



V Bruseli 29.1.2014
SWD(2014) 31 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

NÁVRH NARIADENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY

**o štrukturálnych opatreniach, ktorými sa zlepšuje odolnosť úverových inštitúcií EÚ
a
návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o oznamovaní a transparentnosti
transakcií spočívajúcich vo financovaní cenných papierov**

{COM(2014) 40 final}

{COM(2014) 43 final}

{SWD(2014) 30 final}

1. ÚVOD

V posledných desaťročiach došlo k rýchlemu zväčšeniu finančného systému EÚ, ktorý významne prebehol rast HDP. Finančné inštitúcie, a najmä banky, sú teraz väčšie, majú väčší záber a sú komplexnejšie. V priebehu tohto vývoja vznikli veľké finančné subjekty, ktoré kombinujú v rámci jedného subjektu alebo skupiny poskytovanie rozmanitého súboru služieb. Tento proces umožnil bankám poskytovať širšiu škálu služieb pre svojich klientov, ako aj reagovať na čoraz sofistikovanejšie potreby svojich globálnych klientov. Napriek týmto prínosom však nebývalá a neobvyklá štátna podpora celému bankovému sektoru v dôsledku finančnej krízy jasne ilustruje negatívny vplyv, ktorý má stále globálnejší a integrovanejší finančný systém so stále väčšími poskytovateľmi finančných služieb na finančnú stabilitu.

Európska únia („EÚ“) a jej členské štáty v reakcii na finančnú krízu uskutočňujú zásadnú reformu bankovej regulácie a dohľadu. EÚ iniciovala v oblasti bankovníctva niekoľko reforiem na zvýšenie odolnosti bánk a na zníženie vplyvu potenciálnych zlyhaní bánk.

Napriek tejto rozsiahlej reformnej agende pretrvávajú obavy, že niektoré banky sú stále príliš veľké a komplexné na riadenie, monitorovanie a dohľad v bezproblémovom období a naďalej náročné na riešenie ich krízových situácií v problémovom období. Niekoľko krajín sa preto rozhodlo buď reformovať štruktúru svojich bánk, alebo tieto reformy zvažujú. Európsky parlament, ako aj medzinárodné inštitúcie ešte viac zdôraznili úlohu štrukturálnych reforiem pri riešení problémov bánk, ktoré sú príliš veľké na to, aby zlyhali („too-big-to-fail“)¹.

V tomto kontexte zriadil komisár Barnier skupinu na vysokej úrovni pod vedením predsedu Erkkiho Liikanena, guvernéra fínskej centrálnej banky. Jej mandátom bolo posúdiť potrebu štrukturálnej reformy bankového sektora EÚ. Skupina na vysokej úrovni odporučila povinné odčlenenie obchodovania na vlastný účet a ďalších vysoko rizikových obchodných činností na samostatný právny subjekt v rámci bankovej skupiny.

Týmto posúdením vplyvu sa posudzujú problémy týkajúce sa podnikovej štruktúry bánk, ktoré sú príliš veľké na to, aby zlyhali (kapitola 2); uvádzajú ciele štrukturálnej reformy (kapitola 3); vymedzuje rozsah možností zohľadnených na účely reformy štruktúry bánk (kapitola 4) a posudzujú prínosy a náklady uvedených možností reforiem pre spoločnosť (kapitola 5). Hlavné zistenia sú zhrnuté nižšie.

2. VYMEDZENIE PROBLÉMU

EÚ má tradične rozmanitý bankový systém. To predstavuje zdroj sily. Časom sa však trh vyvinul a výsledkom je niekoľko veľkých, komplexných, vzájomne prepojených bankových skupín. Tieto banky zvyčajne kombinujú retailové a komerčné bankové činnosti a veľkoobchodné a investičné bankové činnosti, a to buď v rámci jedného podnikového subjektu, alebo kombinácie úzko prepojených subjektov s malými obmedzeniami vzájomných interakcií. Keďže ide o banky prijímajúce vklady, vo svojej podstate sú vystavené potenciálne škodlivým masovým výberom vkladov. V záujme zaistenia dôvery vkladateľov sa *de facto* zaviedlo niekoľko explicitných verejných záchranných sietí (ako napr. poistenie vkladov) a

