

VILNIAUS UNIVERSITETAS

Marius Skuodis

**EUROPOS FINANSINIŲ PASLAUGŲ REGULIAVIMO POLITINĖ EKONOMIJA:
ES BANKŲ POLITIKOS STABILUMO IR KAITOS AIŠKINIMAS**

Daktaro disertacijos santrauka
Socialiniai mokslai, politikos mokslai (02S)

Vilnius, 2018

Disertacija rengta 2012–2016 metais Vilniaus universitete, Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institute.

Mokslinis vadovas – prof. dr. **Ramūnas Vilpišauskas** (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, politikos mokslai – 02S).

Disertacija ginama viešame disertacijos gynimo tarybos posėdyje:

Pirmininkas:

- Prof. dr. **Vitalis Nakrošis** (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, politikos mokslai – 02S).

Nariai:

- Dr. **Klaudijus Maniokas** (VšĮ „Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai“, socialiniai mokslai, politikos mokslai – 02S);
- Doc. dr. **Žilvinas Martinaitis** (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, politikos mokslai – 02S);
- Doc. dr. **Waltraud Schelkle** (Londono ekonomikos ir politikos mokslų mokykla, socialiniai mokslai, ekonomika – 04S);
- Prof. dr. **Frank Schimmelfennig** (Šveicarijos federalinis technologijų institutas, socialiniai mokslai, politikos mokslai – 02S).

Disertacija bus ginama viešame disertacijos gynimo tarybos posėdyje 2018 m. vasario 9 d. 13 val. Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institute, 402 aud.

Adresas: Vokiečių g. 10, LT-01130 Vilnius, Lietuva.

Disertacijos santrauka išsiuntinėta 2017 m. gruodžio 28 d.

Disertaciją galima peržiūrėti Vilniaus universiteto bibliotekoje ir Vilniaus universiteto interneto svetainėje adresu: www.vu.lt/naujienos/ivykiu-kalendorius

VILNIUS UNIVERSITY

Marius Skuodis

**THE POLITICAL ECONOMY OF EUROPEAN FINANCIAL SERVICES
REGULATION: EXPLAINING EU BANKING POLICY STABILITY AND
CHANGE**

Summary of Doctoral Dissertation
Social Science, Political Science (02S)

Vilnius, 2018

The doctoral dissertation was prepared at Vilnius University, Institute of International Relations and Political Science, in 2012–2016.

Scientific Supervisor – Prof. Dr. **Ramūnas Vilpišauskas** (Vilnius University, Social Science, Political Science – 02S).

The doctoral dissertation will be defended at a public meeting of the Dissertation Defence Board:

Chairperson:

- Prof. Dr. **Vitalis Nakrošis** (Vilnius University, Social Science, Political Science – 02S).

Members:

- Dr. **Klaudijus Maniokas** (public company ‘European Social, Legal and Economic Projects’, Social Science, Political Science – 02S);
- Assoc. Prof. Dr. **Žilvinas Martinaitis** (Vilnius University, Social Science, Political Science – 02S);
- Assoc. Prof. Dr. **Waltraud Schelkle** (London School of Economics and Political Science, Social Science, Economics – 04S);
- Prof. Dr. **Frank Schimmelfennig** (Swiss Federal Institute of Technology, Social Science, Political Science – 02S).

The official defence of the doctoral dissertation will be held at a public meeting of the Dissertation Defence Board at 1 p.m. on 9 February 2017, at the Institute of International Relations of Political Science, Vilnius University, Room 402.

Address: Vokiečių str. 10, LT-01130 Vilnius, Lithuania.

The summary of the doctoral dissertation was sent out on 28 December 2017.

The doctoral dissertation is available at the library of Vilnius University and on the website of Vilnius University: www.vu.lt/naujienos/ivykiu-kalendorius

Daktaro disertacijos santrauka*

Įvadas

2012 m. antrasis pusmetis į Europos integracijos istoriją įeis kaip ES bankų politikos beprecedentės reformos pradžia. Reaguodamos į destruktivų „užburta ratą“ tarp su problemomis susiduriančių bankų ir išsiskolinusių euro zonos vyriausybių¹, istoriniame 2012 m. birželio mėn. aukščiausio lygio euro zonos susitikime šalys įsipareigojo įgyvendinti „akyliausiai saugomos nacionalinio suvereniteto srities – bankų valdymo“² – fundamentalius pokyčius. Nepaisant to, kad pirminiai pasiūlymai buvo ambicingesni už vėliau priimtus sprendimus, įgyvendinti pokyčiai perkėlė reikšmingą nacionalinės kompetencijos dalį bankų priežiūros ir pertvarkymo srityje į ES lygmenį. Jie taip pat padėjo pagrindus daugelio susijusių veikėjų suvokimo „paradigminiams pokyčiams“³. Europos centrinis bankas (ECB) ir nauja Bendra pertvarkymo valdyba tapo atsakingi už, atitinkamai, naujas Europos bankų priežiūros ir pertvarkymo sistemas. Didžiausios Vokietijos, Prancūzijos ar Italijos kredito įstaigos pradėtos traktuoti kaip visos euro zonos bankai. Be to, kaip pastebėjo D. Schoenmakeris, tikėtina, kad ateityje vienos euro zonos šalies bankų klientams taps įprasta pasirinkti kitos euro zonos šalies banką kaip savo pagrindinį „namų banką“⁴. Šie pokyčiai, kurie greitai tapo visuotinai žinomi „bankų sąjungos“ vardu, yra matomi kaip reikšmingiausias gilesnės ES integracijos žingsnis nuo pat euro pradžios⁵. Pabrėždami pirminių

* Santraukos anglų k. vertimas.

¹ Euro Area Summit (2012) *Statement*. Brussels, 29 June. Available from: https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/milestones/shared/pdf/2012-06-29_euro_area_summit_statement_en.pdf [Accessed 9 September 2017].

² Epstein, R.A. & Rhodes, M. (2016) The political dynamics behind Europe's new banking union. *West European Politics*. 39(3), pp. 415–437, p. 416.

³ Schoenmaker, D. (2015) Firmer foundations for a stronger banking union. *Bruegel Working Paper*. 2015/13.

⁴ Ibid.

⁵ Draghi, M. (2013) Address at the new year's reception of the Frankfurt Chamber of Commerce and Industry, Frankfurt am Main, 22 January; Wolf, G.B. (2014) European banking union and financial integration. *Bruegel* [blog]. 19 December. Available from: <http://bruegel.org/2014/12/european-banking-union-and-financial-integration/> [Accessed 22 August 2015]; Howarth, D. & Quaglia, L. (2014) The Steep Road to European Banking Union:

pasiūlymų transformacinį pobūdį, kai kurie politikos formuotojai juos net apibūdino kaip didesnę suvereniteto perdavimą viršnacionaliniam lygmeniui nei bendros valiutos sukūrimą⁶.

Tiesa, reikia pripažinti, kad nauja ES bankų politikos sistema vis dar pasižymi ne vienu trūkumu⁷. Tokią išvadą galima daryti tiek dėl trūkstamų bankų sąjungos elementų (ypač viršnacionalinio indėlių draudimo ir Bendro pertvarkymo fondo fiskalinio stabilumo priemonės), tiek dėl jau sutartų elementų turinio⁸. Be to, vis dar nėra patikrinta, kokia apimtimi nauja sistema yra atspari stresinėms sąlygoms. Šiame kontekste ES finansinių paslaugų reguliavimo politinės ekonomijos literatūra ir gausėjantys bankų sąjungos tyrimai palieka bent keletą spragų, kurias šis tyrimas siekia užpildyti.

Literatūra

Bankų sąjungą nagrinėjančią literatūrą galima suskirstyti į tris glaudžiai tarpusavyje susijusias sritis: bankų sąjungos poreikio pagrindimą bei jos idealią institucinę formą; nacionalinių preferencijų formavimą; ir tarpvyriausybines derybas. Tiesa, šis skirstymas gana reliatyvus, kadangi didelė dalis darbų apima kelias iš minėtų sričių. Literatūros apžvalga vis dėlto atskleidžia, kad bankų sąjungai skirti tyrimai palieka neatsakytų klausimų tiek dėl to, kodėl buvo priimtas sprendimas sukurti bankų sąjungą, tiek dėl jos turinį lėmusių veiksnių.

Žvelgiant plačiai, dominuojantys sprendimo sukurti bankų sąjungą aiškinimai jį vertina kaip atsaką į stiprų valstybių skolų krizės spaudimą, kuris tuo

Constructing the Single Resolution Mechanism. *Journal of Common Market Studies*. 52 (Annual Review), pp. 125–140, p. 125.

⁶ Pvz., Bowles, S. (2013) Banking Union is a greater pooling of sovereignty than signing up to the Euro. Available from: <http://sharonbowles.org.uk/en/article/2013/0689223/banking-union-is-a-greater-pooling-of-sovereignty-than-signing-up-to-the-euro-sharon-bowles-mep> [Accessed 7 February 2015]; Buti, M. (2013) Economic governance: Restoring confidence and anchoring stability. Presentation at the conference 'The Blueprint for a deep and genuine EMU: Debating the future economic, monetary and banking and political union', Brussels, 7 May.

⁷ Véron, N. (2015) Europe's Radical Banking Union. *Bruegel Essay and Lecture Series*, p. 49.

⁸ Pvz., ibid.; Schoenmaker, D. (2015); Schoenmaker, D. & Véron, N. (eds.) (2016) *European banking supervision: the first eighteen months*. Brussels: Bruegel.

metu sukėlė rimtą baimę, kad euro zona iširs⁹. Nors šis požiūris gali paaiškinti, kodėl euro zonos šalys ėmėsi veiksmų, tik keletas darbų bandė išplėtoti minėtą krizės spaudimą ir transformacinius pokyčius siejantį priežastinių ryšių mechanizmą. Be to, krizės spaudimas negali paaiškinti bankų sąjungos turinio arba to, kokius sprendimus galiausiai priima vyriausybės. Šiuo aspektu D. Schäferis pastebi, kad neofunkcionalistinės Europos integracijos teorijos šalininkai yra „tiksliesni ir pranašauja visavertę bankų sąjungą“, bet jie negali paaiškinti, kodėl dabartinė ES bankų politikos sistema yra neužbaigta ir neatitinka pradinių lūkesčių¹⁰. Egzistuojantys bankų sąjungos turinio aiškinimai taip pat arba nėra pakankamai išplėtoti arba nesutaria, kurie politikos veikėjai, kodėl ir kaip ES sprendimų priėmimo procese pasiekė daugiausiai. Dėl to dabartinę bankų sąjungos tyrimų būklę gerai apibendrina N. Véronas, pasak kurio „aiški Europos bankų sąjungos istorija <...> vis dar turi būti parašyta“¹¹. Dėl šių priežasčių du iš anksčiau minėtų kintamųjų – *sprendimo sukurti bankų sąjungą laikas* (angl. timing) ir jos *turinys* (angl. content) – pasirinkti kaip tyrimo du priklausomi kintamieji.

Tyrimo klausimai

Šiuo darbu siekiama atsakyti į du tarpusavyje susijusius klausimus. *Pirma*, kodėl euro zonos valstybės narės nusprendė atsisakyti nacionalinės savo bankų sistemų kontrolės, sukurdamos ES bankų sąjungą? Kiek tiksliau, kodėl 2012–2013 m. vyriausybės nusprendė perduoti nacionalinę kompetenciją bankų priežiūros ir pertvarkymo srityse ES lygmeniui nepaisant to, kad panašūs pasiūlymai nuo pat ECB statuto rengimo laikotarpio būdavo nuolat atmetami. *Antra*, kas paaiškina

⁹ Pvz., Véron, N. (2014) Banking Union in Nine Questions. Written statement prepared for the Interparliamentary Conference under Article 13 of the Fiscal Compact, Rome, September 30, p. 3; De Rynck, S. (2014) Changing Banking Supervision in the Eurozone: the ECB as a Policy Entrepreneur. *Bruges Political Research Papers*. 38; Véron, N. (2015); Schimmelfennig, F. (2015) Liberal intergovernmentalism and the euro area crisis. *Journal of European Public Policy*. 22(2), pp. 177–195; Glöckler, G., Lindner, J. & Salines, M. (2016) Explaining the sudden creation of a banking supervisor for the euro area. *Journal of European Public Policy*. 24(8), pp. 1135–1153.

¹⁰ Schäfer, D. (2016) A Banking Union of Ideas? The Impact of Ordoliberalism and the Vicious Circle on the EU Banking Union. *Journal of Common Market Studies*. 54(4), pp. 961–980, p. 962; taip pat žr. Niemann, A. & Ioannou, D. (2015) European economic integration in times of crisis: a case of neofunctionalism? *Journal of European Public Policy*. 22(2), pp. 196–218, p. 213.

¹¹ Véron, N. (2015), p. 8.

sukurtos bankų sąjungos turinį? Kodėl ES valstybės narės pritarė tokiai žlungančių bankų pertvarkos sistemai, pagal kurią jos galimai prisiims pradines išlaidas dėl viršnacionalinės bankų priežiūros klaidų ir sprendimų, ar ir kaip pertvarkyti su problemomis susiduriančius bankus? Ir ar izoliuota Vokietijos vizija sukurti ES bankų sąjungą su apribotomis viršnacionalinės priežiūros galiomis ir sąlyginai žemu bankų rizikos pasidalijimo lygiu iš tiesų užgožė ambicingesnius pasiūlymus? Žvelgiant iš platesnės perspektyvos, šis darbas analizuoja pastarojo laikotarpio ES bankų politikos pokyčius, siekiant paaiškinti, pirma, kodėl ir kada ES valstybės narės nusprendžia perduoti nacionalinę kompetenciją viršnacionaliniam lygmeniui ir, antra, kas lemia, kieno politinės preferencijos laimi.

