankcsoportok képességét, hogy hatékonyan menedzselni tudják a likviditásukat és tőkehelyzetüket a leányvállalatokat a szükségesnél nagyobb likviditáshoz juttatva²²⁸. Ugyanakkor, amennyiben mind a szanalás alá vonható szervezet, mind a szanalás alá nem vonható leányvállalata, vagy az anyavállalat és a leányvállalat azonos tagállamban vannak letelepedve és emiatt ugyanazon szanalási hatóság joghatósága alá tartoznak, így az anyavállalatért felelős (home) és a leányvállalatokért felelős (host) hatóságok közötti együttműködésben rejlő zavaroknak vagy információnyújtás hiánya miatti kockázatok nem állnak fenn, amelyek szükségessé tennék az egyedi MREL-követelménynek megfelelő forrás elhelyezését.

A BRRD I alapján az eltekintésre az EU-szintű anyavállalatnál abban az esetben volt lehetőség, amennyiben az EU-szintű anyavállalat konszolidált szinten teljesítette az MREL-követelményt és a felügyeleti hatóság pedig eltekintett az egyedi tőkekövetelmény alkalmazása alól²²⁹. A leányvállalat MREL-követelményétől pedig akkor, ha további feltételek teljesülése mellett mind az anyavállalat, mind a leányvállalata azonos tagállamban került engedélyezésre és áll felügyelet alatt²³⁰. E feltételek közé tartozik, hogy a legmagasabb szintű intézmény, amennyiben eltér az EU-szintű anyavállalattól, szubkonszolidált szinten teljesíti az MREL-követelményt²³¹.

²²⁶ Bank of England MREL-approach 2018, 9. o.

²²⁷ BRRD 45a. cikk

²²⁸ Maragopoulos Nikos: The MREL framework under the Banking Reform Package, EBI Working Paper Series no. 72, 2020, 27. o.

²²⁹ BRRD I 45. cikk (11) bekezdés

²³⁰ BRRD I 45. cikk (12) bekezdés

²³¹ BRRD I 45. cikk (12) bekezdés d) pont

A BRRD II alapján az EU-szintű anyavállalat egyedi MREL-követelmény alóli mentesítése már nem indokolt figyelemmel arra, hogy egyedi szinten már nem előírás számára a követelmény teljesítése, ugyanakkor a szanálás alá nem vonható leányvállalatok vonatkozásában két esetben nyitott a lehetőség, egyrésztől amikor a szanálás alá vonható szervezet és a szanálás alá nem vonható leányvállalat azonos tagállamban letelepedett, másrésztől a szanálás alá vonható szervezet a szanálás alá nem vonható anyavállalattól és leányvállalattól eltérő tagállamban van, utóbbi esetben továbbra is feltétel, hogy a szanálás alá nem vonható anyavállalat szubkonszolidált szinten teljesítse az MREL-követelményét²³².

Fontos megjegyezni, hogy az egyedi tőkekövetelményektől a felügyeleti hatóság a CRR 7. cikk szerinti feltételek alapján tekinthet el, amelyek szinte megegyeznek az egyedi MREL-követelménytől való eltekintés feltételeivel. Kiemelendő, hogy az egyedi tőke és MREL-követelménytől való eltekintések egymásnak nem előfeltételei, így a szanálási hatóság anélkül eltekinthet az egyedi MREL-követelmény alkalmazásától, hogy a felügyeleti hatóság ezt megtette volna. *Indokoltnak tartanám a két követelménytípustól való eltekintés egységesítését, mert előfordulhat olyan eset, amikor a felügyeleti hatóság eltekint az egyedi tőkekövetelménytől, ebben az esetben a szanálási hatóság is kénytelen eltekinteni az egyedi MREL-követelménytől figyelemmel arra, hogy a követelmény számításának az alapja a tőkekövetelmény, ennek hiányában a szanálási hatóság nem tudja kiszámolni az egyedi MREL-követelményt, legfeljebb annak szintjét a konszolidált MREL-követelmény mértékével egyezően tudja megállapítani.*

Az MREL-követelménytől való eltekintés további feltételeinek (szanálás alá vonható szervezet teljesítse az MREL-követelményt, azonnali tőkeáramlás a szanálás alá vont szervezettől a leányvállalatra, szanálás alá vonható szervezet garantálja a leányvállalat kötelezettségeit vagy a leányvállalat által vállalt kockázatok nem jelentősek, stb.) való megfelelés tekintetében a tagállami hatóságok döntő része még nem tette közzé elvárásaikat. A 2021-től irányadó MNB MREL Policy alapján a szanálási feladatkörében eljáró MNB a Felügyelet feladatkörébe tartozó feltételeket azoknak a Felügyelet általi jóváhagyása esetén elfogadja és tovább nem vizsgálja, emellett „a Felügyelet által nyújtott mentesítések feltételének fennállásán túl az MNB a szanálhatóság értékelése során kiemelten értékeli, hogy az anyavállalat és leányvállalata egyidejű fizetéképtelensége esetén is akadálytalanul biztosítható a leányvállalatok veszteségeinek viseléséhez, illetve az esetleges feltőkésítéshez szükséges források áramlása”²³³. A szanálás alá

²³² BRRD II 45f. cikk (3) és (4) bekezdések

²³³ Az MNB MREL-követelmény előírására vonatkozó alapelvei 2021 (MNB MREL Policy 2021) 25-26. o.: <https://www.mnb.hu/letoltes/mrel-alapelvek-2020-intezmenyi-tajekoztato.pdf> Letöltés időpontja: 2022. március 14.

vonható szervezet/anyavállalat MREL-követelménynek való megfelelése, mint a leányvállalat mentesíthetősége tekintetében pedig megjegyzendő, hogy mivel az MREL-követelménynek teljeskörűen 2024. január 1-jéig kell megfelelni, e körben a hatóság az eltekintésről szóló döntése időpontjában azt vizsgálja, hogy a szanálás alá vonható szervezet/leányvállalat az átmeneti idővel összhangban álló MREL-követelményszintet teljesíti-e²³⁴. A garanciavállalás tekintetében a szanálási feladatkörében MNB elfogad a Ptk. LXI. fejezete szerinti egyoldalú kötelezettségvállalást vagy garanciaszerződést, továbbá kezességi szerződést a leányvállalat kötelezettségeiért történő helytállásra²³⁵.

A központi szervre és a hozzá tartósan kapcsolt hitelintézetek mentesíthetőségére különös szabályok vonatkoznak²³⁶.

A mentesítés, valamint az egyedi MREL-követelménytől való eltekintés esetén túl az egyedi MREL-követelmény a szanálás alá vonható szervezet által részben vagy egészben vállalt garanciával is teljesíthető, amelynek pénzügyi fedezeti megállapodás alapján fedezettnek kell lennie legalább 50 százalékanak megfelelő mértékben²³⁷.

6.2.5.5. Átmeneti idő

A BRRD I nem határozott meg határidőt sem a szanálási hatóságok számára az MREL-követelmény előírására, sem az intézményeknek, illetve az érintett pénzügyi vállalkozásoknak annak végső teljesítésére. Az irányelv annyit tartalmazott, hogy a tagállamok biztosítják, hogy az intézmények mindenkor teljesítsék a szavatolótökére és a leírható, illetve átalakítható kötelezettségekre vonatkozó minimumkövetelményt²³⁸. Figyelemmel arra, hogy egy teljesen új szabályozói kötelezettség került előírásra, ezért számos intézmény számára több évet vesz igénybe a követelménynek való megfeleléshez szükséges állomány felépítése. Az MREL-rendelet ugyanakkor biztosította a lehetőséget a szanálási hatóságok számára, hogy megfelelő átmeneti időszakot határozzanak meg a végleges MREL-követelmény elérésére, illetve abban az esetben, ha valamely intézménynél vagy érintett szervezetnél már szanálási eszköz alkalmazására került sor²³⁹.

Az MREL-rendelet az átmeneti idővel szemben mindössze azt a követelményt támasztotta, hogy annak a lehető legrövidebbnek kell lennie, továbbá minden egyes 12 hónapos időszakra tervezett MREL-követelményszinteket is meg kellett határoznia az intézmények számára²⁴⁰. Mind

²³⁴ MNB MREL Policy (2021) 26. o.

²³⁵ MNB MREL Policy (2022) 32. o.

²³⁶ BRRD 45g. cikk

²³⁷ BRRD 45f cikk (5) bekezdés c) pont

²³⁸ BRRD I 45. cikk (1) bekezdés

²³⁹ MREL-rendelet 7. cikk (1) bekezdés

²⁴⁰ MREL-rendelet 7. cikk (2) bekezdés

az átmeneti idő hosszát, mind a tervezett követelményszinteket a szanalási hatóság a későbbiekben módosíthatta²⁴¹.

Véleményem szerint az MREL-követelmény meghatározására és teljeskörű teljesítésére egységesen irányadó határidő, illetve az átmeneti idő hosszára vonatkozó megfelelő szempontrendszer hiányában az egyes tagállamok szanalási hatóságai fentieket egymástól eltérően is szabályozhatták a joghatóságuk alá tartozó intézmények vonatkozásában. Tekintettel arra, hogy az intézmények többsége az MREL-követelmény meghatározásának időpontjában még nem rendelkeztek teljeskörűen a teljesítéshez szükséges MREL-képes instrumentumokkal, az MREL-hiány pótlása további költséggel jár. Az átmeneti idő alkalmazásának és hosszának eltérően történő meghatározási lehetősége a különböző tagállamokban székhellyel rendelkező intézmények esetén egymáshoz viszonyítva eltérő teherviseléshez vezetne, így versenyhátrányba kerülhetnek azok az intézmények, amelyek a többiekhez képest rövidebb alkalmazkodási idő alatt kötelezettek a végleges MREL-követelmény teljesítésére.

Az Angol Nemzeti Bank már a 2018 júniusában kiadott MREL szakmapolitikai anyagában²⁴² figyelemmel volt a TLAC sztenderdekre, illetve a BRRD II várható változásaira. 2019. január 1-jétől meg kellett felelniük a G-SIB szanalás alá vonható szervezeteknek az RWA 16 százalékának és a tőkeáttételi mutató 6 százalékának, 2020. január 1-jétől pedig a szanalás alá vonható G-SIB-ek mellett a belföldi rendszerszinten jelentős intézményeknek (D-SIB) is a pillér 1-es követelménye kétszeresének, valamint a pillér 2 követelmények, illetve amennyiben magasabb a tőkeáttételi mutató kétszeresének. Emellett a G-SIB-ek és D-SIB-ek jelentős leányvállalatainak is teljesíteniük kell e követelményt megszorozva az Angol Nemzeti Bank által megállapított intézményspecifikus szorzóval. Az egyéb szanalás alá vonható szervezetek számára küszöbértéket határoznak meg, valamennyi esetében az RWA 18 százalékának megfelelő MREL-szintet kell teljesíteni. Az átmeneti időt az Angol Nemzeti Bank intézményspecifikusan határozza meg, külön kiemelve, hogy amennyiben a szanalhatósági értékelés indokolja (meglátásom szerint feltehetőleg amiatt, mert jelentős szanalhatósági akadállynak minősülne, amelyet el kell hárítani) vagy pedig nemzetközi sztenderdek (TLAC) való megfelelés miatt szükséges, korábbi köztes, illetve végleges határidőt állapíthat meg a követelmény teljesítésére. Kiemelendő, hogy az eredeti átmeneti időnél hosszabb

²⁴¹ MREL-rendelet 7. cikk (3) bekezdés

²⁴² Bank of England: The Bank of England's approach to setting a minimum requirement for own funds and eligible liabilities (MREL) (Bank of England MREL-approach), 2018. június; <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/paper/2018/statement-of-policy-boes-approach-to-setting-mrel-2018.pdf?la=en&hash=BC4499AF9CF063A3D8024BE5C050CB1F39E2EBC1>; Letöltés időpontja: 2020. december 20.

időt is megállapíthat a megfelelésre, amennyiben az intézmény számára szükséges MREL-mérték változik. Amennyiben e változás jelentős, legalább 36 hónapos átmeneti kerül meghatározásra²⁴³.

A svéd szanálási hatóság (Swedish National Debt Office, SNDO) a már működő intézmények megfelelésére nem állapított meg átmeneti időszakot, csak a szanálási eljárással érintett intézmények, valamint a brit megközelítéshez hasonlóan az MREL-követelményben jelentős változás esetén ír elő átmeneti időszakot a megfelelésre eseti mérlegelés alapján²⁴⁴.

A BRRD II az átmeneti idő előírásának lehetőségét megtartva és a korábbi szabályozást kiegészítve – összhangban a TLAC-sztenderdekkel – konkrét határidőket határozott meg az MREL-követelménynek való megfelelésre. 2024. január 1-jéig valamennyi, az MREL-követelmény teljesítésére kötelezett szervezetnek meg kell felelnie a végleges követelményszintnek (konszolidált vagy egyedi), valamint a 8 százalékos alárendelési követelménynek. Emellett 2022. január 1-jén egy közbenső célszintet is el kell érniük, amely azt hivatott biztosítani, hogy az MREL-követelmény általános szabályként egy egyenletes folyamat során, fokozatosan kerüljön felépítésre. Az MREL-követelmény teljes körű teljesítésére nyitva álló, 2024. január 1-i határidőnél a szanálási hatóság bizonyos esetekben hosszabb határidőt is megállapíthat (a szervezet pénzügyi helyzetének alakulása; kilátás arra, hogy a szervezet észszerű időn belül képes lesz megfelelni a megállapított követelményeknek, illetve a szervezet képes-e felváltani azokat a kötelezettségeket, amelyek már nem felelnek meg az MREL-képességre vonatkozó feltételeknek, stb.)²⁴⁵. A Top-tier és a fished bankoknak a rájuk irányadó MREL 1. pilléres követelménynek (minimum-küszöbértékek) 2022. január 1-jétől kellett megfelelniük, ugyanakkor 3 évig mentesülnek az 1. pilléres, illetve a 8 százalékos alárendelési követelmény alól attól az időponttól kezdődően, amikor a szanálás alá vonható szervezetet vagy azt a csoportot, amelynek a szanálás alá vonható szervezet a részét képezi, globálisan rendszerszinten jelentős intézményként azonosították, vagy amikor a szanálás alá vonható szervezet Top-tier vagy fished bankká nyilvánításra került²⁴⁶. További könnyítés, hogy a hitelezői feltőkésítés, valamint alternatív piaci megoldás keretében vagy a szanálási eljárásen kívül gyakorolt leírás vagy átalakítás időpontjától számított két évig sem kell a fenti két követelménynek megfelelniük²⁴⁷.

Bármely, az MREL-követelmény hatálya alá tartozó szervezetre irányadó, hogy amennyiben vele szemben szanálási eszköz vagy a leírási vagy átalakítási hatáskör került alkalmazásra, a

²⁴³ Bank of England MREL-approach 2018, 13. o.

²⁴⁴ SNDO, 2017; 11. o.

²⁴⁵ BRRD 45m. cikk (1) bekezdés

²⁴⁶ BRRD 45m. cikk (4) bekezdés

²⁴⁷ BRRD 45m. cikk (3) bekezdés

szanalási hatóságnak szintén megfelelő átmeneti időt kell biztosítani a követelményeknek való megfelelésre²⁴⁸. Felmerül a kérdés, hogy e szabály miként viszonyul a BRRD azon rendelkezéséhez, amely szerint 2024-től a teljeskörű MREL-követelményt valamennyi érintett szervezetnek teljesíteni kell. *Véleményem szerint amennyiben e határidő előtt kerül az érintett szervezet olyan helyzetbe (például szanalás alá), főszabály szerint a teljeskörű MREL-követelményszint teljesítésére továbbra is a 2024. január 1-i határidő az irányadó, azonban az e határidő hosszabbítására vonatkozó rendelkezéseket segítségül hívva (a szervezet pénzügyi helyzetének alakulása; kilátás arra, hogy a szervezet észszerű időn belül képes lesz megfelelni a megállapított követelményeknek, stb.) szükséges az átmeneti idő meghatározása.*

A korábbi szabályozáshoz képest változatlanul 12 hónapos időszakokra szükséges megállapítani a követelményt arra figyelemmel, hogy a követelmény fokozatosan kerüljön felépítésre²⁴⁹. Ugyanakkor a BRRD II az MREL-rendelethez képest már nem tartalmazza azt a szabályt, hogy az átmeneti időnek a lehető legrövidebbnek kell lennie (ennek ellenére, mivel az MREL-rendelet hatályban van, meglátásom szerint e szabály továbbra is figyelembe veendő) a hosszának meghatározása során azonban tekintetbe kell venni a betétek előfordulási gyakoriságát, a hitelviszonyt megtestesítő instrumentumok hiányát a finanszírozási modellben; a tőkepiacokhoz való hozzáférés a leírható, illetve átalakítható kötelezettségek esetében; milyen mértékben szükséges a szanalás alá vonható szervezetnek CET1 tőkére támaszkodnia a konszolidált MREL-követelmény teljesítéséhez²⁵⁰.

6.2.6. A TLAC-követelmény átültetésének státusza

Az FSB 2019. júliusában közzétett szakmapolitikai anyagában (TLAC Review) felmérte a TLAC-sztenderdek átültetésének státuszát. Az FSB következtetése, hogy a sztenderdek átültetése jól halad, mind a TLAC-követelmény megállapítása, mind a külső TLAC-képes instrumentumok G-SIB-ek általi kibocsátása²⁵¹. A TLAC-sztenderdek már átültetésre kerültek az USA-ban, az Egyesült Királyságban, Hong Kongban, Japánban, Kanadában, Svájcban. Kínában is várhatóan bevezetésre kerül. Ahogy fentebb említésre került, a TLAC sztenderdek 2019. júniusában a BRRD-be is beépítésre kerültek, amely az FSB által meghatározott feltételrendszernek az MREL szabályozásba történő beépítésével történt meg. A bankunió vonatkozásában az SRM rendelet is módosításra

²⁴⁸ BRRD 45m. cikk (5) bekezdés

²⁴⁹ BRRD 45m. cikk (6) bekezdés

²⁵⁰ BRRD 45m. cikk (7) bekezdés

²⁵¹ FSB: Review of the Technical Implementation of the Total Loss-Absorbing Capacity (TLAC) Standard, FSB, 2019 (TLAC Review) 1. o. <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P020719.pdf> Letöltés időpontja: 2022. március 14.

került. A tagállamoknak legkésőbb 2020. december 28-ig kellett átültetniük és hatályba léptetésüktől alkalmazni a szabályokat.

Intézményspecifikus TLAC-követelményt egyetlen országban sem alkalmaznak, ugyanakkor harmadik országok joga alatti kibocsátások megengedettek, feltéve, hogy szerződésben rögzítésre kerül, hogy a TLAC-követelmény tartására kötelezett intézmény székhelye szerinti szanálási hatóság az érintett instrumentum vonatkozásában gyakorolhatja a hitelezői feltőkésítést²⁵². A TLAC Review megállapítása szerint a TLAC-képes instrumentumokba történő befektetések korlátozása terén további intézkedések szükségesek. Hong Kongban, Japánban, Svájcban már érvényben vannak ilyen jellegű korlátozások. A TLAC-követelmény intézménycsoporton belüli megosztása sem maradéktalan. A belső TLAC-követelményt – ahogy fentiekben már említésre került – a lényeges alcsoportonként kell megállapítani a külső TLAC-követelmény 75-90 százaléka között. Egyes országokban a CMG-ben a szanálhatósági értékelések során határozzák meg, míg másoknál nincs mozgástere a hatóságoknak, hanem jogszabályban rögzített a százalékos mérték. Az FSB a hiányosságokat a lényegi alcsoportok még nem teljes körű azonosításában, illetve a belső TLAC-követelmény előírásában látja²⁵³. A TLAC Review az alábbi főbb kihívásokat azonosította, amelyek hatással lehetnek a TLAC-követelmény alkalmazására²⁵⁴:

- még nincsenek hatékony megegyezések és mechanizmusok arra vonatkozóan, hogy az előre rendelkezésre nem álló TLAC-képes instrumentumok (non-pre-positioned TLAC resources) válsághelyzetben nagy bizonyossággal rendelkezésre fognak állni a lényeges alcsoport szükségessé váló feltőkésítése esetén;
- ahol jogszabályban rögzített a belső TLAC-követelmény mértéke, a fogadó hatóságok, illetve az intézményeknek korlátozottak a kapacitásai és kevésbé ösztönző, hogy az előre rendelkezésre nem álló TLAC-képes instrumentumok kezelését fejlesszék;
- az eltérő szerződésben történő rögzítések, felhasználásukat kiváltó okokról való rendelkezések csökkentik a jogi bizonyosságot szanálás esetére;
- a TLAC-képes instrumentumok kibocsátásával összefüggő korlátozások (például a külföldi jog alatt kibocsátott instrumentumok kereskedését érintő korlátok) amelyek elzárhatják a szélesebb befektetői körtől a vásárlás lehetőségét;

²⁵² TLAC Review 1-2. o.

²⁵³ TLAC Review 1-2. o.

²⁵⁴ TLAC Review 3-4. o.

- a hitelezői feltőkésítés gyakorlati alkalmazásához kapcsolódó kérdések, amelyek elsősorban az érintett instrumentum kibocsátásának formáját és jogát érinti.

Az FSB következtetése, hogy nem látja indokoltnak a TLAC-sztenderdek módosítását, ugyanakkor további erőfeszítések szükségesek a teljes körű és hatékony implementáció érdekében, emiatt folytatni fogja a követelmény átültetésének nyomon követését. *Nézetem szerint e körben a leglényegesebb, hogy az FSB a hitelezői feltőkésítés gyakorlati alkalmazásának elősegítése érdekében a TLAC-képes instrumentumok hitelezői feltőkésítésbe vonhatóságát is vizsgálni fogja, ideértve annak értékpapírjogi aspektusait is.*

6.2.6.1. Összegzés

A megfelelő veszteségviselési és feltőkésítési kapacitás biztosítása az eredményes szanálás elengedhetetlen feltétele. Az FSB által nemzetközi sztenderdekben kialakított TLAC-követelmény, illetve annak összhangba hozása az MREL-követelménnyel azt a célt szolgálja, hogy az érintett intézményeknek megfelelő mennyiségű és minőségű állománnyal rendelkezzenek, amely szanálásuk esetén veszteségviselésre és feltőkésítésre fordítható, így biztosítva egyes kritikus funkciók fennálltának folyamatosságát és a pénzügyi stabilitást.

A BRRD II jelentősen bővítette az MREL-követelmény számítására és teljesítésére vonatkozó szabályokat, amelyek alapján meglátásom szerint pontosabban megbecsülhető egy esetleges veszteségviseléshez és feltőkésítéshez szükséges kötelezettség-állomány. Előre mutatónak tartom, hogy a számításban a követelmény kockázattal súlyozott eszközök százalékos arányában való kimutatása jobban tükrözi az esetleges válságkezelés szükségességének valószínűségét, amíg a párhuzamosan teljesítendő tőkeáttételi mutató százalékában kifejezett mérték egy alsó küszöbértékként szolgál a kevésbé kockázatos intézmények vonatkozásában. Meglátásom szerint a kockázatoság szempontjának a követelmény mértékének meghatározásában való hangsúlyosabb megjelenítése mellett az alárendelési követelmény bizonyos jogszabályi feltételek bekövetkezése esetén történő kötelezővé tétele is a veszteségviselés és feltőkésítés hatékonyabbá tételét szolgálja. Különösen fontosnak tartom az alárendelési követelmény szerepét az NCWO-kockázat mérséklésében, azaz, hogy a tulajdonosok és hitelezők legalább olyan térülésben részesüljenek szanálás során, mint amiben felszámolási eljárás esetén részesültek volna.

Véleményem szerint ugyanakkor sürgősen előírni az MREL-követelményt azoknál az intézményeknél, ahol a követelmény megegyezik a veszteségviselési mennyiséggel, e tekintetben az EU-s szabályozás felülvizsgálatát indokoltnak tartom. A szanálás alá vonható és a szanálás alá nem vonható szervezet MREL-követelményének számításában lényeges különbség nincs,

ugyanakkor a konszolidált és az egyedi MREL-követelmény teljesítése során figyelembe vehető instrumentumok minőségi követelményei eltérnek.

Az MREL-követelmény megállapítása során a szanálási hatóságoknak széleskörű mérlegelési jogkörük van, ideértve az engedélyezési követelményeknek való megfeleléstől eltérő feltőkésítési mennyiség meghatározását, a piaci bizalom fenntartása iránti elvárás, az alárendelési követelmény előírását, az átmeneti idő kialakítását.

Az MREL-követelménynek teljeskörűen 2024. január 1-jéig kell megfelelni. A BRRD II több tekintetben is biztosítja a szanálási hatóság számára, hogy a jogszabályi feltételek bekövetkezése esetén későbbi határidőt állapítson meg az MREL-követelmény teljesítésére. Az érintett intézmények nagy része még nem felel meg a 2024. január 1-i teljes körű követelménynek, így további alkalmazkodás szükséges.

7. VAGYONÉRTÉKELÉSEK

7.1. Vagyonértékelések típusai

A szanálási hatóságoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a szanálási intézkedések meghozatalát vagy a tőkeelemek, leírható, illetve átalakítható kötelezettségek leírására vagy átalakítására vonatkozó hatáskör gyakorlását megelőzően az érintett szervezet eszközeinek és kötelezettségeinek prudens és reális értékelését minden állami hatóságtól egyaránt független személy végezze²⁵⁵. A független értékelés célja, hogy megalapozza a szanálási feltételek megállapítását, a szanálási intézkedésekről való döntést, valamint a felszámolóhoz képest a szanálásban rosszabbul járt tulajdonosokat és hitelezőket esetlegesen megillető kártalanítás mértékét. Fentiek alapján három értékeléstípust különböztetünk meg²⁵⁶:

- a szanálási vagy a tőkeelemek, leírható, illetve átalakítható kötelezettségek megállapításához szükséges feltételek megállapításához szükséges információk értékelése (1. értékelés – Valuation 1)
- a szanálási intézkedés kiválasztásának, a tőkeelemek, leírható, illetve átalakítható kötelezettségek esetleges leírásának vagy átalakításának vagy bármely más a szanálási eszköz végrehajtásával összefüggő döntés megalapozása (2. értékelés – Valuation 2);

²⁵⁵ BRRD 36. cikk (1) bekezdés

²⁵⁶ EBA: Final draft Regulatory Technical Standards on valuation for the purposes of resolution and on valuation to determine difference in treatment following resolution under Directive 2014/59/EU on recovery and resolution of credit institutions and investment firms 3.o.: <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1853532/88566587-ff6f-4116-a08e-282eb4ea2f78/Final%20draft%20RTS%20on%20valuation%20in%20resolution%20%28EBA-RTS-2017-05%20%26%20EBA-RTS-2017-06%29.pdf>

- a szanálást követően annak eldöntése érdekében, hogy a tulajdonosok és hitelezők jobban jártak-e volna, amennyiben a szervezettel szemben rendes fizetéseképtelenségi eljárás indul (3. értékelés – Valuation 3).

Az értékelések elvégzésük időpontja szerint is csoportosíthatók, így az EBA Értékelési Kézikönyve²⁵⁷ megkülönböztet például szanálás előtti (Valuation 1-2) és szanálás utáni (Valuation 3) értékeléseket. E csoportosítás véleményem szerint pontosítandó figyelemmel arra, hogy a szanálási intézkedéseket megalapozó értékelés (Valuation 2) szanálás eljárás alatt is elvégezhető. Fentiek mellett az értékelések a teljes körűség szempontjából is megkülönböztethetők. A BRRD 36. cikk (10) bekezdése alapján amíg egy független személy olyan értékelést nem végez, amely maradéktalanul teljesíti a független értékeléssel szembeni valamennyi jogszabályi követelményt, az értékelés ideiglenesnek tekintendő. Az ideiglenes értékelés teljes körűvé tételét szolgáló, úgynevezett utólagos, végleges értékelést a lehető leghamarabb el kell végezni²⁵⁸. A Szantv. alapján a szanálási feladatkörében eljáró MNB az ideiglenes értékelést maga is elvégezheti, illetve közreműködőt is igénybe vehet. A közreműködőre is a független értékelőre vonatkozó szakmai és összeférhetetlenségi követelményeket kell alkalmazni, a függetlenségi követelményeken kívül, „valamint a közreműködőnek a független értékelők névjegyzékében szerepelnie kell, kivéve, ha az ebből fakadó idővesztés veszélyezteti a szanálási célok hatékony teljesülését”²⁵⁹. Fontos emellett kiemelni, hogy az ideiglenes értékelésre alapozni lehet a szanálás elrendelését, illetve szanálási intézkedés alkalmazását²⁶⁰.

7.1.1. Szanálási feltételek megállapításához szükséges értékelés

A szanálási feltételek megállapításához szükséges értékelés véleményem szerint elsősorban a fizetéseképtelenség vagy várható fizetéseképtelenség szanálási feltétel megállapítására szolgál, azaz, hogy az érintett szervezet eszközei aggregált szinten meghaladják-e a kötelezettségeit vagy hogy az engedélyezés feltételeinek teljeskörűen megfelel-e, amely túlmutathat az értékelő feladatkörén²⁶¹. Az 1. értékelés nagymértékben a számviteli alapelvekkel összhangban történik és támaszkodik a szervezet pénzügyi beszámolóira. Az értékelőt természetesen nem kötik a szervezet vezetésének feltételezései, azoktól – amennyiben megalapozott – eltérhet saját szakértői belátása szerint²⁶².

²⁵⁷ EBA: Handbook for Valuation Purposes of Resolution 2019. február 22.: <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2613666/9f0772ea-a052-49e5-86ce-64c157adff10/Valuation%20Handbook.pdf> Letöltés időpontja: 2022. július 3.

²⁵⁸ Szantv. 24. § (1) bekezdés

²⁵⁹ Szantv. 24. § (2) bekezdés

²⁶⁰ Szantv. 25. § (1) bekezdés

²⁶¹ EBA Értékelési Kézikönyv 11. o.

²⁶² EBA Értékelési Kézikönyv 11. o.

7.1.2. Szanálási intézkedést alátámasztó értékelés

A tulajdonosi és hitelezői teherviselés szempontjából a 2. értékeléstípusnak nagyobb a jelentősége figyelemmel arra, hogy ezen értékelés szolgáltat információt a szanálási hatóság számára arra vonatkozóan, hogy a tőkeelemek, leírható, illetve átalakítható kötelezettségek leírása, illetve átalakítása, valamint a hitelezői feltőkésítés során milyen mértékben szükséges a veszteségek viselése, illetve a feltőkésítés érdekében a szervezet tulajdonosait, hitelezőit megillető követelések leírása, valamint átalakítása, a további szanálási eszközök alkalmazásához szükséges értékelési információk nyújtása. Amennyiben a szanálási intézkedés előtt kerül elkészítésre, az értékelésnek a szanálási stratégia végrehajtása érdekében elvégzendő szanálási intézkedések hatásait is mérlegelni kell. A szanálási hatóság emiatt konzultálhat az értékelővel a szanálási intézkedések azonosítása érdekében²⁶³.

Szemben az 1. értékeléssel, a 2. értékelésnél az eszközök és források gazdasági értékét kell megállapítani figyelemmel az alkalmazandó szanálási scenárióra. A gazdasági érték megállapításának a célja a veszteségek teljes mértékű elismerése a közpénzek védelme és annak érdekében, hogy a szanálás költségeit elsősorban az érintett szervezet viselje, valamint²⁶⁴. Az érték meghatározására a 2018/345/EU rendelet²⁶⁵ két mérési alapot rögzít: Amennyiben a szervezet a szanálást követően is fennmarad, azaz továbbra is tulajdonában maradnak eszközök, abban az esetben az úgynevezett „tartási értéket²⁶⁶” kell figyelembe venni, átruházási stratégia esetében viszont az „elidegenítési érték²⁶⁷” az irányadó. Amennyiben tőkeelemek vagy más kötelezettségek átalakítására is sor kerül, az átalakítást követő tőkeértéket kell megbecsülni, amely szükséges az átváltási ráta meghatározásához, hogy a szervezet a szabályozói követelményeknek megfelelően feltőkésítésre kerül és amely biztosítja, hogy az átalakítandó instrumentumok jogosultjainak nem sérül sem a tulajdonhoz való alapvető joguk, sem az NCWO-elv²⁶⁸.

²⁶³ EBA Értékelési Kézikönyv 12. o.

²⁶⁴ EBA Értékelési Kézikönyv 12. o.

²⁶⁵ A Bizottság (EU) 2018/345 felhatalmazáson alapuló rendelete (2017. november 14.) a 2014/59/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek az intézmények vagy szervezetek eszközei és kötelezettségei értékének megállapítására szolgáló módszertannal kapcsolatos kritériumokat meghatározó szabályozástechnikai standardok tekintetében történő kiegészítéséről

²⁶⁶ 2018/345/EU rendelet 1. cikk e) pontja alapján: „az adott eszközök és kötelezettségek megtartásából a szervezet által méltányos, prudens és reális feltételezések szerint észszerűen várható cash flow-k megfelelő rátával diszkontált jelenértéke, figyelembe véve az ügyfelek vagy partnerek viselkedését befolyásoló tényezőket vagy a szanálással összefüggő egyéb értékelési paramétereket”

²⁶⁷ 2018/345/EU rendelet 1. cikk f) pontja, figyelemmel a 12. cikk (5) bekezdésére: „Az elidegenítési értéket az értékelőnek az elidegenítési költségek nélkül és az adott garanciák várható értéke nélkül számított, a szervezet által a jelenleg uralkodó piaci feltételek mellett szabályos eszköz- vagy kötelezettségértékesítés vagy -átruházás révén észszerűen várható cash flow-k alapján kell meghatároznia. Az értékelő adott esetben – a szanálási program alapján meghozandó intézkedésekre tekintettel – az elidegenítési értéket meghatározhatja egy gyorsasági árengedménynek az adott értékesítés vagy átruházás esetében megfigyelhető piaci árra való alkalmazásával. A likvid piaccal nem rendelkező eszközök elidegenítési értékének meghatározása érdekében az értékelőnek olyan piacok megfigyelhető árait kell figyelembe vennie, amelyeken hasonló eszközökkel kereskednek, vagy adott esetben illikviditási engedményt tükröző megfigyelhető piaci paramétereket használó modellszámításokat.”

²⁶⁸ EBA Értékelési Kézikönyv 12. o.

Az értékelő az értékelés módszertanát szabadon választhatja meg²⁶⁹, ugyanakkor az értékelés módszertanának szempontjait a 2018/345/EU rendelet határozza meg.

7.1.3. No creditor worse off (NCWO) értékelés

Az NCWO-elv lényege, hogy a szanálási intézkedésekkel érintett tulajdonosok és hitelezők legalább úgy járjanak a szanálás során, ahogy rendes fizetési képtelenségi eljárásban jártak volna. A 2018/34/EU rendelet szerinti módszertan emiatt meghatározza, hogy hogyan jártak volna a tulajdonosok és hitelezők, ha az érintett szervezettel szemben rendes fizetési képtelenségi eljárás indul és a tényleges elbánást, ahogy a szanálási eljárásban jártak, a két eljárás szerinti elbánás különbözetét. Fentiekre figyelemmel az értékelésnek felszámolási scénáriókon kell alapulnia figyelembe véve az alkalmazandó felszámolási jogot és gyakorlatot²⁷⁰.

7.2. Az értékelővel szembeni függetlenségi kritériumok

Az értékelővel szembeni függetlenségi kritériumokat külön uniós rendelet²⁷¹ határozza meg. A függetlenségi követelmények kiterjednek a képesítésre, tapasztalatra, képességekre, tudásra és erőforrásokra (a 2016/1075/EU rendeletben e tekintetben az elvárások csak szűkszavúan vannak bemutatva, részletezve azonban nincsenek), a szervezeti elkülönítésre (természetes személy esetén például nem áll munkaviszonyban vagy más jogviszonyban a hatósággal). Emellett nem állhat fenn jelentős közös vagy ellentétes érdek az értékelő és a hatóság között. Jelentős vagy ellentétes érdeknek minősül, ha a megelőző évben a független értékelő végezte az érintett szervezet 2006/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti, jogszabályban előírt könyvvizsgálatát.

Egyes tagállami jogszabályok tovább részletezték a függetlenségi kritériumokat. Például Ausztriában – többek között – a megelőző 5 évben az érintett szervezet vonatkozásában könyvvizsgálói feladatokat ellátó személy nem lehet független értékelő²⁷². A Szantv. részletes és szigorú feltételeket támaszt a független értékelőkkel szemben. Akkor minősül függetlennek a független értékelő, ha az üzleti évben vagy az azt megelőző 3 üzleti év egyikében sem haladta meg az éves bruttó árbevételének 5 százalékát a szanálás alá vont intézménytől vagy az MNB-től kapott bevétele²⁷³, emellett az MNB közhiteles névjegyzéket is vezet a potenciális független értékelőkről. A névjegyzékbe történő felvétel érdekében évente egyszer nyilvános pályázatot hirdet, a törvény emellett tartalmazza a bekerülés szakmai, képesítéshez kötött feltételeit is, kormányrendelet pedig a

²⁶⁹ EBA Értékelési Kézikönyv 20. o.

²⁷⁰ EBA Értékelési Kézikönyv 13. o.

²⁷¹ 2016/1075/EU rendelet 37-41. cikk

²⁷² BaSAG 54. § (2) bekezdés

²⁷³ Szantv. 22. § (9) bekezdés

kiválasztás egyes szabályait²⁷⁴. Megjegyzem, hogy az MNB nem feltétlenül köteles a független értékelőt a névjegyzékben szereplő értékelők közül kiválasztani.

7.3. Kihívások a független értékelések vonatkozásában

Ahogy fentebb említésre került, a független értékelés rendkívül fontos információkat szolgáltat a szanálás elrendelésével, illetve az intézkedések alkalmazásával kapcsolatban. Ha előzetesen vagy utólagosan nem lehetne független értékelést végezni, annak hátrányos következményei lennének figyelemmel arra, hogy megkérdőjeleződnének a szanálási hatóság döntéseinek megalapozottsága, amellyel a teherviseléssel érintettek köre is érdeksérelmet szenvedne.

Az egyik legnagyobb kihívást a függetlenségi és szakmai feltételeket teljesítő értékelő kiválasztása jelenti figyelemmel arra, hogy a pénzügyi közvetítőrendszer szereplőinek, különösen a határon átnyúló tevékenységet végző intézmények értékelése eleve speciális szakértelmet igényel, amellyel nem minden könyvvizsgáló rendelkezik, emellett jogszabály például korlátozhatja, hogy egy természetes személy könyvvizsgáló legfeljebb mennyi ideig láthatja el a független könyvvizsgálói feladatokat egy adott jogi személynél. Ebből következően az eleve kislétszámú, alkalmas értékelők – jellemzően nemzetközi tanácsadó és könyvvizsgáló cégek – közül egy válsághelyzetben kihívást jelent az adott feladatra alkalmas értékelő kiválasztása. Erre figyelemmel, *véleményem szerint a magyar szabályozás által kialakított független értékelők névjegyzéke más tagállamok számára is mintául szolgálhat e kihívás kezelése érdekében.*

Figyelemmel arra, hogy az értékelést rendkívül gyorsan kell végrehajtani – bár az értékelőknek jellemzően 6 hét szükséges a lefolytatására²⁷⁵ - indokolt már előre, még a szanálási tervezés szakaszában kialakítani valamennyi szanálási stratégiával rendelkező intézménynél az értékelő számára gyorsan információt nyújtani képes adatszolgáltatási rendszereket. Utóbbit egyébként a Szanálhatósági iránymutatások 77. pontja is előírja.

A 2018/345/EU rendelet 3. cikke meghatározza az értékelés fordulónapját. Amennyiben a szanálási hatóság eleve független értékelésre alapozza a szanálás elrendelése, illetve a leírásra vagy átalakításra vonatkozó döntését, annak a szanálási hatóság döntéséhez viszonyítva a lehető legközelebbi időpontra kell vonatkoznia²⁷⁶. A fordulónap és a szanálás elrendelésének időpontja között azonban válsághelyzetben történhetnek az érintett intézmény eszközei, forrásai értékét

²⁷⁴ Szantv. 22. § (2)-(8) bekezdés, emellett a pénzügyi közvetítőrendszer egyes szereplőinek biztonságát erősítő intézményrendszer továbbfejlesztéséről szóló törvény szerinti független értékelőkre, valamint kiválasztásukra vonatkozó egyes szabályokról szóló 205/2014. (VIII. 15.) Korm. rendelet

²⁷⁵ Lastra Rosa Maria, Olivares-Caminal Rodrigo: Valuation Reports in the Context of Banking Resolution: What are the Challenges? European Parliament, 2018. június; 10. o.

²⁷⁶ 2018/345/EU rendelet 3. cikk a) pont

jelentősen befolyásoló körülmények, például jelentős betétkiáramlás, amelyet kezelni szükséges²⁷⁷. Lastra-Olivares-Caminal 2018-ban közzétett cikkükben e nehézség kezelése érdekében az egyes kötelezettségek felfüggesztésére vonatkozó (moratórium) szanálási hatáskör hatályának kiegészítését javasolják akként, hogy az a kártalanítási összeghatár alá eső biztosított betétállományon kívül valamennyi kötelezettségre vonatkozzon²⁷⁸.

A BRRD II időközben, kiterjesztette a szanálási értelemben vett moratórium jogintézményének hatályát. A moratórium lényege, hogy a szanálási hatóságok jogosultak az érintett intézménnyel szembeni szerződésen alapuló minden fizetési vagy szállítási kötelezettség – kivéve egyes pénzügyi infrastruktúrákkal, valamint a központi bankokkal szemben fennálló kötelezettségeket – felfüggesztésére feltéve, hogy az első két szanálási feltétel fennáll, az intézmény pénzügyi helyzete romlásának elkerüléséhez, továbbá vagy a közérdek szanálási feltétel megállapításához vagy a szanálási intézkedés alkalmazásához szükséges²⁷⁹. A felfüggesztésnek egyes védendő betéttípusokra történő esetleges kiterjesztés tagállami hatáskörben maradt²⁸⁰. A Szantv. szerint az időtartama nem lehet hosszabb a moratóriumról szóló közlemény közzétételét követő munkanap éjfélig terjedő időtartamánál²⁸¹, továbbá a biztosított betétekre is alkalmazható. *A fentiekben említett cikk is megállapítja, amellyel egyetértek, hogy figyelemmel arra, hogy a független értékelés elkészítéséhez szükséges idő körülbelül 6 hét, a moratórium e nehézséget nem tudja megfelelően kezelni.*

Lastra-Olivares-Caminal véleménye szerint emellett az ideiglenes és az utólagos, végleges értékelés közötti eredmény különbsége is nehézséget okozhat: az ideiglenes értékeléshez képest nagyobb az érintett szervezet eszközeinek vagy forrásainak az értéke. A BRRD azonban kezeli a nehézséget figyelemmel arra, hogy a szanálási hatóság hatáskörrel rendelkezik a leírt, a hitelezők vagy releváns tőkeinstrumentumok tulajdonosai részéről fennálló követelések értékének növelésére, utasíthatja az áthidaló intézményt vagy a vagyongazdálkodó szervezetet, hogy fizessen további ellentételezést a szanálás alatt álló intézménynek az eszközökre, jogokra és kötelezettségekre vonatkozóan, illetve a tulajdonosoknak a tulajdonviszonyt megtestesítő követeléseikre. Emellett a szabályozás előírja, hogy ideiglenes értékelés esetén a pótlólagos veszteségekre puffert kell képezni²⁸².

²⁷⁷ Lastra-Olivares-Caminal, 10. o.

²⁷⁸ Lastra-Olivares-Camina 19. o.

²⁷⁹ BRRD 33a cikk (1) bekezdés

²⁸⁰ BRRD 33a cikk (2)-(3) bekezdések

²⁸¹ Szantv. 89. § (1b) bekezdés

²⁸² Lastra-Olivares-Caminal, 10. o.

Kiemelendő, hogy a BRRD alapján a független értékelés nem képezheti önálló jogorvoslat tárgyát, az csak az intézkedés alapját képező döntéssel együtt támadható meg²⁸³. A Szantv.-nek megfelelően a független értékelést a szanálási feladatkörében eljáró MNB végzéssel hagyja jóvá, amely végzés kizárólag a szanálást elrendelő határozat elleni jogorvoslattal együttesen támadható meg²⁸⁴. Az ideiglenes értékelést a szanálási feladatkörében eljáró MNB a szanálási eljárást megelőzően végzéssel hagyja jóvá, amely végzés kizárólag a szanálást elrendelő határozat elleni jogorvoslattal együttesen támadható meg. Ha az ideiglenes értékelés a szanálást elrendelő határozatot követően készül el, azt a szanálási feladatkörében eljáró MNB határozattal hagyja jóvá²⁸⁵.

7.4. Összegzés

A szanálás alá vonandó intézmény eszközeinek és forrásainak tényleges értékének meghatározása kulcsfontosságú egy esetleges szanálás eredményessége szempontjából, különös tekintettel a szanálási intézkedések megalapozása céljából. A rendelkezésre álló idő azonban nagymértékben befolyásolja az értékelés részletezettségét és pontosságát, ugyanakkor a szanálási hatóság számára az egyes szanálási eszközök tekintetében rendelkezésre áll a korrekció lehetősége, például vagyoneértékesítés esetén a visszaruházás a szanálás alatt álló intézményre vagy a hitelezői feltőkésítés esetén a visszairás.

Ahogy fentebb említésre került, a független értékelő kiválasztása is komoly kihívást jelenthet a szigorú függetlenségi feltételek miatt. Független értékelőként jellemzően nemzetközi háttérrel rendelkező pénzügyi tanácsadó, illetve könyvvizsgálati tevékenységet végző társaságok kerülnek kijelölésre. E körben *kifejezetten előre mutatónak tartom a Szantv. független értékelők névjegyzékére vonatkozó rendelkezéseit, amelyek segítséget jelentenek a szanálási hatóságnak, hogy válsághelyzetben az adott intézmény vonatkozásában megfelelő független értékelőt tudjon kiválasztani.*

²⁸³ BRRD 36. cikk (13) bekezdés

²⁸⁴ Szantv. 23. § (8) bekezdés

²⁸⁵ Szantv. 25. § (3) bekezdés

8. A SZANÁLÁSI FELTÉTELEK

Az előbbi fejezetekben a szanálás tervezés időszakában a szanálásra való felkészüléssel összefüggésben tekintetem át a teherviselés szempontjából releváns témákat. Az alábbiakban a szanálás végrehajtásával összefüggésben kiemelésre érdemes kérdésekkel foglalkozom.

A szanálási eljárás három együttes feltétel fennállása esetén rendelhető el valamely intézménnyel szemben²⁸⁶:

- az intézmény fizetésképtelen vagy valószínűleg fizetésképtelenné válik;
- az időzítést és más releváns körülményeket is figyelembe véve észszerűen nem várható, hogy az intézmény vonatkozásában hozott bármilyen alternatív magánszektorbeli intézkedéssel – ideértve az az intézményvédelmi rendszerben hozott intézkedéseket – vagy felügyeleti intézkedéssel, beleértve a korai beavatkozási intézkedéseket vagy a releváns tőkeinstrumentumoknak leírását vagy átalakítását – ésszerű időn belül megelőzhető lenne az intézmény fizetésképtelensége;
- a szanálási intézkedésre a szanálási értelemben vett közérdek miatt van szükség.

8.1. A fizetésképtelenség vagy várható fizetésképtelenség

A fizetésképtelenség Szantv. szerinti fogalma²⁸⁷ eltér attól, amit a csődjogban, illetve a közgazdasági terminológiában értünk alatta. A fizetésképtelenség alatt köznapi értelemben egyrészt azt értjük, amikor egy adós nem képes a lejárt tartozását megfizetni, másrészt, ha a vagyonának értéke kisebb, mint a lejárt tartozása (vagyonhiány)²⁸⁸. A fizetésképtelenség fogalmát a Szantv. tágabban értelmezi a Csődtv.-nél. Amíg a Csődtv. lényegében a lejárt tartozás meghatározott határidőn belüli ki nem egyenlítését, az adóssal szembeni végrehajtás eredménytelenségét, valamint a vagyonhiányt említi fizetésképtelenségi oknak²⁸⁹, addig a Szantv.²⁹⁰ alapján – a fent említett okokon túl – bármely tevékenységi engedélyvisszavonási ok megalapozhatja a fizetésképtelenség történő minősítést, emellett a rendkívüli állami pénzügyi támogatás igénylése vagy az ilyenben történő részesülés is fizetésképtelenségi oknak tekintendő. Rendkívüli állami pénzügyi támogatásnak minősül nemzeti vagy szupranacionális szinten nyújtott olyan az EUMSZ szerinti

²⁸⁶ BRRD 32. cikk (1) bekezdés

²⁸⁷ Szantv. 17. § (1) bekezdés a) pont

²⁸⁸ Éless Tamás, Juhász Edit, Juhász Imre, Kapa Mátyás, Papp Zsuzsanna, Somlai Zsuzsanna, Szécsényi-Nagy Kristóf, Timár Kinga, Tóth Ádám, Török Judit, Varga István: A polgári nemperes eljárások joga, Eötvös Kiadó, 2014, 297. o.

²⁸⁹ Csődtv. 27. § (1) bekezdés

²⁹⁰ Szantv. 17. § (2) bekezdés

állami támogatás²⁹¹, amelyet a BRRD hatálya alá tartozó intézmény vagy csoport életképességének, likviditásának vagy fizetőképességének megőrzése vagy helyreállítása céljából nyújtanak²⁹².

Az új szanálási keretrendszer egyik fontos alapelve, hogy a közpénzek védelme érdekében a szanálás terheit elsődlegesen a tulajdonosoknak, majd a hitelezőknek kell viselnie. A szanálási hatóságok hatáskört kaptak arra, hogy a tulajdonosokat és a hitelezőket megillető követeléseket a tőkeelemek leírása vagy átalakítása szanálási jogosultság keretében önállóan, illetve szanálási eljárás keretében leírják vagy elsődleges alapvető tőkév alakítsák. Azáltal, hogy a rendkívüli állami pénzügyi támogatás szanálási értelemben fizetéseképtelenségi oknak minősül, a szanálási hatóságoknak kötelezettségévé vált, hogy – a további jogszabályi feltételek fennállta esetén – a tőkeelemek leírásán vagy átalakításán keresztül érvényt szerezzenek a tulajdonosi és hitelezői teherviselés kötelezettségének, mielőtt a rendkívüli állami pénzügyi támogatás nyújtására sor kerülhetne.

Véleményem szerint a fizetéseképtelenség fogalmának eltérő tartalma a csőd, felszámolási és szanálási eljárásban a magyar jogi terminológia sajátossága, amely feltehetően abból ered, hogy az angol „failing” fogalom magyar szó szerinti fordításának („megbukik”) használata a szanálási kontextusban nem adná vissza a „failing” szó tényleges tartalmát. A BRRD magyar nyelvű változatának „csődhelyzet” definícióját sem tekintjük megfelelőnek amiatt, hogy csődeljárás sem hitelintézettel, sem befektetési vállalkozással szemben nem indítható²⁹³. A német szanálási törvény a „failing” szóra a „Bestandsgefährdung” kifejezést alkalmazza, amelyet szó szerint akként lehet magyarra fordítani, hogy az intézmény működésének folytatása van veszélyben²⁹⁴. Érdekesség, hogy a német és az osztrák szanálási törvények definíciói is eltérnek, utóbbi az „ausfallen”, azaz „kiesni” kifejezést felelteti meg a „failing” szónak²⁹⁵. Meglátásom szerint a jogalkalmazásban nem okoz nehézséget a fizetéseképtelenség fogalmának eltérő használata, ugyanis mind az irányelv, mind a Szantv. tételesen meghatározza a fizetéseképtelenséget kiváltó okokat²⁹⁶. Ahogy már korábban említésre került, a szanálási szabályozás alkalmazása során bármely tevékenységi engedélyvisszavonási ok megalapozza a fizetéseképtelenség fennálltát. A fizetéseképtelenség vagy várható fizetéseképtelenség egyes eseteinek a felügyeleti és szanálási hatóságok általi egységes értelmezése érdekében az EBA iránymutatásokat bocsátott ki²⁹⁷.

²⁹¹ EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés

²⁹² BRRD 2. cikk (1) bekezdés 28. pont

²⁹³ Hpt. 52. § (1) bekezdése, Bszt. 125. §

²⁹⁴ SAG 62.§ (1) bekezdés 1. pont

²⁹⁵ BASAG 49. § (1) bekezdés 1. pont

²⁹⁶ BRRD 32. cikk (4) bekezdés, Szantv. 17. § (2) bekezdés

²⁹⁷ EBA iránymutatások azon különböző körülmények értelmezéséről, amelyek esetében egy intézményt úgy tekintenek, hogy az fizetéseképtelen, vagy valószínűleg fizetéseképtelenné válik a 2014/59/EU irányelv 32. cikkének (6) bekezdése értelmében.

Fontos megjegyezni, hogy az első szanálási feltételt a felügyeleti hatóság állapítja meg a szanálási hatósággal való konzultációt követően, ugyanakkor a BRRD lehetőséget biztosít arra is, hogy a szanálási hatóság is megtehesse az első szanálási feltétel fennálltának a megállapítását, amennyiben a nemzeti jog szerint rendelkezik az ehhez szükséges eszközökkel, különösen az e vonatkozásban érintett információkhoz való hozzáféréssel.²⁹⁸

8.2. Nincs alternatív magánszektorbeli megoldás

A BRRD a magánszektorbeli megoldás hiánya szanálási feltétel vonatkozásában – amely tágabban értendő figyelemmel arra, hogy a felügyeleti hatósági intézkedéseket is magában foglalhatja – nem állapít meg részletszabályokat sem az időzítésről, sem más releváns körülményekről, így azok szabályozását a tagállamok, valamint a nemzeti hatóságok alakíthatják ki.

8.3. Közérdek, mint szanálási feltétel

A BRRD speciális közérdek fogalmat tartalmaz: egy szanálási intézkedés akkor szolgálja a közérdeket, ha szükséges egy vagy több szanálási cél megvalósításához és azokkal arányos, továbbá az intézmény rendes fizetéseképtelenségi eljárás keretében történő felszámolása révén ezek a szanálási célok nem valósulnának meg ugyanolyan mértékben²⁹⁹. A közérdek szanálási feltételre vonatkozóan az irányelv fentiekén túl módszertant nem határoz meg, így azt a szanálási hatóságok alakítják ki a BRRD-t átültető nemzeti jogszabályi keretek között. A BRRD a közérdeknek két jelentős szerepet tulajdonít a szanálási feladatok vonatkozásában: a szanálás elrendelhetősége, illetve a szanálási intézkedések alkalmazhatósága, valamint az azonos hitelezői osztályokban lévő hitelezők közötti különbségtételt engedő kivételszabályok tekintetében³⁰⁰.

A három szanálási feltétel közül a legnagyobb vitákat a közérdek szanálási feltétel megállapítása váltja ki figyelemmel arra, hogy az EU-ban nem került egységes módszertan kialakításra, így a nemzeti szanálási hatóságok, ideértve az SRB-t is szabadon alakíthatják ki a saját módszertanukat a BRRD meglehetősen tágra szabott keretei között. Mindezidáig csak az Angol Nemzeti Bank (2017)³⁰¹ és az SRB (2019)³⁰² hozta nyilvánosságra a közérdek megállapítására vonatkozó módszertanukat.

Az Angol Nemzeti Bank meglehetősen keveset tett közzé a közérdek módszertanát illetően, döntően a válságba jutott intézmény kritikus funkcióinak méretét és természetét emelve ki a

²⁹⁸ BRRD 32. cikk (2) bekezdés. Németországban /SAG 62. § (2) bekezdés/ mind a felügyeleti, mind a szanálási hatóság megállapíthatja.

²⁹⁹ BRRD 32. cikk (5) bekezdési

³⁰⁰ BRRD preambulum (22) és (47) bekezdések

³⁰¹ BoE (2017) 14-15.o.

³⁰² SRB: Public Interest Assessment: SRB Approach: https://srb.europa.eu/sites/default/files/2019-06-28_draft_pia_paper_v12.pdf Letöltés időpontja: 2021. május 5.

fizetéseképtelenség időpontjában, valamint, hogy a szanalási celok felszámolási eljárásban azonos mértékben valósulnának-e meg. Kiemelendő, hogy a brit szabályozás alapján speciális szabályok vonatkoznak a lakásépítési szövetkezet (building-society) és a befektetési vállalkozások felszámolására. Mindkét jogi személytípus esetén a szanalás nem jöhet szóba, amennyiben nem tartanak védett betéteket, illetve ügyféleszközöket³⁰³. *Meglátásom szerint a kritikus funkciók fennállta nem előfeltétele a közérdek szanalási feltétel megállapításának tekintettel arra, hogy nem valamennyi szanalási célnak kell megvalósulnia egy szanalási eljárás során, hanem csak az adott intézmény sajátosságaira és válsághelyzetében jelentőséggel bírónak, emellett a szabályozás alapján a szanalási celok egyenrangúak, a kritikus funkciók ellátásbeli folytonosságának biztosítása pedig csak egy a szanalási celok közül.*

Az SRB közérdek módszertana különbséget tesz a közérdek szanalhatóság értékelése keretében, valamint a fizetéseképtelenség vagy várható fizetéseképtelenség időpontjában történő értékelése között. A közérdek vizsgálata a szanalhatóság értékelése során a 2016/1075/EU rendelet 23. cikk (3) bekezdése alapján elsősorban a felszámolási eljárás, illetve a szanalási intézkedések megvalósíthatóságának értékelésére korlátozódik. Abban az esetben nem tekinthető hitelesnek a szanalási intézkedés megtétele, amennyiben egy vagy több szanalási cél megvalósítását veszélybe sodorna. A fizetéseképtelenség vagy várható fizetéseképtelenség bekövetkezésének időpontjában elvégzendő közérdek értékelésnek a szanalási tervezés során már elvégzett közérdek értékelésre kell alapoznia figyelemmel a válsághelyzetben fennálló piaci feltételekre és speciális körülményekre.³⁰⁴ Ebből következik, hogy a közérdek értékelése a szanalási tervezéskor lefolytatandó szanalhatósági vizsgálatokban megállapíthatóhoz képest eltérő eredményhez is vezethet.