¹ Pojmom „príliš veľké na to, aby zlyhali“ („too-big-to-fail“) sa myslia aj banky, ktoré sú „príliš prepojené na to, aby zlyhali“ („too-interconnected-to-fail“), „príliš komplikované na to, aby zlyhali“ („too-complex-to-fail“) a „príliš systémovo dôležité na to, aby zlyhali“ („too-systemically-important-to-fail“). Pozri Európska komisia (2013), „Structural reform in the EU banking sector: Motivation, Scope and Consequences“ (Štrukturálna reforma v bankovom sektore EÚ: motivácia, rozsah a dôsledky), kapitola 3, European Financial Stability and Integration Report 2012 (Správa o európskej finančnej stabilite a integrácii 2012), 24. apríl, SWD(2013) 156 final.

implicitných záchranných sietí (záchrana pomocou vonkajších zdrojov). V súvislosti s verejnými bezpečnostnými sieťami však neobmedzená koexistencia činností prispieva k niekoľkým problémom vrátane i) prekážok riadneho riešenia krízových situácií a ozdravenia; ii) morálneho hazardu, nadmerného narastaniu súvah a nadmerného obchodovania; iii) konfliktov záujmov a bankovej kultúry orientovanej na transakcie; a iv) narušení hospodárskej súťaže.

EÚ už iniciovala niekoľko reforiem v záujme zvýšenia odolnosti bánk a zníženia pravdepodobnosti a vplyvu zlyhania bánk. Tieto reformy zahŕňajú posilnenie platobnej schopnosti bánk (nariadenie a smernica o kapitálových požiadavkách, CRR/CRDIV); posilnenie vyriešiteľnosti krízovej situácie bánk (smernica o ozdravení a riešení krízových situácií bánk); lepšie garantovanie vkladov (revidovaná smernica o systémoch ochrany vkladov); riešenie rizík derivátov a zlepšenie infraštruktúr trhov (nariadenie o infraštruktúre európskych trhov, EMIR, a súvisiace revízie smernice o trhoch s finančnými nástrojmi). Okrem toho Európska komisia s cieľom prelomiť cyklus negatívnej spätnej väzby medzi štátnymi a bankovými rizikami a s cieľom obnoviť dôveru v euro a bankový systém vyzvala k ďalšiemu rozvoju bankovej únie vrátane jednotného súboru pravidiel, ktorý bude platiť pre všetky banky v celej EÚ, jednotného mechanizmu dohľadu a jednotného mechanizmu riešenia krízových situácií (SRM), ktoré budú povinné pre členov eurozóny, avšak otvorené pre dobrovoľnú účasť všetkých ostatných členských štátov.

Napriek tejto rozsiahlej reformnej agende mnoho regulačných orgánov, orgánov dohľadu a akademických pracovníkov naďalej vyjadruje svoje obavy v súvislosti s tým, že najväčšie bankové skupiny sú stále príliš veľké a komplexné na riadenie, monitorovanie a dohľad v bezproblémovom období a pravdepodobne náročné na riešenie ich krízových situácií v problémovom období. Z uvedeného dôvodu boli štrukturálne reformy predložené ako doplnkový spôsob riešenia problémov načrtnutých vyššie. Štrukturálne reformy by mohli napríklad doplniť súčasnú agendu v oblasti regulačnej reformy. Nariadením a smernicou o kapitálových požiadavkách a smernicou o ozdravení a riešení krízových situácií bánk sa orgánom dohľadu/príslušným orgánom pre riešenie krízových situácií poskytnú právomoci, ktoré im v prípade prudenciálnych obáv alebo obáv v súvislosti s vyriešiteľnosťou krízovej situácie umožnia zasiahnuť a predchádzať bankovým krízam prostredníctvom reštrukturalizácie a/alebo vyriešenia krízovej situácie finančnej inštitúcie. Štrukturálnou reformou by sa mohli dopĺňať tieto regulačné reformy a zvýšiť ich efektívnosť v prípade príliš veľkých a komplexných bánk. Napríklad, štrukturálnou reformou narastú možnosti, ktoré majú k dispozícii orgány pri riešení veľkých bankových skupín. Zároveň poskytuje priamy spôsob riešenia zložitosti v rámci skupiny, dotácií v rámci skupiny a stimulov súvisiacich s nadmerným prijímaním rizík. Štrukturálne reformy sú navyše zamerané na širší súbor cieľov, napríklad zabezpečiť, aby banka prijímajúca vklady nebola neprimerane ovplyvnená krátkodobou orientovanou kultúrou obchodovania a náchylná na konflikty záujmov na ujmu svojich klientov. Zmeny vyplývajúce zo štrukturálnej reformy zavedené na obmedzený súbor predmetných bánk, ktoré sú príliš veľké na to, aby zlyhali, by preto mohli doplniť súčasnú právomoci.

