SIPOS ÁGNES

A TAGÁLLAMI JEGYBANKOK A XXI. SZÁZADBAN – A FELÜGYELETI HATÓSÁGI ÉS A SZANÁLÁSI JOGKÖR SZABÁLYOZÁSA ÉS A JEGYBANKI FÜGGETLENSÉG ÖSSZEFÜGGÉSE NÉHÁNY TAGÁLLAMBAN

ABSZTRAKT • Jelen tanulmány a szanálási irányelv legjelentősebb szabályaival és ehhez kapcsolódóan az EU-tagállamok szanálási hatóságainak jogkörével foglalkozik, azt vizsgálva, hogy a jegybankok szerepköre hogyan alakul a nemzetközi gyakorlatban mind a felügyeleti, mind a szanálási jogkört és feladatok illetően. A tagállami szanálási rendszernek létre kell hoznia újonnan vagy ki kell jelölnie egy már meglevő intézményt, új feladatkörrel bővítve addigi hatáskörét, ezt az intézményt szanálási hatóságnak nevezzük. A szanálási hatóságok, mely jogállást a legtöbb esetben a tagállami jegybankok töltik be, ezentúl új típusú hatósági kontrollt gyakorolhatnak a bankrendszer felett, melynek révén az eddigieknél is hatékonyabban óvható a nehéz helyzetbe került bankok ügyfeleinek pénze.
KULCSSZAVAK: szanálási hatóság, jegybank, jegybanki függetlenség.
JEL kód: E58, K23

1. BEVEZETÉS

A pénzügyi válság[1] hatására a fejlett pénzügyi rendszerrel rendelkező országok esetében egyértelműen a jegybankba integrált felügyeleti modell kezd dominánssá válni. Az utóbbi pár év során több állam döntött az eddig különálló felügyelet jegybankba olvasztásáról. Alapvetően két fő érvet tudunk felsorakoztatni ezen tendencia mögött, egyrészt a különálló felügyelet és a jegybank között sok esetben elégtelen volt az együttműködés – mely annak ellenére is probléma volt, hogy ezen országokban formálisan jellemzően létrehoztak valamilyen fórumot a két intézmények közötti véleménycsere biztosítására. Másfelől egy általánosabb érv a nemzetközileg integrálódott pénzügyi rendszerben a makroprudenciális felügyelés felértékelődése, azaz

[1] A pénzügyi válságról lásd bővebben Losoncz Miklós: A globális pénzügyi válság és az Európai Unió, *Pénzügyi Szemle,* 2010, 4, 765–780. o.

hogy az alapvetően egyedi intézmények felügyeletére fókuszáló felügyeleti struktúra nem képes időben feltárni és kezelni a rendszerszintű kockázatokat. Az elmúlt időszakban a makroprudenciális felelősség egyértelműen a jegybankokhoz került, amit sok esetben a mikroprudenciális felügyeleti feladatkör jegybank alá vonása is kísért annak érdekében, hogy a mikro- és makroprudenciális felügyelet közötti összhang biztosítva legyen. Alapvetően a monetáris politika mellett a makroprudenciális politikán keresztül lehet tompítani az adott tagállam pénzügyi rendszerének stabilitását veszélyeztető kockázatokat. Így célja alapvetően kétirányú: egyfelől szeretné kisimítani, enyhíteni a pénzügyi közvetítőrendszer sokszor prociklikus viselkedését, másfelől szeretné azt megakadályozni, hogy jelentős rendszerkockázatok épüljenek fel.

Jelen tanulmány a szanálási irányelv legjelentősebb szabályaival, a Szanálási Alap létrehozásával, és az EU-tagállamok szanálási hatóságainak jogkörével foglalkozik, azt vizsgálva, hogy a jegybankok szerepköre miként alakul a nemzetközi gyakorlatban mind a felügyeleti, mind a szanálási jogköröket és feladatokat illetően. A szanálási rendszerek kialakítása érdekében a tagállamoknak létre kell hozniuk egy új intézményt vagy ki kell jelölniük egy már meglevő szervet, új feladatkörrel bővítve addigi hatáskörét. Az ilyen módon létrehozott, illetve kijelölt intézményt szanálási hatóságnak nevezzük. A szanálási hatóságok, amelyek feladat- és hatáskörét a legtöbb esetben a tagállami jegybankok töltik be – ahogy jelen tanulmányban erre kitérek –, ezentúl új típusú hatósági kontrollt gyakorolhatnak a bankrendszer felett, melynek révén az eddigieknél is hatékonyabban óvható meg a nehéz helyzetbe került bankok ügyfeleinek pénze.

2. A SZANÁLÁSI MECHANIZMUS ELŐZMÉNYEI

A 2014-ben létrehozott *Egységes Felügyeleti Mechanizmus* (*Single Supervisory Mechanism,* a továbbiakban: SSM) megteremti a nagybankok közvetlen európai felügyeletének lehetőségét, és segíthet megelőzni a banki nacionalizmusból fakadó felügyeleti részrehajlások visszaszorulását. Az Európai Unióban az *Európai Bankhatóság*[2] (*European Banking Authority,* a továbbiakban: EBA) – mivel a felügyeleti jogkör nemzeti szintről európai szintre emelésében jelentős előrelépés tapasztalható[3] a gazdasági válság hatásaira adott válaszok egyik következményeként – egy olyan független EU-hatóság, mely működésének legfőbb célja, hogy biztosítsa a hatékony, konzisztens felügyeletet az európai bankrendszerek felett.

[2] Az Európai Parlament és a Tanács 1093/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/78/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről hozta létre az Európai Bankhatóság intézményét.

[3] Bár a nemzeti felügyeleti hatóságok megtartották elsődleges felügyeleti jogkörüket a pénzügyi intézmények felett, figyelemmel a „*home country control*" modellre.

Az EBA 2011. január 1-i létrehozása jelentős változást jelentett az intézményrendszerben, mivel válaszként értékelhető arra a problémára, miszerint kézzelfogható előrelépést kell tenni az Európai Unióban az integráltabb szabályozási és felügyeleti keretrendszer felé. Ezeken túlmenően további feladatok széles körével ruházták fel, amelyek mindegyikének végső célja egy olyan új szabályozási környezet létrehozása, melyben prioritás a pénzügyi stabilitás megőrzése és a pénzügyi rendszer egészébe vetett bizalom biztosítása, valamint a pénzügyi szolgáltatásokat igénybe vevő ügyfelek védelme.[4]

Egyértelmű tehát, hogy uniós szinten az EBA testesíti meg a banki felügyeleti szerveket *(supervisory network)* összefogó legfőbb intézményi csomópontot,[5] nála összpontosul a legtöbb és legközelebbi információ. Bár *„meglehetősen kemény és nehéz piaci környezetben indult útjára, amelyben számos, azonnal megválaszolandó kihívás várt rá. Nem volt könnyű az új szervezet kiépítésére összpontosítani, miközben egyúttal a banki szektor stabilitását érintő jelentős problémákat is kezelni kellett.”*[6]

Az Európai Bizottság 2013 nyarán terjesztette elő javaslatát a Bankunió Egységes Szanálási Mechanizmusának (*Single Resolution Mechanism,* a továbbiakban: SRM) létrehozására, amelynek célja, hogy biztosítsa az SSM-ben részt vevő és súlyos nehézségekkel küzdő bankok szanálásának hatékony kezelését. Az SRM egy olyan metódus, mely az *overbanking* probléma[7] felszámolásának talán legfontosabb pillérének tekinthető. Erre a problémára hívta fel a figyelmet *Vítor Constâncio*[8] az Európai

[4] Az Európai Parlament és a Tanács 2014/59/EU irányelvének elfogadását követően az EBA hatásköre bővült, mivel az irányelv az EBA feladata közé sorolja azt, ha az irányelvvel összhangban meghozandó döntések tekintetében a nemzeti hatóságok között nézeteltérés merülne fel, akkor a EBA-nak kell közvetítő szerepet betöltenie. Az EBA tevékenységéről immáron több jelentést is olvashatunk, melyek rávilágítanak annak működési elveire, gyakorlatára és az elért eredményekre is.

[5] Mindezek alapján elsősorban az EBA feladata olyan egységes szabályozás- és végrehajtástechnikai standard tervezetek előterjesztése, amelyek a jövőben egy egészségesebb uniós bankrendszer fenntartását teszik lehetővé. Az EBA tervezetei az Európai Bizottság jóváhagyását követően az uniós szintű prudenciális követelmények, vagyis a CRD/CRR IV. szabályozás szerves részévé válhatnak.

[6] Az Európai Bankfelügyeleti Hatóság Éves jelentése, 2011, Az elnök előszava, 4. o., elérhető: https://www.eba.europa.eu/documents/10180/25763/2011-EBA-AR---HU.pdf/52cdd918-ee18-4524-8ec0-09f1fc4ae545 (2015.11.28.).

[7] A bankok GDP arányában számolt, kihelyezett hitelállománya a XX. század során alapvetően nagy növekedést nem mutatott, viszont az utóbbi két-három évtizedben általános tendenciaként mondható el Európában hogy ez az arány növekedett, melynek az intenzitása különböző ütemű volt az egyes országokban. Míg Finnország, Németország, Franciaország és Ausztria esetében mérsékelt volt a növekedési ütem, kilenc tagállamban az arány megduplázódott. Lásd bővebben: *Is Europe Overbanked?* Reports of the Advisory Scientific Committee, European Systemic Risk Board, No. 4/June 2014, elérhető: https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/asc/Reports_ASC_4_1406.pdf (2015.11.27.).

[8] Constancio, Vítor: *Towards the Banking Union,* 2013, Helsinki. Elérhető: http://www.ecb.int/press/key/date/2013/html/sp130212.en.html (2015.11.27.).

Központi Bank elnökhelyettese 2013 februárjában, miszerint hatalmas nagy bankok alakultak, számos irányba kiterjedő, összetett ügyletekkel. Így ha egy ilyen bank bajba kerül, nagyon hamar átterjed az EU más tagállamaira is a probléma.

A szanálás olyan érzékeny kérdéskör, amelynek feszültségei szükségszerűen uniós szinten jelennek meg. Uniós szintű koordináció nélkül a bankok állami megmentése vagy csődbe vitele akár teljes nemzetgazdaságok összeomlásához is vezethet, magával rántva más államokat vagy az eurózónát. Ennek a helyzetnek iskolapéldája Görögország esete, és a kiterjedt szuverén adósságválság.[9] Az egységes szanálási rendszer megteremtése és működtetése ezért talán az egyik legnagyobb szakpolitikai és jogi kihívás, akár a megvalósítás módját, akár a szanálási akciók finanszírozását, akár a célhoz rendelt kapacitások igényeit vesszük szemügyre. A szanálás célja a kritikus funkciók folyamatos működésének biztosítása, a pénzügyi stabilitást veszélyeztető kedvezőtlen hatás és a közpénzek igénybevételének elkerülése, a betétesek és hitelező ügyfelek pénzének és eszközeinek védelme.

