

Új európai bankirányítás¹

1. Bevezetés

A 2008-as pénzügyi válság után kialakított európai pénzügyi irányítási rendszert, amely mind az unió szintjén, mind pedig a tagállami szabályozásban változást hozott, a legtöbb szerző a bankunióval azonosítja (DONNELLY 2018; EPSTEIN 2017; HOWARTH–QUAGLIA 2016; MÉRŐ–PIROSKA 2016; SCHELKLE 2017; SPENDZHAROVA 2014). Ebben a cikkben azt mutatjuk meg, hogy a bankunió mellett egy sor egyéb európai szintű szabályozási változás is befolyást gyakorol arra, hogy a tagállamok milyen bankpolitikát folytatnak. Ráadásul, mivel az alább bemutatott szabályozási keretek nemcsak az eurózóna tagjaira érvényesek, ezért befolyásuk sem csak az euróövezet és a bankunió országában érvényesülnek, hanem minden tagállam bankpolitikájára hatnak, természetesen eltérő mértékben és intenzitással. Az új bankirányítási keretrendszer, amelyet ebben a cikkben *Új Európai Bankirányításnak* (ÚEB) nevezünk el, az új európai gazdasági kormányzási rendszer (New European Economic Governance) részének tekinthető. Négy szabályozási pilléren alapul: 1. állami támogatások; 2. költségvetési koordináció; 3. központi bankpolitika és 4. a bankiunó. Az egyes tagállamok bankpolitikáját a négy terület különböző mértékben befolyásolja az ország európai struktúrákba történő integrációjától függően. Az alábbiakban részletesen megmutatjuk, hogy ezek az új szabályok miként befolyásolják a tagállami bankpolitika alakulását.

2. Tagállami támogatások szabályozása

A válság előtti időszakban, minden bizonnyal, az állami támogatást szabályozó eszközök voltak az Európai Bizottság (EB) kezében a legfontosabb olyan eszközök, amelyekkel az EU-tagországokban a gazdasági liberalizáció irányába ható folyamatokat tudta előmozdítani (WIGGER 2015). Annak ellenére, hogy ezeket az eszközöket a gazdaság normál működésének szabályozására alakították ki, a válság kezelése alatt is érvényesítette az Európai Bizottság. A válság alatt a kormányok által a bajba jutott bankoknak nyújtott állami támogatások a Versenypolitikai Főigazgatóság (DG COMP), az EB versenyhatósági részlegének megítélése alá estek. A Lehman Brothers összeomlása után a Versenypolitikai Főigazgatóság hat kulcsfontosságú irányelvet adott ki a banki vállalatok állami megmentésére és szerkezetátalakítására vonatkozóan.

¹ A publikáció az EFOP-3.6.2-16-2017-00017 projekt támogatásával készült. A szerző köszönetet mond Ana Podvrsicnek a cikk elkészítésében nyújtott segítségéért.

1. A Banki Közlemény (Banking Communication, 2008. október) ideiglenesen feloldotta a pénzügyi intézményeknek nyújtott állami támogatások korlátozását, ugyanakkor életben hagyta a válság előtti szerkezetátalakítási és bankmentési szabályokat.

2. A Feltőkésítési Közlemény (Recapitalisation Communication, 2008. december) új, kettős szerkezetátalakítási szabályozást vezetett be. A bankoknak juttatott állami likviditásinjekciónak továbbra is követniük kell az állami támogatás minimalizálásának elvét, a szabályozás ebben az esetben nem változott. Azonban a fizetőképzetlenség által fenyegetett bankok feltőkésítésénél, mivel itt nagyobb állami juttatásra kerül sor, „szigorúbb biztosítékokat kell alkalmazni” (LOWE 2009, 9.). Ebben az esetben a nemzeti kormányoknak meg kell tervezniük egy olyan „átfogó szerkezetátalakítást [...], amely magában foglalhatja a vezetés és a vállalatirányítás változásait is” (LOWE 2009, 9.).

3. Az értékvesztett eszközökről szóló közlemény (Impaired Assets Communication, 2009. február) előírta, hogy a bankok vagyonértékelését a nemzeti hatóságok végezhetik, de azt az EB-nek és külső szakértőknek kell ellenőrizniük és megerősíteniük (LOWE 2009, 10.).

