

Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi
Doktori Iskola

Stréda Antal Balázs

Tézisek

a

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

című

PhD értekezéshez
magyar és angol nyelven

Témavezető:

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

Pécs

2022

I. A kutatási feladat rövid összefoglalása

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 2008 és 2010 között 4,5 trillió euró állami támogatást hagyott jóvá az Európai Bizottság (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 szanalási keretrendszer szabályainak megfogalmazására, amelyek egyrésztől válságállóvá teszik a pénzügyi intézményeket, másrésztől a közpénzek felhasználásának minimalizálása révén, elsősorban a válságba került intézmény tulajdonosai, majd hitelezői teherviselése során orvosolják a kialakult válsághelyzeteket és állítják helyre a tartós életképességét.

2014-ben került elfogadásra a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítási és szanalási keretrendszerének kialakítását célzó 2014/59/EU irányelv (Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD). Magyarország élen járt az irányelv átültetésében, a szanalási feladatkörében eljáró Magyar Nemzeti Bank (MNB) az elsők között folytatott le szanalási eljárást.

A kutatás keretében azt vizsgáltam, hogy az irányelv által szabályozott jogintézmények miként szolgálták a fenti alapelv érvényre juttatását, hogyan alkalmazták az egyes szanalási eljárásokban az EU különböző tagállamaiban, különös tekintettel Magyarországra.

II. A kutatás célja, leírása

A fent jelzetteknek megfelelően, az új szanalási keretrendszer célja, hogy közpénzek felhasználása helyett vagy annak minimalizálásával egy intézményi válságkezelés terheit elsősorban a szanalás alatt álló intézmény tulajdonosai, majd hitelezői viseljék, így jelen értekezés alapját képező kutatás célja elsősorban annak feltérképezése volt, hogy a szanalási szabályozás keretében ennek az alapelvnek érvényesítése céljából milyen jogintézmények állnak az érintett szanalási és más hatóságok rendelkezésére, a BRRD nemzeti átültetése óta lefolytatott európai uniós szanalási eljárásokban az alapelvnek hogyan szereztek érvényt, különös tekintettel a magyar tapasztalatokra. Az értekezés keretében a teherviseléssel összefüggő kérdésekre összpontosítva áttekintést adunk a

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

bázei székhelyű Pénzügyi Stabilitási Tanács (Financial Stability Board – FSB) nemzetközi sztenderdjeinek az európai uniós irányelvbe történő implementálásáról, az uniós szabályozás főbb elemeiről, ideértve, hogy az érintett jogintézmények átültetésére – az irányelvi keretek között – milyen megoldások születtek az egyes európai uniós tagállamokban, valamint, hogy a gyakorlati tapasztalatok alapján az európai uniós szabályozásban milyen változtatásokat tartunk indokoltnak, amelyek növelnék a szanalás, mint válságkezelési eljárás alkalmazhatóságát és hatékonyságát. A tulajdonosi és a hitelezői teherviselés alapelveinek érvényesülése vizsgálatára tekintettel elsősorban a tőkeelemek, leírható, illetve átalakítható kötelezettségek szanalási hatáskörre, valamint a hitelezői feltőkésítés szanalási eszköz vizsgálatára helyeztük a hangsúlyt.

A kutatás keretében figyelemmel voltunk 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 szanalási vonatkozású kormányrendeletekre, továbbá a Bizottság, az EBA, az Egységes Szanalási Testület (Single Resolution Board – SRB) és a tagállami szanalási hatóságok szabályozást értelmező szakpolitikai dokumentumaira. Megjegyezzük, hogy bár az Egyesült Királyság kilépett az EU-ból, ugyanakkor mind a brit szabályozás, mind az Angol Nemzeti Bank (Bank of England) szanalási vonatkozású szakpolitikai dokumentumai jelentős mértékben hatottak az uniós keretrendszerre, emiatt szükségesnek tartottuk a téma szempontjából fontosabb dokumentumok ismertetését is. A szanalási eljárásokban is teljes mértékben tekintettel kell lenni az állami támogatások európai uniós keretrendszerére, így az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) kapcsolódó rendelkezései, valamint a Bizottságnak a pénzügyi intézmények válságkezelése során nyújtott állami támogatások belső piaccal való összeegyeztethetőségéről szóló közleményeinek szanalási szempontú feldolgozása is az értekezés részét képezik. A kutatás keretében megvizsgáltuk a szanalási eljárásokban nyújtott állami támogatásokat előzetesen jóváhagyó, egyedi európai bizottsági határozatokat nemcsak az állami támogatások európai uniós keretrendszerének való megfelelés, hanem a szanalási intézkedések alkalmazásának a BRRD-nek való jogszabályi megfelelése szempontjából is.

Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy a szanalás a fizetéképtelen 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 teherviselésének elkerülése, 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.

III. A tudományos eredmények rövid összefoglalása, azok hasznosítása, illetve hasznosításának lehetőségei

1. 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 EU tagállamok már meglévő nemzeti keretrendszereire. 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.
2. 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 vontuk 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 tartunk a legelőnyösebb megoldásnak, mert egy hatóság ernyője alatt összpontosul valamennyi pénzügyi szervezet és pénzügyi infrastruktúra felügyeleti, makroprudenciális és szanálási közigazgatási hatósági hatásköre 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.
3. 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 összhangban a BRRD-vel csak kivételesen alkalmazható, amennyiben a szanálási feltételek fennállnak. Ebből következően a szanálási terv készítésekor is abban az esetben választható a szanálás, mint válságkezelési stratégia, amennyiben a felszámolási eljárás nem hiteles és megvalósítható.

4. A szanálási stratégia, valamint az alkalmazandó szanálási intézkedés, azon belül is a szanálási eszközök függvényében határozhatók meg a konszolidált és egyedi szavatolótőkére, leírható, illetve átalakítható kötelezettségekre vonatkozó minimumkövetelmények (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 korlátozódnak, amely megegyezik a tőkekövetelménnyel. Ebben az esetben meglátásunk szerint indokolatlan az MREL-követelmény előírása figyelemmel arra, hogy az intézmény a tőkekövetelményt a jogszabály szerinti mértékben, illetve a felügyeleti hatóság által esetlegesen meghatározott kiegészítő követelményként mindenképpen tartani köteles. Véleményünk szerint egyszerűsíthető lenne az európai uniós szabályozás, amennyiben az MREL-követelmény előírási kötelezettség kizárólag a szanálási stratégiával rendelkező szervezeteket érintené.
5. Az MREL-követelmény és a tőkekövetelményre vonatkozó szabályozások összehangolását látjuk indokoltnak európai uniós szinten különös tekintettel az egyedi MREL-követelménytől való eltekintés témakörére. Az egyedi tőke- és MREL-követelménytől eltekinteni azonos feltételek mellett lehet, azonban mindkét esetben különböző hatóságok (felügyeleti és szanálási) döntenek. Az eltérő hatáskörrel felruházott felügyeleti és szanálási hatóságok ezirányú döntései egymást nem kötik. Előfordulhat olyan eset, amikor a felügyeleti hatóság eltekint az egyedi tőkekövetelménytől, ebben az esetben a szanálási hatóság is valószínűsíthetően eltekint 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 állapítja meg. Az MREL-követelménynek való megfelelésre nyitva álló átmeneti idő szabályozása is kiegészítő rendelkezésekre szorul európai uniós szinten figyelemmel arra, hogy az csak a már tevékenységi engedéllyel rendelkező intézmények felkészülési határidejére tartalmaz rendelkezéseket. Fontosnak tartjuk, hogy az újonnan alakult szervezetek MREL-követelménynek való megfelelésére is álljon rendelkezésre megfelelő átmeneti idő. Emellett

indokolt lenne 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 a Bizottság (EU) 2016/1450 felhatalmazáson alapuló rendeletének (MREL-rendelet) hatályon kívül helyezése is, mert bár megítélésünk szerint a BRRD elsőbbséget élvez, párhuzamos szabályozási tárgykörre tekintettel az irányelv felülvizsgálatát és módosítását követő hatályban tartása jogbizonytalanságot eredményez.