Priklausomi kintamieji

Remiantis literatūroje neatsakytais klausimais, šio tyrimo priklausomi kintamieji yra sprendimo sukurti bankų sąjungą laikas (angl. timing) ir jos turinys (angl. content) arba forma. Pirmas kintamasis kyla iš pirmojo tyrimo klausimo ir yra susijęs su Europos integracijos procesu ilgalaikėje perspektyvoje, o antras kintamasis kyla iš antrojo galvosūkių ir gali būti siejamas su integracijos rezultatais. Pastarasis turinio kintamasis toliau skaidomas į keturias reikšmes, kurios kartu pristatomos kaip bankų sąjungos „idealūs“ tipai: *visavertė* (angl. full) bankų sąjunga, *korekcinė* (angl. corrective) bankų sąjunga, *prevencinė* (angl. preventive) bankų sąjunga ir *neužbaigta* (angl. incomplete) bankų sąjunga.

Ši tipologizacija paremta ankstesnėms Europos bankų politikos reformoms būdingais pasirinkimais, kuriuos stipriai veikė du glaudžiai tarpusavyje susiję veiksniai. Pirma, tarptautinių finansinių ryšių stiprinimas valstybės nars vertė rinktis tarp glaudesnio bendradarbiavimo finansų priežiūros klausimais ir didesnio supranacionalizmo. Antra, nuolat didėjanti nacionalinių finansų sistemų tarpusavio priklausomybė kėlė klausimą, ar valstybės narės turėtų sutelkti finansinius išteklius spręsti keliose šalyse veikiančių finansų firmų bankrotų atvejus. Atsižvelgiant į tai, kad šios dvi dilemos – *viršnacionalinės finansų priežiūros apimtis* ir *finansinės rizikos pasidalijimo laipsnis* – buvo du kontroversiškesni klausimai nuo pat ekonominės ir

pinigų sąjungos planavimo etapų pradžios, jie suteikia tvirtą pagrindą analizuoti pagrindinių ES politikos veikėjų preferencijas dėl pastarojo meto ES bankų politikos reformų. Kadangi skirtingi politikos veikėjai kiekvienoje iš dimensijų gali turėti skirtingas preferencijas, tyrime teigiama, kad bankų sąjungos turinys teoriškai gali turėti keturias reikšmes, arba keturis „idealius“ tipus (žr. 1 lentelę).

1 lentelė. Keturi „idealiūs“ bankų sąjungos tipai

		Viršnacionalinės kompetencijos, priimant sprendimus, apimtis	
		Pilna	Ribota
Bankų rizikos pasidalijimo laipsnis	Aukštas	(1) <i>Visavertė sąjunga</i>	(3) <i>Korekcinė sąjunga</i>
	Žemas	(2) <i>Prevencinė sąjunga</i>	(4) <i>Neužbaigta sąjunga</i>

Šaltinis: autoriaus išplėtojimas¹².

Pirmasis kvadrantas rodo dvi pagrindines „visavertės bankų sąjungos“ sąlygas: didelį rizikos pasidalijimo laipsnį ir visišką bankų priežiūros integraciją. Priešingoje spektro pusėje – ketvirtajame kvadrante – yra „neužbaigta bankų sąjunga“, apibūdinama ribotu bankų politikos perleidimu ES lygmeniui. Be pastarųjų dviejų tipų, pateiktoje lentelėje taip pat išskiriami du tarpiniai naujos ES finansų architektūros variantai. Trečiajame kvadrante pavaizduota „korekcinė bankų sąjunga“, paremta siekiu efektyviai spręsti nacionalinės priežiūros klaidas. Tai daroma sutelkiant finansinius išteklius tarp sienų veikiančioms finansų firmoms rekapitalizuoti arba uždaryti. Tuo tarpu „prevencinė bankų sąjunga“, kuri apibrėžiama žemu fiskalinės integracijos laipsniu, bet visaverte viršnacionaline priežiūra, yra orientuota į ateityje kilsiančių bankų problemų prevenciją. Pavadinimas „korekcinė“ sąjunga indikuoja jos orientaciją į iš praeities paveldėtų bankų problemų sprendimą, tokiu būdu suvienodinant euro zonos bankų finansavimosi sąlygas, o „prevencinė“ sąjunga susijusi su siekiu per viršnacionalinę

¹² Paremta Skuodis, M. (2014) The Political Economy of the European Banking Union: What Union for Which Member States? Paper presented at the European Consortium for Political Research Joint Sessions Workshop on ‘National versus Supranational Banking Supervision’, Salamanca, 10–15 April.

kontrolę užkirsti kelią ateities problemoms.

Be teorinio indėlio į bankų sąjungai skirtą literatūrą, pasiūlytas analitinis modelis darbe taikomas nagrinėjant svarbiausių ES politikos veikėjų preferencijas dėl pagrindinių bankų sąjungos elementų ir vertinant mastą, kuriuo jų preferencijos atitinka galutinius susitarimus.

Nepriklausomi kintamieji

Atsižvelgiant į du tyrimo klausimus, darbo aiškinamieji kintamieji atitinkamai padalyti į dvi grupes. Nepaisant pasiūlytų priklausomojo kintamojo reikšmių, visų pirma tyrime analizuojama ES bankų politikos raida ilgoje perspektyvoje, klausiant, kodėl 2012 m. birželio mėn. Europos lyderiai nusprendė sukurti bankų sąjungą. Antra, siekiant paaiškinti galutinį derybų rezultatą – susitarimą dėl „prevenčinės“ bankų sąjungos su santykinai didele viršnacionalinės priežiūros apimtimi ir žemu bankų rizikos pasidalijimo laipsniu – tyrime nagrinėjama pastarojo vidutinės trukmės laikotarpio bankų politikos raida.

Kas paaiškina transformacinius sprendimus?

Tyrime sutinkama su literatūroje vyraujančiu požiūriu Europos skolų *krizę* laikyti pagrindiniu kintamuoju, kuris paaiškina sprendimą sukurti bankų sąjungą. Vis dėlto lieka neaišku, kodėl valstybės narės neišnaudojo panašių reformų galimybių, kurias dar iki 2012 m. suteikė visa virtinė įvairių krizinių situacijų, ypač globali finansų krizė¹³. Žvelgiant iš platesnės perspektyvos, nors Europos skolų krizė buvo svarbi sąlyga, atidariusi bankų sąjungai reikalingą „galimybių langą“, galima numatyti papildomus (tarpinius) nepriklausomus kintamuosius, kurie 2012 m. ir sukėlė radikalius politikos pokyčius.

Praėjusių dviejų dešimtmečių ES bankų politikos raidos inkrementinis pobūdis ir per pastaruosius kelerius metus įvykęs radikalus nukrypimas gilesnės integracijos link paskatino tyrimą grįsti pertraukiamos pusiausvyros teorija.

¹³ De Rynck, S. (2014), p. 5. Also see Glöckler, G., Lindner, J. & Salines, M. (2016), p. 1136.

Priešingai nei dauguma viešosios politikos modelių, ši teorija apima du politikos formavimo elementus – stabilumą (ekvilibrumą) ir kaitą, juos traktuojant kaip „dvi tos pačios monetos puses“, arba politikos dinamikas¹⁴. Pertraukiamos pusiausvyros teorijos taikymas ES viešosios politikos stabilumo ir kaitos analizei paremtas prielaida, kad ES atitinka pagrindines politinės sistemos charakteristikas¹⁵. Šiame tyrime taip pat daroma prielaida, kad viešosios politikos teorijos gali būti taikomos ir ES institucinės transformacijos, arba politinės sistemos kaitos, analizei.

Remiantis pertraukiamos pusiausvyros teorija, institucinė „vieta“ (angl. *venue*), arba viešosios politikos posistemis, kuriame tam tikru klausimu formuojama politika, remiasi tam tikru vyraujančiu „politikos vaizdiniu“ (angl. *policy image*)¹⁶. Šis vaizdinys apima pamatines prielaidas apie problemas, į kurias turi reaguoti atitinkama politika, bei geriausius jų sprendimo būdus. Kai dėl konkrečios viešosios politikos vaizdinio egzistuoja bendras sutarimas, jos formavimo procesas vyks tame pačiame ekspertų rate, orientuotame į *status quo* išlaikymą. Vis dėlto kai tik dominuojantis politikos vaizdinys užginčijamas ir išryškėja nauji problemos aspektai, jis gali patraukti susijusių politikos posistemių ar net makro lygmens politinės sistemos veikėjų dėmesį. Pastarųjų įsitraukimas gali lemti viešosios politikos ekspertų monopolio suskaldymą.

Dėl tokių įvykių kaip globali finansų krizė ar Europos skolų krizė ES bankų politika neabejotinai patraukė politinį dėmesį. Visgi kaip pertraukiamos pusiausvyros teorija galėtų paaiškinti 2012 m. ES bankų politikos transformacinius pokyčius? Pasak šios teorijos, į istoriją įėjęs sprendimas integruoti bankų priežiūrą ir pertvarkymą turėjo būti sąlygotas besikeičiančių politikos vaizdinių ir skirtingų viešosios politikos formavimo vietų sąveikos¹⁷.

¹⁴ Princen, S. (2013) Punctuated equilibrium theory and the European Union. *Journal of European Public Policy*. 20(6), pp. 854–870, p. 855.

¹⁵ Hix, S. & Hoyland, B. (2011) *The political system of the European Union*. 3rd ed. Palgrave Macmillan, p. 12.

¹⁶ Baumgartner, F.R., Jones, B.D. & Mortensen, P.B. (2014) Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In: Sabatier, P.A. & Weible, C.M. (eds.) *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, pp. 59–103, p. 67; Princen, S. (2013), p. 856.

¹⁷ Baumgartner, F.R., Jones, B.D. & Mortensen, P.B. (2014), p. 65.

Remiantis teorija, darbe teigiama, kad pagrindiniai nepriklausomi kintamieji, kurie paaiškina Europos lyderių sprendimą sukurti bankų sąjungą, yra pagrindinių politikos formuotojų (ypač didžiųjų ES valstybių narių vyriausybių) turimas *bankų politikos vaizdinys* ir *bankų politikos formavimo vieta*, suprantama kaip į konkretų klausimą orientuotas ekspertų, kurie priima autoritetingus sprendimus dėl ES bankų politikos, ratas. Siekiant, kad pasirinkta teorija būtų pritaikyta struktūruotai viešosios politikos stabilumo ir kaitos analizei, tyrime daroma prielaida, kad politikos vaizdinys gali turėti dvi reikšmes: „seną“ ir „naują“. Bankų politika panašiai gali būti formuojama „senoje“ į problemą orientuotoje politikos formavimo vietoje arba gali būti perimta „naujos“ ar net kelių naujų. Ji taip pat gali atsirasti makrolygmens politikos darbotvarkėje, kas reiškia, kad politika patraukia aukščiausių politikos veikėjų dėmesį. Nors aiškinant viešosios politikos stabilumą ir kaitą pertraukiamos pusiausvyros teorija pabrėžia politikos vaizdinių ir jos formavimo vietų pokyčių tarpusavio dinamiką, šiame tyrime pateikiama deterministinė teorijos interpretacija. Kalbant tiksliau, pasiūlytos simplifikacijos leidžia sukurti elementarią aiškinamąją matricą, kuri padeda identifikuoti politikos stabilumui ir skirtingiems pokyčių tipams būtinas sąlygas (žr. 2 lentelę).

2 lentelė. Viešosios politikos stabilumo ir kaitos aiškinimo modelis

		Viešosios politikos formavimo vieta	
		Sena	Nauja
Viešosios politikos vaizdinys	Senas	(1) <i>Stabilumas</i>	(3) <i>Stabilumas</i>
	Naujas	(2) <i>Inkrementinė kaita</i>	(4) <i>Transformacinė kaita</i>

Šaltinis: autoriaus išplėtojimas, remiantis pertraukiamos pusiausvyros teorija.

Remiantis pasiūlytu modeliu, skirtingos „senų“ ir „naujų“ politikos vaizdinio ir viešosios politikos formavimo vietos kombinacijos paaiškina keturis bendro pobūdžio viešosios politikos raidos tipus. Kai bankų politikos vaizdinys, kurį turi dauguma pagrindinių sprendimus priimančių veikėjų, lieka tas pats, paprastai galima tikėtis ES bankų politikos sistemos stabilumo (pirmasis kvadrantas). Tuo

tarpu bankų politikos apibrėžimo pokyčiai, esant tam pačiam bankų politikos formavimo monopoliui, tikėtina, ves inkrementinių pokyčių link (antrasis kvadrantas). Pastarasis viešosios politikos kaitos tipas gali būti sąlygotas mokymosi tame pačiame politikos posistemyje arba tarp kelių iš jų. Trečiasis tipas – transformaciniai politikos pokyčiai – turėtų būti sukelti dėl palaikančio politikos vaizdinio pokyčių ir natūraliai sekančio perėjimo į naują politikos formavimo vietą (ketvirtasis kvadrantas). Šiame kontekste svarbu pastebėti, kad, remiantis pertraukiamos pusiausvyros teorija, politikos vaizdinio naujas apibrėžimas „yra būtina vietos pasikeitimo sąlyga“, kadangi konkretus politikos vaizdinys palaiko politikos posistemį, kuriame ši politika formuojama¹⁸. Tačiau šiame tyrime taip pat daroma prielaida dėl atvirkštinio ryšio, kadangi naujų dalyvių pritraukimas į tam tikrą institucinę viešosios politikos formavimo vietą kartu gali pakeisti jos veikėjų turimą politikos vaizdinį. Galiausiai ketvirta matricos kombinacija – „senas“ politikos vaizdinys ir „nauja“ politikos formavimo vieta – daugiau vertinama kaip teorinė reikšmė¹⁹, taip pat vedanti į stabilumą (trečiasis kvadrantas). Ši deterministinė pertraukiamos pusiausvyros teorijos interpretacija, kuri savo originalioje versijoje aiškiai neišskiria nei politikos pokyčiams būtinų sąlygų, nei pasiūlytų pokyčių tipų, suteikia pagrindą pastarųjų metų ES bankų politikos sistemos raidos analizei.

