

Brüsszel, 29.1.2014  
SWD(2014) 31 final

**BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM**

**A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA**

*amely a következő dokumentumokat kíséri*

**Javaslat**

**AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE**

**az uniós hitelintézetek ellenálló képességét fokozó strukturális intézkedésekről**

**és**

**Javaslat**

**AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE**

**az értékpapír-finanszírozási ügyletek bejelentéséről és átláthatóságáról**

{COM(2014) 40 final}

{COM(2014) 43 final}

{SWD(2014) 30 final}

## 1. BEVEZETÉS

Az EU pénzügyi rendszerének mérete az elmúlt évtizedek során gyorsan, a GDP növekedési ütemét jelentősen meghaladva nőtt. Az uniós pénzügyi intézmények, mindenekelőtt a bankok méretüket, hatókörüket és összetettségüket tekintve egyaránt növekedtek. Ez olyan, nagyméretű pénzügyi intézmények kialakulásához vezetett, amelyek kvázi egyablakos ügyintézési pontként működnek, vagyis egy jogalanyon vagy csoporton belül szolgáltatások széles körét nyújtják. Ez a folyamat lehetővé tette a bankok számára egyrészt azt, hogy szolgáltatások szélesebb körét nyújtsák ügyfeleiknek, másrészt pedig azt, hogy megfeleljenek globális ügyfelek egyre összetettebb igényeinek. Mindezen előnyöktől függetlenül a pénzügyi válságot követően a bankoknak nyújtott, az egész ágazatra kiterjedő példátlan és rendkívüli állami támogatás jól mutatta, hogy az egyre nagyobb pénzügyi szolgáltatókból álló, egyre inkább globális és integrált pénzügyi rendszer negatív hatásokat gyakorol a pénzügyi stabilitásra.

A pénzügyi válságra reagálva az Európai Unió (EU) és tagállamai azon munkálkodnak, hogy alapjaiban átdolgozzák a pénzügyi szabályozást és felügyeletet. A bankrendszer terén az EU számos reformot kezdeményezett a bankok ellenálló képességének javítása és az esetleges bankcsődök hatásának mérséklése érdekében.

E széles hatókörű reformterv ellenére tovább élnek azok az aggályok, miszerint egyes bankok túlságosan nagyok és összetettek maradnak ahhoz, hogy a kedvező időszakokban megfelelően lehessen őket irányítani, ellenőrizni és felügyelni, a kedvezőtlen időszakokban pedig továbbra is kihívást jelentene a szanálásuk. Ezért több ország a bankok szerkezetének megreformálása mellett döntött vagy mérlegeli ilyen reformok bevezetését. Az Európai Parlament és nemzetközi intézmények egyaránt kiemelték a strukturális reformok szerepét a csődhöz túl nagy<sup>1</sup> bankok problémáinak kezelésére.

Ebben az összefüggésben Michel Barnier biztos magas szintű szakértői csoportot hozott létre a Finn Nemzeti Bank kormányzója, Erkki Liikanen elnökletével. A csoport feladata annak felmérése volt, hogy szükség van-e az uniós bankszektor strukturális reformjára. A magas szintű szakértői csoport ajánlásában a saját számlás kereskedés és más, magas kockázatú kereskedési tevékenységek kötelező, a bankcsoporton belüli különálló jogalanyhoz történő elkülönítése szerepelt.

Ez a hatásvizsgálat értékeli a csődhöz túl nagy bankok vállalati struktúrájához kapcsolódó problémákat (2. fejezet); meghatározza a strukturális reform célkitűzéseit (3. fejezet); azonosítja a bankok szerkezetének megreformálása szempontjából mérlegelt lehetőségek körét (4. fejezet), valamint megvizsgálja e reformlehetőségek társadalomra gyakorolt hasznát és költségeit (5. fejezet). A hatásvizsgálat főbb megállapításait az alábbiakban foglaljuk össze.

