



EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 29.1.2014
SWD(2014) 31 final

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

pridedamas prie

EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS REGLAMENTO PASIŪLYMO

dėl struktūrinių priemonių ES kredito įstaigų atsparumui didinti

ir

**Europos Parlamento ir Tarybos reglamento pasiūlymo dėl vertybinių popierių įsigijimo
finansavimo sandorių duomenų teikimo ir skaidrumo**

{COM(2014) 40 final}

{COM(2014) 43 final}

{SWD(2014) 30 final}

1. IŽANGA

Per pastaruosius dešimtmečius ES finansų sistema sparčiai augo – daug sparčiau nei BVP. Plėtėsi ES finansų įstaigos, ypač bankai, jų veikimo sritis ir sudėtingumas. Dėl to atsirado didelių vieno langelio principu veikiančių finansų įstaigų, kai vienas subjektas arba grupė teikia įvairias paslaugas. Vykstant šiam procesui bankai galėjo teikti įvairesnių paslaugų savo klientams ir kartu reaguoti į vis sudėtingėjančius savo pasaulinių klientų poreikius. Nepaisant šios naudos, įvykus finansų krizei, precedento neturinti nepaprastoji valstybės parama visam bankų sektoriui aiškiai parodė neigiamą poveikį finansiniam stabilumui, kurį daro vis globalesnė ir integruotesnė finansų sistema, kurioje veiklą vykdo vis didesni finansinių paslaugų teikėjai.

Reaguodama į finansų krizę, Europos Sąjunga (ES) ir jos valstybės narės vykdė esminę bankų veiklos reglamentavimo ir priežiūros pertvarką. Bankininkystės srityje ES inicijavo kelias reformas, kuriomis siekiama didinti bankų atsparumą ir sumažinti galimo bankų žlugimo poveikį.

Nepaisant šios plataus užmojo reformų darbotvarkės, susirūpinimą tebekelia tai, kad kai kurie bankai išlieka per dideli ir per sudėtingi, kad juos būtų galima valdyti, stebėti ir prižiūrėti ekonomikos pakilimo laikotarpiu, o dar sunkiau – pertvarkyti per krizę. Todėl kelios šalys nusprendė arba reformuoti savo bankų struktūrą, arba tokias reformas svarsto. Europos Parlamentas ir tarptautinės institucijos toliau pabrėžė struktūrinių reformų vaidmenį sprendžiant bankų, kurie per dideli, kad jiems būtų leista žlugti¹, problemas.

Šiomis aplinkybėmis Komisijos narys M. Barnier paskelbė, kad steigiamą aukšto lygio ekspertų grupę, kuriai pirmininkaus Suomijos banko valdytojas Erkki Liikanenas. Grupei suteikti įgaliojimai įvertinti ES bankų sektoriaus struktūrinių reformų poreikį. Aukšto lygio ekspertų grupė rekomendavo privalomai atskirti prekybą savo sąskaita ir kitą didelės rizikos prekybos veiklą, bankų grupėje sukuriant atskirą juridinį subjektą.

Poveikio vertinime vertinamos problemos susijusios su bankų, kurie yra per dideli, kad jiems būtų leista žlugti, organizacine struktūra (2 skyrius); nustatomi struktūrinės reformos tikslai (3 skyrius); nustatomos kelios galimos svarstomos bankų struktūros reformos (4 skyrius) ir vertinama tų galimų reformų nauda ir sąnaudos visuomenei (5 skyrius). Toliau pateikiama svarbiausių išvadų santrauka.

2. PROBLEMOS APIBŪDINIMAS

ES bankų sistema tradiciškai įvairi. Tai jos stiprybės šaltinis. Net ir šiomis aplinkybėmis laikui bėgant rinka keitėsi ir susiformavo kelios didelės, sudėtingos ir viena su kita susijusios bankų grupės. Šie bankai paprastai derina mažmeninės ir komercinės bankininkystės veiklą, didmeninės ir investicinės bankininkystės veiklą, kurią vykdo vienas subjektas arba glaudžiai susijusių subjektų grupė, kurioje tarpusavio sąveikos apribojimai nedideli. Kadangi tai yra indėlius priimančys bankai, dėl tos veiklos pobūdžio jiems gresia galimai žalingas masinis indėlių atsiėmimas. Siekiant užtikrinti indėlininkų pasitikėjimą *de facto* įgyvendintos kelios aiškos (pvz., indėlių draudimas) ir numanomos (gelbėjimo valstybės lėšomis) viešosios apsaugos priemonės. Tačiau atsižvelgiant į viešąsias apsaugos priemones, neribojamas įvairių

