



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 29.1.2014
SWD(2014) 31 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK OCJENE UČINKA

Priložen dokumentu

PRIJEDLOG UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

**o strukturnim mjerama kojima se poboljšava otpornost kreditnih institucija EU-a
i prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izvješćivanju i transparentnosti
transakcija financiranja vrijednosnih papira**

{COM(2014) 40 final}
{COM(2014) 43 final}
{SWD(2014) 30 final}

1. UVOD

Veličina financijskog sustava EU-a brzo je porasla u posljednjim desetljećima te je znatno premašila rast BDP-a. Povećali su se razmjer, opseg i složenost financijskih institucija u EU-u, osobito banaka. To je dovelo do pojave pružanja financijskih usluga na jednom mjestu, što znači da se različite usluge pružaju unutar jednog subjekta ili grupe. Time je bankama omogućeno pružanje šireg raspona usluga klijentima, kao i ispunjivanje sofisticiranijih potreba njihovih globalnih klijenata. Usprkos tim koristima, dosad nezabilježena i prekomjerna državna potpora bankama koja je uslijedila nakon financijske krize jasno je pokazala da sveobuhvatniji i integriraniji financijski sustavi koji uključuju sve veće pružatelje financijskih usluga mogu negativno utjecati na financijsku stabilnost.

Kao odgovor na financijsku krizu Europska unija (EU) i njezine države članice aktivno rade na temeljitoj reformi propisa u području bankarskog sektora i nadzora nad bankama. EU je u području bankarstva pokrenuo niz reformi za jačanje otpornosti banaka i smanjenje učinka mogućeg propadanja banaka.

Unatoč tom širokom programu reformi i dalje se javlja zabrinutost da su neke banke prevelike i presložene za upravljanje i nadzor u dobrim vremenima, a problematične za rješavanje u lošim vremenima. Neke su zemlje stoga odlučile provesti strukturnu reformu svojih banaka ili razmatraju provedbu takve reforme. Europski parlament i međunarodne organizacije naglasili su ulogu strukturnih reformi u rješavanju problema banaka koje su prevelike da bi se dopustilo njihovo propadanje¹.

U tom je kontekstu povjerenik Barnier osnovao stručnu skupinu na visokoj razini (HLEG), kojom predsjedava guverner finske središnje banke Erkki Liikanen. Zadaća skupine bila je ocijeniti potrebu strukturne reforme bankarskog sektora EU-a. HLEG je preporučio obvezno razdvajanje trgovanja za vlastiti račun i ostalih visokorizičnih djelatnosti trgovanja u zaseban pravni subjekt unutar bankarske grupe.

U ovoj ocjeni učinka ocjenjuju se problemi koji se odnose na korporativnu strukturu banaka koje su prevelike da bi se dopustilo njihovo propadanje (poglavlje 2.), utvrđuju se ciljevi strukturne reforme (poglavlje 3.), utvrđuje se raspon mogućnosti reforme strukture banaka (poglavlje 4.) i ocjenjuju se društvene koristi i troškovi tih mogućnosti reforme (poglavlje 5.). U nastavku se navodi sažetak glavnih rezultata.

2. DEFINICIJA PROBLEMA

Raznolikost bankarskih modela u EU-u ima značajne prednosti. No s vremenom su se zbog razvoja tržišta razvile neke prevelike, presložene i prepovezane bankarske grupe. Te banke obično kombiniraju poslovanje s malim klijentima i komercijalne bankarske djelatnosti s poslovanjem s velikim poslovnim klijentima i investicijskim bankarskim djelatnostima u okviru jednog korporativnog subjekta ili preko blisko povezanih subjekata s djelomično ograničenim interakcijama. Riječ je o bankama koje primaju depozite, što znači da su one po svojoj naravi izložene mogućim štetnim navalama na banke. Kako bi se osiguralo povjerenje deponenata, uvedene su neke eksplicitne mjere javne zaštite (kao što je osiguranje depozita) i implicitne mjere zaštite (sanacija). No samo postojanje mjera javne zaštite pokazalo je da neograničeno supostojanje djelatnosti uzrokuje niz problema, uključujući i. prepreke

