

AZ EURÓPAI BANKUNIÓ POLITIKAI GAZDASÁGTANA

THE POLITICAL ECONOMY OF THE EUROPEAN BANKING UNION

BENCZES ISTVÁN¹

A Gazdasági és Monetáris Unió kormányzási reformjának legnagyobb eredményeként felállt a több pilléren nyugvó bankunió. A tanulmány azt igyekszik megmutatni, hogy a bankunió intézményrendszerének és mechanizmusainak kiépülése egy olyan alkufolyamat eredményeként is értelmezhető, amelyben a tagállami preferenciák meghatározó mértékben alakították a szupranacionális szint megerősödését. Ez esetben sem feltétlenül a lehető legjobb megoldás született, a bankunió ugyanis kompromisszumok sorozataként állt elő.

Banking union has become the most spectacular result of the reform of European economic governance. The article demonstrates that the institutions and mechanisms of the European banking union can be interpreted as the outcome of a bargaining process amongst the member states of the union; that is, preferences of member states largely determined how the supranational level of the EU has been strengthened. It is most likely that the end-result is not a first-best solution as it was the outcome of a series of compromises.

A 2008. évi globális pénzügyi- és gazdasági válságot megelőzően az Európai Unió tagállamai maguk látták el pénzügyi intézeteik szabályozását és felügyeletét – mindezt úgy, hogy 1993 óta az egységes piacon tevékenykednek. A tőke mozgások teljes liberalizálásának köszönhetően az országhatárokon átnyúlóan végeznek pénzügyi tevékenységeket, akár telephelyeket is létrehozva egy másik uniós államban.² A válság előtt azt az elvet érvényesítették a felek, hogy a felügyelet a tagállamoknál marad, abban szupranacionális intézmény nem vehet részt. A Maastrichti Szerződéssel létrehozott Gazdasági és Monetáris Unió tehát sajátos konstrukcióként jött létre: úgy került bevezetésre az egységes valuta az egységes piacon, hogy a pénzügyi közvetítőrendszert nem kötötte egységes szabályozás és felügyelet. Az uniós bankszabályozást a válságot megelőző időszakban annak a kényes egyensúly megteremtésének az igénye jellemezte, amely egyszerre kívánt megfelelni a szubszidiaritás, valamint az egységes szabályozás elvének [Mérő – Piroska, 2017].

A Lehmann Brothers bukása és az azutáni pénzügyi pánik felkészületlenül érte az uniót és a tagállamokat is. Habár az EU állam- és kormányfői a Lehmann Brothers csődje utáni 2008. októberi ülésükön hangsúlyozták a kollektív cselekvés fontosságát, ennek ellenére a bajba jutott pénzügyi intézetek együttes kimentéséről sem akkor, sem később nem sikerült megállapodniuk [Council of the European Union, 2008]. A banki kimentéseket az unió döntéshozói valójában

¹ Egyetemi tanár, BCE Világgazdasági Intézet

² A pénzügyi tevékenységek harmonizálására már 1977-ben kísérletet tett az unió. Érdemi előrelépés azonban csak az ún. második banki koordinációs irányelv (89/646/EEC) elfogadásával történt, amit 1992 végére kellett a tagoknak teljesíteniük. Az ún. európai útlevél révén ez az irányelv biztosította, hogy az egyik tagállamban működő bank egy másikban is folytathassa tevékenységét úgy, hogy felügyeletét az anyaország látja el.

úgy hagyták az egyes tagországokra, hogy ezek a pénzügyi intézetek egytől egyig az EU egységes piacán működtek (egységes szabályozás nélkül), mérlegeikben uniós (vagyis külföldi) eszközök és források tömegei jelentek meg. Írországbán a bankszektor összesített eszközállománya az ír GDP majd nyolcszorosára nőtt a válságot megelőzően. (Az arányok más tagállamokban így alakultak: Spanyolországban háromszoros, Portugáliában két és félszeres, de például Ausztriában és Franciaországban is közel négyszeres volt [ECB, 2014].) A bankközi piacok hitelezésének befagyásával a fertőzés feltartóztathatatlaná vált az országhatárokon. A pénzügyi válság így még a viszonylag erősebb bankrendszerrel rendelkező államokat is kihívás elé állította.

Közös kimentési (szanalási) alap nem lévén, a bajba jutott bankokat saját kormányaik tőkésítették fel, adófizetői pénzeket használva fel. Mivel a kormányzati adósságpapírokat ezek után a nemzetközi hitelminősítő intézetek értelemszerűen leminősítették, maguk a bankok is rosszul jártak, mivel tőkéjük egy része a hazai kormányok állampapírjaiból tevődött össze. Romló tőkemutatók mellett újfent a kormányokra maradt a feladat, hogy bankjaikat pótlólagos forráshoz juttassák. A bankok és az államháztartások között létrejött „ördögi kör” így kölcsönösen sebezhetővé tette a pénzügyi és az államháztartási rendszereket szerte az unióban [Európai Unió Tanácsa, 2014: 3].

A pénzügyi és gazdasági válságot megelőzően az egyetlen Görögországot leszámítva a GMU-tagországok mindegyike viszonylag szigorú költségvetési politikát folytatott. Az államháztartási hiányok elszaladása 2008 után jellemzően a bankszektor kinnlevőségeinek leírásából, a pénzügyi szektor állami pénzek általi feltőkésítésének a következményeként állt elő. A kimentés volumene még az olyan stabil államháztartási pozícióval rendelkező tagállamokat is megrendítette, mint Írország vagy Spanyolország. A bankválság rövid időn belül közpénzügyi válsággá transzformálódott [lásd mások mellett Baldwin – Giavazzi, 2015]. A tartós megoldást ezért egyebek mellett a bankszektor és a közszektor közötti viszony újra definiálása jelenthette. Ehhez azonban az is kellett, hogy az olyan kisebb tagállamok mint Írország után Spanyolországot is elérje a pénzügyi válság, rendszerszintűvé téve a krízist. Ezen kihívások nyomására fogant a bankunió terve is. Az Eurócsoport kormány- és államfői 2012. évi júniusi álláspontjukban mindezt így fejezték ki: „[m]egerősítjük, hogy elkerülhetetlen a bankok és szuverének közötti ördögi kör megtörése” [Euro area summit statement, 2012:].

A cikk ezt a folyamatot tekinti át a kezdeti időszaktól indulóan (amikor is annak mérlegetése folyt, hogy vajon a válság rövid és viszonylag fájdalommentes lesz-e, vagy tartós visszaesésre kell felkészülni [Verdun, 2015: 223-224]), a bankunió ma ismert formájának kialakításáig, 2015-ig. A cél annak bemutatása, hogy az egyes tagállamok, illetve az unió szupranacionális szervei milyen preferenciákkal bírtak a rendezés folyamán és a folyamatos alkuk eredőjeként miként épült fel végülis maga a bankunió. A rövid bevezető utáni második rész a bankunió pilléreit vázolja fel. A harmadik rész az egységes szabálykönyv és az ahhoz szorosan kapcsolódó egységes felügyelés témaköreit tárgyalja. A negyedik rész a talán legtöbb vitával járó egységes szanalási mechanizmust mutatja be, míg az utolsó rész konklúziót von, megfogalmazva a kérdést: miért 2012 bizonyult az áttörés évének a bankunió kapcsán.

