



Brüssel, 29.1.2014
SWD(2014) 31 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumentidele:

ETTEPANEK: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS

**ELi krediidasutuste vastupanuvõimet parandavate struktuurimeetmete kohta
ja**

**Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus
väärtpaberite kaudu finantseerimise tehingutest teatamise ja nende läbipaistvuse kohta**

{COM(2014) 40 final}

{COM(2014) 43 final}

{SWD(2014) 30 final}

1. SISSEJUHATUS

Viimastel kümnenditel on ELi finantssüsteem kiiresti kasvanud – märkimisväärselt hoogsamalt kui SKP. Suurenenud on ELi finantseerimisasutuste, eelkõige pankade mastaap, tegevusulatus ja komplekssus. Sellest tulenevalt on tekkinud suured universaalsed finantsteenuste pakkujad ning mitmesuguste teenuste pakkumine on koondunud ühte üksusesse või konsolideerimisgruppi. See areng võimaldas pankadel pakkuda oma klientidele suuremat valikut teenuseid ja vastata ka oma ülemaailmsete klientide üha keerukamatele vajadustele. Kasust hoolimata on ennenägematu ja erakorraline abi, mida riigid andsid finantskriisi järel pankadele ja mis hõlmas kogu sektorit, selgelt näidanud järjest suuremate finantsteenuste pakkujatega üha globaalsema ja lõimunuma finantssüsteemi kahjulikku mõju finantsstabiilsusele.

Euroopa Liit (edaspidi „EL”) ja selle liikmesriigid reageerisid finantskriisile pankade reguleerimise ja järelevalve põhjaliku läbivaatamisega. EL on algatanud panganduses mitu reformi, millega suurendatakse pankade vastupanuvõimet ja vähendatakse pankade võimaliku maksejõuetuse mõju.

Vaatamata laiaulatuslikule reformikavale tuntakse endiselt muret selle üle, et mõned pangad on headel aegadel haldamiseks, jälgimiseks ja järelevalveks jätkuvalt liiga suured ja kompleksed ning kriisi ajal endiselt raskesti solveeritavad. Mitu riiki on seetõttu otsustanud oma pankade struktuuri reformida või kaaluvad selle tegemist. Euroopa Parlament ja rahvusvahelised institutsioonid on rõhutanud struktuurireformide tähtsust pankrotti minemiseks liiga suurte¹ pankade probleemide lahendamisel.

Sellest lähtuvalt lõi volinik Barnier kõrgetasemelise eksperdirühma, mille eesistujaks sai Soome keskpanga president Erkki Liikanen. Eksperdirühma volitati hindama ELi pangandusektori struktuuri reformimise vajadust. Kõrgetasemeline eksperdirühm soovitas muuta kohustuslikuks oma arvel kauplemise ja muu suure riskiga kauplemistegevuse eraldamise ning nende tegevuste koondamise eraldiseisvasse pangagrupisisesse juriidilisse isikusse.

Käesolevas mõjuhinnangus hinnatakse pankrotti minemiseks liiga suurte pankade struktuuriga seotud probleeme (2. peatükk); määratakse kindlaks struktuurireformi eesmärgid (3. peatükk); tehakse kindlaks pankade struktuuri reformimise võimalused (4. peatükk) ning hinnatakse nende valikuvõimaluste kasulikkust ja kulusid ühiskonna seisukohast (5. peatükk). Peamiste tulemuste kokkuvõte on esitatud allpool.

2. PROBLEEMI KIRJELDUS

ELi pangandussüsteem on traditsiooniliselt olnud mitmekülgne. See on tugevus, kuid aja jooksul on turg arenenud ja tekkinud on mõned suured, kompleksed ja tihedalt seotud pangagrupid. Jae- ja äripangandus ning hulgi- ja investeerimispangandus on nendes pankades tavaliselt koondunud ühte üksusesse või üksteisega tihedalt seotud üksustesse, mille vastastikune mõju on vähe piiratud. Hoiuseid kaasavate pankadena on nad avatud võimalikule kahjulikule hoiuste väljavoolule. Selleks et tagada hoiustajate usaldus, on *de facto* paika pandud mitu otsest avalikku turvaabinõu (nt hoiusekindlustus) ja kaudset turvaabinõu (päästeabi). Avalike turvaabinõudega seoses võib aga öelda, et erinevate tegevuste piiramata