Kreisz[10] szerint a Bankunió jogi elemeit három szabályozási szférában tudjuk elhelyezni és vizsgálni, egyrészről az Egységes Felügyeleti Mechanizmus, másrészről az Egységes Szanálási Mechanizmus, és végül közös Betétbiztosítás oldaláról.

Kisgergely és Szombati[11] a Bankunió négy pilléréről tesz említést, az *1. pillér* alatt az Egységes szabálykönyvet, a *2. pillér* alatt az Egységes felügyelést értve, míg a *3. pillér* az Egységes válságkezelés szabályait, végül a *4. pillér* a Közös betétbiztosítás jövőbeni rendszerét jelenti.

Gros és Schoenmaker[12] véleménye alapján a Bankuniónak két részre oszthatóak a pillérei, megelőző pillérekre (egységes szabálykönyv, felügyelet), valamint a válságkezelő pillérekre (szanálás, betétbiztosítás). Álláspontom szerint valamennyi megközelítés helytálló, jelen tanulmányban a *megelőző, illetve válságkezelő pillérek szerinti szemlélet dominál.*

[9] Lásd bővebben Kreisz Brigitta: *Pillanatfelvétel az európai bankszabályozás főbb problémaköreiről,* Műhelyvita tanulmány, 2015. október.

[10] Kreisz Brigitta: *Bankunió pillérről pillérre 1. rész: Az Egységes Felügyeleti Mechanizmus,* elérhető: http://hpops.tk.mta.hu/blog/2014/04/bankunio-pillerrol-pillerre-1resz (2015.09.03.).

[11] Kisgergely Kornél – Szombati Anikó: Bankunió magyar szemmel – hogyan látja az MNB a szoros együttműködés lehetőségét?, in *MNB-tanulmányok,* No. 115. (2014). Elérhető: https://www.mnb.hu/letoltes/mt115-mnb-tanulmany.pdf (2015.11.30.).

[12] Gros, Daniel – Schoenmaker, Dirk: European Deposit Insurance and Resolution in the Banking Union, in *Journal of Common Market Studies,* Vol. 52. No. 3. (2014), 529–546. o.

3. AZ ÚN. SZANÁLÁSI IRÁNYELV LEGFŐBB SZABÁLYAI ÉS ÚJ JOGI MEGOLDÁSAI A VÁLSÁGKEZELÉSBEN

Amennyiben korábban egy kormányzat el akarta kerülni, hogy egy, az országban működő intézmény ellen felszámolási eljárás induljon, a pénzügyi stabilitás fenntartása érdekében adófizetői pénzből kimentette *(bail out)* a bajba került bankot, befektetési vállalkozást. *Az új eljárás szerint – a biztosított betétek tulajdonosait ide nem értve – a hitelezők fogják feltőkésíteni (bail in) az intézményt, de más eszközök is rendelkezésre állnak a bankok szanálásához.*[13]

Mérföldkőnek tekinthető jogi megoldásaiban a válságkezelés területén *az Európai Parlament és a Tanács 2014/59/EU irányelvének* 2014. május 15-i elfogadása. A pénzügyi válság súlya és időbeli kiterjedése *rávilágított arra, hogy gyakorlatilag nincs megfelelő szintű uniós szabály-*[14] *és eszközrendszer a csődhelyzetbe került pénzügyi intézmények* (és természetesen a betétesek, hitelezők stb.) *válsághelyzetének kezelésére.*

Az irányelv *új jogi megoldásokat* vezet be a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer tekintetében. Az egyik leglényegesebb újítás az, hogy *az irányelv által biztosított szanálási eszközök és hatáskörök csorbíthatják a részvényesek és a hitelezők jogait.* Természetesen nincs szó minden határ nélküli jogkorlátozásról, bármely, a szanálásból eredő beavatkozásnak összhangban kell lennie az Európai Unió Alapjogi Chartájával. Az irányelv számos cikkben rendelkezik a részvényesek és hitelezők érdekvédelméről,[15] garanciát nyújtva a szanálás esetében bekövetkezett jogsérelem ellensúlyaként, és egyben annak limitjeként.[16]

[13] Az általános összefüggéseket lásd bővebben Huertas, T. F. (2014): *Safe to Fail: How Resolution Will Revolutionise Banking,* 2014, Palgrave Macmillan, London.

[14] A tagállamok meglevő anyagi és eljárásjogi szabályai között fennálló jelentős különbségek problémás pontot jelentenek a szabályozási területen, ezeket az akadályokat meg kell szüntetni. Ezen megfontolást minden bizonnyal erősítette az a tény, hogy napjainkra az uniós pénzügyi piacok olyan mértékben összefonódtak, hogy a legtöbb intézmény több határon keresztül nyújtja ügyfeleinek ugyanazokat a pénzügyi szolgáltatásokat. Szükséges az uniós szintű, átgondolt szabályozás ahhoz, hogy csökkenjen a jövőbeni válságok bekövetkezésének valószínűsége, illetve minimálisra csökkenthető legyen egy-egy pénzügyi intézmény csődjének – akár nemzetközi – pénzügyi rendszerre gyakorolt hatása.

[15] A szanálási eszközök csak akkor alkalmazhatók, ha fizetésképtelen vagy valószínűleg fizetésképtelenné váló intézményről van szó, és csak akkor, ha általános érdekből szükséges a pénzügyi stabilitás céljának elérése. Az érintett részvényesek és hitelezők nem szenvedhetnek el nagyobb veszteséget annál, mint amely akkor sújtotta volna őket, ha az intézményt a szanálást elrendelő döntés idején felszámolják. A tulajdonjogba való beavatkozás nem lehet aránytalan mértékű, a részvényesek és hitelezők számára kifizetett kártalanítás nem lehet kevesebb, mint az a becsült összeg, amelyhez akkor jutottak volna, ha az egész intézmény rendes fizetésképtelenségi eljárás alá kerül. Lásd 2014/59/EU irányelv 50. preambulumbekezdés.

[16] Nem jelenthetnek az intézkedések sem közvetlenül, sem közvetett módon állampolgárság szerinti megkülönböztetést, az azonos osztályba tartozó hitelezőkkel kapcsolatosan lehet eltérő intézkedést alkalmazni, de a különbségtétel legyen közérdekből indokolt és a kockázattal arányos.

3.1. A SZANÁLÁSÉRT FELELŐS HATÓSÁG ÉS ANNAK HATÁSKÖRE

Az irányelv a tagállamok számára is megfogalmaz kötelezettségeket, ilyen a 104. preambulumbekezdés, mely szerint az irányelvben előírt célokra szolgáló szanálási alapon keresztül minden tagállamnak létre kell hoznia saját nemzeti szintű finanszírozási rendszerét.

Szintén konkrét tagállami kötelezettség, hogy minden tagállam egy vagy kivételesen több szanálási hatóságot jelöl ki, amely felhatalmazást kap a szanálási eszközök alkalmazására és a szanálási hatáskörök gyakorlására. A szanálási hatóság az irányelv rendelkezése szerint vagy közigazgatási hatóság, vagy közigazgatási hatáskörrel felruházott hatóság a nemzeti jog szerint.

A szanálási hatóságok, mely jogállást a legtöbb esetben a tagállami jegybankok töltik be – ahogy jelen tanulmányban erre is hamarosan kitérek –, ezentúl új típusú hatósági kontrollt gyakorolhatnak a bankrendszer felett, melynek révén az eddigieknél is hatékonyabban óvható a nehéz helyzetbe került bankok ügyfeleinek pénze.

A szanálási rendszernek létre kell hoznia újonnan, vagy ki kell jelölnie egy már meglevő intézményt, új feladatkörrel bővítve addigi hatáskörét, ezt az intézményt szanálási hatóságnak nevezzük. Fontos követelmény a szanálási hatósággal szemben, hogy olyan állami szervnek kell lennie, amely működése szempontjából független, irányítása szilárd, működése és eljárásrendje átlátható, és a demokratikus elszámoltathatóság követelményének is eleget tesz. E hatóság látja el a bajba került banknak a szanálási jogszabály rendelkezéseivel összhangban történő szanálását, és emellett teljes felelősséggel tartozik érte, hasonló értelemben, mint ahogy a csődgondnok vagy a felszámoló átveszi a felelősséget a nem pénzügyi vállalatok megszüntetési eljárásának megindításakor.

Az irányelv 63. cikke konkrétan felsorolja és rögzíti a szanálási hatóságok hatásköreit,[17] melyeket egy-egy esetben külön-külön vagy egymással kombinálva alkalmazhat a hatóság. Ezek sorában említjük meg, hogy gyakorolhatja az intézmény a részvényeseire, egyéb tulajdonosaira és vezető testületére ruházott jogokat és hatásköröket, az intézmény által kibocsátott, hitelviszonyt megtestesítő instrumentumok névértékét csökkentheti, akár nullára is, törölheti is ezeket az eszközöket, leválthatja az intézmény vezető testületét és felső vezetését.

A szanálási hatóságnak *szanálási tervet* kell készítenie minden olyan intézmény esetében, amely nem tagja a 2013/36/EU irányelv szerint összevont alapú felügyelet hatálya alá tartozó csoportnak.[18]

[17] Annak érdekében, hogy ezek a hatáskörök ténylegesen a gyakorlatban is érvényesíthető jognak számítsanak, a vonatkozó szakasz előírja, hogy a szanálási hatáskörök gyakorlásakor a szanálási hatóságokra ne vonatkozzon se az a szabály, mely szerint a részvényesek vagy hitelezők jóváhagyására szükség van, se pedig az, hogy a hatáskör gyakorlását megelőzően bizonyos személyek felé tájékoztatási kötelezettségnek kell eleget tenni.

[18] Lásd bővebben: Fellegi Miklós – Sipos Ágnes: A válságkezelés egyes európai jogi és gazdasági aspektusai a pénzpiaci felügyelet területén, in Lentner Csaba (szerk.): *A devizahitelezés nagy kézikönyve,* 2015, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 391–412. o.

3.2. SZANÁLÁSI CÉLOK, FELTÉTELEK, ESZKÖZÖK ÉS A SZANÁLÁS ÁLTALÁNOS ELVEI

A szanálási célok az uniós szabályozás szerint a kritikus funkció folytonosságának a biztosítása, a pénzügyi fertőzések megakadályozása és a piaci fegyelem fenntartása, az állami források védelme a rendkívüli állami pénzügyi támogatásra támaszkodás minimalizálása révén, a biztosított betétesek és befektetők védelme, az ügyfelek pénzeszközeinek és vagyonának védelme.