¹ Prevelike da bi se dopustilo njihovo propadanje znači prepovezane da bi propale, presložene da bi propale i sistemski prevažne da bi propale. Vidi Europska komisija (2013.), „Strukturna reforma bankarskog sektora EU-a: razlozi, razmjer i posljedice”, poglavlje 3. Izvješća o europskoj financijskoj stabilnosti i integraciji 2012., 24. travnja SWD (2013.) 156 završna verzija.

propisnom rješavanju i oporavku, ii. moralni hazard, prekomjerni rast bilanci i prekomjerno trgovanje, iii. sukobe interesa i poslovanje usmjereno na transakcije i iv. narušavanje tržišnog natjecanja.

EU je već pokrenuo niz reformi za povećanje otpornosti banaka i smanjenje vjerojatnosti i učinka propadanja banaka. Te reforme uključuju jačanje solventnosti banaka (Uredba i Direktiva o kapitalnim zahtjevima, CRR/CRDIV), jačanje rješivosti banke (Direktiva o oporavku i rješavanju banaka, BRRD); bolje osiguranje depozita (revizija Direktive o sustavu osiguranja depozita, DGS), rješavanje rizika izvedenica i poboljšanje tržišnih infrastruktura (Uredba o infrastrukturi europskog tržišta, EMIR, i srodne revizije Direktive o tržištima financijskih instrumenata, MiFID). Kako bi se prekinuo negativan lanac povezanosti državnih i bankarskih rizika i obnovilo povjerenje u euro i bankarski sustav, Europska komisija zatražila je daljnji razvoj bankarske unije, uključujući jedinstvena pravila koja će se primjenjivati na sve banke u cijelom EU-u, jedinstveni nadzorni mehanizam (SSM) i jedinstveni mehanizam rješavanja (SRM), koji će biti obvezni za sve članice europodručja, a u njima će dobrovoljno moći sudjelovati i ostale države članice.

Unatoč tom širokom programu reformi mnogi regulatori, nadzorna tijela i akademski krugovi i dalje su zabrinuti da su neke banke prevelike i presložene za upravljanje i nadzor u dobrim vremenima, a problematične za rješavanje u lošim vremenima. Stoga je strukturna reforma predložena kao dodatni način rješavanja prethodno opisanih problema. Strukturna reforma mogla bi primjerice biti nadopuna postojećem planu regulatorne reforme. Na temelju akata CRDR, CRDIV i BRRD nadležnim tijelima/tijelima za rješavanje već su dodijeljene ovlasti intervencije i predviđanja bankarskih kriza restrukturiranjem i/ili rješavanjem financijske institucije koja pokazuje probleme u pogledu bonitetnih zahtjeva i rješivosti. Strukturna reforma mogla bi biti nadopuna regulatornim reformama i njome bi se mogla povećati učinkovitost prevelikih i presloženih banaka. Strukturnom reformom osigurao bi se veći broj mogućnosti dostupnih nadležnim tijelima prilikom rješavanja problema velikih bankarskih grupa. Njome se osigurava i izravan način rješavanja unutargrupne složenosti, unutargrupnih subvencija i inicijativa prekomjernog preuzimanja rizika. Strukturnom reformom nastoji se ostvariti veći broj ciljeva, među ostalim osigurati da banka koja prima depozite nije pod velikim utjecajem načina poslovanja usmjerenog na kratkoročna trgovanja i izloženog sukobima interesa, što šteti klijentima. Promjenama temeljenima na strukturnoj reformi koja se uvodi za ograničeni broj banaka koje su prevelike da bi se dopustilo njihovo propadanje mogle bi se nadopuniti postojeće ovlasti.

