



Bruselj, 29.1.2014
SWD(2014) 31 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument k

PREDLOGU UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

**o strukturnih ukrepih za povečanje odpornosti kreditnih institucij v EU
in**

predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta

o poročanju o poslih financiranja vrednostnih papirjev in njihovi preglednosti

{COM(2014) 40 final}

{COM(2014) 43 final}

{SWD(2014) 30 final}

1. UVOD

V zadnjih desetletjih je finančni sistem v EU hitro rasel in močno prehitel rast BDP. Finančne institucije, zlasti banke, v EU so zrasle po velikosti, obsegu dejavnosti in kompleksnosti. To je privedlo do nastanka velikih finančnih institucij tipa „vse na enem mestu“, ki v enem subjektu ali skupini združujejo številne različne storitve. Ta proces bankam omogoča, da strankam ponujajo širši sklop storitev ter se odzivajo na vedno bolj kompleksne potrebe svojih globalnih strank. Ne glede na te koristi je izjemna podpora vlad, kot ji še nismo bili priča, celotnemu bančnemu sektorju po finančni krizi jasno ponazorila, kako vedno bolj globalen in povezan finančni sistem z vedno večjimi ponudniki finančnih storitev negativno vpliva na finančno stabilnost.

Evropska unija (EU) in njene države članice so se v odziv na finančno krizo lotile temeljite preнове zakonodajne ureditve bank in njihovega nadzora. Na področju bančništva je EU začela vrsto reform za povečanje odpornosti bank in zmanjšanje učinkov potencialnih propadov bank.

Kljub široko zastavljenim načrtovanim reformam so še vedno prisotni pomisleki, da nekatere banke ostajajo prevelike in preveč kompleksne, da bi se jih lahko upravljalo, spremljalo in nadzorovalo v dobrih časih, v slabih pa bi njihovo reševanje še vedno bilo zahtevno. Več držav se je zato odločilo, da bo izvedlo reformo strukture svojih bank ali pa razmišljajo o takšnih reformah. Evropski parlament in mednarodne institucije so dodatno poudarili pomen strukturnih reform pri reševanju problema bank, ki so „prevelike, da bi propadle“¹.

Komisar Barnier je v tem okviru ustanovil strokovno skupino na visoki ravni (HLEG), ki jo vodi Erkki Liikanen, guverner finske centralne banke. Naloga skupine je bila oceniti potrebo po strukturnih reformah v bančnem sektorju EU. Skupina je predlagala obvezno ločitev trgovanja za lasten račun in drugih visoko tveganih trgovalnih dejavnosti ter njihov prenos na ločeno pravno osebo znotraj bančne skupine.

V tej oceni učinka so ocenjene težave, povezane s korporativno strukturo bank, ki so prevelike, da bi propadle (poglavje 2), opredeljeni cilji strukturne reforme (poglavje 3), opredeljena vrsta obravnavanih različic reforme strukture bank (poglavje 4) ter ocenjeni družbeni stroški in koristi teh različic (poglavje 5). Glavne ugotovitve so povzete v nadaljevanju.

2. OPREDELITEV PROBLEMA

EU je vedno imela raznolik bančni sistem, kar predstavlja vir moči. Vendar se je sčasoma trg razvil tudi tako, da je na njem nastalo nekaj velikih, kompleksnih, medsebojno povezanih bančnih skupin. Te banke običajno združujejo bančništvo na drobno in komercialno bančništvo z bančnimi storitvami za finančne institucije in investicijskim bančništvom v enem gospodarskem subjektu ali v skupini tesno povezanih subjektov z majhnimi omejitvami glede medsebojnih povezav. Ker sprejemajo vloge, so po svoji naravi izpostavljene potencialno uničujočim navalom na banke. Da bi se zagotovilo zaupanje deponentov, so bile vzpostavljene številne eksplicitne (kot so jamstva za vloge) in implicitne (kot so reševanje z javnimi sredstvi) varnostne mreže. Vendar zaradi teh javnih varnostnih mrež odsotnost omejitev pri sočasnem izvajanju več različnih dejavnosti prispeva k vrsti problemov, kot so (i)