A BANKUNIÓ PILLÉREI

A bankunió kiépítése nem közvetlenül a globális válság 2008. évi őszi kirobbanásához, de még csak nem is az európai adósságválság kibontakozásának időszakához, azaz 2010 tavaszához köthető. A rendszerszintű reformok megszületéséhez Herman van Rompuy, az Európai Tanács akkori elnökének 2012. június 26-i beszéde kínált teret. Az elnöki jelentés egyértelművé tette, hogy nincs visszaút: az EU nem életképes a Gazdasági és Monetáris Unió nélkül. A GMU viszont

nem működhet megfelelően a gazdasági unió nélkül, amibe van Rompuy nagyon is beleértette a bankuniót. Célként a Gazdasági és Monetáris Unió intézményrendszerének megerősítését jelölte meg egy olyan integrált keretrendszerben, amely felöleli a pénzügyi rendszert, a költségvetési politikát, valamint a gazdaságpolitikát [Rompuy, 2012a].³

A 2012 nyarán megfogalmazott programadó javaslattevben már körvonalazódott az a négy-pilléres architektúra, ami később bankunióként vált ismertté. A bankunió elemei a következők: (1) egységes szabálykönyv, (2) egységes európai bankfelügyelet, (3) egységes betétbiztosítási rendszer, valamint (4) egységes szanalási mechanizmus [Rompuy, 2012a].

Az egységes szabálykönyv, amelynek célja a korábban eltérő tagállami szintű szabályozási sztenderdek harmonizálása, gyakorlatilag átfogja a teljes bankuniós szabályozást. A válságrendezés korai szakaszában – az egységes szabálykönyv megalkotásának részeként – a tökemegfelelés kérdésének rendezése (szigorítása) keltette a legnagyobb figyelmet az unióban. A szabályozás elsődleges célja, hogy erősödjön a bankrendszer gazdasági sokkokkal szembeni ellenállóképessége. A tőkekövetelmények uniós szintű meghatározásakor az EU a Bazel III. megállapodást vette alapul, azokat az elveket és szabályokat kívánta áttemelni saját joganyagába. A szabályok kiterjednek egyebek mellett a tőke definíciójának szigorítására, magasabb minimum-előírások megfogalmazására, tőkefenntartási-, anti-ciklikus, valamint rendszerkockázati tőkepufferek létrehozására, tőkeáttételi korlátok (ráták) és likviditási követelmények meghatározására, a kockázat-kezelés módjára, a vezetői juttatások szabályozására stb.

A bankunió második pillére a bankfelügyelet, amely célja szerint a bankcsődök kockázatát hivatott csökkenteni a makroprudenciális felügyelet megteremtése által. Az egységes bankfelügyelet (*Single Supervisory Mechanism*, SSM) az eurózóna tagországaira és mindazon nem eurózóna EU tagállamokra terjed ki, amelyek csatlakozni kívánnak.⁴ Az EKB, az Európai Felügyeleti Hatóságok, valamint a nemzeti szintű felügyeleti szervek együtt, egységes sztenderdek alapján látják el a felügyeletet. Az EKB kiemelt feladatai közé tartozik felmérni a banki eszközállomány minőségét, stresszteszteket készíteni, megvizsgálni a bankok válságtűrő-képességét. Az EKB továbbá banki működést engedélyez és szüntet meg, sőt szankcionálhat is. Mindezen tevékenységeket az EUMSz 127. cikkének 6. bekezdése alapján teszi. Az EKB közvetlen felügyelete alá az ún. nagybankok kerültek, amelyek eszközértéke legalább 30 milliárd euró (vagy eléri az anyaország GDP-jének egy-ötödét). Az EKB-t munkája végzésében az Európai Bankhatóság segíti, amely egyebek mellett az ún. banki stressztesztek elvégzését is koordinálja (1024/2013/EU tanácsi rendelet), valamint felel az egységes szabálykönyv végrehajtásáért.⁵

A betétbiztosítások rendszere korábban is létezett az unió tagállamaiban. Korábban a minimális harmonizáció elve érvényesült a betétbiztosítás területén, aminek eredményeképpen nagyon eltérő betétbiztosítási rendszerek alakultak ki és működtek az unió tagállamaiban. A válság után célul tűzte ki az unió, hogy tovább erősíti a betétesek biztonságát és ezáltal a teljes pénzügyi rendszer stabilitását.

³A 2012 decemberében az Európai Tanács ülésére van Rompuy már konkrét ütemtervet készítve érkezett [Rompuy, 2012b]. Első lépésben a bankunió alapjainak megteremtéséhez a bankok és szuverének közötti kapcsolat (ördögi kör) megtörését, illetve a fiskális fenntarthatóság megteremtését tűzte ki célul (2013-ra), a második szakaszban (2014-ben) pedig a bankunió intézményi infrastruktúrájának kiépítését várta.

⁴A tervek megfogalmazásakor Nagy-Britannia, Csehország, illetve Lengyelország és Svédország jelezte, hogy nem kívánnak csatlakozni az egységes felügyeleti mechanizmushoz.

⁵Az EBH-t az 1093/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet hívta életre.

A betétbiztosítási rendszer egységesítésére egy irányelv keretében kerülhetett sor. Az új irányelv célja, hogy a válság utáni időszakban a közös követelményeknek köszönhetően megszűnjön a korábbi fragmentáltság és az egységes piacon valóban egységes szintű betét-védelem érvényesüljön, felszámolva a különbözőségekből fakadó jelentős mértékű piactorzulásokat.⁶ Az irányelv a tagállamok minden hitelintézete számára kötelezően előírja, hogy csatlakozzon valamely betétbiztosítási rendszerhez. A harmonizált kártalanítási összeghatár 100 000 euró – bár bizonyos esetekben ennél magasabb is lehet. A betétbiztosítás finanszírozása közvetlenül a bankrendszert, nem pedig az adófizetőket terheli.

A bankunió negyedik pillére, az egységes szanalási mechanizmus (*Single Resolution Mechanism*, SRM) hivatott biztosítani a csődvészélybe került bankok átalakítását, illetve szükség esetén rendezett keretek között történő kivételét a piacról. A szanalási mechanizmus céljai között említhető egyebek mellett a pénzügyi rendszeren belüli bizalom helyreállítása, egyedi bankváltások esetén a fertőzések elkerülése, a bankszektor és a kormányzati szektorok között korábban egyértelműen fennállt ördögi kör fellazítása, megszakítása, továbbá a belső piac működésének megkönnyítése, korlátozva a versenytorzító nemzeti intervenciókat. „A hatékonyabb szanalási mechanizmusok alapvető eszközei annak, hogy elkerüljük az olyan károkat, amilyenek a múltban a banki csődökből fakadtak” [Tanácsi rendelet 806/2014/EU, Preambulum 8.].