3. ANALIZA SUPSIDIJARNOSTI

Sve veći broj država članica trenutačno provodi različite oblike strukturne reforme banaka u okviru svojih nadležnosti. Uzimajući u obzir temeljne slobode utvrđene Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (UFEU), neusklađena nacionalna zakonodavstva mogu utjecati na kretanje kapitala i odluke tržišnih sudionika o poslovnom nastanu te se njima mogu ugroziti nastojanja o donošenju jedinstvenih pravila koja se primjenjuju na cijelom unutarnjem tržištu. Njima se mogu uzrokovati i određeni problemi u pogledu nadzora, prije svega prekograničnih banaka.

Stoga su potrebne mjere na europskoj razini.

4. CILJEVI

Opći cilj strukturne reforme prvenstveno je smanjiti rizik sistemske nestabilnosti smanjivanjem rizika banaka koje postaju ili žele postati prevelike, presložene ili prepovezane da bi se dopustilo njihovo propadanje. Ključni je cilj strukturne reforme osigurati veću

otpornost banaka koje pružaju temeljne usluge realnom gospodarstvu u slučaju endogenih ili egzogenih šokova, ali i bolju rješivost u slučaju propadanja, čime se smanjuje težina budućih financijskih kriza. Drugi je opći cilj smanjiti rascjepkanost jedinstvenog tržišta. Mnoge banke na koje se primjenjuje zakonodavstvo o strukturnoj reformi posluju prekogranično i žele iskoristiti mogućnosti koje nudi jedinstveno financijsko tržište. Zajedničkim zakonodavnim okvirom o strukturnoj reformi spriječila bi se rascjepkanost unutarnjeg tržišta i povećala učinkovitost budućeg SSM-a i SRM-a.

U okviru tih općih ciljeva strukturna reforma usmjerena je na sljedeće posebne ciljeve: 1. lakše rješavanje i oporavak banke; 2. lakše upravljanje, praćenje i nadzor; 3. smanjenje moralnog hazarda; 4. smanjenje sukoba interesa i poboljšanje načina bankarskog poslovanja; 5. smanjenje loše raspodjele kapitala i sredstava i 6. poboljšanje tržišnog natjecanja.

Sljedeći mjerljivi operativni ciljevi temelj su budućih procjena: 1. smanjenje opsega implicitnih javnih subvencija (kao što su mjere financiranja troškova banaka koje su prevelike da bi se dopustilo njihovo propadanje) i 2. smanjenje prekomjernog trgovanja banaka koje su prevelike da bi se dopustilo njihovo propadanje (i povećanja udjela kreditiranja nefinancijskih klijenata).

5. MOGUĆNOSTI POLITIKE

Za provedbu reforme strukture banaka potrebno je odlučiti koje će se djelatnosti razdvojiti i kolika će biti razina razdvajanja. U poglavlju 4. navode se određene mogućnosti u tom području. Kombinacijom tih mogućnosti stvaraju se određene mogućnosti reforme koje se s jedne strane trebaju vrednovati u odnosu na osnovni scenarij nedjelovanja na razini EU-a, a s druge strane ih je potrebno međusobno usporediti.

Djelatnosti

Bankarske djelatnosti koje obavljaju velike bankarske grupe iz EU-a uključuju poslovanje s malim klijentima i komercijalne bankarske djelatnosti kao i poslovanje s velikim klijentima i investicijske bankarske djelatnosti. Primjeri poslovanja s malim klijentima i komercijalnih djelatnosti uključuju, među ostalim, primanje osiguranih depozita, kreditiranje kućanstava i malih i srednjih poduzeća te pružanje usluga platnog prometa. Primjeri poslovanja s velikim klijentima i investicijskih djelatnosti uključuju, među ostalim, upis vrijednosnih papira, održavanje tržišta, usluge posredovanja i trgovanje za vlastiti račun. U izvješću se predviđaju tri mogućnosti razdvajanja djelatnosti:

- (1) **„manji” subjekt za trgovanje i „veći” subjekt za primanje depozita:** u ovom slučaju svega se nekoliko djelatnosti trgovanja razdvaja od većeg subjekta za primanje depozita, tj. one vrste trgovanja u kojima operatori špekuliraju na tržištima korištenjem kapitala banke i posuđenog novca isključivo kako bi stekli dobit i bez povezanosti s trgovanjem u ime klijenata (tj. trgovanje za vlastiti račun);
- (2) **„srednji” subjekt za trgovanje i „srednji” subjekt za primanje depozita:** u okviru ove mogućnosti prethodno navedenim aktivnostima dodaje se održavanje tržišta, složene izvedenice i složene sekuritizacije i
- (3) **„veći” subjekt za trgovanje i „manji” subjekt za primanje depozita:** ovom mogućnošću predviđa se razdvajanje cijelog poslovanja s velikim klijentima i svih investicijskih bankarskih djelatnosti.

Razina razdvajanja

Predviđaju se tri razina razdvajanja: i. računovodstveno razdvajanje; ii. funkcionalno razdvajanje u okviru društva kćeri i iii. razdvajanje vlasništva ili zabrana određenih vrsta

poslovanja. Ti oblici razdvajanja imaju različitu razinu strogoće i uplitanja u odnosu na poslovnu strukturu banaka.

Računovodstvenim razdvajanjem (na temelju kojeg su banke obvezne objaviti detaljnije informacije o svojem poslovanju) vjerojatno se neće ostvariti prethodno navedeni ciljevi tako da se ta mogućnost odbacuje. Funkcionalnim razdvajanjem u okviru društva kćeri bankarske bi grupe bile obvezne razdvojiti djelatnosti različitih poslovnih jedinica u zasebna društva kćeri (pravne subjekte), ali bi i dalje klijentima mogli pružati razne bankarske usluge („strukturirano univerzalno bankarstvo”). U izvješću se razmatraju dvije različite mogućnosti razdvajanja u okviru društva kćeri na temelju različitih pravnih, ekonomskih i upravljačkih pravila (ograničeno vs. strože razdvajanje u okviru društva kćeri). U okviru razdvajanja vlasništva zahtijevalo bi se da određene vrste poslovanja pružaju društva koja nisu pridružena bankarskoj grupi. U izvješću se detaljnije razmatraju tri sljedeće mogućnosti:

- (1) **Razdvajanje u okviru društva kćeri ograničavanjem unutargrupne povezanosti u skladu s postojećim pravilima:** u pogledu pravnog razdvajanja, za ovu mogućnost potreban je zaseban pravni subjekt. U pogledu ekonomskog razdvajanja, ova bi se mogućnost ograničila na ekonomske i upravljačke zahtjeve koji trenutačno proizlaze iz te razine pravnog razdvajanja;
- (2) **Razdvajanje u okviru društva kćeri strožim ograničavanjem unutargrupne povezanosti:** kako bi se učinkovitije riješilo unutargrupno financiranje, ova bi mogućnost zahtijevala veću razinu razdvajanja u okviru društva kćeri u pravnom, ekonomskom i upravljačkom pogledu (kao što su pravila o vlasništvu i ograničenja unutargrupne izloženosti); ili
- (3) **Razdvajanje vlasništva:** ovom bi se mogućnošću bankarskim grupama zabranilo bavljenje određenim djelatnostima. U skladu s time one bi morale napustiti ili likvidirati sve takve djelatnosti kojima se trenutačno bave.

Mogućnosti reforme

U skladu sa svime prethodno navedenim i na temelju kombinacije različitih vrsta djelatnosti trgovanja i djelatnosti na tržištima kapitala koje se moraju razdvojiti i razina razdvajanja, razrađeno je devet mogućnosti reforme, koje su slikovito prikazane u obliku matrice u tablici 1. U mjeri u kojoj je to moguće i isključivo u svrhu ilustracije, službe Komisije prikazale su u obliku matrice različite prijedloge strukturne reforme i/ili zakonodavne inicijative.