## 2. A PROBLÉMA MEGHATÁROZÁSA

Az EU bankrendszere hagyományosan sokszínű, ez fontos erőforrás. Idővel azonban a piac alakulása révén még így is létrejött néhány nagy, összetett és összekapcsolódott bankcsoport. Ezek a bankok tipikusan egy vállalati egységben, illetve olyan, szorosan kapcsolódó egységekben kombinálják a lakossági és a kereskedelmi banki tevékenységeket, valamint a bankközi és befektetési banki tevékenységeket, amelyek esetében az interakciókra vonatkozó

<sup>1</sup> A „túl nagy a csődhöz” fogalmába beleértendők a következők is: más intézményekkel túlságosan összekapcsolódott a csődhöz, túl összetett a csődhöz, illetve rendszerszinten túl fontos a csődhöz. Lásd az Európai Bizottság 2012. évi európai pénzügyi stabilitási és integrációs jelentésének 3. fejezetét: „Structural reform in the EU banking sector: Motivation, Scope and Consequences” (SWD(2013) 156 final, 2013.4.24.).

megszorítások korlátozottak. Betétgyűjtéssel foglalkozó bankként jellegükből adódóan ki vannak téve a potenciálisan káros hatású bankpániknak. A betétesek bizalmának megerősítése érdekében számos explicit állami védőháló (pl. betétbiztosítás) és implicit védőháló (bankmentés) került bevezetésre. Az állami védőhálók fényében azonban a tevékenységek korlátlan kombinálhatósága több problémához is hozzájárul, többek között a következőkhöz: i) a rendezett szanálás és helyreállítás akadályozása; ii) erkölcsi kockázat, a mérleg túlzott növekedése és túlzott volumenű kereskedés; iii) összeférhetetlenség és tranzakcióorientált banki kultúra; valamint iv) a verseny torzulása.

Az EU számos reformot kezdeményezett a bankok ellenálló képességének javítása és a banksődök valószínűségének és hatásának mérséklése érdekében. E reformok közé tartozik a bankok fizetőképességének javítása (a tőkekövetelményekről szóló rendelet és irányelv, CRR/CRD IV); a bankok szanálhatóságának javítása (a bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelv, BRRD); jobb betétbiztosítás (a betétbiztosítási rendszerekről szóló, felülvizsgált irányelv, DSG); a derivatívák kockázatának kezelését és a piaci infrastruktúrák javítását célzó intézkedések (az európai piaci infrastruktúra-rendelet (EMIR) és a pénzügyi eszközök piacairól szóló irányelv (MiFID) kapcsolódó felülvizsgálatai). Emellett az államadósság alakulása és a banki kockázatok közötti negatív visszacsatolási spirál megtörése, valamint az euróba és a bankrendszerbe vetett bizalom helyreállítása érdekében az Európai Bizottság a bankunió továbbfejlesztésére szólított fel, ennek része az egész EU-ban minden bankra alkalmazandó egységes szabálykönyv, az egységes felügyeleti mechanizmus és az egységes szanálási mechanizmus, amelyek kötelezőek lesznek az euróövezet tagjai számára, minden más tagállam pedig önkéntes alapon vehet részt bennük.

E széles hatókörű reformterv ellenére számos szabályozó, felügyeleti és tudományos szerv továbbra is aggályait fejezi ki azt illetően, hogy a legnagyobb bankcsoportok túlságosan nagyok és összetettek maradnak ahhoz, hogy a kedvező időszakokban megfelelően lehessen őket irányítani, ellenőrizni és felügyelni, a kedvezőtlen időszakokban pedig kihívást jelenthet a szanálásuk. Ezért a fent vázolt problémák kezelésének kiegészítő eszközeként strukturális reformjavaslatok kerültek előterjesztésre. Strukturális reformokkal kiegészíthető lenne például a jelenlegi szabályozási reformterv. A CRR/CRD IV és a BRRD már hatáskörrel ruházta fel a felügyeleti szerveket / illetékes szanálási hatóságokat, hogy prudenciális vagy szanálhatósággal kapcsolatos aggályok esetén beavatkozzanak, és a pénzügyi intézmény szerkezetátalakítása és/vagy szanálása révén elejét vegyék a bankválságoknak. E szabályozási reformokat kiegészíthetnék a strukturális reformok, növelve ezáltal hatékonyságukat a túl nagy és túl összetett bankok vonatkozásában. A strukturális reform kibővíti például a bajban lévő bankcsoportok kezelése esetén a hatóságok rendelkezésére álló lehetőségek körét. Emellett a strukturális reform révén közvetlenül kezelhető a csoporton belüli komplexitás, a csoporton belüli leányvállalatok és a túlzott mértékű kockázatvállalás irányába ható ösztönzők kérdése. A strukturális reformok továbbá célkitűzések szélesebb körét célozzák, például annak biztosítását, hogy a betétgyűjtéssel foglalkozó bankra ne hasson indokolatlanul nagy mértékben a rövid távra összpontosító kereskedési kultúra, valamint hogy a bank ne legyen hajlamos az ügyfeleket hátrányosan érintő összeférhetetlenségre. A mérlegelés tárgyát képező, csódhöz túl nagy bankok kis csoportjára alkalmazott strukturális reform által okozott változások így kiegészítenék a meglévő hatásköröket.