3. ANALÝZA SUBSIDIARITY

Čoraz väčší počet členských štátov v súčasnosti realizuje rôzne formy štrukturálnych reforiem bánk v rámci svojich jurisdikcií. Vzhľadom na základné slobody stanovené v Zmluve o fungovaní Európskej únie („ZFEÚ“) môžu rozdielne vnútroštátne právne predpisy ovplyvniť pohyb kapitálu a rozhodnutia účastníkov trhu o umiestnení svojich činností a tiež by mohli oslabiť snahu o dosiahnutie jednotného súboru pravidiel platného na celom vnútornom trhu.

Taktiež môžu vzniknúť špecifické problémy v súvislosti s dohľadom, najmä v prípade cezhraničných bánk.

Preto sú potrebné opatrenia na európskej úrovni.

4. CIELE

Celkovými cieľmi štrukturálnej reformy je predovšetkým zníženie rizika systémovej nestability prostredníctvom zníženia rizík, že sa banky stanú alebo sa chcú stať bankami, ktoré sú príliš veľké, komplexné a prepojené na to, aby zlyhali. Hlavným cieľom štrukturálnej reformy je, aby sa banky poskytujúce základné služby reálnej ekonomike stali odolnejšími v prípade vnútorných alebo vonkajších šokov, ale tiež aby ich krízová situácia bola riešiteľnejšia v prípade zlyhania, a tým sa znížila závažnosť budúcich finančných kríz. Druhým všeobecným cieľom je zníženie roztrieštenosti jednotného trhu. Mnoho bánk, ktorých sa budú týkať právne predpisy v oblasti štrukturálnej reformy, vykonáva svoju činnosť za hranicami a snaží sa profitovať z príležitostí vytvorených jednotným finančným trhom. Roztrieštenosti vnútorného trhu by zabránil jednotný legislatívny rámec pre štrukturálnu reformu, ktorý by zároveň zvýšil efektívnosť budúceho jednotného mechanizmu dohľadu a jednotného mechanizmu riešenia krízových situácií.

V rámci týchto zastrešujúcich cieľov sa štrukturálnou reformou sledujú tieto osobitné ciele: 1) uľahčiť ozdravenie a riešenie krízových situácií bánk ; 2) uľahčiť riadenie, monitorovanie a dohľad; 3) znížiť morálny hazard; 4) obmedziť konflikt záujmov a zlepšiť bankovú kultúru; 5) znížiť nevhodné alokovanie kapitálu a zdrojov; a 6) zlepšiť hospodársku súťaž.

Základ budúcich hodnotení by tvoril tento súbor merateľných operatívnych cieľov: 1) znížiť veľkosť implicitných verejných dotácií (ktoré sa ukazujú ako výhoda nákladov na financovanie pre banky, ktoré sú príliš veľké na to, aby zlyhali); 2) znížiť nadmerné obchodovanie zo strany bánk, ktoré sú príliš veľké na to, aby zlyhali (a zvýšiť relatívny podielu poskytovania úverov pre nefinančných klientov).

5. MOŽNOSTI POLITIKY

Reformovanie štruktúry bánk si vyžaduje rozhodnutie o tom, aké činnosti sa majú odčleniť a nakoľko intenzívne. V kapitola 4 správy sa teda predstavuje niekoľko možností v každej oblasti. Ich kombináciou vzniká niekoľko možností reforiem, ktoré sa budú posudzovať oproti základnému scenáru predstavujúceho neprijatie žiadneho ďalšieho politického opatrenia na úrovni EÚ, ako aj voči sebe navzájom.