4. Ezeket az iránymutatásokat kiegészítették a szerkezetátalakítási közleményben (Restructuring Communication, 2009. július), amely szerint a bankok szerkezetátalakítását – az előre meghatározott terv alapján – az állami támogatások odaítélésétől számított 2–5 év után kell megvalósítani. Ennek a tervnek részletesen meg kell határoznia azt a stratégiát, hogy hogyan erősödik a magánszektor befolyása, és hogyan csökken az állami szerepvállalás. A közlemény szerint az EB-nek, az EKB-nak, a tagállamoknak, azok nemzeti központi bankjainak és szabályozó hatóságainak összehangoltan kell kezelniük a szerkezetátalakítási folyamatot, amely valamennyi szakpolitikai területet magában foglalja (LOWE 2009, 9–11.).

5. A meghosszabbításról szóló közlemény (Prolongation Communication, 2010. december) meghosszabbította a korábbi közlemények érvényességét, és tovább korlátozta a bankok szerkezetátalakítási tervére vonatkozó szabályokat. Abban az esetben, ha valamely bank már állami támogatást kapott, az EB kérheti a kormányt, hogy hat hónapon belül nyújtsa be a szerkezetátalakítási tervet (Európai Bizottság 2010). Az új bankokról szóló közlemény (New Banking Communication, 2013. augusztus) többek között szigorúbb tehermegosztásra vonatkozó követelményeket írt elő a bankok megmentésében részt vevő részvényesek és az alárendelt követelések birtokosainak részvételére vonatkozóan – az úgynevezett ‘bail-in’ megközelítés felé való elmozdulás érdekében. Az új előírás az államilag támogatott bankok szerkezetátalakítási folyamatának kritériumait szigorították (NICOLAIDES 2016). Megjegyezzük, hogy 2012 után a bankok állami támogatásairól szóló rendelkezések átfedésbe kerültek a bankuniót alkotó rendelkezésekkel (lásd alább).

3. Költségvetési politika

Ugyan a Maastrichti Szerződés (1993) és a Stabilitási és Növekedési Paktum (SGP 1997) közös költségvetési célokat írt elő a tagállamok számára, a válság előtti időszakban a fiskális politika alapvetően a tagállamok hatáskörébe tartozott, és rugalmas maradt a tagállamok sajátos körülményei tekintetében.

A válság után azonban a fiskális szuverenitás jelentősen csökkent négy fő rendelkezéssel: 1. Az európai szemeszter bevezette az összes EU-tagállam makrogazdasági politikáinak és strukturális reformjainak előzetes (ex ante) éves összehangolásának módszertanát és követelményét. A nemzeti kormányok évente egyszer nemzeti reformprogramot (az ország gazdaságpolitikájához kapcsolódóan) és stabilitási és konvergenciaprogramot (az ország költségvetési politikájához kapcsolódóan) nyújtanak be az EB-nek, amely ezekkel kapcsolatban módosítási javaslatokat nyújt be az Európai Tanácsnak megerősítésre. 2. A Hatos Csomag (Six-Pack, 2011. december) bevezette a makrogazdasági egyensúlytalansági eljárást, és létrehozott egyfajta figyelmeztető rendszert, amely makrogazdasági mutatók „eredménytábláján” alapul, amelynek célja az országok közötti egyensúlytalanságok felismerése. 3. A Kettes Csomag (Two-Pack, 2013. május) az SGP „büntető” karjának jelentős kiterjesztésével korlátozta a közkiadásokat. Az euróövezet országai számára a bírság összegét a GDP 0,5%-át kitevő összegben határozta meg, ha az államháztartási hiány és adósság csökkentésére irányuló intézkedések nem valósulnak meg. A Gazdasági és Monetáris Unió Stabilitásáról, Koordinációjáról és Irányításáról szóló Szerződés (TSCG, 2012. március), amely Fiscal Compact néven lett közismert, megerősítette a maastrichti kritériumokat a „strukturális deficit” és a „kiegyensúlyozott költségvetési szabály” új technikai feltételeinek megteremtésével, és felszólította a tagállamokat, hogy az új költségvetési szabályokat ültessék át a nemzeti jogrendszerbe, lehetőleg az alkotmányba. Az aláíró országok arra kötelezik el magukat, hogy strukturális hiányukat a GDP 0,5%-ának megfelelő referenciaértékre korlátozzák. Az Európai Bíróság ezentúl bírságot szabhat ki arra a tagállamra, amely nem felel meg a követelményeknek. A mai napig az Egyesült Királyság, a Cseh Köztársaság és Horvátország kivételével, minden uniós tagállam, így hazánk is, aláírta ezt a szerződést.