A BANKUNIÓ EGYSÉGES SZABÁLYKÖNYVE ÉS AZ EGYSÉGES FELÜGYELET

Az egységes szabálykönyv az EU minden egyes pénzügyi intézetére kiterjed – nincs tehát földrajzi (mint pl. eurózóna) vagy eszközmagyságrendbeli korlátozás. Legfontosabb része a tőkekövetelmények szigorítása, egységesítése, amelyet az ún. tőkekövetelmény-rendelet, valamint tőkekövetelmény-irányelv határoznak meg.⁷

Az EU maga ugyan sokáig nem jeleskedett a bankválság kezelésében, de megpróbált más módon bevonódni a rendezésbe. Ilyennek tekinthető a Bizottság kezdeményezésére felállított De Larosie munkacsoport is, amely a pénzügyi felügyelés és szabályozás európai szintű kereteinek kialakítására kapott mandátumot. Ennek részeként a válságrendezés korai szakaszában a tőkemegfelelés kérdésének rendezése (szigorítása) keltette a legnagyobb figyelmet az unióban. A szigor tekintetében korábban nagy mértékű volt a tagállamok közötti szóródás. A De Larosiere-csoport 2009. évi jelentése, amely a tőkekövetelmények újra szabályozásának fontos hivatkozási pontja lett az EU-ban, a Bazel II. előírások jelentős felülvizsgálatát, reformját kívánta – hozzátéve, hogy a válság kiváltó okai nem önmagában a bázeli elvek hiányosságai voltak. Elsődleges célként az addigi minimum sztenderdek és előírások szigorítását jelölte meg a szakértői csoport,

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/49/EU irányelve (2014. április). Az irányelv preambulumban egyebek mellett az is megfogalmazódik, hogy a kártalanítási összeghatárok eltérése arra ösztönzi a betéteseket, hogy olyan helyekre helyezték át megtakarításaikat, ahol nagyobb fokú védelemben (kártérítésben) részesülhetnek. Ezek a differenciák egy krízis alkalmával még tovább nehezítik a bajban lévő bankok helyzetét, amelyek forráskivonással kénytelenek szembesülni. „Ezért szükséges, hogy valamennyi elismert betétbiztosítási rendszer harmonizált betétvédelmi szintet nyújtson, függetlenül attól, hogy a betétek hol találhatóak az Unión belül” (Preambulum, 19. bekezdés).

⁷ A szabálykönyv két további irányelvet tartalmaz, amelyek a betétbiztosítás, illetve a bankok helyreállítása és szanalása területekre terjednek ki (utóbbit lásd később részletesen).

így különösen a (minősített) tőke arányának emelését. Fontosnak tartva azt is, hogy – összhangban az új bázeli elvekkel – az EU-nak is pontosan meg kell határoznia, mit ért szavatoló tőkén, mi annak (egységes) tartalma. Javasolták továbbá a jelenlegi szabályozás pro-ciklikus jellegének tompítását, elkerülve, hogy jó időkben korlátok nélkül emelkedjen a kockázatvállalás és túlhitelezés. A jelentés kiemelte továbbá, hogy a jövőben a tőkemenedzsment mellett a likviditás-menedzsmentnek is hangsúlyosan kell megjelennie a kockázatkezelésben. És felvetette a mérlegen kívüli tételek szigorúbb szabályozásának igényét is [bővebben lásd De Larosiere, 2009].

A Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság által kidolgozott Bazel III. 2010. decemberi elfogadása – a De Larosiere vezette munkacsoport és az Európai Bizottság várakozásainak megfelelően – nagyban szigorította a tőkemegfelelés követelményeit [Blundell-Wignall – Atkinson, 2010]. A szabályokat azonban csak 2013-tól és fokozatosan kell bevezetnie az országoknak, előreláthatólag 2022 végéig [Mérő, 2012]. Az új szabályok kapcsán a kritikák már az elfogadásakor megfogalmazódtak. Nem tisztázott például, hogy milyen egyéb nem szándékolt következményei lehetnek a reformnak, például a finanszírozási formák átalakulása vagy a kockázatok innovatív módon történő kezelése vonatkozásában [Al-Darwish et al., 2011]. Kétségesnek bizonyult az is, hogy az előírt elveket egységesen adaptálja-e majd a pénzügyi szolgáltatói szektor mindenütt a világon [Allen et al., 2012].

E folyamat ellentmondásaira az unió gyakorlata is egyértelmű példát szolgáltatott. Ahhoz, hogy a Bazel III. előírásai jogilag is kötelezővé váljanak, az EU-nak, illetve a tagállamoknak is át kellett azokat venniük. Az unió az ún. IV. tőkekövetelmény-irányelv (CRD, *capital requirement directive*, az Európai Parlament és a Tanács 2013/36/EU irányelve) és tőkekövetelmény-rendelet (CRR, *capital requirement regulation*, az Európai Parlament és a Tanács 575/2013/EU rendelete) formájában kívánta átvenni a bázeli elveket. A CRR prudenciális követelményeket fogalmaz meg a bankok (befektetési vállalkozások és hitelintézetek) vonatkozásában, és mint valamennyi rendelet, ez is közvetlenül alkalmazandó a tagállamokban. A banki tőke-, likviditási és hitelkockázatok területén foganatosít előírásokat – így például meghatározza a kockázattal súlyozott banki eszközök arányát, az ún. szavatoló tőkét. A tőkemegfelelési irányelv elsősorban a tőkepufferekre vonatkozóan állapít meg előírásokat, de ezen cím alatt került szabályozásra a prudenciális felügyelet és vállalatirányítás is. 2014. január 1-jétől hatályos a szabályozói csomag.

A tagállamok közötti konfliktus már az indulásnál kódolva volt. Abban minden fél egyetértett, hogy a bankrendszer ellenállóképességét erősíteni kell, ám már pusztán a tőke definíciója (vagyis mindazon pénzügyi instrumentumok meghatározása, amelyek tőkének számítanak) is komoly feszültségeket gerjesztett a tagállamok között, nem beszélve a tőkemegfelelés hatékonynak gondolt szintjéről, vagy a likvid eszközök körének meghatározásáról. Ezen előírások ugyanis eltérő módon érintik a tagállami bankokat és a nemzeti bankrendszereket is, nagyban különböző igazodási költségeket róva rájuk [Howart – Quaglia, 2013]. Ezért történhetett, hogy amíg a tőkepiaci modell megjelenítőjeként Nagy-Britannia a szigorítást pártolta, addig Németország a tartományi bankok és a Sparkassen-hálózat okán enyhítésért szállt síkra. A német álláspontot egyebek mellett az indokolta, hogy már a válságot megelőzően, 1992-től Németország a tőke definícióját viszonylag szabadabban értelmezte, felhívítva annak minőségét [Detzer, 2015].

A tőkekövetelmények szigorításának kérdése nem tárgyalható az európai egységes felügyeleti mechanizmus vizsgálata nélkül. A felügyelet uniós szintű erősítése azonban egy általánosabb (globális) trendbe illeszkedett. Már a 2009. évi De Larosiere-jelentés is kritikai élel fogalmazta meg, hogy a tagállami felügyeleti hatóságok kizárólag az egyes pénzintézetek mikroprudenciális felügyelésére koncentráltak, figyelmen kívül hagyva a tényt, hogy ezek a látszólag egyedi szerep-

lők egy sok szállal kötődő globális piacon tevékenykednek. A tagállami szabályozás egyszerűen nem reflektált a rendszerszintű kockázatokra, megkönnyítve a fertőzést. A jelentés elismeri, hogy a rendkívül éles nemzetközi verseny arra sarkallta a (tag)állami hatóságokat, hogy elnézők legyenek nemzeti pénzügyintézeteikkel szemben, hiszen minden szigorítás pluszköltséget jelentett (volna), versenyhátrányba hozva az érintett tagállami szereplőket. A tagállami „lazaságot” nem ellensúlyozta uniós szintű szigor, mivel annak intézményi és törvényi feltételei nem voltak adottak. A munkacsoport ezért felszólította az uniós és a tagállamok vezetőit egy „erős és integrált európai felügyeleti és szabályozói rendszer” létrehozására [De Larosiere, 2009: 2].