A szanalhatósági értékelés keretében elvégzett közérdek teszt keretében az SRB sorra veszi az egyes szanalási celok vizsgálatokor követett szempontokat. A pénzügyi stabilitásra gyakorolt jelentős káros hatások kiküszöbölése szanalási cél tekintetében kiemelendő, hogy a szabályozás nem tartalmaz erre vonatkozó definíciót, így az SRB pontos fogalmat ad e szanalási cél egyes elemeire vonatkozóan, mint a pénzügyi stabilitás, jelentős hátrányos hatás, közvetlen és közvetett fertőzés, valamint a piaci szereplők kockázatfelismerési képességét, illetve, hogy e kockázatokat más érdekeltek számára is jelzik. A pénzügyi stabilitással kapcsolatos fenti szanalási cél mellett a többi szanalási cél vonatkozásában is vizsgálatra kerül a veszélyeztetettségük egy felszámolási eljárás során. Amennyiben egy felszámolás során a szanalási celok kockázatnak lennének kitéve, megvizsgálásra kerül a szanalási intézkedések hitelessége, ideértve a szanalási stratégia hatását a

³⁰³ BoE (2017) 18.o.

³⁰⁴ SRB Public Interest Assessment (2019) 5. o.

pénzügyi piacok működésére, a pénzügyi infrastruktúrákra és a piaci bizalomra. A dokumentum külön kiemeli, hogy a bankokra vonatkozó nemzeti felszámolási eljárások harmonizációjának hiánya miatt a közérdek teszt eltérő eredményekre vezethet a bankunió különböző országai vonatkozásában³⁰⁵.

A felszámolási eljárásokra vonatkozó eltérő nemzeti szabályozások miatt viták középpontjába kerültek az SRB közérdek vonatkozású egyes döntései. Például az olasz Banca Popolare di Vicenza (BPV) és Vicenza bankok esetében, ahol felszámolási eljárásra került sor, aminek az lett a következménye, hogy az elsőbbségi (senior) kötvénytulajdonosoknak nem kellett veszteséget viselniük. Szanálás során erre valószínűleg sor került volna, mert akkor a bankuniós szanálásfinanszírozási rendszer, az Egységes Szanálási Alap (Single Resolution Fund – SRF) igénybevételének előfeltétele lett volna – a feltehető közvetett veszteségviselés miatt a tulajdonosok és hitelezők – ideértve az elsőbbségi kötvénytulajdonosokat is – a szavatolótőkét is magába foglaló teljes kötelezettségállomány 8 százalékáig terjedő veszteségviselése³⁰⁶. A „8 százalékos kötelező teherviselés” feltételei a hitelezői feltőkésítésre vonatkozó fejezetben kerülnek részletesen bemutatásra.

A BPV, és a Veneto Banca bankok olasz bankszektorban egyenként 1-1,5 százalékos piaci részesedéssel rendelkeztek. Az EKB 2017. júniusi értékelése szerint – nem voltak fizetőképesek.³⁰⁷ Az SRB értékelése alapján ugyan nem állt fenn magánszektorbeli megoldás a fizetési képtelenség elhárítására, de a közérdek szanálási feltétel sem állt fenn figyelemmel arra, hogy az intézményeknek nem volt kritikus funkciójuk, valamint nem jelentettek fenyegetést a pénzügyi stabilitásra³⁰⁸. A két bank ezt követően az olasz nemzeti szabályok alapján felszámolás alá került és ennek keretében a teljesítő hitelállományok, pénzügyi eszközök, betétek és elsőbbségi hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok az Intesa San Paolohoz kerültek átruházásra. Az olasz kormány az Európai Bizottság előzetes jóváhagyásával állami támogatást nyújtott tőkehozzájárulás és állami garancia formájában³⁰⁹ figyelemmel arra, hogy a felszámolás hatásainak értékelése alapján mégis talált indokot az állami támogatás nyújtásához³¹⁰.

³⁰⁵ SRB Public Interest Assessment (2019) 11-12.o.

³⁰⁶ Merler Silvia: Bank liquidation in the European Union: clarification needed, Bruegel Policy Contribution Issue N01, 2017. január, 5.o. https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2018/01/PC-01_2018.pdf Letöltés időpontja: 2021. május 5

³⁰⁷ European Commission – Press Release (2017. június 25.): http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1791_en.htm Letöltés időpontja: 2021. május 5.

³⁰⁸ SRB: The SRB will not take resolution action in relation to Banca Popolare di Vicenza and Veneto Banca (press release), 2017: <https://www.srb.europa.eu/en/node/341> Letöltés időpontja: 2021. május 5.

³⁰⁹ European Parliament: The orderly liquidation of Veneto Banca and Banca Popolare di Vicenza (2017): [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602094/IPOL_BRI\(2017\)602094_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602094/IPOL_BRI(2017)602094_EN.pdf) Letöltés időpontja: 2021. május 5. 1. o.

³¹⁰ Merler (2017) 8.o.

A felszámolási eljárások harmonizációjának hiányából eredő nehézségekre többen felhívták a figyelmet, különös tekintettel arra, hogy hasonló bankok egy válsághelyzetben egyenlő elbírálás alá esnének-e és ennek elkerülése érdekében síkra szállnak a felszámolási eljárások harmonizálása érdekében, emellett egyesek hatáskörrel ruháznák fel az SRB-t, amely lehetővé tenné, hogy vizsgálhassa a felszámolás helyi hatásait³¹¹. Elke König, az SRB vezetője szerint az EU-s felszámolási keretrendszer hiánya a legnagyobb akadály a kiteljesedett bankunió előtt³¹². Andrea Enria, az EBA Felügyeleti Tanácsának elnöke rámutatott, hogy a nem egységes felszámolási szabályozás intézményeket tart vissza, hogy határon átnyúló tevékenységet végezzenek, amely akadályozza az EU-s pénzügyi integráció elmélyülését. Bár nem száll síkra az egységesített szabályozás mellett, ugyanakkor a lehető legnagyobb mértékben harmonizált közigazgatási eljárás bevezetését javasolja a bankok felszámolása vonatkozásában³¹³.

A harmonizáció hiánya miatt alapvetően a kis- és középbankok esetében merülhetnek fel bizonytalanságok. Fontos megjegyezni, hogy főszabály szerint a fizetéképtelenné vált intézményeket felszámolási eljárás útján kell megszüntetni, a szanálásra csak kivételesen kerülhet sor. Azoknál a kis- és középbankoknál, amelyek forrásaikat betételhelyezésből szerzik, nehézséget okozhat, amennyiben a feltőkésítési mennyiséghez szükséges MREL-képes instrumentumaikat a kötvénypiacról kell beszerezniük, amely tekintetében nem rendelkeznek tapasztalattal és költséges lehet a számukra, amennyiben elsőbbségi, nem előresorolt kötelezettségeket kell kibocsátaniuk. Az intézményi kör által kibocsátott értékpapírok iránt az intézményi befektetők feltehetően keresletet sem mutatnának, így kénytelenek lennének a lakossági befektetők felé fordulni. A BRRD a lakosság számára azonban egyes MREL-képes instrumentumokba történő befektetéseket korlátozza, így szűk lehetőségei vannak az ilyen méretű intézményeknek a szanáláshoz szükséges saját források biztosítására³¹⁴.

A szanálási értelemben vett közérdek jelenlegi szabályozásából eredő anomáliákkal foglalkozik az Olasz Nemzeti Bank kiadásában megjelent tanulmány, amely szerint átfogó reformokra van szükség, amelyhez az USA szanálási hatósága, az FDIC gyakorlata – különös tekintettel a legkisebb költségtesztre (least cost test – LCT) – szolgálhat mintául. A tanulmány három lépésben képzei el a reformot, amellyel hatékonyabbá tehető a szanálási keretrendszer (1.: egységes szabálykönyv, 2: LCT teszt aktiválása, 3: szanálási hatóság és a betétbiztosító integrálása). Az 1. lépés

³¹¹ Merler (2017) 2.o.

³¹² König Elke: Why we need an EU liquidation regime for banks, 2018. szeptember 5. <https://srb.europa.eu/en/node/622> Letöltés időpontja: 2021. május 6.

³¹³ Enria Andrea: Crisis management for medium-sized banks: the case for a European approach, EKB, 2021. január 15. https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2021/html/ssm.sp210115~e00efc6968.en.html?utm_source=ecb_twitter Letöltés időpontja: 2021. május 6.

³¹⁴ Enria (2019)

vonatkozásában az általuk bonyolultnak ítélt EU-s szabályrendszer helyett – amelynél döntő szempontok a közérdek fennállta, az intézmény mérete, az engedélyezett állami támogatás, valamint a betétbiztosítók finanszírozási korlátja – az LCT alkalmazását javasolják bizonyos kivételekkel a komplex intézmények vonatkozásában. Véleményük szerint a fenti szempontok érvényesítése több hatóság közötti koordinációt igényel és így hosszadalmas folyamat. Az FDIC ezzel szemben egy vagyoneértékesítés (Purchase and Assumptions – P&A) tranzakcióban 90 nap alatt képes vevőt találni az átruházandó portfólióra. A 2. lépés tekintetében javasolják, hogy a kártalanítási összeghatár alá eső biztosított betétek a kielégítési sorrendben egy osztályba kerüljenek a nem biztosított betétekkel, mert az előbbi betéttípus „szuperprioritása” miatt gyakorlatilag nincs annak esélye, hogy egy LCT tesztben a betétbiztosító jobban járjon szanálásban, mint felszámolásban és így hozzá tudjon járulni a teherviseléshez. A 3. lépés tekintetében a két funkció egy szervezetben történő integrálását amiatt tartják előnyösnek, mert így a szanálási célokra is lehetne fordítani a betétbiztosító rendelkezésére álló forrásokat. Összefoglalva az amerikai tapasztalatokra alapozva az LCT teszt egyik legnagyobb előnyének azt tartják, hogy nem tesz különbséget kis- és nagyintézmények között és amennyire csak lehet, megőrzi a válságba került intézmény további működést feltételező értékét. Nézetük szerint az FDIC példájára alapozva a kiválasztási feltételek csökkentése nem rontaná a keretrendszer hatékonyságát³¹⁵.

8.4. Összegzés

A szanálási feltételek közül a közérdek szanálási feltétel fennállta tekintetében rendelkeznek a szanálási hatóságok a legnagyobb mozgástérrel a megállapítása tekintetében alkalmazandó szempontok kialakítására, amely azonban az eddigi tapasztalatok alapján eltérő válságkezelési módszerekhez vezettek a különböző tagállamokban.

Véleményem szerint is a szanálási keretrendszer hatékonyságát erősítené, különös tekintettel a közérdek szanálási feltétel megállapítása tekintetében segítené elő a jogalkalmazást a fent ismertetett szakirodalmi véleményekkel összhangban a felszámolási jog egységesítése az EU-ban vagy legalább a főbb anyagi jogi szabályok tekintetében történő harmonizációja, így az egyes kötelezettségek kielégítési sorrendben elfoglalt helyeire, hiszen a teherviselés sorrendjét egy szanálás esetén is ez határozza meg. Meglátásom szerint, a BRRD hatálya azonban nem tesz különbséget kis- és nagyintézmények között, mindegyikre egyaránt kiterjed, s éppen a közérdek, amely nagy mozgásteret ad annak kialakításában, hogy mely intézménnyel szemben kerül szanálási

³¹⁵ Mainoni Giovanni, Bernardini, Gabriele, Dal Santo Andreas, Trapanese Maurizio: The EU bank insolvency framework: could less be more?, Banca'd Italia, Questioni di Economia e Finanza, 594. szám. 2021. február https://www.bancaditalia.it/publicazioni/qef/2021-0594/QEF_594_21.pdf?language_id=1 Letöltés időpontja: 2021. május 8. 23. o. Enria Andrea is említi a limbó helyzetet: Enria (2021)

eljárás elrendelésre. A BRRD alapján lehetőség van a regionális szinten jelentőséggel bíró intézményekkel szemben is a szanálási eljárás lefolytatása (dán takarékszövetkezetek, horvát Jadranska bank). Másrésztől válsághelyzetben az érintett hatóságok – mind a közérdek szanálási feltétel fennállta tekintetében, mind az Európai Bizottság az állami támogatások engedélyezése tárgyában – nagyon rövid idő alatt, akár néhány napon belül is döntést tudott hozni, például így történt a Banco Espirito Santo esetében is. Emellett a BRRD szerinti vagyoneértékesítés esetén a vevőkutatás is végrehajtható néhány hónap alatt. *Egyetértek ugyanakkor azzal, hogy a BRRD hatályos szabályai alapján a betétbiztosítók forrásainak szanálási célú felhasználása rendkívül korlátozott, így a szabályozás lazítása indokolt, amelyet okait részletesen a 12. fejezetben ismertetem.*

Az egyes tagállamok eltérő felszámolási joga, valamint a „failing” és a fizetéseképtelenség eltérő jelentéstartalma miatt előfordulhat a már hivatkozott tanulmány által „limbó” helyzet, amikor valamely intézmény szanálási értelemben fizetéseképtelenségnek minősül, azonban a nemzeti felszámolási jog alapján a fizetéseképtelenség feltételei még nem állnak fenn és a szanálási hatóság a közérdek fennálltát sem állapítja meg, így – véleményük szerint – nem áll fenn jogszabályi lehetőség az érintett intézmény válsághelyzetének kezelésére³¹⁶.

A fizetéseképtelen intézmények az egyes tagállamokban eltérő felszámolási jogszabályok hatálya alá esnek, a tagállamok ezenfelül – ahogy a két olasz bank esete is mutatja – szabadon alakíthatják a felszámolási eljárásukra irányadó szabályozást, így az elsőbbségi kötvénytulajdonosok jobban is tudnak járni, mint szanálásban³¹⁷. A megoldást a szakirodalomban többek által szorgalmazottak szerint az uniós szinten harmonizált felszámolási szabályozás, valamint annak konkretizálása jelentheti, hogy a tagállamoknak a felszámolási támogatás vonatkozásában milyen mozgásterük van a helyi szintű közérdek megállapításában.

³¹⁶ Mainoni, Bernardini, Dal Santo, Trapanese (2021) 15. o.

³¹⁷ Merler (2017) 2.o.

9. AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK EURÓPAI KERETRENDSZERE ÉS A SZANÁLÁS KAPCSOLATA

A szanálási intézkedésekhez felhasznált finanszírozás gyakran származik az állami támogatások európai uniós keretrendszerének fogalmi alapján állami forrásból, emiatt szükségesnek tartom áttekintést adni az állami támogatások európai uniós keretrendszerének a szanálási eljárásokat érintő sajátosságairól, ideértve az Európai Bizottság kapcsolódó gyakorlatát is, különös tekintettel a tulajdonosi és hitelezői teherviselést érintően.

A szanálási keretrendszer lényeges alapelve, hogy a szanálás alatt álló intézmény részvényesei viselik az első helyen a veszteségeket, majd őket követik a hitelezők a követeléseiknek a rendes fizetéképtelenségi eljárás szerinti rangsorának sorrendjében, kivéve, ha a BRRD kifejezetten eltérően rendelkezik³¹⁸. Az alapelvek a szanálás során így hozzájárulnak az állami források védelméhez a rendkívüli állami pénzügyi támogatásra támaszkodás minimalizálása révén³¹⁹, amely a szanálás egyik céljának is tekintendő.

Ebből következik, hogy a szanálás alapelveivel és céljaival önmagában nem ellentétes közpénz igénybevétele, azonban a rendkívüli állami pénzügyi támogatásra³²⁰ történő támaszkodás minimalizálása révén kell azt végrehajtani. Fontos korlátja az állami támogatások szanálási célú felhasználásának, hogy az állami támogatások EU-s keretrendszerére vonatkozó szabályokat figyelembe kell venni a szanálási eszközök alkalmazásakor³²¹.

9.1. Válsághelyzetben nyújtható állami támogatásokkal kapcsolatos jogforrások

A pénzügyi intézmények válságkezelésekor szükségessé váló állami támogatás igénybevételekor egyrészt az EUMSZ, másrészt az Európai Bizottság alábbi közleményei az irányadóak, figyelemmel arra, hogy az állami támogatásoknak a belső piaccal való összeegyeztethetőségét az Európai Bizottság jogosult vizsgálni:

- A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a pénzügyi válsággal összefüggésben hozott bankmentő intézkedésekre való, 2013. augusztus 1. utáni alkalmazásáról („A Bankokról szóló közlemény”);
- A Bizottság közleménye a pénzügyi szektor életképességének helyreállítása és a jelenlegi válságban hozott szerkezetátalakítási intézkedések értékelése az állami támogatási szabályok

³¹⁸ BRRD 31. cikk (1) bekezdés a) és b) pontjai.

³¹⁹ BRRD 31. cikk (2) bekezdés c) pont

³²⁰ A korábban jelzetteknek megfelelően ismét utalok rá, hogy rendkívüli állami pénzügyi támogatásnak minősül nemzeti vagy szupranacionális szinten nyújtott olyan az EUMSZ szerinti állami támogatás, amelyet a BRRD hatálya alá tartozó intézmény vagy csoport életképességének, likviditásának vagy fizetőképességének megőrzése vagy helyreállítása céljából nyújtanak.

³²¹ BRRD preambulum (47) bekezdés

alapján (EGT-vonatkozású szöveg) (2009/C 195/04) („Szerkezetátalakításról szóló közlemény”);

- A Bizottság közleménye az értékvesztett eszközök közösségi bankszektorban történő kezeléséről (2009/C 72/01) („Értékvesztett eszközökről szóló közlemény”);
- A Bizottság közleménye – A pénzügyi intézetek feltőkésítése a jelenlegi pénzügyi válságban: a támogatás szükséges minimális szintre történő korlátozása és az indokolatlan versenytorzulás kiküszöbölését célzó biztosítékok („Feltőkésítésről szóló közlemény”).

Kiemelendő, hogy bár a bizottsági közlemények még a BRRD elfogadása előtt születtek, ugyanakkor a 2013-as Bankokról szóló közlemény már tekintettel volt a készülő szabályozásra: „A válsággal kapcsolatos közlemények módosítása segíthet a hitelintézetek helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelvre vonatkozó bizottsági javaslat szerinti jövőbeli rendszerre történő zökkenőmentes átállásban azzal, hogy nagyobb átláthatóságot biztosít a piacoknak. A válsággal kapcsolatos módosított közlemények hatékonyabb szerkezetátalakítást és javított teherviselést is tudnak biztosítani valamennyi, állami támogatásban részesülő bank számára az egységes piac egészén”³²².

Megjegyzem, hogy az Európai Unió Bírósága (Európai Bíróság vagy Bíróság) a 2016. július 19-én, fizetésképtelenség közeli helyzetbe került szlovén bankok feltőkésítésével kapcsolatban, a Kotnik-ügyben hozott ítéletében³²³ kimondta, hogy a Bankokról szóló közlemény nem bír kötelező erővel a tagállamokra nézve, a közlemény kiadásával a Bizottság inkább saját magát korlátozza, hogy mérlegelési jogkörben hozott döntései során köti magát a közzétett követelményekhez, ugyanakkor engedélyezhet olyan támogatást is, amely nem felel meg a közlemény követelményeinek³²⁴.

Az egyes közlemények egymáshoz való viszonya tekintetében elmondható, hogy a 2013-as Bankokról szóló közlemény, amely a legkésőbb került elfogadásra, módosította és kiegészítette a Feltőkésítésről szóló és az Értékvesztett eszközökről szóló közleményt, a Szerkezetátalakítási közleményt a részvényesek és az alárendelt hitelezők részletesebb teherviselési szabályaival kapcsolatban, bevezette, hogy feltőkésítésre támogatás, illetve eszközvédelmi intézkedés szerkezetátalakítási terv előzetes jóváhagyása nélkül nem lehetséges³²⁵.

³²² Bankokról szóló közlemény 13. bekezdés

³²³ Tadej Kotnik and Others v Državni zbor Republike Slovenij (526/14)

³²⁴ Badenhopp Nikolai: Banking Communication Non-binding and Burden-sharing Approved: Kotnik (2017) European Review of Contract Law, 302.

o.

³²⁵ Bankokról szóló közlemény 24. bekezdés

Fentiek mellett természetesen az Európai Bíróság kapcsolódó ítéletei is befolyásolják a gyakorlat alakulását.

9.2. Állami támogatásnak minősülés feltételei

Az állami támogatás nyújtása – főszabály szerint – tiltott, azaz összeegyeztethetetlen a belső piaccal, amennyiben az alábbi négy feltétel együttesen teljesül³²⁶:

- a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely
- bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által
- torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget,
- amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

Emellett az EUMSZ kivételszabályokat is felállít, amelyek esetében vagy a Szerződés erejénél fogva³²⁷ vagy az Európai Bizottság vizsgálata alapján³²⁸ a támogatás mégis összeegyeztethető a belső piaccal. Utóbbi körbe tartozó eset, amikor az adott támogatás valamely közös európai érdekét szolgáló fontos projekt megvalósításának előmozdítására vagy egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére irányul³²⁹. A pénzügyi válság során a Bizottság által jóváhagyott – ideértve az egyedi intézményi válsághelyzetek kezelésére szolgáló – támogatások jogalapja is e rendelkezés második tagmondatán alapult, azaz a támogatásoknak a tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére kellett irányulniuk³³⁰. Ugyanakkor a közlemény is aláhúzza, hogy a kivételszabály csak valóban kivételes körülmények, az általános pénzügyi stabilitást veszélyeztető válsághelyzet fennállása esetén alkalmazható³³¹. Megjegyzem, hogy a Bizottság gyakorlatában e kivételszabályt mégsem értelmezte szigorúan figyelemmel arra, hogy egyes országokban regionális jelentőséggel rendelkező kisintézmények esetében is jóváhagyott állami támogatást. Ilyen esetnek tekinthető például az úgynevezett négy kisbank szanálása Olaszországban 2015-ben, amelyeknek egy százalékot sem elérő piaci részesedésük volt az olasz pénzügyi szektorban.

Az Európai Bizottság, valamint az Európai Bíróság által kialakított gyakorlat alapján az állami támogatás belső piaccal való összeegyeztethetlenségének együttes feltételei vonatkozásában az alábbi megállapítások tehetők, amelyek jelentőséggel bírtak a szanálási tárgyú állami támogatásokat

³²⁶ EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés

³²⁷ EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés

³²⁸ EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés

³²⁹ EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pont

³³⁰ Bankokról szóló közlemény 3. bekezdés

³³¹ Bankokról szóló közlemény 5. bekezdés

engedélyező bizottsági döntések meghozatala során. Megjegyzendő, hogy az Európai Bizottság 2016-ban közleményt tett közzé az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról, amelybe beépítette a saját, valamint az Európai Bíróság eseti döntései során kidolgozott szempontrendszert az állami támogatásnak minősülés feltételeinek értékelésére vonatkozóan, amely nemcsak a szanálási, hanem általánosan valamennyi állami támogatás esetében irányadó. Figyelemmel azonban arra, hogy 2015. decembere óta új szanálási eljárást érintően az Európai Bizottság nem hozott döntést, emiatt indokolt a feltételeknek a szanálási esetjog alapján történő bemutatása.

Az Európai Bíróság a tagállamok által vagy állami forrásból történő támogatás nyújtását tágan értelmezi, bármely, a közszektorból származó forrást államinak tekint függetlenül annak eredetétől. A döntő szerepe annak van, hogy a forrásnak állami ellenőrzés alatt kell állnia, illetve a hatóságok számára elérhetőnek kell lennie³³², amelyet az Európai Bíróság a Preussen Elektra-ügyben ki is mondott: „az olyan intézkedés, amelyet bár állami hatóság rendelt el, de az intézkedéshez szükséges forrás felett nem az állami hatóság rendelkezik, sem közvetlenül, sem közvetve nem minősül állami forrásnak”.³³³

Az Európai Bizottság a Caia-Castilla-La Mancha-ügyben (La Mancha-ügy) jól kifejti azt a szempontrendszert, amely alapján a kollektív pénzalapokból származó források állami támogatásnak minősülés szempontjából értékelhetőek³³⁴. Az Európai Bizottság esetjogában abban az esetben is állami forrásból származónak tekinti a támogatást, amennyiben az államtól elkülönült szervezet kezeli a vagyont, azonban jogszabályban rögzítettek az alapba fizetendő hozzájárulás kötelező esetei és a vagyonkezelés keretei³³⁵, így „nincs helye megkülönböztetésnek azok között az esetek között, amikor a támogatást közvetlenül az állam, vagy amikor az ezen állam által kijelölt vagy létrehozott közvetítő állami vagy magánszervezet nyújtja”³³⁶. Kiemelendő, hogy mind a betétbiztosítási rendszerek, mind a szanálási alapok által egy adott szanálás finanszírozásához nyújtott támogatás állami forrásból származónak tekintendő annak ellenére, hogy az érintett alapok által kezelt vagyon nem közvetlenül az államháztartás valamely alrendszeréből, hanem valójában a betétbiztosítási rendszerek esetén a hitelintézetek, a szanálási alapok vonatkozásában pedig a hitelintézetek és a befektetési vállalkozások által befizetett díjakból származnak. A La Mancha-

³³² T-358/94 Air France kontra Európai Bizottság [1996] ECR II-2109, 56. bekezdés

³³³ C-379/98 PreussenElektra, [2001], ECR I-2099, 59. bekezdés

³³⁴ NN 61/2009 – "Rescue and restructuring of Caja Castilla-La Mancha", Spain, 29.06.2010, C(2010)4453 corr 96-118. bekezdések, emellett az Európai Bizottság határozatai több alkalommal hivatkoznak a C-345/02 Pearle és társai ECLI:EU:C:2004:448 ítélet 37. és 38. bekezdésére (például a SA.39543 Resolution of Banca delle Marche 53. bekezdés, SA.43977 (2015/N) – Portugal Resolution of Banif – Banco Internacional do Funchal S.A. (2015. 12. 21.) 98. bekezdése

³³⁵ NN 61/2009 – "Rescue and restructuring of Caja Castilla-La Mancha", Spain, 29.06.2010, C(2010)4453 corr., 97. bekezdés

³³⁶ T-98/16., T-196/16. és T-198/16. sz. egyesített ügyek Olasz Köztársaság és társai kontra Európai Bizottság 64. bekezdés

ügyben hozott döntés alapján az állami forrás megállapítható, ha a forrás jogszabály alapján megállapított kötelező hozzájárulásokból származik³³⁷.

Az államnak betudhatóság tekintetében az Európai Bíróság – véleményem szerint – példálózó jelleggel határozott meg szempontokat. Az Európai Bíróság álláspontja szerint több körülmény alapján is bizonyítható az adott eset sajátosságainak a függvényében, hogy az adott intézkedés betudható az államnak, az ítéletben szereplő részletes szempontrendszerből kiemelem a támogatást folyósító szervezet közigazgatási struktúrába való integrációját, a tevékenységeinek a jellegét és azoknak a piacon a magánjogi gazdasági szereplőkkel folytatott verseny szokásos feltételei mellett való gyakorlását, az adott ügyben a hatóságoknak az intézkedés meghozatalában való részvételére vagy a részvételük hiányának valószínűtlenségére utaló körülményt³³⁸. Ehhez kapcsolódóan 2019. márciusában az Olaszország által a Tercas Bank számára nyújtott állami támogatásról szóló (EU) 2016/1208 bizottsági határozat megsemmisítése iránt benyújtott kérelme tárgyában az Európai Bíróság a téma szempontjából jelentőséggel bíró ítéletet hozott³³⁹.

Az ügy előzménye, hogy a Tercas Bankot az olasz gazdasági minisztérium a nemzeti bank javaslatára úgynevezett rendkívüli vagyonyfelügyelet alá vonta az ott tapasztalt hiányosságok miatt, a Fondo interbancario di tutela dei depositi (FITD) támogatást nyújtott az egyedi intézményi válsághelyzet megoldása érdekében. Az FITD magánjogi konzorciumnak minősül, amely egyrésztől betétbiztosítási feladatokat (kártalanítás, mint kötelező beavatkozás) lát el, másrésztől a betétbiztosításból esetlegesen eredő költségek csökkentése érdekében valamely tagja érdekében önkéntesen beavatkozhat. A Bizottság álláspontja szerint az FITD beavatkozása állami támogatásnak minősülhet, erre figyelemmel pert indított az Európai Bíróság előtt, mivel az a Bizottság által előzetesen nem került jóváhagyásra. Az Európai Bíróság nem találta megalapozottnak a Bizottság keresetét. Figyelemmel arra, hogy a támogatás nyújtásáról szóló döntést egy magánjogi jogalany hozta, a Bizottságnak bizonyítania kellett, hogy az állam a szóban forgó intézkedés nyújtásában kellő mértékben közreműködött, bizonyítva nemcsak azt, hogy az államnak lehetősége van meghatározó befolyást gyakorolni a támogatást nyújtó jogalanyra, hanem azt is, hogy ezen ellenőrzést a konkrét esetben módjában állt gyakorolni. Egy olyan helyzetben, amelyben a Bizottság az állami vállalkozás leányvállalatai által nyújtott pénzügyi támogatás államnak való betudhatóságát kizárólag abból a tényből vezette le, hogy e társaságok az állam közvetett ellenőrzése alatt állnak, az Európai Bíróság kimondta, hogy még ha az államnak módjában

³³⁷ NN 61/2009 – "Rescue and restructuring of Caja Castilla-La Mancha", Spain, 29.06.2010, C(2010)4453 corr. 97. bekezdés

³³⁸ T-98/16., T-196/16. és T-198/16. sz. egyesített ügyek 85. bekezdés

³³⁹ T-98/16., T-196/16. és T-198/16. sz. egyesített ügyek

is áll egy állami vállalkozást ellenőrizni és annak tevékenységeire meghatározó befolyást gyakorolni, nem tételezhető fel automatikusan, hogy az állam ezt az ellenőrzést konkrét esetben ténylegesen gyakorolni is fogja³⁴⁰.

Az Európai Bíróság ítéletében kimondta, hogy közzállalkozásoktól eltérően „a Bizottság – a jelen ügy körülményeire tekintettel – nem szorítkozhat annak megállapítására, hogy valószínűtlen a hatóságok e magánjogi jogalanyra gyakorolt tényleges befolyásának vagy ellenőrzésének a hiánya”³⁴¹, amellyel lényegében egy magasabb bizonyítási teher szükségességét követelte meg a magánintézmények által hozott intézkedések állami betudhatóságát illetően³⁴². Az Európai Bíróság kiemelte, hogy nem a források közvetlen eredete a meghatározó tényező, hanem hogy az intézkedések és a finanszírozási mód meghatározásába mekkora volt az állam beavatkozásának a mértéke és csak a jelentős mértékű beavatkozás esetén látott lehetőséget az államnak való betudhatóság igazolására³⁴³.

A Bankokról szóló közlemény külön kiemeli a betétbiztosítási rendszerek tekintetében, hogy abban az esetben minősülhet állami forrásnak, amennyiben az alapok alkalmazására vonatkozó döntés az államnak tudható be³⁴⁴. A szanalási alapok vonatkozásában az került rögzítésre, hogy annak belső piaccal történő összeegyeztethetőségét a közlemény alapján vizsgálni kell³⁴⁵. Kiemelendő, hogy Magyarországon – fentiek alapján – mind az OBA, mind a Szanalási Alap által nyújtott forrás állami támogatásnak minősülhet mivel amellet, hogy mindkét alap forrásai törvény alapján kötelező hozzájárulásokból tevődnek össze, az igazgatótanácsaik döntéshozatalában az állami intézmények részvétele jelentős. Fontos körülmény, hogy a Bizottság több döntésében a szanalási hatóságnak a szanalási intézkedésről szóló döntését tekinti annak, amely kiváltja a szanalási alap forrásainak felhasználását, amely ez esetben nem, mint piaci szereplő, hanem mint hatóság jár el, emiatt az intézkedés az államnak tudható be³⁴⁶.

A pénzügyi válságot követő időszak szanalásai során számos esetben került sor a szanalásfinanszírozási rendszer igénybevételére /Szlovéniában a Banca Celje (2012-2014)³⁴⁷,

³⁴⁰ T-98/16., T-196/16. és T-198/16. sz. egyesített ügyek 68. pont

³⁴¹ T-98/16., T-196/16. és T-198/16. sz. egyesített ügyek 89. pont

³⁴² Omran Orestis – Asimakopoulos Ioannis: New interplay between State Aid Rules and Bank Resolution in the EU: the Tercas case, DLA Piper, 2021: <https://www.dlapiper.com/en/belgium/insights/publications/2021/03/new-interplay-between-state-aid-rules-and-bank-resolution-in-the-eu-the-tercas-case/> Letöltés időpontja: 2022. január 31.

³⁴³ T-98/16., T-196/16. és T-198/16. sz. egyesített ügyek 91. pont

³⁴⁴ Bankokról szóló közlemény 64. bekezdés

³⁴⁵ Bankokról szóló közlemény 65. bekezdés

³⁴⁶ SA.39543 (2015/N) Resolution of Banca delle Marche 51. bekezdés, amely hivatkozik C-124/10 P Commission v EDF EU:C:2012:318, 80 és 81. bekezdéseire

³⁴⁷ SA.38522 (2014/N) – Slovenia Restructuring aid for Banka Celje/Abanka

Portugáliában a BES (2014)³⁴⁸ és a BANIF (2015)³⁴⁹ esetei, Görögországban a Panellinia (2015)³⁵⁰, Peloponese (2015)³⁵¹ esetek, Magyarországon az MKB Bank (2015)³⁵², Olaszországban az úgynevezett 4 olasz kisbank esete (2015)³⁵³/ és így ezen ügyekben a szanalási intézkedéseket a Bizottság azok végrehajtását megelőzően jóváhagyta.

A következő feltétel, azaz bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése abban az esetben áll fenn, amennyiben az állami támogatás kedvezményezettjének minősülő intézmény a támogatás révén olyan előnyhöz jut, amelyhez kizárólag a piaci körülmények között, a támogatás nélkül nem jutott volna³⁵⁴. Vagyonértékesítés szanalási eszköz esetén például azzal, hogy az átruházott tevékenység mellett állami támogatásként további eszközök kerülnek biztosításra az átruházott betétek és tevékenységek mellett³⁵⁵. A banki szerkezetátalakítások során az állami támogatásnak minősülés szempontjából kulcsfontosságú az úgynevezett piaci magánbefektető elvének vizsgálata, azaz, hogy az állam az adott helyzetben úgy járt-e el, ahogy egy piaci szereplő is eljárta volna piaci feltételek mellett³⁵⁶. A piaci magánbefektető elve akkor is vizsgálatra kerül, amikor az Európai Bizottság egy szanalás során az áthidaló intézménynek nyújtott tőkejuttatást vizsgálja. A 4 olasz kisbank szanalása során például arra a következtetésre jutott, hogy piaci magánbefektető nem nyújtott volna tőkejuttatást, mivel a szanalást megelőzően sikertelen volt a piaci tőkebevonás, továbbá az áthidaló intézmény a jellegénél fogva átmeneti időre kerül megalapításra abból a célból, hogy a szanalás alatt álló intézmény eszközeit átvegye és tovább értékesítse, amelyet valószínűtlen, hogy piaci szereplő feltökésítene³⁵⁷.

Az Európai Bíróság gyakorlatában az előnyben részesítés vagy az úgynevezett szelektivitás, mint feltétel nemcsak egy adott vállalkozás vagy termék, hanem akár egy teljes gazdasági szektor, így akár a teljes pénzügyi szektor előnyben részesítésére is vonatkozhat³⁵⁸. Jellemzően a Bizottság a szelektivitás feltételét szanalási esetekben arra figyelemmel találta fennállónak, hogy a szanalási alap felhasználását a szanalási hatóságnak a szanalási intézkedésről szóló döntése váltotta ki és így

³⁴⁸ SA.39250 (2014/N) – Portugal, Resolution of Banco Espírito Santo, S.A.

³⁴⁹ SA.43977 (2015/N) – Portugal Resolution of Banif – Banco Internacional do Funchal S.A. (2015. 12. 21.)

³⁵⁰ SA.41503 (2015/N) – Greece, Resolution of Panellinia Bank through a transfer order to Piraeus Bank

³⁵¹ SA.43886 (2015/N) – Greece Resolution of Cooperative Bank of Peloponnese

³⁵² SA.40441 (2015/N) – MKB Bank

³⁵³ SA.39543 Resolution of Banca delle Marche, SA. 41134 Resolution of Banca Popolare dell'Etruria, SA.41925 Resolution of Cassa di risparmio di Ferrara, SA.43547 Resolution of Cassa di risparmio della Provincia di Chieti (2015.11.22.)

³⁵⁴ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (2016/C 262/01) 66. bekezdés; C-142/87 Belgium v Commission [1990] ECR I-959. 29. bekezdés

³⁵⁵ SA.41503 (2015/N) – Greece, Resolution of Panellinia Bank through a transfer order to Piraeus Bank 55. bekezdés

³⁵⁶ Land Burgenland (Autriche) (T-268/08) and Republic of Austria (T-281/08) v European Commission 48. bekezdés

³⁵⁷ SA.41134 (2015/N) implemented by Italy Aid for the resolution of Banca Etruria 52. bekezdés

³⁵⁸ C-148/04 Unicredito Italiano [2005] EDCR I-11137 44-48. bekezdések

e forrás csak a kedvezményezett intézmény számára állt fenn, még abban az esetben is, amennyiben a kedvezményezett valójában a szanálási hatóság által létrehozott áthidaló intézmény³⁵⁹.

Az államnak betudható intézkedés versenytorzítónak vagy azzal fenyegetőnek akkor tekinthető, amennyiben javítja a kedvezményezett versenyképességét más versenytársaihoz képest. Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében akkor állapítható meg a versenytorzító hatás, ha az állam pénzügyi előnyt nyújt liberalizált szektorban, ahol verseny van vagy lehet³⁶⁰. Ebben a vonatkozásban a pénzügyi szolgáltatásoknak liberalizált jellege van³⁶¹.

9.3. Állami támogatások típusai válságba jutott intézmények esetén

Meglátásom szerint a Bankokról szóló közlemény 3 különböző, válságba jutott pénzügyi intézményeknek nyújtható állami támogatási formát különböztet meg: likviditási, szerkezetátalakítási vagy felszámolási támogatás. A BRRD alapján likviditási támogatás új kötelezettségvállalásokra adható garancianyújtásformájában, szerkezetátalakítási támogatás elővigyázatossági feltőkésítés vagy szanálási eljárás keretében. Figyelemmel arra, hogy a szanálási eljárásokban a szerkezetátalakítási és a likviditási támogatás a jellemző, emiatt e két támogatási formában irányadó teherviselési szabályokat tekintem át.

9.3.1. Szerkezetátalakítási támogatás

A szerkezetátalakítási támogatás formája lehet feltőkésítés vagy értékvesztett eszközökkel kapcsolatos intézkedés alkalmazása. A szerkezetátalakítási támogatás nyújtásának előfeltétele, hogy az állami támogatást a lehető legminimálisabbra kell szorítani és minden lehetséges erőfeszítést meg kell tenni a saját forrásból való tőkeemelésre, ideértve az értékpapírosítást, az alárendelt adósságinstrumentumok önkéntes saját tőkévé alakítását kockázatalapú ösztönzés alapján, eszközök és források tőkeképző értékesítését³⁶². A fenti intézkedéseket tőketervvel kell alátámasztani. Az állami támogatást csak arra a tőkehiányra lehet nyújtani, amelyet az intézkedések nem fedeznek. A bizottsági vizsgálat tárgya, hogy az intézmény a lehető legnagyobb mértékben kimerítette-e ezeket az intézkedéseket annak érdekében, hogy az állami támogatást a lehető legkisebb mértékűre csökkentse.

A közlemények egymáshoz való viszonya tekintetében már kiemeltem, hogy az Európai Bizottság szerkezetátalakítási terv készítését követeli meg, amelynek a fő funkciója annak bemutatása, hogy hogyan tudja az intézmény visszaállítani a hosszútávú életképességét állami

³⁵⁹ SA.39543 (2015/N) Resolution of Banca delle Marche 55. bekezdés

³⁶⁰ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (2016/C 262/01) 187. bekezdés

³⁶¹ SA.43977 (2015/N) – Portugal Resolution of Banif – Banco Internacional do Funchal S.A. 97. bekezdés

³⁶² Bankokról szóló közlemény 35. bekezdés

támogatás nélkül a bizottsági határozatban rögzített szerkezetátalakítási időszak alatt³⁶³. A szerkezetátalakítási közlemény tartalmazza a szerkezetátalakítási terv elvárt elemeit, ideértve az intézmény nehéz helyzetbe kerülésének okait, az állami beavatkozás bemutatását és az állami támogatás értékelését, a tulajdonosok és hitelezők megfelelő teherviselését, a versenytorzító hatások mérséklésére irányuló, az állami támogatás ellentételezéseként strukturális (például üzleti tevékenységek leválasztása) és magatartásbeli (például felvásárlási tilalom, hitelezés piaci áron) intézményi kötelezettségvállalásokat példálózó jelleggel³⁶⁴.

9.3.1.1. A tulajdonosok és hitelezők megfelelő teherviselése

A feltőkésítési intézkedések mellett az állami támogatás nyújtásának fontos előfeltétele a tulajdonosok és hitelezők megfelelő teherviselése. A tulajdonosi és hitelezői teherviselésre vonatkozóan mind az állami támogatások EU-s keretrendszere, mind a BRRD speciális rendelkezéseket tartalmaz. A Bankokról szóló közlemény preambuluma tartalmazza, hogy „a bankok és a tagállamok közötti verseny torzulásának korlátozása, valamint az erkölcsi kockázat kiküszöbölése érdekében a támogatást a szükséges minimumra kell korlátozni, a támogatás kedvezményezettjének pedig megfelelő mértékben hozzá kell járulnia a szerkezetátalakítási költségekhez. A banknak és a tulajdonosoknak a lehetséges mértékig saját forrásból kell finanszírozniuk az átalakítást. Az állami támogatást olyan feltételekkel kell nyújtani, amelyek a banki befektetők megfelelő teherviselését tükrözik”³⁶⁵. A közlemény megállapítása szerint az erkölcsi kockázat alááshatja a piaci fegyelmet³⁶⁶.

Kiemelendő, hogy amennyiben állami támogatás kerül felhasználásra, a válságkezelési eljárás módjától (felszámolás, helyreállítás vagy szanálás) függetlenül a fenti szabályokra tekintettel kell lenni. Az állami támogatás összeegyeztethetőségének a kulcsa a teherviselés megfelelő mértéke. A Bankokról szóló közlemény szerint megfelelő teherviselés rendszerint azt jelenti, hogy a veszteségeket először saját tőkéből, valamint a hibridtőke-tulajdonosoktól és az alárendelt hitelezőktől származó hozzájárulásokból fedezik. Az ilyen hozzájárulások elsődleges alapvető tőkévé alakítás vagy az instrumentumok tőkeösszege leírásának formáját ölthetik. A kedvezményezettől az ilyen értékpapírok tulajdonosaihoz történő forráskiáramlást a lehetséges mértékben meg kell akadályozni³⁶⁷.

³⁶³ Szerkezetátalakítási közlemény 7. bekezdés

³⁶⁴ Szerkezetátalakítási közlemény mellélete

³⁶⁵ Bankokról szóló közlemény 15. bekezdés

³⁶⁶ Bankokról szóló közlemény 40. bekezdés

³⁶⁷ Bankokról szóló közlemény 41. bekezdés

Amennyiben a tőkehiányos bank még teljesíti a szabályozási minimumértéket, képesnek kell lennie arra, hogy tőkehelyzetét önállóan helyreállítsa. Ha nincs más lehetőség a hiány megszüntetésére, akkor főszabályként az alárendelt kölcsönöket saját tőkévé kell alakítani³⁶⁸. Amennyiben a bank már nem teljesíti a szabályozási tőkekövetelményeket, az alárendelt kölcsönt az állami támogatás nyújtása előtt át kell alakítani vagy le kell írni. Állami támogatás nem nyújtható azelőtt, hogy a saját tőkét, a hibridtőkét és az alárendelt kölcsönöket teljes mértékben felhasználták volna a veszteségek ellentételezésére³⁶⁹. A hitelezői feltőkésítés szanalási eszközt tárgyaló fejezetben bemutatásra kerül, hogy a szanalásfinanszírozási rendszer, mint államnak betudható forrás igénybevételéhez a BRRD a Bankokról szóló közleményhez képest szigorúbb követelményeket támaszt figyelemmel arra, hogy az érintett szervezet szavatolótőkét is magába foglaló teljes kötelezettségállományának legalább 8 százalékát el kell érnie (8 százalékos kötelező teherviselési szabály), amelynek következtében a teherviselés az alárendelt kötelezettségekhez képest előre sorolt kötelezettségeket is érinthet.

A hitelezők az átalakítás során nem kaphatnak kevesebb értéket annál, mint amit a követelésükért az állami támogatás felhasználása nélkül³⁷⁰. Utóbbi az úgynevezett „no creditor worse-off” alapelve megjelenése, amelynek lényege a közlemény kontextusában, hogy a hitelezők nem kerülhetnek a teherviselés révén rosszabb helyzetbe, mint amibe akkor kerültek volna, amennyiben állami támogatás folyósítására nem került volna sor.

Fontos megjegyezni, hogy a teherviselési kötelezettségekre vonatkozó szabályok akkor hagyhatók figyelmen kívül, amennyiben veszélyt jelentenének a pénzügyi stabilitásra és aránytalan eredménnyel járnának. Az utóbbiak azokra az esetekre vonatkoznak, amikor a támogatás alacsony a kockázattal súlyozott eszközökhöz képest, a tőkehiány jelentősen csökkent, különös tekintettel az intézmény által fogantatosított feltőkésítési intézkedések következtében³⁷¹. A COVID-19 járvány vonatkozásában az Európai Bizottság COVID-19 közleménye rögzítette, hogy a rendkívüli állami pénzügyi támogatásként nyújtott támogatás nem tekinthető fizetéseképtelenségi vagy várható fizetéseképtelenségi oknak, így az elővigyázatossági feltőkésítés sem abban a mértékben, amennyiben a COVID-19 járvánnyal összefüggő nehézségek kezelésére nyújtják, továbbá mentesülnek a tulajdonosok és az alárendelt hitelezők a teherviselési kötelezettségek alól³⁷².

³⁶⁸ Bankokról szóló közlemény 43. bekezdés

³⁶⁹ Bankokról szóló közlemény 44. bekezdés

³⁷⁰ Bankokról szóló közlemény 46. bekezdés

³⁷¹ Bankokról szóló közlemény 45. bekezdés

³⁷² Covid közlemény 7. bekezdés

Az állami támogatás minimalizálása és saját források csökkenésének megakadályozása érdekében az Európai Bizottság elvár bizonyos intézkedéseket a források megőrzése érdekében, mint például az osztalék és a kuponfizetés tilalmát, a saját részvény és a hibrid tőke visszavásárlásának előzetes bizottsági engedélyhez kötését, az akvizíciók és a reklámozási tevékenység korlátozását. A szerkezetátalakítási terv végrehajtásának ösztönzése és az állami támogatás visszafizetése céljából javadalmazási korlát is alkalmazandó³⁷³.

Az Európai Bizottság az értékvesztett eszközökről szóló közleménnyel való összhang céljából vizsgálja (i) az eszközök alkalmasságát, amely azt jelenti, hogy a pénzügyi közvetítőrendszerre fenyegetést jelentő értékvesztett eszközök kategóriáit jól körül kell határolni, (ii) az értékvesztések elszámolásának átláthatónak kell lennie és előzetesen közzé kell tenni, (iii) az eszközök kezelése vonatkozásában funkcionálisan és strukturálisan el kell különíteni az állami támogatás kedvezményezettjét és az átruházandó eszközöket, (iv) konzisztens értékelési megközelítést, valamint (v) az állami támogatás megfelelő visszatérítésének feltételeit meg kell határozni és teherviselést kell alkalmazni³⁷⁴.

Fontos követelmény a teherviselés és a visszatérítés részeként, hogy az értékvesztett eszközök átruházása legfeljebb tényleges gazdasági értéken (real economic value – REV) történhet. A REV az alapuló szolgáló eszközök hosszú távú értéke az alapul fekvő pénzáramok (cash-flow) alapján szélesebb időtávot figyelembe véve, amely egy elfogadható összehasonlítási alap az Európai Bizottság számára a szükséges lehető legkevesebb állami támogatás megfelelőségének vizsgálatához³⁷⁵. Amennyiben az Európai Bizottság nincs abban a helyzetben, hogy meg tudja ítélni, hogy az átruházás ellenértéke kevesebb volt, mint a REV, a támogatás csak abban az esetben fogadható el, amennyiben feltételek kerülnek meghatározásra, hogy miként kerül visszafizetésre a pótlólagos támogatás egy későbbi fázisban³⁷⁶, feltételezhető, hogy ebben az esetben a támogatás is magasabb³⁷⁷.

9.3.2. Felszámolási támogatás

A felszámolási támogatásnak jelentős szerepe van az átruházási típusú szanálási eszközök alkalmazása során. A szanálás keretében a szanálás alatt álló intézmény megszüntetésre is sor kerülhet a pénzügyi piacról történő szabályozott kivezetés révén, így a Bankokról szóló közlemény

³⁷³ Bankokról szóló közlemény 38. és 47. bekezdések

³⁷⁴ SA.39543 (2015/N) Resolution of Banca delle Marche 117. bekezdés

³⁷⁵ Galand Christophe, Dutilleux Wouter, Vallyon Emese: Non-Performing Loans and State Aid Rules European Economy Banks Regulation and The Real Sector (2017. július 5.): <https://european-economy.eu/2017-1/non-performing-loans-and-state-aid-rules/> Letöltés időpontja: 2022. május 10.

³⁷⁶ SA.43977 (2015/N) – Portugal Resolution of Banif – Banco Internacional do Funchal S.A. 177. bekezdés

³⁷⁷ Értékvesztett eszközökről szóló közlemény 41. pont

kifejezetten utal arra, hogy e közlemény³⁷⁸, illetve a szerkezetátalakítási közleménynek a pénzügyi piacról történő rendezett körülmények közötti kivezetés kritériumai³⁷⁹ alapján értékeli, hogy adott esetben a fenti kivételszabály fennáll-e³⁸⁰. E körben az alábbi feltételeket kell vizsgálni, amelyek egyébként meg is jelennek az Európai Bizottság állami támogatást jóváhagyó határozataiban³⁸¹:

- a megszűnés költségeinek korlátok közé szorítása: az állami támogatásnak lehetővé kell tennie a rendezett körülmények közötti megszűnést azzal, hogy a támogatás mértéke a szükséges legkisebb mértékű kell, hogy legyen;
- a versenytorzító hatások korlátozása: a támogatás nem lehet hosszú távon káros hatással a versenyszemlélet alapján működő piacokra, valamint a versenytorzító hatások korlátozására szolgáló intézkedéseket kell mindaddig foganatosítani, amíg a kedvezményezett működik. Megjegyzem, utóbbi feltétel csak a kedvezményezettnek minősülő, megszűnő intézményekre irányadó feltétel, a tovább működő intézmények esetén meghatározott időtartamú úgynevezett szerkezetátalakítási időszakok alatt kell bizonyos kötelezettségeket vállalni az esetlegesen felmerülő versenytorzító hatások kiküszöbölése érdekében. A versenytorzító hatások korlátozása abban az esetben valósul meg, amennyiben a megszüntetési szakasz csak olyan hosszú, amennyi idő szükséges a felszámolási eljáráshoz. Új ügyletek csak annyiban végezhetők már fennálló ügyfelekkel, amennyi indokolt az eszközök nettó eszközértékének növeléséhez. Az árazást akként kell alakítani, hogy az elősegítse, hogy az ügyfelek az intézmény szolgáltatásainál vonzóbb alternatívákat tudjanak találni, az új átmenetileg alapított intézmények (például áthidaló intézmény) pedig olyan mértékben végezhetnek tevékenységet, amennyi szükséges a rendezett felszámoláshoz, valamint a banki tevékenységi engedélyt vissza kell vonni, amint lehetséges³⁸².
- Saját hozzájárulás (teherviselés): A témánk szempontjából a leglényegesebb feltétel, hogy a támogatás kedvezményezettjének megfelelő mértékben hozzá kell járulnia a szanálás költségeihez, különösen azt kell elkerülni, hogy a tulajdonosok és az alárendelt kötvénytulajdonosok számára a támogatás előnyökkel szolgáljon. Ennek érdekében a tulajdonosok és alárendelt kötvénytulajdonosoknak az intézménnyel szemben fennálló követeléseit nem lehet átruházni a fennmaradó gazdasági tevékenységgel.

³⁷⁸ Bankokról szóló közlemény 3.1.2, 3.13. pontok

³⁷⁹ Szerkezetátalakítási közlemény 2.,3. és 4. fejezetei

³⁸⁰ Bankokról szóló közlemény 70. bekezdés

³⁸¹ SA.39543 (2015/N) Resolution of Banca delle Marche 95. bekezdés

³⁸² Bankokról szóló közlemény 73-76 bekezdések

- Hosszútávú életképesség helyreállítása: A hosszú távú életképesség fenntartható, amennyiben olyan intézményre kerül átruházásra a tovább működtetendő eszközei az érintett intézménynek, amely képes azokat tovább működtetni.

A teherviselés szempontjából a Bankokról szóló közlemény alapján a hitelintézet felszámolását támogató állami támogatás abban az esetben tekinthető a belső piaccal összhangban állónak, amennyiben a saját tőke, a hibrid tőke és az alárendelt adósságinstrumentumok teljes mértékben hozzájárultak a veszteségek viseléséhez, amennyiben az állami támogatás hiányában a hitelintézet felszámolása nem lenne megvalósítható³⁸³, ebből következően véleményem szerint a teherviselés mértéke megegyezik a szerkezetátalakítási támogatásnál jelzett mértékkel. A felszámolási költségek korlátozása azt jelenti, hogy a támogatás lehetővé teszi az intézmény rendezett körülmények között történő megszüntetését és egyidejűleg a szükséges minimumra korlátozza a támogatás mértékét³⁸⁴.

A hitelintézet felszámolási értékesítése esetén is a vételár tartalmazhat állami támogatást, amelynek kedvezményezettje a vevő, ugyanakkor nem minősül állami támogatásnak, amennyiben az értékesítés nyílt, átlátható, feltétel nélküli eljárás keretében történik és az eszközök a legmagasabb áron kerülnek értékesítésre³⁸⁵. Látni fogjuk, hogy e kritériumok megegyeznek a vagyonértékesítés szanalási eszközzel szemben támasztott elvárásokkal. Az Európai Bizottság a vagyonértékesítés alkalmazása esetén – amennyiben a szanalási alapokból támogatás nyújtására került sor az átruházott kötelezettségek és az átadásra került eszközök közötti különbséget fedezetére és az eszköz alkalmazását követően a szanalás alatt álló intézmény megszüntetésre került –, e szabályok szerint értékelte, hogy az alapból származó forrás állami támogatásnak minősült-e (például Panellinia-ügy).

Megjegyezendő, hogy az átmeneti időre felállított áthidaló intézmények értékesítése esetén is e szabályok szerint vizsgálta az Európai Bizottság az állami támogatásnak minősülést.

9.4. Összegzés

A szanalási célok egyike az állami források védelme a rendkívüli állami pénzügyi támogatásra támaszkodás minimalizálása révén³⁸⁶, ennek ellenére – különösen az egységes európai szanalási keretrendszer alkalmazásának kezdeti időszakában – számos alkalommal került sor a szanalási eljárásokban állami támogatás felhasználására, azonban azok a nem közvetlen állami költségvetési források voltak, hanem elsősorban a szanalási alapokból származtak. Az állami támogatások európai uniós keretrendszerének szabályait a szanalási eljárások során is alkalmazni kell figyelemmel arra,

³⁸³ Bankokról szóló közlemény 66. bekezdés

³⁸⁴ Bankokról szóló közlemény 72. bekezdés

³⁸⁵ Bankokról szóló közlemény 79-80. bekezdés

³⁸⁶ BRRD 31. cikk (2) bekezdés c) pont

hogy az államnak betudható források fogalmát tágan kell értelmezni, így abba a szanálásfinanszírozási és a betétbiztosítási források igénybevétele is beletartozhat tekintettel arra, hogy forrásait jogszabály által előírt, kötelező hozzájárulások alapján gyűjti, az állami ellenőrzés meghatározó, a Bankokról szóló közlemény emellett kifejezetten rendelkezik is arról, hogy a szanálásfinanszírozási rendszerekből származó támogatás a közlemény hatálya alá esik³⁸⁷.