Remiantis pasiūlytu analitiniu modeliu, šiame tyrime teigiama, kad sprendimas sukurti bankų sąjungą gali būti paaiškintas jį susiejant su „transformaciniams“ viešosios politikos pokyčiams būtinomis dvejomis sąlygomis: pirma, ankstesnio politikos vaizdinio, kurį turi pagrindiniai sprendimus priimančiosios asmenys, pokyčiu ir, antra, pasikeitusia bankų politikos formavimo institucine vieta, arba bankų politikos posistemiui. Pasiūlytas priežastinių ryšių mechanizmas, tikėtina, veiks taip, kaip išdėstyta toliau.

Tokie dėmesį patraukiantys įvykiai ar šokai ES bankų politikos posistemyje kaip globali finansų krizė ar krizė euro zonoje sukūrė svarbias, bet nepakankamas

¹⁸ Princen, S. (2013), p. 857.

¹⁹ Galima teigti, kad radikalūs viešosios politikos formavimo institucinės vietos pokyčiai, kurie neturėtų jokio efekto politiką formuojančių veikėjų politikos vaizdiniui, praktikoje sunkiai įmanomi.

radikalių viešosios politikos pokyčių sąlygas, kadangi sprendimus priimančių veikėjų atsakas priklausė nuo dviejų „tarpinių“ kintamųjų. Visų pirma, kol nacionalinėse vyriausybėse atsakingų pareigūnų pagrindinės prielaidos apie ES bankų politiką liko stabilios, tol nebuvo palankių sąlygų atitinkamos politikos pokyčiams. Tačiau kai smarkios krizės šokas metė iššūkį vyraujančiam bankų politikos vaizdiniui, buvo galima tikėtis dviejų rezultatų. Jei ES bankų politikos vaizdinio naujas apibrėžimas įvyko tame pačiame oficialių asmenų rate, tai natūraliai vedė į adaptaciją ir inkrementinius politikos pokyčius. Bet jei naujo apibrėžimo procesas sutapo su naujų veikėjų dideliu išitraukimu, tai vedė į naują politikos ekvilibriumą. Kitaip tariant, tikėtina, kad kai buvo peržiūrėtas didžiųjų euro zonos valstybių narių politinėse sistemose vyravęs suvokimas apie ES bankų politikos kaštų ir naudos balansą ir kai nauji veikėjai buvo įtraukti į ES bankų politikos formavimo procesą, ši viešoji politika patyrė transformacinius pokyčius.

Tyrimė daroma prielaida, kad šiuo atveju įtakos kryptis tarp dviejų nepriklausomų kintamųjų – vaizdinio ir vietos – nėra svarbi, nes abu kintamieji sąveikauja tarpusavyje ir kartu sustiprina vienas kitą. Pavyzdžiui, bankų politikos suvokimo pokyčiai gali mesti iššūkį bankų politikos formavimo vietas, kurioje priimami atitinkami sprendimai, pamatams. Tuo tarpu į bankų politikos formavimo procesą įsitraukę nauji politikos veikėjai gali mesti iššūkį ne tik buvusiam viešosios politikos formavimo monopoliui, bet ir paveikti suvokimą, kuris šiame politikos posistemyje vyravo prieš šių veikėjų išitraukimą. Vis dėlto pastarųjų dviejų kintamųjų tarpusavio ryšio sustiprinimas yra būtina radikalių viešosios politikos pokyčių sąlyga, kadangi paprastų viešosios politikos vaizdinio pokyčių neužteks paveikti egzistuojantį politikos ekvilibriumą.

Be tradicinės pertraukiamos pusiausvyros teorijos ir pasiūlytos jos interpretacijos privalumų lyginant su kitais viešosios politikos modeliais, pasiūlyto analitinio modelio sąlyginis pranašumas prieš liberalaus tarpvyriausybės ir neofunkcionalistinį bankų sąjungos priežasčių aiškinimą yra tai, kad šis modelis siūlo aiškesnį priežastinių ryšių mechanizmą tarp krizės ir Europos lyderių sprendimo sukurti bankų sąjungą. Be to, pateiktas analitinis modelis taip pat žvelgia už dominuojančių Europos integracijos aiškinimų ribų, tokiu būdu

leisdamas išvengti ilgalaikių ginčų, kuris iš Europos integracijos aiškinimų yra pranašesnis. Dėl dviem pagrindiniams modelio kintamiesiems – politikos vaizdiniui ir politikos formavimo vietai – skiriamo didžiausio dėmesio tradiciniai Europos integracijos priežastinių ryšių mechanizmai yra svarbūs tik tiek, kiek jie turi įtakos šiems kintamiesiems. Dėl to pasiūlytas modelis leidžia suderinti abiejų klasikinių Europos integracijos aiškinimų išvalgas, neįsivieliant į abiejų integracijos teorijų šalininkų ginčus.

Kas paaiškina ES derybų proceso rezultatus?

Anksčiau pristatytu analitiniu modeliu siekiama paaiškinti ES valstybių narių transformacinį sprendimą perduoti nacionalinę bankų politiką ES lygmeniui, tačiau jis negali paaiškinti ES derybų proceso rezultato. Keliant tikslą užpildyti šią spragą, gerą pradžią suteikia Europos integracijos teorijoms skirta akademinė literatūra. Žvelgiant į pastarųjų penkių dešimtmečių Europos integracijos teorijų raidą, nenuostabu, kad ES atsakas į finansų ir ekonominę krizę pagyvino skirtingų teorinių perspektyvų ginčus. Keliant tikslą paaiškinti ES derybų proceso turinį, liberalus tarpvyriausybės teorija yra pasiūlusi tikriausiai labiausiai išplėtotą aiškinimą.

Jei liberalaus tarpvyriausybės siūlomas aiškinimas teisingas, bankų sąjungos turinys turėtų atitikti Vokietijos preferencijas. Priešingai nei Pietų Europos valstybės narės, iš pirmo žvilgsnio Vokietija nepatyrė rinkos spaudimo ir nebuvo priklausoma nuo greitų sprendimų tokiu mastu, kaip kai kurios kitos ES narės. Vis dėlto ši teorija negali atsakyti, kodėl Vokietija ES teisėkūros procese kitoms valstybėms narėms padarė tokių nuolaidų²⁰ kaip didesnė bendros bankų priežiūros apimtis ar bendro bankų pertvarkymo fondo sukūrimas. Įvertinus racionalių pasirinkimų paremtų aiškinimų ribotumą, šiame tyrime remiamasi F. Schimmelfennigo darbu apie ES plėtrą Rytų kryptimi. Pastarasis leidžia racionalių bankų sąjungos aiškinimus papildyti sociologine perspektyva.

²⁰ Epstein, R.A. & Rhodes, M. (2014) International in Life, National in Death? Banking Nationalism on the Road to Banking Union. *KFG Working Paper Series*. 4(61), pp. 23–24; (2016), p. 432; Schäfer, D. (2016), p. 976; Schimmelfennig, F. (2015), p. 192.

Pasak liberalaus tarpvyriausybės, valstybių narių derybinė galia priklauso nuo jų asimetrinės tarpusavio priklausomybės. Jei asimetrinė priklausomybė yra didelė, viena šalis, kuri nuo antrosios materialiai priklauso mažiau, tarpvalstybinėse derybose turės didesnę galią. Vis dėlto sociologinis institucionalizmas pabrėžia, kad politiniame diskurse valstybės narės turi pagrįsti nacionalinius interesus institucionalizuotu „politinio legitimumo standartu“²¹. Kitaip tariant, jos privalo įrodyti pagarbą bendriems bendruomenės, kuriai priklauso, interesams²². Dėl to nacionalinių preferencijų ir derybinio elgesio stiprus legitimumas gali padidinti materialiai daugiau priklausomų valstybių narių derybinę galią ir apriboti laipsnį, kuriuo ekonomiškai galingiausios šalys gali primesti savo interesus. Vadovaujantis liberaliu tarpvyriausybės, šiame tyrime daroma prielaida, kad viršnacionaliniai veikėjai, visų pirma, ES institucijos, yra svarbios tiek, kiek jos sąlygoja ES lygmens politinio legitimumo formavimo procesą. Šios dvi prieigos – liberalus tarpvyriausybės ir sociologinis institucionalizmas – leidžia sukurti paskutiniąją elementarią matricą, kuri bus taikoma aiškinant valstybių narių derybinę galią (žr. 3 lentelę).

3 lentelė. ES valstybių narių derybinės galios aiškinimo modelis

		Ekonominė priklausomybė nuo susitarimo	
		Aukšta	Žema
Politinis legitimumas	Stiprus	(1) <i>Gana silpna</i>	(4) <i>Labai stipri</i>
	Silpnas	(2) <i>Labai silpna</i>	(3) <i>Gana stipri</i>

Šaltinis: autoriaus išplėtojimas, remiantis Schimmelfennig F. (2001).

Kai šalis dėl stiprios ekonominės priklausomybės turi didelį interesą pasiekti tarpvyriausybinių susitarimą, o jos nacionalinė pozicija paremta silpnu politiniu legitimumu, jos derybinė galia bus *labai silpna* (antrasis kvadrantas). Tuo tarpu žema ekonominė priklausomybė ir stiprus politinis legitimumas suteiks *labai didelę*

²¹ Schimmelfennig, F. (2001) The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union. *International Organization*. 55(1), pp. 47–80, p. 63.

²² Kaip ir ankstesnio analitinio modelio atveju, ši „legitimumo standartą“ galima suprasti kaip tam tikrą „politikos vaizdinį“, kuris apibrėžia, koks elgesys yra politiškai priimtinas ir koks ne.

derybinę galią (ketvirtasis kvadrantas). Pirmasis ir trečiasis kvadrantai vaizduoja tarpinius variantus. Didelis interesas, bet stiprus nacionalinių preferencijų politinis legitimumas šalies derybinę galią padidins iki *gana silpnos*. Tuo tarpu žema ekonominė priklausomybė nuo kitų valstybių narių ir silpnas politinis legitimumas derybinę galią sumažins iki *gana stiprios*.

Liberalaus tarpvyriausybės ir sociologinio institucionalizmo suderinimas viename modelyje leidžia teigti, kad žemo Vokietijos preferencijų intensyvumo nepakako kitoms ES valstybėms narėms primesti visų savo interesų. Pasiūlytas analitinis modelis taip pat leidžia atsižvelgti į viršnacionalinių institucijų ir interesų grupių vaidmenį įreminant ES valstybinių narių derybinių pozicijų legitimumą.

Metodologija

Empirinė analizė darbe paremta kokybine į atvejį orientuota ES bankų politikos raidos 2009–2016 m. studija. Visų pirma, siekdamas paaiškinti, kodėl buvo sukurta bankų sąjunga, autorius lygina pirmąją pokrizinių bankų politikos reformų bangą 2009–2010 m. su sprendimu 2012–2013 m. sukurti bankų sąjungą²³. Antroje analizės dalyje, kurioje keliamas tikslas paaiškinti bankų sąjungos turinį, arba, tiksliau, jos „prevencinę formą“, pagrindinis dėmesys skiriamas bankų sąjungos kūrimui 2012–2016 m. Siekiant paaiškinti pastarojo laikotarpio bankų sąjungos raidą, darbe taip pat yra būtinų referencijų į ankstesnius periodus.

Tyrimo taikomas atitikties metodas (angl. congruence method)²⁴, kuris sujungiamas su „rezultatą aiškinančiu proceso sekimo“ tyrimo dizainu²⁵. Autorius

²³ Galima pagrįstai teigti, kad ES bankų politikos vaizdinio analizė ilgesnėje perspektyvoje leistų daryti įtikinamesnes išvadas. Vis dėlto šios dvi ES bankų politikos reformų bangos pasirinktos dėl to, kad Europos integracijos istorijoje 2007–2009 m. globali finansų krizė ir po kelerių metų prasidėjusi Europos skolų krizė sukėlė didžiausius ir dėl to labiausiai palyginamus ES bankų politikos posistemio šokus.

²⁴ George, A.L. & Bennett, A. (2004) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press, pp. 181–204.

²⁵ Beach, D. & Pedersen, R.B. (2013) *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. The University of Michigan Press.

pirmaisiai vadovaujasi atitikties procedūra, kuria siekiama, remiantis pasirinkto atvejo empiriniais duomenimis, atlikti iš viešosios politikos stabilumo ir kaitos aiškinimo modelio bei ES derybinės galios aiškinimo modelio išvedamų hipotezių paprastus atitikties testus. Ši procedūra naudojama patikrinti pasiūlytų analitinių modelių aiškinamąją galią, arba, kiek kitaip, išnagrinėti, ar nepriklausomi kintamieji prisideda prie (koreliuoja su) analizuojamu rezultatu. Antrajame analizės etape autorius taiko proceso sekimo metodą, kuriuo siekiama ištirti priežastinių ryšių mechanizmą tarp identifikuotų kintamųjų. Priešingai nei į teoriją orientuoti proceso sekimo metodo variantai – teorijos testavimo ir teorijos kūrimo – pirminė taikomo į atvejį orientuoto varianto ambicija yra „sukurti minimaliai pakankamą konkretaus rezultato paaiškinimą, pakankamumą apibrėžiant kaip tokį paaiškinimą, kuris apima visus svarbius rezultato aspektus, nesant jokių nereikalingų dalių“²⁶. Pasirinkta tyrimo strategija leidžia paaiškinti ir konkretų specifinį atvejo rezultatą, ir daryti bendresnio pobūdžio apibendrinimus, kurie potencialiai gali būti pritaikyti už analizuojamo specifinio ES bankų politikos srities atvejo ribų.