Ezért 2013 óta az EB-nek joga van a tagállamok költségvetési tervezetének felülvizsgálatára és véleményezésre; szakpolitikai eszközöket szerzett az ajánlott reformok végrehajtásának ellenőrzésére és nyomon követésére; végül jogot szerzett arra, hogy elindítson egy a tagállam pénzügyi szankcionálására irányuló eljárást, ha a reformokat nem megfelelően hajtják végre. Mivel a bankpolitika nagyon sok területe a kormányok fiskális politikájától függ, az EB jelentős felhatalmazást kapott arra, hogy befolyásolja a tagállami kormányok banki adósszerkezetének kialakítását, közpénzt igénylő bankmentési döntéseiket, bank vásárlására vagy bank eladására vonatkozó döntéseket stb.

4. A központi bankok új feladatai

A központi banki politika alatt a központi bank által követett szakpolitikák sokaságát értjük, amely magában foglalja a monetáris politikát, de sok egyéb feladatot is. A központi bankok és az általuk kezelt szakpolitikai mix, a globális pénzügyi válság után jelentős változásokon ment keresztül (HARTMANN–HUANG–SCHOENMAKER 2018; JOHNSON 2016). A válság előtti Európában a központi bankok alapvető feladata a monetáris stabilitás elérése volt. Ugyanakkor a gazdaság stabilitását, beleértve a pénzügyi

szektort is, szigorú makrogazdasági célok betartásával kívánták elérni (CHANG 2018; JOHNSON 2016; MISHKIN 2012). Vagyis a központi bankok eszköztára alapvetően a monetáris stabilitás elérésére vonatkozott. Ez az EKB-ra különösen vonatkozik, mivel a közös valuta és az egységes piac mögött nem áll politikai hatalom (nincs európai kormány), az EKB messze a leginkább független központi bank a világon, legitimitását pedig a szabadpiac működtetéséhez szükséges technikai szakérteleme biztosítja (MAJONE 2014). Mivel ebben változás történt, az EKB legitimitása is gyengült. A válság első éveiben az EKB elsősorban a magánpénzügyi intézeteknek nyújtott likviditási eszközöket terjesztette ki, és nem volt hajlandó a legvégső hitelezőként (lender of last resort) kormányok számára hitelt nyújtani, amivel csökkenteni lehetett volna az eurózóna perifériájára nehezedő nyomást (GABOR 2012). Bár 2010-ben az EKB a másodlagos piacon görög államkötvényeket vásárolt (jogilag vitatható módon, ahogy azt a német jegybankárok vitatták is). Ezzel a lépéssel azonban az EKB továbbra is megelégedett a 'rescuer of last resort' szereppel, amelyet később az open market transaction (OMT) program (STOCKHAMMER–KÖHLER 2015) keretében bővítettek, véglegesítettek. Ezzel egy időben az EKB megnövelte mérlegfőösszegét, ami lényegesen csökkentette és lelassította a válságban lévő pénzügyi piacokra nehezedő nyomást (FLASSBECK–LAPAVITSAS 2015, 142.). Az EKB – a Trojka tagjaként – a bajba jutott kormányoknak adott tanácsot, és aktívan részt vett bankválság és fiskális válságok kezelésében is.

Mindezt összevetve megállapíthatjuk, hogy a válság óta az EKB kompetenciái lényegesen bővültek (CHANG 2018; MCPHILEMY 2016). Az új központi banki szakpolitikák olyan területekre lépnek, amelyek eddig kormányzati szervekhez tartoztak, és amelyekkel lényegesen befolyásolhatják a kormányok gazdaságpolitikáját. Például az OMT feljogosítja az EKB-t arra, hogy nyomást gyakoroljon a nagy adósságú tagállamok kormányaira, mivel az lehetővé teszi, hogy az EKB az államkötvények hozamainak növekedését befolyásolja, vagy indukálja hozamuk emelkedését. Összefoglalva, az EKB szakpolitikai eszköztára, amivel lehetősége van tagállami intézkedéseket és szakpolitikát befolyásolni, egyre inkább politikai jellegű (TORRES 2013), mivel jelentős fiskális és újraelosztó következményekkel jár (HÖGENAUER–HOWARTH 2016). A 2012-ben bejelentett bankunió, azáltal, hogy az EKB-hoz rendeli a bankfelügyelést, bankszabályozást és bankmentést jelentős szakpolitikai eszköztárát, tovább növeli az EKB politikai szerepét.