Činnosti

K bankovým činnostiam, ktoré realizujú veľké bankové skupiny v EÚ, v súčasnosti patria retailové a komerčné bankové činnosti až po činnosti veľkoobchodného a investičného bankovníctva. Príklady retailových a komerčných bankových činností zahŕňajú okrem iného prijímanie poistených vkladov, poskytovanie úverov domácnostiam a MSP a poskytovanie služieb platobného systému. Príklady činností veľkoobchodného a investičného bankovníctva zahŕňajú okrem iného upisovanie, tvorbu trhu, maklérske služby a obchodovanie na vlastný účet. V správe sa zohľadňujú tri štylizované možnosti odčlenenia činností:

1. **„Úzky“ obchodný subjekt a „široký“ vkladový subjekt:** prvým krajným prípadom je ten, v ktorom sa len pomerne málo obchodných činností odčleňuje od širokého vkladového subjektu, najmä tie druhy obchodovania, keď obchodníci špekulujú na trhoch využívaním kapitálu banky a vypožičaných peňažných prostriedkov len na

účely vytvorenia zisku a bez akejkoľvek súvislosti s obchodovaním v mene klientov (t. j. obchodovanie na vlastný účet);

2. **„Stredný“ obchodný subjekt a „stredný“ vkladový subjekt:** druhou možnosťou je tá, pri ktorej sa k vyššie uvedenému súboru činností pridá tvorba trhu, komplexné deriváty a komplexná sekuritizácia, a
3. **„Široký“ obchodný subjekt a „úzky“ vkladový subjekt:** pri tejto možnosti sa predpokladá odčlenenie všetkých veľkoobchodných a investičných bankových činností.

Intenzita

Pri rozhodovaní o intenzite odčlenenia sa na začiatku berú do úvahy tri širšie formy: i) odčlenené účtovníctvo; ii) funkčné odčlenenie vytvorením dcérskych spoločností a iii) odčlenené vlastníctvo alebo zákaz určitých obchodných činností. Tieto formy odčlenenia zobrazujú rozličný stupeň závažnosti a zásahov do obchodných štruktúr bánk.

Odčleneným účtovníctvom (ukladá povinnosť bankám uverejňovať viac informácií o svojich jednotlivých obchodných činnostiach) sa pravdepodobne nedosiahnu vytýčené ciele, a preto sa vylučuje. Funkčné odčlenenie vytvorením dcérskych spoločností by si vyžadovalo, aby bankové skupiny odčlenili činnosti rôznych obchodných jednotiek na samostatné dcérske spoločnosti (právne subjekty), ktoré by však mohli pokračovať v poskytovaní rozmanitého súboru bankových služieb pre svojich klientov („štruktúrované univerzálne bankovníctvo“). V správe sa zohľadňujú dve rôzne možnosti zriaďovania dcérskych spoločností, založené na súbore rôznych právnych a ekonomických pravidiel a pravidiel riadenia pri zriaďovaní dcérskych spoločností (obmedzené verzus prísnejšie zriaďovanie dcérskych spoločností). Odčlenené vlastníctvo by si vyžadovalo, aby určité obchodné činnosti poskytovali firmy, ktoré nie sú pridružené k bankovej skupine. Konkrétne sa v správe berú do úvahy tri možnosti:

1. **Zriaďovanie dcérskych spoločností s väzbami v rámci skupiny obmedzenými podľa súčasných pravidiel:** z hľadiska právneho odčlenenia by si táto možnosť vyžadovala samostatný právny subjekt. Z hľadiska ekonomického odčlenenia by sa obmedzila na ekonomické požiadavky a požiadavky riadenia, ktoré v súčasnosti vyplývajú z tohto stupňa právneho odčlenenia;
2. **Zriaďovanie dcérskych spoločností s prísnejšími obmedzeniami väzieb v rámci skupiny:** na efektívnejšie riešenie finančných dotácií v rámci skupiny by si táto možnosť vyžadovala významnejší stupeň zriaďovania dcérskych spoločností z právneho a ekonomického hľadiska a/alebo z hľadiska riadenia (ako napr. pravidiel týkajúce sa vlastníckych pravidiel a limitov expozície v rámci skupiny) alebo
3. **Odčlenenie vlastníctva:** pri tejto možnosti by sa bankové skupiny nemohli zapájať do určitých činností. Preto by museli všetkých tieto činnosti, ktoré aktuálne vykonávajú, odpredať alebo ich utlmiť.

Možnosti reformy

Na základe uvedeného kombinácia rôznej škály obchodných činností a činností na kapitálových trhov, ktoré sa majú odčleniť, a intenzity odčlenenia prináša deväť upravených možností reformy, ktoré sú znázornené v matici v tabuľke 1. Útvary Komisie v možnom rozsahu a len na účely znázornenia vyznačili rôzne návrhy na štrukturálnu reformu a/alebo legislatívne iniciatívy v matici.