A válság egyik legfontosabb tanulsága lett, hogy a mikroprudenciális szabályozás, amely kifejezetten az egyes bankok teljesítményére és pénzügyi stabilitására koncentrált, képtelennek bizonyult kezelni a bankrendszer egészét érintő kockázatokat. A mikroprudenciális szabályozás lényege ugyanis, hogy csak az egyedi kockázatokat veszi figyelembe. Feltételezi, hogy „[a]z egyes bankok egyedi kockázatai, illetve azok kezelése nem hatnak vissza a bankrendszer egészének kockázati jellemzőire, nem változtatják meg az eszközárakat, nem befolyásolják azok volatilitását, nem terjednek át a bankszektor többi szereplőjére” [Mérő, 2012: 133].

Az ún. „nagy mérséklet” éveiben, azaz a globális válságot megelőző másfél-két évtizedben a hatékony piacok elmélete alapján a bankszabályozói (felülről érkező, az állami akaratot megjelenítő) tevékenység jelentős korlátok közé szorult, célja egy-egy bank vizsgálata volt, anélkül azonban, hogy a bankrendszer egészének stabilitását kellett volna felmérnie és kezelnie, mivel – az uralkodó felfogás szerint – annak stabilitását (akár csődök árán is) a piac kikényszeríti [Baker, 2013].⁸ A mikroprudenciális szabályozás azonban a banktőke felhígulását (a minőség romlását), a likviditás-szabályozás elégtelenségét, illetve a bankvezetők juttatási rendszere révén az erkölcsi kockázat erősödését hozta [Mérő, 2012].

E felfogás azonban gyökeresen megváltozott azáltal, hogy a 2007-ben az USA másodrendű jelzáloghitel-piacain indult válságban előbb csak az USA-ban, majd a világ mind több régiójában adófizetői pénzek felhasználását kellett bevonni a bankkonszolidációkba. A válság következményeként egyértelmű elmozdulás történt a mikroprudenciális felügyelet irányából a makroprudenciális felé. E folyamat hatására a bázeli „gondolkodás” és vele a szabályozás mibenlétének meghatározása is drámaian átalakult, megalapozva a Bazel III. jelentette szemléletváltást [Baker, 2013]. Alig fél esztendő leforgása alatt megtörtént az átállás, és a szabályozói elitiek – középpontban a svájci BIS – figyelmének fókuszába a korábban mellőzött makroprudenciális szabályozás került. Elfogadottá vált az erőteljesebb állami befolyás, beleszólás, valamint a társadalmilag nem hatékony, sőt kifejezetten károsnak ítélt pénzügyi tevékenységek korlátozása.

Az Európai Unióban a szabályozás és felügyelés intézményi kereteinek szigorítása, illetve az erre irányuló törekvések két jól elkülöníthető szakaszra voltak bonthatók: a bankunió előtti, vagyis a 2012-t megelőző időszakra, illetve a bankunióval létrejövő új, második szakaszra [Mérő – Piroska, 2013; De Rynck, 2016]. Az első szakaszban a 2009. tavaszi G20-as pénzügyi csúcstalálkozó (amelynek keretében felállt a Pénzügyi Stabilitási Tanács), valamint a De Larosiere vezette munkacsoport ajánlásait követve az Európai Bizottság egy két pilléren nyugvó intézményrend-

⁸ Ebben a megközelítésben például a különféle származtatott instrumentumok nemhogy növelnék a kockázatot a rendszerben, hanem a piaci forrásallokáció hatékonyságának javításán keresztül egyenesen biztonságosabbá teszik azt.

szer felállítására tett javaslatot. Az Európai Rendszerkockázati Tanács (*European Systemic Risk Board*, ESRB) az uniós pénzügyi rendszer makroprudenciális felügyeletét volt hivatott ellátni, vállalva a korai figyelmeztető-rendszer kiépítését és indokolt esetben ajánlások megfogalmazását. Az egyes pénzügyintézetek felügyelését, azaz a mikroprudenciális felügyeletet pedig a tagállami hatóságok, valamint az ún. Európai Felügyeleti Hatóságok hálózataként működő Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszere (*European System of Financial Supervisors*, ESFS) végezte.⁹

A felügyeleti hatóságok egyik legfontosabb feladata a közös felügyeleti kultúra kialakulásának támogatása, valamint a különféle tagállami technikák és gyakorlatok harmonizálásának előmozdítása volt. Az elképzelések szerint kiemelt szerep hárult volna a hatóságokra válság idején: a szereplők közötti kooperáció és információáramlás segítése, szükség esetén mediátorként való fellépés, illetve a megfelelő döntések meghozatalában való részvétel. A kereteket kijelölő bizottsági közlemény egyértelműsíti is e helyzetet, amikor a „felügyelés teljes EU-szintű centralizációja, amelyről nincsen konszenzus” helyett az uniós hatóságok és a tagállami szervek *hálózatát* kívánta helyzetbe hozni [European Commission, 2009: 12]. A kezdeti lépések tehát pusztán a felek közötti információáramlás biztosításáról, egyfajta közös szemlélet és kultúra kialakításáról szóltak.¹⁰

A Bizottság akkori tartózkodó magatartása a merészebb elképzelésektől részben azzal is magyarázható, hogy a bizottsági közlemény alapjául szolgáló De Larosiere jelentés sem foglalt egyértelműen állást abban a kérdésben, hogy milyen konkrét felügyeleti formát képzelne el a munkacsoport a jövőben. A nyilvánvalóan hiányzó politikai akarat miatt két forgatókönyvet is felvázoltak a szakértők. Egyrésztől megelégedni látszottak a tagállami felügyeleti hatóságok mandátumának jelentős mértékű erősítésével, valamint a tagállami szervek szélesebb és mélyebb együttműködésével. Ám a jelentés egy olyan opciót is felvázolt, amelyben az EKB a mikro- és makroprudenciális felügyelésbe is belép – egyszersmind azt is hangsúlyozva, hogy a jelentés készítői nem támogatnák az EKB szerepének a mikroprudenciális felügyeletre való kiterjesztését, mivel konkrét bank-kimentések alkalmával az alááshatná a jegybank függetlenségét –, a banki kimentést a pénzügyminisztériumok feladatának tekintette a jelentés [De Larosiere, 2009: 43].