Tyrimas remiasi gausiais pirminių šaltinių empiriniais duomenimis, pavyzdžiui, oficialiais dokumentais ir pareiškimais, kuriuos išleido ES institucijos (Europos Parlamentas, Europos Vadovų Taryba, ES Taryba, Europos Komisija ar Europos Centrinis Bankas)²⁷ ir nacionalinės valdžios institucijos, įskaitant ministerijas, centrinius bankus ir priežiūros institucijas. Ypač svarbų informacijos šaltinį suteikia atskirų šalių valstybių ir vyriausybių vadovų, finansų ministrų ir centrinių bankų pirmininkų oficialūs pareiškimai ir komentarai. Taip pat remiamasi antriniais šaltiniais, daugiausiai – aktualia verslo žiniasklaidos informacija, akademiniais ir taikomaisiais viešosios politikos tyrimais. Kadangi pirminiai įrodymai atskleidė, kad ES sprendimų priėmimo procese kuriant bankų sąjungą dominamo didžiausios ES valstybės narės, šis faktas paskatino pagrindinį dėmesį skirti pastarųjų šalių preferencijoms.

Analizėje naudojami empiriniai duomenys taip pat papildomi praktinėmis darbo autoriaus įžvalgomis, įgytomis tiesiogiai ar netiesiogiai dalyvaujant

²⁶ Ibid., p. 18.

²⁷ Autoriaus žiniomis, kai kurie iš šių dokumentų tokio tipo tyrime pristatyti pirmą kartą.

formuojant nacionalines pozicijas dėl nagrinėjamų ES iniciatyvų bei ES teisėkūros procese. Į analizę taip pat įtraukta keletas privačių pokalbių su asmenimis, dalyvavusiais formuojant nagrinėjamą politiką. Tais atvejais, kai asmenine patirtimi paremti empiriniai duomenys patvirtino iš viešų dokumentų, tyrimų ar žiniasklaidos ataskaitų prieinamą informaciją, minima tik aktuali vieša informacija.

Išvados

Kodėl bankų sąjunga?

Taigi, kodėl euro zonos šalys 2012–2013 m. nusprendė sukurti bankų sąjungą? Kaip jau buvo minėta, literatūroje vyraujančiuose aiškinimuose 2012 m. birželio mėn. istorinis Europos lyderių sprendimas matomas kaip atsakas į Europos skolų krizę, tiksliau, jos „ispaniškąjį“ epizodą, kuris 2012 m. pirmoje pusėje sukėlė beprecedentę euro zonos subyrėjimo baimę. Šiame tyrime pastarajam požiūriui pritariama, *krizę* laikant sprendimo sukurti bankų sąjungą pagrindiniu nepriklausomu kintamuoju. Vis dėlto krizės kintamasis negali paaiškinti, kodėl praeityje kilusios tokios krizinės situacijos kaip 2007–2009 Didžioji recesija nesukėlė panašių transformacinių pokyčių²⁸. Kitaip tariant, globalios finansų krizės ir Europos skolų krizės palyginimas leidžia numanyti, kad pastaroji turėjo būti nepakankama sąlyga ES bankų politikos transformacijai.

Remiantis deterministine pertraukiamos pusiausvyros teorijos interpretacija, darbe teigiama, kad krizė sukėlė transformacinius pokyčius per du tarpinius kintamuosius: didžiųjų euro zonos šalių vyriausybėse dominuojantį *bankų politikos vaizdinį* ir *bankų politikos formavimo vietą*, suprantamą kaip gana uždara ratą asmenų, kurie priima autoritetingus sprendimus ES bankų politikos klausimais. Empirinė dalis atskleidžia, kad tiek 2009–2010 m. de Larosière reformos, tiek 2012–2013 m. bankų sąjunga sekė ES sprendimus priimančių svarbiausių veikėjų pamatinių prielaidų apie bankų politiką pokyčius. Pastarosios apėmė suvokimą apie problemas, kurias turėtų spręsti bankų politika, bei

²⁸ P vz., De Rynck, S. (2014), p. 5. Taip pat žr. Glöckler, G., Lindner, J. & Salines, M. (2016), p. 1136.

geriausius šio sprendimo būdus. Kitaip tariant, abi reformos sekė susijusių bankų politikos vaizdinių pokyčius. Vis dėlto, kitaip nei de Larosière reformų atveju, bankų sąjungos iniciatyva aptarinėta iš esmės naujame politikos posistemyje, dažnai dalyvaujant aukščiausiems ES politiniams lyderiams. Taigi bankų sąjungos atveju esminę transformaciją patyrė tiek ES bankų politikos vaizdinys, tiek politikos formavimo vieta (žr. 4 lentelę).

4 lentelė. ES bankų politikos stabilumo, inkrementinių ir transformacinių pokyčių aiškinimas

		Viešosios politikos formavimo vieta	
		Sena	Nauja
Viešosios politikos vaizdinys	Senas	(1) <i>Stabilumas</i>	(3) <i>Stabilumas</i>
	Naujas	(2) <i>Inkrementinė kaita</i> De Larosière reformos	(4) <i>Transformacinė kaita</i> Bankų sąjunga

Šaltinis: autoriaus išplėtojimas.

Bet kodėl ir kaip krizė sukėlė abiejų kintamųjų pokyčius? Tyrime teigiama, kad atsakymas susijęs su trečiu tarpiniu kintamuoju – euro zonos valstybių narių tarpusavio *priklausomybe*, kuri buvo abiejų kintamųjų pokyčių priežastis ir tuo pat metu sustiprino jų tarpusavio ryšius. Kiek tiksliau, dėl didelės ekonominės ir finansinės euro zonos narių tarpusavio priklausomybės augantis valstybių skolų krizės spaudimas metė iššūkį ankstesniam bankų politikos kaip tik „prevencinės“, arba orientuotos į ateities problemas, suvokimui, paskatindamas įtraukti ir „korekcinius“ (krizės valdymo) tikslus. Šiuo aspektu esminiu klausimu tapo kompromisas tarp skubaus poreikio pasidalyti našta, sprendžiant su problemomis susidūrusių Ispanijos (ir galimai kitų šalių) bankų problemas, ir Vokietijos reikalavimo, kad naštos pasidalijimas vyktų tik sustiprinus tų kredito institucijų, kurioms reikalinga finansinė parama, kontrolę euro zonos lygiu. Krizės spaudimas ir susijusi ES bankų politikos politizacija taip pat paskatino naujų veikėjų įsitraukimą į prieš tai ekspertų dominuotą ES bankų politikos sritį. Šių pokyčių

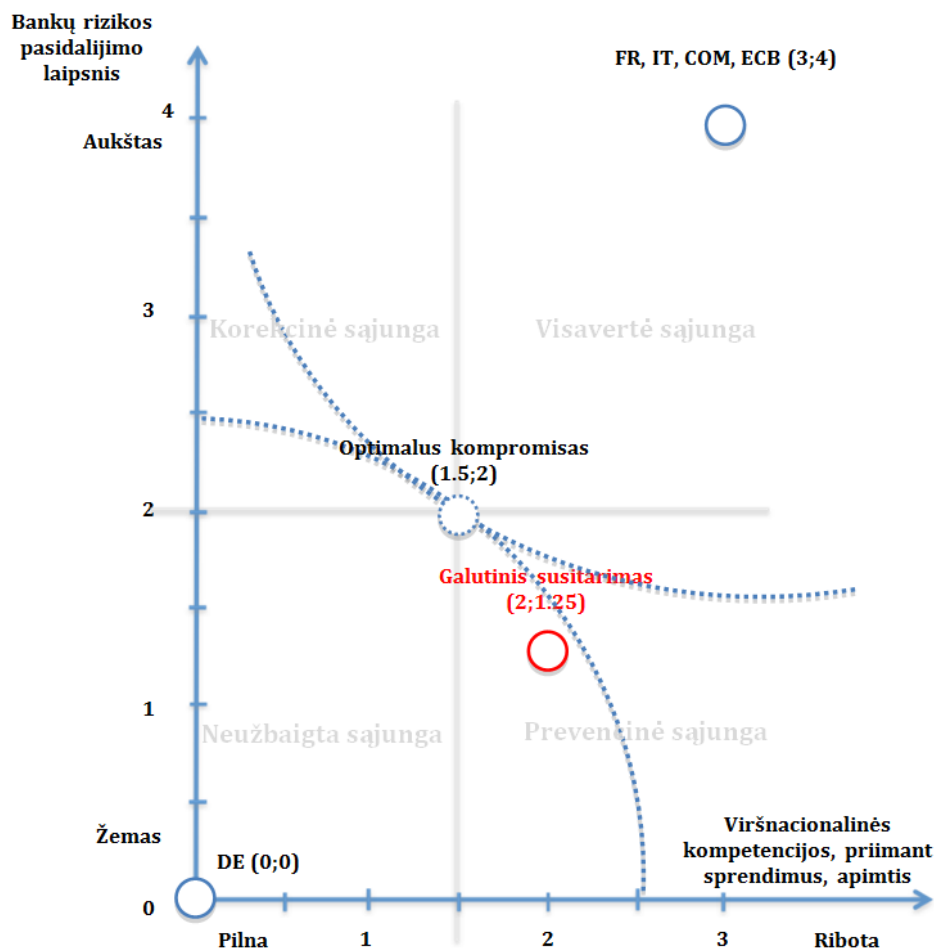
pakako mesti iššūkį egzistavusiam ES bankų politikos *status quo* ir ankstesnę politiką pastumti į iš esmės naują ekvilibriumą.

Remiantis pasiūlyta deterministine pertraukiamos pusiausvyros teorijos interpretacija, pirmųjų dviejų tarpinių kintamųjų pokytis gali būti laikomas bendra bet kokio transformacinio viešosios politikos pokyčio sąlyga. Vis dėlto trečiasis tarpinis kintamasis – tarpusavio priklausomybė – atrodo būdingas tik šiam specifiniam bankų sąjungos atvejui. Dėl to vis dar lieka neaišku, koku mastu šie tarpiniai kintamieji, kurie buvo pasiūlyti siekiant paaiškinti priežastinį ryšį tarp išorės šoko ir konkrečių integracijos ES bankų politikos srityje rezultatų, gali būti naudingi aiškinant kitus atvejus.

Kodėl „prevencinė“ sąjunga?

Siekdamas atsakyti į antrąjį tyrimo klausimą autorius teigia, kad bankų sąjungos turinys ir, tiksliau, jos „prevencinė forma“ gali būti suprantama kaip dviejų naujos ES bankų politikos sistemos vizijų, atsiskleidusių paskutiniuosiuose derybų etapuose, kompromisas: „visavertės“ bankų sąjungos, kurią rėmė Prancūzija, Italija ir ES institucijos vienoje koalicijoje, ir „neužbaigtos“ bankų sąjungos formos, kuriai pirmenybę teikė Vokietija (žr. 1 paveikslą). Tyrime taip pat siekta atskleisti Vokietijos vaidmenį derybose. Pasiūlytas dviejų dimensijų erdvinis politikos modelis rodo, kad bendrai Vokietija padarė santykinai didesnes nuolaidas dėl sprendimų priėmimo galių perdavimo ES apimties. Tuo tarpu Prancūzijos vedama šalių grupė, įskaitant ES institucijas, daugiau atsitraukė siekiamo rizikos pasidalijimo klausimu. Atsižvelgiant į šiuos požiūrių skirtumus, ES derybų rezultatą galima matyti kaip antrą geriausią variantą, kuris, tikėtina, bus nuosekliai stumiamas nuo „prevencinės“ „visavertės“ bankų sąjungos formos link, kurią palaiko didesnė ES politikos veikėjų grupė.

1 paveikslas. Preferencijos dėl bankų sąjungos ir galutinis susitarimas dviejų dimensijų politikos erdvėje



FR – Prancūzija; DE – Vokietija; IT – Italija; COM – Europos Komisija; ECB – Europos Centrinis Bankas.

Tyrime teigiama, kad pastarasis rezultatas, arba bankų sąjungos turinys, gali būti geriausiai paaiškintas integruojant racionalų ir sociologinį požiūrius, supaprastintus iki dviejų nepriklausomų kintamųjų: valstybių narių preferencijų intensyvumo ir jų nacionalinių pozicijų bei derybinio elgesio politinio legitimumo. Viena vertus, valstybės-bankų „užburto rato“ valstybės pusės pažeidžiamumą analizė patvirtina literatūroje ir žiniasklaidoje vyraujančią požiūrį, kad 2012 m. Vokietija galėjo mėgautis santykinai stipresne derybine pozicija nei Prancūzija, Italija, Ispanija ir kitos oponuojančiai koalicijai priklausiusios šalys. Kita vertus, gilesnė „užburto rato“ bankų pusės analizė atskleidžia didelę Vokietijos bankų priklausomybę nuo ekonominės situacijos Ispanijoje ir Italijoje, kurios tuo metu

buvo finansiškai pažeidžiamiausios ES šalys. Be to, negalima pamiršti augančių Vokietijos galimų įsipareigojimų (angl. contingent liabilities) blogiausio scenarijaus atveju, kuriuos Moody's pabrėžė 2012 m. viduryje²⁹. Pastarasis faktas ir ypač Vokietijos finansų institucijų tarpusavio priklausomybė nuo Pietų Europos euro zonos šalių gali paaiškinti Vokietijos įsipareigojimą sukurti bankų sąjungą. Vis dėlto lieka neaišku, kodėl, nepaisant 2012 m. antroje pusėje iš esmės sumažėjusio finansų rinkų spaudimo, Vokietija padarė nuolaidų, kurios antrojo bankų sąjungos ramsčio – Bendro pertvarkymo mechanizmo – atveju buvo „virš to, ką būtų galima interpretuoti kaip strategines nuolaidas ar pigų šalutinį sumokėjimą“³⁰. Pasak autoriaus, atsakymas glūdi Vokietijos pozicijų ir derybinio elgesio politiniame legitimume.