¹ Izraz prevelika, da bi propadla, po pomenu vključuje tudi kreditne institucije, ki so preveč medsebojno povezane, da bi propadle, preveč kompleksne, da bi propadle, in sistemsko prepomembne, da bi propadle. Glej Evropska komisija (2013), „Strukturna reforma bančnega sektorja: motivi, obseg in posledice“, poglavje 3 Poročila o finančni stabilnosti in povezanosti v Evropi za leto 2012 (*European Financial Stability and Integration Report 2012*), 24. april, SWD(2013) 156 final.

ovire za nadzorovano reševanje in sanacijo, (ii) moralno tveganje, čezmerna rast bilanc in čezmerno trgovanje, (iii) nasprotja interesov in bančniška kultura, usmerjena v transakcije, ter (iv) izkrivljanje konkurence.

EU je že začela z izvajanjem vrste reform, da bi povečala odpornost bank ter zmanjšala verjetnost in posledice propadov bank. Te reforme vključujejo povečanje kapitalске ustreznosti bank (uredba in direktiva o kapitalskih zahtevah, CRR/CRD IV), izboljšanje rešljivosti bank (direktiva o sanaciji in reševanju bank, BRRD), izboljšanje jamstev za vloge (revidirana direktiva o sistemih zajamčenih vlog, DGS) in obravnavo tveganj, povezanih z izvedenimi finančnimi instrumenti, ter izboljšanje tržnih infrastruktur (uredba o infrastrukturi evropskega trga, EMIR, ter povezane spremembe in dopolnitve direktive o trgih finančnih instrumentov, MiFID). Da bi se prekinil krog negativnih povratnih učinkov med državo in bančnimi tveganji ter povrnilo zaupanje v euro in bančni sistem, je poleg tega Evropska komisija pozvala k nadaljnjemu razvoju bančne unije, vključno z enotnim pravilnikom, ki se bo uporabljal za vse banke v celotni EU, enotnim mehanizmom nadzora (SSM) in enotnim mehanizmom za reševanje (SRM), ki bosta za članice euroobmočja obvezna, vse druge države članice pa bodo v obeh lahko sodelovale na prostovoljni osnovi.

Kljub široko zastavljenim načrtovanim reformam mnogi zakonodajalci, nadzorniki in akademiki še naprej izražajo zaskrbljenost, da največje bančne skupine ostajajo prevelike in preveč kompleksne, da bi se jih lahko upravljalo, spremljalo in nadzorovalo v dobrih časih, v slabih pa bi njihovo reševanje še vedno lahko bilo precej zahtevno. Zato so bile predlagane strukturne reforme kot dodaten način za obravnavanje zgoraj opisanih problemov. Strukturne reforme bi lahko na primer dopolnjevale trenutno načrtovane regulativne reforme. CRR/CRD IV in BRRD nadzornikom / pristojnim organom za reševanje že dajejo pooblastila za posredovanje in pravočasno ukrepanje pred začetkom bančnih kriz s prestrukturiranjem in/ali reševanjem finančne institucije, za katerega so povod pomisleki glede varnega in skrbnega poslovanja ali rešljivosti. Strukturna reforma bi lahko dopolnjevala te regulativne reforme in povečala njihovo učinkovitost za banke, ki so prevelike in preveč kompleksne. Na primer, strukturna reforma bo organom zagotovila več možnosti pri obravnavanju velikih bančnih skupin. Zagotavlja tudi neposreden način za obravnavo kompleksnosti znotraj skupin, subvencij znotraj skupin in spodbud za čezmerno prevzemanje tveganj. Poleg tega so strukturne reforme usmerjene v širši sklop ciljev, kot je zagotoviti, da na banko, ki sprejema vloge, pretirano ne vpliva kratkoročno usmerjena kultura trgovanja in da ni dovzetna za nasprotja interesov, ki škodijo njenim strankam. Spremembe, ki bi jih uvedla strukturna reforma za omejeno število bank, ki so prevelike, da bi propadle, bi tako lahko dopolnjevale obstoječa pooblastila.