5. Bankunió

A 2012-ben indított bankunió elemei az EU egészére kiterjedő egységes szabályozási keret (CRR/CRD), az egységes felügyeleti mechanizmus (SSM), amelynek keretében a tagállamoktól a mikroprudenciális bankfelügyelet az EKB-hoz kerül át, az egységes szanálási mechanizmus (SRM) és a hozzá tartozó szanálási alap (SRF) és végül az európai betétbiztosítási rendszer (DONNELLY 2018; EPSTEIN 2017; HOWARTH–QUAGLIA 2016; MÉRŐ–PIROSKA 2016). A BU-n belül, és az SSM-mel, az EKB felhatalmazást kapott a bankszabályozáshoz és felügyelethez, beleértve a bankok felszámolását

és a tulajdonosi változások engedélyezését is. A BU jelentősen átalakította a bankok nemzeti hatóságai és a nemzetek feletti szervek közötti politikai kapcsolatot (EPSTEIN 2017; NIECHOJ 2015): jelentős hatásköröket ruházott át az EKB-ra, valamint bizonyos nemzeti hatóságokra (MÉRŐ–PIROSKA 2018).

6. Befejezés

Az új európai bankirányítás mind a négy egymással összefüggő területe hatással van a tagállami banki szakpolitika kialakítására és jellegére. Először is, az Új Európai Bankirányítási rendszer határozottan csökkenti a tagállami döntéshozatal autonómiáját azáltal, hogy jelentősen korlátozza a tagállam makrogazdasági szuverenitását mind a fiskális politika, mind a banki szakpolitika területén. Ezzel egy időben növeli a nemzetek feletti intézmények hatalmát, különösen az EKB, a Versenypolitikai Főigazgatóság, a DG ECFIN, az Európai Bíróság és az Európa Tanács tekintetében. Az új bankirányítási rendszer továbbá növeli bizonyos tagállami intézmények hatalmát, míg más intézményekét és szereplőket csökkenti. Növeli a végrehajtói hatalmat és a központi bankok befolyását, de csökkenti a parlamentek, a civil társadalom, a szakszervezetek stb. szerepét a pénzügyi szektor szerkezetátalakításában. Ezenkívül, mivel sok tagállamban az új bankirányítási rendszer nem hozta el a gazdasági hatékonyság növekedését, ezért a meghozott bankpolitikai döntések (például bankprivatizáció, bankszanálás vagy bankmentés) ellenzői feljogosítva érzik magukat arra, hogy jogos kritikával illessék az intézkedéseket, és a kormányzatoktól változtatást követeljenek. Ugyanakkor a kormányzatok pénzügyminisztériumai, a központi bankok és egyéb, az európai rendszerbe beépült szabályozó hatóságok, a változtatások miatt sokkal hatékonyabban verhetik vissza a kritikákat. Ezek a folyamatok gyengíthetik a demokratikus intézményekbe vetett bizalmat, különösen az európai periférián.

Felhasznált irodalom

- CHANG, Michele (2018): The Creeping Competence of the European Central Bank During the Euro Crisis. *Credit and Capital Markets – Kredit Und Kapital*, Vol. 51, No. 1. 41–53. DOI: <https://doi.org/10.3790/ccm.51.1.41>
- DONNELLY, Shawn (2018): Liberal economic nationalism, financial stability, and Commission leniency in Banking Union. *Journal of Economic Policy Reform*, Vol. 21, No. 2. 159–173. DOI: <https://doi.org/10.1080/17487870.2017.1400433>
- EPSTEIN, Rachel A. (2017): *Banking on Markets. The Transformation of Bank-State Ties in Europe and Beyond*. New York – Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198809968.001.0001>
- FLASSBECK, Heiner – LAPAVITSAS, Costas (2015): Confronting the failure of the European Monetary Union. In JÄGER, Johannes – SPRINGLER, Elisabeth eds.: *Asymmetric Crisis in Europe and Possible Futures. Critical Political Economy and post-Keynesian Perspectives*. London, Routledge.