### **3. A SZUBSZIDIARITÁS ELEMZÉSE**

Egyre több tagállam vezet be saját területén a bankokra vonatkozó, különböző strukturális reformokat. Tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésben (EUMSZ) foglalt alapvető szabadságokra, az egymástól eltérő nemzeti jogszabályok hatással lehetnek a tőkemozgásokra és a piaci szereplők letelepedési döntéseire, és alááshatják a belső piac

egészén alkalmazandó egységes szabálykönyv létrehozását. Emellett speciális felügyeleti problémákat okozhatnak a több országban tevékenykedő bankok esetében.

Európai szintű fellépésre van tehát szükség.

#### 4. CÉLKITŰZÉSEK

A strukturális reform általános célkitűzése a rendszerszintű instabilitás kockázatának csökkentése azon bankok kockázatának csökkentése révén, amelyek a csődhöz túl nagyra, túl összetetté vagy más intézményekkel túlságosan összefonódottá válnak vagy akarnak válni. A strukturális reform egyik fő célkitűzése, hogy ellenállóbbá tegye a reálgazdaságnak elengedhetetlen szolgáltatásokat nyújtó bankokat a belső és külső sokkhatásokkal szemben, egyúttal pedig javítsa szanalhatóságukat csőd esetén, csökkentve ezáltal a jövőbeni pénzügyi válságok súlyosságát. Egy másik általános célkitűzés az egységes piac széttöredezettségének csökkentése. A strukturális reformról szóló jogszabály által érintett bankok közül több is több országban tevékenykedik és részesülni kíván az egységes pénzügyi piac által teremtett lehetőségekből. A strukturális reform közös jogszabályi kerete megakadályozná a belső piac fragmentálódását, és javítaná a jövőbeni egységes felügyeleti mechanizmus és egységes szanalási mechanizmus hatékonyságát.

Ezen átfogó célkitűzéseken belül a strukturális reform a következő konkrét célkitűzésekre irányul: 1) a bankok szanalásának és helyreállításának megkönnyítése; 2) az irányítás, az ellenőrzés és a felügyelet megkönnyítése; 3) az erkölcsi kockázat csökkentése; 4) az összeférhetetlenség csökkentése és a banki kultúra javítása; 5) a rossz tőke- és erőforrás-elosztás csökkentése; valamint 6) a verseny javítása.

A jövőbeni értékelések alapját a következő, számszerűsíthető operatív célkitűzések képezik: 1) az implicit állami támogatások (a csődhöz túl nagy bankok finanszírozásának költségelnyében tükröződő) méretének csökkentése; 2) a csődhöz túl nagy bankok túlzott volumenű kereskedésének csökkentése (és a nem pénzügyi fogyasztóknak nyújtott hitelek relatív részarányának növelése).

#### 5. SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉGEK

A bankok szerkezetének megreformálásához döntést kell hozni arról, hogy mely tevékenységek kerüljenek elkülönítésre és milyen szigorú legyen az elkülönítés. Ezért a 4. fejezet minden területre vonatkozóan bemutat néhány lehetőséget. E lehetőségek kombinálásával olyan reformlehetőségek jönnek létre, amelyeket mind az alapforgatókönyvhöz (uniós szinten nincs további szakpolitikai intézkedés), mind egymáshoz viszonyítva meg kell vizsgálni.

##### Tevékenységek

A nagy uniós bankcsoportok által végzett banki tevékenységek köre a lakossági és kereskedelmi banki tevékenységektől a bankközi és befektetési banki tevékenységekig terjed. A lakossági és kereskedelmi banki tevékenységek közé tartozik többek között a biztosított betétek gyűjtése, a háztartásoknak és kkv-knak történő hitelnyújtás, valamint a fizetésrendszer-szolgáltatások nyújtása. A bankközi és befektetési banki tevékenységek közé tartozik többek között a jegyzési garanciavállalás, az árjegyzés, a brókerszolgáltatások és a saját számlás kereskedés. A jelentés a tevékenységek elkülönítésének három stilizált lehetőségét mérlegeli:

- (1) **„Szűk” kereskedési egység és „széles” betétgyűjtő egység** Az első esetben csupán néhány kereskedési tevékenység kerül elkülönítésre a széles betétgyűjtő egységtől,

nevezetesen azok a tevékenység típusok, amelyek esetében a kereskedők a bank tőkéjét és idegen tőkét felhasználva kizárólag profitszerzési céllal és az ügyfelek nevében történő kereskedéssel való mindennemű kapcsolat nélkül spekulálnak a piacokon (ez a saját számlás kereskedés);

- (2) **„Közepes” kereskedési egység és „közepes” betétgyűjtő egység** A második lehetőség értelmében a fenti tevékenységek köre kiegészül az árjegyzéssel, az összetett derivatívákkal és az összetett értékpapírosítással; valamint
- (3) **„Széles” kereskedési egység és „szűk” betétgyűjtő egység** E lehetőség keretében valamennyi bankközi és befektetési banki tevékenység elkülönítésre kerülne.