¹ Laikoma, kad „per didelis, kad jam būtų leista žlugti“ apima „per daug susijęs su kitais, kad jam būtų leista žlugti“, „per daug sudėtingas, kad jam būtų leista žlugti“ ir „per didelės sisteminės svarbos, kad jam būtų leista žlugti“. Žr. Europos Komisija (2013 m.), „Structural reform in the EU banking sector: Motivation, Scope and Consequences“ („Struktūrinė ES bankų sektoriaus reforma. Motyvacija, mastas ir padariniai“), „European Financial Stability and Integration Report 2012“ (2012 m. Europos finansinio stabilumo ir integracijos ataskaita), 3 skyrius, balandžio 24 d., SWD(2013) 156 final.

rūšių veiklos vykdymas prisideda prie problemų: i) trukdo tvarkingam gaivinimui ir pertvarkymui; ii) skatina neatsakingo elgesio riziką, pernelyg didelį balanso augimą ir perdėtai aktyvią prekybą; iii) interesų konfliktus ir į sandorius orientuotą bankų elgesį bei iv) konkurencijos iškreipimus.

ES jau inicijavo kelias reformas, kuriomis siekiama didinti bankų atsparumą ir sumažinti bankų žlugimo tikimybę bei poveikį. Šios reformos apima bankų mokumo stiprinimą (Kapitalo reikalavimų reglamentą ir direktyvą (KRR / KRD IV); bankų sėkmingo pertvarkymo galimybę (Bankų gaivinimo ir pertvarkymo direktyvą, BGPD); geresnes indėlių garantijas (peržiūrėtą Direktyvą dėl indėlių garantijų sistemų, IGSD); išvestinių finansinių priemonių rizikos klausimų sprendimą ir rinkos infrastruktūros tobulinimą (Europos rinkos infrastruktūros reglamentą (ERIR) ir susijusias Finansinių priemonių rinkų direktyvos (FPRD) peržiūras). Be to, siekdama suardyti valstybės ir bankų rizikos neigiamus tarpusavio priklausomybės ryšius ir atkurti pasitikėjimą euru ir bankų sistema, Europos Komisija paragino toliau plėtoti bankų sąjungą, taip pat bendrą taisyklių sąvadą, kuris bus taikomas visiems ES bankams, bendrą priežiūros mechanizmą ir bendrą pertvarkymo mechanizmą, kurie bus privalomi euro zonos nariams, bet kuriuos taikant galės savanoriškai dalyvauti ir visos kitos valstybės narės.

Nepaisant šios plataus užmojo reformų darbotvarkės, daugeliui reguliavimo, priežiūros ir akademinių institucijų susirūpinimą tebekelia tai, kad didžiausios bankų grupės išlieka per didelės ir per sudėtingos, kad jas būtų galima valdyti, stebėti ir prižiūrėti ekonomikos pakilimo laikotarpiu, o dar sunkiau – pertvarkyti per krizę. Todėl pasiūlytos struktūrinės reformos, kaip vienas iš papildomų būdų spręsti pirmiau nurodytas problemas. Pavyzdžiui, struktūrinės reformos galėtų papildyti dabartinę reglamentavimo reformos darbotvarkę. KRR / KRD IV ir BGPD suteiks priežiūros ir (arba) kompetentingoms pertvarkymo institucijoms įgaliojimų įsikišti ir užbėgti už akių bankų krizėms restruktūrizuojant ir (arba) pertvarkant finansų įstaigą, kai yra rizikos ribojimo arba pertvarkymo problemų. Struktūrinė reforma galėtų papildyti šias reglamentavimo reformas ir padidinti jų veiksmingumą, kai bankai yra per dideli ir sudėtingi. Pavyzdžiui, struktūrine reforma valdžios institucijoms bus suteikta daugiau galimybių spręsti didelių bankų grupių problemas. Ja taip pat sudaromos galimybės tiesiogiai spręsti vidinio grupės sudėtingumo, grupės vidaus subsidijų ir pernelyg didelės rizikos prisiėmimo paskatų klausimus. Be to, struktūrinėmis reformomis siekiama visapusiškesnių tikslų, pavyzdžiui, užtikrinti, kad indėlius priimančioms bankams netinkamo poveikio nedarytų į trumpą laikotarpį orientuota prekyba ir kad jų nepaveiktų klientams žalingi interesų konfliktai. Todėl nauji įgaliojimai, kurių siekiama struktūrine reforma, taikoma tam tikriems minėtiems bankams, kurie yra per dideli, kad jiems būtų leista žlugti, galėtų papildyti esamus įgaliojimus.