Az igazán nagyléptékű és rendszerszintű változásokra azonban további két évet kellett várniuk a tagoknak, amikor is 2012-ben, a szuverén adósságválság csúcán végre megkezdődhetett a szupranacionális jegyeket is egyértelműen magán viselő bankunió alapjainak lefektetése. Az EU kormány- és államfőinek 2012. június 29-i nyilatkozata megerősítette az uniós szintű egységes felügyelet szükségességét. „Megerősítjük, hogy elengedhetetlen a bankok és az államháztartások közötti ördögi kör megtörése” [Európai Unió Tanácsa, 2014: 3]. Az Európai Tanács felkérte a Bizottságot, hogy a Lisszaboni Szerződés 127. cikke alapján tegyen javaslatot az egységes felügyeleti mechanizmusra vonatkozóan.¹¹ A 127. cikk 6. pontja biztosítja annak lehetőségét, hogy az alapszerződés

⁹ Az Európai Felügyeleti Hatóságok elnevezés három szervezetet takar: Európai Bankhatóság, Európai Értékpapír-piaci Hatóság és Európai Biztosítás- és Foglalkoztatói-nyugdíj Hatóság.

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2010. november 24-i rendelete (1093/2010/EU) is végül ezt a felállást intézményesítette.

¹¹ „Az Európai Parlamenttel és az Európai Központi Bankkal folytatott konzultációt követően a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag eljárva elfogadott rendeletekben az Európai Központi Bankot a hitelintézetek és – a biztosítóintézetek kivételével – az egyéb pénzügyi szervezetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatban külön feladatokkal bízhatja meg” [EUMSz 127 cikk (6)].

módosítása nélkül állhasson fel az egységes felügyelet. Ennek feltétele, hogy a felügyelés az EKB-hoz kerül. E cikk alapján akár már a Maastrichti Szerződés ratifikálását követően – a tagállamok egyhangú akarata mellett – létrejöhett volna az egységes prudenciális felügyelet az EKB hatáskörébe utaltan. Németország azonban akkor még határozottan elutasította ezt a lehetőséget arra való hivatkozással, hogy a felügyeleti jogok EKB-hoz való delegálása a központi banki függetlenséget veszélyezteti, valamint erősítette volna a közös jegybank végső hitelező jellegét [De Rynck, 2016].

A válság, különösen a szuverén adósságválság hatására azonban megnyílt az út az egységes felügyelet felé. A közös cél elérése ezúttal sem volt konfliktusok nélküli; az alkalmazkodás költségekkel járt. A tagállami gyakorlatok élesen különböztek azt illetően, hogy a prudenciális felügyelet a jegybank vagy valamely egyéb intézmény hatáskörében volt-e. Olaszországban például a nemzeti bank volt felelős a monetáris politikáért és a bankszabályozásért. Németországban ugyanakkor a jegybank csak makroprudenciális feladatokat látott el. A mikroprudenciális felügyelést a BaFin (*Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*) gyakorolta, amely a pénzügyminisztérium alá rendelve működik. Feladata egyebek mellett a banki működés engedélyezése, a banki stratégia véleményezése, a biztosítók felügyelete, auditok, vizsgálatok levezénylése stb. A pénzügyi rendszer stabilitásának felügyeletéért egyszerre három szereplő volt felelős: a szövetségi pénzügyminisztérium, a 2013-ban létrejött Pénzügyi Stabilitási Tanács, valamint a BaFin, amely a végső döntéseket hozza. A válság után a német kormány teljes egészében a Bundesbankra kívánta testálni a felügyelést, mivel a BaFin láthatóan nem végzett megfelelő munkát, ám azt a Bundesbank – függetlenségére való hivatkozással – nem vállalta [Lombardi – Moschella, 2016].

A válság eskalálódásának hatására a Bizottság is aktívabbá és bátrabbá vált. A 2012. szeptemberében megfogalmazott javaslatcsomagjában a tagállami felügyelést tette felelőssé (legalább részben) az eurózóna bankrendszerének gyengeségeiért és határozottan kiállt az uniós szintű megoldásokért: „[a] közelmúlt eseményei egyértelműen igazolták, hogy csak európai szintű felügyelet biztosíthatja az integrált banki ágazat megfelelő ellenőrzését és az EU, de különösen az euróövezet pénzügyi stabilitásának magas szintjét” [Európai Bizottság, 2012: 3]. A megszülető uniós rendelet az EKB-ra ruházta a makroprudenciális felügyeletet (a Tanács 1024/2013/EU rendelete).¹² Az uniós állam- és kormányfői két területen tettek kikötéseket: (1) a monetáris politika és a prudenciális felügyelet egyértelmű szétválasztásának igénye az EKB-n belül, (2) az eurózóna és a nem eurózóna tagállamok megkülönböztetése az egységes felügyeleti mechanizmusban [European Council, 2012].

Az EKB 2014. novemberétől látja el felügyeleti feladatait. A bizottsági javaslat minden bankra (mintegy 6000 bankot jelentve) kiterjesztette volna a központi felügyeletet, függetlenül a mérettől vagy a követett üzleti modelltől, mivel – indoklásuk szerint – a kis bankok is veszélyt jelenthetnek a pénzügyi stabilitásra. A német kormány a viszonylag szűk körű bevonást támogatta, kétszintű rendszerben gondolkodva. Németország nem szívesen látta volna a tartományi bankokat, vagy a Sparkassen-hálózat (takarékpénztárak) intézményeit közvetlen felügyelet alatt [Ferran – Babis, 2013]. A többi tagállam – élükön Franciaországgal – ellenben széles alapokon szerveződő, a ban-

¹² „Mivel az Európai Központi Bank (EKB) az euróövezet központi bankjaként rendkívül nagy tapasztalattal rendelkezik a makrogazdaságot és a pénzügyi stabilitást érintő kérdésekben, kiválóan alkalmas arra, hogy az uniós pénzügyi rendszer stabilitásának védelmére összpontosítva egyértelműen meghatározott felügyeleti feladatokat lásson el.” Rendelet, Preambulum, 13. bekezdés

kok legtöbbszörre kiterjedő rendszerben gondolkodott. A szupranacionális szervek, mint az EKB, a Bizottság és a Parlament szintén ezt az ötletet támogatták, de még a németországi privát nagybankok is, hogy ezáltal javuljon a köztulajdonban lévő bankokkal szembeni versenyhelyzetük.

A végső döntés értelmében csak a rendszerszinten is jelentősnek számító nagybankokra terjesztették ki az egységes felügyeletet, vagyis ahol az eszközök értéke legalább 30 milliárd euró vagy az anyaország GDP-jének legalább 20 százaléka, ami mintegy 120 bankot érint, köztük a német tartományi bankokat is [Gros – Schoenmaker, 2014].¹³ Kompromisszumnak tekinthető, hogy az EKB ugyan csak a rendszerszinten meghatározó bankok felügyeletét látja el, ám szükség esetén a kisebb bankok működését is ellenőrizheti és kiterjesztheti rájuk is a felügyelést.¹⁴

KIMENTÉS A BANKRENDSZERBEN: AZ EGYSÉGES SZANÁLÁSI MECHANIZMUS

A válság első körében kialakult bankcsődök jelentős mértékben terhelték meg a tagállami költségvetéseket, amelyek tényleges mozgástér hiányában képtelenek voltak érdemi keresletbővítéssel reagálni a 2009-től már Európát is sújtó recesszióra. A bankok és szuverének „halálos öleléséből” [De Grauwe, 2013] a szigorú felügyelés mellett a rendezett bankcsődök mutathatnak kiutat. „Egy erős és integrált szanalási keret limitálja a bankbukások költségeinek adófizetők általi fizetését” [Rompuy, 2012b: 6]. Az Európai Tanács akkori elnökének terveiben – amelyet a Bizottság, az EKB és az Eurócsoport vezetői is támogattak, és ami 3 szakaszra osztotta a teendőket – már a konszolidáció második lépésében (2013–2014) megvalósításra jelölte ki az integrált pénzügyi kereteket, ideértve különösen a szanalási alapot és testületet.