6. Annak ellenére, hogy a szanálás alapelve a rendkívüli állami pénzügyi támogatás minimalizálása, számos alkalommal került sor állami támogatás igénybevételére az EU-ban – különösen a szanálási keretrendszer kialakításának kezdeti éveiben – 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 forráselem mellett a szanálásfinanszírozási rendszer igénybevételének előfeltétele az európai bizottsági jóváhagyás. A Bizottság vonatkozó közleményei 2013 óta változatlanok. Az európai bizottsági közlemények 2023. évi tervezett felülvizsgálata során – az Európai Számvevőszék megállapításaihoz² hasonlóan, meglátásunk 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 javasoljuk, 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.
7. A szanálási feltételek tekintetében fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a közérdek szanálási feltétel európai uniós szintű pontosítása – a szakirodalomban fellelhető véleményekhez hasonlóan – szintén indokolt 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 szükséges, amely szélesítené a ténylegesen szanálás alá vonható intézmények körét elszakadva attól az eredeti nemzetközi sztenderdeken alapuló, európai uniós jogalkotói szándéktól, hogy e válságkezelési módszer elsősorban a rendszerszinten jelentős intézmények számára tartandó fenn. A közérdek szanálási

² 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

feltétel konkretizálásának szükségességét az is alátámasztja, hogy az eddig lefolytatott eljárások szinte kis- vagy közepes intézményeket érintettek legfeljebb belföldi rendszerszintű jelentőséggel, egyes esetekben komoly vitákat indukálva (Veneto tartomány kisbankjainak felszámolása esetében). A közérdek szanálási feltétel nagyobb harmonizáltsága mellett – egyetértve a szakirodalomban többek által képviselt állásponttal - a pénzügyi piacokról való rendezett kivezetés érdekében a felszámolási eljárások harmonizálása is időszerű feladat.

8. A szanálási eszközök tekintetében a legnagyobb újítás a hitelezői feltőkésítés jogintézményének bevezetése, amelyet azonban még csak elenyésző számban alkalmaztak. 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.
9. A jogszabályi környezet és a közzétett szakmapolitikai dokumentumok alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy a szanálási 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 szanálási eljárás lefolytatása során, továbbá amennyiben a egyes felfüggesztési jogosultságok (például kereskedés a szabályozott piacon) gyakorlása nem a szanálási hatóság hatáskörébe tartozik, azt mérlegelés nélkül legyenek kötelesek megtenni a szanálási hatóság felhívása esetén.
10. A szanálás finanszírozása tekintetében bemutattuk, hogy a szakirodalomban jelzettekkel összhangban a betétbiztosítási rendszer szanálás finanszírozásához történő igénybevételének jelentős európai uniós jogszabályi korlátai vannak, amelyet uniós szinten kell feloldani azzal, hogy nem a kártalanítási összeghatár alatti biztosított betétállomány hipotetikus veszteségviseléséhez kötjük e források felhasználhatóságát. Arra teszünk 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.
11. A magyar jogalkotó az elsők között ültette át az uniós irányelvet, a szanálási feladatkörében eljáró Magyar Nemzeti Bank pedig az EU-ban először állított fel szanálási kollégiumot és az elsők között folytatott le eredményes szanálási eljárást.
12. A leírási és átalakítási hatáskör gyakorlása szempontjából, az NCWO-elv maradéktalan érvényesülése érdekében kiemelt jelentősége van a felszámolási eljárás során követendő kielégítési sorrendnek. Véleményünk szerint európai uniós szinten indokolt a szabályozást kiegészíteni figyelemmel arra, hogy betétek kielégítési sorrendben elfoglalt helye részben a

BRRD-n alapul. Meglátásunk 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 betétei is a más, tulajdonosokat megillető hitelviszonyon alapuló követelésekkel egy hitelezői osztályban kaphatnának kielégítést.

IV. A munka témaköréből készült publikációk jegyzéke

Földényiné Láhm Krisztina – Kómár András – Stréda Antal – Szegedi Róbert: Bankszanálás, mint új MNB funkció – az MKB Bank szanálása. In: Hitelintézeti Szemle, 15. évf. 3. szám, 2016. szeptember (magyar és angol nyelven is megjelent)

Stréda Antal: Új immunerősítő a magyar bankoknál, Portfolio.hu, 2016. szeptember 28.