Az állami támogatás nyújtása előzetes európai bizottsági jóváhagyásához kötött, amelynek előfeltétele, hogy az állami támogatás kedvezményezettje minden tőle telhetőt megtegyen a szükséges támogatás minimalizálása érdekében, továbbá a tulajdonosok és hitelezők megfelelő teherviselése is. Amíg az általános szabályok szerint a tulajdonosok és alárendelt hitelezők teherviselésbe vonása elegendő a támogatás igénybevételéhez, a BRRD az általános uniós elvárásokhoz képest több esetben szigorúbb teherviselési követelményeket állít fel a szanálásfinanszírozási rendszer igénybevételéhez, mert ebben az esetben a szavatolótőkét is magába foglaló teljes kötelezettségállomány 8 százalékáig tulajdonosi és hitelezői teherviselést vár el, amennyiben a szanálási alap a szanálás alatt álló intézmény veszteségét közvetve viselné.

A szanálás során a legjellemzőbb támogatási forma a szerkezetátalakítási és a felszámolási támogatás volt. Jelen értekezés készítése során a bizottsági döntések a szanálási eszközök alkalmazásával összefüggő esetjog feltérképezéséhez fontos forrásul szolgáltak, így az egyes szanálási eszközökről szóló fejezetben kerül sor annak bemutatására, hogy az egyes szanálási eszközök alkalmazásakor hogyan alakulnak a BRRD és a bizottsági közlemények szerinti teherviselési szabályok.

Az Európai Bizottság vonatkozó közleményei 2013 óta változatlanok. *Az európai bizottsági közlemények 2023. évi tervezett felülvizsgálata során – az Európai Számvevőszék megállapításaihoz³⁸⁸ hasonlóan, meglátásom szerint is – indokolt azokat összhangba hozni az azóta kialakított szanálási keretrendszer szabályaival és gyakorlatával, különös tekintettel a megfelelő teherviselés és a kötelezettségvállalások terén. E körben azt javaslom, hogy amennyiben a fizetéseképtelenségi helyzet nem az intézmény elégtelen működésére vagy szerkezetére vezethető vissza (például, ha a fizetéseképtelenséghez vezető ok egy járványhelyzet miatti átmeneti keresletkiesés), mentesülhessenek strukturális kötelezettségvállalások alól, hiszen nem belső ok vezetett a fizetéseképtelenségükhöz.*

³⁸⁷ Bankokról szóló közlemény 64. bekezdés

³⁸⁸ European Court of Auditors: Control of State aid to financial institutions in the EU: in need of a fitness check, Special Report 21/2020: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/state-aid-banks-21-2020/en/> Letöltés időpontja: 2022. március 14. 49. bekezdés

10. TŐKEELEMELK LEÍRÁSA VAGY ÁTALAKÍTÁSA SZANÁLÁSI JOGOSULTSÁG

Ahogy fentebb említésre került, a tulajdonosi és hitelezői teherviselés mind alapelvi szinten, mind a szanálás céljai között rögzítésre kerül. Az alapelv érvényesülését számos szabály támasztja alá. Az elővigyázatossági feltőkésítés esetében is kifejezetten rögzíti, hogy feltételük az uniós állami támogatási keretrendszer szerinti végleges jóváhagyás³⁸⁹. Véleményem szerint ebben az esetben a megfelelés az EUMSZ, illetve a Bankokról szóló, valamint a Feltőkésítési közleményekben foglalt feltételek teljesítését foglalja magában.

10.1. Tulajdonhoz való jog korlátozása

A leírási vagy átalakítási hatáskör érinti a tulajdonhoz való jogot, emiatt szükséges megvizsgálni annak jogalapját, hogy az miként egyeztethető össze a tulajdonvédelméhez való jogszabályi rendelkezésekkel.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája (Charta) alapján „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, azzal rendelkezzen, és azt örökül hagyja. Tulajdonától senkit sem lehet megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az ezáltal elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett történik³⁹⁰.” Ugyanakkor az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján a tulajdonhoz való jog nem abszolút jog, hanem korlátozásnak vethető alá a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásokra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az EU által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja³⁹¹. A Charta által elismert, a Szerződések egyes rendelkezéseiben szabályozott jogok csak az ott meghatározott feltételek és korlátozások mellett gyakorolhatók³⁹².

Az Európai Bíróság a szanálás során a tulajdonjogtól való megfosztás összhangját a Szerződésekkel elsőként a ciprusi Bank of Cyprus és Laiki Bank válságkezelése tekintetében vizsgálta. A válságkezelés következményeként a hitelezői feltőkésítéssel érintett részvényesek és kötvénytulajdonosok pert indítottak az Európai Bíróság előtt szerződésen kívüli károkozás jogcímén az akkor foganatosított intézkedések miatt őket ért veszteség miatt (A Ledra Advertising és társai kontra Bizottság, a továbbiakban: Ledra-ügy³⁹³, valamint a Dr. K. Chrysostomides & Co, LLC

³⁸⁹ BRRD 32. cikk (4) bekezdés d) iii) pont

³⁹⁰ Európai Unió Alapjogi Charta 17. cikk

³⁹¹ Európai Unió Alapjogi Charta 52. cikk (1) bekezdés

³⁹² Európai Unió Alapjogi Charta 52. cikk (2) bekezdés

³⁹³ C-8/15 P-C-10/15 P, EU:C:2016:701 ügy

kontra Európai Unió Tanácsa, Bizottság, EKB ügyek, a továbbiakban: Chrysostomides-ügy³⁹⁴). Az Európai Bíróság vonatkozó ítéletei amiatt bírnak jelentőséggel, hogy bár még a BRRD hatályba lépése előtt alkalmazott intézkedések vonatkozásában vizsgálta a bíróság a tulajdonhoz való jog megsértését, az intézkedések tartalmi azonossága miatt feltehetően a BRRD szerinti szanálási eljárásokban is az abban foglalt megállapításokat alapvetőnek fogja tekinteni.

Az Európai Bíróság a tulajdonhoz való jog korlátozása megengedhetőségének feltételül szabta, hogy e korlátozások ténylegesen az EU által elérni kívánt közérdekű céloknak felelnek meg, és a kitűzött cél vonatkozásában nem jelentenek aránytalan és elfogadhatatlan beavatkozást, amely épp az említett jog tartalmát veszélyeztetné³⁹⁵. E célkitűzést szolgálja, hogy biztosítsa az egész euróövezet bankrendszerének stabilitását. Az Európai Bíróság megítélése szerint a bankok működési zavarai fertőző hatást indíthatnak el. A Ledra-ügyben az Európai Bíróság már kifejtette arra vonatkozó álláspontját, hogy a kárt okozó intézkedéseket nem tekintette olyan aránytalan és elviselhetetlen beavatkozásnak, amely az érintett részvényesek és hitelezők tulajdonhoz való jogának lényegét sértette volna³⁹⁶.

Fontos feltétel, hogy a korlátozásnak törvényen kell alapulnia, amely az érdekeltek számára hozzáférhető kell, hogy legyen, joghatásait tekintve pedig előrelátó³⁹⁷. A Európai Bíróság szerint e kritérium akkor teljesül, ha a kárt okozó intézkedések világos, hozzáférhető és előrelátható jogi keret, megfelelő kártalanítási rendszer és bírói jogvédelem mellett történnek és emellett kiemeli, hogy attól, hogy a ciprusi szanálási törvény széles körű intézkedés elfogadására ad lehetőséget, nem jelenti azt, hogy a törvény ne lenne világos, pontos és kiszámítható³⁹⁸, valamint a törvény több biztosítékot is nyújt az érintett intézmények részvényesei és hitelezői számára. Egyrészt, hogy első helyen a részvényesek, majd a hitelezők csak őket követően viselik a veszteségeket, másrészt a törvény kártalanítást helyez kilátásába, amennyiben hátrányosabb helyzetbe kerültek a szanálás során annál, mint ahogy felszámolásban kerültek volna³⁹⁹.

A szanálási eljárások jellege szempontjából kiemelten fontos az Európai Bíróság arra vonatkozó megállapítása, hogy a ciprusi szanálás során tett intézkedések rendkívüli sürgősséget igényeltek. A ciprusi pénzügyi rendszert a közvetlen összeomlás veszélye fenyegette, valamint a válságnak más euróövezeti tagállamokba történő tovagyűrűzését meg kellett akadályozni. Amennyiben lehetőség

³⁹⁴ T-680/13. számú ügy

³⁹⁵ T-680-13. számú ügy 254. pont

³⁹⁶ T-680/13. számú ügy 255-256. pontok

³⁹⁷ T-680/13. számú ügy 273. pont

³⁹⁸ T-680/13. számú ügy 275. pont

³⁹⁹ T-680/13. számú ügy 276. pont

lett volna a részvényesek széles rétege számára a konzultációra az intézkedésekről szóló döntéseket megelőzően, az jelentősen késleltette volna az intézkedések bevezetését⁴⁰⁰.

Az Európai Bíróság az arányosság követelményének betartása során először azt vizsgálja meg, hogy az intézkedések alkalmasak voltak-e a kitűzött cél megvalósításához, ezt követően azt, hogy e cél megvalósításához mértén arányos és szükséges, végül, hogy az intézkedések a célkitűzéshez képest nem jártak-e aránytalan hátránnyal⁴⁰¹. A tulajdonjogot korlátozó intézkedés arányos voltának megítélése körében ellenőrizni szükséges, hogy a tulajdonhoz való jog korlátozása ne haladja meg a kitűzött cél elérésére alkalmas és ahhoz szükséges mértéket. Az Európai Bíróság e körben kiemelte az EKB válasza alapján, hogy fennállt annak a lehetősége, hogy a működési zavarok rendszerszintűvé váljanak, Ciprust államcsőddel fenyegetve és azok tovább gyűrűzhetnek volna a többi, elsősorban ciprusi bankra. Emellett a betétesek bizalmára is hatással lett volna, így a ciprusi pénzügyi rendszer került volna veszélybe⁴⁰².

A méltányos kártalanítás vonatkozásában a vagyontárgy értékével ésszerű arányban álló összeg megfizetése hiányában minősül a tulajdontól való megfosztás a tulajdonhoz való jog túlzott korlátozásának. Az Európai Bíróság ítéletéből az a következtetés vonható le, hogy értékpapír esetében a kártalanítás mértékét a tényleges piaci értékhez képest kell megállapítani, sem az értékpapír névértéke, sem a tulajdonosa által a megszerzésekor várt összeg nem számít. Ehhez kapcsolódóan az Európai Bíróság annak bizonyítását várta volna el a felperesek részéről, hogy a felszámolás alatt álló intézmények esetében a fennálló részesedéseik rendelkeztek-e olyan tényleges piaci értékkel, amely megalapozott volna kártalanítási kifizetését⁴⁰³.

Fentiekből következően a tulajdonjog elvonása nem ütközött jogszabályba. *Véleményem szerint a fenti esetekből is kitűnik, hogy az Európai Bíróság a pénzügyi stabilitás fenntartását olyan érdekek tekintette, amely megalapozhatja a tulajdonjog korlátozását.*

10.2. Tőkeelemek leírás vagy átalakítása szanálási jogosultság funkciója, alkalmazásának feltételei

A tőkeelemek leírása vagy átalakítása szanálási jogosultság funkciója lényegében a tulajdonosi és hitelezői teherviselés érvényre juttatása. A BRRD alapján a tőkeelemek leírása vagy átalakítása történhet szanálási intézkedéstől függetlenül vagy azzal együtt, amennyiben a szanálás feltételei fennállnak⁴⁰⁴. Szanálási eljáráson kívül abban az esetben alkalmazható, amennyiben az érintett, a

⁴⁰⁰ T-680/13. számú ügy 282. pont

⁴⁰¹ T-680/13. számú ügy 292. pont

⁴⁰² T-680/13. számú ügy 294. pont

⁴⁰³ T-680/13. számú ügy 314. pont

⁴⁰⁴ BRRD 59. cikk (1) bekezdés

BRRD hatálya alá tartozó szervezet nem tekinthető életképesnek.⁴⁰⁵ A BRRD alapján abban az esetben nem tekinthető életképesnek a tőkeelemek leírása és átalakítása szempontjából valamely csoport vagy szervezet, amennyiben

- említett intézmény vagy szervezet vagy a csoport fizetésképtelen, vagy valószínűleg fizetésképtelenné válik,
- az időzítést és más releváns körülményeket is figyelembe véve nincs kilátás arra, hogy a tőkeinstrumentumok – akár önállóan, akár szanálási intézkedéssel kombinálva alkalmazott – leírásán vagy átalakításán kívül bármilyen egyéb intézkedéssel megelőzhető lenne az említett intézmény vagy szervezet vagy a csoport fizetésképtelensége ésszerű időn belül⁴⁰⁶.

A fenti szabályok alapján szanálási eljáráson kívül abban az esetben kötelező a tőkeelemek leírása vagy átalakítása, amennyiben az első két szanálási feltétel fennáll, de a közérdek szanálási feltétel nem állapítható meg. Szemben a szanálási feltételek megállapításával, az életképtelenség feltételeinek megállapítása vonatkozásában a BRRD nem határozza meg egyértelműen, hogy azokat mely hatóság (felügyeleti vagy szanálási) jogosult megállapítani. Emellett akkor is alkalmazni kell, amennyiben – kivéve néhány jogszabályi esetet – a BRRD hatálya alá tartozó szervezet rendkívüli állami pénzügyi támogatást igényel⁴⁰⁷. Ugyanakkor a jogosultság gyakorlása kizárólag a szanálási hatóságot illeti meg.

Ahogy korábban említésre került, a rendkívüli állami pénzügyi támogatás igénylése – eltekintve bizonyos kivételszabályoktól – fizetésképtelenségi oknak minősül. Emellett, ha a további két szanálási feltétel (nincs piaci megoldás, közérdek fennálltának hiánya) nem áll fenn, ez esetben a tőkeelemek leírása és átalakítása szanálási jogosultságot a szanálási hatóságnak kötelező gyakorolnia, így lényegében a jogszabály erejénél fogva biztosítva a bankokról szóló közlemény által is elvárt megfelelő teherviselést.

A tőkeelemek leírása vagy átalakítása szanálási eljáráson kívüli gyakorlásának az életképtelenségre alapozott alkalmazása – meglátásom szerint – a hosszú távú életképesség helyreállításához önmagában nem elegendő, nézetem szerint e szanálási jogosultság tekintetében is igaz Andrew Gracie által a hitelezői feltőkésítés vonatkozásában tett kijelentése, amely szerint a

⁴⁰⁵ BRRD 59. cikk (3) bekezdés b) pont

⁴⁰⁶ BRRD 59. cikk (4) bekezdés a) és b) pontjai

⁴⁰⁷ BRRD 59. cikk (4) bekezdés e) pont

hitelezői feltőkésítés csak egy pillanatra állítja vissza a tőkekövetelményeknek történő megfelelést, azonban a hosszú távú életképesség helyreállításához további intézkedések szükségesek⁴⁰⁸.

A szanálási eljárás esetén a tőkeelemek leírása, illetve átalakítása szanálási jogosultság alkalmazásának feltételei nem egyértelműek. Egyrészt a BRRD 37. cikk (2) bekezdése alapján, amennyiben szanálási eszköz kerül alkalmazásra és a szanálási intézkedés a hitelezők által viselendő veszteséget vagy követeléseik átalakítását eredményezné, akkor a szanálási hatóságnak a tőkeinstrumentumok leírására és átalakítására vonatkozó hatáskörét a szanálási eszköz alkalmazását közvetlenül megelőzően vagy azzal együtt kell gyakorolnia. A BRRD 59. cikk (3) bekezdés a) pontja szerint ugyanakkor a szanálási feltételek fennállta esetén, szanálási intézkedés megtétele előtt le kell írni vagy át kell alakítani a tőkeinstrumentumokat. A két rendelkezés alapján nem egyértelmű, hogy szanálási feltételek fennállta esetén mindig alkalmazni kell a tőkeelemek leírása vagy átalakítása szanálási jogosultságot vagy csak ha a hitelezők veszteséget viselnek. Az EBA is értelmezte a kérdést és arra a következtetésre jutott, hogy szanálás esetén csak akkor kell alkalmazni, ha a szanálási intézkedés hitelezők veszteségviselését eredményezné⁴⁰⁹.

A tőkeelemek leírása vagy átalakításának részletszabályai a hitelezői feltőkésítés szanálási eszköz bemutatásával együttesen kerülnek ismertetésre.

⁴⁰⁸ Gracie Andrew: Making resolution work in Europe and beyond – the case for gone concern loss absorbing capacity <http://www.bis.org/review/r140725c.pdf>

⁴⁰⁹ EBA Q&A: 2016_2720: https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2016_2720 Letöltés időpontja: 2022. március 14.

11. SZANÁLÁSI ESZKÖZÖK

A BRRD alapján négy szanálási eszközt különböztetünk meg: a hitelezői feltőkésítést, a vagyonértékesítést, az áthidaló intézményt, az eszközelkülönítést. A szanálási eszközök önállóan vagy együttesen is alkalmazhatók, kivéve az eszközelkülönítés szanálási eszközt, amely csak valamely más szanálási eszközzel együtt vehető igénybe. Fontos megjegyezni, hogy a fentiek mellett a tagállami szabályozások további eszközök alkalmazását írhatják elő.

Mind a vagyonértékesítésnek, mind az áthidaló intézménynek, mint szanálási eszköznek közös jellemzője, hogy a szanálás alatt álló intézmény azon eszközei tekintetében kerülnek alkalmazásra, amelyeket piaci szereplők hajlandóak közvetlenül (vagyonértékesítés) vagy az „eladhatóvá tételük után” (áthidaló intézmény) átvenni és tovább működtetni, illetve a piacon maradásukat biztosítani.

11.1. Hitelezői feltőkésítés

11.1.1. A hitelezői feltőkésítés fogalma, csoportosítása

A hitelezői feltőkésítésnek kiemelt szerepe van a teherviselésben. A releváns tőkeelemek leírása és átalakítása után a szavatolótőkének nem minősülő kötelezettségek járulnak hozzá a veszteségviseléshez, illetve a feltőkésítéshez. A hitelezői feltőkésítés funkciói⁴¹⁰:

- az intézmény feltőkésítése, amely elegendő ahhoz, hogy megfeleljen az engedélyezési feltételeknek és folytatni tudja engedélyezett tevékenységeit, valamint, hogy az intézmény iránti piaci bizalom elégséges szinten fenntartható legyen;
- olyan kötelezettségek átalakítása tulajdoni részesedéssé vagy tőkeösszegük csökkentése, amelyek áthidaló intézményhez kerültek átadásra annak érdekében, hogy az áthidaló intézmény tőkéhez jusson; vagy a vagyonértékesítési eszköz vagy az eszközelkülönítési eszköz alkalmazása keretében kerültek átadásra.

A nemzetközi gyakorlatban a hitelezői feltőkésítés két típusát különböztetjük meg: a közvetlen (direct bail-in vagy open-bank bail-in) és a közvetett hitelezői feltőkésítést (indirect bail-in vagy closed-bank bail-in) attól függően, hogy a szanálás eredményeként a szanálás alá vont intézmény pénzügyi intézményként működik-e tovább vagy a tevékenységi engedélye visszavonásra kerül. A közvetlen hitelezői feltőkésítés egy 'EU-s találmány' (Gleeson-Guynn) és strukturálisan különbözik a közvetett hitelezői feltőkésítéstől, amely gyakran alkalmazott szanálási eszköznek számított az

⁴¹⁰ BRRD 43. cikk (2) bekezdés

USA-ban már évtizedek óta. Megjegyzem, hogy mindkét módszer alkalmazásának azonos az eredménye⁴¹¹.

A közvetett hitelezői feltőkésítés alkalmazása során, a megőrzendő eszközök, kötelezettségek a szanálás alatt álló intézménytől egy áthidaló intézményhez kerülnek átruházásra, amely egy későbbi időpontban piaci feltételek mellett kerül értékesítésre. Az értékesítés bevételeiből először a védett hitelezői csoportok követeléseit kerülnek kielégítésre és azt követően a további hitelezők, amelyek alárendeltek a védettekhez képest⁴¹², amennyiben a kielégítésükre még marad elegendő forrás. Kiemelendő, hogy a közvetett hitelezői feltőkésítést az USA-ban csak belföldi kisintézmények esetében alkalmazták. Határon átnyúló tevékenységet végző vagy összetettebb üzleti modellel rendelkező szanálás alá vont intézmények esetében a közvetett hitelezői feltőkésítés alkalmazása kétséges, ahogy erre Gleeson és Guynn is rámutatnak figyelemmel arra, hogy a gyakorlatban nem lehet napokig szüneteltetni a pénzügyi intézmények tevékenységét. Az angolszász országokban elterjedt gyakorlat alapján a szanálás alá vont intézmények ténylegesen csak egy hétvégére szüneteltetik a tevékenységüket, amikor egyébként sem lennének nyitva a bankfiókok. Gleeson és Guynn azzal érvelnek, hogy bizonyos méret felett az intézmény túl nagy lenne ahhoz, hogy az eszközeik jó és rossz eszközökre kerüljenek szétválasztásra⁴¹³. A korábbi szanálásokból levonható az a következtetés, hogy amennyiben a szanálási intézkedések alkalmazása egy hétvégét is vett igénybe, a felkészülésre, ideértve az adatgyűjtést és az értékelést hónapokra volt szükség (például a Banca Popular de Espanol esetében).

Közvetett hitelezői feltőkésítés során, a szavatolótőke és más hitelezői feltőkésítésbe vonható kötelezettségek kerülnek leírásra a szükséges mértékben, valamint ezt követően feltőkésítésre az engedélyezési követelmények teljesítése érdekében. A hitelezői feltőkésítésnek e formája önmagában még nem került alkalmazásra rendszerszinten jelentős intézmények esetében, amelyre a jogalkotó ténylegesen szánta. A közvetlen hitelezői feltőkésítés sajátossága, hogy a szanálás alatt álló intézmény a szanálást követően is fennmarad.

11.1.2. A teherviselés megvalósulása a hitelezői feltőkésítés esetén

Az egyes szanálási eszközök alkalmazása tekintetében a BRRD már konkrét elvárásokat támaszt a teherviselés megfelelő módjára és mértékére vonatkozóan. A hitelezői feltőkésítés kizárólag szanálási eljárás alatt alkalmazható önállóan vagy más szanálási eszközzel együtt. A hitelezői feltőkésítés révén meghatározott kötelezettségek és más hitelviszonyt megtestesítő

⁴¹¹ Gleeson Simon – Guynn Randall: Bank resolution and crisis management, Oxford University Press, Oxford 2016, 187.o.

⁴¹² Gleeson-Guynn i.m. 187.o.

⁴¹³ Gleeson-Guynn i.m. 198-199.o.

instrumentumok tőkeösszege csökkentésre kerül vagy tulajdoni részesedéssé kerülnek átalakításra annak érdekében, hogy a szanálás alatt álló intézmény teljesítse a tevékenységére irányadó engedélyezési feltételeket, valamint, hogy a piaci bizalom is helyreálljon vele szemben.

A hitelezői feltőkésítés vonatkozásában a Bankokról szóló közleményhez képest – ahol a megfelelő teherviselésnél elegendő a tulajdonosokon kívül az alárendelt hitelezőknek a veszteségviseléshez, illetve a feltőkésítéshez történő hozzájárulása – szélesebb körben, a hátrасorolt hitelezők veszteségviselésbe történő bevonása is lehetővé válik. A hitelezői feltőkésítés vonatkozásában az állami támogatások európai uniós keretrendszerének és a szanálás kapcsolatának vizsgálatakor már jeleztem a kötelezően alkalmazandó teherviselési szabályt a szanálásfinanszírozási rendszer forrásainak felhasználásához kapcsolódóan, amelynek célja, hogy az alapból származó források megfelelő mértékben ellentételezésre kerüljenek figyelemmel arra, hogy a fentebb említettek alapján a szanálásfinanszírozási rendszernek a felhasználása jellemzően az EU-s szabályok szerint állami támogatásnak minősül.

- Amennyiben valamely szanálási hatóság részben vagy teljes egészében kizár egy leírható, illetve átalakítható kötelezettséget vagy kötelezettségkategóriát, és az ezek által viselendő veszteség teljes mértékben nem hárul át más hitelezőkre, a szanálásfinanszírozási rendszerből hozzájárulás nyújtható a szanálás alatt álló intézmény számára⁴¹⁴, a kizárt kötelezettségek a leírható vagy átalakítható kötelezettségek által nem fedezett veszteségek fedezése, és a szanálás alatt álló intézmény nettó eszközértékének nullára való visszaállítása érdekében, valamint a szanálás alatt álló intézmény részvényeinek vagy egyéb tulajdonviszonyt megtestesítő értékpapírjainak vagy tőkeinstrumentumainak megvásárlása esetén a szanálás alatt álló intézmény vagy áthidaló intézmény feltőkésítése érdekében.
- Amennyiben a szanálásfinanszírozási rendszernek felhasználása közvetve azt eredményezi, hogy valamely BRRD hatálya alá tartozó szervezet veszteségeinek egy része a szanálásfinanszírozási rendszerre hárul⁴¹⁵.

Fenti esetekben a szanálásfinanszírozási rendszer forrásai igénybevételenek feltétele, hogy legalább a szanálás alatt álló intézmény szavatolótőkét is magában foglaló teljes kötelezettségállománya 8 százalékanak megfelelő összegben a részvényesek, az egyéb tulajdonviszonyt megtestesítő instrumentumok és a releváns tőkeinstrumentumok birtokosai leírás vagy átalakítás keretében, vagy egyéb módon hozzájáruljanak a veszteségek viseléséhez, illetve a

⁴¹⁴ BRRD 44. cikk (4) bekezdés

⁴¹⁵ BRRD 101. cikk (2) bekezdés, figyelemmel a 44. cikk (5) bekezdésére

feltőkésítéshez. A szanálásfinanszírozási rendszer felhasználásának azonban ebben az esetben is korlátja van, nem haladhatja meg a szanálás alatt álló intézmény szavatolótőkét is magában foglaló teljes kötelezettségállományának 5 százalékát⁴¹⁶.

A veszteségek fedezéséhez és a feltőkésítéshez való hozzájárulás összege legalább az érintett intézmény kockázattal súlyozott eszközei 20 százalékának megfelelő összeggel egyenlő,

- az érintett tagállam szanálásfinanszírozási rendszere keretében az előzetes hozzájárulások révén rendelkezésre áll olyan (a betétbiztosítási rendszerekhez való hozzájárulásokat nem tartalmazó) összeg, amely az adott tagállam területén engedélyezett összes hitelintézet biztosított betétei összegének legalább 3 százalékával egyenlő; továbbá

- az érintett intézmény konszolidált alapon 900 milliárd EUR-t meg nem haladó eszközállománnyal rendelkezik⁴¹⁷.

11.1.3. A hitelezői feltőkésítésbe vonható kötelezettségek

Fontos megjegyezni, hogy főszabály szerint valamennyi kötelezettség hitelezői feltőkésítésbe vonható, jogszabály azonban kizár bizonyos kötelezettségeket a hitelezői feltőkésítésből (pl. kártalanítási összeghatár alá eső betétek), valamint a szanálási hatóság kivételes jogszabályi feltételek teljesülése esetén, saját mérlegelési jogkörében (pl. pénzügyi közvetítőrendszerben fertőző hatás megakadályozása érdekében) is kizárhat meghatározott kötelezettségeket.

Meglátásom szerint e körben a magyar szabályozás az irányelvénél szigorúbb, mert a szanálási hatóság számára nem biztosított mérlegelési jogkört, hanem kötelezően előírja a szanálás alatt álló intézmény kritikus funkcióinak és a fő üzletágainak a fenntartásához közvetlenül vagy közvetve szükséges kötelezettségek kizárását, valamint amennyiben a kötelezettség – ideértve a természetes személyek, a mikro-, kis- és középvállalkozások kártalanítási összeghatárt meghaladó biztosított betétrészeit – kizárása a pénzügyi piacok működésének romlásával járna, amelynek következtében súlyos zavar állna elő Magyarországon vagy más EGT-államban⁴¹⁸.

A tőkeelemek leírása vagy átalakítása és a hitelezői feltőkésítés közötti fő különbség, hogy amíg a tőkeelemek leírása vagy átalakítása esetén csak a tőkeinstrumentumok leírása és átalakítása lehetséges, addig hitelezői feltőkésítés alkalmazásakor az alkalmazás köréből ki nem zárt valamennyi kötelezettség leírható vagy tőkévé konvertálható.

⁴¹⁶ BRRD 44. cikk (5) bekezdés

⁴¹⁷ BRRD 44. cikk (7) bekezdés

⁴¹⁸ Szantv. 59. §. (1) és (2) bekezdései

A szanálásfinanszírozási rendszer igénybevételének lehetősége biztosítja, hogy a kötelezettségek kizárása esetén se viseljenek nagyobb terhet a hitelezői feltőkésítésbe vont további kötelezettségek.

11.1.4. Harmadik országok joga alatt kibocsátott kötelezettségek

A harmadik ország joga alatt kibocsátott kötelezettségek tekintetében nélkülözhetetlen, hogy biztosítani lehessen az EU-s szanálási hatóság leírási vagy átalakítási hatáskörének érvényesítését, amennyiben az adott kötelezettséget EU-s székhellyel rendelkező szervezet bocsátotta ki. A hatáskör érvényesítésének több módja lehet: az EU és a harmadik ország, valamint egy EU-s tagállam és egy harmadik ország közötti kétoldalú kötelező érvényű megállapodás is biztosíthatja a leírási vagy átalakítási hatáskör keretében hozott döntések kölcsönös elismerését⁴¹⁹, valamint a harmadik ország joga is rendelkezhet úgy, hogy elismeri EU-s szanálási hatóság leírási vagy átalakítási hatáskörének gyakorlásáról szóló döntést és végre is hajtja az abban foglaltakat. Nemzetközi szerződés vagy harmadik ország jogának vonatkozó rendelkezésének hiányában meg kell követelni az érintett szervezetektől, hogy foglaljanak bele a szerződésbe egy olyan szerződéses feltételt, amelyben a szerződésben részes fél elismeri, hogy a kötelezettség a leírási vagy átalakítási hatáskör gyakorlásával összefüggő tőkeösszeg csökkentés, bevonás és átalakítás rá nézve kötelező erejű (bail-in klauzula)⁴²⁰. A szanálási hatóságok a bail-in klauzula végrehajthatóságára és hatályosságára vonatkozóan jogvélemény benyújtását várhatják el az érintett szervezetektől⁴²¹. Sem a bail-in klauzula beillesztésére vonatkozó kötelezettség, sem a jogvélemény nem jelent azonban teljes bizonyosságot arra nézve, hogy az EU-s szanálási hatóság ténylegesen is érvényt tud szerezni a döntésének figyelemmel arra, hogy nincs arra biztosíték, hogy a harmadik ország bíróságának a szerződéses rendelkezést figyelembe kell vennie.

A BRRD akként fogalmaz, hogy a bail-in klauzulát a szakasz nemzeti átültetését követően kibocsátott kötelezettségekre kell alkalmazni⁴²². E szakaszt a BRRD már az elfogadásakor tartalmazta, ugyanakkor a BRRD felülvizsgálatakor a szakasz is módosításra került, ezért felmerülhet a kérdés, hogy a BRRD I vagy a BRRD II-t átültető rendelkezések hatályba lépését követően kibocsátott vagy keletkezett kötelezettségeket vonatkozásában szükséges a bail-in klauzulát a szerződésbe foglalni. Értelmezésem szerint, mivel lényegi tartalmát tekintve megegyezik

⁴¹⁹ BRRD 93. cikk

⁴²⁰ BRRD 55. cikk (1) bekezdés

⁴²¹ BRRD 55. cikk (3) bekezdés

⁴²² BRRD 55. cikk (1) bekezdés d) pont

a szakasz a BRRD I szerinti változattal, erre figyelemmel már a BRRD I-et átültető nemzeti rendelkezés hatályba lépését követően kibocsátott kötelezettségekre is alkalmazni kell.

A bail-in klauzulának amiatt is jelentősége van, mert ahogy már korábban említésre került, a BRRD II hatályba lépésével a bail-in klauzula szerződésbe foglalásának hiányában az érintett kötelezettség nem ismerhető el az MREL-követelmény teljesítése során⁴²³.

A bail-in klauzulát csak meghatározott kötelezettség-kategóriákat keletkeztető szerződésekbe kell belefoglalni: jogszabály erejénél fogva kizártak a hitelezői feltőkésítés alkalmazásából, nem természetes személyt, mikro-, kis- és középvállalkozás által tartott betét, amelyek meghaladják a kártalanítási összeghatárt, a bail-in klauzulát átültető jogszabály hatályba lépését követően kibocsátott kötelezettség. Figyelemmel arra, hogy BRRD a kötelezettség fogalmát nem határozza meg, ezért azt tágan értelmezve, kötelezettségnek minősülnek a kiegészítő alapvető és a járulékos tőkeelemek, így azokra is alkalmazandó e rendelkezés. Megjegyzem, hogy a harmadik országok joga alatt kibocsátott releváns tőkeelemeknek a szavatolótőke és az MREL-követelmény felé elismerhetősége tekintetében eltérő követelményeket támaszt a CRR és a BRRD. A CRR csak a 2019. június 27-i hatályba lépett módosítása óta tartalmazza azt az elvárást, hogy a harmadik ország joga alatt kibocsátott instrumentumoknak a kiegészítő alapvető és a járulékos tőkeinstrumentumokként történő figyelembevételük érdekében tartalmazniuk kell a bail-in klauzulát⁴²⁴. Emellett a CRR átmeneti szabályként rögzíti, hogy a 2019. június 27-e előtt kibocsátott instrumentumokat – amennyiben további feltételeket teljesítik – 2025. június 28-ig elismeri kiegészítő alapvető, illetve járulékos tőkeinstrumentumokként⁴²⁵. A BRRD ugyanakkor átmeneti szabályt nem tartalmaz, így a BRRD I nemzeti átültetésének hatályba lépését követően kibocsátott releváns tőkeinstrumentumok az MREL-követelmény teljesítésébe is csak abban az esetben számíthatnak be, amennyiben a keletkeztető szerződés a BRRD által megkövetelt bail-in klauzulát tartalmazza. Fentiekből következően előfordulhat olyan eset, hogy valamely releváns tőkeinstrumentumot a szavatolótőke-követelménybe beleszámít, ugyanakkor az MREL-követelmény teljesítése során nem lehet figyelembe venni.

Az Európai Bizottság közleményében rámutat arra, hogy a szanálási hatóságok áttekinthetik a hatásköreiket az ebből eredő MREL-hiány pótlása céljából, ideértve a szanálhatóság akadályainak kezelésére és megszüntetésére vonatkozó hatáskört vagy az MREL-követelmény felépítésére

⁴²³ BRRD 55. cikk (2) bekezdés

⁴²⁴ CRR 52. cikk (1) bekezdés p) és q) pontok, 63. cikk (1) bekezdés n) és o) pontok. A megkövetelt tartalom tekintetében eltérés van a BRRD és a CRR között.

⁴²⁵ CRR 494b cikk (1)-(2) bekezdések

vonatkozó átmeneti időt 2024. január 1-i időtartamon túlra is meghosszabbíthatja⁴²⁶. A harmadik országok joga alatt kibocsátott kötelezettségek BRRD és a CRR általi eltérő kezelése kapcsán az európai uniós felügyeleti és a szanálási hatóságok közül az SRB MREL Policy 2020 tartalmaz iránymutatást, amely szerint az SRB a BRRD I-et átültető nemzeti jogszabály hatályba lépését követően harmadik ország joga alatt kibocsátott valamennyi kiegészítő alapvető, illetve járulékos tőkeinstrumentum esetén elvárja a bail-in klauzula beillesztését és az emiatt keletkező MREL-hiányt – az Európai Bizottság közleményéhez hasonlóan – figyelembe veszi az átmeneti idő meghatározásakor. Az SRB MREL Policy 2020 szerint csak a releváns tőkeinstrumentumokon kívüli kötelezettségek esetén várja el az SRB annak jogvéleménnyel történő alátámasztását. Emellett a jogvélemény tartalmával szemben is tartalmaz elvárásokat. Főszabályként ugyanakkor az SRB nem követeli meg a jogvélemény benyújtását azoktól a bankoktól, amelyek esetében a harmadik ország joga alatt kibocsátott kötelezettségek aránya az MREL-képes állományhoz képest nem számottevő és elegendő információ áll a rendelkezésére az MREL-képességük megítélése céljából⁴²⁷. Az SRB MREL Policy 2020 nem tartalmaz további iránymutatást arra vonatkozóan, hogy mit nem tekint számottevőnek.

Megjegyzem, hogy BRRD II hatályba lépése előtt is már lehetősége volt a szanálási hatóságnak arra, hogy elvárja az intézménytől annak igazolását, hogy az adott harmadik ország joga szerint megtörténne a szanálási hatóságoknak az érintett kötelezettség (ideértve a releváns tőkeinstrumentumokat is) leírására vagy átalakítására vonatkozó minden határozatának a végrehajtása szerződési feltételek, nemzetközi megállapodások és egyéb releváns szempontok alapján. Amennyiben az igazolást a szanálási hatóság nem találta meggyőzőnek, a kötelezettséget nem lehetett figyelembe venni az MREL-követelmény teljesítése során⁴²⁸.

11.1.4.1. Jogi vagy gyakorlati kivitelezhetetlenség

A nemzetközi szerződés vagy a harmadik ország joga rendelkezése hiányában abban az esetben is el lehet tekinteni a bail-in klauzula szerződésbe történő illesztésétől, amennyiben az jogi vagy gyakorlati szempontból kivitelezhetetlen. Ebben az esetben az érintett szervezetnek indokolással ellátva erről értesítenie kell a szanálási hatóságot. A szanálási hatóság kérheti az intézményt további információk rendelkezésére bocsátására, hogy értékelni tudja, hogy milyen hatást gyakorol az adott intézmény vagy szervezet szanálhatóságára⁴²⁹. A jogi vagy gyakorlati kivitelezhetetlenség eseteit az

⁴²⁶ Az Európai Bizottság közleménye a felülvizsgált bankszanálási keretrendszer egyes jogszabályi rendelkezéseinek értelmezéséről, válaszul a tagállamok hatóságai által feltett kérdésekre (2020/C 321/01)

⁴²⁷ SRB MREL Policy (2020) 31-33. oldal

⁴²⁸ BRRD I 45. cikk (5) bekezdés

⁴²⁹ BRRD 55. cikk (3) bekezdés

EBA által kidolgozott tervezet alapján felhatalmazáson alapuló, még elfogadás alatt álló bizottsági rendelet tartalmazza⁴³⁰: amennyiben a bail-in klauzula beillesztése harmadik ország jogszabályába vagy más szabályozásába ütközik, ellentétes lenne harmadik ország hatóságának kifejezett és kötelező érvényű utasításával, a szervezet a szerződés feltételeit a gyakorlatban nem tudja módosítani. Ennek eseteit a jogszabály-tervezet tételesen meghatározza: a kötelezettség olyan nemzetközi sztenderdekkel vagy protokollal összhangban kötött szerződésből vagy szolgáltatás igénybevételére irányul, ideértve a pénzügyi infrastruktúrákkal kötött szerződéseket, a bár nem kritikus, de a napi működéshez használt szolgáltatások alapját képező szerződéseket.

Ha a szanálási hatóság – figyelembe véve, hogy biztosítani kell az adott intézmény vagy szervezet szanálhatóságát – arra a következtetésre jut, hogy jogi vagy egyéb szempontból kivitelezhető a bail-in klauzula szerződésbe foglalása, akkor elő kell írnia az intézmény számára e kötelezettséget vagy a mentesítési gyakorlatának módosítását⁴³¹. Amennyiben a kivitelezhetetlenség egyetlen feltétele sem áll fenn, a rendlettervezet szerint a szanálási hatóságnak csak abban az esetben kötelező elő írnia a fenti kötelezettséget, amennyiben az instrumentum névértéke legalább 20 millió euró vagy a fennmaradó lejáratát legalább 6 hónap⁴³². Amennyiben az instrumentum névértéke vagy lejáratát e küszöbértékekhez képest kevesebb, abban az esetben – a kivitelezhetetlenség feltételeinek fenn nem állta ellenére – a szanálási hatóságnak csak lehetőség a bail-in klauzula szerződésbe foglalásának megkövetelése, amennyiben az szükséges a szanálhatóság biztosítása céljából⁴³³.

Véleményem szerint a rendelet a BRRD által megkövetelt „figyelembe véve, hogy biztosítani kell az adott intézmény vagy szervezet szanálhatóságát” fordulat alapján egy további mentesítő feltételt hozott létre azzal, hogy lehetővé tette, hogy a kivitelezhetetlenségi feltételek hiányában is lehetősége legyen a szanálási hatóságnak eltekinteni a belefoglalási kötelezettségtől a meghatározott értékhatár és lejáratát el nem érő instrumentumok esetében, amennyiben a szanálhatóságot ez nem veszélyezteti. Ebből az is következik, hogy legalább a 20 millió euró küszöbértéket, illetve 6 hónap lejáratát elérő kötelezettségek esetében a belefoglalást szükségesnek kell tekinteni a szanálhatóság biztosítása céljából. A preambulum külön kiemeli, hogy a szanálhatóság értékelése tekintetében a BRRD szerinti szanálhatóság értékelésére vonatkozó

⁴³⁰ Final report Draft Regulatory Technical Standards on the contractual recognition of write-down and conversion powers under Article 55(3) of Directive 2014/59/EU https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Draft%20Technical%20Standards/2020/ITS/ITS%20%26%20RTS%20Impracticability%20contractual%20recognition%20bail-in%20%2855BRRD%29/961822/Final%20Report%20ITS%20RTS%20Impracticability%20contractual%20recognition%20bail-in%20%2855BRRD%29.pdf Letöltés időpontja: 2021. március 15.

⁴³¹ BRRD 55. cikk (2) bekezdés

⁴³² RTS 3. cikk (1) bekezdés

⁴³³ RTS 3. cikk (2) bekezdés

szempontokat kell vizsgálni⁴³⁴. A szanálhatóság értékelésére irányuló hatást abban az esetben is haladéktalanul el kell végezni, amennyiben valamely kötelezettség-osztályban a bail-in klauzula beillesztés alóli mentesülés, valamint a hitelezői feltőkésítésből jogszabály erejénél fogva vagy mérlegelés alapján kizárt kötelezettségek aránya a 10 százalékot meghaladják. Utóbbi esetben a bail-in klauzula hiánya jelentős szanálhatósági akadállyal minősül, amelynek elhárítása céljából a szanálási hatóságnak gyakorolnia kell a kapcsolódó hatásköreit.⁴³⁵

Meglátásom szerint a kivitelezhetetlenségre hivatkozással csak meglehetősen szűk körben lehet a bail-in klauzula beillesztésétől eltekinteni. Nem mentesülnek a releváns tőkeinstrumentumok és azoknak a kötvényeknek, valamint átruházható követeléseknek más formái, valamint adósságot keletkeztető vagy elismerő instrumentumok, amelyek biztosíték nélküliek. Továbbá a mentesítő feltételek hatálya alá eső instrumentumoknak előre soroltaknak kell lenniük az elsőbbségi nem előre sorolt kötelezettségekhez⁴³⁶, valamint a tőkeinstrumentumok, illetve a tőkeinstrumentumoknak nem minősülő alárendelt kötelezettségekhez képest. Magyarországon a rendes fedezetlen követelések⁴³⁷, valamint az egyéb betétek⁴³⁸ tartozhatnak ebbe a kategóriába.

11.1.5. A hitelezői feltőkésítés összegének meghatározása⁴³⁹

A hitelezői feltőkésítés összegének meghatározása során azt az összeget kell figyelembe venni, amellyel a hitelezői feltőkésítésbe bevonható kötelezettségeket le kell írni annak biztosítása érdekében, hogy a szanálás alatt álló intézmény nettó eszközértéke⁴⁴⁰ nullával legyen egyenlő, azaz a veszteség teljes mértékben fedezésre kerüljön és amellyel a hitelezői feltőkésítésbe vonható kötelezettségeket át kell alakítani részvényekké vagy egyéb típusú tőkeinstrumentumokká, annak érdekében, hogy a szanálás alatt álló intézmény elsődleges alapvető tőkemegfelelési mutatója (CET1) helyreálljon, valamint áthidaló intézmény esetében pedig a CET1 mutató eléréséhez szükséges tőkemennyiség biztosítva legyen, valamint hogy legalább 1 évig az engedélyezett tevékenységeit folytatni tudja⁴⁴¹.

A hitelezői feltőkésítés összegének meghatározása során figyelembe kell venni a szanálásfinanszírozási rendszer esetleges hozzájárulását is. Amennyiben a tőkeelemek leírását követően a hitelezői feltőkésítés szanálási eszköz került alkalmazásra és az ideiglenes értékelés alapján végrehajtott leírás meghaladja azt a szintet, amelyet az utólagos végleges értékelés

⁴³⁴ RTS preambulum (4) bekezdés

⁴³⁵ BRRD 55. cikk (2) bekezdés

⁴³⁶ BRRD 108. cikk (2) bekezdés a), b) és c) pontjai

⁴³⁷ Hpt. 57. § (1b) bekezdés a) pontja figyelemmel a Csódtv. 57. § (1) bekezdés f) pontjára

⁴³⁸ Hpt. 57. § (1) bekezdés c) pont

⁴³⁹ BRRD 46. cikk

⁴⁴⁰ A nettó eszközérték a mérlegfőösszeg csökkentve az idegen kötelezettségekkel.

⁴⁴¹ BRRD 46. cikk (2) bekezdés

megállapítása szerint le kellett volna írni, abban az esetben a leírással érintett hitelezőket, majd őket követően tulajdonosokat a szükséges mértékben kártalanítás illeti meg⁴⁴².

11.1.6. Tulajdonosok kezelése a leírás vagy átalakítás során⁴⁴³

A hitelezői feltőkésítés összegének meghatározását követően tulajdonosok és hitelezők kezelése is kiemelt fontosságú, azaz, hogy milyen módon kerül leírásra a részesedésük vagy jutnak új részesedéshez a korábbi hitelezők. A szanálási hatóság az alábbi módszerek közül választhat a tőkeelemek leírása vagy átalakítása, valamint hitelezői feltőkésítés alkalmazása során

- a) törli a fennálló részesedéseket vagy
- b) átruházza a hitelezői feltőkésítésbe vont hitelezők részére;
- c) jelentős mértékben felhígítja a fennálló tulajdonosok részesedéseit.

A felhígítás alkalmazható a törléssel és az átruházással kombinálva, amennyiben nem minden részvény kerül törlésre vagy átruházásra. Az EBA 2017/04 iránymutatása alapján az alábbi táblázat foglalja össze, hogy mikor milyen lehetőség áll a szanálási hatóság rendelkezésére.

⁴⁴² BRRD 46. cikk (3) bekezdés

⁴⁴³ EBA/GL/2017/04 Végleges iránymutatások tulajdoni részesedések kezelésére vonatkozóan hitelezői feltőkésítéskor vagy tőkeinstrumentumok leírásakor és átalakításakor felhasználásával

1. táblázat: A tulajdonosok kezelése a hitelezői feltőkésítés, valamint a tőkeelemek leírása vagy átalakítása során

Nettó eszközérték		Megfelelő intézkedés	Nem megfelelő intézkedés
Független értékelés	Előzetes NCWO becslés		
pozitív	pozitív	1. Részleges törlés 2. Részleges átruházás 3. Hígítás	1. Teljes törlés 2. Teljes átruházás
pozitív	nulla vagy negatív	1. Teljes vagy részleges törlés 2. Teljes vagy részleges átruházás 3. Hígítás	Itt nincs ilyen (a konverziós rátákra kell odafigyelni).
nulla vagy negatív	nulla vagy negatív	1. Teljes törlés 2. Teljes átruházás	1. Részleges törlés 2. Részleges átruházás 3. Hígítás

Forrás: EBA/GL/2017/04 Végleges iránymutatások tulajdoni részesedések kezelésére vonatkozóan hitelezői feltőkésítéskor vagy tőkeinstrumentumok leírásakor és átalakításakor 8. o.

Amennyiben az értékelés alapján a szanálási hatóság a fentiek közül több lehetőség közül is választhat, azon opció mellett kell döntenie, amely leginkább megfelel a szanálási célok eléréséhez⁴⁴⁴.

⁴⁴⁴ EBA/GL/2017/04 iránymutatások 7.o.

11.1.7. Az átváltási ráta⁴⁴⁵

A szanálási hatóságok a tőkeelemek leírása vagy átalakítása, valamint a hitelezői feltőkésítés alkalmazása során különböző átváltási rátákat alkalmazhatnak a tőkeinstrumentumok és a kötelezettségek különböző kategóriáira⁴⁴⁶. Az átváltási ráta alkalmazásának célja, hogy megfelelő mértékben kompenzálja az érintett hitelezőt a leírási és átalakítási hatáskörök alkalmazásából eredő mindenfajta veszteségekért⁴⁴⁷.

A különböző átváltási ráta alkalmazásának feltételei⁴⁴⁸:

- az NCWO alapelv figyelembevétele, amelyhez információt a független értékelésben szereplő NCWO előzetes becslés szolgáltat;
- az Alapjogi Charta tulajdonjogot védő rendelkezéseinek tiszteletben tartása;
- a szanálási célok és a szanálás elveinek érvényesítéséhez szükséges.

Különböző átváltási ráta alkalmazásainak követelményei:

- Különböző átváltási ráták alkalmazása esetén az alkalmazandó fizetéseképtelenségi jog szerinti előresorolt kötelezettségekre alkalmazandó átváltási rátának nagyobbnak kell lennie, mint az alárendelt kötelezettségekre alkalmazandó átváltási ráta⁴⁴⁹;
- úgy kell meghatározni az átváltási rátákat, hogy valamennyi tulajdonos vagy hitelező a szanálási eszközök alkalmazását követően legalább ugyanakkora vagy nagyobb tőke- és egyéb őket megillető követelésre számíthassanak az NCWO előzetes becslése alapján, mintha az intézmény felszámolási eljárás során került volna megszüntetésre⁴⁵⁰;
- abban az esetben, amennyiben az érintett hitelezők által a leírás és átalakítást követően kapott tőke várhatóan alacsonyabb, mint az intézménnyel szemben fennállt és leírt vagy tőkévé átalakított követelésük aggregált összege, abban az esetben kell különböző átváltási rátákat alkalmazni. Ha azonban magasabb, akkor nem indokolt⁴⁵¹.
- A felszámolási eljárás során követendő kielégítési sorrendre teljes mértékben tekintettel kell lenni. Mindez azt jelenti, hogy amennyiben valamely hitelezői osztálynak várhatóan

⁴⁴⁵ BRRD. 50. cikk

⁴⁴⁶ BRRD 50. cikk (1) bekezdés

⁴⁴⁷ BRRD 50. cikk (2) bekezdés

⁴⁴⁸ Az átváltási ráták meghatározásának részletes szabályait az EBA/GL/2017/03 Végleges iránymutatások a kötelezettségek tőkévé való átalakításának rátájáról a hitelezői feltőkésítés során tartalmazzák.

⁴⁴⁹ BRRD 50. cikk (3) bekezdés

⁴⁵⁰ EBA/GL/2017/03 iránymutatások 6.o. 1.16. bekezdés

⁴⁵¹ EBA/GL/2017/03 iránymutatások 6.o. 1.20. bekezdés

veszteséget kell viselnie és a szanálási jogosultságok alkalmazását követően fennmaradó tőke, illetve kötelezettség teljes összege kevesebb, mint a hitelezői osztályhoz kapcsolódó kötelezettségek értéke a szanálást megelőzően, abban az esetben a szanálási hatóságnak nulla vagy ahhoz közeli átváltási rátát kell meghatároznia a többi junior kötelezettség- vagy instrumentum-osztályra⁴⁵².

A fentiek alapján először a tulajdonosok viselik a veszteséget. Minden, a szanálás következtében fennmaradt értéket először az előresorolt (senior) és az alárendelt hitelezőkhöz kell telepíteni a felszámolási eljárás során követendő kielégítési sorrendre figyelemmel. A korábbi tulajdonosoknak és azon tulajdonosoknak, akik követelése a fizetéseképtelenség megállapításának időpontjában a releváns tőkeinstrumentumok átalakításából ered, abban az esetben maradhat követelésük a szanálás alatt álló intézménnyel szemben, amennyiben nincs szükség hitelezőkkel szemben fennálló kötelezettségek leírására, azaz a hitelezői feltőkésítés során csak átalakítás történik⁴⁵³.

A korábbi tulajdonosoknak tulajdoni igénye akkor keletkezhet két vagy több hitelezői osztállyal közösen, amennyiben valamely hitelezői osztályt megillető kötelezettségállomány teljes mértékben tőkévé került átalakításra és a részleges vagy teljes átalakítása az előbbre soroltabb hitelezői osztályt megillető kötelezettségállománynak nem eredményez veszteséget, azaz legalább olyan mértékben részesülnek a tőkéből, mint ami az eredeti követelésük volt⁴⁵⁴. A különböző átváltási ráták alkalmazása nem eredményezheti azt, hogy az előbbre sorolt hitelezőkre a hátrébb soroltakhoz képest aránytalanul magasabb átváltási rátákat alkalmaznak⁴⁵⁵.

11.1.8. A kielégítési sorrend szerepe a tőkeelemek leírása, átalakítása, valamint a hitelezői feltőkésítés során

A szanálási hatóságnak fontos kötelezettsége annak biztosítása, hogy az egyes kötelezettségek leírásának, valamint átalakításának a tőkeelemek leírását követően a rendes fizetéseképtelenségi eljárásban irányadó kielégítési sorrendnek megfelelően kell történnie⁴⁵⁶.

A tőkeelemek leírása és átalakítása, valamint a hitelezői feltőkésítés esetén az alábbi sorrendet kell követni⁴⁵⁷:

1. Először a CET1 tőkeelemek kerülnek leírásra az elviselendő veszteségekkel arányos mértékben.

⁴⁵² EBA/GL/2017/03 iránymutatások 7.o. 1.24. bekezdés

⁴⁵³ EBA/GL/2017/03 iránymutatások 7.o. 1.25. bekezdés

⁴⁵⁴ EBA/GL/2017/03 iránymutatások 8.o. 1.26. bekezdés

⁴⁵⁵ EBA/GL/2017/03 iránymutatások 8.o. 1.28. bekezdés

⁴⁵⁶ BRRD 48. cikk (1) bekezdés d) és e) pontjai

⁴⁵⁷ BRRD 48. cikk

2. A CET1 tőkeelemek maximális leírását követően az AT1 instrumentumokat kell csökkenteni a fennmaradó veszteségek mértékéig.
3. Ezt követően a Tier2 tőkeösszegét kell csökkenteni az elviselendő veszteségek mértékéig.
4. Ha a fentiek alapján még marad leírandó veszteség, abban az esetben az AT1-nek és Tier2-nek nem minősülő alárendelt kölcsön kerül leírásra a felszámolási rangsornak megfelelően.
5. Ha az 1-4. pontokban meghatározott mértékű csökkentés kisebb, mint amely a CET1 és más releváns tőkeinstrumentumok leírásának, valamint a hitelezői feltőkésítés alkalmazásához szükséges leírandó vagy átalakítandó kötelezettségek összege, a felszámolási rangsornak megfelelően a kettő közötti különbség mértékéig a hitelezői feltőkésítésbe vonható kötelezettségek leírásra kerülnek.

A BRRD emellett azt a követelményt támasztja, hogy a hitelezői feltőkésítés során viselendő veszteségeket egyenlően kell elosztani az azonos besorolású részvények, tulajdonviszonyt megtestesítő egyéb instrumentumok és leírható, illetve átalakítható kötelezettségek között, mégpedig úgy, hogy az ilyen instrumentumok tőkeösszegét vagy az ezek tekintetében esedékes összeget az értékükkel arányosan, azonos mértékben csökkentik, kivéve, amikor kötelezettségnek a hitelezői feltőkésítésből történő kizárása miatt megengedett a veszteségeknek azonos ranghelyen lévő követelések között különböző arányban történő elosztása⁴⁵⁸. A BRRD felhatalmazása alapján az EBA által közzétett iránymutatások a BRRD szerinti leírás és átalakítás sorrendje és a CRR/CRD közötti kapcsolatra vonatkozóan (EBA/GL/2017/02) az alábbi iránymű szabályokat határozza meg.

1. iránymű szabály: A szanálási hatóságoknak a felszámolási eljárás szempontjából az azonos osztályba tartozó, valamint az azonos szakaszban leírandó vagy átalakítandó tőkeinstrumentumokat azonos módon kell kezelniük más jellegzetességüktől és a leírásukra vagy átalakításukra vonatkozó szerződési feltételeiktől függetlenül. Amennyiben valamely szerződési feltétel alapján leírást vagy átalakítást kiváltó ok előbb vagy azonos időpontban következik be, mint a hitelezői feltőkésítés alkalmazása, a felszámolási rangsornak kell irányműnek lennie a leírás vagy átalakítás során⁴⁵⁹.
2. iránymű szabály: A leírási vagy átalakítási sorrend meghatározása során a szanálási hatóságnak ugyanúgy kell kezelnie a szavatoló tőkének tekinthető tőkeinstrumentumokat

⁴⁵⁸ BRRD 48. cikk (2) bekezdés

⁴⁵⁹ EBA/GL/2017/02 Végleges iránymutatások a BRRD szerinti leírás és átalakítás sorrendje és a CRR/CRD közötti kapcsolatra vonatkozóan 5.o. 10. bekezdés

függetlenül attól, hogy teljesen vagy részlegesen ki vannak zárva a szavatolóőke számításából. A gyakorlatban ugyanolyan mértékben kell leírni vagy átalakítani őket⁴⁶⁰.