Az irányelv 32. cikke konjunktív feltételeket határozott meg a szanálás mint eljárás alkalmazási körülményeként: *az illetékes hatóság megállapította, hogy az intézmény csődhelyzetben van, vagy valószínűleg csődbe jut, és ezzel párhuzamosan nem várható, hogy észszerű időn belül megelőzhető lenne az intézmény csődje, valamint a szanálási intézkedésekre közérdek miatt van szükség. Mikor tekinthető egy intézmény fizetésképtelennek?* Ha az alábbi körülmények közül egy vagy több fennáll: ha teljes szavatolótőkéjének vagy jelentős részének elvesztésével járó veszteség miatt az intézmény megsérti a működési engedély fenntartásának feltételeit, eszközei kevesebbek a forrásainál, képtelen megfizetni az esedékessé váló tartozásait, rendkívüli állami pénzügyi támogatást igényel.

A szanálási eszközök közé az alábbiak tartoznak az irányelv szerint: *az üzletértékesítési eszköz, az áthidaló intézményi mechanizmus (ún. hídbank), az eszközelkülönítési eszköz és a hitelezői feltőkésítés.*

3.3. AZ EGYSÉGES SZANÁLÁSI MECHANIZMUS ÉS AZ EGYSÉGES SZANÁLÁSI ALAP

Az Egységes Szanálási Mechanizmus[19] *bevezetésével egy új feladattal is bővül a legtöbb tagállam jegybankjainak feladatköre. A jegybankok és egyszersmind a jegybanki elvek fejlődése kérdéskörének aktualitása a gazdasági válsággal összefüggésben vitathatatlan, és talán új tendenciák kialakulásának adott lökést akaratlanul is.* A jegybanki függetlenség célja és értelme az, hogy a kormánynak, az aktuálpolitikának ne legyen lehetősége befolyásolni a jegybankot, hogy az az árstabilitást veszélyeztető monetáris politikát valósítson meg. Ezt az elvet tovább vitte az EKB jogállásának és a KBER-rendszer működésének specialitása, mely gyakorlatilag a monetáris politika védelmét van hivatva biztosítani.

[19] Lásd bővebben Angyal Zoltán: Az Egységes Szanálási Mechanizmus létrehozásának egyes intézményi és jogi vonatkozású kérdései, in Karlovitz János Tibor (szerk.): *Fejlődő jogrendszer és gazdasági környezet a változó társadalomban, „III. International Research Institute Társadalomtudomány Konferencia" tanulmánykötet,* 2015, International Research Institute, Komárno, 9–16. o.

Ahogy azt *Angyal Zoltán* álláspontjával egyezően megállapíthatjuk, az SRM létrehozása fontos mérföldkőnek tekinthető a bankunió felé vezető úton.

„A jogalkotási és egyéb, nem jogalkotási uniós aktusokkal létrehozott intézményi és jogi keret – szabályozási szempontból – alkalmasnak tűnik az EFM működtetésére. Kockázati tényezőként kell viszont tekinteni arra a viszonylag hosszú, nyolc éves átmeneti időszakra, amely alatt az ESZA teljes feltöltésére sor kerül majd.”[20]

A szanálási mechanizmus erősítésére az euróövezet tagállamaiban alkalmazandó, az irányelveknek megfelelő rendelet alapján létrejön az *Egységes Szanálási Alap,* amely a bajba kerülő hitelintézetek, befektetési vállalkozások szanálásának pénzügyi hátterét biztosítja, azok pénzügyi védőhálója, míg az irányelvek alapján a nem euróövezeti tagállamok saját, nemzeti szanálási alapot hoznak létre. Az Egységes Szanálási Alapot[21] a részt vevő tagállamokban működő bankok hozzájárulásaiból kell működtetni, szükség esetén azonban az alap piaci kölcsönt is felvehet.

Tóth József[22] számítással támasztja alá azt az állítását, amely szerint az Európai Bizottság által előzetesen 55 milliárd euró nagyságúra tervezett Egységes Szanálási Alap vagyona az eredeti tervekhez képest nagyobb lesz. Az Egységes Szanálási Alapot, illetve a tagállami hozzájárulások átutalását és közössé válását kormányközi megállapodás szabályozza.[23] Az egységes szanálási mechanizmushoz kapcsolódó rendelkezéseket meg kell különböztetni a bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelvtől, amely biztosítja a nemzeti szintű mechanizmusok összhangba hozását minden európai uniós tagállamban.

[20] Uo. 16. o.

[21] Lásd bővebben: Kreisz Brigitta: Bankunió pillérről pillérre 2. rész: Az Egységes Bankszanálási Mechanizmus, elérhető: http://hpops.tk.mta.hu/blog/2014/04/bankunio-pillerrol-pillerre-2-resz (2015.10.01.).

[22] Lásd bővebben Tóth József: Az európai betétbiztosítási és bankszanálási rendszerek jellemzői és azok finanszírozása, in *Közgazdasági Szemle,* 2015/július–augusztus, 767–785. o.

[23] Lásd az Egységes Szanálási Rendszerhez kapcsolódó kormányközi megállapodás kihirdetéséről szóló 2015. évi CLXXXIX. törvény.

4. AZ ÚN. SZANÁLÁSI IRÁNYELV ÉRVÉNYESÜLÉSE AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAIBAN

4.1. A JÖVŐ KIHÍVÁSAI – ATIPIKUS FELADATOK A JEGYBANKOK SZÁMÁRA

Az egyik fő kihívás, amellyel az új felügyeleti rendszert alkotó összes intézménynek meg kell majd birkóznia, az az új feladatok minden eddigitől eltérő természete és hordereje.[24] A szanálási irányelv értelmében minden EU-tagállamnak ki kell jelölnie a szanálási hatóságát, mely tagállami szinten látja el a hatáskörébe tartozó feladatokat. A tagállami hatóságok szerepe is megváltozott (gondoljunk a most már felügyeleti és szanálási hatóságként is működő jegybankunkra), emellett kulcsfontosságú a megfelelő informáltság és a tagállami-uniós hatóságok közti együttműködés marad.

Pár tendencia körvonalazható a szanálási rezsimek kiépítésével és működésével kapcsolatosan, melyek sorában elsőként említhető meg, hogy általában a jegybank jelenik meg szanálási hatóságként a tagállami törvényi szabályozásokban.

A szanálási irányelv implementációjánál azok az *országok, ahol a jegybankra ruházták a szanálási hatósági feladatkört: Nagy-Britannia, Olaszország, Belgium, Ciprus, Litvánia, Csehország, Szlovákia, Magyarország, Görögország, Portugália, Franciaország. Németország esetében más hatóság látja el az irányelvben és a nemzeti jogszabályban rögzített feladatokat.*

A másik fontos, mondhatni sarkalatos pontja a tagállami szanálási rezsimnek, hogy kire bízza a tagállami jogszabály a döntés jogát a szanálásról.

A szanálási rendszerek általában a felügyeleti hatóságokra bízzák a döntést arról, hogy egy bankot szanálni kell. Itt tovább árnyalja a helyzetet, hogy bizonyos államokban a felügyeleti hatóság és a szanálási hatóság egy és ugyanazon intézmény, viszont előfordul ennek az ellenkezője is. Ha a szanálási hatóság nem azonos a felügyeleti hatósággal, a szanálási hatóságnak általában jogában áll véleményét kifejteni. Az SRM egy lépéssel tovább megy, és a szanálási hatóságnak önálló jogot biztosít a folyamat elindítására.

A makroprudenciális politika felértékelődésével látható, hogy az európai országokban is megindult a nemzeti makroprudenciális keretrendszerről való gondolkodás. Ennek alapvetően két ága van: az intézményi háttér kialakítása, illetve a megfelelő makroprudenciális eszközrendszer kidolgozása és működtetése.[25]

[24] Ha kiválasztjuk az EKB-t, akkor az esetében elmondható, hogy az SSM létrehozására megszabott időkeret is rendkívül rövid, új felügyeleti feladatai átvételének kitűzött dátuma fokozatosan 2014 márciusáról novemberre tolódott.

[25] Lásd Fáykiss Péter – Szombati Anikó: Makroprudenciális felügyelet az eurozónán kívüli európai országokban, in *MNB Szemle Különszám,* 2013. október.

Elméleti érvek és ellenérvek a jegybankba integrált felügyelettel kapcsolatban. Forrás: http://www3.mnb.hu/letoltes/felugyelet-hu.pdf (2015.11.30.).

Szempontok	Érvek a jegybankba integrált felügyelet mellett	Érvek az integráció ellen
Felügyelet	▹ Jegybank és felügyelet közti együttműködési problémák kiküszöbölése: • egyértelmű felelősségek; • célok összehangolása (pl. mikro- és makroprudenciális politika); • információmegosztás. ▹ Az erős jegybanki függetlenség, piaci reputáció erősíti a felügyeleti funkciót is. ▹ Mivel a jegybank a bankközi piac szereplője, első kézből származó információi vannak a piaci folyamatokról. ▹ Pénzforgalmi felvigyázási jegybanki funkcióval való szinergiák. ▹ Az állam szűkös „tudásának" koncentrációja hatékonyabbá teszi feladatai ellátását.	▹ „Több szem többet lát" elv. ▹ Hatóságok közötti verseny pozitív hatásai. ▹ A hatékony együttműködést elvileg egy pénzügyi stabilitási tanács is biztosíthatja.
Végső hitelezői funkció („Lender of Last Resort") Bankunió	▹ Erősebben ösztönzött a hatékony, proaktív felügyeletre. ▹ Közvetlen információ a hitelintézet szolvenciájáról. ▹ Integrált felügyeleti modell jön létre az eurozónában, melyben az EKB-nál lesz a mikroprudenciális felügyeleti funkció.	▹ Az ún. szabályozói foglyul ejtés veszélye (a felügyelő és a felügyelt intézmény között meglévő kapcsolatok miatt a felügyelő késve nyilvánít egy intézményt menthetetlennek).
Monetáris politika	A közvetlen mikroprudenciális információk elősegítik a hatékonyabb monetáris politikát.	A felügyeleti kudarcok a monetáris politika hitelességét és így hatékonyságát is csorbíthatják.
Társadalmi vonatkozások	A megkettőzött funkciók megszűnése miatt felmerülő költségmegtakarítás.	A jegybankba integrált felügyelet túlzott felelősség és hatáskör koncentrációt jelentene.