Kómár András – Stréda Antal: Az MNB, mint szanálási hatóság. In: A magyar út – célzott jegybanki politika, 2017 (magyar és angol nyelven is megjelent)

Stréda Antal: Fúziókontroll alkalmazása válságba jutott európai uniós pénzügyi intézményeknél, JURA, 24. évf. 2. szám, 2018

Stréda Antal: The evolution of the single bank resolution framework in the European Union, JURA, 27. évf. 3. szám, 2021

Stréda Antal: Hatósági együttműködés a szanálási tevékenység során, Kodifikáció és Közigazgatás (befogadásra került, megjelenés alatt)

Stréda Antal: Thoughts on burden-sharing in banking crisis management cases after the adoption of the Bank Recovery and Resolution Directive in the European Union, JURA (befogadásra került, megjelenés alatt)

Stréda Antal: A hitelintézetek veszteségviselési és feltőkésítési kapacitásának európai uniós szabályozása Európai Jog (befogadásra került, megjelenés alatt)

Stréda Antal: The European bank resolution framework with special regard to Hungary, PhD Tanulmánykötet (befogadásra került, megjelenés alatt)

Summary on the thesis of the dissertation ‘The Hungarian resolution regulation in light of the European resolution framework for credit institutions and investments firms’

I. Short summary of the task of the research

The lessons learnt from the economic-financial crisis started in 2007 necessitated worldwide the introduction of regulation which entitled resolution authorities with powers in order to manage the crisis of failing financial institutions without any recourse to public money. The European Commission (Commission) approved enormous State aid for bailing out the financial sector between 2008 and 2010 therefore the public debt highly increased in most of the countries. Since then, it has been obvious that a financial crisis cannot be managed with the same tools. A common thinking was started to elaborate prudential requirements and a resolution framework which on one hand facilitates the resilience of financial institutions and on the other hand manages their crisis and restores their long-term viability by minimising the usage of public money.

The Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms (Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD) was adopted in 2014. Hungary was among the first Member States which transposed the directive into its national law and the Central Bank of Hungary (Magyar Nemzeti Bank – MNB) was among the first resolution authorities which conducted resolution process in line with BRRD.

In the frame of the research, I scrutinized how the legal institutions regulated by the directive served its enforcement, how these institutions were applied in the different resolution processes across the European Union with special regard to Hungary.

II. Objective and description of the research

Based on the above, the aim of the new resolution framework is to allocate the burden of the crisis management first to the shareholders of the institution under resolution and after them to the creditors instead of using public money or with its minimalization. Therefore, the aim of the current research was to map the enforcement of this principle, in particular what kind of legal institutions are available for the relevant resolution and other authorities involved in the process, how this principle was implemented with special regard to the Hungarian experiences.

In the frame of the thesis, we provide an overview on the transposition of the international standards of the Financial Stability Board (FSB) seated in Basel, 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 frame of the research we took into account the Commission delegated acts which were adopted based on the mandates set out in BRRD, the guidelines of the European Banking Authority (EBA) and certain regulations of the Member States, in particular on the Act XXXVII of 2014 on the further development of the system of institutions strengthening the security of the individual players of the financial intermediary system (Hungarian Resolution Act) and on the resolution related Government decrees, moreover the policy papers of the Commission, EBA, the Single Resolution Board (SRB) and the resolution authorities of the Member States. We note that although the United Kingdom has left the EU, but both the British resolution regulation and the policy papers of the Bank of England regarding resolution have had significant impact on the European Union resolution framework therefore we considered necessary their presentation.

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 thesis. 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 perspective of the compliance of the resolution measures with BRRD.

Although, it is important to note that resolution is an exceptional procedure compared to normal insolvency procedure which is to be applied as a rule for crisis management of the failing institutions. In the EU, only 18 resolution processes have been conducted till March 2022. Further reasons (the avoidance of potential burden-sharing of retail bondholders or large depositors, application of alternative crisis management tools) for the few resolution processes are pointed out in the thesis.

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.

Due to the relative novelty of resolution and only few practical experiences in the EU, its academic literature have been published mostly in foreign language – although there is literature written in Hungarian – and apart from some legal studies and books cover rather issues which belong to economic sciences.

The research task is specific since the elements of finance and finance technics will be dominant, although since resolution is an administrative procedure therefore the thesis balances on the edges of financial law (science of finance) and administrative law taking into consideration all of its advantages and disadvantages.