3. SUBSIDIARUMO ANALIZĖ

Dabar vis daugiau valstybių narių savo jurisdikcijose vykdo įvairių formų struktūrinės bankų reformas. Atsižvelgiant į tai, kad Sutartyje dėl Europos Sąjungos veikimo nustatytos pagrindinės laisvės, skirtingi nacionalinės teisės aktai gali turėti poveikio rinkos dalyvių kapitalo judėjimui ir steigimosi sprendimams, taip pat galėtų trukdyti bendrą taisyklių sąvadą taikyti visoje vidaus rinkoje. Be to, dėl jų gali atsirasti konkrečių priežiūros (ypač tarpvalstybinių bankų) problemų.

Todėl reikia Europos lygmens veiksmų.

4. TIKSLAI

Bendrieji struktūrinės reformos tikslai: visų pirma sumažinti sisteminio nestabilumo riziką mažinant riziką, kad bankai taps arba norės tapti per dideli, per daug sudėtingi ir per daug susiję su kitais, kad jiems būtų leista žlugti. Pagrindinis struktūrinės reformos tikslas – bankai, kurie teikia esmines paslaugas realiajai ekonomikai, turėtų tapti atsparesni vidiniams ar išoriniams sukrėtimams, taip pat juos turėtų būti galima lengviau pertvarkyti, jeigu jiems grėstų žlugimas, taigi siekiama mažinti būsimų finansų krizių pasekmes. Antras bendras tikslas – sumažinti bendrosios rinkos susiskaidymą. Dauguma bankų, kuriems poveikio turės struktūrinės reformos teisės aktai, vykdo veiklą tarpvalstybiniu mastu ir siekia naudoti iš bendrosios finansų rinkos teikiamų galimybių. Bendra struktūrinės reformos teisės aktų sistema užkirstų kelią vidaus rinkos susiskaidymui ir padidintų būsimo bendro priežiūros mechanizmo ir bendro pertvarkymo mechanizmo veiksmingumą.

Siekiant šių visų apimančių tikslų, struktūriniu reformuojamais šie konkretūs klausimai: 1) palengvinti bankų pertvarkymą ir gaivinimą; 2) palengvinti valdymą, stebėseną ir priežiūrą; 3) sumažinti neatsakingo elgesio riziką; 4) sumažinti interesų konfliktų ir pagerinti bankų elgesį; 5) sumažinti netinkamo kapitalo ir išteklių paskirstymo atvejų ir 6) padidinti konkurenciją.

Būsiami vertinimai bus grindžiami šiais kiekybiniais veiklos tikslais: 1) sumažinti numanomų valstybės subsidijų dydį (kurį atspindi banko, kuris yra per didelis, kad jam būtų leista žlugti, finansavimo sąnaudų pranašumas); 2) sumažinti banko, kuris yra per didelis, kad jam būtų leista žlugti, perdėtai aktyvią prekybą (ir padidinti santykinę kreditų teikimo ne finansų klientams dalį).