4.2. AZ EGYES ORSZÁGOK GYAKORLATA

Az európai uniós tagállamok jegybankjai döntő többségben már a XIX. században létrejött intézmények, a kelet-közép-európai jegybankok esetében az alapítás időben későbbi, gyakran a XX. század elején került sor a megalapításukra. Ezek az intézmények eddigi működésük során nagyon sok változást értek meg, mind a szervezetrendszer, feladatok, függetlenségi szabályok stb. terén. Az utóbbi évtizedben a makroprudenciális felügyelés terén, majd az utóbbi egy-két évben még a szanálási hatóság terén is helyt kell állniuk, általános tendencia, hogy a felügyeleti funkciók után a szanálási hatáskör szerepét is a jegybankok kapják.

Jelen alfejezetben tíz európai uniós ország jegybanki fejlődéstörténetét tekintem át röviden, kitérve azokra az okokra, melyek indokolttá tették, hogy a pénzügyi rendszer fő (vagy egyetlen) felügyeleti szerve és nagyon sok esetben a szanálási hatósága

is a tagállam jegybankja legyen. A bemutatott országok között szerepel a jegybanki fejlődés francia és porosz-német útjának mintaországa, Franciaország és Németország, valamint találunk kelet-közép-európai országokat, melyek a kelet-európai fejlődési utat mutatják, Lettország, Litvánia, Magyarország, Csehország, Szlovákia.

4.2.1. Magyarország

A Hegedűs Lóránt pénzügyminiszter nevével fémjelzett stabilizációs kísérletnek részét képezte egy részvénytársasági formában létrehozandó, a kormánytól viszonylagos függetlenséget képező jegybank kialakítása is. A helyzet rendezésére 1921-ben – csehszlovák példát követve – a bankjegykibocsátást az állam kezébe helyezték, és ezzel egyidejűleg az 1921. évi XIV. törvénycikkel megalapították a Pénzügyminisztérium felügyelete alatt álló Magyar Királyi Állami Jegyintézetet. A Jegyintézet függetlenségét számos rendelkezés csorbította, elnökét és alelnökét az államfő, a tizenkét tagú tanácsot a minisztertanács nevezte ki vagy rendelte ki, a pénzügyminiszter javaslatára.

1922–1923 fordulójára rendelkezésre állt egy konzisztens terv az államháztartás szanálására és a valuta stabilizációjára vonatkozóan. Ezen terv központi elemét képezte a monetáris stabilizáció, melyet egy független jegybank megteremtése révén lehet biztosítani. A Magyar Nemzeti Bankot létrehozó 1924. évi V. törvény a szanálási törvénycsomag részét képezte, kialakításában tehát a Népszövetség Pénzügyi Bizottságának volt jelentős szerepe.

A jegybank pozícióját és feladatait jelentősen módosította az 1938. évi XXV. tc., mivel kimondta, hogy a jegybank a magyar királyi minisztérium felügyelete alatt álló, részvénytársaság formájában működő közérdekű intézet.

1945-ben a jegybank feladatait – politikai indokok alapján – koalíciós bizottságok vették át. A bankok államosításáról szóló 1947. évi XXX. törvény 1947 decemberében lépett hatályba, amelynek értelmében az állam átvette a Magyar Nemzeti Bank és a Pénzintézeti Központ I. kúriájába tartozó négy, részvénytársasági alapon működő pénzintézetek magyar tulajdonban levő részvényeit.

Az MNB autonómiájának szempontjából az első igazán jelentős visszalépést az 1950. évi 26. törvényerejű rendelet jelentette, és ettől kezdve egészen az 1991. évi LX. törvényig az MNB-re vonatkozó törvényerejű rendeletek és MT-határozatok jelentős mértékben átalakították a magyar központi bank fejlődését.

1984 áprilisában megszületett a politikai döntés a kétszintű bankrendszer kialakítására, melyet követően a Magyar Nemzeti Bank keretében végzett kétéves előkészítő munka és egyéves szimuláció után 1987. január 1-ével formálisan is kétszintűvé vált a magyar bankrendszer.

A bankrendszer működése szempontjából lényeges lépés történt 1991-ben, amikor két, a banki működéssel kapcsolatos törvényt fogadott el az Országgyűlés. A pénzintézeti törvény – az 1991. évi LXIX. törvény – rögzítette a hitelintézetek működésének jogi kereteit, távlatilag szabályozta az állami tulajdonlás mértékét. Az 1991. évi

LX. törvény – a Magyar Nemzeti Bank jogállásáról – meghatározta a jegybank működési kereteit, rögzítette a bank és az állam viszonyát, biztosította előbbi korábbinál szélesebb önállóságát. *A jegybank jelentős szerepet töltött be a 90-es évektől kezdve a bankrendszer felügyeletében, de ezen feladatait nem egyedüli intézményként gyakorolta, és felügyeleti jogosítványai nem terjedtek ki a pénzügyi közvetítőrendszer egészére. A felügyelet szektoriális volt, amit aztán a PSZÁF létrehozatalával az összevont felügyeleti modell váltott fel.*

A hazai jogszabályok 2013 előtt nem tették egyértelművé az intézményi felelősséget a makroprudenciális vagy más néven a rendszerszintű kockázatokra vonatkozóan. A rendszerkockázatok beazonosításának felelősségén az MNB és a PSZÁF osztozott, míg a rendszerkockázatok megakadályozására vonatkozó szabályozói eszközök nem álltak a jegybank rendelkezésére.

2013. október 1-én a PSZÁF beolvadt az MNB-be, a nemzeti bankon belül létrejött a Pénzügyi Stabilitási Tanács, amely legalább három-, legfeljebb tíztagú testület, vezetője pedig az MNB elnöke. A jegybank és a korábbi pénzügyi felügyeleti hatóság integrációja alapvető feltétele annak, hogy biztosított legyen a pénzügyi rendszer stabilitását veszélyeztető rendszerkockázati tényezők nyomon követése és ellenőrzése. Szélesebb eszköztár áll a jegybank rendelkezésére az egyedi vagy rendszerszintű pénzügyi válsághelyzetek megelőzése, továbbá a már bekövetkezett válsághelyzetek gyors és eredményes megoldása érdekében.

Ennek keretében a prudenciális, azaz az üzleti megbízhatóságot vizsgáló felügyelés, valamint a piacfelügyelés és a fogyasztóvédelem eszközeivel figyelemmel kíséri a pénz- és tőkepiaci intézmények, pénztárak, biztosítók, s a pénzügyi infrastruktúrát alkotó intézmények tevékenységét, szükség esetén pedig intézkedéseket hoz. A felügyelés célja a kockázatok időben történő felismerése és megfelelő kezelése, elkerülendő, hogy azok veszélyeztessék a rendszer stabilitását és a pénzügyi közvetítő rendszerbe vetett bizalmat.

„A játékszabályok pedig megváltoztak, új alapokra helyezve a bankok feletti hatósági kontrollt. E folyamat talán legradikálisabb eleme a szanálási eszköztár megteremtése. Az Európai Unió többéves vita után idén fogadta el erre vonatkozó irányelvét, melyet Magyarország az elsők között – a legtöbb tagállamot jó fél évvel megelőzve –, 2014 júliusában épített be jogrendjébe."[26]

2014 júliusában az Európai Központi Bank felkérést kapott[27] a magyar Nemzetgazdasági Minisztériumtól, hogy a szanálási irányelv kereteit kitöltő, annak szabá-

[26] Gyura Gábor: *Új elv a pénzügyi piacokon, Szanálás: bankmentés másként,* elérhető: https://www.mnb.hu/letoltes/gyura-gabor-szanalas-bankmentes-maskent.pdf (2015.10.07.).

[27] Az EKB véleményében megjegyzi, hogy a véleményezendő anyagot június 2-án kapta, míg a törvényjavaslatot július 4-én elfogadták (2014. évi XXXVII. törvény, a *Magyar Közlöny* 2014. évi 98. számában 2014. július 18-án kihirdetve). Az EKB nehezményezte, hogy a kötelező konzultációs kötelezettségét a nemzeti hatóság nem megfelelően teljesítette.

lyait a magyar jogba átültető törvényjavaslatot[28] véleményezze.[29] Az EKB véleménye, hogy az MNB szanálási feladatokkal való felruházása összeegyeztethető a KBER-hez kapcsolódó feladatainak ellátásával és növeli a pénzügyi stabilitás terén betöltött szerepét. Viszont kiemelte az EKB, hogy a szanálási hatóságként betöltött szerepére tekintettel pénzügyi forrást kell rendelni az új feladataihoz, a pénzügyi függetlenség elvének megfelelően. Az EKB véleménye a törvényjavaslat több pontját egyértelműsíteni kérte, melyek közül a szanálásra kerülő intézmény eszközeinek és kötelezettségeinek független értékelésének biztosítását, a fellebbezők jogait korlátozó szabályok leépítését emelhetjük ki.

Kisgergely-Szombati[30] álláspontja szerint az MNB pénzügyi stabilitási döntéshozatali mechanizmusa és eszközrendszere a lehető legnagyobb mértékben leképezi a Bankunió struktúráját, némely esetben meg is haladva azt, mind a megelőzési mind pedig a válságmegoldó pillérek tekintetében.

4.2.2. Belgium[31]

A *Nationale Bank van België* (a továbbiakban: NBB) 1850 óta tölti be a jegybank szerepét Belgiumban. *Belgiumban 2011-től az ún. „twin peaks" (ikercsúcsszerv) modellt alkalmazzák a felügyeleti hatóságok esetében, a Financial Services and Markets Authority (Pénzügyi Szolgáltatási és Piaci Hatóság) és a belga jegybank között van felosztva a felügyeleti jogkör.*

2014 áprilisában módosult a belga jegybanktörvény és az NBB-re ruházta a jogalkotó a szanálási hatóság jogkörét. A törvény az NBB szervezeti keretein belül hozta létre a Szanálási Kollégiumot, mint új testületi szervet, megbízva az összes releváns, szanálási feladat ellátási kötelezettségével. Az EKB véleménye szerint az NBB-re ruházott új szanálási feladatok, általánosságban összeegyeztethetők az NBB pénzügyi stabilitás terén betöltött szerepével. Az EKB értelmezése szerint e feladatok nem fogják befolyásolni az NBB-nek a Szerződés alapján fennálló, a KBER-hez kapcsolódó feladatainak ellátását, és nem csökkentik az azok elvégzésére rendelkezésre álló forrásokat. Az EKB kiemeli, hogy az NBB szanálási hatóságként betöltött új szerepére tekintettel a pénzügyi függetlenség elvével összhangban megfelelő forrásokat kell a rendelkezésére bocsátani annak biztosítása érdekében, hogy az NBB képes legyen e feladatok ellátására.

[28] A magyar Országgyűléshez 2014. július 12-én benyújtott T/262. sz. törvényjavaslat.