¹ Termin „pankrotti minemiseks liiga suur” hõlmab pankrotti minemiseks liiga tihedalt seotud, liiga kompleksseid ja liiga suure süsteemse tähtsusega asutusi. Vt Euroopa Komisjon (2013), „Structural reform in the EU banking sector: Motivation, Scope and Consequences”, European Financial Stability and Integration Report 2012 (3. peatükk), 24. aprill, SWD(2013) 156 final.

kooseksisteerimine soodustab mitmeid probleeme, mille hulgas on i) takistused nõuetekohasele solveerimisele ja maksevõime taastamisele; ii) moraalirisk, bilansimahu ülemäärane kasv ja ülekauplemine; iii) huvide konfliktid ja tehingutele orienteeritud pangakultuur ning iv) konkurentsimoonutused.

EL on juba käivitanud mitu reformi, mille eesmärk on suurendada pankade vastupanuvõimet ja vähendada pankade maksejõuetuse tõenäosust ja mõju. Reformid hõlmavad pankade maksevõime suurendamist (kapitalinõuete määrus ja direktiiv, CRR/CRDIV); pankade solveeritavuse suurendamist (pankade maksevõime taastamise ja solveerimise direktiiv, BRRD); hoiuste tagamise parandamist (lähivaadatud hoiuste tagamise skeemi direktiiv); tuletisinstrumentidega seotud riskidega tegelemist ja turu infrastruktuuri parandamist (Euroopa turu infrastruktuuri määrus ja finantsinstrumentide turgude direktiivi seonduvad muudatused). Selleks et peatada riigi rahandusega seotud riskide ja panganduse riskide negatiivsete mõjude vastastikuse ülekandumise tsükkel ning taastada usaldus euro ja pangandussüsteemi vastu, on Euroopa Komisjon kutsunud üles arendama edasi pangandusliitu, mis hõlmab ELi kõigi pankade suhtes kohaldatavaid ühtseid eeskirju ning ühtset järelevalvemehhanismi ja ühtset solveerimismehhanismi, mis on euroala liikmesriikidele kohustuslikud ja milles kõik ülejäänud liikmesriigid võivad vabatahtlikult osaleda.

Vaatamata sellele laiaulatuslikule reformikavale väljendavad paljud reguleerimis- ja järelevalveasutused ning teadlased endiselt muret selle üle, et suurimad pangagrupid on headel aegadel haldamiseks, jälgimiseks ja järelevalveks jätkuvalt liiga suured ja kompleksed ning kriisi ajal võib-olla raskesti solveeritavad. Struktuurireforme on seetõttu soovitatud kui vahendit, mis toetaks eespool kirjeldatud probleemide lahendamist. Struktuurireformid võiksid näiteks täiendada praegust regulatiivsete reformide kava. Järelevalveasutustele / pädevatele solveerimisasutustele antakse juba CRR/CRDIV ja BRRDga õigus sekkuda ja ennetada pangakriise finantseerimisasutuse restruktureerimise ja/või solveerimise teel, lähtudes usaldatavuse või solveeritavusega seotud murest. Struktuurireformid võiksid neid regulatiivseid reforme täiendada ja muuta need liiga suurte ja komplekssete pankade jaoks tulemuslikumaks. Struktuurireform suurendaks näiteks ametiasutuste valikuvõimalusi suurte pangagruppidega tegelemisel. Nii saaks tegeleda otse ka grupisisese kompleksusega, grupisiseste toetustega ja liiga suurte riskide võtmist soodustavate stiimulitega. Lisaks on struktuurireformidel ka laiemad eesmärgid, näiteks selle tagamine, et hoiuseid kaasavat pankka ei mõjuta liigselt lühikestele tähtaegadele orienteeritud kauplemiskultuur ja huvide konfliktid, mis on klientidele kahjulikud. Piiratud arvu pankrotti minemiseks liiga suurte pankade struktuuri reformimisega kaasnevad muudatused võiksid seetõttu olemasolevaid volitusi täiendada.