### **Az elkülönítés foka**

Az elkülönítés fokának meghatározása során a kiindulási pontot három forgatókönyv jelenti: i) számviteli szétválasztás; ii) funkcionális szétválasztás leányvállalatosítás révén; valamint iii) tulajdonjogi szétválasztás vagy bizonyos üzletágak tilalma. Az elkülönítés e formái különböző mértékű és súlyosságú beavatkozást jelentenek a bankok üzleti struktúrájába.

A számviteli szétválasztás (vagyis a bankok kötelezése arra, hogy több információt hozzanak nyilvánosságra különböző üzletágaikról) nagy valószínűséggel nem éri el a fent bemutatott célkitűzéseket, ezért elvetettük. A leányvállalatosítás révén történő funkcionális szétválasztás előírja a bankcsoportok számára, hogy a különböző üzletágak tevékenységeit különálló leányvállalatokba (jogalanyokba) különítse el, de a bankcsoportok továbbra is a banki szolgáltatások széles körét nyújthatnák ügyfeleiknek (strukturált univerzális bank). A jelentés két különböző leányvállalatosítási lehetőséget vizsgál, a leányvállalatosítás különböző jogi, gazdasági és irányítási szabályai alapján (korlátozott, ill. szigorúbb leányvállalatosítás). A tulajdonjogi szétválasztás előírja, hogy bizonyos üzletágak tevékenységeit olyan vállalkozások végezzék, amelyek nem kapcsolódnak a bankcsoporthoz. A jelentésben a következő három lehetőség kerül konkrét mérlegelésre:

- (1) **Leányvállalatosítás a csoporton belüli kapcsolatoknak a jelenlegi szabályok szerinti korlátozásával:** a jogi szétválasztás tekintetében ez a lehetőség különálló jogalanyt tesz szükségessé. Ami a gazdasági szétválasztást illeti, ez a lehetőség azokra a gazdasági és irányítási követelményekre korlátozódik, amelyek jelenleg a jogi szétválasztás e fokából erednek;
- (2) **Leányvállalatosítás a csoporton belüli kapcsolatok szigorúbb korlátozásával:** annak érdekében, hogy hatékonyabban legyen kezelhető a csoporton belüli finanszírozási támogatások problémája, ez a lehetőség jogi, gazdasági és/vagy irányítási szempontból egyaránt nagyobb mértékű elkülönítést (például a tulajdonjogra vonatkozó szabályokat és csoporton belüli hitelkorlátokat) tesz szükségessé; vagy
- (3) **Tulajdonjogi szétválasztás:** e lehetőség keretében a bankcsoportoknak tilos volna bizonyos tevékenységek gyakorlása. Ennek megfelelően minden ilyen, jelenleg folytatott tevékenységet el kell idegeníteniük vagy be kell szüntetniük.

### **Reformlehetőségek**

A fentiek alapján az elkülönítendő kereskedési és tőkepiaci tevékenységek különböző köreinek és az elkülönítés különböző fokainak kombinálása révén kilenc reformlehetőség keletkezik – ezeket az 1. táblázat mutatja be, mátrix formájában. A Bizottság szolgálatai a lehetséges mértékig (és kizárólag illusztrációs célból) elhelyezték a mátrixban a különböző strukturális reformjavaslatokat és/vagy jogalkotási kezdeményezéseket.