- GABOR, Daniela (2012): The Power of Collateral: The ECB and Bank Funding Strategies in Crisis. *SSRN Electronic Journal*, May. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2062315>
- HARTMANN, Philipp – HUANG, Haizhou – SCHOENMAKER, Dirk eds. (2018): *The Changing Fortunes of Central Banking*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108529549>
- HOWARTH, David – QUAGLIA, Lucia (2016): *The Political Economy of European Banking Union*. New York, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198727927.001.0001>
- HÖGENAUER, Anna-Lena – HOWARTH, David (2016): *Unconventional Monetary Policies and the ECB's Problematic Democratic Legitimacy*. Elérhető: <https://euanddemocracy.ideasoneurope.eu/2016/09/16/unconventional-monetary-policies-ecbs-problematic-democratic-legitimacy/> (A letöltés dátuma: 2019. 09. 25.)
- JOHNSON, Juliet (2016): *Priests of prosperity: How Central Bankers Transformed the Postcommunist World*. Ithaca, Cornell University Press.
- LOWE, Philip (2009): Competition Policy and the Global Economic Crisis. *Competition Policy International*, Vol. 5, No. 2.
- MCPHILEMY, Samuel (2016): Integrating macro-prudential policy: central banks as the ‘third force’ in EU financial reform. *West European Politics*, Vol. 39, No. 3. 526–544. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1143243>
- MÉRŐ Katalin – PIROSKA Dóra (2016): Banking Union and banking nationalism – Explaining opt-out choices of Hungary, Poland and the Czech Republic. *Policy and Society*, Vol. 35, No. 3. 215–226. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2016.10.001>
- MÉRŐ Katalin – PIROSKA Dóra (2018): Rethinking the allocation of macroprudential mandates within the Banking Union – a perspective from east of the BU. *Journal of Economic Policy Reform*, Vol. 21, No. 3. 240–256. DOI: <https://doi.org/10.1080/17487870.2017.1400435>
- MISHKIN, Frederic S. (2012): *Central Banking After the Crisis*. Elérhető: www0.gsb.columbia.edu/faculty/fmishkin/papers/12chile.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 09. 25.)
- NICOLAIDES, Phedon (2016): ‘All Bad Things Must Come to an End’: The Application of State Aid Rules to the New EU Regime for Bank Resolution. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 23, No. 2. 222–240. DOI: <https://doi.org/10.1177/1023263x1602300202>
- NIECHOJ, Torsten (2015): Which Future for Europe? A scenario analysis of European integration. In JÄGER, Johannes – SPRINGLER, Elisabeth eds.: *Asymmetric Crisis in Europe and Possible Futures. Critical Political Economy and Post-Keynesian Perspectives*. London, Routledge.
- SCHELKLE, Waltraud (2017): *The Political Economy of Monetary Solidarity. Understanding the Euro Experiment*. Oxford – New York, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198717935.001.0001>
- SPENDZHAROVA, Aneta B. (2014): Banking union under construction: The impact of foreign ownership and domestic bank internationalization on European Union member-states’ regulatory preferences in banking supervision. *Review of International Political Economy*, Vol. 21, No. 4. 949–979. DOI: <https://doi.org/10.1080/09692290.2013.828648>
- STOCKHAMMER, Engelbert – KÖHLER, Karsten (2015): Linking a post-Keynesian approach to critical political economy: Debt-driven growth, export-driven growth and the crisis in Europe. In JÄGER, Johannes – SPRINGLER, Elisabeth eds.: *Asymmetric Crisis in Europe and Possible Futures. Critical Political Economy and Post-Keynesian Perspectives*. London, Routledge.

- TORRES, Francisco (2013): The EMU's Legitimacy and the ECB as a Strategic Political Player in the Crisis Context. *Journal of European Integration*, Vol. 35, No. 3. 287–300. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2013.774784>
- WIGGER, Angela (2015): Enhancing 'competitiveness' in response to the European crisis: A wrong and dangerous obsession. In JÄGER, Johannes – SPRINGLER, Elisabeth eds.: *Asymmetric Crisis in Europe and Possible Futures. Critical Political Economy and Post-Keynesian Perspectives*. London, Routledge.