



A BANKUNIÓ

A bankunió alapját az a javaslat képezi, amelyet az Európai Bizottság 2012-ben, vagyis néhány évvel azt követően terjesztett elő, hogy a súlyos pénzügyi válság kezdett kibontakozni az Unióban. A legfontosabb újítást az jelentette, hogy az euróövezet legnagyobb bankjainak napi felügyeletével kapcsolatos felelősséget nemzeti szintről európai szintre helyezték át. Ettől kezdve az Európai Központi Bankot (EKB) bízták meg mind a monetáris politika irányításával, mind a felügyeleti feladatok ellátásával. Ezt a két feladatkört a banknak azonban szigorúan külön kellett választania. A nagy bankok csődjének kezelésére egy másik európai szintű intézményt hoztak létre, amely az Egységes Szanálási Testületet (ESZT) elnevezést kapta. Többen szorgalmazták, köztük az Európai Parlament is, hogy harmadik elemként vezessék be az európai betétbiztosítási rendszert, ám erre ezidáig nem került sor.

JOGALAP

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 114. cikke és 127. cikkének (6) bekezdése.

CÉLKITŰZÉSEK

A bankunió a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) és a belső piac alapvető kiegészítője. Uniós szinten összehangolja a felügyelettel és a válságkezeléssel kapcsolatos felelősséget, és így lehetővé válik az uniós bankokra vonatkozó egységes szabálykönyv egységes érvényesítése az euróövezetben. A bankunió célja különösen annak biztosítása, hogy a bankok mérsékelt kockázatokat vállaljanak, és hogy a csődbe jutott bankok rendezett módon szanálhatók legyenek, a lehető legkisebb hatást gyakorolva a részt vevő uniós országok reálgazdaságára és államháztartására.

EREDMÉNYEK

A. A bankunió létrehozásának ütemterve

2012 decemberében az Európai Tanács elnöke az Európai Bizottság, az Európai Központi Bank és az eurócsoport elnökeivel szorosán együttműködve vázolta az érdemi gazdasági és monetáris unió kialakításának időhöz kötött, konkrét ütemtervét. Ennek egyik lényeges része egy még integráltabb pénzügyi keret, azaz a bankunió létrehozása volt.



B. Megállapodás az egységes felügyeleti mechanizmusról

2013 márciusában a Parlament és a Tanács politikai megállapodást kötött a bankunió első pillére, az euróövezet összes bankjára kiterjedő egységes felügyeleti mechanizmus (SSM) létrehozásáról. Az egységes felügyeleti mechanizmusban az euróövezeten kívüli tagállamok is részt vehetnek, ha kívánnak. A 2014 novembere óta az Európai Központi Bankon (EKB) belül működő egységes felügyeleti mechanizmus feladata a legnagyobb és legjelentősebb bankcsoportok közvetlen felügyelete, míg a többi bank felügyeletét továbbra is a nemzeti felügyeleti szervek látják el az EKB koordinálása és végső felelőssége mellett. A bankok fontosságának – és ennél fogva az Európai Központi Bank közvetlen felügyeleti körébe tartozásának – megállapításához szükséges követelményeket az SSM-rendelet és az SSM-keretrendelet határozza meg, és a bank méretéhez, gazdasági jelentőségéhez, határon átnyúló tevékenységeihez és közvetlen állami támogatás iránti igényeihez kapcsolódnak. E kritériumok alakulásával összhangban az EKB által közvetlenül felügyelt bankok száma idővel változik; ezen túlmenően pedig az EKB bármikor határozhat úgy, hogy egy adott bankot jelentős banknak nyilvánít, ha erre a szigorú felügyeleti normák következetes alkalmazásának biztosításához szükség van.

Az esetleges összeférhetlenséget elkerülendő, a felügyelet és a monetáris politika terén az EKB által játszott szerepek szervezeti és működési szempontú különválasztásáról egyértelmű szabályok rendelkeznek.

C. Átfogó értékelés

Felügyeleti tevékenységei megkezdése előtt az EKB átfogó értékelést, azaz „pénzügyi állapotfelmérést” végzett, amely eszközminőség-vizsgálatból és stressztesztből állt. Az értékelés célja az volt, hogy biztosítsa a bankok mérlegének jobb átláthatóságát, hogy az SSM megbízható kiindulópontból kezdhesse működését. A 2014 októberében közzétett eredmények szerint a 130 részt vevő bankból 25-nek volt tökehiánya.

Ezt követően minden bankot hasonló „pénzügyi állapotfelmérésnek” vetettek alá, amikor először közvetlen felügyelet alá kerültek; Bulgária arra irányuló kérését követően, hogy szoros együttműködést alakítson ki az EKB és a Bolgár Nemzeti Bank között, az EKB például átfogó értékelést végzett hat bolgár bankról, amelynek eredményeit 2019 júliusában tette közzé.