Tyrime teigiama, kad Vokietijos atsitraukimas nuo pirminės pozicijos dėl Bendro pertvarkymo mechanizmo gali būti paaiškintas Vokietijos Vyriausybės „retoriniais spąstais“, į kuriuos ji pateko įsipareigojusi nutraukti „užburta“ valstybių skolos ir bankų ratą. Be to, ES derybų procesą palengvino negalutinis (angl. open-ended) „bankų sąjungos“ apibrėžimas ir „neužbaigti“ (angl. incomplete) sprendimai, kurie politiniams veikėjams leido neišduodant nacionalinių interesų sutarti dėl tuo metu politiškai įmanomų sprendimų. Būtent „konstruktyvus nevienareikšmiškumas“ (angl. constructive ambiguity) dėl galutinės bankų sąjungos ir jos skirtingų elementų formos padėjo suderinti skirtingas vizijas, neuždarant durų tolesnei integracijai, kuri tuo metu nebuvo priimtina.

Žvelgiant iš platesnės perspektyvos, bankų sąjungos atvejo analizė leidžia pateikti mažiausiai penkias bendro pobūdžio išvalgas. Visų pirma, nors ir akivaizdu, kad viešosios politikos pokyčiams būtina „kibirkštis“, nėra aišku, kokio paskatinimo pakanka lemti transformacinius pokyčius. Viena vertus, išorės šokas tarpusavyje

²⁹ Moody's (2012) Moody's changes the outlook to negative on Germany, Netherlands, Luxembourg and affirms Finland's Aaa stable rating. 23 July. Available from: https://www.moodys.com/research/Moodys-changes-the-outlook-to-negative-on-Germany-Netherlands-Luxembourg--PR_251214 [Accessed 4 February 2017].

³⁰ Schäfer, D. (2016), p. 976.

priklausomoms ES valstybėms narėms gali sukurti spaudimą gilinti integraciją. Kita vertus, esminiai pokyčiai reikalauja aukšto lygio politikos veikėjų dėmesio ir bendro supratimo, kad norint atremti minėtą spaudimą viešajai politikai būtini esminiai pokyčiai. Be to, šis atvejis dar kartą patvirtina ES sprendimų priėmimo procesui būdingą didžiųjų šalių dominavimą ir Vokietijos esminį vaidmenį. Bankų sąjungos atvejis taip pat leidžia teigti, kad egzistuojančios socialinės normos gali trukdyti ekonomiškai stipriausiems veikėjams primesti savo interesus ir tuo pat metu varžo daugumą nuo galimybės izoliuoti sprendimų priėmėjų mažumą. Svarbi įžvalga, kurią atskleidžia bankų sąjungos atvejis, yra ir tai, kad „daugiareikšmiškumas“ palengvina galimybę pasiekti politiškai sudėtingus susitarimus. Galiausiai galima teigti, kad pagrindinių viešosios politikos veikėjų esminiai preferencijų skirtumai esant spaudimui susitarti veda į neoptimalius sprendimus.

Apribojimai ir kryptys tolesniems tyrimams

Siekiant užpildyti egzistuojančiuose tyrimuose esančias spragas dėl sprendimo sukurti bankų sąjungą ir jos turinio, šis darbas turėjo dvi ambicijas: teorinę ir empirinę. Žvelgiant iš empirinės perspektyvos, darbu siekta geriau paaikškinti pokrizinę ES bankų politikos raidą. Kartu siekta įnešti teorinį indėlį į gausėjančią bankų sąjungos politinės ekonomijos literatūrą, viešosios politikos proceso teorijas ir Europos integracijos literatūrą. Atitinkamai, bankų sąjungos idealūs „tipai“, pertraukiamos pusiausvyros teorijos deterministinė interpretacija (politikos stabilumui, inkrementiniams ir transformaciniams pokyčiams būtinų sąlygų išskyrimas) ir „konstruktyvus nevienareikšmiškumas“ dėl bankų sąjungos galutinės formos, darbo autoriaus žiniomis, šiame tyrime buvo pristatyti pirmą kartą.

Jei šis darbas nebūtų susidūręs su dviem fundamentaliais apribojimais, darbo išvadų patikimumas galėjo būti sustiprintas. Pirma, autoriui teko spręsti ribotų empirinių duomenų apie svarbiausių veikėjų preferencijas iššūkį. Tai, kad kai kurios nacionalinės pozicijos kito ir kad kai kurios vyriausybės turėjo tik labai

bendro pobūdžio poziciją dėl bankų sąjungos³¹, ši iššūki padarė didesnę nei buvo tikėtasi. Taip pat svarbu paminėti ribotas galimybes patikrinti „retorinius spąstus“ ir atlikti tikslesnį pasiūlytų kintamųjų, visų pirma, ES bankų politikos formavimo vietos, pokyčių įvertinimą. Be empirinių iššūkių, antrasis apribojimas susijęs su pasirinkta „minimalaus pakankamumo“ strategija, siekiant paaiškinti bankų sąjungos kūrimo procesą ir apskritai ieškant bendrų tendencijų, kurios galėtų būti pritaikomos už ES bankų politikos srities ribų. Tai reikalavo atsargaus balansavimo tarp pasirinkto tikslo pasiūlyti politikos mokslų įkvėptą euristinį modelį, skirtą pateikti bendrą bankų sąjungos kūrimo proceso paaiškinimą, ir kartu tiksliai atvaizduoti įvykius. Šie apribojimai vis dėlto suteikia plačias galimybes tolesniems tyrimams.

Visų pirma, siekiant paaiškinti Europos integraciją gilinančius sprendimus ir susijusių derybų rezultata, pasiūlytų analitinių modelių ir koncepcijų aiškinamoji galia vis dar turi būti patikrinta kitais Europos integracijos atvejais. Šiuo aspektu ypač trūksta geresnio supratimo apie sąlygas, kurios būtinos transformaciniams (versus inkrementiniams) ES viešosios politikos pokyčiams, ir normų vaidmenį ribojant galios politiką. Antra, gausėjantys bankų sąjungos tyrimai vis dar palieka su šiuo konkrečiu atveju susijusių spragų. Nors pastarojo laikotarpio literatūra skyrė daugiausiai dėmesio pirmųjų bankų sąjungos ramsčių – Bendro priežiūros mechanizmo ir Bendro pertvarkymo mechanizmo – sukūrimo aiškinimui, literatūroje trūksta tyrimų apie trečiąjį ramstį – pan-Europinę indėlių garantijų sistemą. Panašiai vis dar trūksta formalių (versus normatyvinių) tyrimų, kokie bankų sąjungos elementai yra būtini didesniam stabilumui nei galėtų užtikrinti nacionalinės struktūros. Galiausiai literatūroje trūksta geresnio supratimo apie viršnacionalinių veikėjų, t. y. Europos Parlamento ir Europos Centrinio Banko, įtaką susitarimų turiniui.

³¹ Dėl pastarojo pavyzdžio žr. Skuodis, M. & Kuokštis, V. (2018) Explaining National Preferences in the New European Banking Policy Framework: The Case of Lithuania. To be published in *Journal of Baltic Studies*.

Disertacijos struktūra

Disertaciją sudaro keturios dalys. *Pirmojoje* dalyje apžvelgiama bankų sąjungą nagrinėjanti literatūra ir identifikuojamos jos spragos. *Antrojoje* dalyje pristatomas tyrimas. Joje pateikiami priklausomi, nepriklausomi kintamieji ir teorinis tyrimo pagrindas, t. y. pagrindiniai priežastinių ryšių mechanizmai, kurie, tikėtina, geriausiai paaiškina sprendimą sukurti bankų sąjungą ir jos turinį. *Trečiojoje* – empirinėje dalyje – nagrinėjamos sprendimo sukurti bankų sąjungą priežastys. Galiausiai *ketvirtoji* dalis skirta galutinių susitarimų turinio aiškinimui, įskaitant bankų sąjungos „pločio“ ir „gylio“ dimensijas. Disertacija baigiama tyrimo apibendrinimu ir implikacijomis tolesniems tyrimams.

Apie autorių

Marius Skuodis yra Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto doktorantas ir Lietuvos banko Tarptautinių ryšių departamento direktorius. Profesinėje veiklos srityje jis atsakingas už Lietuvos banko dalyvavimą Euro sistemoje, Europos centrinių bankų sistemoje bei ES sprendimų priėmimo procese, bendradarbiavimą su tarptautinėmis finansų institucijomis ir kitais centriniais bankais. Jis atstovauja Lietuvos bankui ES Ekonomikos ir finansų komitete, ECB Tarptautinių ryšių komitete ir TVF Šiaurės–Baltijos šalių grupės Pinigų ir finansų komitete.

2012–2015 m. Marius Skuodis Vilniaus universiteto bakalauro studentams dėstė Ekonominės ir pinigų sąjungos (anglų k.), Pinigų ir finansų politikos (anglų k.) ir Europos integracijos dalykus. 2014–2015 m. taip pat dirbo jaunesniuoju mokslo darbuotoju įgyvendinant Lietuvos mokslo tarybos finansuotą projektą „Lietuvos Vyriausybės veiklos prioritetai: įgyvendinimo procesas ir rezultatai“.

Išsilavinimas

- Nuo 2012 Socialinių mokslų (Politikos mokslų) doktorantūros studijos, Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas, Vilniaus universitetas
- 2010–2012 Viešosios ir ekonominės politikos viešojo administravimo magistras (angl. MPA), Londono ekonomikos ir politikos mokslų mokykla
- 2008–2010 Politikos mokslų (Europos studijų) magistras (*Magna Cum Laude*), Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas, Vilniaus universitetas
- 2004–2008 Politikos mokslų bakalauras, Tarptautinių santykių ir politikos

mokslų institutas, Vilniaus universitetas

Profesinė ir akademinė veikla

- Nuo 2015 Lietuvos banko Tarptautinių ryšių departamento direktorius
- 2012–2016 Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto asistentas
- 2014–2015 Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto jaunesnysis mokslo darbuotojas
- 2012–2015 Lietuvos banko Tarptautinių ryšių departamento vyresnysis specialistas
- 2010 Valstybinio studijų fondo valdybos narys
- 2009–2010 Viešosios politikos ir vadybos instituto analitikas
- 2006–2010 Lietuvos valstybinio mokslo ir studijų fondo valdybos narys
- 2008–2009 Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos Europos Sąjungos politikos departamento vyriausiasis specialistas

Publikacijos disertacijos tema

Skuodis, M. (2017) Playing the Creation of the European Banking Union: What Union for Which Member States? *Journal of European Integration*.

Skuodis, M. & Kuokštis, V. (2018) Explaining National Preferences in the New European Banking Policy Framework: The Case of Lithuania. To be published in *Journal of Baltic Studies*.

Kitos publikacijos

Skuodis, M. (2015) Daugiabučių namų atnaujinimo programos įgyvendinimas 2008–2012 metais: kodėl nepavyko išjudinti renovacijos? Kn. Nakrošis, V., Barcevičius, E. ir Vilpišauskas, R. (sud.) *Kada reformos virsta pokyčiais? Politinis dėmesys, palaikymo koalicijos ir lyderystė A. Kubiliaus vyriausybės veiklos 2008–2012 m. laikotarpiu*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 45–88.

Skuodis, M. (2009) Naujųjų Europos Sąjungos valstybių narių gerovės režimų vieta tradicinių Europos socialinių modelių tipologijoje. *Filosofija. Sociologija*. 20(2), 130–143.

Svarbiausi pranešimai

Skuodis, M. (2017) The ECB and the Creation of the Banking Union: A Tale of Institutional Slippage? Paper presented at the conference ‘The Political Role of the European Central Bank in European Union Governance’, University of Duisburg-Essen, Duisburg, 5–6 April.

Skuodis, M. (2014) The Political Economy of the European Banking Union: What Union for Which Member States? Paper presented at the European Consortium for Political Research Joint Sessions Workshop (‘National versus Supranational Banking Supervision’), Salamanca, 10–15 April.

Skuodis, M. (2013) Missing elements of a federal Economic and Monetary Union. Presentation at the conference of the Latvian Institute of International Affairs ‘The Future Prospects of Latvia within the EU's Development: Discussions on Federalism and Its Meaning in Society’, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia, Riga, 1 November.

Summary of Doctoral Dissertation

Introduction

In the history of European integration, the second half of 2012 will come to be known as the start of an unprecedented overhaul of the European Union (EU) banking policy. In response to the destructive ‘vicious circle’ between strained banks and indebted sovereigns in the euro area³², at the historic June 2012 Euro Summit the euro area member states committed to implementing a fundamental change to the ‘most jealously guarded domain of national sovereignty – banking governance’³³. Notwithstanding the fact that the actual decisions were less ambitious than the initial proposals, the implemented changes shifted a significant part of national autonomy over banking supervision and resolution to the EU level. This move has also laid the foundations for ‘a paradigm shift’³⁴ for different stakeholders. The European Central Bank (ECB) and the newly-created Single Resolution Board became in charge of the effective functioning of, respectively, the new pan-European supervisory and resolution frameworks. The largest German, French or Italian credit institutions started to be treated as euro area banks. Similarly, as noted by Schoenmaker, at some point in time it may become common for customers to choose a bank from another euro area member state ‘as their ‘home’ bank’³⁵. These landmark changes, which soon came to be universally known as the ‘banking union’, have been viewed as the most significant step towards deeper EU integration since the start of the euro.³⁶ Emphasising their

³² Euro Area Summit (2012) *Statement*. Brussels, 29 June. Available from: https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/milestones/shared/pdf/2012-06-29_euro_area_summit_statement_en.pdf [Accessed 9 September 2017].

³³ Epstein, R.A. & Rhodes, M. (2016) The political dynamics behind Europe’s new banking union. *West European Politics*. 39(3), pp. 415–437, p. 416.