5. POLITIKOS GALIMYBĖS

Reformuojant bankų struktūrą, reikia nuspręsti, kokią veiklą atskirti ir koks griežtas tas atskyrimas turėtų būti. Todėl ataskaitos 4 skyriuje pateikiamos kelios kiekvienos srities galimybės. Jų derinys suteikia kelias reformų galimybes, kurias reikia vertinti ir pagal bazinį scenarijų (kai ES lygmeniu nesiimama jokių kitų veiksmų), ir lyginant vieną su kita.

Veikla

Didelės ES bankų grupės šiandien užsiima įvairia banko veikla: nuo mažmeninės ir komercinės bankininkystės iki didmeninės ir investicinės bankininkystės. Mažmeninės ir komercinės bankininkystės veiklos pavyzdžiai, be kita ko, yra apdraustų indėlių priėmimas, skolinimas namų ūkiams ir MVĮ, mokėjimo sistemos paslaugų teikimas. Didmeninės ir investicinės bankininkystės pavyzdžiai, be kita ko, yra garantijų teikimas, rinkos formavimas, maklerio paslaugos ir prekyba savo sąskaita. Ataskaitoje nagrinėjamos trys stilizuotos veiklos atskyrimo galimybės:

- (1) **siauro profilio prekybos subjektas ir plataus profilio indėlių subjektas.** Pirmas kraštutinis atvejis, kai nuo plataus profilio indėlių subjekto veiklos atskiriama tik santykinai mažai prekybos veiklos rūšių, būtent tų rūšių prekyba, kai prekybotojai spekuliuoja rinkose naudodami banko kapitalą ir skolintus pinigus siekdami tik vieno tikslo – gauti pelno, ir tai daro atskirai nuo prekybos klientų vardu (t. y. prekyba savo sąskaita);
- (2) **vidutinio profilio prekybos subjektas ir vidutinio profilio indėlių subjektas.** Antru atveju pirmiau minėta veikla papildoma rinkos formavimu, sudėtingomis išvestinėmis finansinėmis priemonėmis ir sudėtingu pakeitimu vertybiniais popieriais ir

- (3) **plataus profilio prekybos subjektas ir siauro profilio indėlių subjektas.** Pagal šį variantą numatoma atskirti visą didmeninės ir investicinės bankininkystės veiklą.

Griežtumas

Nustatant atskyrimo griežtumą, pirmiausia reikia įvertinti tris bendras formas: i) apskaitos atskyrimą; ii) funkcinį atskyrimą steigiant patronuojamąsias įmones ir iii) nuosavybės atskyrimą arba tam tikrų verslo linijų draudimą. Šių formų atskyrimas gali būti įvairaus griežtumo ir poveikio banko veiklos struktūrai masto.

Nepanašu, kad apskaitos atskyrimu (kuriuo bankai įpareigojami skelbti daugiau informacijos apie skirtingas verslo linijas) bus pasiekti pirmiau nurodyti tikslai, todėl ši galimybė atmetama. Dėl funkcinio atskyrimo steigiant patronuojamąsias įmones bankų grupėms reikėtų atskirti skirtingų veiklos padalinių veiklą ir įsteigti atskiras patronuojamąsias įmones (juridinius subjektus), tačiau jie galėtų savo klientams toliau teikti įvairias banko paslaugas (struktūrizuota universalioji bankininkystė). Ataskaitoje svarstomos dvi skirtingos patronuojamųjų įmonių steigimo galimybės, pagrįstos skirtingomis patronuojamųjų įmonių steigimo teisinėmis, ekonominėmis ir valdymo taisyklėmis (ribotas arba griežtesnis patronuojamųjų įmonių steigimas). Atskiriant nuosavybę, reikėtų, kad tam tikras verslo linijas užtikrintų su bankų grupe nesusijusios įmonės. Ataskaitoje konkrečiau nagrinėjamos šios trys galimybės:

- (1) **patronuojamųjų įmonių, kurių ryšiai grupės viduje ribojami pagal dabar galiojančias taisykles, steigimas:** teisinio atskyrimo požiūriu, pasirinkus šią galimybę, reikėtų atskiro juridinio subjekto. Ekonominio atskyrimo požiūriu būtų apsiribojama ekonominiais ir valdymo reikalavimais, kurie dabar taikomi šio laipsnio teisiniam atskyrimui;
- (2) **patronuojamųjų įmonių, kurių ryšiams grupės viduje taikomi griežtesni apribojimai, steigimas:** siekiant veiksmingiau spręsti grupės vidaus finansavimo subsidijų klausimą, pasirinkus šią galimybę reikėtų steigti daugiau patronuojamųjų įmonių pagal teisiniu, ekonominiu ir (arba) valdymo požiūriais skirtingas taisykles (pavyzdžiui, nuosavybės taisykles ir grupės vidaus pozicijos ribas) arba
- (3) **nuosavybės atskyrimas:** pasirinkus šią galimybę, bankų grupėms nebūtų leidžiama dalyvauti tam tikroje veikloje. Atitinkamai joms tektų atsisakyti bet kokios tokios veiklos, kurią jos dabar vykdo, arba ją nutraukti.

Galimos reformos

Atsižvelgiant į pirmiau išdėstytus argumentus, 1 lentelėje matricos pavidalu kaip devynios stilizuotos galimos reformos pateikiamas įvairios atskirtinos prekybos ir kapitalo rinkų veiklos ir atskyrimo griežtumo derinys. Šioje matricoje kuo išsamiau, bet tik kaip pavyzdį, Komisijos tarnybos pateikė skirtingų struktūrinių reformų pasiūlymus ir (arba) teisėkūros iniciatyvas.

1 lentelė. Galimybių apžvalga

Veikla / griežtumas	Funkcinis atskyrimas 1 (SUB) <i>Dabar galiojantys reikalavimai</i>	Funkcinis atskyrimas 2 (SUB+) <i>Griežtesni reikalavimai</i>	Nuosavybės atskyrimas <i>Nuosavybės atskyrimas</i>
Siauro profilio prekybos subjektas / plataus profilio indėlių subjektas <i>Pvz., prekyba savo sąskaita + pozicijos rizikos draudimo fondo atžvilgiu (prekyba savo sąskaita)</i>	A galimybė	B galimybė [≈ FR, DE bazinis scenarijus]	C galimybė [≈ US Volckerio taisyklė]
Vidutinio profilio prekybos subjektas / vidutinio profilio indėlių subjektas <i>Pvz., prekyba savo sąskaita + rinkos formavimas</i>	D galimybė	E galimybė [≈ aukšto lygio ekspertų grupė; ≈ FR, DE, jeigu taikomas platesnio masto atskyrimas]	F galimybė
Plataus profilio prekybos subjektas / siauro profilio indėlių subjektas <i>Pvz., visa investicinės bankininkystės veikla</i>	G galimybė	H galimybė [≈ US BHC; ≈ UK]	I galimybė [≈ „Glass-Steagall“; ≈ UK griežtas atskyrimas]

Įgyvendinimo aspektai

Poveikio vertinime viena su kita ir su politikos nekeitimo scenarijumi palyginama 1 lentelėje nurodytų galimybių nauda ir sąnaudos visuomenei. Be to, poveikio vertinime taip pat vertinami trys visoms galimybėms bendri įgyvendinimo klausimai:

- **Įstaigų aprėptis.** Struktūrinių reformų iniciatyva turėtų iš esmės būti skirta tik bankams, kurie yra per dideli, kad jiems būtų leista žlugti, ir atitinkamai būtų taikoma mažam pogrupiui iš ES veikiančių daugiau negu 8 000 bankų. Todėl reforma neturės poveikio mažiems kooperatiniams ir taupomiesiems bankams, kurie atlieka svarbų vaidmenį tenkinant vietos bendruomenių ir mažų įmonių finansavimo poreikius. Ataskaitoje vertinami skirtingi ribų nustatymo metodai siekiant atrinkti atitinkamus bankus. Daroma išvada, kad tokios ribos turėtų būti grindžiamos sisteminės rizikos parametru ir apskaitinės metodikos deriniu. Be visų Europos sisteminės svarbos bankų, struktūrinė reforma būtų taikoma bankams, kurių prekybos veikla viršija absoliučią 70 mlrd. EUR ribą ir santykinę 10 % bendro turto ribą. Mažiesiems bankams, kurių turtas yra mažesnis negu 30 mlrd. EUR, reforma iš esmės nebūtų taikoma. Iš praktinių sumetimų ir remdamasi turimais duomenimis Komisija apskaičiavo, kad struktūrinis atskyrimas galėtų būti taikomas 29 didžiausiems ir sudėtingiausiems Europos bankams.
- **Priežiūros įstaigų vaidmuo.** Atskiras klausimas – priežiūros įstaigų vaidmuo peržiūrint įstaigų aprėptį bei galimos atskirtinos veiklos mastą. Kalbant apie įstaigų aprėptį, pagal bet kokią ribą ne visada galima idealiai nustatyti įstaigas, kurioms nuostatos taikytinos. Todėl, norint užtikrinti, kad būtų atrinkti tinkami bankai,