Tabuľka 1: Prehľad možností

Činnosti/intenzita	Funkčné odčlenenie 1 (SUB) <i>Súčasné požiadavky</i>	Funkčné odčlenenie 2 (SUB+) <i>Prísnejšie požiadavky</i>	Odčlenenie vlastníctva <i>Odčlenenie vlastníctva</i>
Úzky obchodný subjekt/ široký vkladový subjekt <i>Napr. obchodovanie na vlastný účet + expozície voči hedžovým fondom (obch. na vlastný účet)</i>	Možnosť A	Možnosť B [≈ FR, DE základný scenár]	Možnosť C [≈ US Volcker]
Stredný obchodný subjekt/ stredný vkladový subjekt <i>Napr. obchodovanie na vlastný účet + tvorba trhu</i>	Možnosť D	Možnosť E [≈ skupina na vysokej úrovni; ≈ FR, DE pri aktivácii širšieho odčlenenia]	Možnosť F
Široký obchodný subjekt/ úzky vkladový subjekt <i>Napr. všetky investičné bankové činnosti</i>	Možnosť G	Možnosť H [≈ US BHC; ≈ UK]	Možnosť I [≈ Glass-Steagall; ≈ UK s nariadeným odčlenením]

Problémy s realizáciou

Posudzovanie vplyvov porovnáva prínosy a náklady pre spoločnosť v súvislosti s možnosťami načrtnutými v tabuľke 1, a to buď navzájom, alebo s možnosťou „bez zmeny politiky“. Posudzovanie vplyvu okrem toho hodnotí aj problémy s realizáciou, ktoré sú spoločné pre všetky možnosti:

- Inštitucionálny rozsah:** iniciatíva týkajúca sa štrukturálnej reformy by mala byť v zásade zameraná len na banky, ktoré sú príliš veľké na to, aby zlyhali, a podľa toho by sa vzťahovala iba na malú podskupinu vyše 8 000 bánk začlenených do EÚ. Preto sa táto reforma nedotýka malých družstevných bánk a sporiteľní, ktoré zohrávajú významnú úlohu tým, že slúžia finančným potrebám miestnych komunít a malých podnikov. V správe sa posudzujú rôzne prístupy týkajúce sa stanovenia prahových hodnôt pre výber príslušných bánk. Vyvodzuje sa v nej záver, že tieto prahové hodnoty by mali byť založené na kombinácii ukazovateľa systémových rizík a metodiky založenej na účtovníctve. Štrukturálna reforma by sa okrem všetkých európskych systémovo významných bánk vzťahovala aj na banky s obchodnou činnosťou nad absolútnou prahovou hodnotou 70 mld. EUR a relatívnou prahovou hodnotou 10 % celkových aktív. Malé banky s aktívami v hodnote menej ako 30 mld. EUR by boli v podstate vylúčené. V praxi a na základe historických údajov Komisia odhaduje, že výsledkom môže byť počet 29 z najväčších a najkomplexnejších európskych bánk, ktoré by boli predmetom štrukturálneho odčlenenia;
- Úloha orgánov dohľadu:** samostatným problémom zostáva úloha orgánov dohľadu pri prehodnotení rozsahu inštitúcií, ako aj činností, ktoré sú predmetom

potenciálneho odčlenenia. Čo sa týka inštitucionálneho rozsahu, pomocou akejkoľvek prahovej hodnoty sa nemusia vždy dokonale zachytiť tie správne inštitúcie. Pri hodnotení inštitucionálneho rozsahu odčlenenia, vychádzajúc z uplatnenia vyššie uvedených prahových hodnôt, by mal preto existovať určitý priestor na posúdenie zo strany dohľadu, aby sa zaistilo zachytenie tých správnych bánk. Podobne by mal existovať priestor na posúdenie zo strany dohľadu pri určovaní rozsahu činností, ktoré majú byť odčlenené, ak si to vynúti konkrétne okolnosti. Posúdenie zo strany dohľadu musí byť úzko vymedzené a obmedzovať sa na politické, praktické a právne dôvody. V opačnom prípade môže dôjsť na vnútornom trhu k nekonzistentným výsledkom. V správe sa vymedzuje niekoľko zásad, ktorými sa riadi proces dohľadu predpokladaný na základe oboch možností, s cieľom zaistiť, aby nevedol k narušeniam na vnútornom trhu; a