3. ANALIZA SUBSIDIARNOSTI

Vedno večje število držav članic trenutno izvaja različne oblike strukturnih reform bank v svojih jurisdikcijah. Glede na temeljne pravice, opredeljene v Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU), lahko obstoj različnih nacionalnih zakonodaj vpliva na gibanja kapitala in odločitve udeležencev na trgu o kraju ustanovitve ter bi lahko tudi škodil prizadevanjem za uveljavitev enotnega pravilnika na celotnem notranjem trgu. Ustvari lahko tudi posebne probleme v zvezi z nadzorom, zlasti za čezmejne banke.

Zato je potrebno ukrepanje na evropski ravni.

4. CILJI

Prvi splošen cilj strukturne reforme je najprej zmanjšati tveganje systemske nestabilnosti z zmanjšanjem tveganja, da bi banke postale ali želele postati prevelike, preveč kompleksne in

preveč medsebojno povezane, da bi se lahko dopustil njihov propad. Ključen cilj strukturne reforme je zagotoviti, da bodo banke, ki opravljajo bistvene storitve za realni sektor, bolj odporne v primeru notranjih ali zunanjih šokov in tudi lažje rešljive v primeru finančnih težav, s čimer bi se zmanjšala resnost prihodnjih finančnih kriz. Drugi splošen cilj je zmanjšati razdrobljenost na enotnem trgu. Številne banke, na katere bo vplivala zakonodaja o strukturni reformi, poslujejo čezmejno in želijo izkoristiti priložnosti, ki jih ponuja enoten finančni trg. Skupen zakonodajni okvir o strukturni reformi bi preprečil razdrobljenost notranjega trga in povečal učinkovitost prihodnjega SSM in SRM.

V okviru teh splošnih, ključnih ciljev se strukturna reforma osredotoča na naslednje konkretne cilje: (1) olajšati reševanje in sanacijo bank, (2) olajšati upravljanje, spremljanje in nadzor, (3) zmanjšati moralno tveganje, (4) zmanjšati nasprotja interesov in izboljšati bančniško kulturo, (5) zmanjšati neustrezno razporeditev kapitala in sredstev ter (6) izboljšati konkurenco.

Osnovo za prihodnja vrednotenja bi predstavljal naslednji sklop kvantitativno opredeljivih operativnih ciljev: (1) zmanjšanje obsega implicitnih javnih subvencij (ki se odražajo v prednostih pri stroških financiranja za banke, ki so prevelike, da bi propadle) in (2) zmanjšanje čezmernega trgovanja v bankah, ki so prevelike, da bi propadle (ter povečanje sorazmernega deleža posojil nefinančnim strankam).

5. MOŽNOSTI POLITIKE

Pri reformi strukture banke se je treba odločiti, katere dejavnosti je treba ločiti in kako intenzivna bi morala biti ločitev. V poglavju 4 poročila je tako predstavljena vrsta možnosti za vsako področje. Različne kombinacije teh možnosti ponujajo številne različice reforme, ki jih je treba oceniti glede na osnovni scenarij (tj. odsotnost nadaljnjih ukrepov politike na ravni EU) ter medsebojno primerjati.

Dejavnosti

Bančne dejavnosti, ki jih izvajajo velike bančne skupine v EU, danes segajo od bančništva na drobno in komercialnega bančništva do bančnih storitev za finančne institucije in investicijskega bančništva. Primeri bančništva na drobno in komercialnega bančništva med drugim vključujejo sprejemanje zajamčenih vlog, posojila gospodinjstvom in MSP ter izvajanje storitev plačilnega sistema. Bančne storitve za finančne institucije in investicijsko bančništvo med drugim vključujejo zavarovanja, vzdrževanje trga, borzno-posredniške storitve in trgovanje za lasten račun. V poročilu so obravnavane tri možnosti za ločitev dejavnosti:

- (1) **„ozek“ trgovalni subjekt in „širok“ subjekt, ki posluje z vlogami:** v skladu s to možnostjo bi se le relativno majhno število trgovalnih dejavnosti ločilo od širokega subjekta, ki posluje z vlogami, in sicer tiste vrste trgovanja, pri katerih trgovci špekulirajo o trgih in pri tem uporabljajo kapital banke ter izposojena denarna sredstva z izključnim namenom ustvarjanja dobička in brez kakršne koli povezave s trgovanjem v imenu in za račun strank (tj. trgovanje za lasten račun);
- (2) **„srednji“ trgovalni subjekt in „srednji“ subjekt, ki posluje z vlogami:** v skladu z drugo možnostjo bi se zgornjim dejavnostim dodalo vzdrževanje trga, kompleksne izvedene finančne instrumente in kompleksna listinjenja; in
- (3) **„širok“ trgovalni subjekt in „ozek“ subjekt, ki posluje z vlogami:** pri tej možnosti bi se ločile vse bančne storitve za finančne institucije in dejavnosti investicijskega bančništva.

Intenzivnost

Pri določanju intenzivnosti ločitve je kot izhodišče treba upoštevati tri široko zastavljene oblike ločitve: (i) računovodska ločitev, (ii) funkcionalna ločitev z ločitvijo dejavnosti na odvisno podjetje (*subsidiarisation*) in (iii) ločitev lastništva ali prepoved dejavnosti na določenih poslovnih področjih. Te oblike ločitve izražajo različno stopnjo strogosti in poseganja v poslovno strukturo bank.

Računovodska ločitev (zahteva, da banke objavijo več podatkov o njihovih različnih poslovnih področjih) verjetno ne bo dosegla zgoraj opisanih ciljev in je zato bila opuščena. Funkcionalna ločitev dejavnosti na odvisno podjetje bi od bančnih skupin zahtevala, da ločijo in prenesejo dejavnosti različnih poslovnih enot na ločena odvisna podjetja (pravne osebe), pri čemer bi lahko svojim strankam še naprej ponujale raznolik nabor bančnih storitev („strukturirano univerzalno bančništvo“). V poročilu sta obravnavani dve različni možnosti ločitve dejavnosti na odvisno podjetje, osnovani na različnih pravnih in ekonomskih pravilih ter pravilih upravljanja (omejena naproti strožji ločitvi dejavnosti na odvisno podjetje). Ločitev lastništva bi zahtevala, da storitve določenih poslovnih področij izvajajo podjetja, ki niso povezana z bančno skupino. Natančneje, tri možnosti, obravnavane v poročilu, so:

- (1) **ločitev dejavnosti na odvisno podjetje z omejitvijo povezav znotraj skupine v skladu z obstoječimi predpisi:** v smislu pravne ločitve bi ta možnost zahtevala ločeno pravno osebo. V smislu ekonomske ločitve bi se omejila na ekonomske zahteve in zahteve glede upravljanja, ki trenutno izhajajo iz te ravni pravne ločitve;
- (2) **ločitev dejavnosti na odvisno podjetje s strožjimi omejitvami povezav znotraj skupine:** da bi se bolj učinkovito obravnavale subvencije pri financiranju znotraj skupine, bi ta možnost zahtevala večjo raven ločitve na odvisno podjetje v pravnem, ekonomskem in v smislu upravljanja (kot so pravila o lastništvu in o omejitvah izpostavljenosti znotraj skupine); ali
- (3) **ločitev lastništva:** v skladu s to možnostjo se bančne skupine ne bi smele ukvarjati z določenimi dejavnostmi. Tako bi morale odprodati ali postopno prenehati vse take dejavnosti, s katerimi se trenutno ukvarjajo.

Različice reforme

Na podlagi zgornjega kombinacija različnih sklopov trgovalnih dejavnosti in dejavnosti na kapitalskih trgih, ki bi se ločile, in intenzivnosti ločitve ponuja devet različic reforme, kot je prikazano v tabeli 1. Službe Komisije so, kolikor je bilo mogoče in izključno za potrebe ponazoritve, različne predloge za strukturno reformo in/ali zakonodajne pobude razporedile v matrico.