Tablica 1.: Pregled mogućnosti:

Djelatnosti\razina	Funkcionalno razdvajanje 1. (SUB) <i>Postojeći zahtjevi</i>	Funkcionalno razdvajanje 2. (SUB+) <i>Stroži zahtjevi</i>	Razdvajanje vlasništva <i>Razdvajanje vlasništva</i>
Manji subjekt za trgovanje/ veći subjekt za primanje depozita <i>npr. trgovanje za vlastiti račun + izloženosti fondovima za omeđivanje rizika</i>	Mogućnost A	Mogućnost B [≈ temeljni scenarij FR, DE]	Mogućnost C [≈ Volckerovo pravilo US]
Srednji subjekt za trgovanje/ srednji subjekt za primanje depozita <i>npr. trgovanje za vlastiti račun + održavanje tržišta</i>	Mogućnost D	Mogućnost E [≈ HLEG; ≈ FR, DE ako se primijeni veće razdvajanje]	Mogućnost F
Veći subjekt za trgovanje/ manji subjekt za primanje depozita <i>npr. sve investicijske bankarske djelatnosti</i>	Mogućnost G	Mogućnost H [≈ US BHC; ≈ UK]	Mogućnost I [≈ Glass-Steagall; ≈ UK jača zaštita (<i>electrification of fence</i>)]

Provedba

U ocjeni učinka uspoređuju se društvene koristi i troškovi mogućnosti navedenih u tablici 1 u međusobnom odnosu i u odnosu na scenarij „nepromijenjene politike”. U ocjeni učinka ocjenjuju se i tri problema provedbe koja su zajednička svim mogućnostima:

- **područje primjene:** strukturna reforma trebala bi u načelu biti usmjerena isključivo na banke koje su prevelike da bi se dopustilo njihovo propadanje te bi se stoga primjenjivala samo na manji dio od ukupno nešto više od 8 000 banaka u EU-u. Reforma se ne primjenjuje na manje zadružne banke i štedne banke koje imaju važnu ulogu u financiranju potreba lokalnih zajednica i manjih poduzeća. U izvješću se ocjenjuju različiti pristupi utvrđivanju pragova na temelju kojih se odabiru dotične banke. Zaključeno je da se ti pragovi trebaju temeljiti na kombinaciji mjerenja sistemskog rizika i metodologije temeljene na računovodstvu. Osim na europske sistemske značajne banke strukturna reforma primjenjivala bi se i na banke čije djelatnosti trgovanja premašuju apsolutni prag od 70 milijardi eura i relativni prag od 10 % ukupne imovine. Reforma se u načelu ne bi primjenjivala na manje banke čija je imovina manja od 30 milijardi eura. Na temelju povijesnih podataka i iskustva iz prakse Komisija predviđa da bi strukturno razdvajanje bilo obvezno za 29 najvećih i najsloženijih europskih banaka;
- **uloga nadzornih tijela:** posebno pitanje odnosi se na ulogu nadzornih tijela u preispitivanju opsega institucija i djelatnosti na koje bi se moglo primjenjivati razdvajanje. U pogledu utvrđivanja institucija na koje će se reforma primjenjivati, moguće je da se utvrđenim pragovima neće uvijek savršeno obuhvatiti prave institucije. Stoga bi se nadležnim tijelima trebalo omogućiti da procjene opseg

primjene razdvajanja na temelju utvrđenih pragova kako bi se osiguralo da su njima obuhvaćene prave banke. Nadalje, nadležnim tijelima trebalo bi se omogućiti i da odrede opseg djelatnosti koje se trebaju razdvojiti ako je to opravdano u određenim okolnostima. No odluke nadzornih tijela trebaju se posebno utvrditi i ograničiti iz političkih, praktičnih i pravnih razloga. U protivnome mogle bi se pojaviti neusklađenosti na unutarnjem tržištu. U izvješću se navode načela za provedbu nadzora predviđenog objema mogućnostima kako bi se spriječilo narušavanje unutarnjeg tržišta; i

- **vremenski okvir provedbe:** neovisno o razini društvene koristi, strukturnim razdvajanjem nastat će privatni troškovi. Nadalje, prijenos postojeće imovine i obveza na novi zaseban pravni subjekt zahtijeva određeno vrijeme. Konačno, EU je donio ili će uskoro donijeti nekoliko inicijativa u srodnim područjima, uključujući Basel III, BRRD i SRM, koji se neće u cijelosti primjenjivati do 2018. ili 2019. U izvješću se zaključuje da bi se i za buduću strukturnu reformu trebalo predvidjeti prijelazno razdoblje.