III. Short summary of the academic results, their utilization and possible utilization

1. The harmonisation of the resolution framework at international and Union level was facilitated by the global financial crisis similar to the evolution of the resolution regulations at national level which were always brought into being by the individual crisis situations in the given country (for example in Cyprus). The EU directive relied on the US model and on other existing national frameworks. Despite of the fact that the legal harmonisation was achieved in the form of a directive, there was a narrow level playing field available for the Member States to form their own national rules.
2. BRRD set out a relative freedom for the Member States to develop their resolution authority provided that they comply with the operational and structural separations and the requirements regarding the conflict of interest. We came to the conclusion based on the lessons learnt from the conducted resolution processes that the most effective solution is for establishing the resolution authority when as much relevant functions regarding resolution as possible are concentrated within one authority. The Hungarian legislator allocated the resolution function to the central bank similar to the British, Dutch, Italian and several other European Union examples which we treat as the most advantageous solution since all the administrative powers regarding the micro-, macroprudential and resolution powers of the financial organisations beside other departments responsible for maintaining financial stability belong under the umbrella of the central bank which enables an extremely swift information flow and decision-making in crisis situations that is important in order to take into account every aspect during the adoption of decisions since the decisions of the resolution authority might have spill-over effects.
3. As pointed out above, the resolution activity has two main areas, resolution planning and resolution execution. As a rule, failing financial institutions shall be wound up under normal insolvency procedure, resolution can only be applied in exceptional cases when the conditions for resolution are met. As a consequence, the resolution strategy can only be chosen in the course of the resolution planning when the winding up under normal insolvency procedure is not feasible and credible.
4. The consolidated and individual minimum requirements for own funds and eligible liabilities (MREL-requirements) can only be determined depending on the resolution strategy and on the

resolution measures to be applied. The MREL-requirement consists of two components, the loss-absorbing and recapitalisation capacity which main aim is to build up an adequate burden-sharing capacity for a potential implementation of a resolution process. Where the resolution plan provides that the entity is to be wound up under normal insolvency proceedings, the MREL-requirement is limited in the loss-absorbing capacity which is equal to the capital requirement. In our view, in that case it is unnecessary to prescribe the MREL-requirement since the institution shall meet its capital requirements at all times based on the legal and supervisory requirements. In our opinion, the procedure for determining the MREL-requirement would become more simplified when the resolution authority should require the compliance with the MREL-requirement only for those entities which resolution plans envisage resolution strategy.

5. We consider it reasonable to harmonise the rules regarding the capital and MREL-requirements, in particular concerning the waiver of the individual MREL-requirement. As we mentioned above, the conditions for the application of the waivers for individual capital- and MREL-requirements are the same, however different authorities (supervisory and resolution) make their own decisions and they are not bound by each other's decisions. There can be a case when the supervisory authority may waive the individual capital requirements, in that case the resolution authority does not have probably other choice, but to waive the MREL-requirements as well since without individual capital requirements it cannot calculate individual MREL-requirements or it sets the individual MREL-requirements equal to the consolidated amount. The rules regarding the transitional period for complying with the MREL-requirement shall also be completed since they only refer to entities which already have authorization. we think it would be important to elaborate rules on the transitional period of newly established entities. Finally, it should be necessary to overrule the Commission delegated regulation 2016/1450/EU supplementing Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council with regard to regulatory technical standards specifying the criteria relating to the methodology for setting the minimum requirement for own funds and eligible liabilities. Although, in my opinion, BRRD have priority over the delegated regulation, but because of their parallel regulatory scope, keeping the delegated regulation in force would cause legal uncertainty.
6. Despite the fact that the principle of resolution is the minimalization of extraordinary public financial support, State aid was provided in resolution processes several times, especially in the first years after the establishment of the new resolution framework, in particular stemming for the resolution financing arrangement, therefore State aid pays an important role continuously in crisis management. The precondition for the usage of the resolution financing arrangement is the prior approval of the Commission. The relevant communications of the Commission have

been unchanged since 2013. In the course of their planned revision in 2023 – similar to the determinations of the European Court of Auditors³, the communications shall be harmonised with the resolution regulation and its practice, in particular regarding the adequate burden-sharing and the commitments. We suggest that when the failing situation cannot be traced to the insufficient operation and structure of the institution (for example when the reason leading to the failure is a temporary disturbance in demand due to an epidemic), the commitment for drawing up a restructuring plan or structural commitments can be waived since the failure was not stemming from internal grounds.