3. SUBSIDIAARSUSE ANALÜÜS

Ühe rohkem liikmesriike viivad praegu erineval kujul ellu nende jurisdiktsiooni kuuluvate pankade struktuuri reforme. Pidades silmas, et Euroopa Liidu toimimise lepingus on sätestatud põhivabadused, võivad vasturääkivad riiklikud õigusaktid mõjutada kapitali liikumist ja turuosaliste otsuseid tegevuskoha kohta ning kahjustada ka kogu siseturul kohaldatavate ühtsete eeskirjade loomisel tehtavaid jõupingutusi. Tekkida võivad ka järelevalvega seotud eriprobleemid, eelkõige piiriüleste pankade jaoks.

Seetõttu on vaja Euroopa tasandi meetmeid.

4. EESMÄRGID

Struktuurireformi üldeesmärk on esiteks süsteemse ebastabiilsuse riski vähendamine, vähendades riski, et pangad kasvavad või tahavad kasvada pankrotti minemiseks liiga suureks, liiga kompleksseks ja liiga tihedalt seotuks. Struktuurireformi peamine eesmärk on muuta pangad, kes pakuvad reaalmajandusele põhiteenuseid, sise- ja välisšokkidele vastupidavamaks ja maksejõuetuse korral paremini solveeritavaks ning vähendada seega tulevaste finantskriiside tõsidust. Teine üldeesmärk on ühtse turu killustatuse vähendamine. Paljud pangad, keda struktuurireformi käsitlevad õigusaktid mõjutavad, tegutsevad piiriüleselt ja soovivad lõigata kasu ühtse finantsturuga kaasnevatest võimalustest. Struktuurireformi käsitlev ühine õigusraamistik aitaks vältida siseturu killustumist ja parandada tulevase ühtse järelevalvemehhanismi ja tulevase ühtse solveerimismehhanismi tõhusust.

Need struktuurireformi üldeesmärgid hõlmavad järgmiseid konkreetsemaid eesmärke: 1) lihtsustada pankade solveerimist ja maksevõime taastamist; 2) lihtsustada haldamist, jälgimist ja järelevalvet; 3) vähendada moraaliriski; 4) vähendada huvide konflikte ja parandada panganduskultuuri; 5) vähendada kapitali ja vahendite väärpaigutamist ja 6) suurendada konkurentsi.

Tulevased hindamised põhineksid järgmistel mõõdetavatel tegevuseesmärkidel: 1) kaudsete riiklike toetuste suuruse vähendamine (kajastub pankrotti minemiseks liiga suurte pankade rahastamiskulu eelises); 2) pankrotti minemiseks liiga suurte pankade ülekauplemise kahandamine (ja finantssektorivälistele klientidele antavate laenude suhtelise osatähtsuse suurendamine).

5. POLIITIKAVÕIMALUSED

Pankade struktuuri reformimiseks on vaja otsust selle kohta, millised tegevused on vaja eraldada ja mil määral. Aruande 4. peatükis on sel põhjusel esitatud iga valdkonna jaoks mitu valikuvõimalust. Nende kombineerimise teel saab mitmesuguseid reformimise võimalusi, mida võrrelda lähtestsenaariumiga (ELi tasandil uute poliitikameetmete mittevõtmine) ja üksteisega.

Tegevus

ELi suured pangagrupid tegelevad tänapäeval mitmekülgse pangandustegevusega, mille hulka kuulub jae- ja äripangandus, aga ka hulgi- ja investeerimispanandus. Jae- ja äripangandus hõlmab muu hulgas kindlustatud hoiuste kaasamist, kodumajapidamistele ja VKEdele laenude andmist ning maksesüsteemiteenuste pakkumist. Hulgi- ja investeerimispanandus hõlmab näiteks väärtpaberite emissiooni tagamist, turutegemist, maaklerteenuseid ja oma arvel kauplemist. Aruandes vaadeldakse kolme stiliseeritud võimalust tegevuste eraldamiseks:

- (1) **„väike” kauplev üksus ja „suur” hoiuseid kaasav üksus:** esimese äärmusliku võimaluse puhul eraldatakse suure hoiuseid kaasava üksuse tegevusest ainult suhteliselt väike arv kauplemistegevusi, nimelt sellist liiki kauplemine, mille korral kauplejad spekulatsioonil turgudel panga kapitali ja laenatud raha kasutades ning teevad seda üksnes kasumi teenimise eesmärgil ja ilma et see oleks seotud klientide nimel kauplemisega (see on oma arvel kauplemine);
- (2) **„keskmise suurusega” kauplev üksus ja „keskmise suurusega” hoiuseid kaasav üksus:** teise võimaluse puhul lisatakse eespool nimetatud tegevuste hulka turutegemine, kompleksed tuletisinstrumentid ja keerukas väärtpaberistamine; ning
- (3) **„suur” kauplev üksus ja „väike” hoiuseid kaasav üksus:** selle võimaluse puhul on ette nähtud kogu hulgi- ja investeerimispananduse eraldamine.

Eraldamise ulatus

Eraldamise ulatuse kindlaksmääramisel tuleb esiteks kaaluda kolme üldist võimalust: i) raamatupidamisarvestuse eraldamine, ii) funktsioonide eraldamine konsolideerimisgrupi ümberkorraldamise kaudu ja iii) omandisuhete eraldamine või teatavate äriiliinide keelamine. Need eraldamise võimalused on erineva ulatusega ja mõjutavad pankade äristruktuuri erineval määral.

Raamatupidamisarvestuse eraldamine (mis kohustab panku avaldama rohkem teavet eri äriiliinide kohta) ei aita tõenäoliselt saavutada eespool kirjeldatud eesmärke ja jäetakse seetõttu kõrvale. Funktsioonide eraldamine konsolideerimisgrupi ümberkorraldamise kaudu tähendab, et pangagrupp peaks koondama eri äriüksuste tegevuse eraldiseisvatesse tütarettevõtjatesse (juriidilised isikud), kuid saaks jätkata klientidele mitmekülgsete pangandusteenuste pakkumist (struktureeritud universaalpangandus). Aruandes kaalutakse kahte konsolideerimisgrupi ümberkorraldamise võimalust, mis põhinevad ümberkorraldamise õiguslikel, majanduslikel ja juhtimisalastel eeskirjadel (vähene vs. rangem ümberkorraldamine). Omandisuhete eraldamine tähendab, et teatavate äriiliinidega peaksid tegelema ettevõtjad, kes ei ole pangagrupiga seotud. Aruandes vaadeldavad kolm võimalust on:

- (1) **konsolideerimisgrupi ümberkorraldamine grupiseste sidemete piiramisega vastavalt kehtivatele eeskirjadele:** õiguslik eraldamine nõuaks sel juhul eraldiseisva juriidilise isiku loomist. Majanduslik eraldamine piirduks majanduslike ja juhtimisalaste nõuetega, mis tulenevad praegu sellest õigusliku eraldamise ulatusest;
- (2) **konsolideerimisgrupi ümberkorraldamine grupiseste sidemete rangema piiramisega:** tulemuslikum tegelemine grupiseste rahastamistoetustega eeldab selle võimaluse puhul konsolideerimisgrupi tunduvalt ulatuslikumat ümberkorraldamist õiguslikust, majanduslikust ja/või juhtimise seisukohast (nt omandisuhteid ja grupiseste riskide kontsentreerumise piiranguid käsitlevaid eeskirju); ning
- (3) **omandisuhete eraldamine:** selle võimaluse puhul ei tohi pangagrupid teatavate tegevustega tegeleda. Kui nad tegelevad praegu selliste tegevustega, peaksid nad nendest loobuma või need lõpetama.

Reformimise võimalused

Eelneva põhjal on eraldatavaid kauplemis- ja kapitaliturgude tegevusi ning eraldamise ulatust kombineerides võimalik saada üheksa stiliseeritud võimalust, mis on esitatud tabelis 1. Komisjoni talitused on esitanud struktuurireformi käsitlevad ettepanekud ja/või seadusandlikud algatused tabeli kujul võimaluste piires ja üksnes näitlikustamise eesmärgil.