## 1. táblázat: A lehetőségek áttekintése

<b>Tevékenységek / Az elkülönítés foka</b>	<b>Funkcionális szétválasztás 1. (SUB)</b> <i>Jelenlegi követelmények</i>	<b>Funkcionális szétválasztás 2. (SUB+)</b> <i>Szigorúbb követelmények</i>	<b>Tulajdonjogi szétválasztás</b> <i>Tulajdonjogi szétválasztás</i>
<b>Szűk kereskedési egység/ széles betétgyűjtő egység</b> <i>Pl. saját számlás kereskedés + fedezeti alapoknak (saját számlás kereskedésnek) való kitétség</i>	A. lehetőség	B. lehetőség [≈ FR, DE alapforgatókönyv]	C. lehetőség [≈ US Volcker]
<b>Közepes kereskedési egység/ közepes betétgyűjtő egység</b> <i>Pl. saját számlás kereskedés + árjegyzés</i>	D. lehetőség	E. lehetőség [≈ magas szintű szakértői csoport; ≈ FR, DE ha szélesebb körű elkülönítés kerül aktiválásra]	F. lehetőség
<b>Széles kereskedési egység/ szűk betétgyűjtő egység</b> <i>Pl. minden befektetési banki tevékenység</i>	G. lehetőség	H. lehetőség [≈ US bankholding vállalatokról szóló törvény;; ≈ UK]	I. lehetőség [≈ Glass-Steagall; ≈ UK hatóság által elrendelt elkülönítéssel]

### Végrehajtási kérdések

A hatásvizsgálat összehasonlítja az 1. táblázatban feltüntetett lehetőségek egymáshoz, illetve a szakpolitika változatlanul hagyásán alapuló forgatókönyvhöz viszonyított társadalmi hasznát és költségeit. Emellett a hatásvizsgálat értékkel három olyan végrehajtási kérdést, amelyek minden lehetőség esetében relevánsak:

- **Intézményi hatály:** a strukturális reformkezdeményezés alapelveként csak a csődhöz túl nagy bankokat célozza, ennek megfelelően az EU-ban bejegyzett több mint 8 000 banknak csak egy kis részére alkalmazandó. Így a reform nem érinti a kis szövetkezeteket és takarékpénztárakat, amelyek jelentős szerepet játszanak a helyi közösségek és kisvállalkozások finanszírozási igényeinek kielégítésében. A jelentés különböző, a releváns bankok kiválasztására szolgáló küszöbértékeket meghatározó megközelítéseket értékelt. A jelentés következtetése szerint az említett küszöbértékek alapját a rendszerszintű kockázat mutatója és egy számviteli alapú módszertan kombinációjának kell adnia. A strukturális reform az összes európai, rendszerszinten jelentős bank mellett azokra a bankokra is alkalmazandó, amelyeknek kereskedési tevékenysége meghaladja a 70 milliárd EUR-s abszolút küszöbértéket, illetve a teljes eszközállomány 10 %-ában meghatározott relatív küszöbértéket. Alapvetően kizárásra kerülnének azok a kisebb bankok, amelyeknek eszközállománya nem éri el a 30 milliárd EUR-t. A gyakorlatban – a múltbeli adatokra alapozva – ez a Bizottság becslése szerint azt jelenti, hogy a legnagyobb és legösszetettebb európai bankok közül 29 képezi majd strukturális elkülönítés tárgyát;
- **A felügyeleti szervek szerepe:** külön kérdés a felügyeleti szervek szerepe az intézményi hatály, valamint az esetleges elkülönítés tárgyát képező tevékenységek felülvizsgálata során. Ami az intézményi hatályt illeti, előfordulhat, hogy nem

minden küszöb képes a megfelelő intézmények kiszűrésére. Ezért a fenti küszöbértékek alkalmazásából eredő elkülönítés intézményi hatályának értékelése során bizonyos fokú mérlegelési lehetőséget kell biztosítani a felügyeleti szervek számára annak biztosítása érdekében, hogy a megfelelő bankok kerüljenek kiszűrésre. Hasonlóképpen mérlegelési jogkört kell biztosítani a felügyeleti szerveknek az elkülönítendő tevékenységek körének meghatározása kapcsán, amennyiben ezt különleges körülmények indokolják. Mindazonáltal politikai, gyakorlati és jogi okokból a felügyeleti szervek mérlegelési jogkörét szűk keretek közé kell szorítani – ellenkező esetben ugyanis nem következetes megoldások jelenhetnek meg a belső piacon. A jelentés több olyan alapelvet is megfogalmaz, amelyek irányadóak a két lehetőség keretében előirányzott felügyeleti folyamatra; ezek célja a belső piaci torzulások megakadályozása; valamint

- **A végrehajtás időkerete:** A szerkezeti elkülönítés – a társadalmi hasznoktól függetlenül – magánkötségeket eredményez. Emellett a meglévő eszközök és kötelezettségek különálló (esetlegesen új) jogalanyhoz történő elkülönítése időigényes is. Végül pedig az EU kapcsolódó területeken számos kezdeményezést (többek között a Bázeli III-at, a BRRD-t és az egységes szanálási mechanizmust) fogadott el vagy fogad el a közeljövőben, ezek először 2018-ban, illetve 2019-ben lesznek teljes egészében alkalmazandók. A jelentés következtetése szerint a jövőbeli strukturális reformkezdeményezések végrehajtására hasonló átmeneti időszakot kell majd biztosítani.