6. UČINAK I USPOREDBA MOGUĆNOSTI REFORME

U poglavlju 5. izvješća kvalitativno se ocjenjuju i uspoređuju različite prethodno navedene mogućnosti reforme. Za potrebe usporedbe mogućnosti koriste se dva kriterija. Prvim kriterijem – djelotvornošću – mjeri se razina ostvarenja određenih ciljeva reforme, npr. u kojoj se mjeri poboljšava rješivost. Drugim kriterijem – učinkovitošću – ocjenjuju se društveni troškovi koji nastaju provedbom dotičnih mogućnosti reforme (slabljenje ekonomije razmjera i opsega). Trećim kriterijem – usklađenošću – mjeri se razina usklađenosti mogućnosti reforme s općim ciljevima politike Komisije i u kojoj se mjeri njome nadopunjuje postojeći plan reforme. Budući da su sve mogućnosti u načelu usklađene s tim ciljevima, taj se kriterij ne koristi u daljnjoj ocjeni mogućnosti.

Ocjena mogućnosti reforme na temelju razdvajanja u okviru društva kćeri u skladu s postojećim pravilima

Mogućnostima A, D i G provela bi se određena razina razdvajanja subjekta za trgovanje, ali one bi mogle biti neučinkovite za ostvarenje određenih ciljeva u pogledu bolje rješivosti i nadzora, smanjenja moralnog hazarda, smanjenja sukoba interesa, smanjenja loše raspodjele kapitala i sredstava i poboljšanja tržišnog natjecanja te se zbog toga odbacuju. Naime, samim razdvajanjem u okviru društva kćeri ne može se učinkovito prekinuti ekonomska i operativna povezanost subjekta za trgovanje i subjekta za primanje depozita.

Ocjena mogućnosti reforme na temelju razdvajanja u okviru društva kćeri u skladu sa strožim pravilima

Mogućnosti temeljene na razdvajanju u okviru društva kćeri (B, E i H) odnose se na mogućnosti reforme koje se donekle podudaraju s reformama koje trenutačno provode države članice EU-a ili koje je preporučio HLEG. Tim bi se mogućnostima djelotvorno prekinula ekonomska i operativna povezanost među društvima kćeri za trgovanje i društvima kćeri za primanje depozita. Tako bi se bankarskim grupama omogućilo da se i dalje bave određenim djelatnostima, ali neke bi se djelatnosti trebale prenijeti na zasebne pravne subjekte unutar grupe (strukturirano univerzalno bankarstvo). U izvješću je utvrđeno da je među tim trima mogućnostima u kontekstu EU-a najbolja mogućnost E jer bi se njome pridonijelo znatnom poboljšanju u odnosu na mogućnost nepromijenjene politike. Mogućnošću E osiguravaju se bolje koristi u usporedbi s mogućnošću B, kojom je obuhvaćen manji opseg djelatnosti. Mogućnosti E daje se veća prednost u odnosu na mogućnost H jer se dodatnim djelatnostima ne bi se ostvarile veće koristi, dok bi se uzrokovali daljnji troškovi.