³⁴ Schoenmaker, D. (2015) Firmer foundations for a stronger banking union. *Bruegel Working Paper*. 2015/13.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Draghi, M. (2013) Address at the new year’s reception of the Frankfurt Chamber of Commerce and Industry, Frankfurt am Main, 22 January; Wolf, G.B. (2014) European banking union and financial integration. *Bruegel* [blog]. 19 December. Available from: <http://bruegel.org/2014/12/european-banking-union-and-financial-integration/> [Accessed 22 August 2015]; Howarth, D. & Quaglia, L. (2014) The Steep Road to European Banking Union:

transformational nature, some policymakers have even described the initial proposals as a greater pooling of sovereignty than the creation of the single currency itself.³⁷

To be clear, the new EU banking policy framework still has ‘many loose ends’³⁸. This could be concluded with respect to both the missing elements of the banking union (notably, the absence of the pan-European deposit insurance and fiscal backstop to the Single Resolution Fund) as well as the content of the already agreed ones³⁹. Moreover, the extent to which the new system is resilient in times of stress still needs to be tested. In this context, the existing literature on the political economy of EU financial services regulation in general and emerging research on the banking union more specifically, leaves a number of gaps which this research aims to fill.

Literature

The emerging literature on the banking union can be divided into three closely related streams: rationale of the creation of the banking union and its institutional form, national preference formation, and intergovernmental negotiations. It is notable in this respect that the proposed distinction is rather relative, since a large number of works tend to cover several of the identified topics. The overview of the literature, nevertheless, reveals that in general the existing research on the banking union still leaves a number of unanswered puzzles related to both the timing of the decision to create the banking union as well as determinants of its content or form.

Constructing the Single Resolution Mechanism. *Journal of Common Market Studies*. 52 (Annual Review), pp. 125–140, p. 125.

³⁷ E.g. Bowles, S. (2013) Banking Union is a greater pooling of sovereignty than signing up to the Euro. Available from: <http://sharonbowles.org.uk/en/article/2013/0689223/banking-union-is-a-greater-pooling-of-sovereignty-than-signing-up-to-the-euro-sharon-bowles-mep> [Accessed 7 February 2015]; Buti, M. (2013) Economic governance: Restoring confidence and anchoring stability. Presentation at the conference ‘The Blueprint for a deep and genuine EMU: Debating the future economic, monetary and banking and political union’, Brussels, 7 May.

³⁸ Véron, N. (2015) Europe’s Radical Banking Union. *Bruegel Essay and Lecture Series*, p. 49.

³⁹ E.g. *ibid.*; Schoenmaker, D. (2015); Schoenmaker, D. & Véron, N. (eds.) (2016) *European banking supervision: the first eighteen months*. Brussels: Bruegel.

Broadly speaking, the dominant accounts of the timing of the banking union see it as a response to acute sovereign debt crisis pressures, which at that time evoked serious euro area break-up fears.⁴⁰ Although this view might explain why the euro area governments took action, only a few works tried to elaborate on the actual causal mechanism between the pressures and the transformational change. Moreover, crisis pressures alone cannot explain the content of the banking union or, more generally, what actions governments decide to take. In this respect Schäfer noted that neofunctionalists are ‘more specific and predict a fully-fledged banking union’, but they fall short of explaining why the current EU banking policy framework remains incomplete and does not meet the initial expectations.⁴¹ The existing accounts of the content of the banking union are also either insufficiently elaborated or disagree on which policy actors reached the most during the EU bargaining process as well as why and how they did that. The presented state of the art has been well summarised by Véron, according to whom ‘the definite history of Europe’s banking union <...> still needs to be written’.⁴² As a result, the aforementioned two variables – the *timing* and the *content* of the banking union – were chosen as the two dependent variables of this research.

Research questions

This dissertation aims at answering two interrelated questions. *First*, why did the euro area member states decide to surrender national control over their banking systems by creating an EU banking union? Or, more precisely, why did governments decide to transfer national competence over bank supervision and resolution to the

⁴⁰ E.g. Véron, N. (2014) Banking Union in Nine Questions. Written statement prepared for the Interparliamentary Conference under Article 13 of the Fiscal Compact, Rome, September 30, p. 3; De Rynck, S. (2014) Changing Banking Supervision in the Eurozone: the ECB as a Policy Entrepreneur. *Bruges Political Research Papers*. 38; Véron, N. (2015); Schimmelfennig, F. (2015) Liberal intergovernmentalism and the euro area crisis. *Journal of European Public Policy*. 22(2), pp. 177–195; Glöckler, G., Lindner, J. & Salines, M. (2016) Explaining the sudden creation of a banking supervisor for the euro area. *Journal of European Public Policy*. 24(8), pp. 1135–1153.

⁴¹ Schäfer, D. (2016) A Banking Union of Ideas? The Impact of Ordoliberalism and the Vicious Circle on the EU Banking Union. *Journal of Common Market Studies*. 54(4), pp. 961–980, p. 962; also see Niemann, A. & Ioannou, D. (2015) European economic integration in times of crisis: a case of neofunctionalism? *Journal of European Public Policy*. 22(2), pp. 196–218, p. 213.

⁴² Véron, N. (2015), p. 8.

EU level in 2012–2013 despite the fact that similar proposals had been constantly rejected since the start of drafting the statute of the ECB? *Second*, what accounts for the content of the established banking union? Why did the EU Member States agree on an EU-level resolution framework in which they are likely to bear the initial fiscal costs for supranational supervisory failures and decisions on whether and how to resolve troubled banks? And did an isolated German vision of an EU banking union with limited supranational supervisory powers and a relatively low degree of bank risk sharing actually prevail over more ambitious proposals? From a broader perspective, the research work analyses the recent overhaul of the EU banking policy with an attempt to shine new light on, first, why and when the EU Member States decide to transfer national competence to the supranational level and, second, what factors determine whose policy preferences will ultimately prevail.

Dependent variables

Building on the gaps in the literature, the dependent variables of this research are the *timing* of the creation of the banking union and its *content* or form. While the first variable derives from the first of the above-mentioned research questions and is related to the process of European integration in the long run, the second variable stems from the latter puzzle and is linked to the results. The content variable is further broken down into four values, which are also presented as ‘ideal’ types of the banking union – namely, the ‘*full banking union*’, ‘*corrective banking union*’, ‘*preventive banking union*’, and ‘*incomplete banking union*’.

This elaboration is built on a historic overview of key choices related to the previous European banking policy reforms, which have been highly influenced by two closely interrelated factors. First, the growth of international finance has forced Member States to choose between closer supervisory cooperation on the one hand and stronger supranationalism in the area of financial sector oversight on the other. Second, constantly increasing interdependence among national financial systems has posed a question of whether Member States should pool financial resources to deal with failures of cross-border financial firms. Given the fact that

these two dilemmas – the *scope of supranational financial supervision* and the *degree of financial risk sharing* – have been two of the most controversial issues since the planning stages of the EMU, they lay a firm foundation for analysing the main EU policy actors’ preferences regarding the recent EU banking policy reforms. Since different policy actors may have different preferences on each dimension, the research argues that the content of the banking union in theory could take four values, or four ‘ideal’ types (see Table 1 below).

Table 1. Four ‘ideal’ types of the banking union

		Scope of supranational decision-making	
		Full	Limited
Degree of bank risk sharing	High	(1) Full union	(3) Corrective union
	Low	(2) Preventive union	(4) Incomplete union

Source: Author’s elaboration⁴³.

The first quadrant shows two main conditions for a ‘full banking union’: a high degree of bank risk pooling and full integration of banking supervision. On the opposite side of the spectrum – the fourth quadrant – is an ‘incomplete banking union’ that is defined by a limited transfer of banking policy from the national to the EU level. Besides the latter two models, the proposed table also distinguishes two intermediary types of the new European financial architecture. A ‘corrective banking union’, showed in the third quadrant, is aimed at effectively dealing with national supervisory failures by providing financial resources to recapitalise or wind down failing cross-border financial firms. Meanwhile, a ‘preventive banking union’ that is defined by a limited degree of fiscal integration yet fully-fledged supranational supervision is oriented towards prevention of future bank failures. While the label ‘corrective’ banking union indicates its orientation towards solving issues inherited from the past, so levelling banks’ funding costs across the euro

⁴³ Based on Skuodis, M. (2014) The Political Economy of the European Banking Union: What Union for Which Member States? Paper presented at the European Consortium for Political Research Joint Sessions Workshop on ‘National versus Supranational Banking Supervision’, Salamanca, 10–15 April.

area, the 'preventive' banking union relates to the objective of forestalling future problems through ensuring supranational control.

Besides offering a theoretical contribution to the literature on the banking union, the proposed analytical framework is applied to analyse preferences of the key EU policy actors on all of the main elements of the banking union and assess the extent to which they match the final agreements.

Explanatory variables

Following the two questions of the research, the *explanatory variables* are accordingly divided into two groups. *First*, without concentrating on the proposed values of the dependent variable, the research looks at the EU banking policy developments in the long run and asks why the European leaders decided to create a banking union in June 2012 and not earlier. *Second*, the research then turns to examining the recent medium-term developments and seeks to explain the final result – the agreement on the 'preventive' banking union with a relatively wide scope of supranational supervision and a low degree of bank risk sharing.

What accounts for the timing of transformational decisions?

The research concurs with the dominant view in the literature seeing the European sovereign debt *crisis* as the main explanatory variable of the timing of the banking union. Nevertheless, it remains unclear as to why Member States did not use similar reform opportunities offered by a range of crisis situations, first of all, the global financial crisis, prior to 2012.⁴⁴ A view from a broader perspective suggests that although the European sovereign debt crisis was an important condition that opened a 'window of opportunity' for the creation of the banking union, there might have been additional (intervening) explanatory variables that triggered radical policy change in 2012.

The incremental nature of the EU banking policy developments during the

⁴⁴ De Rynck, S. (2014), p. 5. Also see Glöckler, G., Lindner, J. & Salines, M. (2016), p. 1136.

past several decades and the radical departure towards deeper integration over the past several years have motivated to build the analysis on punctuated equilibrium theory. In contrast to most policy models, it encompasses both elements of policy-making – stability (equilibrium) and change – and sees them as ‘two sides of the same coin’ or policy dynamics.⁴⁵ The application of punctuated equilibrium theory to the analysis of policy stability and change in the EU is based on the assumption that the EU meets the key characteristics of a political system⁴⁶. This research also assumes that the theories of the policy process can equally be applied to the analysis of EU institutional transformation, or change in polity.

According to punctuated equilibrium theory, the institutional venue, or the policy subsystem, in which policy-making on a certain issue takes place is supported by a dominant ‘policy image’.⁴⁷ This image encompasses underlying assumptions about problems that a policy is expected to address as well as the best ways of dealing with them. When there is a general agreement on the policy image, policy-making will take place in the same circle of experts who will be oriented towards maintaining the status quo. However, as soon as the dominant image is contested and new aspects of an issue become more salient, it may catch the attention of policy actors from other interconnected policy subsystems or even the macro-political system whose involvement may break the previous policy monopoly.

Such focusing events as the global financial crisis and the European sovereign debt crisis attracted political attention to the EU banking policy. But how would punctuated equilibrium theory explain the transformational change to the EU banking policy in 2012? According to the theory, the landmark decision to

⁴⁵ Princen, S. (2013) Punctuated equilibrium theory and the European Union. *Journal of European Public Policy*. 20(6), pp. 854–870, p. 855.

⁴⁶ Hix, S. & Hoyland, B. (2011) *The political system of the European Union*. 3rd ed. Palgrave Macmillan, p. 12.

⁴⁷ Baumgartner, F.R., Jones, B.D. & Mortensen, P.B. (2014) Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In: Sabatier, P.A. & Weible, C.M. (eds.) *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, pp. 59–103, p. 67; Princen, S. (2013), p. 856.

integrate banking supervision and resolution should have been determined by the interaction of changing policy images and different policy-making venues.⁴⁸

Building on the theory, it is suggested that the key independent variables that explain the European leaders’ decision to create a banking union are, therefore, the *banking policy image* held by the key policymakers, in particular governments of the largest EU Member States, and the *banking policy-making venue*, understood as an issue-oriented circle of experts who make authoritative decisions on the EU banking policy. With the aim of applying the theory for a structured analysis of policy stability and change, the research assumes that the policy image can take two values: ‘old’ and ‘new’. Similarly, the banking policy can be decided in the ‘old’ issue-oriented policy venue or it can be picked up by a ‘new’ one or even several of them. It can also appear on the agenda of macro-level politics, meaning that the policy may attract attention of high-level political actors. Although punctuated equilibrium theory emphasises the dynamics between changes in policy images and policy-making venues to explain policy stability and change, this research advances a deterministic interpretation of the theory. More precisely, the proposed simplifications allow producing a two-by-two explanatory matrix (see Table 2 below), which helps to identify conditions necessary for policy stability and different types of change.

Table 2. The analytical framework for explaining public policy stability and change

		Policy-making venue	
		Old	New
Policy image	Old	(1) Stability	(3) Stability
	New	(2) Incremental change	(4) Transformational change

Source: Author’s elaboration based on punctuated equilibrium theory.

According to the proposed framework, different combinations of the ‘old’ and the ‘new’ policy image and the policy-making venue account for four general

⁴⁸ Baumgartner, F.R., Jones, B.D. & Mortensen, P.B. (2014), p. 65.

patterns of policy development. When the banking policy image held by the majority of key decision-makers does not change and the policy-making venue remains the same, in general one should expect *stability* in the EU banking policy framework (first quadrant). Meanwhile, a change in the definition of the banking policy without breaking the banking policy-making monopoly is likely to lead to *incremental* change (second quadrant). The latter pattern of change can be caused by policy learning within a policy subsystem or among several of them. The third pattern – *transformational* policy change – is expected to be caused by a change in the definition of the previously supportive policy image and a naturally following shift to a new policy-making venue (fourth quadrant). In this regard it should be noted that according to punctuated equilibrium theory a redefinition of a policy image ‘is a crucial precondition for a change in venue’, since the policy image underpins the policy subsystem in which that policy is decided.⁴⁹ However, this research also assumes a possibility of a reverse link, since attraction of new participants to a certain institutional policy-making venue might also change the policy image held by key actors in it. Finally, the fourth combination of the matrix – an ‘old’ policy image and a ‘new’ policy venue – is seen more as a *theoretical* value⁵⁰ with a *stable* outcome (third quadrant). The proposed deterministic interpretation of punctuated equilibrium theory, which in its original version neither identifies explicit conditions of policy change, nor distinguishes the proposed types thereof, lays the basis for the analysis of the recent evolution of the EU banking policy framework.