Tabela 1: Pregled možnih različic reforme

Dejavnosti/intenzivnost	Funkcionalna ločitev 1 (FL) <i>Trenutne zahteve</i>	Funkcionalna ločitev 2 (FL+) <i>Strožje zahteve</i>	Ločitev lastništva <i>Ločitev lastništva</i>
Ozek trgovalni subjekt/ širok subjekt za poslovanje z vlogami <i>npr. trgovanje za lasten račun + izpostavljenost hedge skladom (TzLR)</i>	Različica A	Različica B [≈ FR, NE, osnovni scenarij]	Različica C [≈ ZDA, Volcker]
Srednji trgovalni subjekt/ srednji subjekt za poslovanje z vlogami <i>npr. TzLR + vzdrževanje trga</i>	Različica D	Različica E [≈ HLEG; ≈ FR, NE, če bi se uporabila širša ločitev]	Različica F
Širok trgovalni subjekt/ ozek subjekt za poslovanje z vlogami <i>npr. vse dejavnosti investicijskega bančništva</i>	Različica G	Različica H [≈ ZDA BHC; ≈ ZK]	Različica I [≈ Glass-Steagall; ≈ ZK z „elektrifikacijo ograde“]

Vprašanja, povezana z izvajanjem

V oceni učinka so primerjani družbeni stroški in koristi možnosti, opisanih v tabeli 1, glede na posamezne možnosti in glede na scenarij nespremenjenih politik. V oceni učinka so ocenjena tudi tri vprašanja glede izvajanja, ki so skupna vsem možnostim:

- **področje uporabe v smislu ciljnih institucij:** pobuda za strukturno reformo bi načeloma morala biti namenjena samo bankam, ki so prevelike, da bi propadle, in bi se zato uporabljala samo za majhno podskupino več kot 8 000 bank, ustanovljenih v EU. Zato reforma ne vpliva na majhne zadružne banke in hranilnice, ki igrajo pomembno vlogo pri kritju finančnih potreb lokalnih skupnosti in majhnih podjetij. V poročilu so ocenjeni različni pristopi za določitev pragov, da bi se izbrale zadevne banke. Sklenjeno je, da bi taki pragovi morali temeljiti na kombinaciji meril systemskega tveganja in metodologije na osnovi računovodstva. Poleg vseh systemsko pomembnih evropskih bank bi se strukturna reforma izvedla tudi v bankah, v katerih obseg trgovalnih dejavnosti presega absolutni prag 70 milijard EUR in relativni prag 10 % bilančne vsote. Načeloma bi bile izključene majhne banke z manj kot 30 milijardami sredstev. V praksi in glede na pretekle podatke Komisija ocenjuje, da bi to pomenilo, da bi se strukturno ločevanje uporabljalo za 29 največjih in najbolj kompleksnih evropskih bank;
- **vloga nadzornikov:** ločeno vprašanje je vloga nadzornikov pri pregledu področja uporabe v smislu institucij in dejavnosti, za katere bi se zahtevalo ločevanje. Kar zadeva področje uporabe v smislu ciljnih institucij, ni nujno, da bo vsak prag vedno zajemal „prave“ institucije. Zato bi morale obstajati nekaj manevrskega prostora za presojo nadzornih organov pri ocenjevanju področja uporabe ločevanja v smislu ciljnih institucij kot posledice uporabe zgornjih pragov, da bi se zagotovilo, da področje uporabe zajema ustrezne banke. Podobno bi moral obstajati manevrski prostor za presojo nadzornih organov pri določanju dejavnosti, ki bi jih bilo treba ločiti, če bi to zahtevale posebne okoliščine. Vendar bi morala presojo nadzornih

organov urejati pravila in postopki in morala bi biti omejena zaradi političnih, praktičnih in pravnih razlogov. V nasprotnem primeru bi lahko prišlo do nedoslednih rezultatov na notranjem trgu. V poročilu je opisana vrsta načel, ki bi se morala uporabljati pri nadzornem procesu, predvidenem pri obeh možnostih, da bi se zagotovilo, da ne bo privedel do izkrivljanj na notranjem trgu; in