[29] Az Országgyűlés a jegybankot ruházta fel a szanálási eszközökkel, jogosítványai 2014 szeptemberében léptek hatályba.

[30] Kisgergely – Szombati: *i. m.* 4–5. o.

[31] *Opinion of the European Central Bank of 18 February 2014 on the macro-prudential oversight of the financial system* (CON/2014/18), elérhető: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2014_18_f_sign.pdf (2015.11.28.).

4.2.3. Franciaország[32]

1800. január 18-án Franciaország első consulja, Bonaparte Napóleon alapította meg a *Banque de France*-t (a továbbiakban: Banque), magántulajdonban álló bankként, azzal a céllal, hogy a francia gazdaság fejlődésének új irányt adjon, és a gazdaság kilábaljon a mély recesszióból.

Az alapítástól számítva a bank tevékenységi köre, és szervezeti rendszere (bankfiókok hálózata Franciaország egész területén) kiszélesedett már az első 50 év alatt, az állam bankja lett, számos kormányzati számlát vezetett. A bank vezetésének kulcsszereplője a kormányzó volt, így a közte és a pénzügyminiszter közötti kapcsolat határozta meg a bank függetlenségének aktuális szintjét. Bár gyakorlattá vált Franciaországban a 20-as és 30-as években, hogy a jegybank kormányzóját a Pénzügyminisztérium alkalmazottai közül választották, a megválasztását követően a pénzügyminiszter és a kormány nem gyakorolt direkt befolyást a kormányzóra.

1931-től, a francia gazdaság romló helyzete és a nemzetközi pénzügyi helyzet egyaránt szűkítette a Banque mozgásterét a francia frank vásárlóértékének védelme terén.

A másik alapvető probléma, amire megoldást kellett találni, az volt, hogy a Banque – mivel alapításától kezdve jelentős kereskedelmi banki feladatai is voltak – számára tarthatatlanná vált, hogy ügyfelekért versengjen a kereskedelmi bankokkal, és egyszersmind a pénzpiac vezető, felügyeleti szerepkörét is betöltse.

Az 1936. július 24-én elfogadott törvény a kormány számára erőteljesebb beavatkozási lehetőséget biztosított a bank vezetőségének meghatározásába. A 15 kormányzó helyett 20 tanácsost rendszeresített a törvény, akik közül csak kettőt választott a Közgyűlés. 17 tanácsost a kormány nevezett ki, hogy a gazdasági és szociális érdekeket és a nemzet általános érdekét is képviselje, újítás a törvényben, hogy egy tanácsost a Banque személyzete választhatott.

Az 1936. évi módosítás csökkentette a kormányzó jogkörét, de ez csak nyitánya volt az 1945. évi újabb módosításnak, mely a Banque államosítását jelentette De Gaulle generális kormányzása alatt. A Banque fejlődéstörténetében a 1946–1953 közötti időszakot a bizonytalanság időszakának is nevezhetjük.

Az 1973-as törvény hatályon kívül helyezett számos 1802–1967 között megalkotott rendeletet, és érthetőbb, modernebb, haladóbb szabályanyagot ültetett a helyére. Azt mondhatjuk, hogy a Banque jogállása félúton volt a teljesen független intézmény és az állam (a Pénzügyminisztérium) közhivatalának jogállása között.

A Banque a fő bankfelügyeleti hatósággá vált 1973-ban, a törvény deklarálta, hogy a Banque az egész francia bankrendszer felügyeletét ellátja.

[32] *Opinion of the European Central Bank of 19 September 2014 on the separation and regulation of banking activities* (CON/2014/70), elérhető: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2014_70_f_sign.pdf (2015.11.28.).

A monetáris politika esetében nagyon érdekes kettősség alakult ki: a bank szerepe a monetáris politikai döntések meghozatalának előkészítése és a döntések végrehajtása volt, míg a kormányt illette meg a monetáris politikai döntéshozatal joga. A szervezeti kereteket is módosították 1973-ban, a kormányzó és az Általános Tanács jogköre kiszélesedett, de ezzel a jegybanki függetlenség irányába történő elmozdulással egyidejűleg a „cenzor" jogkörét is kiterjesztették. A cenzort a pénzügyminiszter nevezte ki, és ellentmondhatott az Általános Tanács döntéseinek, tehát ily módon az államnak vétójoga volt a jegybank döntéseit illetően, ami már a függetlenség csorbítása irányába hatott.

A Monetáris és pénzügyi kódexben található, 2002. évben hatályos törvény az EKB-ra vonatkozó előírásoknak nagyon sok szempontból teljes mértékben eleget tesz. A vezetők választásánál messzemenőkig érvényesülnek a szakmai követelmények, a Monetáris Politikai Tanács (a továbbiakban: MPT) tagjait egy olyan listáról választják, melyen háromszor annyi jelölt van, mint amennyi tagot választani kell. A listára felvett személyeknek kiemelkedő és elismert szaktudásúaknak kell lenniük a monetáris, pénzügyi és gazdasági szakterületen.

Franciaországban a Banque intézményén belül került kialakításra és működik a Prudenciális Felügyeleti és Szanálási Hatóság (*Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution,* a továbbiakban: ACPR) külön választott személyi állománnyal, feladatokkal. A banktörvény módosítása új rendszert épített ki a szanálási hatáskörök bevezetésével. *A Prudenciális Hatóság jogosítványait kibővítették, magát a hatóságot pedig a Banque-hoz csatolták.* A banktörvény előírja a hitelintézetek és befektetési szolgáltatók – meghatározott köre[33] – számára, hogy rendelkezzenek megelőzőhelyreállítási tervcsomaggal krízishelyzet esetére. A terveknek tartalmazniuk kell a feltételrendszert, mely bekövetkezése esetén a terv alkalmazandó, illetve megfelelő eszközöket, melyeket krízishelyzetben alkalmazni lehet. Minimum évente egyszer felül kell vizsgálni a terveket, amiket az ACPR ellenőriz. A francia rendszerben az ACPR szorosan együttműködik a tervek készítésében, különösen a legjelentősebb pénzügyi intézmények (mint például a BNP Paribas) esetében.

4.2.4. Olaszország[34]

Az olasz jegybankot 1893-ban alapították, de valójában 1926-ban kapott jelentős jogköröket, mint amilyen a bankjegykibocsátás monopóliuma, emellett a kereskedelmi bankok fölötti felügyeleti jogkört is ráruházták, ez utóbbit egy 1936-os törvénymó-

[33] A törvény értelmében az ACPR a törvény által meghatározott körön kívüli intézmények számára is előírhatja ilyen tervek készítését akkor, ha működésük kockázatos helyzet kialakulásához vezetve a pénzügyi stabilitást veszélyezteti.

[34] *Opinion of the European Central Bank of 16 October 2015 on recovery and resolution of credit institutions and investment firms* (CON/2015/35), elérhető: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2015_35_f_sign.pdf (2015.11.28.).

dosítás tovább erősített és szélesített. *Olaszországban a Banca d'Italia, a jegybank tölti be a bankrendszer feletti felügyeleti hatóság szerepét.*

A pénzügyi felügyeletet a Banca d'Italia az olasz Gazdasági és Pénzügyminisztériummal és az úgynevezett Hitel és Takarékossági Minisztériumközi Bizottsággal egyeztetve végzi. Ezenkívül számos más, szűkebb hatáskörű olasz pénzügyi hatóság létezik, közöttük a tőzsdét ellenőrző Consob *(Commissione Nazionale per le Società e la Borsa),*[35] a magánbiztosítási Isvap *(Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni),* a nyugdíjalapokért felelős Covip *(Commissione di Vigilanza sui fondi Pensione)* és a piaci versenyt felügyelő Agcm *(Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato).* Régóta tervezik a Banca d'Italia felügyeletének további bővítését a Consob bekebelezésével, melyre még nem került sor.

A Banca d'Italia már évekkel korábban is rendelkezett olyan erőteljes beavatkozást lehetővé tevő eszköztárral, mely sikeres megoldást jelentett a csődközeli helyzetbe kerülő hitelintézetekkel szemben. Az olasz jegybanktörvény módosításának köszönhetően viszont olyan újabb eszközökkel – bail-in, hídbank alapítása,[36] asset management eszközök – bővült a jegybanki mozgástér, melyek mindeddig ismeretlenek voltak az olasz törvényben. Nem állítunk valótlanságot, ha azt mondjuk, hogy a jelen módosítás a Banca d'Italia eddig is meglevő felügyeleti jogkörét – mely már a válság előtti években is számos EU-tagállamban elfogadott jegybanki feladat volt – alapjaiban erősítette meg, és bővítette szanálási jogkörré.

4.2.5. Lettország

A pénzügyi válság Lettországot is nehezen érintette, tekintettel a korábbi – az 1990-es évek közepére tehető – problémákra a lett bankrendszerben. Lettország bankrendszere speciális történeti gyökerekből építkezett, maga a jegybank, a *Bank of Latvija* is hosszas folyamat után nyerte vissza a függetlenségét, bár a kelet-közép-európai jegybankok sorában viszonylag hamar, 1922-ben alapították. A Latvijas Banka a törvényi deklaráció szerint, mint független állami intézet jött létre, melynek bankjegykibocsátási jogot biztosítottak. 1940. június 17-én Lettországot elfoglalta, augusztus 5-én magához csatolta a Szovjetunió, július 25-én fogadták el a bankok és a nagy ipari vállalatok államosításáról szóló törvényt. A bank 1940. október 10-ig működött, amikor jogilag megszüntették, feladatait a Szovjetunió Állami Bankjának Lett

[35] A Consob az olasz tőzsdét felügyelő állami hatóság, mely a pénzpiacok transzparenciáját az ott kötött ügyletek törvényességét felügyeli, teljes körű és naprakész információval rendelkezik a befektetők számára a törvényben meghatározott vállalatokról, ellátja a törvény által ráruházott egyéb feladatait.

[36] Szanálási eszköz például egy csődbe jutott bank vagy vállalkozás rendezett intézmény általi átvételének végrehajtására vagy arra irányuló hatáskör, hogy a bank tevékenységének egy részét vagy egészét egy átmeneti hídbankba helyezzék át, ami lehetővé teszi a hatóságok számára, hogy biztosítsák az alapvető szolgáltatások folytonosságát, és szabályosan tudják kezelni a csődöt.

Hivatala vette át. A szovjet központosított monetáris rendszer került bevezetésre, a hivatal élére központilag nevezték ki a vezetőt.

A lett jegybank teljesen elveszítette a függetlenségét, csak az Állami Bank végrehajtójaként funkcionált. Először a szovjet uralom, majd rövidebb német megszállás, és újra a szovjet hatalom teljes befolyása alá került az ország, így a jegybank is. A II. világháború kezdetekor a bank vagyonában és személyében is nagy veszteséget szenvedett. 1941 júniusában német csapatok foglalták el Lettországot, a bank működött, de nem volt bankjegykibocsátási joga. A német megszállás idején a központi banki feladatokat a Rigai Állami Hitelintézet látta el.