2014 és 2022 között az átfogó értékelés két részét (az eszközminőség-vizsgálatot és a stressztesztet) párhuzamosan végezték el. Az eredményeket ezt követően összevonták és egyidejűleg tették közzé. 2022-ben azonban az EKB úgy határozott, hogy szétválasztja az átfogó értékelés két részét, és azokat a továbbiakban független gyakorlatként végzi, és az eredményeket is külön teszi közzé.

D. ESZT/SRM

2014 márciusában a Parlament és a Tanács politikai megállapodást kötött a bankunió második pillére, az euróövezet összes bankjára kiterjedő egységes szanálási mechanizmus (SRM) létrehozásáról. Az egységes szanálási mechanizmus fő célkitűzése biztosítani, hogy a bankunióban előforduló bankcsődöket hatékonyan kezeljék, az adófizetők és a reálgazdaság számára minimálisra csökkentve a költségeket. Amikor fellépésre van szükség, egy központi hatóság – az Egységes



Szanálási Testület (ESZT) – feladata döntést hozni az adott bank szanálását illetően, míg a döntés kivitelezésére a nemzeti szanálási hatóságokkal együttműködésben kerül sor. Az Egységes Szanálási Testület 2015 januárjában kezdte meg tevékenységét független uniós ügynökségként, és 2016. január óta teljesen működőképes.

2017 júniusában az Egységes Szanálási Testület elfogadta első szanálási határozatát a Banco Popular ügyében. A Banca Popolare di Vicenza és a Veneto Banca (2017. június), az ABLV Bank AS és leányvállalata, az ABLV Bank Luxembourg S.A. (2018. február), valamint az AS PNB Banka esetében (2019. augusztus) azonban úgy határozott, hogy nem hoz szanálási intézkedést.

Ezek a bankok nemzeti fizetéseképtelenségi eljárás alá kerültek. 2022 márciusában az ESZT több határozatot hozott a Sberbank Europe AG bankcsoport csődjével kapcsolatban. Később a bankcsoport egyes részeit felszámolták, más részeit más bankok átvették (további információk [itt](#) találhatóak).

E. A tőkekövetelményekről szóló irányelv és rendelet (CRD/CRR)

A minimális tőkekövetelmények meghatározzák, hogy mennyi tőkével kell a banknak rendelkeznie ahhoz, hogy biztonságosan működhessen, és hogy önmagában képes legyen működési veszteségei feldolgozására. A pénzügyi válság során kiderült, hogy a korábbi minimális szabályozói tőkekövetelmények komoly válság esetén valójában túlságosan alacsonyak voltak. Ezért nemzetközi szintű megállapodás született az adott minimumküszöbök emeléséről (a Bázeli III standardok). 2013 áprilisában a Parlament és a Tanács elfogadott két jogi aktust, amelyek a bankokra vonatkozó prudenciális tőkekövetelményeket európai jogszabály formájába öntik: [a negyedik, bankokra vonatkozó tőkekövetelményekről szóló irányelvet \(CRD\)](#) és [a tőkekövetelményekről szóló rendeletet \(CRR\)](#). A CRD és a CRR 2014. januárban lépett hatályba.

Az Unió valamennyi bankjára alkalmazandó egységes szabálykönyv megerősíti az egységes piacon belüli egyenlő versenyfeltételeket, mivel a bankok által teljesítendő technikai szabályok zöme közvetlenül alkalmazandó rendeletek formáját ölti, elkerülve az irányelvek nemzeti jogba való átültetéséből eredő súrlódásokat. Ezenkívül a Parlament és a Tanács által elfogadott jogi aktusok néhány technikai részletét még véglegesíteni kellett. Ezért a Bizottság felhatalmazást kapott olyan kiegészítő jogi aktusok tervezetének elkészítésére (az ún. második szintű intézkedések), amelyek a hiányzó részleteket pontosítják.

2016 novemberében a Bizottság átfogó reformcsomagot terjesztett elő a CRD-ben és a CRR-ben előírt szabályok módosítása érdekében. A Parlamenten belül párhuzamosan tárgyalták a tőkekövetelmény-irányelv és a tőkekövetelmény-rendelet módosításáról szóló két jogalkotási javaslatot. A Parlament Gazdasági és Monetáris Bizottsága 2018 júniusában fogadta el teljes körű jelentését a módosító javaslatokról. A tőkekövetelményekről szóló módosított irányelvet (CRD V) és a tőkekövetelményekről szóló módosított rendeletet (CRR II) 2019 júniusában tették közzé az Európai Unió Hivatalos Lapjában.

F. Az európai betétbiztosítási rendszer

2015 novemberében az Európai Bizottság [jogalkotási javaslatot](#) terjesztett elő, amelynek célja a bankunió egy új elemmel, konkrétan az európai betétbiztosítási



rendszerrel (EDIS) történő kiegészítése. A Bizottság első javaslata a létező nemzeti betétbiztosítási rendszerekre épült, és az EDIS fokozatos bevezetését javasolta. A javaslatot a banki ágazat számára összességében költségsemlegesnek tervezték (bár a tervek szerint a nagyobb kockázatot viselő bankoknak magasabb összegű hozzájárulást kellett volna fizetni, mint a biztonságosabbaknak), és a banki tevékenységgel járó kockázatok csökkentése érdekében kiegészítő biztosítékokat és intézkedéseket is javasoltak.