- **časovni okvir izvajanja:** strukturna ločitev bo, ne glede na to, kako koristna je za družbo, privedla do zasebnih stroškov. Poleg tega je za prenos obstoječih sredstev in obveznosti na potencialno novo, ločeno pravno osebo potreben čas. In končno, EU je ali pa bo v kratkem sprejela več pobud na zadevnih področjih, med drugim Basel III, BRRD in enotni nadzorni mehanizem, ki se v celoti ne bodo začele uporabljati do leta 2018 oziroma 2019. V poročilu je sklenjeno, da bi bilo treba predvideti podobno prehodno obdobje za izvajanje prihodnje pobude o strukturni reformi.

6. UČINKI IN PRIMERJAVA RAZLIČIC REFORME

V poglavju 5 poročila so ocenjene in v kvalitativnem smislu primerjane različice reforme, ki so opisane zgoraj. Pri primerjavi različic se uporabljata dve merili. Prvo – uspešnost – meri, koliko konkretnih ciljev reforme, npr. lažja rešljivost, je bilo doseženih. Drugo – učinkovitost – ocenjuje stroške za družbo pri izvajanju zadevnih različic reforme (predvsem v smislu izgubljenih ekonomij obsega in ekonomij povezanih proizvodov). Tretje – skladnost – meri, v kakšnem obsegu je določena različica reforme v skladu s splošnimi strateškimi cilji Komisije in kako dopolnjuje trenutno načrtovane reforme. Ker so vse možnosti na splošno skladne s temi cilji, se to merilo ne uporablja za nadaljnje ocenjevanje možnih različic.

Ocena različic reforme na podlagi ločitve dejavnosti na odvisno podjetje v skladu s trenutnimi pravili

Različice A, D in G bi privedle do določene stopnje ločenosti trgovalnega subjekta, vendar so zaradi tveganja, da bi bile neuspešne pri doseganju konkretnih ciljev, ki so lažja rešljivost in spremljanje, zmanjšanje moralnega tveganja, zmanjšanje nasprotij interesov, zmanjšanje neustreznega razporejanja kapitala in sredstev ter izboljšanje konkurence, bile opuščene. Razlog za to je dejstvo, da sama ločitev dejavnosti na odvisno podjetje dejansko ne prekine gospodarskih in poslovnih vezi med odvisnim podjetjem, ki se ukvarja s trgovanjem, in odvisnim podjetjem, ki sluje z vlogami.

Ocena različic reforme na podlagi ločitve dejavnosti na odvisno podjetje v skladu s strožjimi pravili

Različice, ki temeljijo na ločitvi dejavnosti na odvisno podjetje v skladu s strožjimi pravili (B, E in H), so različice, ki so v grobem podobne reformam, ki jih trenutno izvajajo države članice EU oziroma jih je priporočila strokovna skupina na visoki ravni. Te različice bi dejansko prekinile gospodarske in poslovne vezi med odvisnimi podjetji, ki se ukvarjajo s trgovanjem, in odvisnimi podjetji, ki poslujejo z vlogami. Bančnim skupinam bi še vedno omogočale, da se ukvarjajo s širokim naborom dejavnosti, čeprav bi morale biti nekatere dejavnosti prenesene na ločene pravne osebe v skupini (strukturirano univerzalno bančništvo). Med temi tremi možnostmi je glede na poročilo v okviru EU najboljša različica E, ki bi predstavljala pomembno izboljšanje v primerjavi s scenarijem nespremenjene politike. Različica E bi privedla do večjih koristi kot različica B, ker slednja zajema manj dejavnosti. Različica E je tudi primernejša kot različica H, saj zajem dodatnih dejavnosti ne bi privedel do pomembno večjih koristi, bi pa pomenil višje stroške.