1987-ben a Szovjetunió Állami Bankjának Lett Hivatala helyett a Szovjetunió Állami Bankjának Lett Bankja lett a neve, de a névváltozástól eltekintve semmilyen lényegi változásra nem került sor, továbbra sem volt független lett jegybank. 1990. március 2-án a Lett Parlament törvényt alkotott a Lett Nemzeti Bank alapításáról, deklarálva a lett jegybank újbóli függetlenségét. A Lett Köztársaság május 4-én függetlenné vált, ezt követően a bankot ismét felruházták a bankjegykibocsátás kizárólagos jogával, felügyelte a kereskedelmi bankok tevékenységét, gondoskodott a pénzforgalom megfelelő működéséről. Az 1991. szeptember 3-án elfogadott, a bankok újraszervezéséről szóló törvény alakította ki a lett nemzeti bank státuszát, mint modern, független jegybankét.

Hamarosan, 1992-ben új jegybanktörvényt alkotott az országgyűlés a lett jegybankról, mely a bank történetében először garanciákat tartalmazott a jegybanki függetlenségre, a bank kormánytól és aktuális politikától való autonóm működését biztosították törvényi szinten.

A lett bankrendszer az utóbbi két évtizedben több bankválságot, bankcsődöt is átélt,[37] melyek sorában az egyik legjelentősebb az 1995. évi bankválság volt, amikor a legnagyobb lett bank, a Bank Baltija fizetésképtelenné vált. Ezzel is összefüggő szabályozás, hogy a jegybankra nagy feladat nehezedik a 90-es évektől kezdve a makroprudenciális felügyelet terén is.

A 2002. évi jegybanktörvény-módosítás a személyi függetlenség terén jelentős változásokat hozott a korábbihoz képest. A kormányzót, a helyettesét és a Kormányzótanács tagjait a Saeima csak akkor mentheti fel, ha bűncselekmény elkövetését jogerős bírói ítélet megállapította, vagy hat hónapon keresztül folyamatosan beteg. A személyi függetlenség európai uniós normáknak megfelelő szabályozása mellett a lett hitelintézeti törvény is több alkalommal módosult annak érdekében, hogy megteremtse a működőképes kereteket a felügyelet működéséhez. *Lettországban a Bank of Latvija a makroprudenciális felügyeleti hatóság. A lett hitelintézeti törvény a Pénzügyi és Tőkepiaci Bizottság [Financial and Capital Market Commission (FCMC)] szá-*

[37] Lásd bővebben Baksay Gergely – Módos Dániel – Olasz Henrietta: Bankválságok és sokkok: a lett bankrendszer fejlődése, in *Hitelintézeti Szemle,* 2015/Különszám, 156–171. o.

mára is biztosít makroprudenciális eszközöket a megfelelő szintű beavatkozás biztosítása céljából. A Bank of Latvija, a Pénzügyminisztérium és az FCMC 2013-ban egy együttműködést kötött a pénzügyistabilitás nagyfokú biztosítása céljából, és ugyanekkor létrehozták a Makroprudenciális Tanácsot, melynek elnöke a jegybankelnök, tagjai között pedig a pénzügyminiszter és az FCMC elnöke is szerepel.

4.2.6. Litvánia[38]

A litván jegybanki tevékenység gyökereit 1768-ban kereshetjük, amikor a Seima elhatározta, hogy egy bankjegykibocsátó intézményt alapít *(Bank Polski i Litewski),* 1792-ben Vilniusban, Gardinasban és Minszkben kezdte meg három fiók a működését. 1795-ben Litvánia elvesztette a függetlenségét, és lehetőségét a saját monetáris rendszerének kiépítésére. 1918-ban állították vissza az állam függetlenségét, végül 1922-ben kezdte meg a működését Litván Nemzeti Bank, működési önállósága 1940-ig tartott, amikor a Litván Nemzeti Bankot a Szovjetunió Állami Bankjába olvasztották, hasonlóan a korábban említett lett jegybank esetéhez. A szovjet központosított monetáris rendszer került bevezetésre, a hivatal élére központilag nevezték ki a vezetőt.

1990-ben jött létre újonnan a Litván Nemzeti Bank, hasonlóan a lett nemzeti bankéhoz, kezdettől meglehetősen erős felügyeleti jogkört gyakorolt a bankrendszer felett. 2012-ben, a törvénymódosításnak köszönhetően tovább erősödött a felügyeleti jogköre, a litván jegybank univerzális felügyeleti hatóság a litván pénzügyi piacokon, hiszen a kereskedelmi bankok és más pénzügyi intézmények mellett az értékpapírpiacot, a biztosítási szektor felügyeletét is ellátja. *A felügyeleti jogkör mellé a Litván Nemzeti Bank szanálási hatósági jogkört is kapott, bevezetésre került ezzel párhuzamosan a litván jog számára addig ismeretlen bail-in, mely új megvilágításba helyezi Litvániában is a jegybanki szerepkört.*

4.2.7. Csehország[39]

A cseh, illetve a szlovák bankfejlődés gyökerei az Osztrák Nemzeti Bank történetéig vezethetők vissza, mely bank fennhatósága kiterjedt ezekre a területekre is. Az I. világháborút követően, a Csehszlovák Köztársaság 1918-as megalapítása idején huszonkét, részvénytársasági formában tevékenykedő kereskedelmi bankról számolnak be a források. 1926. március 31-én szűnt meg a Bankhivatal tevékenysége, mivel ezen a napon alapították meg a Csehszlovák Nemzeti Bankot.

[38] *Opinion of the European Central Bank of 22 September 2015 on the designation of Lietuvos bankas as a resolution authority* (CON/2015/33), elérhető: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2015_33_f_sign.pdf (2015.11.28.).

[39] *Opinion of the European Central Bank of 11 August 2015 on amendments to constitutional law and the Law on Česká národní banka* (CON/2015/28), elérhető: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2015_28_f_sign.pdf (2015.11.26.).

1938-ban a Csehszlovák Nemzeti Bankból kialakították Bohémia és Morvaország Nemzeti Bankját, és ezzel párhuzamosan Szlovákiában megalakult a Szlovák Nemzeti Bank. A német hatalom erőteljesen beavatkozott a bankrendszer irányításába: minden, a valutával és a bankokkal kapcsolatos tevékenységet – elvileg a nemzeti bank feletti felügyeletet kivéve – a Gazdasági és Munkaügyi Minisztérium alá rendelt, ezzel a jegybank elvesztette szinte minden jogkörét, kormányzati szervvé alakították.

1945-ben a német befolyás megszűnt, és a 102/1945. számú elnöki határozat értelmében a részvénytársasági formában működő bankok állami tulajdonba kerültek, a Csehszlovák Nemzeti Bankot 1948-ban államosították. A bankrendszer újbóli átalakítására 1950-ben került sor, amikor megalapították Csehszlovákia Állami Bankját, és ezzel egy időben kialakult az egyszintű bankrendszer. 1950 és 1989 között a csehszlovák bankrendszer egyszintűként működött.

Akárcsak Magyarországon, még a jogi, politikai rendszerváltás előtt lezajlott egy jelentős bankrendszerreform, melynek egyik meghatározó eleméül a 139/1989. számú új törvényt szánták, amely gyakorlatilag nem változtatott semmit a jegybanki függetlenségen, viszont *a jegybank felügyeleti jogkörét alaposan kiszélesítette.* A rendszerváltást követően fogadták el az új, 1992. február 1-én hatályba lépő, mintegy másfél éves munkával kidolgozott törvényt. Az 1991. évi szöveghez készített magyarázat szerint a törvényjavaslat készítői a *Deutsche Bundesbank* szervezeti felépítését és a bankról szóló törvényt vették alapul, követendő mintaként ezt használták. A 2004. évi törvény tartalmazza, hogy a jegybank elnökét és a legfőbb döntéshozó testület tagjait minimum ötéves hivatali periódusra nevezik ki.

Röviddel az önálló Cseh Köztársaság megalakulása után, 1993-ban a CNB-ről elfogadott törvény alapján a jegybank felügyeli a banki szektort, a tőkepiacot, a biztosítókat, a nyugdíjalapokat, a szövetkezeti betétalapokat, a pénzváltókat és a pénzforgalommal foglalkozó intézeteket. Csehországban a pénzügyi szektor felügyelete tehát a Cseh Nemzeti Bank (CNB) jogkörébe tartozik, nincs önálló felügyeleti hatóság.

A jegybank állapítja meg azokat a szabályokat, amelyek védik a banki szektor, a biztosítók, a tőkepiac, a szövetkezeti betétalapok stabilitását. Jogkörébe tartozik a szabályozás, a felügyelet és a szabályok megsértése esetén a büntetés kiszabása is.

Ami a 2015. évi jegybanktörvényben szembeötlő változás, hogy a személyi függetlenség területén jelentős fejlődést tapasztalhatunk. A korábbi szabályozás alapján a Cseh Köztársaság elnöke anélkül nevezhette ki, illetve menthette fel a bank kormányzóját, illetve az említett többi vezetőt, hogy azt bárkivel egyeztetnie kellett volna. A módosítás lényeges változást hoz – és nagymértékben kihatással lesz a jegybanki függetlenség szintjére –, mivel ezt követően a Szenátussal kell a köztársasági elnöknek jóváhagyatnia a döntését. (Amennyiben 60 napon belül nem tud döntést hozni a Szenátus, vélelmezik, hogy jóváhagyását adta.) Arról is rendelkezett a cseh jogszabály, hogy arra az esetre, ha a kormányzó hivatala nincs betöltve, a Banktestület a kormányzóhelyettesek közül nevez meg egy ideiglenes kormányzót, aki addig tölti be ezt a pozíciót, amíg az új kormányzó nem kerül kinevezésre.

4.2.8. Szlovákia

Szlovákiában 2005 végéig működött a pénzügyi szektort felügyelő önálló hivatal, de 2006. január 1-ától ezt a hatóságot megszüntették, s szerepét a Szlovák Nemzeti Bank vette át. A hatályos törvény alapján a jegybank felügyeli a pénzpiacot, a tőkepiacot, a biztosítókat és a nyugdíjalapokat.

A hivatalos indoklás szerint az átszervezés célja az volt, hogy integrált felügyelet jöjjön létre, ami hozzájárulna az egész pénzpiaci szféra stabilitásához, biztonságosabb működéséhez, nagyobb megbízhatóságához, az ügyfelek jobb védelméhez és a versenyszabályok szigorúbb betartásához.