## **6. A REFORMLEHETŐSÉGEK HATÁSA ÉS ÖSSZEHASONLÍTÁSA**

A jelentés 5. fejezete minőségi szempontból értékeli és hasonlítja össze a fent azonosított különböző reformlehetőségeket. A lehetőségek összehasonlításához két kritériumot alkalmaztunk: Az első – az eredményesség – azt méri, milyen mértékben teljesülnek a konkrét reformcélkitűzések, pl. a szanálhatóság javítása. A második – a hatékonyság – értékeli az adott reformlehetőség végrehajtása során felmerülő társadalmi költségeket (elsősorban az elvesztett méret- és választékgazdaságosságot). Egy harmadik kritérium – a koherencia – azt méri, milyen mértékben van az adott reformlehetőség általánosságban összhangban a Bizottság átfogó szakpolitikai célkitűzéseivel, és milyen mértékben egészíti ki a jelenlegi reformtervet. Mivel összességében minden lehetőség összhangban van e célkitűzésekkel, a lehetőségek rangsorolásához a továbbiakban nem használjuk fel ezt a kritériumot.

### **A jelenlegi szabályok szerinti leányvállalatosításon alapuló reformlehetőségek értékelése**

Az A., D. és G. lehetőség a kereskedési egység bizonyos fokú elkülönítését eredményezné, de jelentős a kockázata annak, hogy nem lennének eredményesek a konkrét célkitűzések – a szanálhatóság és az ellenőrzés javítása, az erkölcsi kockázat, az összeférhetetlenség, valamint a rossz tőke- és erőforrás-elosztás csökkentése, továbbá a verseny javítása – elérésében, ezért e lehetőségeket elvetjük. Ennek oka, hogy a leányvállalatosítás önmagában nem választja szét hatékonyan a kereskedési és a betétgyűjtő egységek közötti gazdasági és operatív kapcsolatokat.

### **A szigorúbb szabályok szerinti leányvállalatosításon alapuló reformlehetőségek értékelése**

A szigorúbb szabályok szerinti leányvállalatosításon alapuló lehetőségek (B., E. és H.) olyan reformlehetőségek, amelyek nagyjából megfelelnek az egyes uniós tagállamok által jelenleg alkalmazott, illetve a magas szintű szakértői csoport által ajánlott reformoknak. Ezek a lehetőségek hatékonyan választják szét a kereskedési és a betétgyűjtő egységek közötti gazdasági és operatív kapcsolatokat, ugyanakkor továbbra is lehetővé teszik a bankcsoportok

számára, hogy tevékenységek széles körét végezzék, bár egyes tevékenységeket a csoporton belüli, különálló jogalanyokhoz kell elkülöníteni (strukturált univerzális bank). A jelentés szerint a három lehetőség közül uniós kontextusban az E. reformlehetőség megvalósítása lenne a legígéretesebb, és jelentős javulást eredményezne a szakpolitika változatlanul hagyásához képest. Az E. lehetőség révén elérhető haszon nagyobb a B. lehetőséggel elérhetőnél, mivel ez utóbbi esetében szűkebb az érintett tevékenységek köre. A H. reformlehetőséggel szemben is az E. lehetőséget kell előnyben részesíteni – az E. lehetőségben meghatározotthoz képest további tevékenységek bevonása várhatóan nem eredményez jelentősen nagyobb hasznot, viszont további költségekkel jár.