Building on the proposed analytical framework, this research argues that the decision to create a banking union could be explained by relating it to two preconditions necessary for ‘transformational’ policy change: first, a shift in the earlier policy image held by the key decision-makers, notably, the governments of the largest EU Member States, and, second, the previous banking policy decision-making institutional venue, or the banking policy subsystem. To be more specific, the proposed causal mechanism is expected to work as follows.

⁴⁹ Princen, S. (2013), p. 857.

⁵⁰ One may argue that in practice it would be highly unlikely that a radical change in a policy-making venue would have no effect on the previous policy image.

Different focusing events and shocks to the EU banking policy subsystem such as the global financial crisis or crisis in the euro area were important but insufficient for radical policy change, since policymakers' response depended on two 'intervening' variables. First of all, as long as the main assumptions about the EU banking policy held by responsible officials within national governments remained stable, there were no favourable conditions for policy change. However, when an external shock in the form of a severe crisis challenged the dominant policy image, one could expect two outcomes. If the redefinition of the EU banking policy image had occurred within the same circle of officials, it naturally led to adaptation and incremental policy change, but if the redefinition process coincided with heavyweight involvement of new participants, it led to a new policy equilibrium. In simple terms, it is expected that when the balance between the aggregate costs and benefits of the EU-level banking policy within the political systems of the largest euro area member states was redefined and new actors were involved in the EU banking policy-making process, the policy underwent transformational change.

The research assumes that in this case the direction of influence between the two independent variables – image and venue – is irrelevant, since both of them interact and reinforce each other. For instance, consistent with earlier arguments, changes in the banking policy image may challenge the underpinnings of the banking policy-making venue, in which the policy is made. Meanwhile, by challenging the previous policy-making monopoly the involvement of new policy actors in the banking policy-making venue may also challenge the assumptions, which used to dominate in the policy subsystem. The necessary precondition for radical policy change is, however, the reinforcement of links between the two variables, since simple changes in a policy image will not be sufficient for challenging the policy equilibrium.

Besides the advantages of traditional punctuated equilibrium theory and its suggested interpretation over other policy models, the relative advantage of the proposed analytical framework vis-à-vis liberal intergovernmentalist or neofunctionalist explanations of the timing of the banking union is that it offers a

more explicit causal mechanism between the crisis and the European leaders' decision to create the banking union. In addition, the advanced analytical framework also looks beyond the dominant accounts of European integration, allowing to avoid the long-lasting debates as to which of them is superior in explaining European integration. The focus on the two key variables of the framework – the policy image and the policy-making venue – makes the traditional causal mechanisms of integration relevant only to the extent that they influence the proposed two variables. As a result, the proposed framework allows reconciling insights from both classical accounts without getting involved in the debates among the proponents of both theories.

What accounts for the outcome of the EU bargaining process?

The above-presented analytical framework intends to explain the timing of the EU Member States' transformational decision to transfer national banking policies to the EU level, but it fails to account for the outcome of the EU bargaining process. Academic literature on theories of European integration provides a good starting point for filling this gap. In the light of the development of the theory of European integration over the past five decades, it is not surprising that the EU's response to the financial and economic crisis has reinvigorated debates between different theoretical perspectives. With a view to explaining the content of the EU bargaining process, liberal intergovernmentalism has offered probably the most elaborated explanation.

If liberal intergovernmentalism is correct, the content of the banking union is likely to reflect German preferences. At first sight, Germany did not experience such market pressure as Southern Member States and was not dependent on reaching quick agreements to the same extent as some other EU members. However, the theory fails to explain why Germany made significant concessions to other Member

States in the EU legislative process⁵¹, such as on the larger scope of single supervision or the creation of a common resolution fund. Given the limits of rationalist explanations, this research builds on Schimmelfennig's work on the Eastern enlargement of the EU to complement rationalist explanations of the creation of the banking union with a sociological perspective.

According to liberal intergovernmentalism, the negotiating power of Member States is determined by asymmetric interdependence among them. If asymmetric interdependence between two countries is high, the country, which is relatively less materially dependent on the second one, will have greater power in interstate negotiations. Meanwhile, sociological institutionalism highlights that in political discourse Member States need to justify their national interests on the grounds of the institutionalised 'standard of political legitimacy'.⁵² In other words, they are obliged to prove their respect for common interests of the community which they belong to.⁵³ Therefore, the strong political legitimacy of national preferences and the bargaining behaviour may increase the relative bargaining power of more materially dependent Member States and limit the degree to which the most economically powerful countries are able to pursue self-interest. Building on the main assumptions of liberal intergovernmentalism, this research assumes that supranational actors, first of all, the EU institutions, are important to the extent that they contribute to the formation of the standard of EU-wide political legitimacy. These two approaches – liberal intergovernmentalism and sociological institutionalism – allow creating the final two-by-two explanatory matrix that will be used to explain the negotiating power of Member States (see Table 3 below).

⁵¹ Epstein, R.A. & Rhodes, M. (2014) International in Life, National in Death? Banking Nationalism on the Road to Banking Union. *KFG Working Paper Series*. 4(61), pp. 23–24; (2016), p. 432; Schäfer, D. (2016), p. 976; Schimmelfennig, F. (2015), p. 192.

⁵² Schimmelfennig, F. (2001) The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union. *International Organization*. 55(1), pp. 47–80, p. 63.

⁵³ Following the previous analytical framework, this 'standard of legitimacy' could be understood as a certain 'policy image' that defines which behaviour is politically acceptable and which is not.

Table 3. The analytical framework for explaining the negotiating power of the EU Member States

		Economic dependence on agreement	
		High	Low
Political legitimacy	Strong	(1) <i>Rather weak</i>	(4) <i>Very strong</i>
	Weak	(2) <i>Very weak</i>	(3) <i>Rather strong</i>

Source: Author’s elaboration based on Schimmelfennig, F. (2001).

When a country has high preference intensity due to economic dependence on reaching an intergovernmental agreement and its national position is based on weak political legitimacy, its negotiating power will be *very weak* (second quadrant). Meanwhile, low economic dependence and strong political legitimacy would give *very strong* negotiating power (fourth quadrant). The first and the third quadrants represent intermediary cases. High preference intensity but strong political legitimacy of national preferences would increase a country’s negotiating power to *rather weak*. Meanwhile, low economic dependence on other Member States and weak political legitimacy would decrease it to *rather strong*.

The combination of liberal intergovernmentalism and sociological institutionalism into one analytical framework allows arguing that the low intensity of preferences may not have been sufficient for Germany to impose all of its interests on other EU Member States. The proposed analytical framework also allows taking into account the role of supranational institutions and interest groups in framing the legitimacy of the bargaining positions of the EU members.

Methodology

The empirical analysis is based on a qualitative case-oriented study of the EU banking policy developments in the period of 2009–2016. With a view to explaining the timing of the banking union, the author compares the first wave of the post-crisis banking policy reforms in 2009–2010 with the decision to create a banking

union in 2012–2013.⁵⁴ Meanwhile, the second part of the analysis aimed at explaining the content of the banking union or, more specifically, its ‘preventive’ form focuses on the creation of the banking union in the period of 2012–2016. With the objective of explaining the recent developments, there are some necessary references made to earlier periods as well.

Methodologically, the research employs the congruence method⁵⁵ combined with the ‘explaining outcome process-tracing’ research design⁵⁶. The author first follows the congruence procedure to put the hypotheses derived from the analytical framework for explaining public policy stability and change and the analytical framework for explaining the negotiating power of the EU Member States to simple congruence tests with the empirical record of the case study. This procedure is used to test the explorative power of the proposed analytical frameworks or, in other words, to investigate whether explanatory variables contribute to (are correlated with) the outcome. Second, the author uses the process tracing method to investigate the causal mechanisms that link the identified variables. In contrast to theory-centric variants of process tracing – theory-testing and theory-building – the primary ambition of the employed case-centric type is ‘to craft a minimally sufficient explanation of a particular outcome, with sufficiency defined as an explanation that accounts for all of the important aspects of an outcome with no redundant parts being present’.⁵⁷ The chosen research strategy allows both to explain the particular case-specific outcome as well as to draw more general lessons that could be potentially applicable outside of the analysed case in the EU banking policy domain.

The research draws on a wealth of empirical data from primary sources, such as official documents and statements issued by the EU institutions (the European

⁵⁴ One may reasonably argue that an analysis of the EU banking policy image over a longer period of time would lead to more convincing findings. However, the two waves of EU banking policy reforms were chosen due to the fact that in the history of European integration the global financial crisis of 2007–2009 and the European sovereign debt crisis several years later caused the biggest and, therefore, the most comparable shocks to the EU banking policy subsystem.

⁵⁵ George, A.L. & Bennett, A. (2004) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press, pp. 181–204.

⁵⁶ Beach, D. & Pedersen, R.B. (2013) *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. The University of Michigan Press.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 18.

Parliament, European Council, Council of the EU, European Commission and the ECB)⁵⁸ and national authorities, including ministries, central banks and supervisory agencies. A particularly important source of information is the official statements and comments by individual heads of state and government, ministers of finance, and governors of national central banks. As regards secondary sources, the research mostly draws on relevant financial media coverage, academic and policy research. Since the initial findings showed that the EU decision-making process on the creation of the banking union was dominated by the largest EU Member States, this fact has motivated to pay the most attention to their preferences.

The empirical data used in the analysis is complemented by relevant practical insights of the author gained through direct and indirect involvement in the formation of national positions on the analysed EU policy initiatives as well as the related EU legislative process. It also includes a number of private conversations with policymakers. Whenever empirical data gathered through personal experience confirmed information in the publicly available documents, research and media reports, only relevant public information was mentioned.

Findings

Why a banking union?

So why did the euro area countries decide to create the banking union notably in 2012–2013? As it has been mentioned, the dominant accounts in the literature see the landmark June 2012 European leaders' decision as a response to the European sovereign debt crisis, more precisely, its Spanish episode that in the first half of 2012 created unprecedented euro area break-up fears. This research concurs with the latter view, proposing the *crisis* as the main explanatory factor of the timing of the banking union. However, the crisis variable alone fails to explain why different crisis situations, such as the Great Recession of 2007–2009, did not trigger similar

⁵⁸ To the best of the author's knowledge some of the documents have been presented in this type of research for the first time.

transformational changes in the past.⁵⁹ In other words, a comparison of the global financial and the European sovereign debt crises suggests that the latter should have been insufficient to cause transformation of the EU banking policy.

Building on a deterministic interpretation of punctuated equilibrium theory, it is proposed that the crisis caused transformational change through two key intervening variables: the *banking policy image* held by the governments of the largest euro area member states and the *banking policy-making venue* understood as a relatively closed circle of policymakers who make authoritative decisions on the EU banking policy. The empirical part shows that both the de Larosière reforms of 2009–2010 and the banking union in 2012–2013 followed changes in the underlying assumptions that the key EU decision-makers had about the problems which the EU banking policy was expected to address as well as the best ways of dealing with them. In other words, both reforms followed the changes in related policy images. However, only the initiative of the banking union – in contrast to the de Larosière reforms – was discussed in a truly new policy-making subsystem with frequent involvement of the highest EU political leaders. That is to say, in the case of the banking union both the EU banking policy image and the policy-making venue underwent substantial transformation (see Table 4).

Table 4. Explaining the EU banking policy stability, incremental and transformational change

		Policy-making venue	
		Old	New
Policy image	Old	(1) Stability	(3) Random outcome
	New	(2) Incremental change De Larosière reforms	(4) Transformational change Banking union

Source: Author’s elaboration.

But why and how did the crisis trigger changes in both variables? The research argues that the answer lays in the third intervening variable – mutual

⁵⁹ E.g. De Rynck, S. (2014), p. 5. Also see Glöckler, G., Lindner, J. & Salines, M. (2016), p. 1136.

interdependence among the euro area countries, which was the source of change in both variables, also reinforcing the links between them. To be more precise, due to high economic and financial interdependence among euro area members, increasing sovereign debt crisis pressures challenged the previous understanding of the EU banking policy as being only ‘preventive’, or oriented towards future problems, to also include ‘corrective’ (crisis management) objectives. In this regard, the fundamental issue was the trade-off between the urgent need for burden-sharing in order to deal with ailing Spanish (and possibly other) banks and Germany’s insistence that this must be preceded by the reinforcement of euro area-level control over those credit institutions that needed such financial support. The crisis pressures and related politicisation of the EU banking policy also triggered involvement of new policy-makers in the previous expert-led EU banking policy domain. These changes were sufficient for challenging the EU banking policy status quo and pushing the previous policy equilibrium to a fundamentally new one.