- **Časový rámec realizácie:** Bez ohľadu na mieru užitočnosti pre spoločnosť bude štrukturálne odčlenenie znamenať súkromné náklady. Okrem toho si prevod súčasných aktív a záväzkov na prípadný nový samostatný právny subjekt vyžaduje čas. Napokon EÚ prijala, alebo čoskoro prijme niekoľko iniciatív v súvisiacich oblastiach, ku ktorým patrí Bazilej III, smernica o ozdravení a riešení krízových situácií bánk a SRM, ktoré až do roku 2018 alebo 2019 nebudú plne uplatniteľné. V správe sa dospelo k záveru, že podobné obdobie na prechod by sa malo predpokladať pre realizáciu budúcej iniciatívy v oblasti štrukturálnej reformy.

6. VPLYV A POROVNANIE MOŽNOSTÍ REFORMY

V kapitole 5 správy sa posudzujú a porovnávajú uvedené rôzne možnosti reformy z kvalitatívneho hľadiska. Na účely porovnania možností sa uplatňujú dve kritériá. Prvé – účinnosť – meria rozsah, v akom sa plnia konkrétne ciele reformy, napr. uľahčenie vyriešiteľnosti krízovej situácie. Druhé – efektívnosť – posudzuje náklady pre spoločnosť, ktoré vzniknú pri realizácii príslušných možností reformy (najmä nevyužitie úspory z množstva a rozsahu). Tretie – súdržnosť – meria rozsah, v akom sú možnosti reformy v súlade s celkovými politickými cieľmi Komisie vo všeobecnosti a v akom dopĺňajú súčasnú agendu v oblasti reformy. Keďže všetky možnosti sú vo všeobecnosti v súlade s týmito cieľmi, toto kritérium sa na pridelenie bodov možnostiam už ďalej nepoužíva.

Posúdenie možností reformy založené na zriaďovaní dcérskych spoločností podľa aktuálnych pravidiel

Výsledkom možností A, D a G by bol istý stupeň odčlenenia obchodného subjektu, riskuje sa však neúčinnosť pri dosiahnutí konkrétnych cieľov týkajúcich sa uľahčenia vyriešiteľnosti krízovej situácie a monitorovania, zníženia morálneho hazardu, obmedzenia konfliktov záujmov, zníženia zdrojov a nevhodného alokovania kapitálu a zdrojov a zlepšenia hospodárskej súťaže, a preto sa vyradujú. Dôvodom je skutočnosť, že samotným zriaďovaním dcérskych spoločností sa ešte účinne neoddeľujú ekonomické a prevádzkových väzieb medzi obchodnými a vkladovými dcérskymi spoločnosťami.

Posúdenie možností reformy založené na zriaďovaní dcérskych spoločností podľa prísnejších pravidiel

Možnosti založené na zriaďovaní dcérskych spoločností podľa prísnejších pravidiel (B, E a H) sú možnosti reformy, ktoré približne zodpovedajú reformám v súčasnosti realizovaným členskými štátmi EÚ alebo odporúčaným skupinou na vysokej úrovni. Týmito možnosťami by sa v podstate oddelili ekonomické a prevádzkové väzby medzi obchodnými a vkladovými dcérskymi spoločnosťami. Bankové skupiny by sa mohli naďalej zapájať do širokej škály činností, hoci niektoré činnosti by museli byť prevedené na samostatné právne subjekty v

rámci skupiny (štruktúrované univerzálne bankovníctvo). V správe dochádza k záveru, že spomedzi troch možností je najlepším spôsobom napredovania v kontexte EÚ realizácia možnosti reformy E, ktorá by predstavovala významné zlepšenie alternatívy „bez zmeny politiky“. Možnosť E prináša väčšie prínosy v porovnaní s možnosťou reformy B z dôvodu užšieho rozsahu činností možnosti B. Možnosť E sa tiež viac uprednostňuje než možnosť reformy H a je nepravdepodobné, že ďalšie činnosti prinesú významne vyššie prínosy, pričom by viedli k ďalším nákladom.