Tabel 1. Valikuvõimaluste ülevaade

Tegevus / eraldamise ulatus	Funktsioonide eraldamine 1 (SUB) <i>Kehtivad nõuded</i>	Funktsioonide eraldamine 2 (SUB+) <i>Rangemad nõuded</i>	Omandisuhete eraldamine <i>Omandisuhete eraldamine</i>
Väike kauplev üksus / suur hoiuseid kaasav üksus <i>Nt oma arvel kauplemine + riskifondidega seotud riskid</i>	võimalus A	võimalus B [≈ FR, DE lähtestsenaarium]	võimalus C [≈ US Volcker]
Keskmise suurusega kauplev üksus / keskmise suurusega hoiuseid kaasava üksus <i>Nt oma arvel kauplemine + turutegemine</i>	võimalus D	võimalus E [≈ kõrgetasemeline eksperdirühm; ≈ FR, DE laiaulatuslikuma eraldamise korral]	võimalus F
Suur kauplev üksus / väike hoiuseid kaasava üksus <i>Nt kogu investeerimispanangustegevus</i>	võimalus G	võimalus H [≈ US finantsvaldusettevõtja; ≈ UK]	võimalus I [≈ Glass-Steagall; ≈ UK range eraldamine]

Rakendamisega seotud küsimused

Mõjuhindangus võrreldakse tabelis 1 esitatud valikuvõimaluste ning muutumatu poliitika kasulikkust ja kulusid ühiskonna seisukohast. Peale selle vaadeldakse mõjuhindangus ka rakendamisega seotud kolme küsimust, mis esinevad kõigi võimaluste puhul:

- **reformiga hõlmatud asutused:** struktuuri reformimise algatus peaks keskenduma põhimõtteliselt ainult pankrotti minemiseks liiga suurtele pankadele, mistõttu hõlmaks see ainult väikest osa ELi rohkem kui 8 000 pangast. Reform ei mõjuta niisiis väikeseid ühistu- ja hoiupanku, kellel on tähtis roll kohalike kogukondade ja väikeettevõtjate rahastamisvajaduste rahuldamisel. Aruandes hinnatakse pankade valimisel kasutatavate piirmäärade kindlaksmääramise eri võimalusi. Järeldatakse, et piirmäärad tuleks kehtestada lähtuvalt süsteemse riski näitajast ja raamatupidamisepõhistest meetoditest. Struktuurireformi kohaldataks peale Euroopa kõigi süsteemselt oluliste pankade ka nende pankade suhtes, kelle kauplemistegevuse mahu absoluutnäitaja on suurem kui piirmäär 70 miljardit eurot ja suhteline näitaja suurem kui piirmäär, milleks on 10 % varade koguväärtusest. Põhimõtteliselt jääksid kõrvale pangad, kelle varade väärtus on väiksem kui 30 miljardit eurot. Komisjon hindab varasemate andmete põhjal, et struktuurne eraldamine võib tegelikkuses puudutada 29 kõige suuremat ja komplekssemat panka Euroopas;
- **järelevalveasutuste roll:** järelevalveasutuste roll reformiga hõlmatud asutuste ja võimalike eraldatavate tegevuste läbivaatamisel on omaette teema. Reformiga hõlmatud asutustega seoses tuleb märkida, et piirmäärade põhjal ei pruugi alati olla võimalik selgitada välja n-õ õiged asutused. Selleks et tagada, et reform hõlmab õigeid panku, peaks neid panku hindav järelevalveasutus, keda eespool kirjeldatud piirmääradest lähtuvalt võib eraldamine puudutada, saama teataval määral ise otsustada. Kui olukord seda nõuab, peaks järelevalveasutusel olema otsustusõigus ka eraldatavate tegevuste puhul. Poliitilistel, praktilistel ja õiguslikel põhjustel peab

järelevalveasutuse otsustusõigus põhinema kindlatel eeskirjadel ja olema piiratud. Vastasel juhul võivad tulemused siseturul olla ebahühtlased. Aruandes tuuakse välja mitu põhimõtet, millel mõlema võimalusega kaasnev järelevalveprotsess põhineb, selleks et tagada, et see ei põhjusta siseturul moonutusi; ning

- **rakendamise ajakava:** ükskõik kui kasulik struktuurne eraldamine ühiskonnale on, kaasnevad sellega erakulud. Lisaks võtab olemasolevate varade ja kohustuste ülekandmine võimalikule uuele eraldiseisvale juriidilisele isikule aega. EL on teinud seonduvates valdkondades või teeb lähiajal mitu algatust, sealhulgas Basel III, BRRD ja ühtne solveerimismehhanism, mida ei hakata täielikult kohaldama enne 2018. või 2019. aastat. Aruandes järeldatakse, et tulevase struktuurireformi algatuse elluviimiseks tuleks ette näha sarnane üleminekuperiood.