Az EU-ban a válságot megelőzően nem volt érvényben egységes szanalási mechanizmus, nem nyílt mód közös cselekvésre. Holott a külső sokkok kivédése vagy azok következményeinek kezelése olyan tehertételt jelent az egyes államokban, amely elvben vonzóvá teszi a közösségi megoldásokat. Az EU a megoldást a banki szanalás uniós szintű intézményesítésében találta meg, amely a bankunió egyik legfontosabb pillérévé emelkedett az elmúlt esztendőkből. Az uniós szintű együttműködés előnyei nyilvánvalók voltak: a pénzügyi rendszer stabilitása és ezáltal a reálgazdaság fokozottabb védelme. A banki szanalás uniós szintre emelése ugyan minden fél érdekét szolgálhatja, ám a hasznok és költségek eloszlása nem egyenletes. A költségek között lehet számon tartani például a nemzeti hatáskörök és a tagállami szuverenitás érdemi szűkülését, a közös szanalási mechanizmus forrásigényének megteremtését és az alkalmazkodás terheinek elosztását.

¹³ A Liikanen-jelentés [lásd Liikanen, 2012] plasztikusan mutatta be, hogy az európai bankrendszer jóval koncentráltabb, mint az USA bankrendszere. A holland ING az ország GDP-jének 1,6-szorosát mondhatta magáénak a jelentés évében. A brit HSBC a brit GDP 120 százalékán állt. A BNP Paribas is enyhén meghaladta a francia GDP egészét, míg a német Deutsche Bank eszközértéke az ország GDP-jének valamivel több mint 4/5-ét érte el. Ha az EU28-ak bruttó hazai össztermékére vetítjük, akkor ezek a nagyságrendek rendre 20% alatt maradnak.

¹⁴ Az EKB hatásköre nem terjed ki a biztosítókra vagy a befektetési vállalkozásokra stb. Holott a válság éppen azt bizonyította, hogy a pénzügyi rendszer stabilitását ezek a pénzügyi intézmények is alááshatják. Az EUMSz 127(6) cikke azonban nem teszi lehetővé ezek direkt felügyeletét, ahhoz a Lisszaboni Szerződés módosítására volna szükség.

E vitákban a tagállami preferenciák – legalábbis eleinte – nem mutattak konvergenciát. Előszörban Németország volt az a központi szereplő, amely a bizottsági javaslatok gyengítésében volt érdekelt. A korábban is érvként használt erkölcsi kockázat beágyazódása mellett ez esetben is előkerült egy másik érv is: a német pénzügyi rendszer sajátosságai, különösen a tartományi bankok (*Landesbanken*) és a köztulajdonban álló takarékpénztárak (*Sparkassen*) különleges státusza megőrzésének igénye [Howarth – Quaglia, 2014]. Amíg az erkölcsi kockázat esetében Németország könnyen hivatkozhatott az uniós közös érdekekre (lásd még: a pénzügyi rendszer stabilitása), addig utóbbi kizárólag a német érdekek érvényesítését szolgálta.

A Bizottság első körös tervezetét [lásd European Commission, 2013] a németek megvétózták, mivel az szerintük túl nagy befolyást adott volna a Bizottságnak. A német kormány – a németországi bankrendszer képviselőinek támogatását maga mögött tudva – el akarta kerülni, hogy a politikai értelemben függetlennek nem tekinthető Bizottság döntési helyzetbe kerüljön bankszanalási kérdésekben [Schäfer, 2016]. A bankmentés korábban – nemzeti hatáskörben – politikai döntés volt. Az európai kormányok nem engedhették meg, hogy ne álljanak a bajba került bankjaik mögé, mivel kimentésük hiányában a teljes nemzeti pénzügyi rendszer stabilitása megkérdőjeleződött volna – a Lehman Brothers bukásának következményei ezt nyomatékosították is. Most azonban, az új európai szintű mechanizmus által az eurózóna egésze – nem pedig egy-egy tagállam – szempontjából kell majd megítélni, hogy lehet-e és hogy érdemes-e egy adott bankot szanalni. „Az egységes szanalási mechanizmus valódi tétje az lehet, hogy a bankátalakítás politikai gazdaságtana radikálisan megváltozik” [Gros, 2014: 3].

De a német kormányban egyéb kifogások is felmerültek a Bizottság tervezetével szemben. A német bankok esetében Németország nem tartotta szükségesnek uniós szintű védőháló megteremtését, mivel kimentésüket a német gazdaság egymaga is elbírná. A legtöbb német bank – mérete és területi fókusza miatt – nem is tarthatna igényt uniós szintű rendezésre. A német kormány álláspontja a magántulajdonú nagybankokkal szemben a köztulajdonú bankok álláspontját tükrözte e kérdésben: utóbbiak esetében ugyanis Németország saját intézményesített szanalási mechanizmust működtet(ett). Így a közös szanalási alap *versus* harmonizált nemzeti alapok hálózata vitában az utóbbit preferálta a német kormány. Aggodalmát fejezte ki a német vezetés amiatt is, hogy a szanalási alap kimerülése esetén a tagállamok költségvetéseit terhelte volna a rendezés. Németországgal szemben fogalmazta meg álláspontját az unió több nagy országa is, különösen Franciaország, Olaszország és Spanyolország, amelyek a széleskörű közösségi szanalásban voltak érdekeltek [De Rynck, 2016].¹⁵

Szigorúbb álláspontot vett fel Németország a hitelezők bevonása kérdésében az erkölcsi kockázat minimalizálásának szükségességére hivatkozva. A német kormány a hitelezők minél szélesebb körének és minél korábbi bevonását szerette volna elérni a bankrendezésekbe. Sikeres támogató koalíciót is építenie erre az igényére Ausztria, Belgium, Finnország, Hollandia és az euróval nem rendelkező Dánia részvételével [Schäfer, 2016].

¹⁵ A német preferenciák alakulásáról – és ellentmondásosságáról – részletesen lásd Howarth és Quaglia [2014], valamint Schäfer [2016]. Utóbbi a német kormány tárgyalási pozíciója kapcsán kifejti, hogy az hol a magánszektor nagybankjainak érdekeit, hol pedig a tartományi bankok és a takarékbankok érdekeit jelentette meg az uniós szintű tárgyalások folyamán. Amíg a nagybankok (mint a *Deutsche Bank*) a minél átfogóbb európai szintű szabályozásban voltak érdekeltek, addig a köztulajdonban álló bankok érdeke a bankunió szűkebb körű megvalósítása, kihagyva belőle például a saját nemzeti szintű szanalási mechanizmussal rendelkező *Sparkassen* rendszert.