Ocena različic reforme na podlagi ločitve lastništva

Različice C, F in I imajo potencial, da postanejo najučinkovitejši sklop različic v smislu doseganja konkretnih ciljev. Vendar je to tudi sklop možnosti, ki lahko pomeni največje stroške za družbo v smislu izgubljenih ekonomij povezanih proizvodov. V poročilu je sklenjeno, da so družbene koristi, povezane z različico C, večje od družbenih stroškov, saj obravnava tveganja, kompleksnost in medsebojno povezanost, ki izhajajo iz trgovanja za lasten račun (trgovalna dejavnost, ki je sama po sebi tvegana in je najbolj izpostavljena nasprotjem interesov), brez da bi privedla do pomembnih družbenih stroškov (glede na to, da ne prispeva k financiranju gospodarstva). Za različici F in I je težje dokazati pomembnejšo pozitivno bilanco med koristmi in stroški. V tem trenutku je glede na obstoječe ekonomsko znanje in podatke ter glede na sorazmerno veliko negotovost smiselna previdnost pri določanju obsega dejavnosti (drugih, kot je trgovanje za lasten račun), ki bi se ločile po principu ločitve lastništva. Tako je v poročilu ugotovljeno, da samo različica C zagotavlja dobro neto bilanco med družbenimi koristmi in družbenimi stroški in bi jo zato bilo smiselno razviti še naprej.

Primerjava obdržanih različic

V poročilu sta se tako obdržali različici C in E, ki sta se nadalje primerjali glede stroškov in koristi za družbo. Ugotovljeno je bilo, da je različica C v smislu koristi manj učinkovita kot različica E zaradi omejenega obsega dejavnosti, ki jih zajema. Hkrati lahko različica E pomeni višje stroške za družbo zaradi večjega obsega zajetih dejavnosti, kar bi imelo večji učinek na priložnosti za ekonomije povezanih proizvodov. Ne glede na to različica E zaradi bistveno večjega obsega dejavnosti zagotavlja večje družbene koristi kot različica C in bi se zato lahko štela kot bolj uspešna ob majhnih dodatnih stroških učinkovitosti.

V poročilu je kljub temu ugotovljeno, da obstajajo načini za povečanje omejene učinkovitosti različice C, tako da bi bila bližje različici E. Različico C bi lahko na primer dopolnjeval naknaden (čeprav določen s pravili in postopki) postopek za ločitev dodatnih dejavnosti, zlasti vzdrževanja trga, zapletenih izvedenih finančnih instrumentov in zapletenih listinjenj („različica C+“). Podobno obstajajo načini za zmanjšanje potencialnih stroškov različice E, če bi ti bili previsoki (npr. z izvzetjem iz zahteve po ločitvi določenih dejavnosti, pri katerih so trgi še posebej majhni in/ali nelikvidni z nadzornim procesom, določenim s pravili in postopki, „različica E-“).

Obstajajo načini, pri čemer zgornji niso edini, s katerimi bi ti možnosti postali na splošno primerljivi. Vendar je treba pred izbiro med tema sprejemljivima in utemeljenima možnostma upoštevati pomisleke, ki so bolj politične narave, kot so komplementarnost z drugimi strateškimi cilji, časovni okvir reforme, težave pri izvajanju, pričakovana mnenja in stališča sozakonodajalcev itd. Posledično v tem poročilu ena ali druga različica ni določena kot ustrežnejša možnost.

Vprašanja, povezana z izvajanjem

Različici vsebujeta izzive za poslovanje. Za različico C+ glavni problem pri izvajanju izhaja iz dejstva, da je težko opredeliti in ločiti trgovanje za lasten račun od vzdrževanja trga. Zaradi tega bi bilo izpolnjevanje zahtev in nadzorovanje izvajanja drago, zlasti pri različici C, ki zahteva polno odprodajo. Za različico E- je glavni izziv upravljanje in spremljanje pravnih, ekonomskih, upravljavskih in poslovnih povezav znotraj skupine, ki so same po sebi nepregledne.