6. REFORMIMISE VÕIMALUSTE MÕJU JA VÕRDLU

Aruande 5. peatükis hinnatakse ja võrreldakse kvalitatiivselt erinevaid eespool kindlaks tehtud reformimise võimalusi. Valikuvõimaluste võrdlemisel kasutatakse kahte kriteeriumi. Esimene – tulemuslikkus – näitab reformi konkreetsete eesmärkide (nt solveeritavuse lihtsustamine) saavutamise ulatust. Teine – tõhusus – näitab reformimise eri võimaluste rakendamise kulusid ühiskonnale (peamiselt saamata jäänud mastaabi- ja mitmekülgussääst). Kolmas – sidusus – näitab, mil määral konkreetne reformimise võimalus on laias laastus kooskõlas komisjoni üldiste poliitikaeesmärkidega ja täiendab praegust reformikava. Kuna kõik võimalused on nende eesmärkidega üldjoontes kooskõlas, ei kasutata seda kriteeriumi valikuvõimaluste hindamiseks.

Hinnang reformimise võimalustele, mis põhinevad konsolideerimisgrupi ümberkorraldamisel kehtivate eeskirjade järgi

Võimalustega A, D ja G kaasneks kaupleva üksuse teataval määral eraldamine, kuid need võimalused võivad osutada struktuurireformi konkreetsete eesmärkide (solveeritavuse ja jälgimise lihtsustamine, moraalariski, huvide konfliktide, kapitali ja vahendite väärpaigutamise vähendamine ning konkurentsi suurendamine) saavutamisel mittetulemuslikuks ja jäetakse seetõttu kõrvale. Selle põhjuseks on asjaolu, et konsolideerimisgrupi ümberkorraldamine üksi ei lõika kaupleva tütarettevõtja ja hoiuseid kaasava tütarettevõtja vahelisi majanduslikke ja tegevuslikke sidemeid tulemuslikult läbi.

Hinnang reformimise võimalustele, mis põhinevad konsolideerimisgrupi ümberkorraldamisel rangemate eeskirjade järgi

Võimalused, mis põhinevad konsolideerimisgrupi ümberkorraldamisel rangemate eeskirjade järgi (B, E ja H), vastavad enam-vähem reformidele, mida ELi liikmesriigid on praegu ellu viimas või mida kõrgetasemeline eksperdirühm on soovitanud. Need võimalused lõikaksid kaupleva tütarettevõtja ja hoiuseid kaasava tütarettevõtja vahelised majanduslikud ja tegevuslikud sidemed tulemuslikult läbi. Need võimaldaksid aga pangagrupidel tegeleda edasi mitmesuguste tegevustega, kuigi mõned tegevused tuleks üle viia eraldiseisvatesse grupisisestesse juriidilistesse isikutesse (struktureeritud universaalpangandus). Aruandes leitakse, et nimetatud kolmest võimalusest on ELi tingimustes parim E ja et selle rakendamine oleks märkimisväärselt parem kui muutmatu poliitika jätk. Võimalusega E kaasneb suurem kasu kui võimalusega B, sest B puhul on tegevuste ulatus väiksem. E on ka parem kui H; lisategevused ei tooks tõenäoliselt eriti palju suuremat kasu, kuid põhjustaksid täiendavaid kulusid.