2. alapelv alkalmazása a gyakorlatban: A CRR amortizációs szabályai alá eső járulékos tőkeinstrumentumok⁴⁶¹ névértékéből az amortizált részt nem lehet figyelembe venni a szavatoló tőke számítása során, ugyanakkor a leírás vagy átalakítás mértékének és sorrendjének kialakításakor valamennyi járulékos tőkeinstrumentumot azonos módon kell kezelni, azaz a járulékos tőkeinstrumentum amortizált részét ugyanolyan mértékben kell a leírás és átalakítás során figyelembe venni, mint a szavatolóőkébe számítható járulékos tőkeinstrumentumokét, ha az amortizációs szabályokat a szerzett jogok alapján járulékos tőkének minősülő instrumentumokra (*grandfathering*) is alkalmazni kell⁴⁶².

Fontos kiemelni, hogy mindaddig, amíg valamennyi tőkeinstrumentum nem kerül nullára leírásra, addig nem lehet a tőkeinstrumentumnak nem minősülő kötelezettségeket leírni vagy átalakítani.

11.1.8.1. Előresorolt, nem elsőbbségi hitelviszonyt megtestesítő instrumentumok

Nehézséget jelenthet ugyanakkor, amennyiben a hitelezői feltőkésítésbe vonható kötelezettségekkel azonos hitelezői osztályokban a hitelezői feltőkésítésből kizárt vagy kizárandó kötelezettségek is szerepelnek figyelemmel arra, hogy egy szanálás esetén a felszámolási eljáráshoz képest e kötelezettségek nagyobb arányban viselnének veszteséget, amelyből következően a közérdek szanálási feltétel sem állna fenn. Erről az alárendelési követelmény bemutatásakor már részletesen szoltam.

A TLAC-sztenderdek – ahogy korábban már bemutatásra került – előírják, hogy a TLAC-képes instrumentumok a TLAC-ből kizárt kötelezettségeket megelőzően viseljenek veszteséget⁴⁶³. Számos tagállam (Franciaország, Németország) módosította a kielégítési sorrendre vonatkozó szabályozásait akként, hogy az alárendelési követelménynek minél könnyebben meg tudjanak felelni. A nemzeti szabályok azonban eltértek, a harmonizáció hiánya mind a kibocsátók, mind a befektetők körében bizonytalanságot eredményezett, ezért szükségessé vált, hogy a belső piac működése előtt álló akadályok, valamint a versenytorzító hatások elhárítása érdekében EU-s szinten meghatározásra került egy hitelezői osztály és annak viszonya a rendes nem biztosított kötelezettségekhez annak érdekében, hogy az intézmények eleget tudjanak tenni az esetleges alárendelési követelménynek és teherviseléshez elegendő instrumentum álljon a rendelkezésre

⁴⁶⁰ EBA/GL/2017/02 iránymutatások 5.o. 11. bekezdés

⁴⁶¹ CRR 64. cikk

⁴⁶² EBA/GL/2017/02 iránymutatások 7.o

⁴⁶³ TLAC-sztenderd (2015) 11. alapelv, 17. o.

anélkül, hogy az NCWO-elv sérülne⁴⁶⁴. A kielégítési sorrend e körben történő harmonizálásával elkerülhető, hogy a teherviselés elősegítése céljából alkotott nemzeti, kielégítési sorrendet érintő szabályozásból fakadó eltérések miatt egyes intézmények az EU-n belül versenyhátrányba kerüljenek.

A 2017/2399/EU irányelv alapján a tagállami jogszabályokban létre kell hozni az elősorolt, de nem elsőbbségi, hitelviszonyt megtestesítő instrumentumok (senior non-preferred – SNP) új osztályát, amelynek a kielégítési sorrendben elfoglalt helye a szavatolótőke-instrumentumok és a szavatolótőke-instrumentumnak nem minősülő alárendelt kötelezettségek felett, de az egyéb előre sorolt kötelezettségek alatt kell, hogy legyen, ugyanakkor a TLAC-sztenderd szerinti alárendeltségi követelménynek való megfelelésre vonatkozóan meghatározott egyéb lehetőségek és mentességek sérelme nélkül biztosítani kell, hogy csak az előre sorolt, de nem elsőbbségi osztályba tartozó instrumentumok legyenek figyelembe vehetők az alárendeltségi követelménynek való megfelelés szempontjából⁴⁶⁵. Az SNP kötelezettségekkel szemben további elvárás, hogy az eredeti szerződéses futamideje legalább egy év, nem tartalmaznak beágyazott származtatott ügyleteket és maguk sem származtatott ügyletek, a kibocsátásukhoz kapcsolódó releváns szerződési dokumentáció és adott esetben a tájékoztató kifejezetten utal a kielégítési sorrendben elfoglalt, alacsonyabb helyükre⁴⁶⁶.

Németországban az SAG 2015. novemberi módosítása alárendeltté tett bizonyos, nem a működéshez kapcsolódó kötelezettségek kielégítési sorrendben elfoglalt helyét a működéshez szükséges, azonos hitelezői osztályba sorolt kötelezettségekhez képest, így a derivatív ügyletekből eredő kötelezettségekhez képest is⁴⁶⁷. Görögország is szintén 2015-ben vezetett be olyan szabályozást, amely alapján az SNP kötelezettségek más elsőbbségi kötelezettségekhez viszonyítva alárendelt kötelezettségeknek minősülnek⁴⁶⁸.

Ausztriában a védettnek nem minősülő betétek azonos hitelezői osztályba tartoznak az elsőbbségi, fedezetlen kötelezettségekkel (az SNP nem ez a kategória, az ehhez képest alárendelt)⁴⁶⁹, ehhez viszonyítva soroltak a védett betétek, majd e kategóriát követik a kártalanítási összeghatár alá eső biztosított betétek⁴⁷⁰.

⁴⁶⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/2399 irányelve (2017. december 12.) a 2014/59/EU irányelvnek a fedezetlen, hitelviszonyt megtestesítő instrumentumok kielégítési sorrendben elfoglalt helye tekintetében történő módosításáról (6)-(7)-(8) bekezdések egyes megállapításait is felhasználta.

⁴⁶⁵ 2017/2399/EU irányelv preambulum (10) bekezdés

⁴⁶⁶ BRRD II 108. cikk (2) bekezdés

⁴⁶⁷ SAG 46f (5)-(7) bekezdések

⁴⁶⁸ EBA MREL jelentés (2016) 117. o.

⁴⁶⁹ Insolvenzordnung (IO) 51 § (1) BaSAG 131 § (3) bekezdései

⁴⁷⁰ BaSAG 131. § (1) és (2) bekezdései

Több tagállamban van példa arra, hogy a leírási, valamint átalakítási hatáskörből kizárt kötelezettségek döntő része számára külön hitelezői osztály került létrehozásra, például Bulgáriában az SNP kötelezettségeket megelőzően, de az adó és a társadalombiztosítási alrendszerrel szembeni kötelezettségeket követően kerülnek kielégítésre és azonos osztályba sorolódnak a betétbiztosító felé fennálló kötelezettségekkel, valamint a szenior fedezetlen kötelezettségekkel⁴⁷¹. A francia szabályozás sajátossága – ahol már a 2017/2399/EU irányelv elfogadását megelőzően létrehozták az SNP hitelezői osztályt –, hogy az SNP hitelezői osztályt megelőzően megtérülésben részesülő előre sorolt fedezetlen kötelezettségek hitelezői osztály részét képezik a nem biztosított betétek, így ott véleményem szerint nagyobb valószínűséggel kerülnének bevonásra a teherviselésbe egy esetleges hitelezői feltőkésítés alkalmazása során⁴⁷².

A magyar jogban a Hpt. tartalmazza az SNP követelésosztály átültetésére vonatkozó rendelkezéseket akként, hogy a Csódtv.-ben rögzített kielégítési sorrend egyéb követelések hitelezői osztályát bontja fel rendes fedezetlen követelésekre, SNP kötelezettségekre, valamint egyéb követelésekre⁴⁷³. A leírás és átalakítás sorrendjének meghatározásakor a Szantv. 70. § (3) bekezdés d) pontja kifejezetten rendelkezik a szavatolótökének nem minősülő alárendelt kölcsönök leírási, illetve átalakítási sorrendjéről.

11.1.8.2. Tulajdonosi követelések helye a kielégítési sorrendben

Ahogy fentebb kifejtésre került, a felszámolás a hitelezők érdekében folyik és nem az adós tagjainak érdekében. A felszámoló a felszámolási eljárás során felméri a gazdálkodó szervezet vagyoni helyzetét és a vele szemben támasztott követeléseket⁴⁷⁴ (hitelezői igényeket nyilvántartásba veszi), az adós követeléseit esedékességkor behajtja, igényeit érvényesíti, és vagyonát értékesíti⁴⁷⁵, a felszámolás befejezésekor felszámolási zárómérleget, a bevételek és költségek alakulásáról kimutatást, záró adóbevallást, zárójelentést és vagyonfelosztási javaslatot készít⁴⁷⁶. A hitelezők követeléseinek kielégítésére a Csódtv. 57. § (1) bekezdésében meghatározott kielégítési sorrend az irányadó. A bíróság a felszámolási zárómérleg és a vagyonfelosztási javaslat alapján határoz – többek között – a hitelezők követelésének kielégítéséről, ezzel egyidejűleg dönt a felszámolás befejezéséről és az adós jogutód nélküli megszüntetéséről⁴⁷⁷. A részvénytársaság felszámolása után a fennmaradó vagyon felosztására - a társasági szerződés eltérő rendelkezése hiányában - a

⁴⁷¹ SRB: Insolvency Ranking in the jurisdictions of the Banking Union (2021) (SRB Insolvency Ranking) 13-14. o.: https://srb.europa.eu/sites/default/files/ldr_-_annex_on_insolvency_ranking_2021_v1.4.pdf Letöltés időpontja: 2021. május 13.

⁴⁷² SRB Insolvency Ranking, 31.o.

⁴⁷³ Hpt. 57. § (1b) bekezdés

⁴⁷⁴ Csódtv. 46. § (1) bekezdés

⁴⁷⁵ Csódtv. 48. (1) bekezdés

⁴⁷⁶ Csódtv. 52. § (1) bekezdés

⁴⁷⁷ Csódtv. 60. § (1) bekezdés

gazdasági társaság végelszámolással történő megszűnésére a Ptk. szerinti szabályokat kell megfelelően alkalmazni⁴⁷⁸. A Ptk. 3:48. § (2) bekezdése alapján a jogutód nélkül megszűnt jogi személynek a hitelezők kielégítése után fennmaradt vagyona a jogi személy tagjait, tagság nélküli jogi személy esetén az alapítói jogok gyakorlóit illeti meg olyan arányban, amilyen arányban ők vagy jogelődjük a jogi személy javára vagyoni hozzájárulást teljesítettek. A tulajdonosok tulajdoni jogviszonyt megtestesítő követeléseinek kielégítésére így utolsóként, a hitelezőket követően, a felszámolás után fennmaradt vagyomból kerül sor.

Fentiekből következően a Csódtv. 57. § (1) bekezdése a hitelezők, illetve a felszámoló felé fennálló tartozásoknak a gazdálkodó szervezet felszámolási vagyonából történő kielégítésének sorrendjére vonatkozik, a tulajdoni jogviszonyon alapuló követelések azonban e körön kívül esnek. A bírói gyakorlat alapján is a részvényesnek a részvények ellenértékére vonatkozó követelése hitelezői igényként nem sorolható be. A részvényes csak a hitelezői igények kielégítése után fennmaradó vagyomból részesülhet [BH2001.295]. A felszámolásban a Csódtv. 61. § (1) bekezdése alapján a gazdálkodó szervezet tagjának vagyoni igénye a társasággal szemben csak a felszámolás befejezése, a zárómérleg, a zárójelentés és a vagyonfelosztási javaslat elfogadása után keletkezik, illetve keletkezhet [BDT2005. 1165].

A hitelintézetekre irányadó speciális szabályok a fentiekől eltérő rendelkezést nem tartalmaznak. A CRR 26. cikk (1) bekezdés a) pontja alapján – figyelemmel a 28. cikk (1) bekezdés a) és c) pontjaira – a hitelintézet részvényeseinek a tulajdoni jogviszonyon alapuló követeléseiket CET1 tőkeinstrumentumnak minősülnék. A CRR a CET1-nek minősülés feltételül szabja, hogy egyrészt az intézmény által kibocsátott összes tőkeinstrumentumhoz viszonyítva az instrumentumok a veszteségek felmerülésekor viselik azok első és arányosan legnagyobb részét, és minden egyes instrumentum ugyanolyan mértékben visel veszteségeket, mint az összes többi CET1 instrumentum /CRR 28. cikk (1) bekezdés i) pont/; másrészt az intézmény fizetésektelensége vagy felszámolása esetén az instrumentumok az összes többi követelés mögé sorolódnak /CRR 28. cikk (1) bekezdés j) pont/.

Ebből következően a hitelintézet részvényeseinek tulajdoni jogviszonyon alapuló követeléseiket utolsóként, a hitelezőket követően kell kielégíteni, továbbá azzal, hogy minden instrumentum ugyanolyan mértékben visel veszteséget, mint a többi, a CET1 instrumentumok a kielégítési

⁴⁷⁸ Csódtv. 61. (4) bekezdése szerint

sorrendben nem lehetnek eltérő ranghelyen függetlenül attól, hogy az instrumentum jogosultja többségi vagy kisebbségi tulajdonos.

A tulajdonosnak a tulajdoni jogviszonyt megtestesítő követelése mellett lehet a gazdálkodó szervezettel szemben hitelviszonyt megtestesítő követelése is. Ebben az esetben az adott követelés kielégítési sorrendben elfoglalt helyét is a Csódtv. 57. § (1) bekezdése alapján kell meghatározni, valamint figyelemmel arra, hogy a Hpt. 47. § (1) bekezdése szerint a részvénytársasági vagy szövetkezeti formában működő pénzügyi intézmény felszámolására a Csódtv. rendelkezéseit a Hpt.-ben foglalt eltérésekkel szükséges alkalmazni, így a hitelezői osztályokba sorolás vonatkozásában a Hpt. 57.§-nak rendelkezéseit is alkalmazni kell.

A Csódtv. 57. § (1) bekezdése h) pontjába – amely a Csódtv. szerinti kielégítési sorrend leghátrasoroltabb osztálya – tartoznak mások mellett azok a követelések is, amelyek jogosultja a gazdálkodó szervezet legalább többségi befolyással rendelkező tagja (részvényese) /ha) alpont/. Emellett a Hpt. 57. § (2) bekezdése szerint a CRR szerinti alárendelt kölcsöntőkéből /2020. december 26-tól járulékos tőkeelemekből (Tier2)/ eredő tartozást a Csódtv. 57. § (1) bekezdés h) pontjában meghatározott tartozásokat követően kell kielégíteni.

A fentiek alapján a hitelviszonyt megtestesítő, többségi befolyással rendelkező tulajdonos követelése a Csódtv. 57. § (1) bekezdés h) pont, ha) alpontjába tartozik, ugyanakkor a többségi befolyással nem rendelkező tulajdonos e minőségéből eredő követeléséről sem a Csódtv., sem a Hpt. kifejezett rendelkezést nem tartalmaz, ezért annak a kielégítési sorrendben elfoglalt helyét a követelés egyéb ismérvei alapján kell meghatározni.

A tulajdonosok tulajdonosi és hitelezői minőségükből eredő követeléseik eltérő kezelését erősíti a hitelintézetek felszámolása esetén a Hpt. 57. § (2) bekezdése is – amely szerint az alárendelt kölcsöntőkéből/Tier2 tőkeelemből eredő tartozást a Csódtv. 57. § (1) bekezdés h) pontjában meghatározott tartozásokat követően kell kielégíteni – tekintettel arra, hogy a CRR 52. cikk (1) bekezdés d) pontja alapján a kielégítési sorrendben a járulékos tőkeinstrumentumokat követően kapnak megtérülést a kiegészítő alapvető tőkeinstrumentumok (AT1) és a CRR 28. cikk (1) bekezdés j) pontja alapján legutoljára a CET1 instrumentumok jogosultjai. Figyelemmel arra, hogy a Tier2 tőkeinstrumentumokat megelőzően kerülnek kielégítésre a Csódtv. 57. § (1) bekezdés h) pontja szerinti követelések, amíg a CET1 tőkeinstrumentumok jogosultjai a Tier2 és AT1 tőkeinstrumentumok jogosultjait követően, ebből következően a h) pont szerinti és a tulajdoni jogviszonyból eredő követeléseket is magába foglaló CET1 instrumentumok eltérő típusú jogviszonyból eredő követelésekre kell, hogy utaljanak.

11.1.8.3. A betétek helye a kielégítési sorrendben

A BRRD I a kielégítési sorrend tekintetében az egyes védett betéttípusok (kártalanítási összeghatár alá eső biztosított betétek, természetes személyek, mikro- kis- és középvállalkozások kártalanítási összeghatárt meghaladó betétei) egymáshoz, valamint a rendes, nem biztosított és nem elsőbbségi hitelezők követeléseikhez viszonyított helyét határozza meg⁴⁷⁹. Ennek alapján a védett betétek előrébb soroltak a többi, potenciálisan veszteségviselésbe vonható kötelezettséghez képest. Bár a kártalanítási összeghatár alá eső biztosított betétállomány teljes mértékben ki van zárva a teherviselésből és a természetes személyek, illetve a kis- és középvállalkozások betétállományai is fokozottabb védelem alá esnek, amennyiben még is azt feltételeznék, hogy veszteséget viselnének, arra csak a legutolsó helyen kerülhetne sor, miután az intézmény valamennyi kötelezettsége már teljes mértékben veszteséget viselt volna. Mindez jelentős korlátját jelenti a betétbiztosító esetleges veszteségviselésének.

A korábbiakban ismertetetteknek megfelelően, a Hpt. 47. § (1) bekezdése alapján a hitelintézetek felszámolása esetén a Csódtv. rendelkezéseit a Hpt.-ben foglalt eltérésekkel szükséges alkalmazni. A Hpt. 57. § (1) bekezdése a Csódtv. 57. § (1) bekezdés szerinti kielégítési sorrendet kibővíti a betétek helyével megkülönböztetve a kártalanítási összeghatár alá eső biztosított betéteket /a) pont/, a természetes személyek, mikro-, kis- és középvállalkozások OBA által biztosított betéteit /b) pont/, valamint az egyéb betéteket /c) pont/, ugyanakkor a tulajdonosi betétek kezelésére kifejezett rendelkezést nem tartalmaz.

Fontos megjegyezni, hogy az egyes betéttípusoknak a kielégítési sorrendben elfoglalt helyeit döntő részben /a) és b) pont/ a BRRD 108. cikk (1) bekezdése határozza meg, amelyhez a tagállamoknak a nemzeti fizetéseképtelenségi joguk szerinti kielégítési sorrendet hozzá kellett igazítaniuk és amelytől nem térhetnek el.

11.1.8.4. A tulajdonosi betétek helye a kielégítési sorrendben

Figyelemmel arra, a betételhelyezésekből eredő követelések is hitelviszonyt megtestesítő követeléseknek minősülnek, ezért annak vizsgálata szükséges, hogy a hitelintézet tulajdonosait megillető betétekből eredő követelések a kielégítési sorrendben a Csódtv. 57. § (1) bekezdés h) pont ha) alpontjába vagy a Hpt. 57. § (1) bekezdés a)-c) pontjaiba sorolódnak. A Csódtv. 57. § (1) bekezdés h) pont ha) alpontjába kizárólag a többségi befolyással rendelkező tulajdonosok követelése tartoznak, ezért a kisebbségi tulajdonosok esetében mindenképpen a követelés betéti

⁴⁷⁹ BRRD I 108. cikk

jellege határozza meg a besorolást figyelemmel arra is, hogy a Csódtv. rendelkezéseit a Hpt.-ben foglalt eltérésekkel szükséges alkalmazni. Emellett kiemelendő, hogy a betétek kielégítésének sorrendjét – függetlenül attól, hogy annak ki a jogosultja – döntően eltérést nem engedő európai uniós szabály határozza meg, ebből következően a tulajdonosokat megillető betétek kielégítésére sem állapítható meg az irányelvi rendelkezéstől eltérő nemzeti szabály, amelyből az következik, hogy a tulajdonosi betéteknek – akár többségi akár a kisebbségi tulajdonosok – a kielégítési sorrendbe sorolásánál a követelés betét jellege a döntő és nem az, hogy a betét jogosultja a hitelintézet tulajdonosa vagy más személy, így a tulajdonosi betét abba a kielégítési osztályba sorolandó, amelybe a betét típusa alapján tartozik.

Álláspontom szerint a fenti értelmezés nem áll ellentétben a Szantv. 20. § (1) bekezdés b) pontjában rögzített alapelvvel, amely szerint a szanálás alatt álló intézmény, 1. § (1) bekezdés szerinti pénzügyi vállalkozás tulajdonosai után a hitelezők viselik a felmerülő veszteségeket a Csódtv. 57. § (1) bekezdésében meghatározott veszteségviselési sorrendben és arányában, figyelembe véve a Hpt. és a Bszt. felszámolási eljárással kapcsolatos rendelkezéseit is. Ennek indoka, hogy értelmezésem szerint a fenti alapelv érvényesülését a törvény a CET1 tőkeinstrumentumok veszteségviselésével teljesítettnek tekinti a Szantv. 70. § (3) bekezdése alapján. Ennek megfelelően a Szantv. az elsőként veszteséget viselő CET1 tőkeinstrumentumok csökkenését követően az AT1, majd a Tier2 tőkeelemnek minősülő instrumentumok leírását írja elő, utóbbi két tőkeinstrumentum-kategóriát érintő leírás pedig már a hitelezők veszteségviselését eredményezi, mielőtt még a Csódtv. 57. § (1) bekezdés ha) pontjába tartozó többségi befolyással rendelkező tulajdonosok követeléseinek veszteségviselésbe történő bevonására sor kerülne.

Megjegyzem, hogy az OBA biztosítása 2015. július 3. óta a tulajdonosi betétekre is kiterjed, így kártalanítási esemény bekövetkeztekor az érintett tulajdonosok kártalanításra jogosultak⁴⁸⁰. A Hpt. 219. § (1) bekezdésének megfelelően, ha az OBA a betéteseknek kártalanítást fizetett ki, a hitelintézettel szembeni követelés - a kifizetett összeg erejéig - a betétesről az OBA-ra száll át. A követelés átszállásával az OBA a korábbi jogosult helyébe lép. E szabályból következően jogalkalmazási nehézséget jelentene a tulajdonost megillető kártalanítási összeghatár alá eső biztosított betéteknek a többi kártalanítási összeghatár alá eső biztosított betéthez képesti eltérő kezelése a kielégítési sorrendben figyelemmel arra, hogy az OBA a kártalanított tulajdonosi betétek után jóval kedvezőtlenebbül térülne.

⁴⁸⁰ korábban a Hpt. 213. § (1) bekezdés l) pontja alapján több követelés mellett nem volt biztosított a hitelintézetben legalább ötszázalékos tulajdoni hányaddal rendelkező személy és mindezen személyekkel közös háztartásban élő közeli hozzátartozók betételhelyezéséből eredő követelése, azonban a DGSD rendelkezéseivel történő megfelelés érdekében e rendelkezés hatályon kívül helyezésre került.

11.1.9. A hitelezői feltőkésítés operacionalizálása

A hitelezői feltőkésítés a legösszetettebb szanálási eszköz, amelynek alkalmazására a szanálási hatóságoknak kellő alapossággal kell felkészülniük. A BRRD mind a tőkeelemek, leírható, illetve átalakítható kötelezettségek leírása és átalakítása, mind a hitelezői feltőkésítés érvényesíthetősége érdekében előírja, hogy a tőkeösszeg vagy az összeg csökkentése, az átalakítás vagy a bevonás érvényesen kell, hogy megtörténjen és azonnal kötelező a szanálás alatt álló intézményre és az érintett hitelezőkre és részvényesekre⁴⁸¹. Ennek érdekében a szanálási hatóságok – többek között – elvégzik vagy elvégeztetik az összes vonatkozó nyilvántartás módosítását, instrumentumok tőzsdéi kereskedésből való kivonását, bevezetését, újbóli bevezetését, engedélyezését⁴⁸².

Meglátásom szerint a hitelezői feltőkésítés végrehajtásához a BRRD alapján a nemzeti jogba átültetendő szabályokon túl számos más ágazati jogszabály, ideértve az értékpapírjogi, társasági jogi jogszabály is módosítandó annak érdekében, hogy a hitelezői feltőkésítés a gyakorlatban is betölthesse a szerepét. Emellett a szanálási hatóságoknak más hatóságokkal, illetve értékpapír-piaci szereplőkkel is szorosan együtt kell működnie a hitelezői feltőkésítés eredményességének biztosítása érdekében figyelemmel arra, hogy a fentiekből következően azonnal kötelezőnek kell lennie az érintett hitelezőkre és részvényesekre.

A Financial Stability Board (FSB) 2018-ban alapelveket dolgozott ki (FSB Bail-in Execution) annak érdekében, hogy segítse az egyes hatóságokat a hitelezői feltőkésítés szanálási eszközre vonatkozó stratégia kidolgozásában, illetve a G-SIB-ek szanálási terveinek operacionalizálásában feltételezhetően amiatt, mert az esetükben az alkalmazni tervezett szanálási eszközök között nagy valószínűséggel megtalálható a hitelezői feltőkésítés. Az alapelvek elsősorban a határon átnyúló együttműködés szükségessége szempontjából vizsgálja a szükséges intézkedéseket.

Az alapelvek célja, hogy a hatóságok azonosítsanak minden olyan intézkedést, amelyek szükségesek a hitelezői feltőkésítés hiteles, időben történő végrehajtásához, a home és a host hatóságok közötti összhang megteremtéséhez és amennyire lehetséges, átlátható legyen a piaci szereplők számára. Az alapelvek a szanálás „hitelezői feltőkésítés szakaszát” ölelik fel a szanálás indulásától kezdve, magukba foglalják az értékelési szakaszt, valamint a hitelezői feltőkésítés végleges feltételeinek kidolgozását. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy az alapelvekre már a szanálási tervek készítése során is figyelemmel kell lenni, valamint a szanálási eljárást megelőzően mindazon intézkedésre, amelyek a hitelezői feltőkésítés előkészítésével függenek össze⁴⁸³.

⁴⁸¹ BRRD 53. cikk (1) bekezdés

⁴⁸² BRRD 53. cikk (2) bekezdés

⁴⁸³ FSB: Principles on Bail-in Execution, 2018 július 21., 2. o.

Az alapelvek öt fő téma köré csoportosulnak: a hitelezői feltőkésítésbe vonható instrumentumok köre, az értékelés, az átváltási mechanizmus⁴⁸⁴, az értékpapírrégi szempontok, a szanálás alatti, illetve a szanálást követően az újonnan kinevezendő vezetőkkel kapcsolatos engedélyezési kérdések, valamint a kommunikáció. Az alapelvek kialakítása akként történt, hogy mind az „open bank bail-in”, mind a „closed bank bail-in” esetében alkalmazhatók legyenek. A témához kapcsolódóan több szanálási hatóság tett közzé a hitelezői feltőkésítés gyakorlati megvalósításával összefüggő útmutatót, így többek között, az SRB (Operational Guidance on Bail-in Playbook), az Angol Nemzeti Bank (Executing bail-in: an operational guide from the Bank of England), valamint a Holland Nemzeti Bank is. Az FSB 2021 év végén hozta nyilvánosságra a hitelezői feltőkésítés gyakorlati végrehajtásával kapcsolatos szakmapolitikai anyagát (Bail-in Execution Practices Paper⁴⁸⁵).

Az alábbiakban az FSB sztenderdekből a legfontosabbakat kiemelve bemutatásra kerülnek az SRB és az Angol Nemzeti Bank gyakorlatának sajátosságai is. Az SRB megköveteli a joghatósága alá tartozó szervezetektől, hogy a hitelezői feltőkésítéssel összefüggő intézményi kötelezettségek végrehajtására, már a szanálási tervezés szakaszában forgatókönyvet (bail-in playbook) dolgozzanak ki és évente vizsgálják felül⁴⁸⁶. Az Angol Nemzeti Bank iránymutatásai átfogják a szanálást megelőző válságkezelési tervezési szakaszt, a szanálási hétvégét, valamint a hitelezői feltőkésítés időszakát, amely alatt a szanálási intézkedés végrehajtását követően az üzleti reorganizációs terv jóváhagyását és megvalósítását kell érteni, illetve amikor már visszahívásra kerülnek a szanálási biztosok, valamint a szanálási hatóság már nem él a felfüggesztési jogosultságaival⁴⁸⁷.

Véleményem szerint az alapelvek egyrészének érvényesítése, ideértve az elsőként feltüntetett hitelezői feltőkésítésbe vonható kötelezettségek körének előzetes nyilvánosságra hozatala vonatkozásában közzétett alapelvet nemcsak a szanálási hatóságoknak, hanem a jogalkotónak is fontos szerep jut figyelemmel arra, hogy e kérdéseket jogszabályban is indokolt rögzíteni.

Az egyes tagállamok szanálási keretrendszerének részletesen közzé kell tenniük a hitelezői feltőkésítés alá vonható kötelezettségek körét (1. alapelv). A BRRD egyértelműen definiálja, hogy melyek a jogszabály alapján a hitelezői feltőkésítésből kizárt kötelezettségek, valamint azon szempontokat, amelyek alapján a szanálási hatóság mérlegelése alapján kizárható egyes

⁴⁸⁴ u. o. 6. o.: Átváltási mechanizmus alatt értendő operatív szinten a hitelezői feltőkésítésbe vonható instrumentumok és kötelezettségeknek a leírás és/vagy a tőkévé történő átalakításának az elősegítése, ideértve szanálási megindítását követő tőzsdai kezelésüket, az érintett hitelezők értesítését és a tulajdonjogviszonyt megtestesítő értékpapíroknak a hitelezői feltőkésítésbe vont hitelezők felé történő kibocsátását.

⁴⁸⁵ FSB: Bail-in Execution Practices Paper, 2021: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P131221-2.pdf> Letöltés időpontja: 2022. július 31.

⁴⁸⁶ SRB: Operational Guidance on Bail-in Playbooks, 2020

⁴⁸⁷ Bank of England: Executing bail-in: an operational guide from the Bank of England, 2021. július, 3. o.

kötelezettségek köre. A szanálási hatóságok mérlegelésén alapuló, hitelezői feltőkésítésből történő kizárási hatáskörére vonatkozó alapelv (2. alapelv) alapján a kizárás nem lehet diszkriminatív és csak annyiban alkalmazandó, amennyiben szükséges a szanálási célok eléréséhez⁴⁸⁸. A hitelezői feltőkésítésbe történő bevonásnak mindig figyelembe kell vennie az NCWO-elv maradéktalan érvényesülését. Amennyiben a hatóságok előzetesen közlést tesznek, hogy a mérlegelési jogkörük keretében milyen megfontolásból zárják ki kötelezettségeket, kerülni kell annak látszatát, hogy egyes, egyébként hitelezői feltőkésítésbe bevonható kötelezettségek a gyakorlatban minden bizonnyal kizárással kerülnek⁴⁸⁹. A hitelezői feltőkésítésbe vonható kötelezettségek körének meghatározásához elengedhetetlen, hogy az érintett hatóságok megfelelő időben hozzáférjenek a szükséges adatokhoz (3. alapelv)⁴⁹⁰. A szanálási eszköz alkalmazása szempontjából követelmény, hogy az adott kötelezettség jogosultja beazonosítható legyen, azonban ez gyakran jelent komoly kihívást, a kötelezettségek jogosultjai gyorsan változhatnak, amennyiben előre látható, hogy szanálási intézkedés alkalmazására kerülhet sor⁴⁹¹. Az Angol Nemzeti Bank példálózó jelleggel az alábbi adatokat követeli meg a kötelezettséget megtestesítő értékpapír vonatkozásában: ISIN- kód; névérték devizaneme, tőzsdei bevezetés adatai, a kibocsátást végző központi értéktár, az alkalmazandó jog, a kielégítési sorrendben elfoglalt helye, szerződésen alapuló elismerése a hitelezői feltőkésítés alkalmazásának⁴⁹².

A hitelezői feltőkésítésbe bevonható kötelezettségek körének előzetes definiálása, illetve a helyüknek a kielégítési sorrendben történő meghatározása lehetővé teszi a piaci szereplők számára, hogy a bevonhatósággal összefüggő kockázatot az értékpapír árazásánál figyelembe vehessék. Feltehetően ezzel összefüggő szabály, hogy a hatóságok előírhatják a G-SIB-nek és más intézményeknek, hogy a hitelezői feltőkésítésbe vonható kötelezettségek mértékét, lejáratát és összetételét hozzák nyilvánosságra a TLAC-sztenderdekben rögzített közzétételi kötelezettségekkel összhangban (4. alapelv).

Már a szanálási terv készítése során érdemes tisztázni, hogy az értékelés során a szanálásban résztvevő szereplőknek mi a feladata, különös tekintettel határon átnyúló csoportok esetén a home és host hatóságok közötti együttműködés formáit (5. alapelv). A teljes csoportra vonatkozó veszteség felmérése és ebből következően a teljes keretrendszer és időintervallum felmérése a csoportszintű értékelés tekintetében az anyavállalat székhelye szerinti szanálási hatóság (home

⁴⁸⁸ FSB: Principles on Bail-in Execution, 2018 július 21., 7. o.

⁴⁸⁹ u.o. 8. o.

⁴⁹⁰ u.o. 8. o.

⁴⁹¹ u.o. 9. o.

⁴⁹² Bank of England: Executing bail-in. 12. o.

hatóság) feladata, amíg a leányvállalatok székhelye szerinti hatóságok (host hatóságok) feladata a joghatóságuk körébe tartozó leányvállalatok veszteségeinek felmérése.

Ahogy fentebb említésre került, kiemelten fontos a hitelezői feltőkésítésbe vonható kötelezettségek körének pontos meghatározásához az intézmény adatszolgáltatása, de az értékeléshez szükséges további adatok biztosításához a szanálási hatóságoknak már a szanálási tervezési szakban meg kell követelniük a szükséges adatok rendelkezésre bocsátását. Ehhez kapcsolódóan az intézményeknek megfelelő vezetői információs rendszereket kell kialakítani (6. alapelv).

A szanálási hatóságok és az értékelő viszonyában is egyértelmű feladatmegosztásra van szükség. A home hatóság felel az értékelés általános megközelítésének kialakításáért, amíg e keretek között az értékelő diszkrecionális hatásköre a pontos módszertan meghatározása (7. alapelv) tekintettel arra, hogy a módszertannak igazodnia kell az érintett intézmény sajátosságaihoz, továbbá a szanálási hatóság által meghatározott szanálási stratégiához. Az FSB Bail-in Execution külön alapelvként rögzíti az értékelési eljárás átláthatóságát (8. alapelv), amely akkor teljesül, amennyiben a hatóságok egyrészt előzetesen nyilvánosságra hozzák a teljes értékelési keretrendszert, emellett – feltéve, hogy a szanálási célok nem sérülnek – közzé kell tenni válsághelyzetben is ex-post az érintett intézményre készült értékelésből egyes információkat (értékelő kiválasztása, értékelés eredményei). E nyilvánosságra hozatal célja, hogy erősítse a piaci szereplők részéről az értékelés hitelességét és csökkentse a lehetséges perindítási kockázatot a hitelezői feltőkésítéssel érintett hitelezők részéről. A konkrét értékelés eredményeinek közzététele vonatkozásában azonban figyelemmel kell lenni arra is, hogy bizalmas információ ne kerülhessen nyilvánosságra hozatalra.

11.1.9.1. Átváltási mechanizmus

Az átváltási mechanizmus, azaz a leírás, illetve átalakítás folyamata körében is kiemelten fontos a home és host hatóságok feladatainak elkülönítése már a szanálás tervezési szakaszában, emellett a home hatóságnak a pénzügyi infrastruktúrákkal is le kell egyeztetnie a hitelezői feltőkésítés folyamatát. A közösen kialakított lépéseket a pénzügyi infrastruktúrák működési folyamatába is be lehet illeszteni, továbbá mérlegelni kell teszt folyamatok elvégzését a szanálási intézkedésre történő felkészülés érdekében. A szanálási hatóságnak meg kell terveznie, hogy mely lépések tehetők meg már a hitelezői feltőkésítés megkezdését megelőzően (9. alapelv).

A szanálási hatóságnak emellett meg kell terveznie az átváltási mechanizmus keretében a leírás és átalakítás, az értékpapírok kibocsátásának, átruházásának és a kereskedhető certifikátoknak a gyakorlati megvalósítását alkalmazva a már meglévő műszaki, technikai lehetőségeket, szokásokat

és szabályozási követelményeket is figyelembe véve (10. alapelv). E körben a home hatóság feladata az alábbi szempontok operacionalizálásának kidolgozása⁴⁹³:

- értékpapírok tőzsdei kereskedésének felfüggesztése, törlése;
- non-settled („in-flight”) tranzakciók: Amennyiben lehetséges, a szanálási intézkedéseknek a kereskedési időn kívül kell történnie, hogy a piaci hatásokat korlátozni lehessen, illetve hogy az intézmény helyzetének stabilizálásához a hatóság rendelkezésére a lehető legtöbb idő álljon. Függetlenül a szanálási intézkedés bejelentésétől „in-flight”, azaz még folyamatban lévő tranzakciók várhatók az érintett értékpapírok vonatkozásában, amelyet szintén kezelni kell.
- kereskedés követelésekkel: A hitelezői feltőkésítés végső feltételeit befolyásoló értékelés elkészítése akár több hónapot is igénybe vehet. Eltérő a gyakorlat az egyes joghatóságok vonatkozásában, hogy lehetséges-e az érintett instrumentumokkal és kötelezettségekkel a kereskedés a végső feltételek rögzítéséig például annak érdekében, hogy a hitelezők ki tudjanak lépni a pozíciójukból. A kereskedés biztosítható akként, hogy az érintett hitelezők számára forgalomképes certifikátok vagy átmeneti részvények (interim shares) kerülnek kibocsátásra vagy engedélyezik a létező értékpapírokkal történő további kereskedést.
- Részvények átruházása a hitelezői feltőkésítésbe vont hitelezők részére: E körben szükséges azonosítani a kötelezettségek jogosultjait például egy hatósági eljárás keretében. Amennyiben a konverzióra röviddel a szanálási eljárás elrendelését követően kerül sor, a részvények közvetlenül a fizető ügynökök piaci hálózatán és a CSD-n keresztül kerülhetnek átruházásra feltéve, hogy e részvények alkalmasak az e rendszerekben történő átruházásra.
- Korrekciós mechanizmus: Amennyiben az átváltásra röviddel a szanálási eljárás elrendelését követően kerül sor, egy későbbi fázisban, amikor már az elviselendő veszteség teljes mértékben ismert, korrekció válhat szükségessé. Például annak érdekében, hogy a veszteségek az NCWO-elvvel, illetve a kielégítési sorrenddel összhangban kerüljenek allokálásra.
- Nem követelt részvények: Amennyiben a hitelezők azonosítása szükséges a részvények átruházásához, elképzelhető, hogy az átváltáskor nem minden hitelező kerülhet beazonosításra, így szükséges, hogy a kezdeti átváltási folyamatot követően is legyen egy

⁴⁹³ u.o. 15-16.o.

eljárás a részvények követésére. A kötelezettségek azonosításához kapcsolódó adatszolgáltatás fontosságát a 4. alapelv tárgyalásakor már kifejtettük.

Az értékpapírok kereskedésének felfüggesztése vonatkozásában megjegyzem, hogy annak több okból is jelentősége van, elsősorban amiatt, hogy az intézmény válsághelyzetbe kerülése okán szükségessé váló értékesítések következményeként az intézmény eszközértéke ne csökkenjen tovább és a szanálási intézkedések alkalmazását alátámasztó értékelés fordulónapja és az intézkedések alkalmazásának időpontja között jelentős további értékvesztés ne következzen be. A BRRD lehetővé teszi a szanálási hatóságok számára, hogy kiegészítő hatáskör gyakorlása keretében felhívja a hatáskörrel rendelkező hatóságot, a pénzügyi instrumentumoknak szabályozott piacra való bevezetését vagy tőzsdei jegyzésének megszüntetésére, illetve felfüggesztésére. Németországban ugyanakkor a szanálási hatóság közvetlenül rendelkezhet a kereskedés felfüggesztéséről⁴⁹⁴. E körben a gyakorlati alkalmazás szempontjából több kérdés is felmerül⁴⁹⁵. Milyen indokok alapján kérheti a szanálási hatóság a megszüntetést vagy a felfüggesztést, milyen időtartamra, mely instrumentumokra terjed ki, hogyan történik a tőzsdei kereskedés újbóli engedélyezése. Az indokok vonatkozásában az Európai Értékpapír-piaci Hatóság (European Securities and Markets Authority – ESMA) jegyzőkönyve⁴⁹⁶ a felfüggesztés 9 kategóriáját különbözteti meg, amelyekből nem minden tagállam alkalmazza valamennyit. A felfüggesztés által érintett instrumentumok köre tekintetében is eltérhet az egyes hatóságok gyakorlata. Az FSB ajánlása szerint a felfüggesztésnek nemcsak a hitelezői feltőkésítéssel érintett instrumentumokra kell kiterjednie annak érdekében, hogy az értékükben ne következzen be ingadozás⁴⁹⁷. Magyarországon a szanálási hatóság felhívhatja az illetékességgel rendelkező szervezetet vagy hatóságot (piacfelügyeleti hatóságként az MNB) a kereskedés felfüggesztése iránt⁴⁹⁸. Megjegyezzük, hogy a piacfelügyeleti hatóság csak a tőkepiacról szóló törvényben (Tpt.) rögzített feltételek esetén függesztheti fel a kereskedést, erre figyelemmel javaslom, hogy a Tpt. kerüljön akként kiegészítésre, hogy abban az esetben is lehessen a kereskedést felfüggeszteni, amennyiben azt egy szanálási eljárás indokolja.

Kiemelésre érdemes a Holland Nemzeti Bank által a hitelező feltőkésítés operacionalizálásával összefüggésben közzétett szakpolitikai anyaga⁴⁹⁹. Részben a hitelezők beazonosításának nehézségeit, másrészt az NCWO-elv esetleges megsértésének kiküszöbölése érdekében a

⁴⁹⁴ FSB: Bail-in Execution Practices Paper, 11. o.

⁴⁹⁵ BRRD 64. cikk (1) bekezdés c) pont

⁴⁹⁶ ESMA Protocol Operation of notifications of MiFID Article 41 suspensions and removals of financial instruments from trading: <https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/2012-378.pdf> (2012 június 20.) Letöltés időpontja: 2021. szeptember 9.

⁴⁹⁷ FSB: Bail-in Execution Practices Paper, 12. o.

⁴⁹⁸ Szantv. 85. § (2) bekezdés c) pont

⁴⁹⁹ De Nederlandsche Bank: Operation of the bail-in tool 9. o. https://www.dnb.nl/en/binaries/Communication%20regarding%20the%20operation%20of%20the%20bail-in%20tool_tcm47-370119.pdf Letöltés időpontja: 2019. december 24.

feltőkésítés során a hitelezői feltőkésítésbe bevont hitelezők részére nem részvényeket juttatnak közvetlenül, hanem egy részvényre irányuló követelést (Claim Rights) megtestesítő jogot kapnak. A szanalási hatóság a döntésében meghatározhatja azt az időintervallumot, amelyen belül a Claim Rights átruházható, illetve tovább részletezheti a tulajdonságait. Az átruházásra nyitva álló időtartam arra is lehetőséget ad, hogy a jogszabály erejénél fogva hitelintézetben tulajdonjog megszerzésére nem jogosultak, illetve akik ilyen instrumentumba nem kívánnak befektetni, átruházhassák e jogot⁵⁰⁰. A szakmapolitikai anyag rámutat, hogy a Claim Rights így hasonlóságokat mutat az elővásárlási jogot biztosító részvényekhez figyelemmel arra, hogy az a részvényes számára jogot biztosít arra, hogy meghatározott időn belül a vételi ajánlatnak megfelelő feltételekkel a részvénytársaság által kibocsátott, pénzszolgáltatás ellenében átruházni kívánt részvényt megvásárolja. A holland Ptk. alapján erre a hivatalos közlönyben történt közzétételtől számított 2 héten belül van lehetőség⁵⁰¹. A Claim Rights a hivatalos piacon is jegyezhető, amellyel biztosítható az átláthatóság, a költséghatékonyság és a nyomon követhetőség. A Claim Rights vonatkozásában nincs szükség prospektus készítésére, ugyanakkor kívánatos egy tömör tájékoztató közzététele – többek között – a Claim Rights természetéről, tulajdonságairól, hatályáról, az átváltás menetéről. Amennyiben a Claim Rights-ra jogosult hitelezők előzetesen nem ismertek, a szanalási hatóság határidőt határozhat meg, ameddig az erre jogosultak bejelenthetik igényüket. A szakmapolitikai anyag kiemeli, hogy a szanalási hatóság együttműködik a központi értéktárakkal a hitelezők azonosítása céljából.

A holland jogintézményhez hasonlóan a brit szabályozás is biztosítja a lehetőséget a tulajdoni részesedésre való jogosultságot megtestesítő értékpapír (certificate of entitlement) kibocsátására, amelyre a hitelezői feltőkésítésbe vont kötelezettségek kerülnek átváltásra. A végleges értékelések elkészültét követően a szanalási hatóság bejelenti az átváltás feltételeit minden egyes hitelezői osztály vonatkozásában⁵⁰². A certificate of entitlement jogosultjainak az átváltási ráták és az átváltás ütemezésének bejelentését követően, meghatározott időn belül nyilatkozniuk kell, hogy kívánnak-e tulajdonossá válni⁵⁰³. Kiemelendő, hogy a certificate of entitlement jogosultjának feladata az engedély beszerzése, amennyiben az átváltás következtében engedélyezési kötelezettség alá eső mértékben válik tulajdonossá⁵⁰⁴. A certificate of entitlement is bizonyos ideig értékesíthető.

⁵⁰⁰ u. o. 9. o.

⁵⁰¹ Holland Polgári Törvénykönyv 2:96a. A magyar Ptk. 3:234. § (2) bekezdése alapján az átruházási szándék és a kapott vételi ajánlat feltételeinek közzétételétől számított tizenöt napon belül van erre lehetőség.

⁵⁰² Bank of England: Executing bail-in, 31-32. o.

⁵⁰³ Bank of England: Executing bail-in, 31-32. o.

⁵⁰⁴ Bank of England: Executing bail-in, 33. o.

A tulajdonossá válás iránt igény bejelentésének lejárta követően a részvények értékesítésre kerülnek, amelynek bevételei csökkentve a kiadásokkal az át nem váltott kötelezettségek jogosultjait illeti, akik nyilatkoztak tulajdonossá válási szándékukról⁵⁰⁵.

Megjegyzem, hogy a magyar társasági jog sem ismeri a Claim Rights intézményét. A részvénytársaságok alapításához, illetve az alaptőke felemeléséhez köthetően a Ptk. meghatározza a részvényutalvány, illetve az ideiglenes részvény fogalmát, azonban e jogintézmények nem feleltethetők meg a holland Claim Rights intézményének az alábbi indokok alapján. A részvényutalvány lényege, hogy még a részvénytársaság alapítása, illetve az alaptőke felemelésének a nyilvántartásba történő bejegyzése előtt a vagyoni hozzájárulást teljesítő személy kérelmére kiállított okirat, amely az ellenkező bizonyításig igazolja az okiratban szereplő személynek a részvénytársasággal szemben fennálló jogait és kötelezéseit⁵⁰⁶. *Véleményem szerint a részvényutalvány nem minősül értékpapírnak és szemben a Claim Rights-al, nem ruházható át.* Az ideiglenes részvény a részvénytársaság alapításának, illetve az alaptőke felemelésének a nyilvántartó bíróság által történő bejegyzését követően az alaptőke, a felemelt alaptőke, illetve a részvények kibocsátási értékének teljes befizetéséig terjedő időszakokra a részvényes által átvenni vállalt vagy az általa jegyzett részvényre teljesített vagyoni hozzájárulás összegéről kötelezően kiállítandó értékpapír, amely átruházható⁵⁰⁷. Az ideiglenes részvény funkciója eltér a Claim Rights-tól tekintettel arra, hogy annak funkciója, hogy tanúsítsa a részvényes által gyakorolható jogok mértékét mindaddig, amíg a részvényes a teljes vagyoni hozzájárulását nem teljesíti. Bár a hitelezői feltőkésítés esetén is sor kerülhet részvénytársaság alapítására (áthidaló intézménynek nyújtott tőkejuttatás), illetve az alaptőke felemelésére, a részvényessé váló hitelező esetén a kötelezettségek részvényyé alakításával teljeskörűen teljesítettnek kell tekinteni a vagyoni hozzájárulást, így lényegében nem fog sor kerülni ideiglenes részvény kiállítására. Egyébiránt a Claim Rights, mint jogintézmény a BRRD-t átültető jogszabályban⁵⁰⁸ és nem a holland Ptk.-ban szerepel.

11.1.9.2. Értékpapírjogi megfontolások

A home szanalási hatóságok feladata az értékpapírjogi és értékpapír-kereskedési követelmények azonosítása, ideértve a nyilvánosságra hozatali és közzétételi követelményeket is a hitelezői feltőkésítés alkalmazása során. A home hatóságnak az érintett piacfelügyeleti, szanalási hatóságokkal, értékpapír-kereskedési fórumokkal is egyeztetnie kell (11. alapelv). A hitelezői

⁵⁰⁵ Bank of England: Executing bail-in, 36. o.

⁵⁰⁶ Ptk. 3:241. §.

⁵⁰⁷ Ptk. 3:243. §. (1); 3:244. § (2) bekezdés

⁵⁰⁸ Dutch Financial Supervision Act (Wet op het financieel toezicht, 3A 21 (1) c)

feltőkésítés során elvárt, hogy az érintett szervezetek továbbra is megfeleljenek a közzétételi követelményeknek (12. alapelv).

Különösen azokat az eseteket tartom kiemelendőnek, amelyek az e kötelezettségek alóli mentesítésre, illetve halasztásukra vonatkoznak figyelemmel arra, hogy bár a hitelezői feltőkésítés során is érvényesülnie kell a közzétételi kötelezettségeknek, ugyanakkor szükségessé válhat a közzététel alóli átmeneti mentesség elrendelése vagy elhalasztása a piaci bizalom fenntartása érdekében. A bennfentes információ közzétételének elhalasztására a piacfelügyeleti hatóságnak van hatásköre, amelyet ugyanakkor az érintett intézménynek kell kérelmeznie. A piaci visszaélésekről szóló uniós rendelet (Market Abuse Regulation – MAR rendelet) alapján⁵⁰⁹ a piacfelügyeleti hatóság engedélyének hiányában, saját felelősségre az intézmény akkor halaszthatja el információk közzétételét, ha az azonnali közzététel valószínűleg sértené a kibocsátó vagy a kibocsátási egységek piaca szereplőjének jogszerű érdekeit, a közzététel késleltetése a nyilvánosság számára vélhetően nem félrevezető, a kibocsátó vagy a kibocsátási egységek piacának szereplője gondoskodni tud az információ bizalmas kezeléséről⁵¹⁰.

A pénzügyi rendszer stabilitásának megőrzése érdekében az intézmény a piacfelügyeleti hatóság jóváhagyásával abban az esetben is késleltetheti a bennfentes információ közzétételét saját felelősségre, különösen a központi banki átmeneti likviditási támogatás megszerzésének szükségességét, ha a közzététel miatt fennáll a kockázata, hogy megrendül a kibocsátó és a pénzügyi rendszer stabilitása, a késleltetést a közérdek indokolja, biztosítható az információ bizalmas kezelése és e három feltétel alapján azt a piacfelügyeleti hatóság jóváhagyta⁵¹¹. *Meglátásom szerint fentiek kellő jogalapot szolgáltathatnak egy szanalási eljárással összefüggésben is a közzététel elhalasztására.* Emellett kiemelendő, hogy a MAR-rendelet szerinti közérdek fogalma eltér a BRRD által alkalmazott fogalomtól. A kapcsolódó ESMA értelmezés alapján összhangban a MAR-rendelet preambulumaival a közérdek abban az esetben áll fenn, ha „a közzététel késleltetéséhez fűződő szélesebb körű köz- és gazdasági érdek fontosabb a piac azon érdekénél, hogy hozzájusson a késleltetni kívánt információhoz”⁵¹².

Az ESMA értelmezése alapján az érintett szervezetnek meg kell kísérelnie azonosítani azokat a szervezeteket vagy csoportokat, amelyek közvetve vagy közvetlenül érintve lehetnek bennfentes információnak a késleltetésére irányuló döntés által és akik érdekei közérdekként értelmezendő. A

⁵⁰⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 596/2014/EU rendelete (2014. április 16.) a piaci visszaélésekről (piaci visszaélésekről szóló rendelet), valamint a 2003/6/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2003/124/EK, a 2003/125/EK és a 2004/72/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről

⁵¹⁰ 596/2014/EU rendelet 17. cikk (4) bekezdés

⁵¹¹ 596/2014/EU rendelet 17. cikk (5) bekezdés

⁵¹² 596/2014/EU rendelet preambuluma 52. bekezdés

közérdek értékelése során a közvetlen gazdasági hatásokon túlmutató hatásokat is értékelni kell, valamint a szélesebb körű nyilvánosság nem pénzügyi érdekeit is. Valamennyi érdeket figyelembe kell venni és egyiket sem szabad izoláltan értékelni. Amennyiben különbözőek a nyilvánosság érdekei, akkor az érintett szervezetnek esetről esetre kell értékelni, hogy a közérdek indokolja-e a bennfentes információ közzétételének elhalasztását⁵¹³.

Fentiekben már részletesen kifejtettem a szanalási hatóság szerepét a kereskedés felfüggesztése vonatkozásában. A leírási hatáskör szükségessé teheti a kereskedésből való kivezetést, amely a felfüggesztéshez hasonló eljárással történik, jellemzően az általános szabályok szerint⁵¹⁴. Az FSB e körben is külön alapelvként rögzíti a home és host hatóságok közötti együttműködés szükségességét (13. alapelv)⁵¹⁵. Fontos az egyes instrumentumok kereskedése felfüggesztésének megszüntetése, a szabályozott piacra való újbóli bevezetése, valamint az újonnan kibocsátandó instrumentumok bevezetésének megtervezése is. Ahogy fentebb említésre került, a BRRD a kereskedésből történő kivezetéshez hasonlóan felruházta a tagállamokat, hogy biztosítsanak hatáskört a szanalási hatóságok számára, hogy elvégezzék vagy elvégeztessék az új részvények vagy egyéb, tulajdonviszonyt megtestesítő instrumentumok tőzsdei bevezetését vagy a velük való kereskedés engedélyezését⁵¹⁶. Németországban a szanalási hatóság külön határozatban rendeli el az újbóli bevezetést, amint a hitelezői végrehajtásra kerül⁵¹⁷. A szanalási feladatkörében eljáró MNB-nek a Szantv. alapján mind a kereskedésből való kivezetésre, mind a szabályozott piacra való bevezetéshez, illetve újbóli bevezetéshez rendelkezik hatáskörrel. Amennyiben új részvény kerül bevezetésre és engedélyezésre a hitelezői feltőkésítés eredményeként, további közigazgatási intézkedések válhatnak szükségessé a befektetővédelmi szempontok érvényesítése miatt⁵¹⁸.

11.1.9.3. Szanalás alatt álló intézmény irányítása

A szanalási eljárás elrendelésének pillanatától a szanalás alatt álló intézmény tulajdonosi és irányítási jogait közvetlenül vagy közvetve (szanalási biztosok útján) a szanalási hatóság gyakorolja. Ahogy korábban említésre került, a szanalás a szanalás alatt álló intézmény vezető testületét és felső vezetését le kell váltani, kivéve azokat az eseteket, amikor a vezető testületnek és felső vezetésnek

⁵¹³ ESMA: Questions and Answers On the Market Abuse Regulation (MAR) ESMA70-145-111 Version 16 Last updated on 23 June 2022: https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma70-145-111_qa_on_mar.pdf Letöltés időpontja: 2022. augusztus 20. 15. o.

⁵¹⁴ FSB Bail-in Execution Practises Paper 14. o.

⁵¹⁵ FSB Principles on Bail-in Execution 19. o.

⁵¹⁶ FSB Bail-in Execution Practises Paper 15. o.; BRRD 53. cikk (2) bekezdés c) pont

⁵¹⁷ FSB Bail-in Execution Practises Paper 15. o.