Ocjena mogućnosti reforme na temelju razdvajanja vlasništva

Mogućnosti C, F i I mogle bi biti najučinkovitije u pogledu ostvarenja posebnih ciljeva. No riječ je o mogućnostima koje bi mogle značiti veće društvene troškove u pogledu slabljenja ekonomija opsega. U izvješću se zaključuje da društvene koristi povezane s mogućnošću C premašuju društvene troškove jer se njome rješavaju rizici, složenost i međusobna povezanost u vezi s trgovanjem za vlastiti račun (djelatnost trgovanja koja je implicitno rizična i izložena je sukobima interesa), a da pritom ne nastaju društveni troškovi (jer se njome ne pridonosi financiranju gospodarstva). Teško je obrazložiti da se mogućnostima F i I ostvaruju veće koristi nego troškovi. U ovoj fazi ekonomskih saznanja i dokaza, kao i zbog znatne nesigurnosti, primjereno je s oprezom razmatrati primjenu razdvajanja vlasništva na djelatnosti (osim trgovanja za vlastiti račun). U izvješću je utvrđeno da se jedino mogućnošću C osigurava dobra ravnoteža društvenih koristi i društvenih troškova te bi ju stoga trebalo daljnje razraditi.

Usporedba prihvatljivih mogućnosti

U izvješću se stoga navodi da su mogućnosti C i E prihvatljive za daljnju usporedbu u pogledu društvenih koristi i troškova. Mogućnost C manje je učinkovita od mogućnosti E u pogledu ostvarenja koristi zbog toga što je njome obuhvaćen manji opseg djelatnosti. No mogućnost E može uzrokovati veće društvene troškove zbog toga što je njome obuhvaćen širi opseg djelatnosti, a time bi učinak u smislu slabljenja ekonomije opsega bio veći. Ipak, mogućnošću E ostvaruju se veće društvene koristi u odnosu na mogućnost C jer je njome obuhvaćen širi opseg djelatnosti te se stoga mogućnost E može smatrati djelotvornijom s ograničenim dodatnim troškovima.

U izvješću je utvrđeno da se ograničena djelotvornost mogućnosti C može povećati i tako doseći djelotvornost mogućnosti E. Mogućnost C mogla bi se primjerice nadopuniti *ex post* (reguliranim) postupkom za razdvajanje dodatnih djelatnosti, prvenstveno održavanja tržišta, složenih izvedenica i složenih sekuritizacija („opcija C+”). Slično tomu, moguće je smanjiti i potencijalne troškove učinkovitosti povezane s mogućnosti E ako bi se ti troškovi smatrali prekomjernim (npr. primjenom izuzeća od razdvajanja na određene djelatnosti ako su postojeća tržišta osobito mala i/ili nelikvidna uz pomoć reguliranog nadzora, „mogućnost E–”).

Postoje načini – jer prethodno opisani nisu jedini – kojima se te mogućnosti mogu uskladiti. Prije nego što se odabere jedna od ove dvije prihvatljive i opravdane mogućnosti, potrebno je uzeti u obzir političku narav, npr. usklađenost s ciljevima drugih politika, vremenski okvir reforme, problemi u vezi s provedbom, očekivana stajališta suzakonodavaca itd. Zbog toga se u ovom izvješću prednost ne daje nijednoj od dviju mogućnosti.

Problemi u vezi s provedbom

Svaka mogućnost podrazumijeva određene probleme u vezi s provedbom. Glavni problem u vezi s provedbom u okviru mogućnosti C odnosi se na poteškoću definiranja i razlikovanja trgovanja za vlastiti račun i održavanja tržišta. Zbog toga su troškovi usklađenosti i nadzora veći, osobito za mogućnost C u kojoj se zahtijeva potpuno razdvajanje. Za mogućnost E– glavni problem odnosi se na upravljanje pravnom, ekonomskom, upravljačkom i operativnom unutargrupnom povezanošću koja je implicitno nejasna te na njezino praćenje.

Osnova kvalitativne ocjene

Za nekoliko važnih elemenata iz nacrtu ocjene učinka provedeno je temeljito kvantitativno modeliranje ili analiza. Prvo se na temelju kvantitativnog rada procijenila razina implicitnih subvencija. Utvrđeno je da su implicitne subvencije znatne i da ovise o veličini banke, razini povezanosti s ostalim bankama, razini njezine financijske poluge, kao i rejtingu državnog

duga države u kojoj banka ima sjedište. Drugo, na temelju izračuna pragova utvrđene su predmetne europske bankarske grupe. Treće, na temelju analize bitnih ekonomskih poticaja ulaganja u odnosu na komercijalne bankarske djelatnosti utvrđeno je da postoje regulatorni poticaji kojima se banke potiču na bavljenje djelatnosti trgovanja, a ne djelatnostima primanja depozita.