### **A tulajdonjogi szétválasztáson alapuló reformlehetőségek értékelése**

A konkrét célkitűzések elérése tekintetében a C., F. és I. lehetőségek rendelkeznek a legnagyobb eredményességi potenciállal. Ugyanakkor viszont egyúttal ezek azok a lehetőségek is, amelyek a legmagasabb társadalmi költségekkel járhatnak az elvesztett választékgazdaságosság szempontjából. A jelentés következtetése szerint a C. lehetőséghez kapcsolódó társadalmi hasznok meghaladják a társadalmi költségeket, mivel ez a lehetőség anélkül kezeli a (jellemzően kockázatos és összeférhetetlenségre hajlamos) saját számlás kereskedéshez kapcsolódó kockázatokat, összetettséget és összekapcsolódottságot, hogy jelentős társadalmi költségeket okozna (tekintve, hogy nem érinti hátrányosan a gazdaság finanszírozását). Nehezebb egyértelműen pozitív egyenleget felállítani az F., ill. az I. lehetőség haszna és költségei között. Tekintettel a rendelkezésre álló gazdasági adatokra és tapasztalatokra, valamint a viszonylag magas fokú bizonytalanságra, helyénvaló óvatosan kezelni a tulajdonjogi szétválasztás hatálya alá eső (a saját számlás kereskedéstől eltérő) tevékenységek körét. Ennek megfelelően a jelentés úgy véli, hogy végeredményben csak a C. lehetőség biztosít pozitív egyenleget a társadalmi hasznok és költségek között, és érdemes további vizsgálatra.

### **A kiválasztott lehetőségek összehasonlítása**

A jelentésben ezért a C. és az E. lehetőség kerül kiválasztásra a társadalmi hasznok és költségek további összehasonlítása céljából. A hasznok tekintetében a jelentés megállapítja, hogy a C. lehetőség (a szűkebb tevékenységi kör miatt) kevésbé hatékony az E. lehetőségnél. Az E. lehetőség azonban éppen a szélesebb tevékenységi hatály miatt – a nagyobb mértékben szűkülő választékgazdaságossággal összefüggésben – magasabb társadalmi költségeket eredményezhet. Mindazonáltal, tekintve, hogy az érintett tevékenységi kör lényegesen szélesebb, az E. lehetőség a C. lehetőséghez viszonyítva nagyobb társadalmi hasznot eredményez, és ezért – korlátozott hatékonysági többletköltségek mellett – hatékonyabbnak tekinthető.

A jelentés megállapításai szerint még így is van mód arra, hogy a C. lehetőség korlátozott hatékonyságát növeljük, közelítve azt az E. lehetőség hatékonyságához. A C. lehetőség kiegészíthető például egy utólagos (de keretek közé szorított) eljárással, amely során további tevékenységek, konkrétan az árjegyzés, az összetett derivatívák és az összetett értékpapírosítás kerülnek elkülönítésre (C+ lehetőség). Hasonlóképpen mód van arra, hogy csökkentsük az E. lehetőség potenciális hatékonysági költségeit, amennyiben azok túlzott mértékűnek bizonyulnak (pl. egyes tevékenységeknek az elkülönítési követelmény alól szabályozott felügyeleti eljárás révén történő mentesítésével, amennyiben a meglévő piacok különösen sekélyek és/vagy illikvidek, E- lehetőség).

Ennek megfelelően – a fentiekén kívül is – van mód arra, hogy a lehetőségeket összehasonlíthatóvá tegyük. Mindazonáltal inkább politikai jellegű mérlegelésre van szükség (többek között a más szakpolitikai célkitűzésekkel való összeegyeztethetőség, a reform időzítése, a végrehajtással kapcsolatos nehézségek, a társjogalkotók várható véleménye és



álláspontja stb. vonatkozásában), mielőtt választani lehetne e két elfogadható és indokolható lehetőség között. Következésképpen a jelentés a két kiválasztott lehetőség egyikével kapcsolatban sem fogalmaz meg preferenciát.

### **A végrehajtáshoz kapcsolódó kérdések**

A lehetőségek mindegyikéhez kapcsolódnak operatív kihívások. A C+ lehetőség esetében a fő végrehajtási kihívást a saját számlás kereskedés és az árjegyzés meghatározása és egymástól való elhatárolása jelenti. Ez költségessé teszi a megfelelést és a végrehajtás felügyeletét, különösen a teljes körű elidegenítést előíró C. lehetőség esetében. Az E– lehetőség esetében a fő kihívást elsősorban a csoporton belüli, jellemzően átlátszatlan jogi, gazdasági, irányítási és operatív kapcsolatok szabályozása és ellenőrzése jelenti.

### **A minőségi értékelés alátámasztása**

A hatásvizsgálat tervezetének számos fontos eleme képezte kiterjedt mennyiségi modellezés vagy elemzés tárgyát. Először is, mennyiségi munka keretében került megbecslésre az implicit támogatások szintje. Az implicit támogatások a megállapítások szerint jelentősek és függenek a bank méretétől, a más bankokkal való összekapcsolódottságtól, a tőkeáttétel szintjétől, valamint azon ország hitelminősítésétől, ahol a bank székhelye található. Másodszor, a küszöbértékek számításával kapcsolatos munkát felhasználták az érintett európai bankcsoportok azonosításához. Harmadrészt a befektetési banki, illetve a kereskedelmi banki tevékenységek felé ható relatív gazdasági ösztönzők elemzése rámutatott, hogy léteznek olyan szabályozási ösztönzők, amelyek a bankokat a betétgyűjtési tevékenységek helyett kereskedési tevékenységek folytatására ösztönzik.