⁵¹⁸ FSB Bail-in Execution Practises Paper 15. o.

a körülményektől függően részben vagy egészben történő megtartása szükségesnek minősül a szanálási célok eléréséhez⁵¹⁹.

A szanálás tervezési szakaszában már konkretizálni szükséges a szanálás alatt álló intézmény vezetőségének hatásköreit, valamint, hogy az irányítási jogkörök közül melyeket fog a szanálási hatóság közvetlenül gyakorolni (15. alapelv)⁵²⁰. Closed bank bail-in esetében az áthidaló intézmény feletti irányítási jogokat teljes mértékben a szanálási hatóság gyakorolja, amíg open bank-bail in esetében bár a tulajdonosok a hitelezői feltőkésítésbe vont hitelezők lesznek, a tulajdonosi jogokat azonban a szanálási eljárás megszüntetéséig a szanálási hatóság fogja gyakorolni⁵²¹.

Emellett ki kell alakítani az új vezető testület tagjainak felkutatására, kiválasztására és kijelölésére vonatkozó szempontrendszert is. E tekintetben különösen fontos a felügyeleti és szanálási hatóság közötti együttműködés figyelemmel arra, hogy a hitelintézetek és befektetési vállalkozások vezető állású személyeinek speciális engedélyezési követelményeknek kell megfelelniük (16. alapelv).

A szanálási hatóságoknak emellett ki kell dolgoznia egy mechanizmust arra vonatkozóan is, hogy milyen módon történik az irányítási és tulajdonosi jogok gyakorlásának az átruházása a szanálási hatóságokról az új, a hitelezői feltőkésítés következtében tulajdonosokká vált személyekre. Ennek feltételeit és időszükségletét a piac számára nyilvánosságra kell hozni. A cél, hogy az esetleges jövőbeni tulajdonosok tudatában legyenek az eljárás lépéseinek, amelynek következtében tulajdonjogot szereznek. Az FSB Bail-in Execution is megjegyzi, hogy számos joghatóság esetén a tulajdoni részesedés alapján befolyásoló részesedésre szert tevő tulajdonosokra számos engedélyezési és közzétételi kötelezettség vonatkozik (Magyarországon is)⁵²².

Az EU-ban a BRRD kifejezetten előírja a tagállamok számára⁵²³, hogy tegyenek meg minden szükséges lépést, hogy szanálási eszközök alkalmazása és a hatáskörök gyakorlása az alábbi követelmények alól mentesítésre kerüljenek: bármely köz- és magánszektorbeli személy – ideértve a szanálás alatt álló intézmény részvényeseit vagy hitelezőit – jóváhagyásának vagy hozzájárulásának a megszerzésére, továbbá a hatáskör gyakorlását megelőző tájékoztatásra vonatkozó követelmények, ideértve az értesítés vagy tájékoztató füzet közzétételére vagy bármilyen dokumentum más hatóságoknál való elhelyezésére vagy nyilvántartásba vételére vonatkozó követelményeket is. Fontos kiemelni, hogy a BRRD által meghatározott, valamint az állami

⁵¹⁹ BRRD 34. cikk (1) bekezdés c) pont

⁵²⁰ FSB Principles on Bail-in Execution 21. o.

⁵²¹ u.o. 21. o.

⁵²² u.o. 23. o. Magyarországon a Hpt. 126-134. §-i tartalmazzák a befolyásoló részesedés engedélyezésének szabályait.

⁵²³ BRRD 63. cikk (2) bekezdés A Szantv. is tartalmazza e követelményeket a 84. § (2a) bekezdésében.

támogatások uniós keretrendszeréhez kapcsolódó értesítési követelmények alól e szabály nem ad mentesítést.

Figyelemmel arra, hogy az irányelv csak a nemzeti jog, szerződés vagy más rendelkezés által előírt hozzájárulás alól ad felmentést, az uniós jog így a BRRD által meghatározott jóváhagyásokra e kivételszabály nem vonatkozik. E körbe tartozik a befolyásoló részesedés megszerzésének vagy meghatározott mértéket elérő növelése is. Ebben az esetben a felügyeleti hatóságnak a kellő időben le kell folytatnia az eljárást, amelynek korlátja, hogy ne késleltesse az eszköz alkalmazását és ne akadályozza meg a szanálási célok érintett eszközökkel való elérését. Amennyiben az eljárás a hitelezői feltőkésítés alkalmazásának időpontjáig nem fejeződik be, a részvények azonnali hatállyal átadásra kerülnek az átalakított kötelezettségek jogosultjai részére, ugyanakkor a szavazati jogot nem gyakorolhatnak az engedélyezési eljárás lezárultáig. Amennyiben a felügyeleti hatóság nem járul hozzá a befolyásoló részesedés engedélyezéséhez, a szanálási hatóság kötelezheti az új tulajdonost az érintett részvénye elidegenítésére, ennek elmulasztása esetén a felügyeleti hatóság szankcionálhat. Meglátásom szerint e rendelkezések azt az esetet szabályozzák, amikor az engedély megadásának, illetve elutasításának időpontjában az intézmény már nem áll szanálás alatt tekintettel arra, hogy a szanálás eljárás ideje alatt az engedély megadásától függetlenül a szanálási hatóság gyakorolja a tulajdonosi jogokat⁵²⁴.

11.1.9.4. Engedélyezési feladatok

A vezető állású személyek, illetve a befolyásoló részesedés engedélyeztetésén túl további olyan engedélyezési, jóváhagyási feladat (például az FSB Bail-in Execution által nem említett az EU-ban versenyjogi és állami támogatások EU-s keretrendszerével összefüggő) merülhet fel, amelyek részleteinek, különösen az időigényének a feltárása is szükséges a hitelezői feltőkésítés eredményes végrehajtásához. A szanálási hatóságok számára biztosítani kell a rugalmasságot, hogy szanálási terv végrehajtásának elősegítése érdekében mentességet vagy halasztást engedélyezzenek egyes engedélyezési követelmények alól.

Fentebb már említettem, hogy az uniós versenyjogi, ideértve egyes fúzióknál kötelező előzetes jóváhagyások, valamint értesítési kötelezettségek a szanálási eljárásban is alkalmazandók. A fúziók vonatkozásában, az EBA véleménye szerint a vagyonerőtkésítés, áthidaló intézmény alkalmazása esetén – amikor tulajdonjog viszonyt megtestesítő értékpapírok kerülnek az átvevőhöz átruházásra (az áthidaló intézmény közbeiktatásánál közvetve) nagyobb valószínűséggel fordulhat elő, hogy az

⁵²⁴ BRRD 47. cikk (4)-(5) bekezdések, figyelemmel a 38. cikk (9) bekezdésére

átvevő két versenytársat is ellenőriz, amíg hitelezői feltőkésítésnél a kötelezettségek részvényekké konvertálása esetén erre kisebb az esély⁵²⁵. Összefonódásról akkor beszélünk, amikor az irányítás tartósan megváltozik a következőkből eredően⁵²⁶:

- két vagy több előzőleg egymástól független vállalkozás vagy vállalkozásrész összeolvad; vagy
- egy vagy több személy, amely már irányít legalább egy vállalkozást, vagy egy vagy több vállalkozás közvetlen vagy közvetett irányítást szerez egy vagy több más vállalkozás egésze vagy része felett.

Az irányítás következtében egy vállalkozás felett meghatározó befolyás gyakorlására nyílik lehetőség tulajdonjog vagy használati jog révén, olyan jogok vagy szerződések révén, amelyek meghatározó befolyást biztosítanak egy vállalkozás testületeinek összetétele, szavazása vagy döntései felett⁵²⁷. Az irányítást megszerző személyek ezen jogok tulajdonosai vagy ezen szerződések kedvezményezettjei; vagy bár nem tulajdonosai, kedvezményezettjei ezen jogoknak, szerződéseknek, de jogukban áll a belőlük származó jogok gyakorlására⁵²⁸. *Véleményem szerint a meghatározó befolyás gyakorlása abban az esetben nyílik meg volt hitelező/új tulajdonos számára, amikor a szanálási eljárás már megszüntetésre került.*

A Fúziós rendelet alapján „nem minősül összefonódásnak, ha hitelintézetek vagy más pénzügyi intézmények vagy biztosítótársaságok, amelyek szokásos tevékenységük során saját számlájukra vagy mások számlájára folytatott értékpapírkereskedelmet vagy -ügyleteket végeznek, ideiglenes jelleggel értékpapírokat birtokolnak, amelyeket továbbértékesítési céllal egy vállalkozásban szereztek, feltéve hogy nem gyakorolják az értékpapírokhoz kapcsolódó szavazati jogokat a vállalkozás versenymagatartásának meghatározására, illetve hogy az ilyen szavazati jogokat csak a vállalkozás vagy a vállalkozás eszközei teljes vagy részleges értékesítésének, illetve az értékpapírok értékesítésének előkészítése céljából gyakorolják, és az értékesítés a vásárlás napját követő egy éven belül megtörténik; ezt az időszakot a Bizottság kérelemre kiterjesztheti abban az esetben, ha az ilyen intézmények vagy társaságok igazolni tudják, hogy az értékesítést ésszerű módon nem lehetett lebonyolítani a kijelölt határidőn belül”⁵²⁹. *Meglátásom szerint a fenti rendelkezés szanálási eljárásban is alkalmazandó figyelemmel arra, hogy – ahogy fentebb többször utaltunk rá – a hitelezői feltőkésítés mellett szükséges más szanálási intézkedés alkalmazása is a hosszú távú*

⁵²⁵ EBA: Resolution Execution: Merger Control Rules and State Aid Approvals

⁵²⁶ 139/2004/EU rendelet 3. cikk (1) bekezdés

⁵²⁷ Fúziós-rendelet 3. cikk (2) bekezdés

⁵²⁸ Fúziós-rendelet 3. cikk (3) bekezdés

⁵²⁹ Fúziós-rendelet 3. cikk (5) bekezdés a) pont

életképesség helyreállítása céljából. Egyik lehetőség lehet, hogy a hitelezői feltőkésítés alkalmazását követően a szanálási hatóság értékesíti vagyonértékesítés szanálási eszköz alkalmazásával a szanálás alatt álló intézmény részvényeit annak érdekében, hogy megfelelő szakértelemmel rendelkező tulajdonos(ok) dönthessenek a legfontosabb kérdésekben. E megoldási lehetőség a hitelezői feltőkésítés alkalmazásának következtében tulajdonossá vált hitelezők számára is kedvező, hiszen nem valószínű, hogy tulajdonosává kívántak válni egy hitelintézetnek. Amennyiben e tranzakcióra a Fúziós-rendeletben rögzített fenti szabály szerint kerül sor, abban az esetben az Európai Bizottság felé, Meglátásom szerint nem áll fenn az uniós értékhatár elérése esetén sem a bejelentési kötelezettség.

Fontos annak a kérdésnek az eldöntése, hogy kit és mikor terhel az előzetes bejelentési kötelezettség az Európai Bizottság felé. *Meglátásom szerint egyértelműen az új tulajdonost terheli a bejelentési kötelezettség, időpontjának a Fúziós-rendelethez kell igazodnia.*

11.1.9.5. Szanálási kommunikáció

Az FSB Bail-in Execution külön fejezetet szentel a hitelezők, valamint a piaci szereplők felé történő kommunikációnak, amelyre vonatkozóan a szanálási hatóságoknak stratégiát kell kidolgozniuk a bizalom fenntartása, a hitelezők és a piac tájékoztatása céljából, így biztosítható a fertőzési hatások korlátozása és elkerülhető a bizonytalanság (19. alapelv). Az érdekelt piaci szereplőknek, mint az intézményi befektetőknek és a pénzügyi intézményeknek valószínűleg elvárásaik vannak abban a tekintetben, hogy milyen információk megosztását milyen időtávon és kommunikációs csatornán várják el a hitelezői feltőkésítés alkalmazásának időszaka alatt, erre figyelemmel a szanálási hatóságoknak egyeztetnie kell a kommunikációs stratégiát az érintett piaci szereplőkkel már a tervezés időszakában⁵³⁰.

Tekintettel arra, hogy a szanálással összefüggő kommunikációs igények kielégítéséhez szükséges kapacitás a szanálási hatóságnak nem áll a rendelkezésére, ezért az érintett intézmény kommunikációs infrastruktúrájának igénybevétele válhat szükségessé. A szanálási hatóságnak a tervezési szakban mérlegelnie kell a szanálás esetén igénybe vehető kommunikációs forrásokat (20. alapelv). A kommunikációra való felkészülés magában foglalja a piaci infrastruktúrák igénybevételét a hitelezőkkel történő kommunikációra, valamint a szanálási tervezés folyamán az intézmény kommunikációs képességének tesztelését, amely elsősorban a piaci szereplőkkel a napi

⁵³⁰ FSB: Principles on Bail-in Execution, 2018. július 21., 24. o.

szintű működéssel kapcsolatos kommunikációra irányul⁵³¹. E körben a dokumentumban említésre kerül, hogy esetlegesen külső szakértő igénybevétele is mérlegelhető.

11.1.10. Példák hitelezői feltőkésítés alkalmazására

A hitelezői feltőkésítés tekintetében az osztrák HETA Asset Resolution AG (HETA) esete emelendő ki, amely eszközként működött, a Hypo Alpe-Adria Bank nem teljesítő hitelállományát kezelte, amely bankot az osztrák állam 2009-ben államosította és később, mint szanálási vagyongazdálkodót jelölte ki⁵³². Az eszközként való kezelés során a HETA 2015-ben fizetésképtelenné vált, emiatt az osztrák szanálási hatóság (Finanzmarktaufsichtsbehörde – FMA) szanálás alá helyezte, azonban a hitelezői feltőkésítés szanálási eszköz alkalmazására később, 2016-ban került sor⁵³³, amely alátámasztja, hogy a leírás és átalakítási hatáskör gyakorlásának előkészítéséhez hosszú idő szükséges. A Tier1 tőkeelemek és az alárendelt adósságinstrumentumok nullára kerültek leírásra és a fennmaradó hitelezői feltőkésítésbe vonható kötelezettségek hair-cuttal (meghatározott százalékos arányban) kerültek leírásra⁵³⁴. A sikeres portfólió-leépítés keretében az FMA döntése alapján visszairás történt 2019-ben⁵³⁵. Az FMA 2021 december 29-én jelentette be, hogy a HETA szanálási eljárása megszüntetésre került és a hitelezői feltőkésítésbe vont hitelezők 86,3 százalékos megtérülésben részesültek a felszámolási eljárásban elérhető 45,3 százalék helyett.⁵³⁶ A szanálás keretében nem került sor állami támogatás uniós szabályok hatálya alá eső felhasználására.

A portugál BANIF (2015) szanálása során is sor került a hitelezői feltőkésítés alkalmazására az alárendelt hitelezők vonatkozásában az állami támogatás nyújtását megelőző teherviselés részeként, amely a vagyoneértékesítés szanálási eszközök alkalmazását segítette elő⁵³⁷

A dán szanálási hatóság is alkalmazta a hitelezői feltőkésítést két takarékszövetkezet, az Andelskassen J.A.K. Slagelse (2015) és a Kobenhavn (2018) esetében. Mindkét eset a közvetett hitelezői feltőkésítésre szolgál példaként, amikor azt áthidaló intézménnyel kombináltan alkalmazták. Az egyes esetekre külön-külön megalapításra került áthidaló intézmények (Broinstitut I-II.) a dán szanálási alap tulajdonában álltak. Az Andelskassen J.A.K. Slagelse esetében az áthidaló intézmény átvette a szanálás alatt álló intézmény tulajdonjogát. A releváns tőkeinstrumentumok nullára leírásra kerültek, a nem biztosított betétesek követeléseit is vagy leírták

⁵³¹ u. o. 25. o.

⁵³² World Bank Group (2016) 9. o.

⁵³³ World Bank Group (2016) 4. o.

⁵³⁴ FMA: ERsB-ORDNUNGSNR. 9110020375710; <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1431314/a3eb7d47-5b46-4881-b646-c3864f1564f5/FMA%20decision.pdf?retry=1> Letöltés időpontja: 2022. február 21.

⁵³⁵ Mandatsbescheid III (26.03.2019); <https://www.fma.gv.at/heta-asset-resolution-ag/> Downloaded: 16 January 2022

⁵³⁶ FMA press release: Geordnete Abwicklung der ehemaligen Hypo-Alpe-Adria-Gruppe erfolgreich abgeschlossen. Das neue europäische Abwicklungsregime hat sich bewährt; <https://www.fma.gv.at/geordnete-abwicklung-der-ehemaligen-hypo-alpe-adria-gruppe-erfolgreich-abgeschlossen-das-neue-europaeische-abwicklungsregime-hat-sich-bewaehrt/> Letöltés időpontja: 2022. január 15.

⁵³⁷ SA.43977 (2015/N) – Portugal Resolution of Banif – Banco Internacional do Funchal S.A. 131., 141 és 142. bekezdések

vagy módosították⁵³⁸. Végül egy értékesítési eljárás indult, azonban a felügyeleti hatóság nem engedélyezte az ügyletet, emiatt a szanalás alatt álló intézményt fel kellett számolni⁵³⁹.

A Kobenhaus vonatkozásában is hasonló stratégiát alkalmaztak. Az újonnan alapított áthidaló intézmény (Broinstitut II) átvette a szanalás alatt álló intézmény tulajdonosi jogait. A tőkeinstrumentumok nullára kerültek leírásra, az alárendelt adósságinstrumentumok és más követelések, ideértve a természetes személyek, mikro- kis- és közepes vállalkozások kártalanítási összeghatárt meghaladó betétei is érintve voltak a hitelezői feltőkésítésben. A dán betét- és befektetésbiztosítási rendszer (Garantiformuen) is hozzájárult a finanszírozáshoz⁵⁴⁰. E körben megjegyzem, hogy az Európai Bizottság kisintézmények feltőkésítése és szerkezetátalakítása céljából 6 hónapra állami támogatási programokat engedélyezhet, amely azokra az intézményekre korlátozódik, amelyek mérlegfőösszege nem éri el a 100 millió eurót, feltéve, hogy a válságkezelési közleményekben meghatározott követelmények betartásra kerülnek. A program előnye, hogy az Európai Bizottságnak az állami támogatásokat nem kell egyedileg előzetesen jóváhagynia⁵⁴¹.

A hitelezői feltőkésítést követően a szanalási alap tőkésítette fel az áthidaló intézményt. Az áthidaló intézményhez át nem ruházott eszközök egy „ellenőrzött felszámolási eljárás keretében” kerültek megszüntetésre⁵⁴².

11.1.11. Hitelezői feltőkésítés szanalási eszközzel kapcsolatos főbb következtetések

A hitelezői feltőkésítés a tőkeelemek, leírható, illetve átalakítható kötelezettségek leírására és átalakítására vonatkozó szanalási jogosultság mellett a tulajdonosi és hitelezői teherviselés legközvetlenebb formája. A tulajdonhoz való alapvető jog korlátozása tekintetében az Európai Bíróság kimondta a Ledra-ügyben, hogy a leírási és átalakítási hatáskör gyakorlása következtében, a pénzügyi stabilitás biztosítása érdekében a tulajdonhoz való jog szükséges és arányos mértékben korlátozható. 2016. január 1-jétől a hitelezői feltőkésítés alkalmazása a 8 százalékos kötelező teherviselési szabályra figyelemmel a szanalásfinanszírozási rendszer alkalmazásának előfeltétele, amennyiben a szanalásfinanszírozási rendszer intézményi veszteségeket viselne, ebből következően e szanalási eszköz a rendkívüli állami pénzügyi támogatás, továbbá az erkölcsi kockázat csökkentésének is fontos eszköze. A hitelezői feltőkésítés az állami támogatások európai uniós

⁵³⁸ Lintner-Lincoln, i.m. 24, 27.o.

⁵³⁹ Lintner-Lincoln, i.m. 28.o.

⁵⁴⁰ Second decision by Finansiell Stabilitet on the resolution of Kobenhaus Andelskasse under kontrol dated 13 September 2018 In.: EBA: Notifications on resolution cases and use of DGS funds: <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2386047/0e565d84-a113-45c1-b188-14e11ad276b0/Notification%20from%20Finansiell%20Stabilitet%20%282%29.pdf?retry=1> Downloaded: 17 January 2022

⁵⁴¹ Bankokról szóló közlemény 54.bekezdés

⁵⁴² International Monetary Fund: Denmark financial sector assessment program technical note – financial safety net and crisis management arrangements, August 2020

keretrendszere által megköveteltekől szigorúbbnak tekinthető teherviselést is lehetővé tesz, hiszen előre sorolt hitelezőket is érintheti.

Figyelemmel arra, hogy az MREL-követelménynek csak 2024. január 1-jéig kell véglegesen megfelelni, emiatt még a tulajdonosi és hitelezői veszteségviselési, feltőkésítési képesség teljeskörűen nem épült ki. Fontos hangsúlyozni, hogy a hatóságok közötti, a szanalási kollégiumon belüli határon átnyúló együttműködést megkövetelő szanalásra az EU-ban az új szanalási keretrendszer hatályba lépése óta még nem került sor és a hitelezői feltőkésítést sem alkalmazták ilyen méretű intézmények esetében, ideértve globálisan rendszerszinten jelentős intézmény szanalását, amelyre a szabályozást feltehetően szánták – tekintetében még nem került. Mindezidáig döntően a hitelezői feltőkésítés USA-ban bevált közvetett típusát alkalmazták az áthidaló intézménnyel ötvözve kisintézmények tekintetében. A közvetlen hitelezői feltőkésítés a BANIF-ügyben és a HETA-ügyben volt eredményes, de utóbbi kivételes esetnek tekinthető figyelemmel arra, hogy a szanalási vagyongazdálkodót érintette. A hitelezői feltőkésítés – ahogy korábban is kiemelttem – önmagában nem állítja helyre a hosszú távú életképességet, ahhoz további intézkedések szükségesek. Kiemelném Andrew Gracie azon meglátását, hogy a hitelezői feltőkésítés csak egy pillanatra állítja helyre a szanalás alá vont intézmény engedélyezési feltételeknek való megfelelését, emiatt a hosszú távú életképessé helyreállításához további intézkedések szükségesek. Ahol eddig a leírás vagy átalakítási hatáskört alkalmaztak, mindig sor került más szanalási eszköz igénybevételeire is.

Figyelemmel arra, hogy a hitelezői feltőkésítésbe vonható kötelezettségek pontos meghatározása és a leírás és átalakítás sorrendje kiemelten fontos a szanalási eszköz eredményes végrehajtásához és az NCWO-elv betartásához, erre figyelemmel hangsúlyosan megjelenítettem a kielégítési sorrend szerepét a leírás és átalakítás során.

A hitelezői feltőkésítés operacionalizálásának már a szanalási tervezési szakban történő átgondolása kiemelt feladat. Figyelemmel arra, hogy a szanalási eszközről szóló döntést gyorsan végre kell hajtani, nem lesz sok idő egy válsághelyzetben a szükséges intézkedések megtervezésére. Ebből következően valamennyi eljárási lépést előzetesen elő kell készíteni, dokumentálni és csekély mozgásteret adni a nem tervezett megoldásoknak. További indoknak tekinthető, hogy alkalmazásával kapcsolatban kevés a gyakorlati tapasztalat, így ki kell dolgozni a vonatkozó piaci sztenderdeket⁵⁴³. Kiemelendő, hogy a BRRD – bár jóval az FSB sztenderd 2018. évi közzététele

⁵⁴³ William Daniel: Challenges in bail-in operationalization, <https://knect365.com/riskminds/article/a332ac27-a244-4cf1-a86f-e78bc806cb80/challenges-in-bail-in-operationalization> Letöltés időpontja: 2019. december 1.

előtt elfogadásra került – több rendelkezése néhány esetben biztosítja meghatározott alapelvek betartását, más esetekben pedig megteremti egyes alapelvek érvényesülését. Például a BRRD szerint a szanalási terv kötelező tartalmi eleme a médiával és az állampolgárokkal folytatandó kommunikációt bemutató terv⁵⁴⁴, amely részben az FSB sztenderdek 19. alapelve megvalósítását biztosítja. További példa a BRRD fentebb hivatkozott egyes követelmények alóli mentesítésre vonatkozó szabályai. Emellett az alapelvek nagy hangsúlyt fektetnek arra, hogy a teljes folyamat a piaci szereplők számára a körülményekhez képest átlátható és kiszámítható legyen. Számos alapelv tartalmazza a nyilvánosságra hozatalt, különös tekintettel az érintett hitelezők tájékoztatását, amelyek révén biztosítható a piaci bizalom megtartása és pánikok elkerülése. *Véleményem szerint e körben is kiemelten fontos, hogy az információk közlése ne veszélyeztesse a hitelezői feltőkésítés végrehajtásának eredményességét, ugyanakkor a piaci bizalom mindenkori fenntartása érdekében fontos, hogy amennyire a pénzügyi stabilitás megőrzése lehetővé teszi, az érintett hatóságok lehetséges intézkedései átláthatóak legyenek.*

Az EU-ban, különös tekintettel a bankunióra, a szanalási tervezés jelenlegi ciklusában kiemelt jelentőséget kap a hitelezői feltőkésítés szanalási eszköz operacionalizálása. Amennyiben az adott intézménynél a hitelezői feltőkésítés a választott szanalási eszköz, a szanalási tervnek – bár kifejezetten nem kötelező tartalmi elem – számos esetben részét fogja képezni a hitelezői feltőkésítés gyakorlati megvalósításának lépéseit tartalmazó forgatókönyv⁵⁴⁵. Emellett az EBA Szanalhatósági iránymutatások is elvárásokat fogalmaznak meg mind az érintett szervezetek, mind a szanalási hatóságok irányába⁵⁴⁶. *Meglátásom szerint az európai uniós szanalási keretrendszer jelentős mértékben már megfelel az FSB hitelezői feltőkésítéssel kapcsolatban bemutatott alapelveinek részben a BRRD és más alsóbb szintű uniós jogszabály (például az értékelővel szembeni követelmények, értékelés módszertanának szempontrendszerére vonatkozó rendeletek), valamint az EBA iránymutatások, különös tekintettel az EBA Értékelési Kézikönyvére és a Szanalhatósági iránymutatásokra és az azoknak való megfelelésen keresztül.*

11.2. Vagyoneértékesítés

11.2.1. A vagyoneértékesítés fogalma és legfontosabb eljárasi követelményei

Az átruházási (transzfer) eszközök egyik típusa a vagyoneértékesítés szanalási eszköz, amelynek keretében a szanalási hatóságok jogosultak áthidaló intézménynek nem minősülő vevőnek – annak

⁵⁴⁴ BRRD 10. cikk (7) bekezdés n) pont

⁵⁴⁵ Az SRB 2020. évi munkaterve is tartalmazza feladatként: Single Resolution Board Work Programme 2020, 7. o.: https://srb.europa.eu/sites/srb-site/files/srb.2019.4871_wp_2020_final_version_web.pdf Letöltés időpontja: 2019. december 18.

⁵⁴⁶ Szanalhatósági iránymutatások 4.5.1. fejezet

beleegyezésével – piaci feltételek mellett átadni a szanálás alatt álló intézmény eszközeit, jogait vagy kötelezettségeit.

A vagyoneértékesítés szanálási eszköznek nem elsősorban a tulajdonosi és hitelezői teherviselésben van szerepe, célja inkább olyan eszközök, jogok, kötelezettségek átruházása, amelyek további fenntartása szükséges valamely kitűzött szanálási cél elérése érdekében.

A vagyoneértékesítés során a szanálási hatóság kötelmet hoz létre hatósági kényszerrel a szanálás alatt álló intézmény vagy az intézmény részesedésének átruházása esetén a tulajdonosai és az átvevő között, amelyet a Szantv. kifejezetten tartalmaz is: „A szanálási feladatkörében eljáró MNB a vagyoneértékesítés alkalmazása során jogosult - Ptk. 6:2. § (3) bekezdés szerinti - hatósági határozattal áthidaló intézménynek nem minősülő átvevő részére átruházni [...]”.

A Ptk. 6:2 §. (3) bekezdése alapján a kötelelem keletkezésének előfeltétele, hogy meghatározásra kerüljön a kötelezett, a jogosult és a szolgáltatás. A közigazgatási hatósági határozattal létrehozott kötelelemnek fentiekén túl azonban számos olyan tartalmi eleme van, amelyet indokolt részletesebben szabályozni.

A szanálási eszköz alkalmazása során szigorú eljárásjogi követelményeknek kell érvényesülnie⁵⁴⁷:

- átláthatóság;
- diszkrimináció tilalma (egyres potenciális vásárlói csoportok előnyben részesítése vagy diszkriminálása);
- nem állhat fenn összeférhetetlenség;
- nem nyújthat tisztességtelen előnyt valamely potenciális vásárló számára;
- szanálási intézkedés gyors végrehajtásának igénye;
- ármaximalizálás.

A jogszabály csak kivételes esetben enged eltérést a fenti követelményektől: amennyiben a követelmények betartása tényleges fenyegetést jelent a pénzügyi stabilitásra nézve, illetve súlyosbítja a már fennálló fenyegetést; továbbá amennyiben indokolt a pénzügyi stabilitásra gyakorolt jelentős káros hatások kiküszöbölése⁵⁴⁸.

A teherviselés szempontjából kiemelten fontos, hogy az állami támogatások európai uniós keretrendszerére vonatkozó szabályozásnak maradéktalanul érvényesülnie kell, azaz, amennyiben állami támogatás kerül felhasználásra, ahhoz az Európai Bizottság előzetes jóváhagyása szükséges.

⁵⁴⁷ BRRD 39. cikk (2) bekezdés

⁵⁴⁸ BRRD 39. cikk (3) bekezdés

11.2.2. A vagyonértékesítés szanalási eszköz alkalmazása a gyakorlatban

Ahogy fentebb említésre került, a görög szanalások során több esetben került sor a vagyonértékesítés szanalási eszköz alkalmazására. A Panellinia bankkal szemben – amely a gazdasági válság során számos esetben került feltökésítésre – 2015-ben szanalási eljárás indult, vagyonértékesítés szanalási eszköz alkalmazása keretében számos eszköze és kötelezettsége, ideértve a betétállományt került átruházásra⁵⁴⁹. Figyelemmel arra, hogy az átruházott kötelezettségek meghaladták az eszközök értékét, a görög szanalási alap hozzájárulást nyújtott a különbözet fedezésére, amely állami támogatásnak minősült⁵⁵⁰. A támogatás kedvezményezettjének az átruházott tevékenységek minősültek (például betétgyűjtés), amelyet az átvevő folytatott.⁵⁵¹ Az Európai Bizottság a Bankokról szóló közlemény felszámolási támogatásokra vonatkozó szabályai alapján vizsgálta a támogatás belső piaccal való összhangját.

Kiemelendő, hogy bár a szanalási hatóság csak a 4 legnagyobb bankot kereste meg ajánlattétel céljából, de ugyanakkor ez nem sértette sem a vagyonértékesítés eljárási (nyílt, átlátható, diszkriminációmentes eljárás), sem az állami támogatások belső piaccal való összeegyeztethetőségének követelményeit, mivel a 4 bank lefedte a teljes görög bankszektor, külföldi intézmények részéről pedig korlátozott érdeklődés mutatkozott. A megfelelő teherviselés akként valósult meg, hogy a tulajdonosok követelése nem kerültek átruházásra, hanem a szanalás alatt álló intézményben maradtak, amely felszámolás alá került. A tulajdonosok csak azt követően tarthattak megtérülésre igényt a felszámolási eljárás keretében, miután a szanalási alap követelése kielégítésre kerültek⁵⁵². Az átruházással érintett állomány csekély mértékére, valamint arra, hogy az értékesítésre nyílt, átlátható eljárásban került sor, valamint az átruházott tevékenységeknek az átvevő működésébe történő integrálására, versenytorzító hatás nem merült fel⁵⁵³.

A Peloponnese takarékszövetkezet vagyonértékesítéssel történt szanalása során szintén a szanalási alap pótolta ki az eszközök és a források közötti különbözetet. A Bizottság a Panellinia-ügyben is vizsgált szempontok szerint értékelte a nyújtott támogatást. Fontos azonban megjegyezni, hogy csak ügyfeleket megillető követelések és betétek kerültek átruházásra, azonban gazdasági tevékenység nem. Megjegyzendő, hogy az eszközök és a források közötti különbözet abban az esetben valósít meg állami támogatást, amennyiben vállalkozást testesítenek meg⁵⁵⁴.

⁵⁴⁹ Európai Bizottság SA.41503 (2015/N) határozat – Greece Resolution of Panellinia Bank through a transfer order to Piraeus Bank 26. bekezdés

⁵⁵⁰ Európai Bizottság SA.41503 (2015/N) határozat 52. bekezdés

⁵⁵¹ Európai Bizottság SA.41503 (2015/N) határozat 59. bekezdés

⁵⁵² Európai Bizottság SA.41503 (2015/N) határozat 83. bekezdés

⁵⁵³ Európai Bizottság SA.41503 (2015/N) határozat 89. bekezdés

⁵⁵⁴ Európai Bizottság SA.43886 (2015/N) – Greece Resolution of Cooperative Bank of Peloponnese 36. bekezdés

Az állami támogatásnak minősülés szempontjából az Európai Bizottság értékelése szerint a vállalkozás fogalmának nem kötelező tartalmi eleme, hogy bármilyen jogi személyiséggel kell rendelkeznie vagy a finanszírozás formája meghatározott lenne. Azt kell vizsgálni, hogy az eszközök és források átruházása magába foglalja-e a gazdasági tevékenység átvitelét⁵⁵⁵. Figyelemmel arra, hogy a szanálási intézkedés a gazdasági tevékenység folytatását nem tette lehetővé, emiatt nem minősült állami támogatásnak sem a felszámolás alá kerülő szervezet, sem az átruházott kötelezettség vonatkozásában⁵⁵⁶.

Fentiek mellett kiemelendő az SRB által lefolytatott első szanálási eljárás 2017-ben, a Banco Popular de Espanol S.A. bank vonatkozásában, amely során szintén nem került sor állami támogatás felhasználásra. A vagyoneértékesítést megelőzően a tőkeelemek leírására és átalakítására került sor, először a részvények, majd a kiegészítő alapvető tőkeinstrumentumok (Additional Tier 1 – AT1) kerültek részvényekké átalakításra, majd leírásra, végül a járulékos tőkeinstrumentumokat (Tier2) alakították át részvényekké⁵⁵⁷. Mivel állami támogatás nem került fel, további hitelezői teherviselésre sem volt szükség. A vagyoneértékesítés keretében a Banco Santander a szanálás alá vont Banco Popular de Espanolt 1 euró jelképes összegért szerezte meg, ugyanakkor a Banco Santander 7 milliárd euró értékű tőkeemelésre vállalt kötelezettséget az átvett bank eszközei és kötelezettségei közötti különbözet fedezése érdekében⁵⁵⁸. Lehetséges vevők felkutatása már a szanálás elrendelését megelőzően megkezdődött a bank által egy értékesítési folyamat keretében⁵⁵⁹. Megjegyzem, hogy a BRRD alapján a szanálási hatóságok előírhatják az intézmény számára, hogy vegyék fel a kapcsolatot potenciális vásárlókkal az intézmény szanálásának előkészítése érdekében⁵⁶⁰.

Kiemelendő, hogy rendszerszintű válság vagy jelentősebb intézmény értékesítése esetén a szóba jöhető ajánlattevők köre leszűkülhet, amely növelheti az értékesítéshez szükséges időt, hiszen például a potenciális vevők felkutatása akár több hónappal az intézkedések alkalmazását

⁵⁵⁵ Európai Bizottság SA.43886 (2015/N) 36. bekezdés

⁵⁵⁶ Európai Bizottság SA.43886 (2015/N) 37. és 44. bekezdések

⁵⁵⁷ Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB): 7 June 2017 Resolution of the FROB Governing Committee adopting the measures required to implement the Decision of the Single Resolution Board in its Extended Executive Session of 7 June 2017 concerning the adoption of the resolution scheme in respect of Banco Popular Español, S.A., addressed to FROB, in accordance with Art 29 of Regulation (EU) No. 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund and amending Regulation (EU) No 1093/2010: https://www.frob.es/en/Lists/Contentos/Attachments/419/ProyectedoAcuerdoreducido_EN_v1.pdf, Letöltés időpontja: 2022. február 14.

⁵⁵⁸ European Parliament: The resolution of Banco Popular (2017) 1. o.: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602093/IPOL_BRI\(2017\)602093_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602093/IPOL_BRI(2017)602093_EN.pdf) Letöltés időpontja: 2022. február 14.

⁵⁵⁹ FROB (2017) 12. o.

⁵⁶⁰ BRRD 27. cikk (2) bekezdés Megjegyzem, hogy a Szantv. 36. § (2) bekezdésébe e rendelkezés akként került átültetésre, hogy a szanálási hatóság a Felügyelet arról tájékoztatja a szanálási feladatkörében eljáró MNB-t, hogy az általa alkalmazott intézkedés és kivételes intézkedés ellenére az intézmény esetében továbbra is megalapozottan fennállnak a Hpt. vagy Bszt. szerinti felügyeleti intézkedések vagy kivételes intézkedések alkalmazásának feltételei, akkor a szanálási feladatkörében eljáró MNB a Felügyelet útján kötelezheti az intézmény vezetését a 42. § (2) bekezdésében meghatározott követelmények és a titoktartási előírások betartása mellett vevő felkutatására, illetve már a szanálást elrendelő határozata meghozatala előtt maga is megkezdheti felkutatni a lehetséges vevőt.

megelőzően elkezdődik, amely csökkenti a vagyonértékesítés szanálási eszköz alkalmazásának hatékonyságát.

Ahogy fentebb említésre került, az értékesítésnek – főszabály szerint – nyílt, átlátható, szubjektív feltételektől mentesen kell megvalósulnia, az elérhető vételár maximalizálására, valamint a szanálási intézkedés gyors megvalósítására kell törekedni. Az átláthatóság érdekében a hatóságok közzétették döntéseiket a honlapjaikon. Az átláthatósággal nem ellentétes, amennyiben pénzügyi forrással rendelkező befektetőket kértek fel ajánlattételre (Cooperative Bank of Peloponnese).

11.2.3. Vagyonértékesítések az MKB Bank szanálása során

Az MKB Bank szanálása során először kijelölésre kerültek a leválasztandó portfólióelemek, majd első körben azok piaci értékesítésének megkísérlésére került sor. A piacon nem értékesíthető portfólióelemek kerültek a szanálási vagyongazdálkodóhoz átruházásra eszközelkülönítés szanálási eszközzel⁵⁶¹.

Az eszközelkülönítés során, a követelésekért kifizetett, tényleges ellenérték a piaci árat meghaladta, a vételár és a piaci ár különbsége az uniós szabályok szerint állami támogatásnak minősült⁵⁶², amelynek ellentételezése céljából az MKB Bank átruházásra került a Magyar Államtól az Európai Bizottság elvárása alapján a szanálási vagyongazdálkodóra egy jelképes összegért így valósítva meg a Bankokról szóló közlemény szerinti teherviselési kötelezettséget⁵⁶³.

Az eljárás során további vagyonértékesítésre is sor került figyelemmel arra, hogy a szanálási vagyongazdálkodó csak átmenetileg és kizárólag a megfelelő teherviselés céljából vált az MKB Bank tulajdonosává, az állami támogatás belső piaccal történő összhangját megállapító határozatba foglalt hatósági kötelezettségvállalás alapján a bank 2016. júniusában a legjobb ajánlatot tevő piaci konzorcium részére került értékesítésre egy nyílt, átlátható, diszkriminációmentes, az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokra vonatkozó előírásoknak megfelelő eljárásban⁵⁶⁴, az értékesítésből származó vételár alapján a teljes állami támogatás megtérült, a Szanálási Alap ebből következően az MKB Bank veszteségét nem viselte.

11.3. Áthidaló intézmény

A szanálási hatóságok a kritikus funkciók biztosítása érdekében átruházhatják a szanálás alatt álló intézmény eszközeit, jogait, kötelezettségeit, tulajdonjogviszonyt megtestesítő értékpapírjait egy átmeneti jelleggel (legfeljebb két évre) létrehozott áthidaló intézményre. Az áthidaló intézmény

⁵⁶¹ Földényiné et al (2016) 14-15. o.

⁵⁶² Földényiné et al. (2016) 18. o.

⁵⁶³ Földényiné et al. (2016) 20. o.

⁵⁶⁴ Földényiné et al. (2016) 22. o.

alkalmazásának célja alapvetően a szanálás alatt álló intézmény szanálás után is fennmaradó eszközeinek, jogainak, kötelezettségeinek átruházása egy átmenetileg fennálló pénzügyi intézményre mindaddig, amíg nem nyílik lehetőség piaci szereplők számára történő piaci feltételeknek megfelelő értékesítésre⁵⁶⁵. Ebből következően az áthidaló intézmény az értékkel rendelkező, a tartós és életképes módon fennmaradó eszközök fenntartására szolgáló szanálási eszköz. Amennyiben az átvett eszközök mégsem bizonyulnak piacképesnek, fennáll a szanálás alatt álló intézményre történő visszaruházás lehetősége⁵⁶⁶.

Az áthidaló intézmény esetében a felügyeleti hatóság jogosult eltekinteni átmeneti ideig az engedélyezési követelmények teljesítésétől, amely felgyorsíthatja az alapítás folyamatát. Megjegyzem, hogy a Szantv. alapján megalapításáról a szanálási feladatkörében eljáró MNB tájékoztatását követően a Kormány dönt⁵⁶⁷.

A teherviselés szempontjából fontos körülmény, hogy az áthidaló intézmény fenntartása az eddigi tapasztalatok alapján minden esetben igen jelentős költségeket emésztett fel. A görög Cooperative Bank of Peloponnese esetében éppen az áthidaló intézményhez képest alacsonyabb költségek miatt döntöttek a vagyonértékesítés mellett, másrészt hátrányként jelölték meg, hogy az áthidaló intézmény nem jelent végleges megoldást, hiszen működése csak átmeneti időszakra szól, annak lejártát követően vagy értékesíteni kell vagy pedig meg kell szüntetni. Az áthidaló intézmény kérdéses jövőbeni sorsa elbizonytalaníthatja az áthidaló intézmény szerződéses partnereit⁵⁶⁸.

Az állami támogatások európai uniós keretrendszere vonatkozásában az áthidaló intézmény működésének is összhangban állónak kell lennie a belső piaccal, valamint a szanálási hatóság a működésére korlátozásokat állapíthat meg⁵⁶⁹.

A 8 százalékos kötelező teherviselési szabály hatályba lépését megelőzően az 1 százalékos piaci részesedéssel sem rendelkező 4 olasz kisbank szanálására került sor – többek között – az áthidaló intézmény szanálási eszköz alkalmazása révén, emiatt csak a tőkeinstrumentumok leírására került sor, de sem az elsőbbségi kötvénytulajdonosok, sem a betétesek nem viseltek veszteséget⁵⁷⁰. A jó eszközök, kötelezettségek minden egyes szanálás alá vont intézmény tekintetében önállóan alapított

⁵⁶⁵ BRRD 40. cikk

⁵⁶⁶ BRRD Art 40 (7)

⁵⁶⁷ Szantv. 50. § (2) bekezdés d) pont

⁵⁶⁸ Bank of Greece: Application of the sale of business tool under Article 38, within Article 2, of Law 4335/2015 to the credit institution under resolution "COOPERATIVE BANK OF PELOPONNESE COOP LTD" 5. o : https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1331379/45d5afaf-ec4b-46dd-a04d-71f996000cf4/1812015_Decision.pdf?retry=1: Letöltés időpontja: 2022. március 14.

⁵⁶⁹ BRRD point g) of Art 41 (1)

⁵⁷⁰ Micossi Stefano: Testing the EU Framework for the Recovery and Resolution of Banks: the Italian Experience, Luiss School of European Political Economy, Policy Brief, 15 February 2019 pp 6: <https://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/Testing%20the%20EU%20framework%20.pdf> Letöltés időpontja: 2022. január 22.

áthidaló intézményekre kerültek átruházásra, valamint a rossz eszközök pedig az áthidaló intézménytől szanálási vagyongazdálkodókra. A szanálási alap tőkehozzájárulást nyújtott az áthidaló intézmények számára, valamint garanciát a szanálási vagyongazdálkodóknak⁵⁷¹.

Az Európai Bizottság az áthidaló intézményt tekintette a támogatás kedvezményezettjének⁵⁷². Mivel a szanálási intézkedések a szanálás alá vont intézmények rendezett körülmények között történő megszüntetését szolgálták, az Európai Bizottság az intézkedések belső piaccal való összhangját egyrészt a felszámolási támogatásokra vonatkozó szabályok szerint értékelte⁵⁷³, ugyanakkor vizsgálta a Szerkezetátalakítási, valamint az Értékvesztett eszközökről szóló közlemények alapján is. A teherviselési kötelezettség szempontjából hangsúlyozandó, hogy a kedvezményezettnek megfelelően hozzá kell járulnia megszüntetés költségeihez, különösen elkerülendő, hogy a részvényesek és az alárendelt adósságinstrumentumok jogosultjai részesüljenek a támogatásból. A felszámolási támogatás értékelésének keretében, amennyiben egy jelentős piaci részesedéssel bíró gazdasági tevékenység eladására kerül sor, az Európai Bizottság felméri a versenytorzulást korlátozó intézkedések iránti szükségletet, és megvizsgálja az intézmény eladás utáni életképességét. a vásárlónak a megszerzett üzlet méretéhez és erejéhez viszonyított méretére és erejére⁵⁷⁴. Az áthidaló intézmény tevékenységének befejezését követő értékesítését is e szabály alapján vizsgálja az Európai Bizottság az esetjoga alapján⁵⁷⁵.

E tekintetben megjegyzem, hogy a részvényesek követeléseit teljes mértékben leírásra kerültek, az alárendelt adósságinstrumentumok pedig az átruházásokat követően felszámolási eljárás alá kerülő szanálás alá vont intézményeknél maradtak.⁵⁷⁶

Lengyelországban a Podkarpacki Bank Spółdzielczy w Sanoku (PBS w Sanoku) intézmény vonatkozásában került sor szanálásra. Az áthidaló intézményt (Bank Nowy BFG S.A.) a szanálási alap tőkésítette fel. Az áthidaló intézmény vette át a szanálás alatt álló intézmény meghatározott eszközeit, amely 2021. októberében került piaci szereplők részére értékesítésre. Kiemelendő, hogy ezt megelőzően sikertelen értékesítési eljárás is történt⁵⁷⁷. A nyújtott állami támogatás a lengyel takarékszövetkezetekre és kisbankokra vonatkozó állami támogatási program alapján történt, amely

⁵⁷¹ World Bank Group (2016) 40. o.

⁵⁷² SA.39543 Resolution of Banca delle Marche 80. bekezdés

⁵⁷³ SA.39543 Resolution of Banca delle Marche 93. bekezdés

⁵⁷⁴ Bankokról szóló közlemény 82. pont

⁵⁷⁵ SA.39543 Resolution of Banca delle Marche 88. bekezdés

⁵⁷⁶ SA.39543 (2015/N) Resolution of Banca delle Marche 111. bekezdés

⁵⁷⁷ Bankowy Fundusz Gwarancyjny: Resolution of Podkarpacki Bank Spółdzielczy w Sanoku: <https://www.bfg.pl/en/resolution-of-podkarpacki-bank-spoldzielczy-w-sanoku>
Letöltés időpontja: 2022. január 30.

egyedileg 6 hónappal meghosszabbításra került annak érdekében, hogy az áthidaló intézmény megszüntetését végre lehessen hajtani⁵⁷⁸.

11.4. Eszközkelkülönítés

Az eszközkelkülönítés keretében a szanálási hatóságok egy vagy több szanálási vagyongazdálkodóra ruházhatják át a szanálás alatt álló intézmény jellemzően nem teljesítő eszközeit, jogait, kötelezettségeit annak érdekében, hogy azok értékét egy esetleges értékesítés vagy rendezett módon történő felszámolás révén maximalizálják. A szanálási vagyongazdálkodó részben vagy egészében egy vagy több állami hatóság tulajdonában van, ugyanakkor a szanálási hatóság ellenőrző befolyással bír⁵⁷⁹. Magyarországon az MSZVK Magyar Szanálási Vagyongazdálkodó Zártkörűen Működő Részvénytársaság (MSZVK) a Szanálási Alap kizárólagos tulajdonában áll, de a tulajdonosi jogokat a szanálási feladatkörében eljáró MNB gyakorolja.

Az eszközkelkülönítés szanálási eszköz önállóan nem, csak valamely más szanálási eszközzel együtt alkalmazható. Figyelemmel arra, hogy a szanált intézmények többségének fizetésképtelenné válása a jelentős mértékű nem teljesítő hitelállományokra volt visszavezethető, számos esetben került alkalmazásra (4 olasz kisbank esete, ausztriai HETA, BANIF, MKB Bank). A szanálási vagyongazdálkodó pénzügyi vállalkozásként is működhet, ezért az áthidaló intézményhez képest az alapítás és a működtetés kisebb költséggel jár, a hitelintézetekre irányadó tőkekövetelmények sem terjednek ki rájuk.

Az eszközkelkülönítés szanálási eszköz alkalmazásának körében kiemelem az MKB Bank szanálását. Ahogy fentebb említésre került, az MKB Bank szanálása keretében leválasztásra került a piacon nem értékesített, leválasztandó portfólió az MSZVK-ra akként, hogy a leválasztandó követelésállományt tulajdonló MKB Pénzügyi Zrt. és a követelések fedezetéül szolgáló ingatlanokat kezelő Resideal Zrt., valamint az MKB Banknak az MKB Pénzügyi Zrt.-vel szemben fennálló hitelkövetelése eszközkelkülönítés szanálási eszköz alkalmazásával átruházásra került az MSZVK-ra. A két leányvállalatban fennállt részesedések és az általuk kezelt portfólió átruházásnak ellenértéke az MKB Bankot illetve meg helyreállítva annak tőkemegfelelését. A Szanálási Alap, mint az MSZVK kizárólagos tulajdonosa finanszírozta az átruházást akként, hogy államilag garantált konzorciális hitelt vett fel a piacon és azt tovább kölcsönözte az MSZVK-nak⁵⁸⁰.

⁵⁷⁸ SA.63965 (2021/N) Poland Deferral of the formal liquidation of Bank Nowy BFG: https://ec.europa.eu/competition/State_aid/cases1/202147/SA_63965_20E7317D-0100-C74B-A24E-BD764EB4FBFF_75_1.pdf Letöltés időpontja: 2022. január 30.

⁵⁷⁹ BRRD 42. cikk (2) bekezdés

⁵⁸⁰ Földényiné et. a. (2016) 18. o.

Az Európai Bizottság szerkezetátalakítási támogatásnak tekintette a nyújtott támogatást. A szerkezetátalakítási terv részeként a fentiekben bemutatott megfelelő teherviselés részeként osztalékfizetési tilalom, a felső vezetés és a munkavállalók vonatkozásában javadalmazási korlát került vállalásra⁵⁸¹, emellett a bizottsági határozat az intézmény gyengeségeinek megszüntetését célzó (devizahitelezéssel való felhagyás, csak megfelelő megtérülés esetén fog hitel nyújtani a jövőben)⁵⁸², a hosszútávú életképesség helyreállítását szolgáló, valamint a versenytorzító hatások minimalizálása érdekében vállalt kötelezettségvállalásokat is tartalmazta. Az Európai Bizottság álláspontja, hogy e kötelezettségvállalások egyrészt az állami támogatás mértékétől, illetve azoktól a feltételektől és körülményektől függenek, amelyek alapján nyújtásra kerül, másrészt annak a piacnak a jellemzőitől, amelyen a kedvezményezett működik. Emellett az Európai Bizottságnak figyelembe kell vennie a teherviselés mértékét is⁵⁸³. A magyar hatóságok a fentiek alapján többek között vállalták az MKB Bank vonatkozásában a mérleg, a kockázattal súlyozott eszközök értékének meghatározott küszöbértékek alá csökkentését a szerkezetátalakítási időszak végéig, így csökkentve a bank piaci jelenlétét⁵⁸⁴. A vagyoneértékesítés szanálás eszköznél említetteknek megfelelően vállalás volt a bank nyílt, átlátható, diszkriminációmentes folyamat keretében történő értékesítése is⁵⁸⁵.

Fentiek mellett magatartásbeli kötelezettségvállalások is történtek, így az állami támogatásban részesülés reklámozásának a tilalma, továbbá vállalás arra vonatkozóan, hogy tartózkodik más piaci szereplő megvásárlásától (acquisition ban), agresszív kereskedelmi gyakorlatok alkalmazásától, amely azt szolgálja, hogy a kedvezményezett ne tehessen szert olyan piaci részesedésre, amelyre az állami támogatás hiányában nem lett volna képes⁵⁸⁶.

A nemteljesítő hitelek piacán tapasztalható kedvező fejleményeknek köszönhetően az MSZVK által átvett portfólió 2018 júniusában értékesítésre került, amely lehetővé tette a Szanálási Alap felé fennálló hitel teljes körű előtörlesztését⁵⁸⁷.

11.5. Átruházási típusú szanálási eszközökkel kapcsolatos következtetések összegzése

Összességében elmondható, hogy a szanálási keretrendszer 2014. évi bevezetése óta mindössze 18 szanálási eljárást folytattak le az EU összes tagállamában. Az esetek szinte mindegyikében sor került a tulajdonosok, illetve meghatározott mértékben a hitelezőknek a szanálás terheire történő

⁵⁸¹ SA.40441 (2015/N) – Hungary Restructuring of Magyar Kereskedelmi Bank Zrt. 119. bekezdés

⁵⁸² SA.40441 (2015/N) – Hungary Restructuring of Magyar Kereskedelmi Bank Zrt. 113. bekezdés

⁵⁸³ SA.40441 (2015/N) – Hungary Restructuring of Magyar Kereskedelmi Bank Zrt. 122. bekezdés

⁵⁸⁴ SA.40441 (2015/N) – Hungary Restructuring of Magyar Kereskedelmi Bank Zrt. 124. bekezdés

⁵⁸⁵ SA.40441 (2015/N) – Hungary Restructuring of Magyar Kereskedelmi Bank Zrt. 125. bekezdés

⁵⁸⁶ SA.40441 (2015/N) – Hungary Restructuring of Magyar Kereskedelmi Bank Zrt. 126. bekezdés

⁵⁸⁷ Magyar Nemzeti Bank: Éves jelentés: A Magyar Nemzeti Bank 2018. évről szóló üzleti jelentése és beszámolója 43. o.: <https://www.mnb.hu/letoltes/ev-es-jeletnes-2018-hun-digitalis.pdf> Letöltés időpontja: 2022. március 14.

hozzájárulása, ebből következően a tulajdonosi és hitelezői teherviselés mértékében volt csak különbség. Az átruházási szanalási eszközök alkalmazásának célja elsősorban a szanalás alatt áll intézmény eszközeinek és forrásainak kezelése, az értékkel bíró, esetlegesen valamely kritikus funkció vagy fő üzletág fenntartására szolgáló eszköz esetén, valamint a szanalás alapelveivel összhangban védendő kötelezettségállomány (például a kártalanítási összeghatár alatti biztosított betétállomány) átruházása piaci szereplő részére vagyoneértékesítés vagy áthidaló intézmény alkalmazásának keretében, a piacról kivezetésre szoruló eszközök esetében pedig az eszközelkülönítés keretében. Fontosnak tartom kiemelni, hogy a szabályozás alapján az átláthatóság követelményének – különös tekintettel a vagyoneértékesítésre – fontos szerep jut. A teherviselés esetükben közvetetten valósul meg például akként, hogy az értékkel bíró eszközök vagyoneértékesítését követően a szanalás alatt álló intézmény felszámolásra kerül és azok a részvényesek és hitelezők, akiknek a követeléseik nem kerültek átruházásra, már csak a felszámolási eljárás keretében nyerhetnek esetlegesen kielégítést

A BRRD alapján megszületett nemzeti szanalási szabályozások hatályba lépését követő első években több példa (görög Panellinia, Peloponese, 4 olasz kisbank) is látható volt átruházási típusú szanalási eszköz alkalmazására akként, hogy az érintett tagállam szanalásfinanszírozási rendszere is hozzájárulást nyújtott. Fontos azonban megjegyezni, hogy 2016. január 1-je előtt még nem kellett a bizottsági gyakorlathoz képest a BRRD adott esetben szigorúbb, 8 százalékos kötelező teherviselési szabályát, amennyiben a szanalásfinanszírozási rendszerre közvetve veszteség hárult.

Az értékkel rendelkező, megőrzendő instrumentumok vonatkozásában alkalmazandó, átruházási szanalási eszközök (vagyoneértékesítés, áthidaló intézmény) esetében a nyújtott támogatást a Bizottság jellemzően felszámolási támogatásként értékelte, a Panellinia-ügyben (vagyoneértékesítés) az átruházott gazdasági tevékenységet tekintette a támogatás kedvezményezettjének, amíg áthidaló intézmény alkalmazása esetén magát az áthidaló intézményt. A teherviselés vonatkozásában elegendő volt, amennyiben a tulajdonosok és más alárendelt hitelezők követeléseik az átruházást követően felszámolás alá kerülő intézménynél maradtak, feltéve, hogy nem részesültek a felszámolás keretében megtérülésben. Az eszközelkülönítés, mint értékvesztett eszközök kezelésére szolgáló szanalási eszköz, az értékvesztett eszközök számára nyújtható támogatásként került minősítésre. A 4 olasz kisbank, az MKB Bank, a BANIF esetében az eszközelkülönítés szanalási eszköz alkalmazására is figyelemmel a Bankokról szóló közlemény mellett az Értékvesztett eszközökről szóló közleménybe és a Szerkezetátalakítási közleménybe foglalt követelményeknek való megfelelés is értékelésre került.