Az Európai Parlament előadója 2016 novemberében tette közzé az EDIS-ről szóló [jelentéstervezetét](#). A Parlamentben és a Tanácsban folytatott későbbi megbeszélések során kiderült, hogy a rendszer végső szakaszáról eltérők az álláspontok. Az előrehaladás megkönnyítése érdekében a Bizottság 2017 októberében [kiegészítő közleményt](#) adott ki, amelyben néhány lehetőséget javasolt az európai betétbiztosítási rendszer kialakítására. 2020 decemberében a három uniós intézmény a kapcsolódó [munkadokumentumban](#) megállapodott a 2021-re vonatkozó jogalkotási prioritásokról, többek között az európai betétbiztosítási rendszerről.

A többszöri próbálkozás ellenére az üggyel kapcsolatos eltérő álláspontok nem közeledtek, ami azt jelenti, hogy a jogalkotási folyamat továbbra is holtponton van.

G. A válságkezelési és betétbiztosítási keretrendszer reformja

Bár sokan egyetértenek abban, hogy az euróövezet legnagyobb bankjainak napi felügyeletére vonatkozó felelősség nemzeti szintről európai szintre történő áthelyezése összességében jól működött, nem dőlt még el, hogy a jelenlegi bankszanálási keret megfelelő-e vagy sem.

Mivel előfordul, hogy egyes közepes és kisebb bankok csődjét a szanálási kereten kívül kezelik, az erre a célra szánt források (a bankok belső forrásai vagy ágazati finanszírozású biztonsági hálók, például az Egységes Szanálási Alap) helyett olykor az adófizetők pénzét vonva be, az Európai Bizottság a jogi keret számos módosítását javasolta, ami „a válságkezelési és betétbiztosítási keretrendszer reformja” elnevezést kapta (további információk [itt](#) találhatóak). E jogalkotási csomagot az Európai Parlament és a Tanács jelenleg tárgyalja.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

A valódi GMU útitervére reagálva a Parlament 2012. november 20-án állásfoglalást fogadott el „Egy valódi gazdasági és monetáris unió felé” címmel, ajánlásokat intézve a Bizottság felé egy igazi bankunió létrehozását illetően. Azáltal, hogy 2013-ban és 2014-ben az egységes felügyeleti mechanizmusról, az egységes szanálási mechanizmusról, a betétbiztosítási rendszerekről, a bankok szanálásáról és helyreállításáról, valamint a CRD IV-csomagról jogalkotási aktusokat fogadott el és azokhoz fontos módosításokat fűzött, a Parlament jelentősen hozzájárult a valódi bankunió létrehozásához.

E jogalkotási aktusok szerephez juttatják a Parlamentet az újonnan létrehozott intézmények ellenőrzése terén. Felügyeleti szerepében (például az egységes felügyeleti mechanizmus esetében) az EKB a Parlament és a Tanács felé tartozik elszámolási kötelezettséggel. A Parlament felé való elszámoltathatóságát a Parlament és az EKB között született [intézményközi megállapodás](#) részletezi.



A Gazdasági és Monetáris Bizottság eddig 26 [nyilvános meghallgatást tartott az egységes szanálási mechanizmus elnökével](#) (2014. március, 2014. november, 2015. március, 2015. október, 2016. március, 2016. június, 2016. november, 2017. március, 2017. június, 2017. november, 2018. március, 2018. június, 2018. november, 2019. március, 2019. szeptember, 2019. december, 2020. május, 2020. október, 2021. március, 2021. július, 2021. október, 2022. március, 2022. június, 2022. december, 2023. március és 2023. június).

Ugyanez az eljárás érvényes az Egységes Szanálási Testületre (SRB) is, amelynek elnöke minden naptári évben legalább egyszer részt vesz a Parlament illetékes bizottsága által szervezett, a szanálási feladatoknak a Testület általi végrehajtásáról szóló meghallgatáson. A Gazdasági és Monetáris Bizottság eddig 23 [nyilvános meghallgatást tartott az Egységes Szanálási Testülettel](#) (2015. június, 2016. január, 2016. július, 2016. december, 2017. március, 2017. július, 2017. december, 2018. március, 2018. július, 2018. december, 2019. április, 2019. július, 2019. december, 2020. május, 2020. október, 2021. március, 2021. július, 2021. december, 2022. március, 2022. július, 2022. november, 2023. március és 2023. július).

Az Egységes Szanálási Testület Parlament felé való elszámoltathatóságát és az ezzel kapcsolatos gyakorlati tudnivalókat a Parlament és az SRB között 2015. december 24-én létrejött [intézményközi megállapodás](#) részletezi.

A témával kapcsolatos további információkért látogasson el [a Gazdasági és Monetáris Bizottság honlapjára](#).

Marcel Magnus
10/2023