A reformlehetőségek minőségi értékelésének támogatására a Bizottság szolgálatai kísérletet tettek arra, hogy a lehetséges mértékig számszerűsítsék a strukturális elkülönítésből eredő potenciális költségeket és hasznokat. Tekintettel azonban a banki tevékenységekre jellemző összetettségre és azok sajátos természetére, valamint arra, hogy sok haszon és költség dinamikus természetű, nem létezik olyan kvantitatív modell, amely teljes egészében meg tudná becsülni a javasolt strukturális reformok társadalmi hasznát és költségeit. Tovább nehezíti a dolgot az adatok hiánya. A Bizottság szolgálatai kísérletet tettek a költségek (a bankok magánfinanszírozási költségei) és hasznok egy részének értékelésére. Az eredmények – a fent említett módszertani és adatokkal kapcsolatos korlátoktól függetlenül – összhangban vannak a minőségi elemzésből eredő azon következtetéssel, hogy a kereskedési tevékenységek elkülönítése gazdasági haszonnal, többek között a bankrendszer által generált teljes veszteség csökkenésével járna.

A Bizottság szolgálatai az érdekelt felekkel folytatott konzultáció keretében felkérték az uniós bankokat, hogy modellezzék és becsüljék meg a stilizált strukturálisreform-forgatókönyvek által a bankcsoport mérlegére, eredménykimutatására és néhány egyéb kiválasztott banki változóra gyakorolt hatást. A felkérésre igen kevés bankcsoport válaszolt. Emellett az egyes válaszadók által szimulált hatások jelentős mértékben eltértek egymástól és belsőleg sem voltak konzisztensek.

### **Az érdekelt felek véleménye és a hatások**

E jelentés előkészítésének részeként a Bizottság szolgálatai 2013 tavaszán nyilvános konzultációt folytattak az érintettekkel. Ennek során több mint 500 választ kaptak, a válaszok egy jelentős része magánszemélyektől és fogyasztói szervezetektől érkezett. A konzultáció során kapott válaszok rávilágítottak arra, hogy a bankok, illetve a fogyasztók és magánszemélyek válaszai élesen elkülönülnek egymástól: míg a bankok túlnyomórészt a strukturális elkülönítés ellen voltak, a fogyasztók és magánszemélyek többnyire támogatták azt. E különbségek jól tükröződnek az alkalmazandó strukturális intézkedések típusára és

szigorúságára, valamint az elkülönítendő tevékenységek körére vonatkozóan adott válaszokban. A Bizottság szolgálatai 2012 őszén ugyancsak tartottak egy nyilvános konzultációt, annak témája a magas szintű szakértői csoport jelentése volt.

## **7. MONITORING ÉS ÉRTÉKELÉS**

A monitoringra a bevezetési szakaszban kerül sor. A Bizottság valamennyi új jogalkotási intézkedés utólagos értékelését prioritásként kezeli. A tervek szerint az értékelésekre mintegy 4 évvel a végrehajtási határidő után kerül sor. Az előirányzott javaslatot elfogadását követően szintén teljes körűen értékelni fogják, többek között annak érdekében, hogy felmérjék hatékonyságát és eredményességét az ebben a jelentésben bemutatott célok elérése terén, valamint hogy eldöntsék, szükség van-e új intézkedésekre vagy módosításokra.

Az értékelés során felhasználható információk forrását tekintve az adatok származhatnak a nemzeti központi bankoktól, a nemzeti szabályozó szervektől, európai szervektől, mint pl. az EKB, az EBH és az ERKT, valamint nemzetközi szervezetektől, például a Nemzetközi Fizetések Bankjától, az OECD-től, az IMF-től vagy az FSB-től. Ugyancsak gyűjthetők adatok az érintett piaci szereplőktől és közvetítőktől. A javaslat értékelésére szolgáló, releváns mutatók közé tartozhat pl. a strukturális elkülönítésre vonatkozó követelmények hatálya alá tartozó bankok száma és aggregát eszközállományuk; a kereskedési és hitelezési tevékenység mérőszámai; valamint az implicit állami támogatások becslése és a mesterséges finanszírozási költségelőny csökkenése.