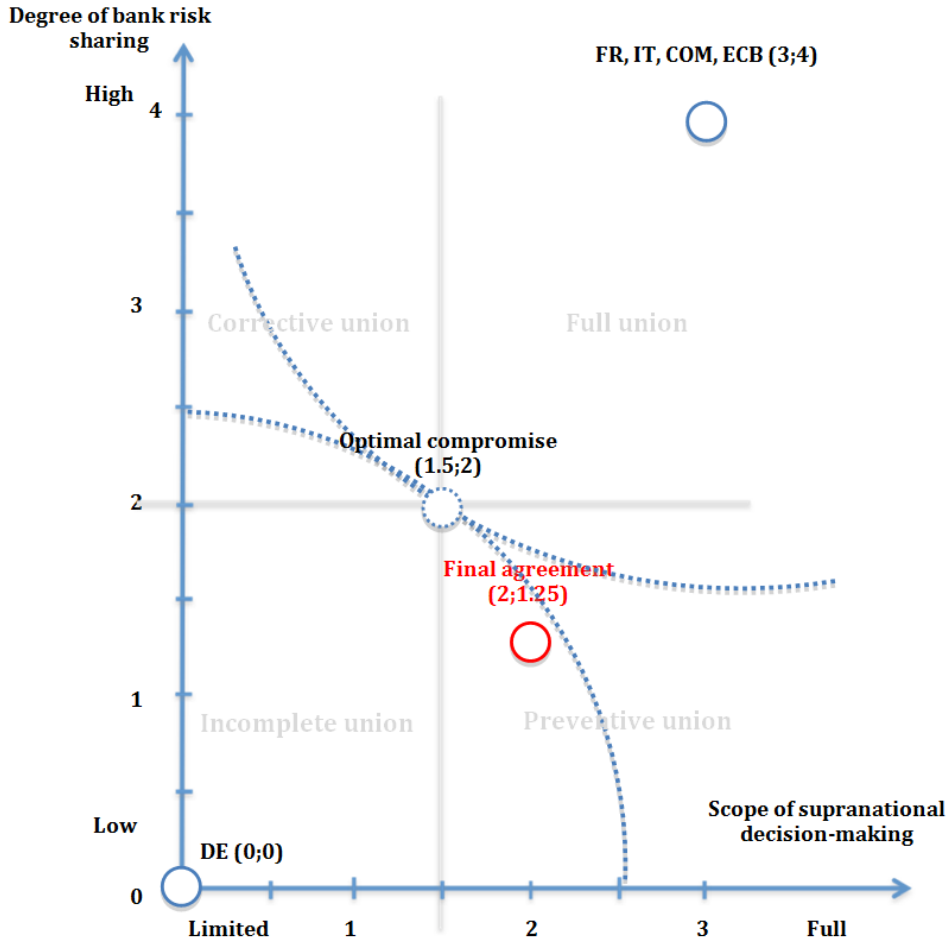
While according to the advanced deterministic interpretation of punctuated equilibrium theory the change in the first two intervening variables can be seen as a general precondition for any transformational policy change, the third intervening variable – mutual interdependence – seems to be specific to the case of the banking union. It, therefore, remains to be seen to what extent the proposed intervening variables that were put forward to explain the causal link between the external shock and concrete results of integration in the EU banking policy domain are useful in explaining other cases.

Why a ‘preventive’ banking union?

Regarding the second question of this work, the author argues that the content of the banking union in general and its ‘preventive’ form more specifically can be understood as a compromise between two visions of the new EU banking policy framework that unfolded at the final stages of negotiations: a ‘full’ banking union, advocated by France, Italy and EU institutions in one coalition, and an ‘incomplete’ framework, preferred by Germany in the opposing camp (see Figure 1). The

research also aimed at shining new light on the role of Germany in negotiations. The proposed two-dimensional spatial model of politics suggests that overall Germany made relatively larger concessions on the scope of transferring decision-making powers to the EU, while the France-led group of countries, including EU institutions, had to retreat relatively more in the area of their preferred degree of burden-sharing. Given this divergence of views, the results of the EU decision-making process could, therefore, be seen as the second best option, which is likely to be continuously pushed from the 'preventive' to the 'full' banking union form, preferred by a relatively larger group of key EU policy actors.

Figure 1. Preferences on the banking union and the final agreement in a two-dimensional policy space



Note: FR – France; DE – Germany; IT – Italy; COM – European Commission; ECB – European Central Bank.

Against this background, the research argued that the latter result, or the content of the banking union, can be best explained by integrating rational and sociological explanations, pared-down to two independent variables: the *preference intensity* of Member States and the *political legitimacy* of national positions and the bargaining behaviour. On the one hand, the analysis of the vulnerabilities on the sovereign side of the bank-sovereign nexus confirms the dominant view in the literature and media reports that in 2012 Germany could enjoy a relatively stronger bargaining position on the banking union than France, Italy, Spain and other countries in the opposing coalition. On the other hand, a closer examination of the bank side of the nexus reveals the sizeable exposure of German banks to Spain and Italy, which were the most stressed euro area countries at that time. In addition, one should not forget the rising contingent liabilities that were stressed by Moody's in mid-2012.⁶⁰ The latter fact and – especially – the interdependence patterns of German financial institutions vis-à-vis the Southern euro area member states can, therefore, well explain Germany's commitment on establishing the banking union. However, it is not clear why, despite the substantial decrease in market pressures in the second half of 2012, Germany made concessions that in the case of the second pillar of the banking union – the Single Resolution Mechanism – went 'beyond what could be interpreted as strategic concessions and cheap side-payments'⁶¹. According to the research, the answer lays in the political legitimacy of its positions and the bargaining behaviour.

The research argues that Germany's retreat from the initial positions on the Single Resolution Mechanism can be explained by the 'rhetorical trap' of the German government when it committed to breaking the sovereign-bank nexus. Moreover, the entire EU bargaining process was facilitated by the open-ended definition of the 'banking union' and 'incomplete' decisions, which allowed different policy actors to agree on what was politically feasible at that time without betraying national interests. The 'constructive ambiguity' related to the finality of the banking

⁶⁰ Moody's (2012) Moody's changes the outlook to negative on Germany, Netherlands, Luxembourg and affirms Finland's Aaa stable rating. 23 July. Available from: https://www.moodys.com/research/Moodys-changes-the-outlook-to-negative-on-Germany-Netherlands-Luxembourg--PR_251214 [Accessed 4 February 2017].

⁶¹ Schäfer, D. (2016), p. 976.

union and its different elements helped to accommodate different visions without closing the doors for further integration that was not acceptable at that time.

Looking from a broader perspective, the analysis of the creation of the banking union allows drawing at least five general insights. First of all, although it might be rather obvious that a change in policy needs a trigger, it is not so clear when that trigger is sufficient for causing transformational change. On the one hand, an external shock to a system of interdependent EU Member States may create pressure for deepening integration. On the other, significant changes require sufficient attention of high-level political actors and shared understanding that the existing policy cannot accommodate this pressure without substantial alterations. Second, the analysed case re-confirms the dominance of the largest EU Member States in the EU decision-making process in general and the centrality of Germany more specifically. The banking union also suggests that the existing social norms in the EU decision-making process may actually prevent the most economically-powerful actors from imposing their preferences on the rest and, at the same time, constrain the majority of decision-makers from isolating the minority. An important related insight that can be drawn from the analysed case is that ‘ambiguity’ facilitates reaching politically difficult agreements. Finally, it might be argued that significant differences in preferences of the key policy actors on the one side and pressure for reaching agreements on the other lead to sub-optimal solutions.

Limitations and areas for further research

With a view to filling gaps in research on the timing and content of the banking union, the ambition of this work was twofold – theoretical and empirical. From an empirical point of view, the work aimed at shining new light on the post-crisis developments in the EU banking policy. For all the inevitable shortcomings, it also aimed at adding a theoretical contribution to the emerging literature on the

political economy of the banking union, the theory of the policy process, and the theoretical literature on European integration. Respectively, the advanced 'varieties', or 'ideal' types, of the banking union, the 'deterministic' interpretation of punctuated equilibrium theory (identification of conditions necessary for policy stability, incremental and transformational change) and the emphasis on the 'constructive ambiguity' related to the finality of the banking union, to the best of the author's knowledge, have appeared in this research for the first time.

The credibility of the findings of this work could, nevertheless, have been relatively strengthened if the research had not faced two fundamental limitations. First, the author had to deal with limited availability of empirical data on the preferences of the key actors. The fact that some national positions changed over time and that some governments had a very general stance on the creation of the banking union⁶² made this challenge even bigger than it had been initially expected. It is also important to mention the limited possibilities to test the existence of the 'rhetorical trap' and conduct a more precise (let alone a quantitative) assessment of changes in some of the proposed explanatory variables, first of all, the EU banking policy-making venue. Besides empirical challenges, the second limitation is related to the chosen strategy of 'parsimony', or 'minimal sufficiency', in explaining the process of the creation of the banking union as well as the overall search for general trends that could be applied outside of the EU banking policy domain. It required careful balancing between the chosen objective of providing a political science-inspired heuristic model for a general understanding of the creation of the banking union on the one hand and an accurate portrayal of what had actually happened on the other. These limitations, nevertheless, offer vast opportunities for further research.

First of all, with a view to explaining the timing of the decisions to deepen European integration and the related outcome of the EU bargaining process, the explanatory power of the advanced analytical frameworks and concepts still needs to be tested with respect to other cases in European integration. In this regard,

⁶² Regarding the latter example see, for instance, Skuodis, M. & Kuokštis, V. (2018) Explaining National Preferences in the New European Banking Policy Framework: The Case of Lithuania. To be published in *Journal of Baltic Studies*.

there is a particular need for better understanding of the conditions necessary for transformational (versus incremental) EU policy change and the role of norms in constraining power politics in the EU decision-making process. Second, the emerging research on the banking union still leaves a number of gaps related to this specific case. Although recent accounts have mostly focused on the creation of the first two pillars of the banking union, namely, the Single Supervisory Mechanism and the Single Resolution Mechanism, the existing literature still lacks research on the third pillar – the pan-European deposit insurance scheme. Similarly, there is still a gap in more formalised work on which elements of the banking union are necessary for it to bring more stability than national arrangements. Finally, the existing literature lacks better understanding on the influence of supranational actors, first of all the European Parliament and the ECB, on the content of the agreements.

Structure of the dissertation

The dissertation consists of four parts. The *first* part reviews several bodies of scholarly literature on the banking union and identifies its gaps. The *second* part introduces the research design. More specifically, it presents independent, explanatory variables and the theoretical framework, i.e. the main causal mechanisms that are most likely to explain, first, the timing of the decision to create the banking union and, second, its content or form. The *third* – empirical – part examines the timing of the banking union. Finally, the *fourth* continues with an explanation of the content of the agreements, including both the ‘breadth’ and ‘depth’ dimensions of the banking union. The research concludes with a summary of findings and discussion on the implications of the results.

About the author

Marius Skuodis is a PhD candidate at Vilnius University's Institute of International Relations and Political Science and Director of the International Relations Department at the Bank of Lithuania. In his professional capacity, he is responsible for the Bank's participation in the Eurosystem, the European System of Central Banks and the decision-making process within the EU, as well as cooperation with international financial institutions and other central banks. He represents the Bank at the EU Economic and Financial Committee, the ECB International Relations Committee, and the Monetary and Financial Committee of the Nordic-Baltic Constituency at the IMF.

In 2012–2015 at Vilnius University Marius Skuodis taught undergraduate level courses on Economic and Monetary Union (in English), Politics of Money and Finance (in English) and European Integration. In 2014–2015 he also worked as a Junior Researcher in a project funded by the Research Council of Lithuania ('Performance Priorities of the Lithuanian Government: Implementation Process and Results').

Education

- Since 2012 PhD Candidate in Social Science (Political Science), Institute of International Relations and Political Science, Vilnius University
- 2010–2012 MPA in Public and Economic Policy, London School of Economics and Political Science
- 2008–2010 MA (*Magna Cum Laude*) in Political Science (European Studies), Institute of International Relations and Political Science, Vilnius University
- 2004–2008 BA in Political Science, Institute of International Relations and Political Science, Vilnius University

Professional and academic experience

- Since 2015 Director, International Relations Department, Bank of Lithuania
- 2012–2016 Teaching Assistant, Institute of International Relations and Political Science, Vilnius University
- 2014–2015 Junior Researcher, Institute of International Relations and Political Science, Vilnius University
- 2012–2015 Senior Specialist, International Relations Department, Bank of Lithuania
- 2010 Board Member, State Studies Foundation
- 2009–2010 Analyst, Public Policy and Management Institute
- 2006–2010 Board Member, Lithuanian State Science and Studies Foundation
- 2008–2009 Chief Specialist, European Union Policy Department, Office of the Government of the Republic of Lithuania

Publications on the topic of dissertation

Skuodis, M. (2017) Playing the Creation of the European Banking Union: What Union for Which Member States? *Journal of European Integration*.

Skuodis, M. & Kuokštis, V. (2018) Explaining National Preferences in the New European Banking Policy Framework: The Case of Lithuania. To be published in *Journal of Baltic Studies*.

Other publications

Skuodis, M. (2015) Daugiabučių namų atnaujinimo programos įgyvendinimas 2008–2012 metais: kodėl nepavyko išjudinti renovacijos? Kn. Nakrošis, V., Barcevičius, E. ir Vilpišauskas, R. (sud.) *Kada reformos virsta pokyčiais? Politinis dėmesys, palaikymo koalicijos ir lyderystė A. Kubiliaus vyriausybės*

veiklos 2008–2012 m. laikotarpiu. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 45–88.

Skuodis, M. (2009) Naujųjų Europos Sąjungos valstybių narių gerovės režimų vieta tradicinių Europos socialinių modelių tipologijoje. *Filosofija. Sociologija*. 20(2), 130–143.

Selected presentations

Skuodis, M. (2017) The ECB and the Creation of the Banking Union: A Tale of Institutional Slippage? Paper presented at the conference ‘The Political Role of the European Central Bank in European Union Governance’, University of Duisburg-Essen, Duisburg, 5–6 April.

Skuodis, M. (2014) The Political Economy of the European Banking Union: What Union for Which Member States? Paper presented at the European Consortium for Political Research Joint Sessions Workshop (‘National versus Supranational Banking Supervision’), Salamanca, 10–15 April.

Skuodis, M. (2013) Missing elements of a federal Economic and Monetary Union. Presentation at the conference of the Latvian Institute of International Affairs ‘The Future Prospects of Latvia within the EU's Development: Discussions on Federalism and Its Meaning in Society’, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia, Riga, 1 November.