Delo v podporo kvalitativni oceni

V osnutku ocene učinka sta se za več pomembnih elementov uporabila obširno kvantitativno modeliranje ali analiza. Prvič, s kvantitativnim delom se je ocenila raven implicitnih

subvencij. Ugotovljeno je bilo, da so implicitne subvencije velike in da so odvisne od velikosti bank ter ravni medsebojne povezanosti z drugimi bankami, stopnje finančnega vzvoda ter bonitetne ocene države, v kateri ima banka glavni sedež. Drugič, delo pri izračunavanju pragov se je uporabilo za opredelitev relevantnih bančnih skupin v Evropi. In končno, analiza relativnih gospodarskih spodbud za naložbe in komercialno bančništvo kaže, da obstajajo regulativne spodbude za banke, da se ukvarjajo s trgovalnimi dejavnostmi namesto s sprejemanjem vlog.

Službe Komisije so v podporo kvalitativni oceni različic reforme v čim večji meri poskušale kvantitativno opredeliti nekatere stroške in koristi, ki bi lahko bili posledica strukturne ločitve. Vendar, glede na inherentno kompleksnost in posebno naravo bančništva ter glede na to, da so številni stroški in koristi dinamični, ni na voljo kvantitativnega modela, ki bi lahko v celoti ocenil družbene stroške in koristi predlogov za strukturno reformo. Ta problem dodatno stopnjuje pomanjkanje podatkov. Službe Komisije so poskušale oceniti nekatere stroške (stroške zasebnega financiranja bank) in koristi. Ne glede na zgoraj omenjene omejitve pri metodologiji in podatkih so rezultati skladni s sklepi, ki izhajajo iz kvalitativne analize, in sicer kažejo, da bi ločitev trgovalnih dejavnosti privedla do ekonomskih koristi, kot je zmanjšanje skupnih izgub, ki jih ustvari bančni sistem.

Službe Komisije so v okviru posvetovanja z deležniki tudi pozvale banke v EU, naj modelirajo in ocenijo učinke stiliziranih scenarijev strukturne reforme na bilanco stanja skupine, izkaz poslovnega izida in druge izbrane bančne spremenljivke. Odzvalo se je zelo majhno število bančnih skupin. Poleg tega so se simulirani učinki dveh institucij, ki sta se odzvali, precej razlikovali in niso bili notranje skladni.

Stališča deležnikov

V okviru priprave poročila so službe Komisije spomladi 2013 izvedle javno posvetovanje z deležniki. Prejele so več kot 500 odzivov, tudi od velikega števila posameznikov in potrošniških združenj. V odzivih na posvetovanje je vidna razlika med stališči bank ter stališči potrošnikov in posameznikov. Banke so v veliki meri proti strukturni ločitvi. Potrošniki in posamezniki jo večinoma podpirajo. Te razlike so razvidne v odzivih glede vrste in intenzivnosti strukturnih ukrepov ter glede vprašanja, katere dejavnosti bi bilo treba ločiti. Službe Komisije so jeseni 2012 izvedle tudi javno posvetovanje o poročilu strokovne skupine na visoki ravni.

7. SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE

Spremljanje bo potekalo v fazi uvedbe. Naknadno vrednotenje vseh novih zakonodajnih ukrepov je prednostna naloga Komisije. Vrednotenja so načrtovana približno 4 leta po roku za izvedbo. Predlog bi se po sprejetju tudi v celoti ovrednotil, da bi se med drugim ocenilo, kako uspešen in učinkovit je bil v smislu doseganja ciljev, predstavljenih v tem poročilu, ter odločilo, ali so potrebni novi ukrepi ali spremembe.

Viri informacij, ki bi se lahko uporabljali pri vrednotenju, bi lahko bili podatki, predloženi s strani nacionalnih centralnih bank, nacionalnih regulatorjev, evropskih organov, kot so ECB, EBA in ESRB, ter mednarodnih organizacij, kot so BIS, OECD, IMF in FSB. Ustrezne podatke bi lahko zbrali tudi relevantni udeleženci na trgu ali posredniki. Relevantni kazalniki za ovrednotenje predloga bi lahko na primer vključevali število in skupna sredstva bank, za katere bi veljale zahteve po strukturni ločitvi, kazalnike trgovalne in posojilne aktivnosti ter ocene implicitnih javnih subvencij in zmanjšanja umetnih stroškovnih prednosti pri financiranju.