12. A KOLLEKTÍV PÉNZALAPOK SZEREPE A SZANÁLÁS FINANSZÍROZÁSÁBAN

Az MREL-képes instrumentumok mellett – ahogy az egyes szanálási eszközök tekintetében bemutatásra került – a kollektív pénzalapoknak is fontos szerep jut, mint a következő védvonal. Megjegyzem, hogy az MREL-képes állomány felépítése még folyamatban van, így a szükséges saját források hiányában az eddig lefolytatott szanálási eljárásokban gyakran került igénybevételre a szanálásfinanszírozási rendszer.

12.1. A szanálásfinanszírozási rendszer

A BRRD alapján a tagállamoknak egy vagy több szanálásfinanszírozási rendszert (szanálási alapot) kellett létrehozniuk a szanálási eszközök és hatáskörök gyakorlásának hatékony elősegítése céljából⁵⁸⁸. A szanálási alapok forrásai közé tartoznak az ex-ante (előzetes) és ex-post (rendkívüli) hozzájárulások, valamint kölcsön intézményektől, amennyiben az ex-ante hozzájárulások nem elegendők a szanálási alap felhasználásakor a veszteségek és kiadások finanszírozására, valamint a rendkívüli hozzájárulások azonnal nem hozzáférhetők vagy megfelelőek⁵⁸⁹.

A szanálási alapok kizárólag a szanálási eszközök és hatáskörök alkalmazásához szükséges mértékben az alábbi célokra használhatók fel⁵⁹⁰:

- szanálás alatt álló intézmény, leányvállalata, áthidaló intézmény, vagyonkezelő szervezet eszközeinek és forrásainak garantálása;
- kölcsönnyújtás vagy hozzájárulás nyújtása a szanálás alatt álló intézmény, áthidaló intézmény, szanálási vagyonkezelő részére;
- szanálás alatt álló intézmény eszközeinek a megvásárlása;
- kártalanítási kifizetés az NCWO-értékelés alapján a tulajdonosoknak és a hitelezőknek;
- kötelezettség hitelezői feltökésítés alkalmazásából történő kizárása esetén a szanálás alatt álló intézmény részére hozzájárulás nyújtása;
- kölcsönnyújtás más pénzalap részére.

Az alapok felhasználásának előfeltételéül szolgáló 8 százalékos kötelező teherviselési szabályt és annak következményeit már korábban ismerttettem.

Az ex-ante hozzájárulásokat minden évben a szanálási hatóságoknak kell kiszámítaniuk európai uniós rendelet⁵⁹¹ alapján és erről értesíteni a szanálási alap tagintézményeit május 1-jéig. Az ex-ante

⁵⁸⁸ BRRD 100. cikk (1) bekezdés

⁵⁸⁹ BRRD 105. cikk

⁵⁹⁰ BRRD 101. cikk (1) bekezdés

⁵⁹¹ A Bizottság (EU) 2015/63 felhatalmazáson alapuló rendelete (2014. október 21.) a 2014/59/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a szanálásfinanszírozási rendszerhez való előzetes hozzájárulás tekintetében történő kiegészítéséről

hozzájárulásokat akként kell megállapítani, hogy a szanálási alap rendelkezésre álló pénzügyi eszközeinek célszintje legkésőbb 2024. december 31-ig elérje a tagállam területén engedélyezett hitelintézetek kártalanítási összeghatár alatti biztosított betétállományának egy százalékát, amely határidő meghosszabbítható további 4 évvel, amennyiben a szanálási alap a kártalanítási összeghatár alatti biztosított betétállomány 0,5 százalékát meghaladó kifizetést teljesített⁵⁹². Az EBA 2016-ban megvizsgálta, hogy érdemes lenne-e más referenciaponthoz kötni a célszintet: a szavatolótőkét nem tartalmazó teljes kötelezettségállomány, a szavatolótőkét nem tartalmazó teljes kötelezettségállomány csökkentve a kártalanítási összeghatár alatti biztosított betétállománnyal, a szavatolótőkét nem tartalmazó teljes kötelezettségállomány csökkentve az MREL-képes instrumentumokkal, teljes kötelezettségállomány a szanálási hatóság által megállapított MREL-követelménnyel csökkentve, teljes kockázati kitettség, rendelkezésre álló szavatolótőke. Az EBA jelentése arra tett javaslatot az Európai Bizottság felé, hogy a célszintet a szavatolótőkét nem tartalmazó teljes kötelezettségállománynak a kártalanítási összeghatár alatti biztosított betétállomány csökkentett mértékéhez legyen kötve⁵⁹³ (amely egyébként az egyedi intézményi díj alapját képezi a kockázati súlyozással történő módosítását megelőzően⁵⁹⁴) arra figyelemmel, hogy összhangban áll a szabályozási keretrendszerrel és a hozzájárulások számítására vonatkozó módszertannal, egyszerű és átlátható⁵⁹⁵. Az Európai Bizottság mindezt nem terjesztett elő javaslatot a BRRD módosítására e körben. Megjegyzem, hogy az EBA jelentése még akkor került közzétételre, amikor az MREL-követelmény számítása a szavatolótőkét is magába foglaló teljes kötelezettségállomány alapján történt, jelenleg pedig a követelmény a TREA és a TEM százalékaiban kerül meghatározásra.

12.1.1. Az Egységes Szanálási Alap

Az Egységes Szanálási Alap (Single Resolution Fund – SRF) a bankunióban résztvevő tagállamok BRRD szerinti szanálási alapjának feleltethető meg⁵⁹⁶, amelyet az SRB irányít. Az SRB-nek két tényező figyelembevételével kell felhasználnia az alapot: egyrészt az alap fel van osztva nemzeti „részalapokba”, másrészt a résztvevő tagállamok nemzeti szanálási alapjai fokozatosan egyesítésre kerülnek, amelyeket az egyes részalapokba kell allokálni⁵⁹⁷. A 2023 végéig tartó átmeneti időszak alatt, amennyiben szanálási intézkedésre kerülne sor, először a szanálás alatt álló

⁵⁹² BRRD 102. cikk (1)-(2) bekezdések

⁵⁹³ EBA: Report on the appropriate target level basis for resolution financing arrangements, EBA-OP-2016-18 (2016) 3. o.: <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1360107/6540edd9-b339-4bca-97fe-57167d34c587/Report%20on%20the%20appropriate%20target%20level%20basis%20for%20resolution%20financing%20arrangements%20%28EBA-OP-2016-18%29.pdf?retry=1> Letöltés időpontja: 2022. március 14.

⁵⁹⁴ EBA Report (2016a) 13.o.

⁵⁹⁵ EBA Report (2016a) 4. o.

⁵⁹⁶ Gortsos V, Christos: The Single Resolution Mechanism (SRM) and the Single Resolution Fund (SRF): Legal aspects of the second main pillar of (2019) 241.o.

⁵⁹⁷ Gortsos (2019) 242. o.

intézmény székhelye szerinti tagállamának nemzeti alapja kerül felhasználásra és amennyiben nem lenne elegendő, a többi részalap vagy egyéb források is bevonásra kerülhetnek egy több lépcsőből álló folyamatban, az EU-s tagállamok által kötött kormányközi megállapodás alapján⁵⁹⁸. Az SRF forrásai még nem kerültek szanálási eljárásban felhasználásra.

12.1.2. A magyar Szanálási Alap

Magyarországon a Szanálási Alap a Szantv. erejénél fogva létrejött önálló jogi személy⁵⁹⁹, amelyet az igazgatótanácsa igazgat⁶⁰⁰. A fent bemutatott, a BRRD-ből következő rendelkezéseken kívül kiemelendő az úgynevezett fiskális semlegesség elve, amelynek értelmében „az állam által szanálási célra rendelkezésre bocsátott forrásokat az Alapból vissza kell fizetni az állam általi rendelkezésre bocsátást követő tíz éven belül”⁶⁰¹. Az alapelv betartása biztosítja, hogy szűkebb értelemben vett közpénz véglegesen, a Szanálási Alapon keresztül nem kerül egy szanálási eljárásban felhasználásra. További lényeges szabály, hogy az MNB semmilyen formában nem finanszírozhatja az alapot⁶⁰², ugyanakkor igénybe veheti az Országos Betétbiztosítási Alap (OBA) és - a monetáris finanszírozás tilalmába nem ütköző módon – az MNB szolgáltatásait⁶⁰³. A Szanálási Alap – a BRRD-vel összhangban – önálló munkaszervezettel nem rendelkezik, hanem az operatív feladatokat elkülönítetten az OBA munkaszervezete látja el⁶⁰⁴.

Minden intézmény, valamint harmadik országbeli intézmény magyarországi fióktelepe köteles csatlakozni az Alaphoz.⁶⁰⁵ A Szanálási Alap tagintézményeinek a rendszeres éves díjon és esetlegesen rendkívüli befizetésen kívül a csatlakozáskor csatlakozási díjat is kell fizetniük⁶⁰⁶.

A Szanálási Alap tagintézményeinek a célszint elérésének határideje 2028. december 31-re módosult⁶⁰⁷. A Szanálási Alap célszintje 2020. december 31-én 133,15 milliárd forint volt⁶⁰⁸.

12.2. A betétbiztosítási rendszer

A betétbiztosítási rendszer elsődleges funkciója a kártalanítás (paybox) a betétek befagyása esetén biztosítva, hogy a betétek ne függjenek az érintett bank fizetőképességétől (default-free

⁵⁹⁸ Mladonyiczki Balázs: A szanálásfinanszírozási rendszerek jellemzői és fejlesztési irányai, Budapest Corvinus Egyetem Közgazdaságtudományi Kar, 2020 (szakdolgozat) 45. o.

⁵⁹⁹ Szantv. 129. § (1) bekezdés

⁶⁰⁰ Az igazgatótanács összetételét a 11.3.1. fejezetben mutatjuk be.

⁶⁰¹ Szantv. 128. § (1) bekezdés

⁶⁰² Szantv. 133. § (3) bekezdés

⁶⁰³ Szantv. 132. § (6) bekezdés

⁶⁰⁴ Szantv. 132. § (7) bekezdés

⁶⁰⁵ Szantv. 126. § (2) bekezdés

⁶⁰⁶ Szantv. 133. § (1) bekezdés a) pont aa) alpont

⁶⁰⁷ Szantv. 148. § (2) bekezdés

⁶⁰⁸ A Szanálási Alap 2020. évi Üzleti Jelentése: https://www.szanalasi.alap.hu/wp-content/uploads/2021/12/SZA_EvesBeszamolo2020.pdf

character)⁶⁰⁹. A betétbiztosító kártalanítási kötelezettsége abban az esetben merül fel, amikor az intézmény tevékenységi engedélye visszavonásra kerül⁶¹⁰.

A betétbiztosítási rendszer a szanálás finanszírozásához is hozzájárulhat, feltéve, hogy a betétesek folyamatosan hozzáférhetnek a betéteikhez. A betétbiztosító forrásai felhasználásának relatív korlátja hitelezői feltőkésítés esetén, hogy olyan mértékű veszteség elviselésére lehet felhasználni, amelyet a kártalanítási összeghatár alatti biztosított betétek szenvedtek volna el a rendes fizetéseképtelenségi eljárásban követendő kielégítési sorrendnek megfelelően azt feltételezve, hogy a hitelezői feltőkésítésbe egyébként bevonhatók lettek volna. Egy vagy több hitelezői feltőkésítésen kívüli szanálási eszköz esetén pedig azt a veszteséget, amelyet a kártalanítási összeghatár alá eső biztosított betétek viseltek volna a kielégítési sorrendben azonos helyet elfoglaló hitelezőkre hárulóval arányos mértékű veszteséget szenvedtek volna el⁶¹¹.

A betétbiztosítási rendszer szanálási célú felhasználásának abszolút korlátja, hogy az nem lehet nagyobb annál a veszteségnél, mint amit a betétbiztosítási rendszernek viselnie kellett volna, amennyiben az intézmény rendes fizetéseképtelenségi eljárásban került volna megszüntetésre. A betétbiztosítási rendszer emellett sem a szanálás alatt álló intézmény, sem áthidaló intézmény feltőkésítésére nem fordítható. A betétbiztosítási rendszer a célszintjének 50 százalékát meghaladóan sem járulhat hozzá a szanáláshoz⁶¹².

Fenti korlátok közül a kártalanítási összeghatár alatti biztosított betéteknek a kielégítési sorrend alapján történő, hipotetikus veszteségviseléséhez kötött felhasználása a szanálásban jelentős akadály lehet figyelemmel a kártalanítási összeghatár alatti biztosított betéteknek a kielégítési sorrendben elfoglalt szuperpreferenciájára, azaz, hogy a legtöbb nemzeti jogrendszerben utolsóként vagy az utolsó hitelezői osztályok egyikeként visel veszteséget. Ebből az következik, hogy csak nagyon jelentős veszteség esetén van lehetőség a szanálás során történő felhasználására, amikor szinte valamennyi hitelezői osztály teljeskörűen veszteséget visel. A fentieket az SRB is akadályként azonosítja és arra tesz javaslatot, hogy a kártalanítási összeghatár alatti biztosított betétállomány szuperpreferenciája szűnjön meg, helyette inkább egy általános betétpreferencia érvényesüljön, mert a korlátok arra ösztönzik a döntéshozókat, hogy kerüljék meg a szanálási keretrendszert⁶¹³.

⁶⁰⁹ Gortsos Christos V.: The role of deposit guarantee schemes (DGSs) in resolution financing EBI Working Paper Series 2019 - no.37. 6. o.

⁶¹⁰ Bodellini Marco: The optional measures of deposit guarantee schemes: towards a new bank crisis management paradigm? European Journal of Legal Studies Vol. 13 No. 1, 344. o.

⁶¹¹ BRRD 109. cikk (1) bekezdés

⁶¹² BRRD 109. cikk (5) bekezdés

⁶¹³ Moody's Analytics: SRB Chair Discusses Improving Resolution Framework for Mid-Size Banks (2021): <https://www.moodyanalytics.com/regulatory-news/sep-08-21-srb-chair-discusses-improving-resolution-framework-for-mid-size-banks> Letöltés időpontja: 2022. március 14.

12.3. Alternatív betétbiztosítói válságkezelési eszközök

A szanálási keretrendszer kikerülésének egyik lehetősége a betétbiztosítók által foganatosítható alternatív válságkezelési intézkedések, amelyeket a tagállamok a betétbiztosítási rendszerekről szóló 2014/49/EU irányelv (Deposit Guarantee Scheme Directive – DGSD) alapján – szemben a szanálási keretrendszerrel, amelyet kötelezően be kellett vezetni – opcionálisan tehetnek a jogrendszerük részévé. 9 tagállamban áll nyitva ez a lehetőség: Ausztriában, Dániában, Franciaországban, Horvátországban, Írországon, Németországban, Máltán, Olaszországban, Spanyolországban⁶¹⁴.

Az alternatív intézkedéseknek az érintett hitelintézet bedőlésének elkerülése érdekében akkor van helye, ha teljesülnek a DGSD 11.cikk (3) bekezdésében rögzített együttes feltételek, többek között: a szanálási hatóság szanálási intézkedést nem alkalmazott, az intézkedések mértéke nem haladja meg a kártalanítási kötelezettség teljesítéséhez szükséges kiadásokat, a betétbiztosító az intézkedést feltételekhez köti, ideértve, hogy a betétbiztosító számára megerősített kockázatfigyelésre és szélesebb körű vizsgálatra való jogosultságot tesz lehetővé, biztosítva van a betétbiztosítóhoz csatlakozott hitelintézeteknek a rendkívüli befizetésekre vonatkozó képessége. A betétbiztosító köteles egyeztetni az intézkedésekről a szanálási és a felügyeleti hatóságokkal, amelyek nem alkalmazhatók, ha a felügyeleti hatóság a szanálási hatósággal arra a következtetésre jut, hogy korai beavatkozási intézkedések alkalmazásának lenne helye⁶¹⁵.

A DGSD alapján lehetőség van arra is, hogy a betétbiztosító pénzügyi eszközei felhasználhatók legyenek a betéteseknek a kártalanítási összeghatár alatti biztosított betétekhez való hozzáférésének fenntartását célzó intézkedéseknek a finanszírozására, ideértve az eszközök és források, illetve a betétállomány átruházását, feltéve, hogy az nem haladja meg a betétbiztosító kártalanítási kötelezettségét⁶¹⁶. A Betétbiztosítók Európai Fóruma (European Forum of Deposit Insurers – EFDI) által a tagjai között végzett felmérés alapján a betétbiztosítók főként tőkegaranciát nyújtottak, saját tőkeinstrumentumokat jegyeztek le a helyreállítás céljából, nemteljesítő hiteleket vásároltak, eszközvédelmi programokat, harmadik személy által nyújtott kölcsönöket garantáltak. Felszámolási eljárásban pedig többek között az eszközök és kötelezettségek részleges vagy teljes átruházásához nyújtottak finanszírozást⁶¹⁷.

A szakirodalomban ugyanakkor megjelennek az intézkedések alkalmazásának esetleges szabályozói akadályai is. Az állami támogatások belső piaccal való összhangja vonatkozásában az

⁶¹⁴ Bodellini, 359. o.

⁶¹⁵ DGSD 11. cikk (4) bekezdés

⁶¹⁶ DGSD 11. cikk (6) bekezdés

⁶¹⁷ Bodellini, 360-361. o.

állami befolyás alatt álló betétbiztosítók által finanszírozott intézkedéseket előzetesen engedélyeztetni kell az Európai Bizottsággal. A jóváhagyás feltétele a megfelelő teherviselés, azonban a betétbiztosítóknak nincs hatásköre a teherviselési mechanizmus alkalmazására⁶¹⁸. Emellett a rendkívüli állami támogatás igénylése fizetéseképtelenségi ok, amely veszélyeztetheti az alternatív intézkedések alkalmazhatóságát⁶¹⁹. *Véleményem szerint utóbbi aggály áthidalható, amennyiben az intézmény fizetéseképtelennek vagy várható fizetéseképtelennek minősül a rendkívüli állami pénzügyi támogatás igénylése miatt, ugyanakkor a szanálási hatóság a 2. szanálási feltétel (lehetséges piaci megoldás vizsgálata) keretében arra a következtetésre jut, hogy mivel a betétbiztosító alternatív intézkedésével elhárítható a fizetéseképtelenség, így a szanáláson kívüli más intézkedéssel kezelhető a válság, ebből következően a szanálás 2. feltétele nem áll fenn.*

12.4. Összegzés

A szanálásfinanszírozási és a betétbiztosítási rendszereknek szerepük van a szanálás finanszírozásában. A szanálásfinanszírozási rendszer vagyona több módon használható fel (garanciavállalás, eszközvásárlás, hitelnyújtás, NCWO-elv megsértése miatti kártalanítás, stb.). Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy a szanálásfinanszírozási rendszerek forrásai a szanálás alatt álló intézmény veszteségeinek közvetlen finanszírozására és feltőkésítésére nem fordíthatóak, közvetett veszteségviselés előfeltétele a 8 százalékos kötelező teherviselési szabály alkalmazása. Megemlítendő, hogy a szanálásfinanszírozási rendszerek forrásai – a hitelfelvételt kivéve – a tagintézmények befizetéseiből tevődnek össze. A magyar szabályozás vonatkozásában külön kiemelendő a fiskális semlegesség elve, amely alapján az állam által nyújtott forrásokat tíz éven belül vissza kell fizetni. Korábban kiemeltem, hogy a szanálási keretrendszer hatályba lépését követő kezdeti években több alkalommal került sor a szanálásfinanszírozási rendszerek forrásainak felhasználására.

A betétbiztosítási rendszerek szerepe a szanálás finanszírozásában a szigorú törvényi előfeltételekre tekintettel korlátozott, amelyet uniós szinten kell feloldani azzal, hogy nem a kártalanítási összeghatár alatti biztosított betétállomány hipotetikus veszteségviseléséhez kötjük e források felhasználhatóságát a BRRD-ben. Arra teszek javaslatot, hogy e körben csak az a korlát maradjon fenn, hogy a betétbiztosítási rendszernek a finanszírozáshoz való hozzájárulása ne legyen magasabb, mint amennyit a betétek befagyása esetén kártalanításra lenne szükséges fordítania.

⁶¹⁸ Bodellini, 364. o.

⁶¹⁹ Bodellini, 364. o.

Az alternatív betétbiztosítási válságkezelési eszközök alkalmazhatóságának egyik feltétele, hogy a szanálási hatóság szanálási intézkedést ne alkalmazzon. A DGSD alapján a nemzeti átültetésük lehetőség, amellyel több tagállam is élt. *Meglátásom szerint az európai uniós szabályozásban indokolt lenne a szanálás és az alternatív betétbiztosítói eszközök fokozottabb összehangolása.*

13. HAZAI ÉS NEMZETKÖZI EGYÜTTMŰKÖDÉS A SZANÁLÁSI TEVÉKENYSÉG SORÁN

A különböző szanálási vonatkozású jogintézmény bemutatása vonatkozásában fentiek alapján jól látható, hogy a szanálási hatóságon kívül számos más hatóságnak, szakértőnek (például független értékelőnek) vagy piaci szereplőknek nélkülözhetetlen szerepe van, emiatt az eredményes szanálásnak meglátásom szerint egyik kulcsa a szanálásban résztvevők közötti együttműködés mind hazai, mind nemzetközi szinten.

13.1. Hazai együttműködés

13.1.1. Felügyeleti hatóságok

A szanálási és felügyeleti hatósági funkció közötti viszonyrendszert a kettőség jellemzi: egyrészt, amennyiben egy hatóságon belül kerül mindkét funkció kialakításra, strukturális elkülönítés szükséges a működésbeli függetlenség és az egyes funkciók közötti összeférhetlenség elkerülése érdekében, másrészt a szabályozás számos ponton együttműködési kötelezettséget ír elő a két hatóság számára. Az elkülönítést e két funkció között az indokolja, hogy a felügyeleti hatóság felelős a pénzügyi közvetítőrendszer részét képező személyek és szervezetek, így a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudens működésének elősegítésért, a tulajdonosok gondos joggyakorlásának felügyeletéért⁶²⁰.

A BRRD kifejezetten kötelezte a tagállamokat, hogy írják elő a felügyeleti és szanálási funkciókat ellátó hatóságok és a képviselőjükben e funkciókat ellátó személyek szoros együttműködési kötelezettségét a szanálási határozatok előkészítésében, tervezésében és alkalmazásában, akár egy szervezeten belül, akár különböző szervezetekre kerültek e funkciók telepítésre⁶²¹.

A felügyeleti hatóságnak az alapítástól a tevékenységi engedély visszavonásáig nyomon kell követnie az intézmény működését, sőt a folyamatos felügyelés kiterjed a szanálási eljárás

⁶²⁰ Magyarországon az MNBtv. 4. § (9) bekezdés b) pontja alapján

⁶²¹ BRRD 3. cikk (4) bekezdés

időtartamára is. Ebből következően az intézmény működéséről számos adat áll a felügyeleti hatóság rendelkezésére, amelyre a szanalási hatóság mind a szanalási tervezés, mind a végrehajtás során támaszkodhat. Magyarországon az intézmények adatszolgáltatási kötelezettségének egyszerűsítése céljából a Szantv. rögzíti, hogy a szanalási feladatkörében eljáró MNB az intézménytől nem kérhet olyan adatot, amely a Felügyelet, a jegybanki feladatkörében eljáró MNB vagy a makroprudenciális feladatkörében eljáró MNB rendelkezésére áll⁶²².

Fontos megjegyezni, hogy mindkét hatóságot egymás felé kölcsönös információátadási kötelezettség is terhel. A felügyeleti hatóságnak át kell adnia minden, a szanalási terv készítéséhez szükséges, rendelkezésükre álló adatot⁶²³, illetve haladéktalanul értesíteni kell a szanalási hatóságot a szanalási terv felülvizsgálatát vagy aktualizálását szükségessé tevő változásokról⁶²⁴. Ugyanakkor a jogszabály a szanalási hatóságot számára is több esetben ír elő információátadási kötelezettséget a felügyeleti hatóság irányába: továbbítja a szanalási terveket és azok módosításait, értesíti a szanalás elrendeléséről, szanalási intézkedés alkalmazásáról az érintett felügyeleti hatóságot⁶²⁵.

Az információátadás mellett a két hatóság közötti konzultáció is több esetben előfeltétele a döntéshozatalnak, amely kiterjed a szanalási terv készítésére, a szanalhatóság értékelésére, a szanalhatóság akadályainak kezelésére vagy kiküszöbölésére, az MREL-követelménnyel összefüggő kötelezettségekre. A hitelezői feltökésítést követően elkészítendő reorganizációs tervet a szanalási hatóságnak a felügyeleti hatósággal együtt kell értékelnie és a szanalási hatóság abban az esetben hagyhatja jóvá, amennyiben azzal a felügyeleti hatóság is egyetért⁶²⁶. *Meglátásom szerint utóbbi esetben nagyobb szerep jut a felügyeleti hatóságnak figyelemmel arra, hogy a szanalási hatóság a konzultáció esetében a felügyeleti hatóságtól eltérően is dönthet, addig a reorganizációs terv jóváhagyása esetében egyetértés szükséges.*

Tekintettel arra, hogy az intézménnyel szembeni felügyeleti kötelezettség a szanalási eljárás alatt is fennáll, illetve a felügyeleti hatáskörök döntő része is gyakorolható (a tevékenységi engedély nem vonható vissza), a szanalási intézkedések végrehajtása során egyes ügyletek továbbra is felügyeleti jóváhagyáshoz kötöttek (például vagyonértékesítés szanalási eszköz alkalmazása során amennyiben az átvevő befolyásoló részesedést szerez vagy annak mértékét növeli⁶²⁷).

⁶²² Szantv. 6. § (2) bekezdés

⁶²³ BRRD 11. cikk (2) bekezdés

⁶²⁴ BRRD 10. cikk (6) bekezdés

⁶²⁵ BRRD 14. cikk (1) bekezdés

⁶²⁶ BRRD 52. cikk (7) bekezdés

⁶²⁷ BRRD 38. cikk (8) bekezdés

Bár a felügyeleti hatáskörök nagy része a szanálási eljárás alatt is gyakorolható, a szabályozás alapján a szanálási célok elérése több esetben elsőbbséget élvez e hatáskörök gyakorlásával szemben. Vagyonértékesítés szanálási eszköz alkalmazásánál a BRRD kimondja, hogy a felügyeleti hatáskörök nem hátráltathatják és nem akadályozhatják meg azt, hogy a szanálási intézkedéssel elérhetőek legyenek a releváns szanálási célok⁶²⁸. Áthidaló intézmény alkalmazása esetén, ha a szanálás céljai érdekében szükséges, az áthidaló intézmény alapítására és engedélyezésére úgy is sor kerülhet, hogy az a működésének megkezdésekor rövid ideig nem felel meg a CRR vonatkozó rendelkezéseinek⁶²⁹.

Összegezve megállapítható, hogy a felügyeleti hatóságnak döntően kettős szerepe van a szanálási tevékenység során: egyrésztől információkat tud nyújtani mind a szanálási tervezés, mind a végrehajtás szempontjából, másrésztől a legfontosabb kérdésekben indokolt a konzultáció a két hatóság között, figyelemmel arra, hogy prudenciális szempontból a felügyeleti hatóság az intézmény vonatkozásában engedélyezési és ellenőrzési hatásköröket gyakorol, valamint egy szanálás során a szanálási eszközök végrehajtásához szükséges infrastruktúra engedélyezése (például áthidaló intézmény vagy szanálási vagyonkezelő) is a hatáskörébe tartozik, továbbá amennyiben például kiegészítő tőkekövetelményt állapít meg egy intézményre, az kihatással van az MREL-követelmény meghatározására is.

13.1.2. Illetékes minisztérium

Az illetékes minisztériumnak (Magyarországon a Pénzügyminisztérium) elsősorban abban az esetben van szerepe egy szanálási eljárásban, amennyiben a finanszírozásba költségvetési források is bevonásra kerülnek. Abból a szanálási célból kiindulva, hogy az állami források védelme érdekében a rendkívüli állami pénzügyi támogatást minimalizálni kell, ebből következően erre csak a lehető legvégső esetben kerülhet csak sor⁶³⁰.

Az állami pénzügyi stabilizációs eszközöket (szavatolótőke-finanszírozás, ideiglenes államosítás) akkor lehet alkalmazni, ha már a lehető legteljesebb mértékben értékelték és kihasználták az egyéb szanálási eszközöket⁶³¹. Az alkalmazhatóságáról az illetékes minisztérium vagy a kormányzat konzultál a szanálási hatósággal. Fontos megjegyezni, hogy az állami pénzügyi stabilizációs eszközök igénybevétele esetén a szanálási hatósági hatásköröket már az illetékes minisztérium gyakorolja⁶³².

⁶²⁸ BRRD 38. cikk (8) bekezdés

⁶²⁹ BRRD 41. cikk (1) bekezdés

⁶³⁰ BRRD 34. cikk (2) bekezdés c) pont

⁶³¹ BRRD 56. cikk (3) bekezdés

⁶³² BRRD 56. cikk (2) bekezdés

13.1.3. Kollektív pénzalapok

A kollektív pénzalapok (betétbiztosítási, befektetővédelmi rendszerek, szanálási alapok, önkéntes alapok) együttműködése egymással, valamint a szanálási és a felügyeleti hatóságok között többszintű és nemcsak a szanálási tevékenységre korlátozódik.

13.1.3.1. Betétbiztosítási rendszerek

A betétbiztosítási rendszerek igazgatására a DGSD⁶³³ szabályai szerinti megfelelő szervezet kell kijelölni (kijelölt hatóság), vagy amennyiben azt magánjogi jogalany igazgatja, a felügyeletére kijelölt állami hatóságot. Az egyes tagállamokban eltérő a szabályozás arra vonatkozóan, hogy mely szerv látja el a fenti hatáskört, döntően a betétbiztosítók, de egyes tagállamokban felügyeleti és szanálási hatóságok (Franciaország, Németország), máshol a pénzügyminisztérium (Görögország), valamint a központi bankok (Hollandia, Olaszország, Portugália, Szlovénia)⁶³⁴. A követendő modellt befolyásolja, hogy az adott szervezetnek milyen más hatósági feladatokat is el kell látnia.

Magyarországon – a tagállamok nagyrésztéhez hasonlóan – az OBA igazgatótanácsa gyakorolja a kijelölt hatósági hatásköröket. Az igazgatótanács tagjai a pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásáért felelős miniszter által kijelölt személy, az MNB elnöke által kijelölt két személy, akik közül az egyik a felügyeleti, a másik a szanálási feladatkört felügyelő alelnök vagy e feladatot ellátó vezető, a hitelintézetek érdekképviseleti szervezetei által kijelölt két személy, az Integrációs Szervezet igazgatósági elnöke által kijelölt személy, továbbá az OBA ügyvezetője⁶³⁵. Fentiek alapján az OBA igazgatótanácsában – amennyiben az MNB elnöke által kijelölt képviselőket és az OBA ügyvezetőjét is ez esetben itt vesszük számításba – négy az állami szektorhoz köthető és három piaci szereplő tagja van. Fentiek alapján Magyarországon a hatóságok közötti kooperáció az OBA irányításában is megjelenik.

A DGSD is kifejezetten kimondja a szanálási, a felügyeleti, a kijelölt hatóságoknak és a betétbiztosítási rendszereknek a szanálási intézkedések előkészítésének és végrehajtásának korai szakaszától való együttműködési kötelezettségét a betétbiztosítónak egy esetleges szanáláshoz való hozzájárulása összegének meghatározása érdekében⁶³⁶. A Hpt. is rögzíti a szanálási feladatkörében eljáró MNB-vel, a Felügyelettel való együttműködési kötelezettséget⁶³⁷. A hatóságok közötti együttműködést a betétbiztosító vonatkozásában is a kölcsönösség jellemzi. A szanálási tervezés

⁶³³ DGSD 2. cikk (1) bekezdés 18. pont

⁶³⁴ EBA: Opinion of the European Banking Authority on deposit guarantee scheme payouts, EBA 2019. október, https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/EBA%20Opinion%20on%20DGS%20Payouts.pdf Letöltés időpontja: 2021. augusztus 24.

⁶³⁵ A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény 223. § (2) bekezdés

⁶³⁶ DGSD preambulum (51) bekezdés

⁶³⁷ Hpt. 209. § (7a) bekezdés

során, amennyiben a szanálási hatóság azt állapítja meg, hogy a felszámolás a hiteles stratégia, a megvalósíthatósága vonatkozásában azt is mérlegelnie kell, hogy az intézmény vagy csoport rendszerei képesek-e az érintett betétbiztosítási rendszer által a betétbiztosító kártalanítási kötelezettségének teljesítéséhez szükséges információt a rendelkezésére bocsátani⁶³⁸.

Emellett a betétbiztosítónak legalább három évente stressztesztnek kell alávetnie magát a különböző, a DGSD által meghatározott tevékenységeiket⁶³⁹, ideértve a szanálás finanszírozásához való hozzájárulást. Az egyes érintett hatóságok megfigyelőként részt vehetnek a stressztesztben. A szanálás finanszírozásához való hozzájárulás tesztelése során a szanálási hatóság nemcsak megfigyelőként vehet részt, hanem a betétbiztosító mind a tesztelendő scenárió megtervezése és annak végrehajtása során konzultálhat a szanálási hatósággal⁶⁴⁰. Az OBA 2017-2021 közötti időtartamra meghatározott stressztesztelési ütemtervének megfelelően tesztelte az egyes funkcióit. Egyetértek a szakirodalomban is megjelenő állásponttal, amely szerint érdemes a hatóságok közötti együttműködést, információmegosztást, a feladat- és döntési hatáskörök megfelelő elkülönülését is tesztelni a teljes válságkezelési ciklust átfogó stresszteszt és válságszimulációs gyakorlatok során⁶⁴¹.

13.1.3.2. Szanálásfinanszírozási rendszerek

A betétbiztosítókhoz hasonlóan az egyes tagállamokban eltérő gyakorlat alakult ki a szanálásfinanszírozási rendszerek igazgatását illetően. A bankuniós szanálásfinanszírozási rendszert, az SRF-et a bankuniós szanálási hatóság, az SRB igazgatja⁶⁴². Magyarországon a Szanálási Alapot az igazgatótanácsa irányít. Tagjai a pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásáért felelős miniszter által kijelölt személy, az MNB elnöke által kijelölt két személy, akik közül az egyik a szanálási, a másik a felügyeleti feladatot felügyelő alelnök vagy e feladatot ellátó vezető,⁶⁴³ valamint az OBA ügyvezető igazgatója, ugyanakkor a piaci szereplők érdekképviselői nem delegálhatnak tagot. *Meglátásom szerint ennek oka, hogy a szanálás finanszírozásával összefüggésben a szanálás alatt álló intézményekről üzleti titkokhoz férhetnének hozzá.* A Szanálási Alap önálló munkaszervezettel nem rendelkezik, az operatív feladatokat elkülönítetten az OBA munkaszervezet látja el az ügyvezető igazgató irányítása mellett⁶⁴⁴.

⁶³⁸ 2016/1075/EU rendelet 24. cikk (4) bekezdés

⁶³⁹ DGSD 4. cikk (10) bekezdés

⁶⁴⁰ EBA Iránymutatások a 2014/49/EU irányelvben meghatározott betétbiztosítási rendszerek stressztesztjeiről (EBA/GL/2016/04): 48. bekezdés: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1627818/60f93cdc-0fd3-4f52-9a60-559d475338aa/EBA-GL-2016-04%20GL%20on%20DGS%20stress%20test_HU.pdf?retry=1 Letöltés időpontja: 2021. augusztus 24.

⁶⁴¹ Kómár András – Sulyok András: A betétbiztosítók alternatív szerepkörei, különös tekintettel a szanálási szerepvállalásra, 52. o., OBA Különszám, 2018: https://bankszovetseg.hu/Public/gep/2018/GP_39-54%20komar-sulyokuj.pdf Letöltés időpontja: 2021. augusztus 24.

⁶⁴² SRM-rendelet 75. cikk (1) bekezdés

⁶⁴³ Szantv. 132. § (1) bekezdés

⁶⁴⁴ Szantv. 128. §

Az együttműködés formája itt is többszintű. A szanálási hatóságok kötelesek a tagintézmények által fizetendő rendszeres éves díjakat kiszámítani⁶⁴⁵ és közölni⁶⁴⁶, ugyanakkor a kiszámított díjak beszedése a szanálásfinanszírozási rendszerek feladata⁶⁴⁷. Az SRB az EKB-val vagy a nemzeti felügyeleti hatósággal folytatott konzultációt követően és a nemzeti szanálási hatóságokkal szoros együttműködésben számolja ki a rendszeres éves díjakat⁶⁴⁸. Bár a Szantv. erről nem rendelkezik, a szanálási feladatkörében eljáró MNB az éves díjszámítás legfontosabb változóiról (becsült célszint, éves díjbevételei szint, a Szanálási Alap várható költségek és hozam) szükség szerint egyeztet a Szanálási Alappal, valamint a tőlük kapott információkat is mérlegelve a díjszámításra vonatkozó javaslatát véleményezteteti az igazgatótanács tagjaival. A BRRD a rendkívüli díjfizetési kötelezettség vonatkozásában nem írja elő, hogy azt mely szerv határozza meg, a Szantv. alapján az a Szanálási Alap igazgatótanácsának feladatkörébe tartozik⁶⁴⁹, ugyanakkor a BRRD-nek megfelelően a rendkívüli díjfizetés elhalasztása a szanálási hatóság hatásköre⁶⁵⁰.

A szanálásfinanszírozási rendszernek nemcsak a finanszírozás nyújtásában lehet szerepe, tulajdonolhat áthidaló intézményt⁶⁵¹ vagy szanálási vagyongazdálkodót⁶⁵² is, azonban a tulajdonosi jogokat a szanálási hatóság gyakorolja. *A tulajdoni jogviszony lehetővé tétele mögött véleményem szerint az a megfontolás állhat, hogy a szanálás finanszírozási rendszer mindkét típusú szervezet felé tőkehozzájárulást nyújthat, ugyanakkor mivel a döntés a szanálási eszközökről – ideértve az áthidaló intézményt, valamint az eszközkülönítést is –, továbbá annak végrehajtása a szanálási hatóság hatáskörébe tartozik, indokolt, hogy a tulajdonosi és az irányítási és ellenőrzési jogok is e hatóságnál összpontosuljanak.*

Az együttműködés legfontosabb része mind a Szanálási Alap, mind az OBA esetén a szanálásfinanszírozásához való hozzájárulás. A szanálás finanszírozásának bemutatása a szanálási terv kötelező eleme⁶⁵³, a tervben – szemben a rendkívüli pénzügyi állami támogatással, meghatározott központi banki likviditásnyújtással – lehetőség van a betétbiztosítási és a szanálásfinanszírozási rendszerek által nyújtott források figyelembevételére. A BRRD kifejezetten rendelkezik arról, hogy az alapokat értesítenie kell, amennyiben azok forrásának igénybevétele válik szükségessé⁶⁵⁴. Kiemelendő, hogy a szanálás elrendeléséről már mind a betétbiztosítási, mind a

⁶⁴⁵ 2015/63/EU rendelet 4. cikk (1) bekezdés

⁶⁴⁶ 2015/63/EU rendelet 13. cikk (1) bekezdés

⁶⁴⁷ BRRD 104. cikk (4) bekezdés a) pont

⁶⁴⁸ SRM-rendelet 70. cikk (2) bekezdés

⁶⁴⁹ Szantv. 132. § (5) bekezdés h) pont

⁶⁵⁰ BRRD 104. cikk (3) bekezdés

⁶⁵¹ BRRD 40. cikk (2) bekezdés a) pont

⁶⁵² BRRD 42. cikk (2) bekezdés a) pont

⁶⁵³ BRRD 10. cikk (7) bekezdés i) pont

⁶⁵⁴ BRRD 81. cikk (3) bekezdés f); g) pontjai

szanálásfinanszírozási rendszert értesíteni kell függetlenül attól, hogy a szanálási hatóság ténylegesen számol-e a finanszírozásban való részvételükkel⁶⁵⁵. E körben megjegyzem, hogy a Szantv. szerint a Szanálási Alapot már a szanálási feltételek megállapításakor abban az esetben is értesíteni kell, ha nem fog a szanálás finanszírozásában részt venni⁶⁵⁶.

Felvetődik a kérdés, hogy amennyiben a szanálási hatóság elfogadja a szanálási akciótervet és a szanálás finanszírozásához való hozzájárulással számol, elutasíthatja-e az adott alap a szanáláshoz való hozzájárulást. A BRRD alapján a szanálási eszközök alkalmazásakor a szanálási hatóság a jogszabályban meghatározott célból, kizárólag a szanálási eszközök hatékony alkalmazásának biztosításához szükséges mértékben használhatja a szanálásfinanszírozási rendszert⁶⁵⁷. Emellett akként rendelkezik, hogy a tagállamok gondoskodnak arról, hogy a finanszírozási rendszerek igénybevételét egy e célra kijelölt közhatóság vagy közigazgatási hatáskörrel felruházott hatóság rendelkezze el⁶⁵⁸. A Szantv. szerint a Szanálási Alap igazgatótanácsa meghatározza az Alap által e törvény értelmében teljesítendő kifizetések rendjét, dönt - a szanálási feladatkörében eljáró MNB előterjesztése alapján - az Alap pénzeszközeinek szanálási célú felhasználásáról⁶⁵⁹. *Véleményem szerint a Szanálási Alapnak érdemben kell az előterjesztésről dönteni és forrásaival csak akkor járulhat hozzá a szanáláshoz, amennyiben a Szanálási Alap általi finanszírozás törvényi feltételei fennállnak. Megjegyzem, hogy a kérdésfelvetés inkább elméleti figyelemmel arra, hogy a szanálás eredményessége érdekében az alapokkal való egyeztetés már kellő időben megkezdődik, így jóval a szanálás elrendelése előtt felszínre kerül, amennyiben az alap finanszírozása az alapnál fennálló akadályba ütközik.*

Amennyiben az „egy hitelező sem járhat rosszabbul egy szanálási eljárásban, mint ahogy felszámolási eljárásban járt volna el” (No Creditor Worse Off - NCWO-elv) megsértése miatt válik indokolttá a szanálási alap kifizetése a részvényesek és hitelezők, valamint másik finanszírozási rendszer felé kártalanítás jogcímén, ebben az esetben – nézetem szerint – az alapnak teljesítenie kell a független értékelés alapján a felszámolásban járó hipotetikus és a szanálás során ténylegesen kapott térülés közötti különbséget⁶⁶⁰ a jogszabályi feltételek fennállta esetén. A magyar szabályozás az NCWO-értékelésnél – a többi független értékeléshez hasonlóan – megköveteli, hogy az értékelést a szanálási feladatkörében eljáró MNB hagyja jóvá⁶⁶¹.

⁶⁵⁵ BRRD 83. cikk (2) bekezdés d); e) pontjai

⁶⁵⁶ Szantv. 113. § (2) bekezdés d) pont

⁶⁵⁷ BRRD 101. cikk (1) bekezdés

⁶⁵⁸ BRRD 100. cikk (1) bekezdés

⁶⁵⁹ Szantv. 132. § (5) bekezdés d); j) pontjai

⁶⁶⁰ BRRD 101. cikk (1) bekezdés e); g) pontjai

⁶⁶¹ Szantv. 97. § (6) bekezdés

Fentiek alapján a kollektív pénzalapok bár önálló jogi személyek, az irányításukban jelentős szerep hárul mind a szanálási, mind a felügyeleti hatóságoknak, figyelemmel arra, hogy a finanszírozás biztosításának kulcsfontosságú szerepe van a válságkezelés során, így az igazgatótanácsok munkájában való részvételen túl a szanálási hatóság az éves hozzájárulások kiszámításában a szanálás finanszírozási rendszer esetén közvetlenül vagy a betétbiztosítási rendszer vonatkozásában közvetve az igazgatótanácsi tagságán keresztül a felügyeleti hatósággal együtt vesznek részt.

13.2. Nemzetközi együttműködés

A pénzügyi közvetítőrendszer magas fokon integrált nemcsak uniós, de globális szinten is. A fertőző hatások kiküszöbölése érdekében vált szükségessé, hogy a szanálási eljárás ne csak az államhatárokon belül, hanem határon átnyúló tevékenységet végző intézménycsoportok esetén is biztosítsa a pénzügyi stabilitás fenntartását. Mindez feltételezi a különböző országokban működő egyes hatóságok szoros együttműködését a szanálási tervezéstől a végrehajtásig.

A globálisan rendszerszinten jelentős intézmények vonatkozásában már a szanálási keretrendszer harmonizálását megelőzően számos esetben működtek válságkezelési munkacsoportok (Crisis Management Groups – CMG), például jelentős uniós jelenléttel rendelkező, amerikai egyesült államokbeli bankcsoportok esetében.

13.2.1. Döntéshozatal a szanálási kollégiumokban

A BRRD bevezette a CMG-k mintájára a szanálási kollégiumok intézményét, amelynek mintául szolgált a felügyeleti kollégiumok felépítése és működése is. A szanálási kollégiumokat a csoportszintű szanálási hatóságoknak kell létrehozniuk határon átnyúló intézménycsoportok esetén. A kollégiumnak tagjai a csoportszintű, az összevont felügyelet alá tartozó leányvállalatok, valamint a jelentős fióktelepek szanálási hatóságai, az összevont alapú felügyeletet ellátó hatóság, valamint a leányvállalatokért felelős felügyeleti hatóságok, az illetékes betétbiztosítók, valamint minisztériumok, illetve az EBA, amelynek sajátos szerepe, hogy elősegítse a kollégium összehangolt működését, nézetkülönbségek esetén közvetítsen⁶⁶².

A harmadik országbeli leányvállalatok, illetve jelentős fióktelepek szanálási hatóságait kérelmükre megfigyelői státuszban meg lehet hívni a szanálási kollégiumban való részvételre feltéve, hogy a BRRD szerinti titoktartási követelményekkel egyenértékűek vonatkoznak rájuk.

⁶⁶² BRRD 88. cikk (2) bekezdés

Fontos megjegyezni, hogy a szanálási kollégium nem döntéshozó szerv, hanem a tagállami hatóságok általi döntéshozatalt elősegítő fórum⁶⁶³, amely keretet biztosít számos feladat összehangolására, ideértve a csoportszintű szanálási tervek kidolgozását, a csoportszintű szanáláshoz kapcsolódó információk cseréjét, az összevont alapú és a leányvállalati MREL-követelmények előírását, a csoportszintű szanálási akcióterv elkészítését, a kollektív pénzalapok felhasználását. Egyes vélemények szerint abból eredően, hogy a szanálási kollégiumok nem döntéshozó szervek, valamint a tagállami szanálási hatóságok kötve vannak a saját nemzeti jogszabályaikhoz, kevés rendelkezés szerepel a BRRD-ben, amely alapján a szanálási kollégiumok keretében született döntések hatékonysága visszamérhető lenne. Az EBA rendelkezik korlátozott mértékben a fentiekben részletezettek szerint a szanálási kollégiumban nem kötelezően ellenőrzési hatáskörrel⁶⁶⁴.

A szanálási kollégiumokban a fő feladatok tekintetében – a felügyeleti kollégiumok mintájára – a legfontosabb döntések együttes döntéshozatal (joint decision) formájában születnek. Az együttes döntések elfogadásának feltétele, hogy azzal valamennyi érintett szanálási hatóság egyet értsen. Az együttes döntések az érintett intézményeket közvetlenül nem kötelezik, a hatóságok által kötött megállapodásnak tekintendő. Erre figyelemmel indokolt, hogy az anyavállalatért felelős szanálási hatóság (home) és az ettől eltérő országokban székhellyel rendelkező leányvállalatok szanálási hatóságai (host) által együttesen hozott döntéseket a hatóságok a joghatóságuk körébe tartozó szervezetek tekintetében kikényszerítsék a nemzeti jog szerinti megfelelő intézkedések meghozásával.

Az együttes döntések közé tartoznak a szanálási terv és a szanálhatóság értékelésének elfogadásáról, a szanálhatóság akadályainak kezeléséről vagy kiküszöböléséről, az összevont alapú és a leányvállalati szintű egyedi MREL-követelmények megállapításáról, a csoportszintű szanálási akcióterv elfogadásáról, valamint a szanálás finanszírozási rendszerek alkalmazásának összehangolása.

Amennyiben valamely harmadik országban székhellyel rendelkező anyavállalat leányvállalatokkal rendelkezik az EU egy vagy több tagállamában vagy két vagy több jelentős fiókteleppel, abban az esetben a leányvállalatok, illetve jelentős fióktelepek szanálási hatóságainak

⁶⁶³ BRRD preambulum (98) bekezdés

⁶⁶⁴ Smolenska Agnieszka: Multilevel cooperation in the EU resolution of cross-border bank groups: lessons from the non-euro area Member States joining the Single Resolution Mechanism (SRM), Journal of Banking Regulation, 2021: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1057/s41261-021-00160-6.pdf> Letöltés időpontja: 2021. december 18.

európai szanálási kollégiumot kell létrehozniuk. Az európai szanálási kollégiumra vonatkozó szabályok többsége azonos a szanálási kollégiumokéval⁶⁶⁵.

Figyelemmel arra, hogy tudomásunk szerint, mindeztidáig elsősorban a szanálási terv és a szanálhatóság értékelésének elfogadásáról, valamint az MREL-követelmények megállapításáról született együttes döntés, erre figyelemmel a továbbiakban e két együttes döntési típus gyakorlati szempontjait mutatjuk be.

13.2.2. Az együttes döntések egymáshoz való viszonya

Az együttes döntések közös jellemzője, hogy annak meghozatalában kizárólag a csoportszintű szanálási hatóság és a leányvállalatokért felelős szanálási hatóságok vesznek részt, azaz a szanálási kollégium más tagjai nem, valamint, hogy azok az érintett hatóságokra nézve kötelező érvényűek.

Figyelemmel arra, hogy a szanálási terv készítése során nagymértékben kell támaszkodni a szanálhatósági értékelésre, azt a csoportszintű szanálási terveknek az elkészítésével és aktualizálásával egyidejűleg és annak céljából kell elvégezni. Az értékelésről a csoportszintű szanálási terv elfogadásáról szóló együttes döntés keretében kell dönten⁶⁶⁶. A csoportszintű szanálási terv elfogadására irányuló együttes döntéshozatalt fel kell függeszteni, amennyiben a szanálhatósági értékelés keretében jelentős szanálhatósági akadály kerül beazonosításra. A felfüggesztés addig tart, amíg nem hoznak megfelelő intézkedéseket a szanálhatósági akadályok megszüntetésére⁶⁶⁷.

Az MREL-követelmény a szanálási terv kötelező tartalmi eleme, vélhetően erre figyelemmel rendelkezik a BRRD akként, hogy az MREL-követelménnyel összefüggő döntéseket a szanálási tervek kidolgozásával és naprakészen tartásával párhuzamosan kell meghozni⁶⁶⁸. A jogalkotó e körben előírta, hogy az MREL-követelmény elfogadására vonatkozó együttes döntéshozatal ütemtervét a csoportszintű szanálási tervre és a szanálhatósági értékelésre vonatkozó együttes határozathozatal ütemtervének figyelembevételével kell meghatározni, valamint, hogy az együttes döntések elfogadására nyitva álló négyhónapos időtartam egyszerre kezdődjön⁶⁶⁹.

Kérdésként merülhet fel, hogy az MREL-követelményre vonatkozó döntést fel kell-e függeszteni mindaddig, amíg a jelentős szanálhatósági akadály megszüntetését célzó döntés elfogadásra nem kerül. Az irányelv erről kifejezetten nem rendelkezik. *Meglátásom szerint, ebből*

⁶⁶⁵ BRRD 89. cikk

⁶⁶⁶ BRRD 16. cikk (3) bekezdés

⁶⁶⁷ BRRD 17. cikk (2) bekezdés

⁶⁶⁸ BRRD 45. cikk (15) bekezdés

⁶⁶⁹ 2016/1075/EU rendelet 86. cikk (1) bekezdés

következően az említett akadály azonosításakor automatikusan nem indokolt az MREL-együttes döntés meghozatalára irányuló eljárás felfüggesztése. Az MREL-követelménynek történő megfelelés hosszabb időt is igénybe vehet (például kötvénykibocsátással kapcsolatos engedélyezési, forgalmazási feladatok, befektetők általi lejegyzés), emiatt szükségtelen is lenne megvárni egy, a jogszabály által előírt minimális határidők betartásával is több hónapig tartó, a szanálhatósági akadályok kiküszöbölésére irányuló eljárás eredményét. Figyelemmel azonban arra, hogy a szanálási hatóságnak vizsgálnia kell a leírható, illetve átalakítható kötelezettségek mennyiségét és fajtáit is egy szanálhatósági értékelés során⁶⁷⁰, előfordulhat olyan eset, amikor az MREL-követelménnyel összefüggő szanálhatósági akadály merül fel, amely befolyásolhatja a követelményről szóló döntést, így lehet, hogy bizonyos esetekben érdemes megvárni a szanálhatósági akadály elhárítását.

Fontos megjegyezni, hogy az MREL együttes döntés ütemezése során – amennyire lehetséges – tekintettel kell lenni az érintett felügyeleti kollégiumon belüli egyéb együttes döntések ütemtervére, mindenekelőtt a CRD 113. cikke szerinti intézményspecifikus prudenciális követelményekre vonatkozóra⁶⁷¹. Ennek oka, hogy a mind az 1. pilléres⁶⁷², mind a 2. pilléres⁶⁷³ tőkekövetelmény az MREL-követelmény meghatározásának alapjául szolgál. További fontos kritérium, hogy a 2. pilléres tőkekövetelmény megváltozásakor az MREL-követelményt is felül kell vizsgálni, amely így szintén befolyásolhatja az MREL együttes döntés elfogadásának időpontját⁶⁷⁴.

13.2.3. Az EBA mediációs szerepköre

A szanálási terv elfogadására és a szanálhatóság értékelésére vonatkozó együttes döntés elfogadására négy hónap áll rendelkezésre attól az időponttól kezdődően, miután az EU-szintű anyavállalattól bekért adatokat a csoportszintű szanálási hatóság továbbítja a leányvállalatok szanálási hatóságai és felügyeleti hatóságai, illetve a jelentős fióktelepek szanálási hatóság felé⁶⁷⁵. A négy hónapos időszak alatt az EBA a szanálási hatóságok kérésére segítheti a hatóságokat az együttes döntés meghozatalában az EBA általános koordinációs szerepkörére figyelemmel, azonban az EBA javaslataira nem kötelesek tekintettel lenni. Amennyiben négy hónapon belül nem születik meg az együttes döntés, a csoportszintű szanálási hatóság hozza meg a saját döntését⁶⁷⁶. Ha a négy hónapos időszak végén valamelyik szanálási hatóság az EBA-hoz fordul, annak egy hónapon belül

⁶⁷⁰ BRRD Melléklet C szakasz 17. pont

⁶⁷¹ 2016/1075/EU rendelet 86. cikk (3) bekezdés c) pont

⁶⁷² CRR 92. cikk (1) bekezdés

⁶⁷³ CRD 104a cikk

⁶⁷⁴ BRRD 45c cikk (9) bekezdés

⁶⁷⁵ BRRD 13. cikk (4) bekezdés, figyelemmel a 13. cikk (1) bekezdésére

⁶⁷⁶ BRRD 13. cikk (5) bekezdés

határozatot kell hoznia, ebben az esetben a csoportszintű szanálási hatóságnak az EBA határozatával összhangban kell meghoznia, azaz e döntés már kötelező érvényűnek számít.

Megjegyzem, hogy az európai szanálási keretrendszer felállása óta egy esetben került sor kötelező érvényű mediációra az SRB és a Román Nemzeti Bank, mint szanálási hatóság között. Bár a nyilvánosan hozzáférhető dokumentumból nem egyértelmű, de meglátásom szerint már a négy hónapos időszak alatt sor került az EBA felé kérelem benyújtására, ugyanakkor az egyeztetési időszak végéig a felek nem állapodtak meg, emiatt az EBA elnöke összehívta az EBA legfőbb döntéshozó szerve, a felügyeleti tanács tagjaiból álló „Panelt”, amely a mediáció során döntést⁶⁷⁷ hozott a felek álláspontjának megismerését követően.

A tényállás szerint két bankuniós székhelyű bankcsoport – amelyek vonatkozásában az SRB minősült a csoportszintű szanálási hatóságoknak – Romániában is rendelkeztek leányvállalatokkal. A leányvállalat szanálási hatóságként eljáró Román Nemzeti Banknak az együttes döntésben elfogadásra javasolt, preferált szanálási stratégiának a joghatósága alá tartozó leányvállalat esetében történő megvalósíthatóságára vonatkozóan kételyei merültek fel. Az EBA döntésében a feleket kötelezte, hogy a szanálhatósági értékelésüket tovább mélyítsék, különös tekintettel arra, hogy bár az eddigi értékelés során a szanálhatóságnak azonosították potenciális akadályait, azonban az nem került vizsgálatra, hogy ezek az akadályok jelentősnek minősülnek-e. A döntés azt is rögzítette, hogy a feleknek stratégia-változatokat is mérlegelni kell, amennyiben arra a megállapításra jutnak, hogy a preferált szanálási stratégia nem megvalósítható és hiteles.