7. Regarding the conditions for resolution, we would like to point out that the specification of the public interest is necessary in line with the views expressed in the literature, since currently, there is a wide range of level playing field available for authorities to determine the public interest methodology. A forward-looking solution shall be elaborated which would extend the scope of institutions which might be placed under resolution breaking with the legislator's intention that resolution is a crisis management method only for systemic relevant entities. The necessity of the clarification of the public interest condition is underpinned by the fact that the resolution processes have been conducted only against small- and medium-sized institutions, at most with domestic systemic relevance, in certain cases triggering serious debates (for example in case of the liquidation of two small banks of province Veneto in Italy.). Beside the greater harmonisation of the public interest resolution condition, the harmonisation of the rules on the normal insolvency procedures is also a timely task as pointed out in the literature already.
8. The greatest novelty is the introduction of the legal institution of the bail-in tool which was applied in very few cases. Although it was designed for facilitating the loss-absorption and recapitalisation of systemic relevant cross-border institutions, it has not been applied to such an institution yet.
9. Based on the legal environment and the published policy documents we draw the conclusion that it is necessary to simplify the exercise of the administrative approval and suspension powers to facilitate the application of the resolution tools, in particular that the approvals regarding merger control are not needed during resolution, moreover when the exercise of certain suspension powers (such as trade in the regulated market) is not within the scope of the resolution authority, the relevant authority shall exercise its power upon request of the resolution authority.

³ 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/> Downloaded: 14 March 2022. paragraph 49

10. With regard to resolution funding we have demonstrated that in line with the literature, the usage of the sources of the deposit guarantee scheme has significant limits based on the law which shall be eased on European Union level in a way that the precondition for the usage regarding the hypothetical loss absorbing of the covered deposits should be cancelled. we suggest keeping one limit in the directive for the access of the financial means of the deposit guarantee scheme. This limit shall contain that the contribution of the deposit guarantee scheme to resolution funding shall not exceed the potential repayment liability of the deposit guarantee scheme in case of the freezing of deposits.
11. The Hungarian legislator was among the first in the EU transposing the European Union directive into national law and MNB was the first resolution authority across the EU which set up resolution college and among the first conducting a successful resolution process.
12. Regarding the write down and conversion power, in favour of the enforcement of the NCWO principle the hierarchy of claims under normal insolvency procedure has an important role during the loss absorption. Considering the fact that the ranking of deposits in the hierarchy of claims are based partly on BRRD, therefore in our view, the regulation shall be completed on EU level since the deposits of the shareholders shall be ranked in the hierarchy of claims based on their deposit characteristics opposite to other claims of the shareholders stemming from debt instruments (not in connection with the ownership rights) which rank junior compared to deposits. The priority of the burden-sharing of shareholders would be facilitated if the deposits of majority shareholders are satisfied in the same class of creditors as other claims of shareholders stemming from debt instruments.

IV. Publications regarding the topic

Földényiné Láhm Krisztina – Kómár András – Stréda Antal – Szegedi Róbert: Bank resolution as a new MNB function – resolution of MKB Bank. In: Financial and Economic Review, Vol. 15 Issue 3., September 2016, pp. 5–26.

Stréda Antal: New immunbooster for the Hungarian Banks, Portfolio.hu, 28 September 2016

Kómár András – Stréda Antal: The MNB as the resolution authority. In: The Hungarian Way – Targeted central bank policy, 2017

Stréda Antal: Application of merger control for financial institutions in crisis within the European Union, JURA, Vol. 24 Issue 2 2018

Stréda Antal: The evolution of the single bank resolution framework in the European Union, JURA, Vol 27 Issue 3. 2021

Stréda Antal: Cooperation of authorities in the course of the resolution activity Kodifikáció és Közigazgatás (accepted, not published yet)

Stréda Antal: Thoughts on burden-sharing in banking crisis management cases after the adoption of the Bank Recovery and Resolution Directive in the European Union, JURA (accepted, not published yet)

Stréda Antal: European Union regulation of the loss-absorbing and recapitalisation capacity of credit institutions and investment firms, Európai Jog (accepted, not published yet)

Stréda Antal: The European bank resolution framework with special regard to Hungary, PhD Tanulmánykötet (accepted, not published yet)