4.2.9. Németország[40]

A német egységes állam kialakulása előtt, 1871-ig 31 bank rendelkezett a bankjegykibocsátás jogával, ezeket *Notenbankoknak* nevezték legfontosabb tevékenységükre utalva. Minden független német állam területén saját bankjegykibocsátás volt. A *Deutsche Reichsbankot* (a továbbiakban: Reichsbank) 1876. január 1-én alapították meg mint a Porosz Állami Bank jogutódját, és 1948-ig működött.

A Reichsbank vezetésére a végrehajtó hatalom nagy befolyással bírt. A bank vezetője a mindenkori Birodalmi Kancellár, a fő döntéshozó szerv az Igazgatóság volt, melyben többségi szavazás alapján döntöttek, ha vita volt a kormánnyal, akkor a Kancellár döntötte el a kérdést, az ő utasításait kellett követni. A Reichsbank 1924. évi reformját többek között a Dawes-terv tette szükségessé, az 1924. évi módosítás sok szempontból új alapokra helyezte az 1875. évi jogszabállyal megalapított Reichsbank működését, ezek sorában emelendő ki, hogy deklarálták a Reichsbank kormánytól való függetlenségét. A bank számára a korábbi 15 éves bankjegykibocsátási monopólium helyett 50 éves monopóliumot határozott meg.

Az 1930. évi újabb módosítás negatívuma az volt, hogy a birodalom államfőjének vétójogot biztosítottak az Igazgatóság elnöke vagy tagjai kinevezése vagy felmentése tárgyában. Ezzel növekedett az államfő és a kormány hatalma és ráhatási lehetősége a bankra, de nemcsak az övé, hanem a kormányé is. A következő fokozatot az 1937. január 30-án a Führer által a Reichstagban bejelentett deklaráció jelentette, miszerint a birodalom korlátlan fennhatósággal bír a bank felett. A birodalmi kormány 1937. február 10-én új jogszabályt alkotott a Reichsbankra, a legfontosabb módosítása volt, hogy a bank a Führernek, a birodalom kancellárjának lett alárendelve.

A *Bank Deutscher Länder* (1948–1957) alapításának kezdeti célja az volt, hogy ellenőrizze az angol és az amerikai felügyeletű német övezetek valutáját, de hamarosan a francia övezet is csatlakozott. 1951-ig a szövetségesek ellenőrizték a működ-

[40] *Opinion of the European Central Bank of 12 September 2014 on the implementation of the European Bank Recovery and Resolution Directive* (CON/2014/67), elérhető: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2014_67_f_sign.pdf (2015.11.26.).

dését, ezután a Német Szövetségi Kormány vette át a felügyeleti jogot. A Deutsche Notenbankot (1947–1968) 1948-ban a szovjetek által felügyelt német szektorban alapították, hogy ellenőrizze a keletnémet pénzreformot. A DDR pénzügyminiszterének volt alárendelve, minden tevékenységét a pénzügyminiszter döntésének megfelelően végezte.

A Deutsche Bundesbankot 1957-ben alapították, a Bank Deutscher Länder jogutódjaként, független szövetségi intézményként, mely jogi személy.

A Deutsche Bundesbank, illetve az általa megvalósított monetáris politika a bank alapításától kezdve a kutatók érdeklődésének középpontjában állt. Számos álláspont és magyarázat született a „német csoda", vagyis a Bundesbank sikere, a német valuta rendkívüli stabilitása kapcsán. A szakirodalom általános körben elfogadja azt a tézist, miszerint az Európai Központi Bank 1998-as alapításakor a Deutsche Bundesbank volt a legfőbb minta, a jogi szabályozást, a közös európai bank függetlenségét a német jegybank példájára alkották meg.

A német bankok felügyeletét 1962 óta a német Hitelintézeti Szövetségi Felügyelet látta el, melyet 2002-ben egyesítettek az értékpapír-kereskedés, valamint a biztosítási piac felügyeletét ellátó intézményekkel. A Szövetségi Pénzügyi Felügyeleti Hatóság (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, a továbbiakban: BaFin) globális pénzügyi felügyeletet valósít meg a német pénzügyi közvetítői szektorban.[41]

A német szanálási törvény a Szövetségi Pénzpiaci Stabilizációs Ügynökséget *(Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung)* jelöli meg mint szanálási hatóságot, míg a BaFin továbbra is megtartja felügyeleti jogosítványait mint nemzeti felügyeleti hatóság. A BaFin mellett a *Deutsche Bundesbanknak vannak a hitelintézetek és a pénzügyi vállalkozások feletti felügyelet ellátásában feladatai.* A feladatmegosztás alapján a BaFin hatáskörébe tartozik a felügyeleti intézkedések alkalmazása, a tevékenységi engedélyek kiadása és visszavonása, míg a jegybank fő feladata ezen a téren a pénzügyi intézmények által számára megküldött jelentések és beszámolók vizsgálata.

A törvény szabályozza a két intézmény közötti hatékony információáramlást, kapcsolattartást és kölcsönös együttműködést. A Deutsche Bundesbanknak néhány esetben egyetértési jogot biztosít az említett jogszabály a szanálási szabályozásban (pl. a felügyeleti hatóság a DB egyetértésével dönthet úgy, hogy a szanálási terv készítése nem kötelező valamely pénzügyi intézmény számára).

Egy újabb törvénymódosítás[42] a Szövetségi Pénzügyminisztériumra ruházza annak jogát, hogy szabályozó dokumentumokat alkosson a kockázatmenedzsment, outsourcing, illetve a pénzügyi intézmények szanálási tervei vonatkozásában. Ezek az újonnan megalkotásra kerülő jogi dokumentumok fogják felváltani azokat a

[41] Lásd www.bafin.de (2016.02.03.).

[42] *Opinion of the European Central Bank of 2 September 2015 on bank resolution* (CON/2015/31), elérhető: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2015_31_f_sign.pdf (2015.11.28.).

meglevő szabályokat, melyeket a BaFin bocsátott ki korábban. A német törvényben a szanálási alaphoz való hozzájárulás is részleteiben szabályozott, ami meglehetősen ritka a tagállami jogi dokumentumokban.

4.2.10. Ausztria

A kontinensen az osztrák központi bank, az Osztrák Nemzeti Bank az elsők között jött létre; ennek a banknak a jelentősége abban áll, hogy a fennhatósága alá tartozott a korabeli Magyarország területe is, egészen 1878-ig, a bank fennállásáig.

Kifejezetten érdekes helyzet állt elő államjogilag az Oszták–Magyar Monarchia kialakulásával, mely a majdani közös jegybank felépítését, feladatait és további sorsát is meghatározta. A Monarchia gazdasági uniót kialakító szemlélete nem tűrte volna el önálló jegybankok létesítését – melyek egyben az önálló gazdaságok és a függetlenség biztosítékai is –, főleg akkor, ha ezek egymás bankjegyeit nem vagy csak korlátozott mértékben fogadják el. A „jegybankügy", bár hosszas vitákat élt meg a kiegyezés idején – Tisza Kálmán, Jókai Mór, Horn Ede képviselte az önálló magyar nemzeti bank létesítésének gondolatát –, megoldódni látszott a dualista bank felállításával, de azt mondhatjuk, hogy nem szűnt meg még az OMB létrehozását követően sem.

Az I. világháború évei alatt változott az OMB pozíciója is, számos esetben kellett rendkívüli hitelekkel segítenie az osztrák, illetve magyar bankokat, és emellett a hazai pénzpiacon 1914 nyarán pánikhangulat alakult ki. 1914. augusztus 14-én megállapodást kötött az OMB a két kormánnyal. A pénzügyi függetlenséget érintette a változtatások nagy része, a háborús kiadások egyre növekedtek, számos probléma lépett fel. 1916-ban – német mintát követve – Bécsben és Budapesten is felállítottak egy-egy ún. Devizaközpontot. A Devizaközpontot a nagybankok alapították, ily módon az alapítók intézete volt. 1918-ban szétesett a Monarchia, az OMB is válságos helyzetbe került. Az őszirózsás forradalom, majd a Tanácsköztársaság idején – bár felmerült a gondolata – nem oldódott meg a jegybankkérdés.

Az I. világháború után a Monarchia utódállamai önálló központi bank és önálló valuta létrehozására törekedtek. Véget ért a magyar és az osztrák jegybanki fejlődési út közös szakasza, ebben a korszakban jött létre a Magyar Nemzeti Bank is, jelentős nemzetközi – elsősorban angol – támogatással (a népszövetségi kölcsön egyik feltételéül az önálló magyar jegybank felállítását szabták meg).

Ausztriában a pénzpiaci felügyeleti hatósági jogkörök letéteményese a 2002-ben alapított Pénzpiaci Felügyelet (Finanzmarktaufsicht in Österreich, a továbbiakban: FMA), de a bankfelügyeleti feladatok ellátásában az Osztrák Nemzeti Bank is közreműködik.

Az osztrák jegybank feladata a makroszintű felügyelet biztosítása a pénzügyi rendszer stabilitása érdekében, míg az FMA az egyes pénzügyi vállalkozások felett gyakorol felügyeletet és ellenőrzést. Az FMA a biztosítótársaságok, a nyugdíjpénztárak, befektetési szolgáltatók, befektetési alapok pénzügyi konglomerátumok összevont felügyeletét látja el.

A központi bank az adatok alapján lépéseket tesz a bankrendszer stabilitásának megőrzése érdekében. Ha egy helyszíni vizsgálat során olyan adatok jutnak a tudomására, amelyek a kockázati helyzet jelentős változását jelzik, illetve a bankfelügyeleti szabályok megsértésének gyanúját vetik fel, akkor értesíti az FMA-t.

Az FMA rendeleteket és határozatokat bocsát ki, jogkörébe tartozik az egyes banki, tőzsdei, biztosítási vállalkozások működésének engedélyezése, szükség esetén szankciók kiszabása, a működés vagy egyes termékek betiltása.

5. KONKLÚZIÓ

A *felügyeleti funkció* tekintetében korábban nem volt teljesen egyértelmű állásfoglalás a tekintetben, hogy a jegybanknak mennyiben kell a pénzügyi szektor felügyeletében részt venni.[43] Azt azonban megállapíthatjuk, hogy egy fontos érvet mindenképpen elfogadhatunk a jegybank felügyeleti jogkörének igazolása mellett: a bankfelügyeleti és szabályozási feladatkör által a jegybank értékes és egységes képet kap a gazdaság egészéről.