vertinant atskyrimo įstaigų aprėptį pagal pirmiau minėtas taikomas ribas, reikia palikti tam tikrą erdvę priežiūros sprendimui priimti. Panašiai tam tikra erdvė priežiūros sprendimui priimti turėtų būti palikta nustatant atskirtinos veiklos mastą, jeigu iškiltų ypatingų aplinkybių. Tačiau priežiūros sprendimas turėtų būti griežtai apibrėžtas ir ribojamas dėl politinių, praktinių ir teisinių priežasčių. Kitu atveju vidaus rinkoje bus prieštarų rezultatų. Ataskaitoje išdėstyti keli principai, kuriais remiamasi vykdant priežiūrą, numatytą pagal abi galimybes, siekiant užtikrinti, kad vidaus rinka nebūtų iškraipoma.

- **Įgyvendinimo laikotarpis.** Dėl struktūrinio atskyrimo, nesvarbu, kiek jis naudingas visuomenei, susidarys privačių išlaidų. Be to, reikia laiko, kad esamas turtas ir įsipareigojimai būtų perduoti galimam naujam atskiram juridiniam subjektui. Pagaliau ES priėmė arba netrukus priims kelias susijusių sričių iniciatyvas, įskaitant susitarimą „Bazelis III“, BCPD ir bendrą pertvarkymo mechanizmą, kuris dar nebus visapusiškai taikomas iki 2018 ar 2019 m. Ataskaitoje daroma išvada, kad reikėtų numatyti panašų būsimų struktūrinių reformų iniciatyvų įgyvendinimo pereinamąjį laikotarpį.

6. GALIMŲ REFORMŲ POVEIKIS IR PALYGINIMAS

Ataskaitos 5 skyriuje kokybiškai vertinamos ir lyginamos skirtingos pirmiau nurodytos galimos reformos. Jas lyginant taikomi du kriterijai. Pagal pirmąjį – veiksmingumo – kriterijų nustatoma, koku mastu galima pasiekti konkrečių reformos tikslų, pavyzdžiui, palengvinti pertvarkymą. Pagal antrąjį – rezultatyvumo – kriterijų vertinamos įgyvendinant galimą reformą visuomenei susidarysiančios sąnaudos (daugiausia prarandama masto ir įvairovės ekonomija). Pagal trečiąjį – nuoseklumo – kriterijų nustatoma, koku mastu galima reforma apskritai atitinka bendruosius Komisijos politikos tikslus ir papildo dabartinę reformų darbotvarkę. Kadangi visos galimybės yra apskritai suderinamos su šiais tikslais, šis kriterijus ranguojant galimybes toliau nenaudojamas.

Galimų reformų, grindžiamų patronuojamųjų įmonių steigimu pagal dabar galiojančias taisykles, vertinimas

Pasirinkus A, D ir G galimybes, būtų šiek tiek atskirta prekybos subjekto veikla, bet jos galėtų būti neveiksmingos siekiant konkrečių tikslų – palengvinti pertvarkymą ir stebėseną, sumažinti neatsakingo elgesio riziką, sumažinti interesų konfliktų, sumažinti netinkamo kapitalo ir išteklių paskirstymo atvejų ir pagerinti konkurenciją, taigi šios galimybės atmetamos. Taip yra dėl to, kad vien patronuojamųjų įmonių steigimu veiksmingai nenutraukiami prekybos ir indėlius priimančių patronuojamųjų įmonių ekonominiai ir veiklos ryšiai.