Fenti döntésben jól látszik az EBA mediációs szerepe, tekintettel arra, hogy nem foglal állást egyik fél mellett sem, ehelyett olyan javaslatokat tesz, amelyek elősegíthetik a felek döntését. Jelen esetben a szanálhatósági értékelések elmélyítése vezethetnek oda, hogy teljes körűben értékelhető a preferált szanálási stratégia megvalósíthatósága a leányvállalat tekintetében. *A konkrét döntés rendelkezései véleményem szerint ugyanakkor nem biztosítják, hogy a csoportszintű szanálási hatóság a terv részeként a preferált szanálási stratégiáról rövid időn belül dönteni tudjon figyelemmel arra, hogy szanálhatósági értékelést kell lefolytatni a potenciális szanálhatósági akadályok jelentőségének megítélése érdekében.* A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a teljes körű szanálhatósági értékelések alapján a szanálási terveket a jogszabály által megkövetelt tartalmi elemeket teljes részletezettségében csak évek alatt, többszöri szanálhatósági értékelések

⁶⁷⁷ EBA: Decision of the European Banking Authority on the settlement of a disagreement, 2018. április 27.: <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/16082/82920ed7-eb0b-407f-b1ad-060f47f0bdc4/EBA%20decision%20on%20the%20settlement%20of%20a%20disagreement%20%20between%20the%20SRB%20and%20the%20NBR%20-%20EN.pdf>; Letöltés időpontja: 2021. augusztus 29.

keretében lehet kidolgozni. Az EBA is tudatában van annak, hogy a szanálhatóság biztosítása időigényes, az intézményeknek és a szanálási hatóságoknak a szanálhatósággal összefüggő kötelezettségei teljesítésének elősegítése céljából iránymutatásokat fog közzé tenni, amelyeknek 2024. január 1-jéig kell megfelelni⁶⁷⁸.

Az EBA döntésével szemben jogorvoslatnak van helye a döntés közzétételétől számított három hónapon belül, amelyről a fellebbviteli tanács dönt. A fellebbezésnek nincs halasztó hatálya⁶⁷⁹. A fellebbviteli tanács határozata keresettel megtámadható az Európai Unió Bírósága előtt⁶⁸⁰.

A szanálási terv és a szanálhatóság értékelésére irányuló együttes döntés hiányának következménye, hogy a leányvállalatok szanálási hatóságainak saját maguknak kell határozatot hozniuk, valamint el kell készíteniük és naprakészen kell tartaniuk a joghatóságuk alá tartozó szervezetek szanálási tervét⁶⁸¹. Azok a további szanálási hatóságok, amelyek nem jelezték egyetértésük hiányát, együttes döntést hozhatnak a joghatóságuk alá tartozó csoporthoz tartozó vállalkozásokra vonatkozó csoportszintű szanálási tervről (részleges együttes döntés)⁶⁸².

Lényeges további aspektus, hogy mind az együttes döntésnek, mind az EBA mediációnak korlátja, előbbi esetben, amennyiben a nézetkülönbség témája ütközik a tagállam költségvetési hatáskörével, utóbbi esetben pedig, ha hatást gyakorol a hatóság tagállamának költségvetési hatáskörére. Ebben az esetben a csoportszintű szanálási hatóságnak meg kell indítani a csoportszintű szanálási terv és az MREL-követelmény újraértékelését⁶⁸³. *Meglátásom szerint e korlát meglehetősen ritkán fordulhat elő figyelemmel arra, hogy a költségvetést esetlegesen érintő rendkívüli állami pénzügyi támogatással a szanálási terv nem számolhat*⁶⁸⁴.

13.2.4. Az MREL-követelmény megállapításával kapcsolatos együttes döntések

Az MREL-követelmények megállapításával összefüggésben a BRRD a 2019. májusi módosítását megelőzően (BRRD I) együttes döntésben került meghatározásra egyrészt az EU-szintű anyavállalat által teljesítendő összevont alapú MREL-követelmény, másrészt a leányvállalatok által külön-külön, egyedileg teljesítendő követelményszint⁶⁸⁵. Amennyiben nem született együttes döntés a négy hónap alatt, abban az esetben az összevont alapú követelmény

⁶⁷⁸ EBA: Consultation Paper Guidelines for institutions and resolution authorities on improving resolvability (EBA/CP/2021/12); https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Consultations/2021/Consultation%20for%20institutions%20and%20resolution%20authorities%20on%20improving%20resolvability/964043/CP%20on%20draft%20GL%20on%20resolvability.pdf; Letöltés időpontja: 2021. december 19.

⁶⁷⁹ EBA-rendelet 60. cikk (1) bekezdés

⁶⁸⁰ EBA-rendelet 61. cikk (1) bekezdés

⁶⁸¹ BRRD 13. cikk (6) bekezdés

⁶⁸² BRRD 13. cikk (7) bekezdés

⁶⁸³ BRRD 13. cikk (9)-(10) bekezdései

⁶⁸⁴ BRRD 10. cikk (3) bekezdés a) pont

⁶⁸⁵ BRRD I 45. cikk (8)-(10) bekezdései

vonatkozásában a csoportszintű szanálási hatóságnak kellett egyedi döntést hoznia figyelemmel a leányvállalatokért felelős szanálási hatóságok értékelésére. Egyedi leányvállalati MREL együttes döntés hiányában az illetékes leányvállalatokért felelős szanálási hatóságoknak egyedileg kellett megállapítaniuk az MREL-követelményt figyelemmel a csoportszintű szanálási hatóság véleményére és fenntartásaira.

Mindkét együttes döntés esetében a négy hónap lejárta előtt lehetőség van kötelező érvényű EBA mediációra. Összevont alapú MREL együttes döntés esetén e lehetőséget a leányvállalatokért felelős szanálási hatóságok kezdeményezhetik, amíg az egyedi leányvállalati MREL együttes döntéshozatal során pedig a csoportszintű szanálási hatóság.

A BRRD fent említett 2019. évi felülvizsgálatát követően elfogadott módosítások (BRRD II) nyomán az MREL-követelmény együttes döntés keretében történő meghatározásának szabályai csak annyiban változtak, amennyiben szükségessé vált azok megfeleltetése a módosult szabályoknak. Figyelemmel arra, hogy bevezetésre került a szanálás alá vonható szervezet (akivel szemben szanálási intézkedés kerül elrendelésre, illetve végrehajtásra)⁶⁸⁶, valamint a szanálás alá vonható csoport (a szanálás alá vonható szervezet és leányvállalatai, amelyek nem szanálás alá vonható szervezetek és más szanálás alá vonható szervezet leányvállalatainak sem minősülnek)⁶⁸⁷ fogalmi, továbbá a módosítást követően nem a teljes bankcsoport, hanem a szanálás alá vonható csoport szintjén kell összevont alapon teljesíteni a követelményt, együttes döntés hiányában nem a csoportszintű szanálási hatóságnak, hanem a szanálás alá vonható szervezet szanálásáért felelős hatóságnak kell meghoznia a döntést azzal, hogy figyelembe kell venni a szanálás alá nem vonható leányvállalatokért felelős hatóságok mellett a csoportszintű szanálási hatóság értékelését is, amennyiben utóbbi eltérő hatóság a csoportszintű szanálási hatóságtól. Az egyedi leányvállalati MREL-követelmény esetén is, amennyiben különböző a csoportszintű és a szanálás alá vonható szervezetért felelős szanálási hatóság, utóbbi értékelését is figyelembe kell vennie a leányvállalatért A felelős szanálási hatóságnak együttes döntés hiányában⁶⁸⁸.

13.2.5. Együttműködés harmadik országok hatóságaival

BRRD alapján a harmadik országokkal való együttműködés többszintű lehet. Az EU nemzetközi szerződést köthet harmadik országgal a szanálási területen való együttműködésről. A

⁶⁸⁶ BRRD II 2. cikk (1) bekezdés (83a) pont

⁶⁸⁷ BRRD II 2. cikk (1) bekezdés (83b) pont

⁶⁸⁸ BRRD II 45h cikk (4) és (5) bekezdések

tagállamok is megállapodhatnak harmadik országokkal mindaddig, amíg az EU az adott ország között a megállapodás nem lép hatályba⁶⁸⁹.

Az EU és a harmadik ország közötti nemzetközi szerződés hiányában, valamint amennyiben a nemzetközi szerződés a harmadik ország hatósága által fogatosítandó intézkedések elismeréséről és végrehajtásáról nem rendelkezik, az európai szanálási kollégium tagjainak együttes döntésétől függ, hogy elismerik-e és végrehajtják az érintett, EU-n kívüli hatóság döntését⁶⁹⁰. A tagállami hatóságok az együttes döntés ellenére is megtagadhatják a harmadik ország hatósága döntésének elismerését és végrehajtását (például hátrányos következménnyel járna az adott tagállam pénzügyi stabilitására, a tagállami hitelezők, különösen a betétesek, a harmadik országbeli érintett hitelezőkkel nem részesülnének azonos elbánásban)⁶⁹¹. Európai szanálási kollégium vagy együttes döntés hiányában minden érintett szanálási hatóságnak önállóan kell döntenie⁶⁹².

Az EBA is köthet nem kötelező érvényű keretmegállapodásokat meghatározott feltételek esetén harmadik országok hatóságaival ameddig az EU és a harmadik ország között szanálási vonatkozású nemzetközi szerződés nem lép hatályba, illetve a megállapodás ezt követően érvényben maradhat azon területek tekintetében, amelyeket az EU és a harmadik ország közötti nemzetközi szerződés nem szabályoz. A keretmegállapodások kiterjedhetnek a szanálási tervek készítésére, a szanálhatósági értékelésre, a szanálhatóság akadályainak elhárítására, a korai beavatkozási intézkedésekre, a szanálási eszközök és hatáskörök gyakorlására⁶⁹³.

Emellett az uniós felügyeleti és szanálási hatóságok is köthetnek harmadik országok hatóságaival nem kötelező érvényű együttműködési megállapodásokat meghatározott feltételek esetén az EBA által kötött megállapodások keretei között⁶⁹⁴. E megállapodások leglényegesebb területe az információcsere, emellett szabályozható a jelentős intézkedést megelőző figyelmeztetés vagy konzultáció az érintett EU-s és harmadik ország hatóságai között, valamint a nyilvános kommunikáció a közös szanálási eljárásokban⁶⁹⁵.

13.3. Következtetések az együttműködésre vonatkozóan

A sikeres szanálás nélkülözhetetlen előfeltétele az érintett hatóságok közötti együttműködés. A felügyeleti hatóságok folyamatosan nyomon követik az engedélyezés folyamatától annak esetleges visszavonásáig az érintett szervezet működését, így széleskörű információval tudnak szolgálni a

⁶⁸⁹ BRRD 93. cikk

⁶⁹⁰ BRRD 94. cikk (1)-(2) bekezdések

⁶⁹¹ BRRD 95. cikk

⁶⁹² BRRD 94. cikk (3) bekezdés

⁶⁹³ BRRD 97. cikk (1)-(3) bekezdései

⁶⁹⁴ BRRD 97. cikk (4) bekezdés

⁶⁹⁵ BRRD 97. cikk (5) bekezdés

szanálási hatóságok számára, amely nagyban segíti a szanálási tervezést és végrehajtást egyaránt, ideértve a megfelelő veszteségviselési és feltőkésítési kapacitás felépítését, támaszkodva a felügyeleti hatóság tőkekövetelmény megállapításával összefüggő értékelésére. Ebből következően a felügyeleti és szanálási hatóságok között a legszorosabb az együttműködés.

Az eddigi szanálási eljárásokból levont tapasztalatok azt mutatják, hogy a döntően a kollektív pénzalapok finanszírozási hozzájárulására is szükség volt a szanálási eljárásokban. A megfelelő mértékű források rendelkezésre bocsátása szempontjából előnyös, hogy jellemzően mind a felügyeleti, mind a szanálási hatóságoknak szerepük van a kollektív pénzalapok irányításában. Megjegyzem, hogy a betétbiztosítási rendszer szanálási célú felhasználása csak korlátozott mértékben lehetséges a szigorú jogszabályi feltételek miatt, amely szabályok könnyítésére lenne szükség a finanszírozási lehetőségek bővítése céljából.

Az illetékes minisztérium szerepe elsősorban a költségvetési források igénybevételéhez, illetve az állami pénzügyi stabilizációs eszközök alkalmazásához kapcsolódik. Figyelemmel arra, hogy a szanálás egyik fontos célja a rendkívüli állami pénzügyi támogatás minimalizálása, emiatt a jogszabályi feltételekből következően is felhasználásuk, mint végső lehetőség vehető számításba. Megjegyzem, hogy a szanálási tervek nem számolhatnak rendkívüli állami pénzügyi támogatás igénybevételével.

A határon átnyúló intézménycsoportok esetén még hangsúlyosabbá válik nemcsak a különböző funkciót ellátó hatóságok (szanálási, felügyeleti), hanem az eltérő tagállamok, illetve harmadik országok szanálási hatóságainak együttműködése, amelynek fórumai az EU-ban a szanálási kollégiumok, illetve európai szanálási kollégiumok. Kiemelten fontos, hogy az érintett hatóságok között meglegyen a bizalom az elhatározott intézkedések összehangolt végrehajtása érdekében, emiatt a legfontosabb kérdésekben a szanálási hatóságoknak egyhangúlag kell a döntéseket meghozniuk (együttes döntések). Az együttes döntések azonban az érintett intézményeket közvetlenül nem kötelezik. Amennyiben az együttes döntés alapján az intézményt kötelezni kell (például az MREL-követelmény teljesítésére), azt az érintett tagállam nemzeti jogszabályai alapján kell az intézménnyel szemben kikényszeríteni. A harmadik országok érintett hatóságaival is fontos az együttműködés kialakítása, a szanálási kollégiumokban való megfigyelőként történő kooperáció mellett hasznosak lehetnek a különböző együttműködési megállapodások is.

14. A SZANÁLÁSI ELJÁRÁS, MINT KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS

A szanálási eljárás Magyarországon közigazgatási hatósági eljárás, amelyben az MNB hatóságként jár el⁶⁹⁶. A szanálási hatóság közigazgatási hatósági hatásköre azonban a szanálási funkció tekintetében a szanálás lefolytatására irányuló eljáráson kívül szélesebb tevékenységi körre terjed ki, amelyből egy eljárástípus a szanálás lefolytatására irányuló eljárás. A szanálási feladatkörében eljáró MNB szanálhatóság értékelésére irányuló eljárást, szanálhatóság akadályainak megszüntetésére irányuló eljárást, szanálás lefolytatására irányuló eljárást, szanálási vagyoneértékelés lefolytatására irányuló eljárást, tőkeelemek leírására vagy átalakítására irányuló eljárást folytat le⁶⁹⁷. A felsorolás ugyanakkor nem tekinthető kimerítőnek, mivel a CRR módosítások 2019. június 28-i hatályba lépésével az eljárások tovább bővültek a leírható, illetve átalakítható kötelezettséginstrumentumok lehívásának, visszaváltásának, visszafizetésének, visszavásárlásának, lejárati előtti engedélyezésével is⁶⁹⁸.

Fontos megjegyezni, hogy a BRRD alapvetően az anyagi jogi szabályok terén követelte meg a nemzeti szabályok harmonizációját, eljárásjogi kérdésekben tágabb mozgásteret biztosított a tagállamoknak a nemzeti szabályaik kialakításában. A harmonizáció az eljárásjogi szabályok tekintetében elsősorban a hatóságok közötti határon átnyúló döntéshozatali eljárások, a szanálhatósági akadályok elhárítása, a harmadik ország joga alatti kötelezettségeket keletkeztető szerződésekbe foglalandó „bail-in klauzula”-tól történő eltekintés lehetősége, a különböző értesítési és közzétételi kötelezettségek, valamint annak tekintetében áll fenn, hogy szanálás álló intézmény esetében a rendes fizetéképtelenségi eljárás csak akkor kezdődhessen meg, ha ezt a szanálási hatóság kezdeményezi, valamint hogy rendes fizetéképtelenségi eljárás alá helyező határozatot csak a szanálási hatóság beleegyezésével lehessen meghozni⁶⁹⁹. Fontos megjegyezni, hogy nemzeti hatáskörben maradt annak szabályozása, hogy az érintett nemzeti hatóság az irányelv által előírt kötelezettséget az érintett szervezettel szemben milyen módon kényszeríti ki, különös tekintettel a közigazgatási hatósági eljárások szabályaira.

14.1. Az eljárást szabályozó jogszabályok egymáshoz való viszonya

A szanálási feladatkörében eljáró MNB közigazgatási hatósági eljárásai szabályrendszerének bemutatásakor abból kell kiindulni, hogy általános jelleggel az MNB által folytatott közigazgatási hatósági eljárások szabályait az MNBtv. határozza meg. Az MNBtv. és az általános közigazgatási

⁶⁹⁶ MNB tv. 45. § b) pont

⁶⁹⁷ Szantv. 104. § (2) bekezdés

⁶⁹⁸ CRR 77. cikk (2) bekezdés, 78a. cikk

⁶⁹⁹ BRRD 86. cikk (1) bekezdés

rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) viszonya sajátosan alakul. Nem tekinthető általános jelleggel az Ákr. az MNBtv. háttérjogszabályának, hanem csak azoknak a rendelkezéseknek a tekintetében, amelyeket az MNBtv. kifejezetten nevesít⁷⁰⁰. Emellett az MNBtv.-hez képest a szanálási funkció közigazgatási hatósági hatáskörei tekintetében speciális eljárásjogi szabályokat a Szantv. rögzít. A jogalkalmazás biztonságát erősíti, hogy 2020. december 26. óta törvényi szinten került rögzítésre az MNBtv. és a Szantv. viszonya. A Szantv. által nevesített közigazgatási hatósági eljárásokban a Szantv.-ben nem szabályozott kérdésekben az MNBtv. hatósági eljárások közös szabályaira vonatkozó fejezetét megfelelően alkalmazni kell⁷⁰¹.

A szanálási feladatkörében eljáró MNB által lefolytatható közigazgatási hatósági eljárások speciális szabályai a szanálás sajátosságaihoz igazodnak, így kiemelten fontos szempont az eljárás gyors lefolytatása a hatékonyság elvének érvényesülése céljából, bizonyos helyzetekben átláthatóság biztosítása (például vagyoneértékesítés szanálási eszköz alkalmazásának követelményei), más esetekben ugyanakkor – elsősorban a pénzügyi stabilitás védelme érdekében – a bank-, értékpapír- és üzleti titok védelme miatt pedig bizonyos ügyféljogok (például iratbetekintés) gyakorlása az Ákr. szabályaihoz képest szigorúbb feltételek mellett történhet. Az alábbiakban azt emelem ki, hogy a szanálási vonatkozású hatósági eljárásokban a pénzügyi stabilitás megőrzésének érvényre juttatása mellett mely szabályok biztosítják az átláthatóságot, mely esetekben indokolt szigorúbb szabályok megállapítása a pénzügyi stabilitási szempontok miatt.

14.2. Átláthatóság és pénzügyi stabilitási indokok miatti eltérő szabályok

A vagyoneértékesítés szanálási eszköz alkalmazása során követendő átláthatósági szabályokról már részletesen értekeztem. Az átláthatóságot szavatolja továbbá az értesítési és közzétételi kötelezettségek, amelyek meghatározzák, hogy bizonyos eljárási cselekmények esetén (szanálási feltételek megállapítása, szanálás elrendelése, szanálási intézkedés alkalmazása) meghatározott hazai és európai uniós hatóságokat, a szanálás alatt álló intézmény munkavállalói képviselőit értesíteni kell⁷⁰², illetve mind a szanálási feladatkörében eljáró MNB, mind az érintett szervezet honlapján a jogszabály szerinti információkat kell közzétenni. *Nézetem szerint az átláthatóság és azon keresztül a kiszámíthatóság biztosítása amiatt fontos, hogy mind a pénzügyi közvetítőrendszerrel szembeni, mind a szanálás alatt álló intézménnyel vagy adott esetben az átruházott instrumentumokat átvevő intézménnyel szembeni piaci bizalom fennmaradjon, így kerülve el az esetleges fertőző hatások tovább terjedését.*

⁷⁰⁰ MNBtv. 46. § (1)-(2) bekezdések

⁷⁰¹ Szantv. 104/A. §

⁷⁰² Szantv. 20. § (3a) bekezdés

Az általános szabályokhoz képest kiemelendő az iratbetekintési jog gyakorlásának terjedelme. Az Ákr. alapján az ügyfél az eljárás bármely szakaszában és annak befejezését követően is betekinthez az eljárás során keletkezett iratba⁷⁰³, az iratbetekintésnek korlátja egyrészt, hogy nem lehet betekinteni a döntés tervezetbe, másrészt olyan iratba, amely alapján védett adatra vagy személyes adatra vonható le következtetés, amennyiben törvényi feltételei nem állnak fenn⁷⁰⁴. A Szantv. alapján az ügyfél iratbetekintési joga fentiekén túl abban az esetben is korlátozható, ha az iratok tartalmának megismerése az eljárás eredményességét veszélyezteti, vagy harmadik személy törvény által védeni rendelt adatához való jogosulatlan hozzáférést eredményezné⁷⁰⁵. A bizonyítási eljárás vonatkozásában az Ákr. azon szabályát sem kell alkalmazni, amely szerint amennyiben a hatóság által bizonyítási eljárás lefolytatására került sor és az ügyfél számára nem volt biztosítva, hogy minden bizonyítékot megismerjen, az ügyfelet értesíteni kell, hogy - az iratokba való betekintés szabályai figyelembevételével - megismerhesse a bizonyítékokat, és további bizonyításra irányuló indítványt terjeszthessen elő⁷⁰⁶.

Az MNB az ügyfél kérelmére nem folytat le e törvény szerinti feladatkörébe tartozó eljárást⁷⁰⁷. Megjegyzem, hogy a szanálási hatóság hivatalból vizsgálja – a Szantv. által előírt Felügyelettel való munkamegosztásnak megfelelően – a szanálási feltételek fennálltát, illetve a feltételek együttes bekövetkezése esetén köteles a szanálás lefolytatására irányuló eljárást elrendelni. Kiemelendő azonban, hogy a fizetésképtelenség vagy várható fizetésképtelenség bekövetkeztéről az intézmény köteles értesíteni a Felügyeletet⁷⁰⁸. A pénzügyi stabilitást szolgálja, hogy az ügyfél az eljárás szünetelését nem kérheti⁷⁰⁹.

Az érintett szervezetet a szanálási feladatkörében eljáró MNB eljárása lefolytatásáról - annak megkezdése előtt legalább tizenöt nappal - írásban értesíteni kell, ugyanakkor ettől el lehet tekinteni, ha az előzetes értesítés az eljárás eredményességét veszélyezteti⁷¹⁰. *Véleményem szerint e rendelkezés is a pénzügyi stabilitás megóvását szolgálhatja, amennyiben egy előzetes értesítés egy szanálási eljárás eredményességét hátrányosan befolyásolná.* A rendelkezés azonban a szanálási feladatkörében eljáró MNB által lefolytatható más közigazgatási hatósági eljárása esetén is alkalmazható.

⁷⁰³ Ákr. 33. § (1) bekezdés

⁷⁰⁴ Ákr. 34. § (1)-(2) bekezdés

⁷⁰⁵ Szantv. 107. § (8) bekezdése

⁷⁰⁶ Ákr. 76. §

⁷⁰⁷ Szantv. 112. § (2) bekezdés

⁷⁰⁸ Szantv. 113. § (1) bekezdés

⁷⁰⁹ Szantv. 103. § (4) bekezdés

⁷¹⁰ Szantv. 107. § (1) bekezdés

A szanálási hatóság döntéseihez kiemelten fontos a szükséges adatok megfelelő időben történő rendelkezésre bocsátása, ahogy már az előző fejezetekben is utaltam rá. A szanálási feladatkörében eljáró MNB főszabály szerint csak azokat az adatokat kérheti be az intézményektől, amelyek a Felügyelet, a jegybanki vagy a makroprudenciális feladatkörében eljáró MNB-nek nem áll a rendelkezésére, ugyanakkor a bekérhető információk köre széleskörű⁷¹¹. A tényállás tisztázása érdekében bármely személy vagy szervezet köteles a szükséges felvilágosítást írásban is megadni, illetve az ellenőrzés tárgyával összefüggő iratokat a szanálási feladatkörében eljáró MNB-nek megküldeni⁷¹².

Emellett az Ákr. kapcsolattartásra vonatkozó általános szabályai⁷¹³ vonatkozásában is eltérően szabályoz a Szantv. meglátásom szerint szintén a pénzügyi stabilitási szempontokra figyelemmel. A szabályozás alapján nem az ügyfél, hanem a szanálási feladatkörében eljáró MNB választja meg a kapcsolattartás formáját, amelyről az más módra nem térhet át⁷¹⁴, ugyanakkor „az eljárás résztvevői részére – az ügyfél képviselője kivételével - és más hatóság részére a rendelkezésére álló iratokat az eljárás nyelvén és - ellentétes nyilatkozatuk hiányában - magyar nyelvű fordításban adja át”⁷¹⁵. *Meglátásom szerint a határon átnyúló válságkezelés elősegítése céljából jogosult a szanálási hatóság a magyar nyelv kötelező használatától eltekinteni*⁷¹⁶.

A pénzügyi stabilitás megóvása miatti gyors eljárás elősegítése érdekében az osztrák közigazgatási jog egy jogintézményének átvételére tennék javaslatot. A hivatalbóliség elve alapján a közigazgatási hatóság hivatalból állapítja meg a tényállást. A jogilag és ténybelileg megalapozott döntés meghozatalához elengedhetetlen a tényállás tisztázása. A tényállás tisztázása történhet a rendelkezésre álló információk vagy bizonyítási eljárás alapján⁷¹⁷. A szakirodalomban uralkodó felfogás alapján a bizonyítási terhet egyre inkább a hatóságra kell telepíteni – ahogy Rózsás Eszter fogalmaz – „a modern igazgatási technika lehetővé teszi”, hogy a hatóságnál rendelkezésre álljanak azok az ügy eldöntéséhez szükséges információk⁷¹⁸. Azonban a pénzügyi stabilitás megóvása miatti gyors eljárás igénye esetén előfordulhat, hogy a szanálási hatóság számára rövid idő áll rendelkezésre a tényállás tisztázására irányuló kötelezettségének teljesítésére. *Emiatt érdemes lenne megfontolni az osztrák általános közigazgatási hatósági eljárás szabályairól szóló törvénynek*

⁷¹¹ Szantv. 6. § (2) bekezdés, 105. § (1)-(4) bekezdések

⁷¹² Szantv. 107. § (6) bekezdés

⁷¹³ Ákr. 26. §

⁷¹⁴ Szantv. 105. § (5) bekezdés

⁷¹⁵ Szantv. 106. § (2) bekezdés

⁷¹⁶ Szantv. 106. § (1) bekezdés

⁷¹⁷ Rózsás Eszter: A közigazgatási hatósági eljárás alapintézményei In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatasi-hatosagi-eljaras-alapintezmenyei> (2022), 33. bekezdés

⁷¹⁸ Rózsás, 33. bekezdés

nemcsak a szanálási eljárásokban irányadó rendelkezését, amely alapján a hatóság – többek között – veszélyhelyzetben nélkülözhetetlen intézkedések végrehajtása érdekében jogosult bizonyítási eljárás lefolytatása nélkül döntést hozni (Mandatsbescheid), amelyet később, a teljeskörűség biztosítása érdekében ki kell egészítenie (Vorstellungsbescheid)⁷¹⁹. Az osztrák szanálási hatóság a HETA ASSET RESOLUTION AG-vel szembeni szanálási eljárásban, a hitelezői feltőkésítés alkalmazásakor élt ezzel a lehetőséggel.

14.3. Szanálhatósági értékelések közigazgatási hatósági vonatkozásai

A szanálási hatóságok feladatainak jelentős részét teszi ki a szanálhatósági értékelések figyelemmel arra, hogy azt minden a BRRD hatálya alá tartozó intézmény vonatkozásában le kell folytatni, a gyakoriság tekintetében ugyanakkor lehet eltérés.

Magyarországon a szanálhatósági értékelések végzésére a szanálási feladatkörében eljáró MNB joghatósága alá tartozó intézmények vonatkozásában közigazgatási hatósági eljárás keretében kerül sor, amelyben az ügyfélminőséget az alapozza meg, hogy az érintett intézményt az MNB a szanálhatósági vizsgálat keretében az ellenőrzése alá vonja. A szanálhatósági vizsgálat speciális eljárási szabályait a Szantv. tartalmazza, amelynek mintájául az MNB felügyeleti ellenőrzési eljárásainak szabályai szolgáltak. A szanálási feladatkörében eljáró MNB-nek 9 hónapja van a vizsgálati jelentésének elkészítésére, az elkészítésre és közlésre nyitva álló határidő egy alkalommal, 6 hónappal meghosszabbítható⁷²⁰. Az eljárás alá vont szervezet a vizsgálati jelentésre kézhezvételétől számított 20 napon belül írásban észrevételt tehet. Amennyiben az időtartam az intézkedés eredményességét veszélyeztetné, ennél rövidebb határidő is megállapítható, amelynek legalább 8 napnak kell lennie⁷²¹. A szanálási feladatkörében eljáró MNB az észrevétel kézhezvételétől vagy a határidő eredménytelen elteltét követő 90 napon belül hoz döntést⁷²².

Véleményem szerint a szanálhatósági értékelések vonatkozásában indított közigazgatási hatósági eljárások tekintetében a legnagyobb kihívást a több tagállamban működő bankcsoportok esetében a szanálási kollégiumok keretében elfogadott együttes döntések ütemezésével való összhang megteremtése jelenti, hogy a szanálhatósági értékelések az együttes döntések megalapozásához szükséges információkat a kellő időben tudják szolgáltatni.

⁷¹⁹ Allgemeines Verfassungsgesetz 57. § (1) bekezdés

⁷²⁰ Szantv. 108. § (1) bekezdés

⁷²¹ Szantv. 108. § (4) bekezdés

⁷²² Szantv. 108. § (5) bekezdés Megjegyzem, hogy a Szantv. 109. § (1) bekezdése alapján, ha a vizsgálati/csoportvizsgálati jelentés megküldését követően az ügy érdemi vizsgálatára lényeges kihatással járó új adat, tény vagy információ jut a szanálási feladatkörében eljáró MNB tudomására, amely miatt szükséges a jelentés módosítása vagy kiegészítése, a jelentés vagy annak módosított, kiegészített része ismételt észrevételezésre küldhető meg.

14.4. A szanálási vonatkozású jogorvoslati eljárások sajátosságai

A válságba került intézmény tulajdonosai és hitelezői jelentős érdeksérelmet szenvedhetnek el a követeléseik leírása vagy átalakítása révén, emiatt a szanálási hatósági döntésekkel szembeni jogorvoslat kérdésköre kiemelt jelentőséggel bír. A BRRD preambuluma rögzíti: „A Charta 47. cikkével összhangban az érintett feleknek joguk van a tisztességes eljáráshoz és az őket érintő intézkedésekkel szembeni hatékony jogorvoslathoz. Ezért biztosítani kell a szanálási hatóságok által hozott határozatok ellen való fellebbezés jogát”⁷²³.

14.4.1. A bírói jogvédelemhez való jog és a pénzügyi stabilitás megőrzésének, mint általános célkitűzésnek a viszonya

A korábbi fejezetekben már bemutattam és értékeltem az Európai Bíróság legfontosabb, szanálási vonatkozású ítélkezési gyakorlatát a tárgyalt témákhoz kapcsolódóan. E körben mégis szükségesnek tartom kiemelni, hogy az Európai Bíróság a tulajdonjog védelméhez hasonlóan a bírói jogvédelemhez való jogot sem tekinti abszolút jognak, amelyet a Banco Popular szanálásával összefüggésben, a Banco Santander SA és társai ítéletében is megerősített (C-410/20. számú ügy 47. pont). Ismét utalnék az Alapjogi Charta 52. cikkére, amely szerint a Chartában elismert jogok és szabadságok az arányosság elvére figyelemmel korlátozhatóak, amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja. Az ítélet 36. pontjában kimondásra került, hogy a „bank- és pénzügyi rendszer stabilitásának biztosítására, valamint a rendszerszintű kockázat elkerülésére irányuló célkitűzések az Unió által elérni kívánt általános érdekű célkitűzések [...], Így, jóllehet egyértelmű közérdek fűződik annak biztosításához, hogy a részvényesek és hitelezők védelme az egész Unióban erős és egységes legyen, ez az érdek nem tekinthető úgy, mint amely minden körülmények között érvényesül a pénzügyi rendszer stabilitásának biztosítására irányuló közérdekkel szemben”. *A bírói jogvédelemhez való jog korlátozhatósága mellett – véleményem szerint annak ellentételezéseként – ugyanakkor az ítélet leszögezte, hogy a részvényeseket és hitelezőket az NCWO-elv (egy részvényes, hitelező sem járhat rosszabbul szanálás során, mint ahogy felszámolási eljárás esetén járt volna) biztosítása érdekében védelmi mechanizmus illeti meg, nem járhatnak rosszabbul, mintha az intézményt rendes fizetésektelenségi eljárás keretében felszámolták volna*⁷²⁴. A védelmi mechanizmus lényege, hogy az NCWO-elv megsértése esetén, azaz, ha az NCWO-értékelés megállapítása alapján a részvényesek, hitelezők rosszabbul jártak a szanálás során, mint ahogyan felszámolási eljárásban jártak volna, a két eljárás közötti bánásmód

⁷²³ BRRD preambuluma 88. bekezdés

⁷²⁴ C-410/20. számú ügy 48. pont

különbözete tekintetében kártalanításra tarthatnak igényt, amely a szanálásfinanszírozási rendszerből kerül kifizetésre⁷²⁵.

Összegezve, a tulajdonjog védelméhez hasonlóan a bírói jogvédelemhez való jog is korlátozható a pénzügyi stabilitás biztosítása, mint általános érdekű célkitűzés érdekében. A részvényeseket és hitelezőket azonban egy speciális, a fentiekben már hivatkozott védelmi mechanizmus illeti meg. Meglátásom szerint a tulajdonosok és hitelezők jogai megóvásának legfontosabb garanciája az NCWO-elv megsértése esetén történő kártalanítás.

A jogorvoslat jogkövetkezménye szempontjából kiemelten fontos szabály, hogy a BRRD alapján a szanálás során jóhiszeműen szerző harmadik felek jogait a bíróság esetleges, a közigazgatási cselekményt felülbíráló döntése nem érintheti, annak az intézkedés eredményeként elszenvedett veszteség kompenzálására kell korlátozódnia⁷²⁶. Ebből az következik, hogy a szanálási intézkedés végrehajtását megelőző állapotot nem lehet visszaállítani még a jogorvoslat következtében sem, emiatt is lényeges garancia a kártalanításra való jogosultság, amelynek fedezetét a szanálásfinanszírozási rendszer (Magyarországon a Szanálási Alap) biztosítja.

14.4.2. A Szantv. jogorvoslati szabályai

Az alábbiakban a szanálási feladatkörében eljáró MNB döntéseivel szemben igénybe vehető jogorvoslat eljárásjogi aspektusait emelem ki, különös tekintettel azok illeszkedését a BRRD által előírt követelményekhez.

A jogorvoslat tekintetében fontos megjegyezni, hogy az Ákr. alapelvi szinten nem tartalmazza a jogorvoslathoz való jogot, az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből azonban a jogorvoslathoz való jognak a közigazgatási hatósági eljárásokban történő biztosításának követelménye levezethető: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” A jogorvoslathoz való jog gyakorlásának ebből következően a szanálási eljárásokban is érvényesülnie kell, annak biztosítását a BRRD – ahogy a fejezet bevezetőjében már említésre került – is előírja a tagállamok számára: „A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a válságkezelési intézkedések meghozatalára vonatkozó határozatok által érintett személyeknek legyen joguk a határozat ellen fellebbezni”⁷²⁷.

⁷²⁵ BRRD 75. cikk

⁷²⁶ BRRD 85. cikk (4) bekezdés

⁷²⁷ BRRD 85. cikk (3) bekezdés

A fellebbezési eljárás a magyar terminológia alapján a közigazgatási hatósági döntésekkel szembeni rendes jogorvoslatok egyik típusa, emiatt a jogorvoslat kifejezés használata célszerűbb lett volna az irányelv magyar fordításában (az EU egyik hivatalos nyelveként kötelező érvénnyel bír), mivel a szanálási vonatkozású közigazgatási hatósági döntésekkel szembeni jogorvoslatként kizárólag a közigazgatási per vehető igénybe. E megoldás illeszkedik az Ákr. koncepciójához, amely a korábbi szabályozáshoz képest a kérelemre induló jogorvoslati eljárások közül valójában a közigazgatási pert teszi főszabállyá, fellebbezni csak törvény kifejezett rendelkezése alapján lehet. Meglátásom szerint a fellebbezés lehetőségének hiányát a törvény az MNB hatáskörébe tartozó más hatósági eljárásokhoz hasonlóan az MNB-nek a közigazgatási szervezetrendszerben elfoglalt sajátos helyzete miatt sem teszi lehetővé tekintettel arra, hogy nincs olyan másodfokú hatóság, amely elbírálná a döntését. A szanálási funkcióval összefüggő hatósági eljárások így egyfokú eljárásoknak tekinthetők.

A BRRD a jogorvoslatokkal szembeni követelményként azt támasztja, hogy a felülvizsgálatnak gyorsnak kell lennie, valamint a nemzeti bíróságok saját értékelésük alapjaként használják fel a szanálási hatóságok által az adatok vonatkozásban készített összetett gazdasági értékeléseket⁷²⁸. A jogorvoslat gyorsítását szolgálja többek között, hogy amíg a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) szabályai szerint az első tárgyalást úgy kell kitűzni, hogy az a keresetlevél bírósághoz érkezésétől számított 60 napon belül megtartható legyen⁷²⁹, a szanálási eljárásokkal kapcsolatos közigazgatási perekben 60 napon belül a bíróságak már dönteni kell és határozatát a kihirdetésig írásba foglalnia⁷³⁰.

A Szantv. alapján a bíróság a döntés meghozatalához a szanálási feladatkörében eljáró MNB által a megtámadott döntés előkészítése során készített gazdasági-pénzügyi elemzéseket és számításokat a bizonyítékok között értékeli⁷³¹. A Kp. szerint a bizonyításra a polgári perrendtartás szabályait a bizonyításra vonatkozó fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni⁷³². A bíróság a bizonyítékokat egyenként és összességükben, a megelőző eljárásban megállapított tényállással összevetve értékeli⁷³³. A Pp. a bizonyítékok szabad mérlegelése szabályához képest a Szantv.-ben a gazdasági-pénzügyi elemzések figyelembevételére vonatkozó szabály speciális (a Pp. szerint a bíróság alakszerű bizonyítási szabályokhoz, a bizonyítás meghatározott módjához vagy meghatározott bizonyítási eszközök alkalmazásához nincs kötve, szabadon felhasználhatja a felek

⁷²⁸ BRRD 85. cikk (3) bekezdés

⁷²⁹ Kp. 58. § (2) bekezdés

⁷³⁰ Szantv. 116. § (1) bekezdés h) pont

⁷³¹ Szantv. 116. § (1) bekezdés g) pont

⁷³² a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) 78. § (1) bekezdés

⁷³³ Kp. 78. § (2) bekezdés

előadásait, valamint minden bizonyítékot, amely a tényállás megállapítására alkalmas⁷³⁴). A Szantv.-ből és az irányelvből az következik, hogy a bíróságnak a szanálási hatóság döntésének alapjául szolgáló értékelést mindenképpen értékelnie kell. Megjegyzem, hogy a gyakorlatban feltehetően e rendelkezés nélkül is a bizonyítékok között értékelné az értékeléseket figyelemmel arra, hogy a bíróság döntésének megalapozása szempontjából nélkülözhetetlen információkat tartalmaznak. *Nézetem szerint – összhangban a BRRD preambuluma 89. bekezdésével – a bíróság az értékelés keretében megvizsgálhatja a felhasznált adatokat és hogy azok alátámasztják-e a hatóság következtetéseit.*

A BRRD-ben rögzített további követelményként a jogorvoslat benyújtásához automatikus halasztó hatály nem párosulhat, a döntés azonnal végrehajtható és a végrehajtás felfüggesztése vonatkozásában az a megdönthető vélelem került az irányelvbe foglalásra, hogy annak felfüggesztése ellentétes volna a közérdekkel⁷³⁵. A Szantv.-ben a rendelkezés akként jelenik meg, hogy a bíróság a keresetlevél benyújtásának halasztó hatályát, illetve ideiglenes intézkedést akkor rendelhet el, ha a szanálási értelemben vett /Szantv. 17. § (5) bekezdés/ közérdek indokolja és a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitását, illetve a szanálási célok elérését nem veszélyezteti⁷³⁶.

A BRRD által megkövetelt szempontoknak való megfelelés mellett meglátásom szerint kiemelésre érdemes, hogy a bíróság a jogorvoslati eljárásban milyen tartalmú döntést hozhat. A Kp. a hatályba lépésével főszabálynak tette meg, hogy a bíróság megváltoztathatja a közigazgatási hatóság döntését. Korábban a megsemmisítés és az új eljárásra kötelezés volt a főszabály⁷³⁷. A Kp. általános szabályai szerint az egyfokú közigazgatási eljárásban megvalósított közigazgatási cselekmény esetén – a szanálási vonatkozású eljárások is ilyennek tekintendők – abban az esetben van lehetőség a döntés megváltoztatására, ha – a Kp. 90. § (3) bekezdésében rögzített eseteket kivéve – azt törvény lehetővé teszi⁷³⁸. Emellett a megváltoztatásra abban az esetben is lehetőség van, ha az ügy természete azt megengedi és a megismételt eljárásban a közigazgatási szerv - azonos jogi vagy tényhelyzet alapján - a bíróság jogerős ítéletével ellentétes cselekményt tett⁷³⁹. *Véleményem szerint utóbbi szabály az egyfokú közigazgatási eljárásokra, így a szanálási vonatkozású eljárásokra is irányadó.*

Fentiek alapján a szanálási közigazgatási hatósági döntések megváltoztatására abban az esetben van lehetőség, ha azt törvény kifejezetten megengedi. A Szantv. a Kp.-hez képest fordított

⁷³⁴ a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 263. §

⁷³⁵ BRRD 85. cikk (4) bekezdés

⁷³⁶ Szantv. 116. § (1) bekezdés d) pont

⁷³⁷ T/8016. számú törvényjavaslat indokolása 52. o.

⁷³⁸ Kp. 90. § (1) bekezdés

⁷³⁹ Kp. 90. § (2) bekezdés

szabályozási megoldással él, kimerítő felsorolást ad arra vonatkozóan, hogy mely esetekben nincs helye megváltoztatásnak⁷⁴⁰. A felsorolás széleskörű, a szanálást elrendelő, a szanálási intézkedést alkalmazó döntés mellett szinte valamennyi, egy szanálás lefolytatására irányuló eljárásban gyakorolható hatáskörre kiterjed. Ebből az a következtetés vonható le, hogy a többi esetben a megváltoztatás megengedett. *Nézetem szerint így elsősorban a szanálási tervezéssel összefüggő közigazgatási hatósági döntések esetén lehetséges megváltoztatás.*

A szanálás végrehajtásával összefüggésben a döntések megváltoztatásának tilalma véleményem szerint azzal a fentebb már hivatkozott BRRD szabállyal függ össze, hogy a szanálás során jóhiszeműen szerző harmadik felek jogait a bíróság esetleges, a közigazgatási cselekményt felülbíró döntése nem érintheti, annak az intézkedés eredményeként elszenvedett veszteség kompenzálására kell korlátozódnia, azaz az esetlegesen sérelmet szenvedett tulajdonosok és hitelezők a Szanálási Alapból kártalanításra lesznek jogosultak. Meglátásom szerint a gyakorlatban valamennyi szanálási eszköz (hitelezői feltőkésítés, vagyonértékesítés, áthidaló intézmény, eszközelkülönítés) eszköz esetén sor kell, hogy kerüljön eszközök, jogok, kötelezettségek átruházására, mert önmagában a tulajdoni részesedések leírása nem tudja helyreállítani a tartós életképességet, amennyiben a közérdek szanálási feltétel fennáll.

Kiemelendő, hogy az MNB más közigazgatási hatósági eljárásaiban általános jelleggel kizárásra került a döntés megváltoztatásának lehetősége⁷⁴¹.

A szanálási hatóságot széleskörben illeti meg mérlegelési jogkör, ideértve a szanálási tervezési szakaszban – többek között – az MREL-követelmény meghatározásához kapcsolódóan /például a 100 millió euró alatti mérlegfőösszegű szervezetek közül melyekre irányadó a törvény szerinti minimum MREL-követelménymérték és alárendelési követelmények (fished bank), feltőkésítési mennyiség egyes komponensei/, jelentős szanálhatósági akadály azonosítása vagy a közérdek szanálási feltétel megállapítása során, mivel utóbbi esetben a Szantv. csak a döntés kereteit jelöli ki⁷⁴². A Kp. alapján nincs helye megváltoztatásnak a mérlegelési jogkör gyakorlásán alapuló, a költségvetést érintő kifizetésre vonatkozó közigazgatási cselekmény esetén⁷⁴³. Véleményem szerint a szanálási feladatkörében eljáró MNB közigazgatási hatósági eljárásai – különös tekintettel a szanálás lefolytatására irányuló eljárásokban végrehajtandó szanálási intézkedéseket – jellegüknél

⁷⁴⁰ Szantv. 116. § (3) bekezdés

⁷⁴¹ MNBtv. 57/B. § (2) bekezdés

⁷⁴² 2/2015. (XI.23.) KMK vélemény a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálatáról

⁷⁴³ Kp. 90. § (3) bekezdés c) pont

fogva költségvetési kifizetést nem érinthetnek, így a megváltoztatás lehetősége törvény alapján nem kizárt.

Azonban a bírói gyakorlat a mérlegelési jogkörben hozott döntések érdemi felülvizsgálatára korlátokat alakított ki, emellett a Kp. is tartalmaz rendelkezéseket arra nézve, hogy mérlegelési jogkörben hozott döntések jogszerűsége körében mit kell a bíróságnak vizsgálnia. A bíróság a Kp. alapján a mérlegelési jogkörben megvalósított közigazgatási cselekmény jogszerűsége körében azt is vizsgálja, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta-e, a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból megállapíthatóak-e⁷⁴⁴. A fished banknak minősítés esetén például a Szantv. meghatározza a hatósági mérlegelés feltételeit, amelyeket a hatóságnak kötelezően vizsgálnia kell, mielőtt mérlegelési jogkörét gyakorolná. A Kp. elfogadása előtt kialakított, a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálatáról szóló 2/2015. (XI.23.) KMK vélemény alapján, a mérlegeléshez szükséges feltételek hatóság általi vizsgálatának hiányában, szükségtelen az ügy érdemének bíróság általi vizsgálata, tehát a mérlegelési tevékenységnek a közvetlen vizsgálata. Az ilyen közigazgatási határozat megalapozatlan. A KMK vélemény szerint „a mérlegelési feltételek hiánya esetén a határozat érdemi vizsgálata a közigazgatási hatáskör átvételét jelentené a bíróság részéről.” a Kúria Kfv.III.37.188/2021. számú döntését idézve „a mérlegelési jogkörben hozott döntésnek is törvényesnek kell lennie, megsemmisítésére vagy megváltoztatására csak akkor kerülhet sor, ha a döntés jogszabálysértő. A mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálatának célja a határozat törvényességének elbírálása. [...] A bíróság nem alapozhatja döntését arra, hogy bár a közigazgatási szerv döntése sem jogsértő, a jogszabály adta keretek között, eltérő mérlegelés mellett más, ugyancsak jogszerű döntés is hozható az ügyben”. Ez esetben – ahogy fentebb említésre került –, „a bíróság átvonná a közigazgatási hatóság szerepét, és olyan kérdésben döntene, amely kizárólag a közigazgatási szerv hatáskörébe tartozik. A bírósági jogszerűségi kontroll a hatóság mérlegelési jogköre vonatkozásában a bíróság számára nem biztosít felülmérlegelési lehetőséget”.

Fentiek alapján bár mérlegelés esetén is biztosított a bíróság számára a közigazgatási hatósági döntés megváltoztatásának a lehetősége, az mégis korlátozott, mert a példaként hivatkozott esetben nem dönthet arról, hogy ad-e „fished bank” minősítést egy intézménynek, csak azt értékelheti, hogy a hatóság a Szantv. által előírt értékelési szempontokat figyelembe vette, a törvény keretein nem terjeszkedett túl. *Meglátásom szerint így a szanalási vonatkozású közigazgatási cselekmények*

⁷⁴⁴ Kp. 85. § (5) bekezdés

felülbírálasakor a bíróság döntése nagyrészen az alapul szolgáló közigazgatási hatósági döntés megsemmisítésére vagy hatályon kívül helyezésére irányulhat.

Jelen értekezésben hangsúlyosan törekedtem megjeleníteni a szanálás során a teherviselés szabályait. A jogorvoslat tekintetében is kiemelem, hogy a szabályozás több helyen külön is rendelkezik egyes intézkedésekkel szemben a tulajdonosok és hitelezők által igénybe vehető jogorvoslat lehetőségével. Jóllehet, a szanálás alatt a tulajdonosi jogokat a szanálás alatt álló intézmény vonatkozásában közvetlenül vagy közvetve a szanálási hatóság gyakorolja, a Szantv. kifejezetten rendelkezik arról, hogy a szanálási feladatkörében eljáró MNB, valamint a szanálási biztos által a szanálás alatt álló intézménnyel kapcsolatos tulajdonosi vagy ügyvezetési jogok gyakorlása során hozott társasági határozatok bírósági felülvizsgálatára a pert az érintett tulajdonos is megindíthatja⁷⁴⁵.

14.5. Összegzés

A szanálási vonatkozású közigazgatási hatósági eljárások szabályai illeszkednek a szanálási eljárás sajátosságaihoz. *Véleményem szerint az egyedi szabályok alapvetően a pénzügyi stabilitás megőrzésére vonatkozó célkitűzést szolgálják, amelyek bizonyos esetekben szükségessé teszik az átláthatóságot, ideértve a különböző közzétételi kötelezettségek teljesítését vagy a vagyonértékesítés eszköz alkalmazása során betartandó értékesítési elveket a kiszámíthatóság érdekében, hiszen az alkalmazandó szanálási stratégia függvényében a szanálás alatt álló intézménnyel szemben a válsághelyzet ellenére fenn kell tartani a piaci bizalmat, ugyanakkor bizonyos esetekben indokolt egyes ügyféljogok legalább átmeneti korlátozása éppen a pénzügyi stabilitási szempontokra tekintettel (például az iratbetekintés jog korlátozása amennyiben az eljárás eredményességét veszélyezteti).*

A közigazgatási cselekménnyel szemben igénybevehető jogorvoslatok vonatkozásában – amely mind az uniós, mind a magyar szabályozásban a legmagasabb szinten garantált a szanálási eljárások esetén is – kiemelendő, hogy a pénzügyi stabilitás megőrzése, mint általános célkitűzésre figyelemmel a bírói jogvédelemhez való jog korlátozható, azonban a teherviseléssel érintett tulajdonosok és hitelezők számára egy védelmi mechanizmus került kialakításra, amelynek lényege, hogy amennyiben rosszabbul jártak a szanálási eljárásban, mint ahogy felszámolási eljárásban jártak volna, kártalanításra tarthatnak igényt a szanálásfinanszírozási rendszerből. *A pénzügyi stabilitás érdekében a piaci bizalom fenntartása, a kiszámíthatóság, az esetleges jövőbeni bizonytalanság megelőzése céljából tartom kiemelten fontosnak, hogy egyrészt a fent ismertetett*

⁷⁴⁵ Szantv. 117. § (1)-(2) bekezdések

védelmi mechanizmus garantálja, hogy a tulajdonosok és hitelezők kártalanításban részesülnek, ha rosszabbul járnának szanálás során, mint felszámolási eljárásban, másrészt a szanálás során jóhiszeműen szerző harmadik személyek jogát az alapul szolgáló döntés megsemmisítése nem érintheti.

A magyar szabályozás szerint a szanálási típusú közigazgatási hatósági eljárások egyfokú eljárások, amelyekkel szemben jogorvoslatként az új közigazgatási eljárásjogi szabályok szerinti főszabálynak megfelelően a közigazgatási per vehető igénybe. A Szantv. jogorvoslati szabályai illeszkednek a BRRD által a jogorvoslatokkal szemben támasztott követelményekhez, ideértve a gyors eljárás követelményét, a halasztó hatály kivételességét. Az eljárás sajátosságaiból adódóan a – figyelemmel az eljárás egyfokú jellegére, a pénzügyi stabilitási szempontokra, – a szanálási közigazgatási hatósági eljárásokban a közigazgatási cselekmények megváltoztatásának lehetősége igen korlátozott, a szanálási intézkedéssel szemben a törvény alapján kizárt. Más esetekben tekintettel arra, hogy a szanálási hatóság döntéseinek többsége mérlegelési jogkör gyakorlása keretében kerül elfogadásra – különösen a szanálási tervezési szakaszban –, a mérlegelési jogkörben hozott döntések sajátosságaira tekintettel korlátozott a bíróság felülvizsgálati lehetősége, így *véleményem szerint a szanálási vonatkozású közigazgatási perekben a keresetnek történő helyt adás esetén döntően megsemmisítő vagy hatályon kívül helyező döntések szülehetnek.* Végezetül megjegyzendő, hogy figyelemmel az egyetlen magyar szanálási eljárásra, a szanálási vonatkozású közigazgatási pereknek kifejezett gyakorlata nem alakult ki.

15. FORGATÓKÖNYV EGY SZANÁLÁSI ELJÁRÁSRA

Az eredményes szanálási eljárás több szakaszból álló folyamat, tág értelemben egy folyamatos felkészülést feltételez, hiszen a szanálási hatóságoknak – az egyszerűsített kötelezettségek hatálya alá eső intézményeket kivéve – évente felül kell vizsgálniuk a szanálási terveket. Egy konkrét intézményi válsághelyzet bekövetkezésekor azonban gyakran indokolt az újratervezés is. Nagymértékben változó, hogy egy adott eljárásra mennyi felkészülési idő áll rendelkezésre, ugyanakkor *véleményem szerint a szanálási eljárás többhónapos előkészítő munkát igényel függetlenül attól, hogy a szanálási intézkedések alkalmazása egy hétvége alatt megtörténik.* Elfogadva az Angol Nemzeti Bank felosztását, a szanálás három fő szakaszt fog át:

15.1. Válságkezelési tervezés (contingency planning)

A válságkezelési tervezés során a Felügyelet észleli az intézményeknél esetlegesen felmerülő likviditási, tőke, jövedelmezőségi nehézséget és elsősorban a rendelkezésére álló eszköztárral törekszik a válsághelyzet elhárítására ideértve a Hpt. 185. § szerinti felügyeleti intézkedéseket

(például rendkívüli intézkedési terv kidolgozására és végrehajtására, osztalékfizetés korlátozása, pénzügyi intézmény tulajdonosainak kölcsönfelvételének, vagy hitelintézet részükre kockázatvállalással járó szolgáltatás nyújtásának korlátozása vagy megtiltása, helyreállítási terv életbe léptetése) illetve a 189. § szerinti kivételes intézkedéseket.

15.1.1. Független értékelés

Fentiekkel párhuzamosan indokolt a szanálási hatóság értesítése is, hogy fel tudjon készülni egy esetleges szanálási eljárásra. A szanálási hatóságnak ebben az esetben fel kell mérnie, hogy a szanálási tervben kitűzött szanálási intézkedések végrehajthatóak-e. A Szantv. 17. § (7) bekezdése alapján a szanálási feladatkörében eljáró MNB az intézményre vonatkozó szanálási akciótervet készít legkésőbb a szanálás elrendelésekor, amely indokolt esetben eltérhet a szanálási tervtől. Bár a fizetéseképtelenség, várható fizetéseképtelenség megállapítása felügyeleti hatáskörbe tartozik, indokolt független értékelő kirendelése figyelemmel arra, hogy a független értékelés céljai között szerepel információt szolgáltatni annak a szanálási feltételek teljesülésének megállapításához, illetve azok teljesülése esetén információt nyújtani az a szanálási intézkedések alkalmazhatóságáról⁷⁴⁶. Mivel a válságkezelés előkészítésére rövid idő áll rendelkezésre, fontos kiemelni a Szantv. által előírt független értékelők névjegyzékének, mint hatósági nyilvántartásnak a vezetésére vonatkozó kötelezettséget, így már a válsághelyzet bekövetkezését megelőzően a szanálási hatóság számára rendelkezésre áll egy lista, amelyről ki tudja választani az adott esetre megfelelő szakértőt.