Tagállami szinten a válságot megelőzően egyes országokban a pénzpiaci felügyeleti funkciókat és a monetáris politikához kapcsolódó hatásköröket külön intézményi keretek között látták el, más országokban integrálták ezt a két funkciót, és szélesebb hatáskörrel ruházták fel a jegybankot. A jegybankok felügyeleti hatáskörrel való felruházása mellett szól, hogy a jelentős szakmai potenciállal rendelkező központi bankok azáltal, hogy új feladatokat látnak el, azok vitele útján hatékonyabbá tehetik a monetáris politikai döntéseket is. Viszont az is megállapítható, hogy míg a monetáris hatóságnak a monetáris politikához kapcsolódó hatásköreit függetlenül kell gyakorolnia, addig a pénzpiacok prudenciális felügyelete a kormányzat felhatalmazásán alapszik, és függ attól. *Napjaink tendenciája azt mutatja, hogy az Európai Unió tagállamai alapvetően a jegybank által megvalósított felügyelet mellett tették le a voksot.*

Ezután joggal merülhet fel a kérdés, vajon megfelelő-e, hogy egy kézben központosul a szanálási és a prudenciális jogkör? Ahogy azt az *Európai Központi Bank is kifejtette*[44] *megkülönböztethetünk tipikus és atipikus jegybanki feladatokat.* Az EKB álláspontja szerint nem tiltott a tagállami jegybankok atipikus feladatokkal való felruházása sem, ha ez nem veszélyezteti, nem zavarja a nemzeti bank KBER-ben ellátandó feladatainak végrehajtását. Az Európai Unió elvárása, hogy ha egy tagál-

[43] Erről lásd bővebben Sipos Ágnes: Jegybanki függetlenség és bankfelügyelet az Európai Unióban, in *Hitelintézeti Szemle,* 2003/2. szám, 75–94. o.

[44] Central Bank of Cyprus törvénymódosítása kapcsán lásd *Opinion of the European Central Bank of 19 October 2015 on the regulation of financial leasing and financial leasing companies' activities* (CON/2015/37), elérhető: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2015_37_f_sign.pdf (2015.11.28.).

lam a szanálási funkciót már meglévő intézményhez telepíti, akkor gondoskodni kell az összeférhetetlenség elkerülése érdekében a szervezeten belüli funkcionális elkülönítésről. A döntés egyik oka, ha a jegybankot jelöli meg valamely EU-tagállam szanálási hatóságként, hogy a jegybankok korábban is fennálló, felügyeleti és pénzügyi stabilitási feladatköreihez jól illeszkedik a szanálási funkció. A másik oka pedig, hogy a felügyeleti és makroprudenciális szerepkörben a jegybank által összegyűjtött információk hatékonyabb felkészülést biztosítanak a szanálási tevékenység ellátásához, mintha ezeket az információkat egy különálló hatóságnak saját magának kellene begyűjteni az intézményektől. *Álláspontom szerint a szanálási mechanizmus működőképességének jogi szempontból fontos biztosítéka, hogy az irányelvet már implementáló tagországok nagyrészt a felügyeleti jogkört is összpontosító intézményeikre delegálták a szanálási hatósági jogkört.*

Ugyanakkor a válságkezelő pillér hatékony működésének ez csak egyik fontos feltétele, de számos olyan még mindig fennálló probléma megoldására van szükség – részben tagállami, részben közösségi szinten –, mely nélkül ez a pillér nem tudja megvalósítani a neki rendelt célt.

Megállapítható, hogy általános törekvés, hogy minél szélesebb és hatékonyabb szanálási eszköztár álljon a tagállami szanálási hatóság számára rendelkezésre. A belső feltőkésítés (bail-in) mint a szanálási eszközök legérdekesebbje jelenik meg a tagállami szabályozásokban. Lényege, hogy a nehéz helyzetbe került intézmény kötelezettségeit részvényekké konvertálják, ily módon stabilizálva az intézmény tőkehelyzetét. Ez az érintett hitelezőknek is előnyös lehet, hiszen a bail-in esetén azonban egy életképes, stabilizált helyzetű intézményben lesz részvényük, melynek piaci értéke hamar megnőhet.

Véleményem szerint azzal párhuzamosan, hogy a legtöbb európai uniós tagállam a jegybankokat ruházza fel mind felügyeleti mind nagyon sok esetben szanálási jogkörrel, számos ponton további pontosításra kerültek a jegybankok függetlenségét szabályozó normák is. Ennek legfontosabb eredője, hogy a jegybankok a monetáris hatósági feladatok mellé egyéb fontos feladatok ellátására is felhatalmazást kaptak, melyek ellátásának fontos követelménye a jegybanki függetlenség megléte.

Bár a megelőző pillérhez tartozó probléma, de nyilván nehezíti a helyzet megoldását, hogy még az eurózónára sem jött létre egy ténylegesen központosított felügyeleti hatóság, a felügyeleti felelősség a nemzeti felügyeletek és az EKB között oszlik meg, viszonylag átláthatatlan módon.

Magyarországon 2013–2014 között sikeresen lezajlott a felügyelet jegybankba olvasztása; létrejött az új szervezeti struktúra, kiépültek a szervezeten belüli együttműködési mechanizmusok. 2014. július 4-én elfogadásra került a hazai szanálási szabályozás is, illetve 2014. év során a szanálási intézményrendszer és a Szanálási Alap is létrejött. Összességében elmondhatjuk, hogy Magyarország azon országok sorában van, amelyek a felügyeleti és válságkezelői oldalról is leképezik a Bankunió intézményrendszerét, és hatékonyan képesek azt működtetni.

Felhasznált irodalom

1. Angyal Zoltán: Az Egységes Szanálási Mechanizmus létrehozásának egyes intézményi és jogi vonatkozású kérdései, in Karlovitz János Tibor (szerk.): *Fejlődő jogrendszer és gazdasági környezet a változó társadalomban, „III. International Research Institute Társadalomtudomány Konferencia" tanulmánykötet,* 2015, International Research Institute, Komárno, 9–16. o.
2. Baksay Gergely – Módos Dániel – Olasz Henrietta: Bankválságok és sokkok: a lett bankrendszer fejlődése, in *Hitelintézeti Szemle,* 2015/Különszám, 156–171. o.
3. Fáykiss Péter – Szombati Anikó: Makroprudenciális felügyelet az eurozónán kívüli európai országokban, in *MNB Szemle Különszám,* 2013. október.
4. Fellegi Miklós – Sipos Ágnes: A válságkezelés egyes európai jogi és gazdasági aspektusai a pénzpiaci felügyelet területén, in Lentner Csaba (szerk.): *A devizahitelezés nagy kézikönyve,* 2015, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, Budapest, 391–412. o.
5. Gros, Daniel – Schoenmaker, Dirk: European Deposit Insurance and Resolution in the Banking Union, in *Journal of Common Market Studies,* Vol. 52. No. 3. (2014), 529–546. o.
6. Gyura Gábor: *Új elv a pénzügyi piacokon, Szanálás: bankmentés másként,* elérhető: https://www.mnb.hu/letoltes/gyura-gabor-szanalas-bankmentes-maskent.pdf (2015.10.07.).
7. Huertas, T. F.: *Safe to Fail: How Resolution Will Revolutionise Banking,* 2014, Palgrave Macmillan, London.
8. Kisgergely Kornél – Szombati Anikó: Bankunió magyar szemmel – hogyan látja az MNB a szoros együttműködés lehetőségét?, in *MNB-tanulmányok,* No. 115. (2014). Elérhető: https://www.mnb.hu/letoltes/mt115-mnb-tanulmany.pdf (2015.11.30.).
9. Kreisz Brigitta: *Pillanatfelvétel az európai bankszabályozás főbb problémaköreiről,* Műhelyvita tanulmány, 2015. október.
10. Kreisz Brigitta: *Bankunió pillérről pillérre 1. rész: Az Egységes Felügyeleti Mechanizmus,* elérhető: http://hpops.tk.mta.hu/blog/2014/04/bankunio-pillerrol-pillerre-1resz (2015.09.03.).
11. Losoncz Miklós: A globális pénzügyi válság és az Európai Unió, *Pénzügyi Szemle,* 2010, 4, 765–780. o.
12. Perrut, D.: Do the new financial regulations for the European Union offer good responses to the current crisis and the forthcoming challenges?, *7th Euroframe Conference on Economic Policy Issues in the European Union,* 2010.
13. Tóth József: Az európai betétbiztosítási és bankszanálási rendszerek jellemzői és azok finanszírozása, in *Közgazdasági Szemle,* 2015/július–augusztus, 767–785. o.

Jogszabályok, konferencia anyagok, beszédek

1. *Opinion of the European Central Bank of 18 February 2014 on the macro-prudential oversight of the financial system* (CON/2014/18), elérhető: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2014_18_f_sign.pdf (2015.11.28.).
2. *Opinion of the European Central Bank of 19 September 2014 on the separation and regulation of banking activities* (CON/2014/70), elérhető: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2014_70_f_sign.pdf (2015.11.28.).

3. *Opinion of the European Central Bank of 16 October 2015 on recovery and resolution of credit institutions and investment firms* (CON/2015/35), elérhető: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2015_35_f_sign.pdf (2015.11.28.).
4. *Opinion of the European Central Bank of 22 September 2015 on the designation of Lietuvos bankas as a resolution authority* (CON/2015/33), elérhető: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2015_33_f_sign.pdf (2015.11.28.).
5. *Opinion of the European Central Bank of 11 August 2015 on amendments to constitutional law and the Law on Česká národní banka* (CON/2015/28), elérhető: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2015_28_f_sign.pdf (2015.11.26.).
6. *Opinion of the European Central Bank of 12 September 2014 on the implementation of the European Bank Recovery and Resolution Directive* (CON/2014/67), elérhető: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2014_67_f_sign.pdf (2015.11.26.).
7. *Opinion of the European Central Bank of 2 September 2015 on bank resolution* (CON/2015/31), elérhető: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2015_31_f_sign.pdf (2015.11.28.).
8. Az Európai Bankfelügyeleti Hatóság Éves jelentése, 2011, elérhető: https://www.eba.europa.eu/documents/10180/25763/2011-EBA-AR---HU.pdf/52cdd918-ee18-4524-8ec0-09f1fc4ae545 (2015.11.28.).
9. Az Európai Parlament és Tanács 1093/2010/EU Rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/78/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről.
10. A Tanács 1024/2013/EU rendelete (2013. október 15.) az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról.
11. Az Európai Parlament és a Tanács 2014/59/EU irányelve (2014. május 15.) a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról és 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.
12. Az Európai Parlament és a Tanács 1093/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/78/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről hozta létre az Európai Bankhatóság intézményét.
13. Constancio, Vítor: *Towards the Banking Union,* 2013, Helsinki. Elérhető: http://www.ecb.int/press/key/date/2013/html/sp130212.en.html (2015.11.27.).