A bankok helyreállítását és szanálását célzó irányelvet végül 2014 májusában fogadták el a felek. Az új szabályozás egyszerre három szinten is igyekezett megakadályozni, illetve kezelni a bankváltságokat azáltal, hogy (1) a bankok kötelesek helyreállítási tervet készíteni és azt évente felülvizsgálni (ezzel párhuzamosan a nemzeti szanálási hatóságok szanálási tervet készítenek); (2) a tagállamok hatóságai korai intervenciót valósíthatnak meg (akár a menedzsmentet is leváltva); illetve (3) szükség esetén szanálásra kerülhet sor (amelynek formái az értékesítés, a rossz eszközök elkülönítése a jó eszközöktől, hídbank felállítása, amelybe a „jó” eszközök kerülnek át, adósság részvényre váltása vagy követelés-leírás – az Európai Parlament és a Tanács 2014/59/EU irányelve).¹⁶

Amíg az irányelv nem célozta meg új szupranacionális intézmény felállítását vagy a nemzeti kompetenciák transzferét, addig az egységes szanálási testület, valamint az egységes szanálási alap felállításáról alkotott rendelet (az Európai Parlament és a Tanács 806/2014/EU rendelete), amely kifejezetten az eurózóna tagállamokra vonatkozik, már ezt írta elő. Az alap 55 milliárd euró értékű, ami a teljes banki eszközállományok kb. 1 százaléka, és amit a bankok maguk bocsátanak az alap rendelkezésére. Az összeg fedezi a kis és közepes méretű országok bankátalakítását. De a nagy államok esetében sem kevés, hiszen például Spanyolország 60 milliárd eurót kapott erre a célra az ESM-ből [Gros, 2014]. A közös alap egy viszonylag hosszabb átmeneti időszak (8 év) után veszi át teljességgel a nemzeti alapok helyét. Mindazonáltal már a második év végére biztosítania kell a közös alapnak, hogy a szanálás költségeinek 60 százaléka ebből váljon fedezhetővé.

A rendelet, amelyről a végső megállapodás 2013 decemberében született meg [lásd Council of the European Union, 2013], a Bizottságot végül nem hozta döntési helyzetbe, holott eredetileg ez volt a bizottsági szándék. A Tanács idevágó jelentése [Council of the European Union, 2013] maga is explicite kompromisszumnak minősíti a végső megegyezést. Rendelkezik arról is, hogy a szanálási alap konkrét működéséről kormányközi egyezség szülessen a felek között. A rendelet azzal a deklarált céllal hozta létre az egységes szanálási testületet, hogy úgy segítsen a bajba jutott bankokon, hogy minimalizálni lehessen a reálgazdaság veszteségeit, illetve az államháztartásra jutó esetleges terheket. A testület egyként védi a betétesek és az adófizetők érdekeit. A kormányközi Tanács azonban megvétózhatja a szanálási testület döntéseit. A német álláspont győzedelmeskedett végül abban is, hogy megvalósult a hitelezők bevonása, valamint nem az összes eurózóna bankra terjed ki a szanálási mechanizmus, hanem csak azokra, amelyek felügyeletét közvetlenül az EKB látja el [Howarth – Quaglia, 2014].

Az, hogy az ellenkezések ellenére végül létrejöhett az uniós szintű szanálási mechanizmus, Quaglia és Spendzharova [2017a] szerint leginkább annak volt betudható, hogy a tagállamok, köztük Németország, a tárgyalások során készek voltak változtatni merev álláspontjaikon. Pontosabban: a tagállami preferenciákat módosította maga az integráció, annak negatív és pozitív funkcionális spilloverjei által. Előbbi értelemszerűen a GMU elégtelen integrációjából fakadt, vagyis abból a tényből, hogy az egységes piacon – bankunió hiányában – tagállami szinten ma-

¹⁶ „[O]lyan rendszer van szükség, amely az instabil vagy csődhelyzetben lévő intézmények tekintetében megfelelően korai és gyors beavatkozáshoz szükséges eszközkészlettel látja el a hatóságokat, biztosítandó azt, hogy az intézmény folyamatosan elláthassa kritikus pénzügyi és gazdasági funkcióit, hogy a minimumra csökkenjen az intézmény csődjének a gazdaságra és a pénzügyi rendszerre gyakorolt hatása. A rendszernek továbbá biztosítania kell, hogy először a részvényesek viseljék a veszteségeket, a részvényeseket követően pedig a hitelezők” [Az Európai Parlament és a Tanács 2014/59/EU irányelve, Indokolás (5)].

radt a felügyelet és a rendezés is, drámai mértékben növelve a bankátalakítás és felszámolás költségeit, amit jellemzően az adófizetők viseltek. Utóbbira (pozitív spillover) pedig a hitelezők bevonása a rendezésbe az egyértelmű bizonyíték. A tagállami érdekkonfliktusokat és végső kimenetet foglalja össze a bankunió kapcsán az 1. táblázat.

1. táblázat Preferenciák és kimenetek a bankunióban

	Álláspont „A”	Álláspont „B”	Eredmény (kimenet)
A bankunió kiterjedése (<i>scope</i>)	Szűk kör (csak a nagybankok)	Tág kör (minden bank)	A (rendszerszinten) jelentős bankok
	Németország Szlovákia	Többi EU tagállam Bizottság EKB	
Egységes szanalási alap	Nemzeti alapok hálózata	Közösségi alapok	Közösségi alapok, átmeneti időszak után
	Németország Ausztria	Többi EU tagállam, különösen Franciaország, Írország, Portugália, Spanyolország Bizottság EKB Európai Parlament	
Egységes szanalási mechanizmus döntéshozatala	Tanács dönt a bankszanalásról	Bizottság vagy egy szanalási testület dönt a bankszanalásról	Egy új szanalási testület a döntéshozó, a Bizottság is részt vesz a folyamatban, a Tanács csak speciális esetben vesz részt a döntésekben
	Németország* Finnország Románia	Többi EU tagállam Bizottság EKB	

Forrás: Schäfer [2016] alapján saját szerkesztés.

Megjegyzés: Később Németország egyedül maradt ebben a kérdésben.

ZÁRSZÓ

A bankunió létrejött a maga többpilléres intézményrendszerével az európai integráció történetének egyik legnagyobb sikere. „Az európai bankunió végső fokon nem más, mint az egységes piac – egységes pénz maastrichti programjának befejezése” [Csaba, 2018: 489].

A bankunió sikere kapcsán az egyik legfontosabb kérdés az marad, hogy miért éppen 2012 tavasza-nyara volt az a fordulópont, amikor a szereplők egy kritikus tömege az ügy mellé állt. A reformok egy többtényezős folyamat együttállásának tudhatók be. Egyrészt, ekkora már a nemzetközi pénzügyi szereplők valós áttörést vártak az uniótól, a válság Spanyolországot, az unió egyik nagy államát is elérte, ezért meggyőző lépések felvállalására volt szükség. Másrészt (és előbbi ponttól sem függetlenül), az Eurócsoport vezetői 2012 júniusában arról a fontos kitételről is határoztak, hogy az Európai Stabilitási Mechanizmus csak abban az esetben vállalhat közvetle-

nül is szerepet az eurózóna pénzügyezeteinek (például a spanyol bankok) feltőkésítésében, ha az EU tagállamai előbb megállapodásra jutnak az egységes felügyeletről [European Council, 2012; Euro Area Summit Statement, 2012].