Hinnang reformimise võimalustele, mis põhinevad omandisuhete eraldamisel

Võimalused C, F ja I võivad konkreetsete eesmärkide saavutamisel osutada kõige tulemuslikumateks. Ühiskonna seisukohast võivad nendega kaasneda aga suurimad kulud, mis on seotud saamata jääva mitmekülgussäästuga. Aruandes järeldatakse, et võimalusest C tulenev kasu ühiskonnale on kuludest suurem, sest selle puhul tegeletakse oma arvel kauplemisega seotud riskide, keerukuse ja seotusega (oma arvel kauplemine on olemuslikult riskantne ja selle puhul võivad esineda huvide konfliktid) ühiskonnale märkimisväärseid kulusid tekitamata (arvestades et see ei toeta majanduse rahastamist). Võimaluste F ja I kohta on keerulisem väita, et kasu on kuludest oluliselt suurem. Praeguste majandusteadmiste ja tõendite juures ning suhteliselt suurt ebakindlust silmas pidades tundub asjakohane olla omandisuhete eraldamise puhul tegevuste (v.a oma arvel kauplemine) ulatusega seoses ettevaatlik. Aruandes leitakse seetõttu, et ainult võimaluse C puhul on ühiskonna kasu ja kulud netoarvestuses hästi tasakaalus ja et üksnes seda tasuks edasi uurida.

Parimate valikuvõimaluste võrdlus

Aruandes võrreldakse niisiis lähemalt võimaluste C ja E kasu ja kulusid ühiskonnale. Leitakse, et kuna võimaluse C puhul on tegevuste ulatus kitsam, kaasneb sellega vähem kasu kui võimalusega E. Võimalusega E võivad aga laiemate tegevusulatusete tõttu kaasneda ühiskonna seisukohast suuremad kulud ja see mõjutaks rohkem saamata jäävat mitmekülgussäästu. Võimaluse E kasu oleks ühiskonnale aga tänu märkimisväärselt laiemale tegevusulatusetele siiski suurem, mistõttu võib seda tõhususega kaasnevatest piiratud lisakuludest hoolimata pidada tulemuslikumaks.

Aruandes järeldatakse aga, et võimaluse C piiratud tulemuslikkust võib saada suurendada ja selle võib tuua võimalusele E lähemale. Võimalust C võiks näiteks täiendada lisategevuste, eelkõige turutegemise, komplekssete tuletisinstrumentide ja keeruka väärtpaberistamise tagantjärele (kuid eeskirjadel põhineva) eraldamisega (võimalus C+). Samamoodi saab võimaluse E puhul alandada võimalikke tõhususega seotud kulusid, kui neid peetakse ülemäärasteks (nt kui kasutatakse eeskirjadepõhist järelevalveprotsessi ja eraldamise nõuet ei kohaldataks teatavate selliste tegevuste suhtes, mille turud ei ole eriti sügavad ja/või likviidsed; võimalus E-).

On ka muid viise võimaluste enam-vähem võrreldavaks muutmiseks. Enne nende aktsepteeritavate ja põhjendatud võimaluste vahel valiku tegemist tuleb aga võtta arvesse poliitilisemat laadi kaalutlusi, näiteks kooskõla teiste poliitikaeesmärkidega, reformi ajastust, selle rakendamise raskusi, kaasseadusandjate eeldatavaid arvamusi ja seisukohti. Sel põhjusel ei märgita aruandes, milline võimalus on eelistatud.

Rakendamisega seotud küsimused

Vaadeldavate võimalustega on seotud tegevuslikud raskused. Võimaluse C+ rakendamise peamine raskus tuleneb asjaolust, et oma arvel kauplemist on raske määratleda ja turutegemisest lahutada. See muudab rakendamise ja selle järelevalve kulukaks, eriti, kui valitakse võimalus C, mis eeldab täielikku eraldamist. Võimaluse E- puhul on suurim raskus seotud õiguslike, majanduslike, juhtimisalaste ja tegevuslike olemuslikult läbipaistmatute grupisidest sidemete haldamise ja jälgimisega.

Kvalitatiivse hindamise toetamine

Esialgse mõjuhinnangu mitut tähtsat osa on põhjalikult kvantitatiivselt modelleeritud või analüüsitud. Esiteks hinnati kvantitatiivse analüüsi käigus kaudsete toetuste taset. Leiti, et kaudsed toetused on märkimisväärsed ja sõltuvad panga suurusest, teiste pankadega seotuse määrast, finantsvõimenduse tasemest ja selle riigi reitingust, kus asub peakontor. Teiseks on piirmäärade arvutamisel tehtud tööd kasutatud Euroopa asjaomaste pangagruppide

kindlaksmääramiseks. Kolmandaks analüüsiti investeerimist ja äripangandustegevust toetavaid suhtelisi majanduslikke stiimuleid ning leiti, et on olemas regulatiivsed stiimulid, mis soodustavad pankade tegelemist pigem kauplemistegevuse kui hoiuste kaasamisega.