Posúdenie možností reformy na základe odčlenenia vlastníctva

Z hľadiska dosiahnutia konkrétnych cieľov majú možnosti C, F a I potenciál stať sa najúčinnším súborom možností. Je to ale aj súbor možností, s ktorým sa môžu viazať najvyššie sociálne náklady z hľadiska nevyužitých úspor z rozsahu. V správe sa vyvodzujú závery, že sociálne prínosy súvisiace s možnosťou C prevažujú nad sociálnymi nákladmi, keďže sa riešia riziká, zložitost' a vzájomná prepojenosť súvisiaca s obchodovaním na vlastný účet (obchodná činnosť, ktorá je vo svojej podstate riskantná a je najnáchylnejšia na konflikty záujmov) bez toho, aby vznikali značné sociálne náklady (vzhľadom na skutočnosť, že sa neprispieva k financovaniu hospodárstva). V prípade možností F a I je náročnejšie obhajovať významnú pozitívnu rovnovahu medzi prínosmi a nákladmi. V tejto fáze ekonomických poznatkov a dôkazov a vzhľadom na pomerne vysokú neistotu je v súvislosti s rozsahom činností pri činnostiach oddeleného vlastníctva (okrem obchodovania na vlastný účet) vhodná obozretnosť. V správe sa preto usudzuje, že len možnosť C poskytuje pozitívnu čistú rovnovahu sociálnych prínosov a sociálnych nákladov a stojí za ďalšie preskúmanie.

Porovnanie vybraných možností

V správe sa preto na ďalšie porovnanie z hľadiska prínosov a nákladov pre spoločnosť vyberá možnosť C a E. Možnosťou C menej účinne než možnosťou E vznikajú takéto prínosy v dôsledku užšieho rozsahu činností. Možnosť E môže súčasne priniesť vyššie náklady pre spoločnosť na základe svojho širšieho rozsahu činností, čo by malo väčší účinok na nevyužité úspory z rozsahu. Napriek tomu poskytuje možnosť E z dôvodu svojho značne širšieho rozsahu činností väčšie sociálne prínosy v porovnaní s možnosťou C, a preto je ju možné považovať za účinnejšiu pri obmedzených dodatočných nákladoch na efektívnosť.

V správe sa však zisťuje, že môžu existovať spôsoby zvyšovania obmedzenej účinnosti možnosti C a jej priblíženia k možnosti E. Možnosť C by mohla byť napríklad doplnená o *ex post* (hoci vymedzený) postup odčlenenia dodatočných činností, predovšetkým o tvorbu trhu, komplexné deriváty a komplexnú sekuritizáciu („možnosť C+“). Podobne existujú spôsoby znižovania potenciálnych nákladov efektivity spojených s možnosťou E, ak sa tieto náklady považujú za nadmerné (napr. vyňatím istých činností z požiadavky na odčlenenie, v situáciách, keď sú súčasné trhy obzvlášť plytké a/alebo nelikvidné prostredníctvom vymedzeného procesu dohľadu, „možnosť E-“).

Podľa toho existujú spôsoby – vyššie uvedené nie sú jedinými – ako budú tieto možnosti vo všeobecnosti porovnateľné. Pred výberom medzi týmito prijateľnými a odôvodnenými možnosťami je potrebné zvážiť takisto politické aspekty, ako je komplementarita s inými politickými cieľmi, načasovanie reformy, problémy pri realizácii, očakávané názory a stanoviská spoluzákonodarcov atď. Výsledkom je, že správa neuvádza uprednostnenie jednotlivých možností.

Otázky týkajúce sa realizácie

Dané možnosti zahŕňajú operatívne problémy. V prípade možnosti C+ vychádza hlavný problém pri realizácii z náročnosti vymedzenia obchodovania na vlastný účet a jeho oddelenia od tvorby trhu. Dodržiavanie realizácie a dohľad nad realizáciou, najmä v prípade možnosti

C, ktorá si vyžaduje úplný odpredaj, sa týmto stáva nákladným. V prípade možnosti E-vychádza hlavný problém z riadenia a monitorovania vo svojej podstate nejasných prepojení v rámci skupiny, ktoré sú právnej, ekonomickej, riadiacej a operatívnej povahy.

Podpora pre kvalitatívne posúdenie

Niekoľko dôležitých prvkov návrhu posúdenia vplyvu je predmetom rozsiahleho kvantitatívneho modelovania alebo analýzy. Po prvé, kvantitatívna činnosť odhaduje úroveň implicitných dotácií. Implicitné dotácie sa považujú za významné a závisia od veľkosti banky, úrovne vzájomnej prepojenosti s ostatnými bankami, jej úrovne pákového efektu, ako aj ratingového hodnotenia štátu, v ktorom má sídlo. Po druhé, na identifikáciu príslušných európskych bankových skupín sa použila činnosť týkajúca sa výpočtu prahových hodnôt. Po tretie, analýza relatívnych ekonomických stimulov investovania oproti komerčným bankovým činnostiam ukazuje, že existujú regulačné stimuly pre banky na to, aby sa zapojili skôr do obchodných činností než do vkladových činností.