Harmadrészt, a világ meghatározó központjaiban a banki felügyelés területén beállott szervezeti és kulturális változások [Baker, 2013] az EU-ban is felgyorsították a váltást. A tagállami felügyeleti hatóságok is a nemzetek feletti felügyelés felé való elmozdulást támogatták, mivel nyilvánvalóvá vált, hogy a nemzeti keretek között kínált megoldások szuboptimálisak az exponenciálisan emelkedő költségek okán [Quaglia – Spendzharova, 2017b]. Negyedrészt nem elhanyagolható az EKB aktivitása és kompetens válságrendezési technikáinak szerepe sem. A frankfurti székhelyű intézmény maga is egyértelművé tette, hogy kész szerepet vállalni a bankunió kiépítésében [De Rynck, 2016]. Ötödöröszt, a korábbi távolságtartó magatartással szakítva, a Bizottság is elégedetlen volt a korábbi fejleményekkel, mivel azok nem voltak elegendők a rendszerszintű kockázatok kezelésére [Európai Bizottság, 2012].

Végül, de koránt sem utolsó sorban, a tagállami preferenciákban is változás állt be. Franciaország például keresztül ment egy olyan tanulási folyamaton, amelyben felismerte, hogy rendkívül költséges az állami szintű felügyelet [De Rynck, 2016], Olaszország pedig eleve kompatibilisnek érezte az új szabályozási rendszert a sajátjával [Lombardi – Moschella, 2016]. A legfontosabb szereplő, Németország, hajlandó volt a bankrendezés kapcsán szolidaritást mutatni a kritikus pillanatban, mindezt ahhoz a feltételhez kötve, hogy a csak rendszerszinten is jelentős bankokra terjedhet ki az egységes felügyeleti mechanizmus, viszonylag alacsony értékű szanalási alap létesüljön és megteremtődjenek a hitelezői bevonás feltételei.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Al-Darwish, Ahmed, Michael Hafeman, Gregorio Impavido, Malcolm Kemp és Padraic O'Malley (2011) Possible unintended consequences of Basel III and Solvency II. IMF Working Paper No. 11/187, Washington D.C.
- Allen, Bill, Ka Kei Chan, Alistair Milne és Steve Thomas (2012) Basel III: Is the cure worse than the disease? *International Review of Financial Analysis*, 25:C, 159-166.
- Baldwin, Richard és Francesco Giavazzi (2015) Introduction. In: Baldwin, Richard és Francesco Giavazzi (szerk.) *The eurozone crisis: A consensus view of the causes and a few possible solutions*. A VoxEU.org eBook, CEPR Press, London, 18-62.
- Baker, Andrew (2013) The new political economy of the macroprudential ideational shift. *New Political Economy*, 18:1, 112-139
- Blundell-Wignall, Adrian és Paul Atkinson (2010) Thinking beyond Basel III: Necessary solutions for capital and liquidity. *OECD Journal: Financial Market Trends*, 2010:1, 9-33.
- Council of the European Union (2013) Council agrees general approach on Single Resolution. 17602/13, 18 December, Brussels.
- Council of the European Union (2008) Presidency conclusions, 14368/08, 16 October 2008, Brussels.
- Csaba László (2018) Tőkepiaci unió vagy szabadságharc? *Közgazdasági Szemle*, 65:5, 484-498.
- De Grauwe, Paul (2013) Design failures in the eurozone: Can they be fixed? LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series 57/2013, London.

- De Larosiere, Jacques (2009) The high-level group on financial supervision in the EU. 25 February 2009, Brussels.
- Detzer, Daniel (2015) Financial market regulation in Germany: Capital requirements of financial institutions. *PSL Quarterly Review*, 68:272, 57-87.
- ECB (2014) *Statistics pocket book*. June 2014, Frankfurt am Main.
- Euro area summit statement (2012) Euro area summit statement. 29. June 2012, Brussels, <https://www.consilium.europa.eu/media/21400/20120629-euro-area-summit-statement-en.pdf>
- European Council (2012) European Council conclusions. 18-19 October 2012.
- Európai Bizottság (2012) Javaslat a Tanács rendelete az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról. COM(2012) 511 final, 12 September 2012, Brussels.
- Európai Unió Tanácsa (2014) Bankunió: Az Európai Tanács következtetései erről a témáról. <http://www.consilium.europa.eu/media/21535/sn04481hu14.pdf>
- European Commission (2013) Commission proposes Single Resolution Mechanism for the Banking Union. 10 July, Brussels.
- European Commission (2009) Communication from the Commission: European financial supervision. COM(2009) 252 final, 27 May 2009, Brussels.
- Ferran, Eilís és Valia S. G. Babis (2013) The European Single Supervisory Mechanism. *Journal of Corporate Law Studies*, 13:2, 255-285.
- Gros, Daniel (2014) Europe's ungainly banking revolution. CEPS Commentary, 24 March, 2014.
- Gros, Daniel és Dirk Schoenmaker (2014) European deposit insurance and resolution in the banking union. *Journal of Common Market Studies*, 52:3, 529-546.
- Howarth, David és Lucia Quaglia (2014) The steep road to European Banking Union: Constructing the Single Resolution Mechanism. *Journal of Common Market Studies*, 52:s1, 125-140.
- Howarth, David és Lucia Quaglia (2013) Banking on stability: The political economy of new capital requirements in the European Union. *Journal of European Integration*, 35:3, 333-346.
- Liikanen, Erkki (2012) High-level expert group on reforming the structure of the EU banking sector. 2 October 2012, Brussels.
- Lombardi, Domenico és Manuela Moschella (2016) Domestic preferences and European banking supervision: Germany, Italy and the Single Supervisory Mechanism. *West European Politics*, 39:3, 462-482.
- Mérő Katalin (2012) A bankszabályozás kihívásai és változásai a pénzügyi-gazdasági válság hatására. *Verseny és szabályozás*, 5:1, 129-166.
- Mérő Katalin és Piroska Dóra (2017) Az Európai bankunió reformja: A makroprudenciális felhatalmazások rendszerének újragondolása a kelet- és közép-európai országok szemszögéből. *Külgazdaság*, 61: 9-10, 3-29.
- Mérő Katalin és Piroska Dóra (2013) A makroprudenciális bankszabályozás és -felügyelés keretrendszerének kialakulása. *Hitelintézeti Szemle*, 12:4, 306-325.
- Quaglia, Lucia és Aneta Spendzharova (2017a) The conundrum of solving 'too big to fail' in the European Union: Supranationalization at different speeds. *Journal of Common Market Studies*, 55:5, 1110-1126.
- Quaglia, Lucia és Aneta Spendzharova (2017b) Post-crisis reforms in banking: *Regulators at the interface between domestic and international governance*. *Regulation and Governance*, 11:4, 422-437.

- Rompuy van, Herman (2012a) Towards a genuine economic and monetary union. Report by President of the European Council Herman van Rompuy. EUCO 120/12, 26 June 2012, Brussels.
- Rompuy van, Herman (2012b) Towards a genuine economic and monetary union. In close collaboration with José Manuel Barroso, Jean-Claude Juncker, Mario Draghi, 5 December 2012.
- Schäfer, David (2016) A banking union of ideas? The impact of ordoliberalism and the vicious circle on the banking union. *Journal of Common Market Studies*, 54:4, 961-980.
- Verdun, Amy (2015) A historical institutionalist explanation of the EU's responses to the euro area financial crisis. *Journal of European Public Policy*, 22:2, 219-237.