Galimų reformų, grindžiamų patronuojamųjų įmonių steigimu pagal griežtesnes taisykles, vertinimas

Galimos reformos, grindžiamos patronuojamųjų įmonių steigimu pagal griežtesnes taisykles (B, E ir H), maždaug atitinka reformas, kurias dabar vykdo ES valstybės narės arba kurias rekomendavo aukšto lygio ekspertų grupė. Šiomis reformomis veiksmingai nutraukiami prekybos ir indėlius priimančių patronuojamųjų įmonių ekonominiai ir veiklos ryšiai. Jos vis dar sudarytų sąlygas bankų grupėms vykdyti įvairią veiklą, nors tam tikrą veiklą reikėtų perduoti grupės atskiriems juridiniams subjektams (struktūrizuota universalioji bankininkystė). Ataskaitoje nustatoma, kad iš trijų galimybių įgyvendinti E reformą būtų geriausias žingsnis į priekį ES aplinkybėmis ir būtų reikšminga pažanga, palyginti su politikos nekeitimo alternatyva. E reforma teikia didesnę naudą, palyginti su B reforma, nes pastarosios

veiklos mastas siauresnis. Be to, E reformai teikiama pirmenybė, palyginti su H reforma, nes papildoma veikla vargu ar duos daug didesnės naudos – tik toliau didins sąnaudas.

Galimų reformų, grindžiamų nuosavybės atskyrimu, vertinimas

C, F ir I galimybės gali būti pačios veiksmingiausios siekiant konkrečių tikslų. Tačiau tai taip pat yra galimybės, kurių socialinės sąnaudos yra didžiausios sumažėjusios įvairovės ekonomijos požiūriu. Ataskaitoje daroma išvada, kad su C galimybe siejama socialinė nauda viršija socialines sąnaudas, nes be didelių socialinių sąnaudų (vykdant prekybą savo sąskaita neprisidedama prie ekonomikos finansavimo) sprendžiamos su prekyba savo sąskaita (prekyba, kuri natūraliai rizikinga ir dėl kurios daugiausia kyla interesų konfliktų) siejamos rizikos, sudėtingumo ir tarpusavio sąsajų problemos. Sunkiau rasti reikšmingos teigiamos naudos ir sąnaudų pusiausvyros argumentų už F ir I galimybes. Remiantis dabartinėmis ekonominėmis žiniomis ir patirtimi, taip pat atsižvelgiant į gana didelį neapibrėžtumą, atrodytų tinkama atsargiai vertinti, kokią veiklą reikėtų atskirti atskiriant nuosavybę (be prekybos savo sąskaita). Todėl ataskaitoje prieinama prie išvados, kad tik pagal C galimybę yra tinkama grynoji socialinės naudos ir socialinių sąnaudų pusiausvyra ir ją verta nagrinėti toliau.

Pasirinktų galimybių palyginimas

Taigi, ataskaitoje C ir E galimybės toliau lyginamos naudos ir sąnaudų visuomenei požiūriu. Nustatyta, kad dėl siauresnio veiklos profilio naudos požiūriu C galimybė mažiau veiksmingesnė nei E galimybė. Kita vertus, dėl platesnio veiklos profilio E galimybės sąnaudos visuomenei galbūt būtų didesnės, ir tai darytų didesnę poveikį sumažėjusiai įvairovės ekonomijai. Vis dėlto dėl žymiai platesnio veiklos profilio E galimybės socialinė nauda, palyginti su C galimybe, yra didesnė, todėl ji laikoma efektyvesne nedidelių papildomų rezultatyvumo sąnaudų sąskaita.

Nepaisant to, ataskaitoje nustatyta, kad nedidelį C galimybės efektyvumą būtų galima padidinti, kad jis būtų artimesnis E galimybei. Pavyzdžiui, C galimybę būtų galima papildyti papildomos veiklos, būtent rinkos formavimo, sudėtingų išvestinių finansinių priemonių ir sudėtingo pakeitimo vertybiniais popieriais, atskyrimo *ex post* (nors ir riboto) procedūra (C+ galimybė). Panašiomis priemonėmis yra būdų, kaip sumažinti galimas efektyvumo sąnaudas, siejamas su E galimybe, jeigu būtų laikoma, kad sąnaudos per didelės (pvz., atskyrimo reikalavimo netaikyti tam tikrai veiklai, jeigu esamos rinkos ypač nedidelės ir (arba) nelikvidžios taikant ribojamą priežiūros procesą, E– galimybė).