Na podporu kvalitatívneho posúdenia možností reformy sa útvary Komisie pokúsili v čo najväčšom rozsahu vyčíslieť niektoré náklady a prínosy, ktoré by mohli vyplývať zo štrukturálneho odčlenenia. Vzhľadom na vnútornú zložitosť a osobitú povahu bankovníctva a vzhľadom na skutočnosť, že mnoho prínosov a nákladov je svojou povahou dynamických, však neexistuje žiadny kvantitatívny model, ktorým by sa úplne odhadli sociálne prínosy a náklady návrhov na štrukturálne reformy. Nedostatok údajov ešte znásobuje túto skutočnosť. Útvary Komisie sa pokúsili posúdiť niektoré náklady (náklady banky na súkromné financovanie) a prínosy. Napriek vyššie uvedeným obmedzeniam týkajúcich sa metodológie a údajov sú výsledky v súlade so závermi vyplývajúcimi z kvalitatívnej analýzy, v ktorej sa hovorí o tom, že odčlenenie obchodných činností by vytvorilo ekonomické prínosy, ako napríklad zníženie celkových strát vytvorených bankovým systémom.

Útvary Komisie tiež v kontexte konzultácie so zainteresovanými stranami vyzvali banky v EÚ k vytvoreniu modelu a odhadu vplyvu upravených možností štrukturálnej reformy na súvahu, výkaz ziskov a strát a vybrané ďalšie bankové premenné bankovej skupiny. Reagoval len veľmi malý počet bankových skupín. Simulované vplyvy sa navyše medzi respondentmi podstatne líšili a vnútorne neboli jednotné.

Názory zainteresovaných strán a vplyvy

Súčasťou prípravy tejto správy bola verejná konzultácia so zainteresovanými stranami, ktorú uskutočnili útvary Komisie na jar 2013. Útvary Komisie bolo doručených vyše 500 odpovedí zahŕňajúcich značný počet reakcií zo strany jednotlivcov a spotrebiteľských združení. V reakciách pochádzajúcich z tejto konzultácie sa upozorňuje na rozpor medzi reakciami bánk a reakciami spotrebiteľov a jednotlivcov. Banky sú v prevažnej miere voči štrukturálnemu odčleneniu. Spotrebiteľia a jednotlivci s ním vo veľkej miere súhlasia. Tieto rozdiely sa odrážajú v reakciách na druh a silu štrukturálnych opatrení a v tom, aké činnosti sa majú odčleniť. Útvary Komisie tiež usporiadali na jeseň 2012 verejnú konzultáciu o správe skupiny na vysokej úrovni.

7. MONITOROVANIE A HODNOTENIE

Monitorovanie sa uskutoční počas fázy zavádzania. Hodnotenie *ex post* týkajúce sa všetkých nových legislatívnych opatrení je pre Komisiu prioritou. Hodnotenia sa plánujú približne po 4 rokoch od konečného termínu na realizáciu. Nadchádzajúci návrh by bol po svojom prijatí tiež predmetom celkového hodnotenia s cieľom posúdiť, okrem iného, do akej miery bol

účinný a efektívny z hľadiska dosiahnutia cieľov prezentovaných v tejto správe, a s cieľom rozhodnúť, či sú potrebné nové opatrenia alebo zmeny.

Z hľadiska informačných zdrojov, ktoré by sa mohli použiť počas hodnotenia, by šlo o údaje poskytnuté národnými centrálnymi bankami, regulačnými orgánmi jednotlivých členských štátov, európskymi orgánmi, ako sú ECB, EBA a ESRB, a medzinárodnými organizáciami, ako sú BIS, OECD, MMF a FSB. Príslušné údaje by sa mohli zozbierať aj od príslušných účastníkov trhu alebo sprostredkovateľov. Príslušné ukazovatele na hodnotenie návrhu by mohli zahŕňať napríklad počet a agregované aktíva bánk podliehajúcich požiadavkám na štrukturálne odčlenenie; opatrenia týkajúce sa činnosti obchodovania a úverovania; a odhady implicitných verejných dotácií a zníženie výhod z umelých nákladov na financovanie.