Selleks et toetada reformimise võimaluste kvalitatiivset hinnangut, on komisjoni talitused püüdnud mõõta nii palju kui võimalik mõnesid kulusid ja hüvesid, mis võivad struktuurse eraldamisega kaasneda. Kuna pangandus on olemuslikult keeruline ja eriline ning arvestades et kasu ja kulud on sageli dünaamilised, ei ole olemas sellist kvantitatiivset mudelit, mis võimaldaks struktuuri reformimise ettepanekute kasu ja kulusid ühiskonnale täielikult hinnata. Seda raskendab ka andmete puudus. Komisjoni talitused on üritanud mõningaid kulusid (pankade rahastamisega seotud erakulud) ja hüvesid hinnata. Hoolimata meetodite ja andmete piiratusest, millest oli juttu eespool, on tulemused kooskõlas kvalitatiivse analüüsi järeldustega, mille kohaselt tooks kauplemistegevuse eraldamine majanduslikku kasu, näiteks vähendaks pangandussüsteemi kogukahjumit.

Lisaks kutsusid komisjoni talitused sidusrühmadega konsulteerimise käigus ELi panku üles modelleerima ja hindama stiliseeritud struktuurireformi stsenaariumide mõju grupi bilansile, kasumiaruandele ja mõnele teisele muutujale. Vastas väga vähe pangagruppe. Vastanute matkemodelleeritud mõjud erinesid märkimisväärselt ja ei olnud sisult järjekindlad.

Sidusrühmade seisukohad ja mõju

Käesoleva aruande ettevalmistamise käigus korraldasid komisjoni talitused 2013. aasta kevadel avaliku konsultatsiooni sidusrühmadega. Komisjoni talitustele laekus üle 500 vastuse, sealhulgas märkimisväärne kogus vastuseid üksikisikutelt ja tarbijate ühendustelt. Vastustest paistab silma lõhe pankade ning tarbijate ja üksikisikute vastuste vahel. Väga suur osa pankadest on struktuurse eraldamise vastu, tarbijad ja üksikisikud on aga valdavalt selle poolt. See erinevus kajastub vastustes küsimustele struktuurimeetmete liigi ja tugevuse ning eraldatavate tegevuste kohta. 2012. aasta sügisel korraldasid komisjoni talitused avaliku konsultatsiooni ka kõrgetasemelise eksperdirühma aruande üle.

7. JÄLGIMINE JA HINDAMINE

Jälgimine toimub meetmete järk-järgulise käivitamise perioodil. Kõigi uute seadusandlike meetmete järelhindamine on komisjoni prioriteet. Hindamine peaks kava järgi toimuma ligikaudu nelja aasta möödumisel rakendamise tähtjast. Ka peatselt esitatavat ettepanekut hinnatakse pärast vastuvõtmist põhjalikult, selleks et uurida muu hulgas selle tulemuslikkust ja tõhusust käesolevas aruandes kirjeldatud eesmärkide saavutamisel ning otsustada, kas vaja on uusi meetmeid või muudatusi.

Hindamisel võib kasutada riikide keskpankade, riiklike reguleerimisasutuste, Euroopa asutuste, näiteks EKP, EBA ja ESRNi ning rahvusvaheliste institutsioonide, näiteks BISi, OECD, IMFi ja FSB andmeid. Asjakohaseid andmeid võivad koguda ka asjaomased turuosalised või vahendajad. Ettepanekut võib hinnata näiteks järgmiste näitajate põhjal: nende pankade arv ja koguvarad, kelle suhtes struktuurse eraldamise nõuet kohaldatakse; kauplemis- ja laenuandmistegevus, hinnangulised kaudsed riiklikud toetused ning kunstlike rahastamiskulu eeliste vähendamine.