Kiemelten fontos a független értékelővel történő folyamatos egyeztetés a szükséges adatok rendelkezésre bocsátása, illetve az intézménynek is együtt kell működnie a független értékelővel az adatok rendelkezésre bocsátása tekintetében. Fentiek mellett a szanálási hatóság helyszíni vizsgálatot is tarthat⁷⁴⁷. Amennyiben a független értékelésre az időigénye miatt nincs mód, a szanálási feladatkörében eljáró MNB az intézmény számviteli nyilvántartásait alapul véve, a vagyonelemek értékesíthetőségét, a fedezetek érvényesíthetőségével kapcsolatos bizonytalansági tényezőket is figyelembe vevő értékelési pufferek és diszkonttényezők alkalmazásával maga is elvégezheti az intézmény eszközeinek és forrásainak értékelését⁷⁴⁸.

15.1.2. Tőkeelemek leírása vagy átalakítása, hitelezői feltőkésítés

A tőkeelemek leírása vagy átalakítása, valamint a hitelezői feltőkésítés gyakorlásához szükséges az érintett tulajdonosok, hitelezők beazonosítása, valamint annak felmérése, hogy van-e

⁷⁴⁶ Szantv. 23. § (2) bekezdés a) és b) pontjai

⁷⁴⁷ Szantv. 84. § (1) bekezdés a) pont

⁷⁴⁸ Szantv. 24. § (1) bekezdés

olyan kötelezettség, amely nem vonható be a hitelezői feltőkésítésbe, illetve a szanalási hatóság mely kötelezettségeket tervezi kizárni. E döntésekhez nélkülözhetetlen információkat nyújt a független értékelés. Az értékelés elkészültétől függetlenül a szanalási tervre építve már meg lehet kezdeni a felkészülést az esetleges szanalási intézkedések alkalmazására. Szükséges már előre felvenni a kapcsolatot a központi értéktárral, a tőzsdével, illetve a pénzügyi infrastruktúrákkal. E körben a szanalási hatóság jogosult felhívni az illetékességgel rendelkező szervezetet vagy hatóságot a pénzügyi instrumentum szabályozott piacon való kereskedése felfüggesztésére vagy megszüntetésére⁷⁴⁹.

15.1.3. Vevő felkutatása

Jóllehet, a tőkeelemek leírása, illetve átalakítása szinte valamennyi szanalási eljárás során alkalmazásra került szanalási intézkedés, továbbá jelentősebb veszteségek viselése, valamint a Szanalási Alap igénybevétele esetén a hitelezői feltőkésítés szanalási eszköz is alkalmazandó, ugyanakkor – ahogy fentebb már többször kifejtettük – önmagában a hitelezői feltőkésítés nem állítja vissza a hosszú távú életképességet, emiatt más szanalási eszközt is indokolt igénybe venni. Jellemző eszköz a vagyonértékesítés figyelemmel arra, hogy a legideálisabb, ha piaci magánbefektető működteti tovább a szanalás alá került intézményt vagy annak eszközeit. Emellett a gyors cselekvés igényére tekintettel indokolt, ha már a szanalási eljárást megelőzően lehetőség van a vevő felkutatására. A szanalási feladatkörében eljáró MNB a Felügyelet útján kötelezheti az intézmény vezetését a vevő felkutatására, illetve maga is megkezdheti azt⁷⁵⁰.

Ennek érdekében indokoltá válhat tranzakciós tanácsadó igénybevétele, az értékesítési eljárásban való részvétel feltételeinek közzététele, amely magában foglalja az ajánlattétel módját, formai és tartalmi követelményeit, adatszoba felállítását a potenciális vevőjelöltek számára, ahol információt szerezhetnek az értékesítendő eszközökről, kiválasztás esetén a határozattal létrejövő kötelelem feltételeiről.

15.1.4. Áthidaló intézmény és szanalási vagyonkezelő alapításának előkészítése

Meglátásom szerint a szanalás alatt álló intézmény vagy annak egy részének értékesítésére a legideálisabb eszköz a vagyonértékesítés figyelemmel arra, hogy az értékesítés piaci feltételek szerint történik. Azonban amennyiben látható, hogy erre nem tud rövid időn belül sor kerülni, de az intézmény rendelkezik kritikus funkciókkal, szükségessé válhat áthidaló intézmény alapítása. Fontos megjegyezni, hogy az alapítására 10 munkanap áll a rendelkezésre a Kormány vagy a

⁷⁴⁹ Szantv. 85. § (1) bekezdés c) pont

⁷⁵⁰ Szantv. 36. § (2) bekezdés

Szanálási Alap részére, ugyanakkor egy váratlan, kiélezett válságszituációban a rendkívül gyors alkalmazhatóság érdekében rövidebb idő alatt kell az alapítást megtenni⁷⁵¹.

A nem teljesítő eszközök értékmaximalizálásának céljából más szanálási eszköz alkalmazása mellett átruházhatók szanálási vagyongazdálkodókra. Figyelemmel arra, hogy az MSZVK Zrt. már egy működő szanálási vagyongazdálkodó, igénybe vehető az eszközelkülönítés alkalmazásának érdekében.

15.1.5. Együttműködés más hatóságokkal

Már a szanálásra való felkészülés során indokoltá válhat más hatóságokkal a kapcsolatfelvétel, amennyiben a szanálási terv a Szanálási Alap forrásainak igénybevitelével számol. E körben a Szanálási Alap mellett a Pénzügyminisztériummal történő egyeztetés is szükséges figyelemmel arra, hogy a Kormány előzetes jóváhagyása szükséges a közpénzek felhasználásához, ha a szanálás során az állam költségvetési szerepvállalása - ideértve a Szanálási Alapnak történő, az adott szanálási intézkedéshez, szanálási eljárásához kapcsolódó hitel nyújtását is - válik szükségessé⁷⁵². A Felügyelettel való egyeztetés is nélkülözhetetlen, illetve befolyásoló részesedés esetén a felügyeleti engedélyezést is el kell végezni.

A Szanálási Alap forrásainak felhasználására tekintettel nélkülözhetetlen az Európai Bizottsággal is megkezdni az informális egyeztetéseket egy állami támogatás nyújtásának előzetes engedélyeztetése érdekében. Mindemellett a Szanálási Alapnak – amennyiben az alap forrásai nem elegendők, kölcsönfelvétel válhat szükségessé, emiatt indokolt a kölcsönnyújtó pénzügyi intézményekkel is egyeztetnie.

15.2. Szanálási eljárás

15.2.1. Szanálási feltételek megállapítása, a szanálás elrendelése

A Felügyelet értesíti az MNB szanálási hatósági hatáskörének gyakorlásához szükséges intézkedések előkészítéséért felelős szervezeti egységét a fizetéképtelenség vagy várható fizetéképtelenség szanálási feltétel fennálltáról, amely alapján a szanálási hatóság – egyeztetve a Felügyelettel – a más alternatív piaci megoldás fennálltát, ideértve a felügyeleti intézkedéseket, valamint a tőkeelemek leírására vagy átalakítására vonatkozó hatáskör gyakorolhatóságát is.

Amennyiben a 2. szanálási feltétel is fennáll, a közérdek szanálási feltétel vizsgálatára kerül sor. Ennek fennállta esetén az MNB Pénzügyi Stabilitási Tanácsa (PST) dönt a szanálási feltételek megállapításáról, a szanálás elrendeléséről és megindításáról. Kiemelendő, hogy mind az ideiglenes mind a független értékelés a PST-nek jóvá kell hagynia. A jóváhagyás végzéssel történik a szanálás

⁷⁵¹ Szantv. 50. § (1) bekezdés d) pont

⁷⁵² Szantv. 17. § (9) bekezdés

elrendelését megelőzően, amely kizárólag a szanálást elrendelő határozat elleni jogorvoslattal együttesen támadható meg⁷⁵³. A szanálást elrendelő végzést követően az ideiglenes értékelés csak határozattal támadható meg⁷⁵⁴. A PST egyidejűleg dönt a szanálási akciótervről, illetve arról, hogy a közgyűlés és az igazgatóság jogait a szanálási hatóság közvetlenül vagy közvetve, szanálási biztosok útján gyakorolja. A PST a szanálás elrendeléséről és megindításáról, a szanálási biztosok esetleges kirendeléséről közigazgatási hatósági határozatot hoz.

Főszabály szerint a szanálás alatt álló intézmény vezető állású személyétől a vezetői megbízást vissza kell vonni, azonban amennyiben szükséges a szanálási célok érdekében, így különösen, ha a szanálás eredményes végrehajtását akadályozná a vezető eltávolítása⁷⁵⁵, tisztségükben megtarthatók.

15.2.2. Szanálási intézkedés alkalmazása

A szanálási intézkedések alkalmazásáról szintén közigazgatási hatósági határozatot indokolt hozni. A teendők eltérőek az alkalmazandó szanálási eszközök függvényében.

15.2.2.1. Tőkeelemek, leírható, illetve átalakítható kötelezettségek leírása vagy átalakítása, hitelezői feltőkésítés

A tőkeelemek, leírható, illetve átalakítható kötelezettségek leírása vagy átalakítása, valamint a hitelezői feltőkésítés alkalmazása során mindenekelőtt a leírandó, illetve átalakítandó instrumentumok összegét szükséges meghatározni. Ezt követően felmérni a tőkeelemeken túl a hitelezői feltőkésítésbe vonható és az abból kizárt vagy kizárandó kötelezettségek körét, továbbá, hogy indokolt-e a Szanálási Alap forrásainak felhasználása az NCWO-elv betartása érdekében az esetleges kizárásra tekintettel.

A kizárt kötelezettségek mellőzését követően meg kell határozni az érintett kötelezettségek leírásának és átalakításának sorrendjét az alkalmazandó átváltási ráták megállapításával egyidejűleg⁷⁵⁶.

A tulajdonosok és hitelezők vonatkozásában rendelkezni kell arról, hogy a szanálási hatóság miként juttatja a részvényeket a hitelezőkből tulajdonosokká válók részére (meglévő tagsági részesedést jelentő értékpapírok törlése vagy a hitelezői feltőkésítésbe bevontak részére átadása, pozitív saját tőkeérték esetén hígítás). A szanálási hatóság jogosult az intézmény vezetését utasítani a részvénykönyvbe való bejegyzés megtétele céljából. A hitelezői feltőkésítésbe vont, részvényessé

⁷⁵³ Szantv. 23. § (8) bekezdés

⁷⁵⁴ Szantv. 25. § (3) bekezdés

⁷⁵⁵ Szantv. 20. § (1) bekezdés c) pont

⁷⁵⁶ Szantv. 70. § (3) bekezdés, 79. § (1) bekezdés

vált hitelezők a részvényeikhez kapcsolódó szavazati joggal attól az időponttól élhetnek, amikor az Intézménnyel szemben a szanálás lefolytatására irányuló eljárás megszűnt figyelemmel arra, hogy a Szantv. 92. § (1) bekezdése alapján szanálási célok elérése és a szanálási intézkedések alkalmazása céljából a szanálási eljárás elrendelésétől annak megszűnéséig a szanálási feladatkörében eljáró MNB gyakorolja a szanálás alatt álló intézmény tulajdonosainak, valamint vezetésének a szanálás alá volt intézmény feletti minden irányítási jogosultságait a szanálás alatt álló intézmény működtetése, tevékenységeinek és szolgáltatásainak folytatása, és a szanálás alatt álló intézmény eszközeinek, vagyonának kezelése és elidegenítése érdekében.

15.2.2.2. Vagyonértékesítés

A vagyonértékesítés esetén az értékesítési feltételeknek megfelelően a szanálási hatóság kiválasztja a nyertes vevőt. A PST-nek kell közigazgatási hatósági határozatot hoznia az átruházásról, amelyben érdemes arról is rendelkezni, hogy esetlegesen a szanálás alatt álló intézményre vissza is ruházhatók az átruházás tárgyát képező eszközök, jogok kötelezettségek. Az átvevő a szanálási hatóság által a határozatban rögzített módon köteles megfizetni a vételárat, majd megtörténik az átruházás jogcímétől függően az eszközök, jogok, kötelezettségek átadása. Részesedés átruházása esetén a papír alapú részvények átadás nélkülözhetetlen.

Bizonyos esetekben a vagyonértékesítést előfeltétele engedélyezési eljárás lefolytatása betétállomány és más visszafizetendő pénzeszköz vagy szerződés átruházás esetén⁷⁵⁷.

15.2.3. Szanálási eljárás megszüntetése és a kapcsolódó teendők

Amennyiben a szanálási akcióterv végrehajtásra került és a kitűzött szanálási célok teljesültek, a szanálási eljárást meg kell szüntetni. Amennyiben a független értékelést nem lehetett teljeskörűen elvégezni, szükséges utólagos végleges értékelést készíteni, legkésőbb az ideiglenes értékelést követő 6 hónapon belül.

Fentiekén túl az NCWO értékelést is le kell folytatni annak érdekében, hogy a tulajdonosokkal, valamint a hitelezőkkel kapcsolatos bánásmódot össze lehessen hasonlítani a felszámolási eljárással. Az NCWO értékelés szanálási eljáráson kívül is elvégezhető, szükséges azonban annak szanálási hatóság általi jóváhagyása.

A szanálási hatóságnak a szanálás költségeinek viseléséről is indokolt rendelkeznie, valamint a szükséges értesítési és közzétételi kötelezettségeinek is eleget kell tennie.

⁷⁵⁷ Hpt. 17.§ és 17/A. §

16. ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK

A nemzeti szanálási szabályozások létrejöttéhez hasonlóan, amelyeket mindig az egyedi, az adott országban felmerült intézményi válsághelyzetek hívtak életre (például Ciprus esete), a szanálási keretrendszer nemzetközi és uniós szintű harmonizálását is a világméretű pénzügyi válság ösztönözte. Az uniós irányelv nagymértékben épített az USA és az egyes tagállamok már meglévő nemzeti keretrendszerére. Az EU-ban bár irányelvi szinten került sor a jogharmonizációra, mégis a BRRD keretein belül meglehetősen szűk mozgástér áll a tagállamok rendelkezésére a nemzeti szabályozásuk alakítására.

A BRRD a szanálási hatáskör kialakítása tekintetében a működési és strukturális elkülönítés, illetve az összeférhetlenségi szabályok betartása mellett viszonylagos szabadságot biztosított a tagállamok számára. A lefolytatott szanálási eljárások alapján azt a következtetést vontam le, hogy a leghatékonyabb modell, amennyiben a lehető legtöbb, a szanálási tevékenységhez kapcsolódó hatáskör egy hatóságnál összpontosul. A magyar szabályozás, hasonlóan a brit, holland, olasz és számos más uniós megoldáshoz, a központi bankhoz telepítette a szanálási hatáskört, amelyet azért tartom a legelőnyösebb megoldásnak, mert egy hatóság ernyője alatt összpontosul valamennyi pénzügyi szervezet és pénzügyi infrastruktúra vonatkozásában a felügyeleti, a makroprudenciális és a szanálási közigazgatási hatósági hatáskör a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának megőrzését szolgáló más szervezeti egységek mellett, amely egy válsághelyzetben rendkívül gyors információáramlást és döntéshozatalt tesz lehetővé, hiszen egy szanálási hatósági döntésnek az érintett intézményen túlmutató hatásai vannak, így fontos, hogy a döntések meghozatala során valamennyi szempont figyelembe vételre kerüljön így biztosítva a pénzügyi stabilitás megőrzését.

Ahogy kifejtésre került, a szanálási tevékenységnek két fő területe van, a szanálási tervezés, valamint válsághelyzetben a szanálási intézkedésekről szóló döntések meghozatala és azok végrehajtása. Főszabály szerint a fizetéképtelen intézmények megszüntetésére továbbra is a felszámolási eljárás szolgál, a szanálás csak kivételesen alkalmazható, amennyiben a szanálási feltételek fennállnak. Ebből következően a szanálási terv készítésekor is abban az esetben választható a szanálási stratégia, amennyiben a felszámolási eljárás nem hiteles és megvalósítható.

A szanálási stratégia, valamint az alkalmazandó szanálási intézkedés, azon belül is a szanálási eszközök függvényében határozhatók meg a konszolidált és egyedi MREL-követelmények. Az MREL-követelmény két komponensből, a veszteségviselési és a feltőkésítési mennyiségből áll, célja, hogy megfelelő hitelezői teherviselési képesség álljon rendelkezésre egy esetleges szanálás lefolytatásához. A szanálási tervük szerint fizetéképtelenség esetén felszámolandó intézmények

MREL-követelményei a veszteségviselési mennyiségben korlátozódik, amely egyenlő a tőkekövetelménnyel. Ebben az esetben, meglátásom szerint indokolatlan az MREL-követelmény előírása figyelemmel arra, hogy az megegyezik a tőkekövetelményével, amelyet a jogszabály szerinti mértékben, illetve a felügyeleti hatóság által esetlegesen meghatározott kiegészítő követelményként mindenképpen tartani köteles. Véleményem szerint egyszerűsíthető lenne az európai uniós szabályozás, amennyiben az MREL-követelmény előírási kötelezettség kizárólag a szanalási stratégiával rendelkező szervezeteket érintené.

A BRRD 2019. júniusában hatályba lépő módosítása (BRRD II) jelentősen bővítette az MREL-követelmény számítására és teljesítésére vonatkozó szabályokat, amelyek alapján meglátásom szerint pontosabban megbecsülhető egy esetleges veszteségviseléshez és feltőkésítéshez szükséges kötelezettség-állomány. Előre mutatónak tartom, hogy a számításban a követelmény kockázattal súlyozott eszközök százalékos arányában való kimutatása jobban tükrözi az esetleges válságkezelés szükségességének valószínűségét, amíg a párhuzamosan teljesítendő tőkeáttételi mutató százalékában kifejezett mérték egy alsó küszöbértékként szolgál a kevésbé kockázatos intézmények vonatkozásában. Meglátásom szerint a kockázatoság szempontjának a követelmény mértékének meghatározásában való hangsúlyosabb megjelenítése mellett az alárendelési követelmény bizonyos jogszabályi feltételek bekövetkezése esetén történő kötelezővé tétele a veszteségviselés és feltőkésítés hatékonyabbá tételét szolgálja. Különösen fontosnak tartom az alárendelési követelmény szerepét az „egy hitelező sem járhat rosszabbul a szanalás során, mint ahogy felszámolási eljárás esetén járt volna” (No Creditor Worse-Off - NCWO) alapelv érvényesülésében.

Az MREL-követelményre és a tőkekövetelményre vonatkozó szabályozások európai uniós szintű összehangolását látom indokoltnak különös tekintettel az egyedi MREL-követelménytől való eltekintés témakörére. Ahogy említettem, az egyedi tőke- és MREL-követelménytől eltekinteni azonos feltételek mellett lehet, azonban mindkét esetben eltérő hatóságok (felügyeleti és szanalási) döntenek, amelyek egymást nem kötik. Előfordulhat olyan eset, amikor a felügyeleti hatóság eltekint az egyedi tőkekövetelménytől, ebben az esetben a szanalási hatóság is kénytelen eltekinteni az egyedi MREL-követelménytől figyelemmel arra, hogy a követelmény számításának az alapja a tőkekövetelmény, ennek hiányában a szanalási hatóság nem tudja kiszámolni az egyedi MREL-követelményt, legfeljebb annak szintjét a konszolidált MREL-követelmény mértékével egyezően állapítja meg. Az MREL-követelménynek való megfelelésre nyitva álló átmeneti idő szabályozása is európai uniós szinten kiegészítő rendelkezésekre szorul figyelemmel arra, hogy az csak a már tevékenységi engedéllyel rendelkező intézmények felkészülési határidejére tartalmaz rendelkezéseket. Fontosnak tartom, hogy az új szervezetek követelménynek való megfelelésére is

álljon rendelkezésre megfelelő átmeneti idő. Végezetül indokolt lenne az európai uniós MREL-rendelet hatályon kívül helyezése is, mert bár megítélésünk szerint a BRRD elsőbbséget élvez, a párhuzamos szabályozási tárgykörre tekintettel hatályban tartása jogbizonytalanságot eredményez.

A független értékelés rendkívül fontos információkat szolgáltat a szanálási feltételek megállapításával, a szanálás elrendelésével, illetve az intézkedések alkalmazásával kapcsolatban. Ha előzetesen vagy utólagosan nem lehetne független értékelést végezni, annak hátrányos következményei lennének figyelemmel arra, hogy megkérdőjeleződnének a szanálási hatóság döntéseinek megalapozottsága, amellyel a teherviseléssel érintettek köre is érdeksérelmet szenvedne. Válsághelyzetben a szigorú függetlenségi és összeférhetlenségi szabályokra tekintettel kihívást jelent a jogszabályi kritériumoknak megfelelő független értékelő kiválasztása. Erre figyelemmel, véleményem szerint a magyar szabályozás által kialakított független értékelők névjegyzéke más tagállamok számára is mintául szolgálhat e kihívás kezelése érdekében.

A szanálási feltételek tekintetében fontosnak tartom kiemelni, hogy a közérdek szanálási feltétel uniós szintű pontosítása szintén indokolt – összhangban a szakirodalmi álláspontokkal – figyelemmel arra, hogy jelenleg meglehetősen nagy szabadság biztosított az egyes nemzeti szanálási hatóságok számára a közérdek módszertanának meghatározására. E körben olyan előremutató megoldás kidolgozása lenne indokolt, amely szélesítené a ténylegesen szanálás alá vonható intézmények körét elszakadva attól az eredeti jogalkotói szándéktól, hogy e válságkezelési módszer elsősorban a rendszerszinten jelentős intézmények számára tartandó fenn. A közérdek szanálási feltétel európai uniós szintű konkretizálásának szükségességét az is alátámasztja, hogy az eddig lefolytatott eljárások szinte kis- vagy közepes intézményeket érintettek legfeljebb belföldi rendszerszintű jelentőséggel, bizonyos esetekben komoly vitákat indukálva (Veneto tartomány kisbankjainak felszámolása esetében). A közérdek szanálási feltétel nagyobb harmonizáltsága mellett – egyetértve a szakirodalomban többek által képviselt állásponttal⁷⁵⁸ - a pénzügyi piacokról való rendezett kivezetés érdekében a felszámolási eljárások harmonizálása is időszerű feladat.

Annak ellenére, hogy a szanálás alapelve a rendkívüli állami pénzügyi támogatás minimalizálása, mégis, - különösen a szanálási keretrendszer kialakításának kezdeti éveiben – számos alkalommal került sor állami támogatás igénybevételére elsősorban a szanálás finanszírozási rendszerekből, erre figyelemmel az állami támogatásoknak továbbra is fontos szerep jut. Az MREL-követelmény által biztosított megfelelő mennyiségű és minőségű, a teherviselésbe bevonható

⁷⁵⁸ König Elke: Why we need an EU liquidation regime for banks, 2018. szeptember 5. <https://srb.europa.eu/en/node/622> Letöltés időpontja: 2021. május 6.

forráselem mellett a szanálásfinanszírozási rendszer igénybevételének előfeltétele az Európai Bizottság jóváhagyása. Az Európai Bizottság vonatkozó közleményei 2013 óta változatlanok. A közlemények 2023. évi tervezett felülvizsgálata során – az Európai Számvevőszék megállapításaihoz⁷⁵⁹ hasonlóan, meglátásom szerint is – indokolt azokat összhangba hozni az azóta kialakított szanálási keretrendszer szabályaival és gyakorlatával, különös tekintettel a megfelelő teherviselés és a kötelezettségvállalások terén. E körben azt javaslom, hogy amennyiben a fizetésképtelenségi helyzet nem az intézmény elégtelen működésére vagy szerkezetére vezethető vissza (például, ha a fizetésképtelenséghez vezető ok egy járványhelyzet miatti átmeneti keresletkiesés), mentesülhessenek a strukturális kötelezettségvállalások alól, hiszen nem belső vezetett a fizetésképtelenségükhöz.

A szanálási eszközök tekintetében a legnagyobb újítás a hitelezői feltőkésítés jogintézményének bevezetése, amelyet azonban még csak elenyésző számban alkalmaztak az EU-ban. Jóllehet, elsősorban a rendszerszintű, határon átnyúló tevékenységgel rendelkező intézmények veszteségviselésének és feltőkésítésének elősegítésére hozták létre, ilyen méretű és jelentőségű intézmény esetében az alkalmazására még nem került sor. A szanálási hatóságok a hitelezői feltőkésítés eredményes megvalósíthatósága érdekében feltérképezik a leírási vagy átalakítási hatáskör végrehajtásához szükséges más hatóságok, illetve szereplők által megteendő intézkedéseket⁷⁶⁰, ideértve a piacfelügyeleti hatóságot, központi értéktárat, tőzsdét. Véleményem szerint szükséges lenne valamennyi tagállam nemzeti szabályozási sajátosságainak figyelembevételével az egyes szereplők közötti együttműködés részletszabályait, valamint a hitelezői feltőkésítés eredményes megvalósításához szükséges, a BRRD-ben és a tagállami jogban nem szabályozott intézkedések jogszabályi háttérének rendezése.

A leírási és átalakítási hatáskör gyakorlása szempontjából, az NCWO-elv maradéktalan érvényesülése érdekében kiemelt jelentősége van a felszámolási eljárás során követendő kielégítési sorrendnek. Véleményem szerint európai uniós szinten indokolt a szabályozást kiegészíteni figyelemmel arra, hogy betétek kielégítési sorrendben elfoglalt helye részben a BRRD-n alapul. Meglátásom szerint jelenleg a tulajdonosokat megillető betéteket a betéti jellegnek megfelelően kell a kielégítési sorrendbe besorolni szemben a tulajdonosokat megillető más hitelviszonyon alapuló követelésekre, amelyek a betétekhez képest hátrébb soroltak. Annak érdekében, hogy a tulajdonosi teherviselés elsődlegessége biztosított legyen, azt elősegítené, amennyiben a többségi tulajdonos

⁷⁵⁹ European Court of Auditors: Control of State aid to financial institutions in the EU: in need of a fitness check, Special Report 21/2020: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/state-aid-banks-21-2020/en/> Letöltés időpontja: 2022. március 14. 49. bekezdés

⁷⁶⁰ EBA Szanálhatósági iránymutatások 4.5.1. fejezet

betétei is a más, tulajdonosokat megillető hitelviszonyon alapuló követelésekkel egy hitelezői osztályban kaphatnának kielégítést.

A jogszabályi környezet és a közzétett szakmapolitikai dokumentumok alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a szanalási eszközök alkalmazását elősegítendő, szükséges a kapcsolódó hatósági jóváhagyások és felfüggesztési hatáskörök gyakorlásának egyszerűsítése, annak egyértelmű kimondása európai uniós jogszabályi szinten, hogy a fúziókontrollal összefüggő jóváhagyások nem szükségesek a szanalási eljárás lefolytatása során, továbbá amennyiben az egyes felfüggesztési jogosultságok (például kereskedés a szabályozott piacon) gyakorlása nem a szanalási hatóság hatáskörébe tartozik, azt mérlegelés nélkül legyenek kötelesek megtenni a szanalási hatóság felhívása esetén.

A szanalás finanszírozása tekintetében bemutattam, hogy a szakirodalomban jelzettekkel összhangban a betétbiztosítási rendszer igénybevételének⁷⁶¹ egy szanalás finanszírozásához jelentős európai uniós jogszabályi akadályai vannak, amelyet uniós szinten kell feloldani azzal, hogy nem a kártalanítási összefoghatár alatti biztosított betétállomány hipotetikus veszteségviseléséhez kötjük e források felhasználhatóságát a BRRD-ben. Arra teszek javaslatot, hogy e körben csak az a korlát maradjon fenn, hogy a betétbiztosítási rendszernek a finanszírozáshoz való hozzájárulása ne legyen magasabb, mint amennyit a betétek befagyása esetén kártalanításra lenne szükséges fordítania.

A szanalási közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó sajátos eljárási szabályok a pénzügyi stabilitás megőrzésére vonatkozó célkitűzést szolgálják, amelyek bizonyos esetekben szükségessé teszik az átláthatóságot, ideértve a különböző közzétételi kötelezettségek teljesítését vagy a vagyonértékesítés eszköz alkalmazása során betartandó értékesítési elveket a kiszámíthatóság érdekében, hiszen az alkalmazandó szanalási stratégia függvényében a szanalás alatt álló intézménnyel szemben a válsághelyzet ellenére fenn kell tartani a piaci bizalmat, ugyanakkor bizonyos esetekben indokolt egyes ügyféljogok legalább átmeneti korlátozása éppen a pénzügyi stabilitási szempontokra tekintettel (például az iratbetekintés jog korlátozása amennyiben az eljárás eredményességét veszélyezteti). A pénzügyi stabilitás megóvása miatti gyors eljárás igénye esetén előfordulhat, hogy a szanalási hatóság számára rövid idő áll rendelkezésre a tényállás tisztázására irányuló kötelezettségének teljesítésére. Emiatt érdemes lenne megfontolni az osztrák általános közigazgatási hatósági eljárás szabályairól szóló törvénynek nemcsak a szanalási eljárásokban irányadó rendelkezését, amely alapján a hatóság – többek között – veszélyhelyzetben

⁷⁶¹ Restoy Fernando: How to improve funding of bank resolution in the banking union: the role of deposit insurance, Bank of International Settlements speech <https://www.bis.org/speeches/sp210511.htm> Letöltés időpontja: 2022. március 14.

nélkülözhetetlen intézkedések végrehajtása érdekében jogosult bizonyítási eljárás lefolytatása nélkül döntést hozni (Mandatsbescheid), amelyet később, a teljeskörűség biztosítása érdekében ki kell egészítenie (Vorstellungsbescheid)⁷⁶². Az osztrák szanálási hatóság a HETA ASSET RESOLUTION AG-vel szembeni szanálási eljárásban élt ezzel a lehetőséggel⁷⁶³.

A BRRD kifejezetten rendelkezik arról, hogy a válságkezelési intézkedések meghozatalára vonatkozó határozatok által érintett személyeknek legyen joguk a döntéssel szemben jogorvoslattal élni⁷⁶⁴. A szanálási közigazgatási cselekménnyel szemben igénybevehető jogorvoslatok vonatkozásában kiemelendő, hogy a pénzügyi stabilitás megőrzése, mint általános célkitűzésre figyelemmel a bírói jogvédelemhez való jog korlátozható⁷⁶⁵, azonban a teherviseléssel érintett tulajdonosok és hitelezők számára egy védelmi mechanizmus került kialakításra, amelynek lényege, hogy az NCWO-elv megsértése esetén kártalanításra tarthatnak igényt a szanálásfinanszírozási rendszerből⁷⁶⁶. A pénzügyi stabilitás érdekében a piaci bizalom fenntartása, a kiszámíthatóság, az esetleges jövőbeni bizonytalanság megelőzése céljából tartom kiemelten fontosnak, hogy egyrészt a fent ismertetett védelmi mechanizmus garantálja, hogy a tulajdonosok és hitelezők kártalanításban részesülnek, másrészt a szanálás során jóhiszeműen szerző harmadik személyek jogát az alapul szolgáló döntés megsemmisítése nem érintheti.

A magyar jogalkotó az elsők között ültette át az uniós irányelvet, az MNB pedig az EU-ban először állított fel szanálási kollégiumot és az elsők között folytatott le eredményes szanálási eljárást.

⁷⁶² Allgemeines Verfassungsgesetz 57. § (1) bekezdés

⁷⁶³ Mandatsbescheid: HETA ASSET RESOLUTION AG 01.03.2015: <https://www.fma.gv.at/heta-asset-resolution-ag/#collapse-630cae022fb56> Letöltés időpontja: 2022. június 1.

Vorstellungsbescheid: HETA ASSET RESOLUTION AG 10.04.2016: <https://www.fma.gv.at/heta-asset-resolution-ag/#collapse-630cae022fb56> Letöltés időpontja: 2022. június 1.

⁷⁶⁴ BRRD 85. cikk (3) bekezdés

⁷⁶⁵ Európai Unió Bírósága C-410/20. számú ügy 36.; 47-48. pontok

⁷⁶⁶ BRRD 75. cikk

17. FÜGGELÉK

17.1. Magyar nyelvű összefoglaló

Az értekezés és a kutatás témája a magyar szanálási szabályozás a hitelintézetek és befektetési vállalkozások európai uniós szanálási keretrendszerének tükrében. Az értekezés keretében áttekintést adtam a harmonizált szanálási keretrendszer kialakulásának történetéről, az európai uniós jog főbb elemeiről, ideértve a vonatkozó jogintézmények tagállami átültetését az irányelv adta keretek között, valamint, hogy az európai uniós jog szintjén milyen változtatásokat tartok indokoltnak, amelyek növelnék a szanálási keretrendszer alkalmazhatóságát és hatékonyságát.

A doktori értekezésben kiemelésre kerülnek a szanálási szabályozás magyar vonatkozásai, különösen, hogy Magyarország az elsők között ültette át az európai uniós irányelvet. A szanálási feladatkörében eljáró MNB az elsőként alapított a BRRD szabályai szerinti szanálási kollégiumot az EU-ban és szintén már az új szanálási keretrendszer alkalmazásának kezdetekor folytatott le szanálási eljárást.

Külön figyelmet fordítottam annak vizsgálatára, hogy a szanálásnak az alapelve, amely szerint a veszteségeket először a tulajdonosok, majd a hitelezők viselik miként érvényesül. Annak érdekében, hogy egy válsághelyzetben megfelelő mértékű veszteségviselési és feltőkésítési kapacitás álljon a rendelkezésre, az intézményeknek a szanálási hatóságok által előírt szavatolótőkére, leírható, illetve átalakítható kötelezettségekre vonatkozó minimumkövetelménynek kell megfelelniük, amellyel összefüggő szabályrendszert részletesen értékelek az értekezésben.

A szanálási eljárásokban is teljes mértékben tekintettel kell lenni az állami támogatások európai uniós keretrendszerére. A kutatás keretében megvizsgáltam a szanálási eljárásokban nyújtott állami támogatásokat előzetesen jóváhagyó, egyedi bizottsági határozatokat is nemcsak az állami támogatások európai uniós keretrendszerének való megfelelés, hanem a szanálási intézkedések alkalmazásának jogi értékelése szempontjából is figyelemmel arra, hogy az egységes európai szanálási keretrendszer alkalmazásának különösen a kezdeti időszakában a szanálásfinanszírozási rendszerek forrásainak felhasználásával állami támogatások nyújtására került sor elsősorban a vagyonértékesítés szanálási eszköz végrehajtásának elősegítése céljából, valamint az áthidaló intézmény feltőkésítése érdekében. A 2016. január 1-jétől a szanálásfinanszírozási rendszerek forrásai felhasználása azonban az általános uniós szabályokhoz képest szigorúbb előzetes teherviselést követel meg, amennyiben a szanálás alatt álló intézmény veszteségét közvetve viseli.

A szanálási eszközök közül a hitelezői feltőkésítés szanálási eszköz alkalmazását vizsgáltam a legrészletesebben figyelemmel arra, hogy ez az eszköz tekinthető a tőkeelemek, leírható, illetve átalakítható kötelezettségek leírására vagy átalakítására irányuló szanálási jogosultság mellett a hitelezői teherviselés legközvetlenebb eszközének. A hitelezői feltőkésítés megvalósításának gyakorlati nehézségeit is elemeztem, ideértve a kielégítési sorrend szerepét a leírás és átalakítás során, az érintett tulajdonosok és hitelezők azonosításával összefüggő kérdéseket és azok áthidalására szolgáló tagállami megoldásokat.

A szanálásfinanszírozási mellett a betétbiztosítási rendszerek is hozzájárulhatnak a veszteségviseléshez, azonban utóbbinak szigorú, a BRRD -n alapuló jogszabályi korlátai vannak.

A szanálás eredményességéhez az egyes érintett hatóságok, szervezetek közötti hazai és határon átnyúl együttműködés kiemelten fontos, erre figyelemmel bemutatom a szanálási tervezési és végrehajtási folyamatban érintett legfontosabb szereplők együttműködési kötelezettségeit.

Figyelemmel arra, hogy a szanálási eljárás közigazgatási hatósági eljárás, az egyes szanálási funkcióval összefüggő közigazgatási hatósági eljárások sajátosságai is ismertetésre kerülnek az átláthatóság, a pénzügyi stabilitás védelme, valamint a gyorsaság követelményeinek érvényesülésére is tekintettel. A szanálási eljárásokkal összefüggésben igénybevehető jogorvoslatok jellemzői is az értekezés részét képezik.

Végezetül egy feltételezett szanálási eljárásra forgatókönyv kerül bemutatásra, tartalmazva a szanálás főbb lépéseit.

17.2. Summary in English

The subject of the dissertation and the research is the Hungarian resolution regulation in light of the European Union resolution framework for credit institutions and investment firms. I provide an overview of the history and emerge of the harmonized resolution framework in the European Union, about the main elements of the relevant EU law, including the national solutions for the implementation of the relevant legal institutions within the frame provided by the directive in the different Member States and what kind of changes I consider necessary in the EU legislation which might increase the applicability and effectiveness of resolution as a crisis management tool.

In the dissertation, the Hungarian relations of the resolution regulation are pointed out, in particular that Hungary was among the first Member States which transposed the European Union directive into national law. MNB acting in its capacity as resolution authority was the first authority

which established a resolution college in line with BRRD in the EU and conducted a resolution procedure at the initial phase of application of the new resolution framework.

I took special attention how the principles that shareholders bear losses first and after them creditors is enforced. In order to build up sufficient loss-absorbing and recapitalisation capacity, institutions have to comply with the minimum requirements of own funds and eligible liabilities prescribed by the resolution authorities which regulation is assessed in detail in the thesis.

Since the State aid framework of the EU shall be fully taken into account during resolution, therefore the elaboration of the communications of the Commission on the compatibility of aid with the internal market provided for financial institutions during their crisis management are also part of the dissertation. I scrutinized the individual decisions of the Commission on the prior adoption of State aids not only from the aspect of the compliance with the internal market, but from the prospective of the compliance of the resolution measures with BRRD considering the fact that in particular, in the initial phase of the application of the single European resolution framework, State aid was provided in several cases primarily in order to facilitate the implementation of the sale of business tool and for the capitalisation of the bridge bank. Since 1 January 2016 a stricter burden-sharing requirement has been applied as a pre-condition for the usage of the resolution financing arrangement compared to the general rules when the usage of the resolution financing arrangement indirectly results in part of the losses of an institution.

I have scrutinized the application of the bail-in tool in detailed considering the fact that this resolution tool is the direct tool for the burden-sharing of creditors beside the resolution power of the write down or conversion of capital instruments and eligible liabilities. I have also analysed the practical difficulties of the implementation of bail-in, including the role of the creditor hierarchy during the write down and conversion, the questions regarding the identification of the affected shareholders and creditors and the solutions of the Member States for these questions.

The contribution of deposit guarantee schemes to loss-absorption in resolution has strict conditions stated by the Union law.

The domestic and cross-border cooperation of the relevant authorities, entities is essential for the successful resolution, therefore, I present the cooperation obligations of the most important participants acting in the resolution planning and execution processes.

Taken into account that the resolution procedure is an administrative procedure, the characteristics of the particular administrative processes regarding the resolution function are

presented with regard the predominance of the principles of transparency, the protection of the financial stability and the swiftness. The characteristics of the remedies to be enlisted in connection with the resolution processes are also part of the dissertation.

Finally, a playbook for a hypothetical resolution procedure is also described including the main steps of resolution.

18. IRODALOMJEGYZÉK

1. Badenhopp Nikolai: Bankokról szóló közlemény Non-binding and Burden-sharing Approved: Kotnik In: European Review of Contract Law (2017)
2. Bank of England: The Bank of England's approach to setting a minimum requirement for own funds and eligible liabilities (MREL), 2018. június; <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/paper/2018/statement-of-policy-boes-approach-to-setting-mrel-2018.pdf?la=en&hash=BC4499AF9CF063A3D8024BE5C050CB1F39E2EBC1>; Letöltés időpontja: 2020. december 20.
3. Bank of England: The Bank of England's Approach to Assessing Resolvability Appendix 1 Statement of Policy <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/paper/2019/bank-of-englands-approach-to-assessing-resolvability-aps.pdf?la=en&hash=AF9041FF6E98967DF923DBF7A39FA18166691578> Letöltés időpontja: 2020. január 4.
4. Bank of England: Executing bail-in: an operational guide from the Bank of England, 2021. július <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/paper/2021/executing-bail-in-an-operational-guide-from-the-bank-of-england.pdf> Letöltés időpontja: 2022. március 14.
5. Bank of International Settlements: TLAC holdings Standard Amendments to the Basel III standard on the definition of capital Bank for International Settlements, 2016 <https://www.bis.org/bcbs/publ/d387.pdf> Letöltés időpontja: 2022. március 14.
6. Bast Jürgen: Is There a Hierarchy of Legislative, Delegated and Implementing Acts? Publikálásra elfogadva: Carl Fredrik Bergström and Dominique Ritleng (eds.), Rulemaking by the European Commission: The New System for Delegation of Powers (Oxford University Press 2015)
7. Bodellini Marco: The optional measures of deposit guarantee schemes: towards a new bank crisis management paradigm? European Journal of Legal Studies Vol. 13 <https://orbilu.uni.lu/bitstream/10993/46912/1/Bodellini-EJLS-Online-First.pdf> Letöltés időpontja: 2022. március 14.
8. Croatian National Bank's Approach to Setting the Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities: <https://www.hnb.hr/documents/20182/498306/e-CNBS-Approach-to-setting-MREL-2019.pdf/2f055447-faf4-5d06-9d92-98adfed842be> Letöltés időpontja: 2022. március 14.
9. Demetriades Panicos: Failing banks, bail-ins, and central bank independence: Lessons from Cyprus, VOX CEPR Policy Portal, 2018. február 21.: <https://voxeu.org/article/bank-bail-ins-lessons-cypriot-crisis> Letöltés időpontja: 2019. július 20.

10. De Nederlandsche Bank: Operation of the bail-in tool 9. o.
https://www.dnb.nl/en/binaries/Communication%20regarding%20the%20operation%20of%20the%20bail-in%20tool_tcm47-370119.pdf Letöltés időpontja: 2019. december 24.
11. Éless Tamás, Juhász Edit, Juhász Imre, Kapa Mátyás, Papp Zsuzsanna, Somlai Zsuzsanna, Szécsényi-Nagy Kristóf, Timár Kinga, Tóth Ádám, Török Judit, Varga István: A polgári nemperes eljárások joga, Eötvös Kiadó, 2014
12. Enria Andrea: Crisis management for medium-sized banks: the case for a European approach, EKB, 2021. január 15.
https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2021/html/ssm.sp210115~e00efc6968.en.html?utm_source=ecb_twitter Letöltés időpontja: 2021. május 6.
13. European Banking Authority: Decision of the European Banking Authority on the settlement of a disagreement, 2018. április 27.:
<https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/16082/82920ed7-eb0b-407f-b1ad-060f47f0bdc4/EBA%20decision%20on%20the%20settlement%20of%20a%20disagreement%20between%20the%20SRB%20and%20the%20NBR%20-%20EN.pdf>; Letöltés időpontja: 2021. augusztus 29.
14. European Banking Authority: Handbook on valuation for the purposes of resolution: <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2613666/9f0772ea-a052-49e5-86ce-64c157adff10/Valuation%20Handbook.pdf> ; Letöltés időpontja: 2022. július 3.
15. European Banking Authority: Opinion of the European Banking Authority on deposit guarantee scheme payouts, EBA 2019. október,
https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/EBA%20Opinion%20on%20DGS%20Payouts.pdf Letöltés időpontja: 2021. augusztus 24.
16. European Banking Authority: Report on the implementation and design of the MREL framework 2016. december 14., 10. o.
<https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1695288/be1ffc3e-e966-4bfe-a5fc-5e80e1873726/EBA%20Final%20MREL%20Report%20%28EBA-Op-2016-21%29.pdf?retry=1> Letöltés időpontja: 2020. július 16.
17. European Banking Authority: Report on Monitoring of TLAC-/MREL eligible liabilities instruments of European Union institutions, 2020. október 29.:
https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/

2020/934726/TLAC%20MREL%20Monitoring%20Report%20EBA-REP-2020-27.pdf

Letöltés időpontja: 2020. november 30.

18. European Banking Authority: Report on the appropriate target level basis for resolution financing arrangements, EBA-OP-2016-18 (2016) 3. o.:
<https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1360107/6540edd9-b339-4bca-97fe-57167d34c587/Report%20on%20the%20appropriate%20target%20level%20basis%20for%20resolution%20financing%20arrangements%20%28EBA-OP-2016-18%29.pdf?retry=1>
Letöltés időpontja: 2022. március 14.
19. European Court of Auditors: Control of State aid to financial institutions in the EU: in need of a fitness check, Special Report 21/2020: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/state-aid-banks-21-2020/en/> Letöltés időpontja: 2022. március 14.
20. European Parliament: The orderly liquidation of Veneto Banca and Banca Popolare di Vicenza (2017):
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602094/IPOL_BRI\(2017\)602094_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602094/IPOL_BRI(2017)602094_EN.pdf) Letöltés időpontja: 2021. május 5.
21. European Parliament: The resolution of Banco Popular (2017):
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602093/IPOL_BRI\(2017\)602093_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602093/IPOL_BRI(2017)602093_EN.pdf) Letöltés időpontja: 2022. február 14.
22. European Securities and Markets Authority: ESMA: Questions and Answers On the Market Abuse Regulation (MAR) ESMA70-145-111 Version 16 Last updated on 23 June 2022:
https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma70-145-111_qa_on_mar.pdf
Letöltés időpontja: 2022. augusztus 20.
23. Federal Deposit Insurance Corporation: The First Fifty Years The History of FDIC 1933-1983, Washington D.C. 1984 <https://www.fdic.gov/bank/historical/firstfifty/prologue.pdf>
Letöltés időpontja:
24. Financial Stability Board: Principles on Bail-in Execution, 2018: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P210618-1.pdf> Letöltés időpontja: 2022. március 14.
25. Financial Stability Board: Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, 2014: https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_141015.pdf Letöltés időpontja: 2022. március 14.
26. Financial Stability Board: Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet, FSB, 2015.

- november: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/TLAC-Principles-and-Term-Sheet-for-publication-final.pdf> Letöltés időpontja: 2022. március 14.
27. Financial Stability Board: Review of the Technical Implementation of the Total Loss-Absorbing Capacity (TLAC) Standard, FSB, 2019. <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P020719.pdf> Letöltés időpontja: 2022. március 14.
28. Földényiné Láhm Krisztina – Kómár András – Stréda Antal – Szegedi Róbert: Bankszanálás mint új MNB-funkció – az MKB Bank szanálása: Hitelintézeti Szemle, 15. évf. 3. szám, 2016. szeptember
29. Galand Christophe, Dutilleux Wouter, Vallyon Emese: Non-Performing Loans and State Aid Rules European Economy Banks Regulation and The Real Sector (2017. július 5.): <https://european-economy.eu/2017-1/non-performing-loans-and-state-aid-rules/> Letöltés időpontja: 2022. május 10.
30. Gelpern Anna, Veron Nicolas: An Effective Regime for Non-viable Banks: US Experience and Considerations for EU Reform, Európai Parlament, 2019
31. Gleeson Simon, Guynn Randall: Bank Resolution and Crisis Management Oxford University Press, 2016
32. Gortsos Christos V.: The Single Resolution Mechanism (SRM) and the Single Resolution Fund (SRF): Legal aspects of the second main pillar of (2019): https://www.finreg.uzh.ch/dam/jcr:7b2e1a8c-5603-4d50-9467-96e819f983f5/Gortsos_Book_SRM+SRF_2019_final.pdf Letöltés időpontja: 2022. március 14.
33. Gortsos Christos V.: The role of deposit guarantee schemes (DGSs) in resolution financing EBI Working Paper Series, no. 37 2019: <https://deliverypdf.ssrn.com/delivery.php?ID=862024094122114095091086114005001007102003037074039062086007071064099082028067098031038026119061045028111106024014085095093021117075046037076118084093106071103116025001089067127026125026080011120089119083100097017083026065081025007102071021007072002083&EXT=pdf&INDEX=TRUE> Letöltés időpontja: 2022. március 14.
34. Gracie Andrew: Making resolution work in Europe and beyond – the case for gone concern loss absorbing capacity <http://www.bis.org/review/r140725c.pdf> Letöltés időpontja: 2022. március 14.
35. J&A Garrigues, S.L.P.: Royal Decree-Law 24/2012, of August 31, 2012, on the restructuring and resolution of credit institutions.:

https://www.garrigues.com/sites/default/files/docs/Updates-Corporate-23-2012_1.pdf

Letöltés időpontja: 2021. október 22.

36. Jánossy-Garbainé-Gulácsi-Máger-Molnár: Az első tíz év, OBA, 2003:
https://www.oba.hu/wp-content/uploads/2020/11/az_elso_tiz_ev.pdf Letöltés időpontja: 2019. január 5.
37. Kálmán János: A pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó hatóság helye és függetlensége a magyar központi közigazgatásban. In: Új Magyar Közigazgatás 7 (2014)
38. Kómár András – Sulyok András: A betétbiztosítók alternatív szerepkörei, különös tekintettel a szanalási szerepvállalásra, OBA Különszám, 2018:
https://bankszovetseg.hu/Public/gep/2018/GP_39-54%20komar-sulyokuj.pdf Letöltés időpontja: 2021. augusztus 24.
39. König Elke: Why we need an EU liquidation regime for banks, 2018. szeptember 5.
<https://srb.europa.eu/en/node/622> Letöltés időpontja: 2021. május 6.
40. Lastra Rosa Maria, Olivares-Caminal Rodrigo: Valuation Reports in the Context of Banking Resolution: What are the Challenges?, European Parliament, 2018:
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/614521/IPOL_IDA\(2018\)614521_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/614521/IPOL_IDA(2018)614521_EN.pdf) Letöltés időpontja: 2022. július 3.
41. Lentner Csaba: A bankszabályozás tudományos rendszertana és fejlődéstörténete (2013) In: Lentner Csaba (szerk.) Bankmenedzsment, Budapest, Magyarország, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt.
42. Loopik Mariken van and Haar Maurits ter: EU Banking Reform Package. De Brauw Blackstone Westbroek, 2019. április: <https://www.debrauw.com/wp-content/uploads/2019/04/Banking-Reform-Package.pdf>; Letöltés időpontja: 2019. október 9.
43. Magyar Nemzeti Bank: Éves jelentés: A Magyar Nemzeti Bank 2018. évről szóló üzleti jelentése és beszámolója: <https://www.mnb.hu/letoltes/eves-jelentes-2018-hun-digitalis.pdf> Letöltés időpontja: 2022. március 14.
44. Magyar Nemzeti Bank: Az MNB MREL követelmény előírására vonatkozó alapelvei (2018): <https://www.mnb.hu/letoltes/az-mnb-mrel-kovetelmeny-eloirasara-vonatkozozalapelvei.pdf> Letöltés időpontja: 2022. március 14.
45. Az MNB MREL-követelmény előírására vonatkozó alapelvei 2021: <https://www.mnb.hu/letoltes/mrel-alapelvek-2020-intezmenyi-tajekoztato.pdf> Letöltés időpontja: 2021. november 14.

46. Mainoni Giovanni, Bernardini, Gabriele, Dal Santo Andreas, Trapanese Maurizio: The EU bank insolvency framework: could less be more?, Banca'd Italia, Questioni di Economia e Finanza, 594. szám. 2021. február https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2021-0594/QEF_594_21.pdf?language_id=1 Letöltés időpontja: 2021. május 8.
47. Maragopoulos Nikos, The MREL framework under the Banking Reform Package A critical assessment of the revised rules for the MREL, European Banking Institute, 2020. augusztus; https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3678561; Letöltés időpontja: 2021. április 25.
48. Martins José Fazenda: "Closed bank resolution" under recent Portuguese law <https://www.iflr1000.com/NewsAndAnalysis/Closed-bank-resolution-under-recent-Portuguese-law/Index/1028> Letöltés időpontja: 2019. július 20.
49. Merler Silvia: Bank liquidation in the European Union: clarification needed, Bruegel Policy Contribution Issue N01, 2017. január, https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2018/01/PC-01_2018.pdf Letöltés időpontja: 2021. május 5.
50. Micossi Stefano: Testing the EU Framework for the Recovery and Resolution of Banks: the Italian Experience, Luiss School of Europe-an Political Economy, Policy Brief, 15 February 2019 <https://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/Testing%20the%20EU%20framework%20.pdf> Letöltés időpontja: 2022. január 22.
51. Mladonyiczki Balázs: A szanálásfinanszírozási rendszerek jellemzői és fejlesztési irányai, Budapest Corvinus Egyetem Közgazdaságtudományi Kar, 2020 (szakdolgozat)
52. Moody's Analytics: SRB Chair Discusses Improving Resolution Framework for Mid-Size Banks (2021): <https://www.moodyanalytics.com/regulatory-news/sep-08-21-srb-chair-discusses-improving-resolution-framework-for-mid-size-banks> Letöltés időpontja: 2022. március 14.
53. Omran Orestis – Asimakopoulos Ioannis: New interplay between State Aid Rules and Bank Resolution in the EU: the Tercas case, DLA Piper, 2021: <https://www.dlapiper.com/en/belgium/insights/publications/2021/03/new-interplay-between-State-aid-rules-and-bank-resolution-in-the-eu-the-tercas-case/> Letöltés időpontja: 2022. január 31.
54. Pistiolis Konstaninos: Merger Control in the Greek Banking Sector: The Example of the Incomplete Merger between the National Bank of Greece and Eurobank, Global Antitrust Review, 2013: http://www.icc.qmul.ac.uk/media/icc/gar/gar2013/GAR-2013_6_Konstantinos-Pistiolis.pdf Letöltés időpontja: 2022. március 14.

55. Restoy Fernando: How to improve funding of bank resolution in the banking union: the role of deposit insurance, Speech by Mr Fernando Restoy, Chairman, Financial Stability Institute, Bank for International Settlements, at the 2021 Biennial International Association of Deposit Insurers Research Conference "Navigating the New Normal for Financial Stability, Deposit Insurance and Bank Resolution", Basel.: <https://www.bis.org/speeches/sp210511.htm>
Letöltés időpontja: 2022. március 14.
56. Rózsás Eszter: A közigazgatási hatósági eljárás alapintézményei In: ” in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatasi-hatosagi-eljaras-alapintezmenyei> (2022): eal.mtak.hu/142453/1/a-kozigazgatasi-hatosagi-eljaras-alapintezmenyei.pdf Letöltés időpontja: 2022. július 9.
57. Single Resolution Board: Operational Guidance on Bail-in Playbooks, 2020: <https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2020-08-10%20SRB%20Operational%20Guidance%20on%20Bail-in%20Playbooks.pdf> Letöltés időpontja: 2022. március 10.
58. Single Resolution Board: Public Interest Assessment: SRB Approach: https://srb.europa.eu/sites/default/files/2019-06-28_draft_pia_paper_v12.pdf Letöltés időpontja: 2021. május 5.
59. Single Resolution Board: Insolvency Ranking in the jurisdictions of the Banking Union (2021): https://srb.europa.eu/sites/default/files/ldr_-_annex_on_insolvency_ranking_2021_v1.4.pdf Letöltés időpontja: 2021. május 13.
60. Single Resolution Board: Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities (MREL), 2018 SRB Policy for the second wave of resolution plans: https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/public_mrel_policy_2018_-_second_wave_of_plans.pdf Letöltés időpontja: 2022. március 14.
61. Single Resolution Board: Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities (MREL) SRB Policy under the Banking Package: <https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/SRB%20Policy%20under%20the%20Banking%20Package.pdf> Letöltés időpontja: 2022. április 20.
62. Single Resolution Board: Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities, June 2022: https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2022-06-08_MREL_clean.pdf Letöltés időpontja: 2022. június 19.

63. Single Resolution Board: What is resolution? <https://srb.europa.eu/en/content/what-bank-resolution> Letöltés időpontja: 2020. május 2.
64. Sipos Ágnes: A tagállami jegybankok XXI. században – a felügyeleti hatósági és a szanálási jogkör szabályozása és a jegybanki függetlenség összefüggése néhány tagállamban In: Kálmán János (Szerk.): Állam – Válság – Pénzügyek, Gondolat Kiadó, Budapest, 2017
65. Smolenska Agnieszka: Multilevel cooperation in the EU resolution of cross-border bank groups: lessons from the non-euro area Member States joining the Single Resolution Mechanism (SRM), *Journal of Banking Regulation*, 2021: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1057/s41261-021-00160-6.pdf> Letöltés időpontja: 2021. december 18.
66. Steifmüller Christian M.: TLAC/MREL: Making failure possible? FinanceWatch, 2016: <https://www.finance-watch.org/wp-content/uploads/2018/08/Finance-Watch-Policy-Brief-March-2016.pdf> Letöltés időpontja: 2021. november 22.
67. Swedish National Debt Office: Decision memorandum Application of the minimum requirement for own funds and eligible liabilities https://www.riksdagen.se/globalassets/dokument_eng/financial-stability/mrel-decision-memorandum.pdf Letöltés időpontja: 2020. június 14.
68. William Daniel: Challenges in bail-in operationalization, <https://knect365.com/riskminds/article/a332ac27-a244-4cf1-a86f-e78bc806cb80/challenges-in-bail-in-operationalization> Letöltés időpontja: 2019. december 1.
69. World Bank Group: Bank Resolution and Bail-in in the EU: Selected Case Studies Pre and Post BRRD, *Financial Case Study Center*, 2016 <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/120651482806846750-0130022016/render/FinSACBRRDandBailInCaseStudies.pdf> Letöltés időpontja: 2022. március 14.