Kako bi potkrijepile kvalitativnu ocjenu mogućnosti reforme, službe Komisije pokušale su kvantitativno utvrditi troškove i koristi koji bi mogli nastati strukturnim razdvajanjem. Zbog implicitne složenosti i posebne naravi bankarstva, kao i dinamičnosti mnogih koristi i troškova, ne postoji kvantitativan model na temelju kojeg bi se u cijelosti mogli procijeniti društvene koristi i troškovi prijedloga strukturne reforme. Izračun je otežan i zbog nedostatka podataka. Službe Komisije pokušale su ocijeniti neke troškove (troškove privatnog financiranja banaka) i koristi. Unatoč prethodno navedenim ograničenjima u pogledu metodologije i podataka, dobiveni rezultati u skladu su sa zaključcima kvalitativne analize kojima je utvrđeno da bi se razdvajanjem djelatnosti trgovanja ostvarile ekonomske koristi, kao što je smanjenje ukupnih gubitaka koji nastaju u bankarskom sustavu.

U okviru savjetovanja službe Komisije pozvale su banke iz EU-a da prikažu i procijene učinak mogućnosti strukturne reforme na bilancu, račun dobiti i gubitaka i ostale odabrane bankarske varijable. Ograničeni broj bankarskih grupa poslao je svoje odgovore. Nadalje, prikazi učinka znatno su se razlikovali među ispitanicima i nisu bili interno usklađeni.

Stajališta zainteresiranih strana i učinci

U okviru pripreme ovog izvješća službe Komisije održale su u proljeće 2013. javno savjetovanje sa zainteresiranim stranama. Službe Komisije primile su više od 500 odgovora, uključujući dostatan broj odgovora od pojedinaca i udruženja potrošača. Odgovori banaka, s jedne strane, i odgovori potrošača i pojedinaca, s druge strane, znatno se razlikuju. Banke su u velikoj mjeri bile protiv strukturnog razdvajanja, dok su ga ostali većinom podržali. Razlike u odgovorima odnose se na vrstu i razinu strukturnih mjera te na vrte djelatnosti koje bi se trebale razdvojiti. Službe Komisije održale su u jesen 2012. i javno savjetovanje o izvješću HLEG-a.

7. PRAĆENJE I OCJENJIVANJE

Praćenje će se provoditi tijekom faze postupnog uvođenja. Komisija daje prednost *ex post* ocjenjivanju svih novih zakonodavnih mjera. Ocjenjivanje se planira provesti otprilike četiri godine nakon roka za provedbu. Nakon što se donese, predviđeni će se prijedlog u cijelosti ocijeniti kako bi se, među ostalim, procijenila njegova učinkovitost i djelotvornost u odnosu na ostvarenje ciljeva navedenih u ovom izvješću te odlučilo jesu li potrebne nove mjere ili izmjene.

U pogledu izvora informacija koje se mogu koristiti tijekom ocjenjivanja, mogu se koristiti podatci koje dostave nacionalne središnje banke, nacionalni regulatori, europska tijela kao što su ESB, EBA i ESRB, te međunarodne organizacije, kao što su BIS, OECD, MMF i FSB. Bitni podatci mogli bi se dobiti i od tržišnih sudionika ili posrednika. Bitni pokazatelji za ocjenu prijedloga mogu uključivati npr. broj i ukupnu imovinu banaka na koje se primjenjuju zahtjevi o strukturnom razdvajanju, mjerenje djelatnosti trgovanja i pozajmljivanja te procjene implicitnih javnih subvencija i prednosti smanjenja umjetnog financiranja.