Yra kitų būdų – pirmiau paminėti nėra vieninteliai, – kad galimybės taptų apskritai palyginamos. Tačiau prieš pasirenkant iš šių priimtinių ir pagrįstų galimybių, reikėtų atsižvelgti į labiau politinio pobūdžio argumentus, pavyzdžiui, derėjimą su kitais politikos tikslais, reformos laiką, įgyvendinimo sunkumus, tikėtinas abiejų teisėkūros institucijų nuomones ir pozicijas ir kt. Todėl šioje ataskaitoje nenurodoma, kuriai galimybei teikiama pirmenybė.

Su įgyvendinimu susiję klausimai

Galimybės kelia veiklos problemų. Pagrindinė C+ galimybės įgyvendinimo problema – prekybą savo sąskaita sunku apibrėžti ir atskirti nuo rinkos formavimo. Dėl to brangu laikytis įgyvendinimo ir priežiūros nuostatų, ypač C galimybės atveju, nes pagal ją reikalaujama visiškai atsisakyti veiklos. Pagrindinė E– galimybės problema – natūraliai neaiškių vidinių grupės ryšių teisiniu, ekonominiu, valdymo ir veiklos požiūriais valdymas ir stebėseną.

Kokybinio vertinimo papildymas

Kai kuriems svarbiems poveikio vertinimo projekto elementams taikytas išsamus kiekybinis modeliavimas arba analizė. Visų pirma, kiekybiškai nustatytas numanomų subsidijų dydis. Laikoma, kad numanomos subsidijos reikšmingos ir priklauso nuo banko dydžio, tarpusavio sąsajų su kitais bankais, jo svorto dydžio ir valstybės, kurioje yra jo pagrindinė buveinė, reitingo. Antra, apskaičiuojant ribas norėta nustatyti atitinkamas Europos bankų grupes. Trečia, santykinų ekonominių investavimo ir komercinės bankininkystės paskatų ir analizė parodė, kad yra reglamentavimo paskatų, dėl kurių bankai užsiima prekybos veikla, o ne indėlių priėmimo veikla.

Siekdamos paremti kokybinę galimų reformų analizę, Komisijos tarnybos pabandė kuo kiekybiškiau nustatyti kai kurias galimas struktūrinio atskyrimo sąnaudas ir naudą. Tačiau atsižvelgiant į natūralų bankininkystės sudėtingumą ir ypatingą pobūdį, taip pat, turint omenyje, kad didelė dalis naudos ir sąnaudų savo pobūdžiu yra kintamos, nėra kiekybinio modelio, pagal kurį būtų galima nustatyti visą struktūrinių reformų pasiūlymų socialinę naudą ir sąnaudas. Be to, trūksta duomenų. Komisijos tarnybos pabandė įvertinti tam tikras sąnaudas (bankų privataus finansavimo kainą) ir naudą. Nepaisant pirmiau minėtos metodikos ir duomenų ribotumo, rezultatai atitinka kokybinės analizės išvadas – prekybos veiklos atskyrimas duotų ekonominės naudos, pavyzdžiui, sumažintų bendrus bankų sistemos nuostolius.

Vykstant konsultacijoms su suinteresuotosiomis šalimis, Komisijos tarnybos taip pat paragino ES bankus sumodeliuoti ir nustatyti stilizuotų struktūrinių reformų scenarijų poveikį grupės balansui, pelno ir nuostolio ataskaitai ir kitiems atrinktiems bankų kintamiesiems. Atsakymų sulaukta vos iš kelių bankų grupių. Be to, respondentų nurodytas modeliuojamas poveikis labai skyrėsi ir pačiuose atsakymuose pasigesta nuoseklumo.

Suinteresuotųjų šalių požiūriai ir poveikis

Rengdamos šią ataskaitą 2013 m. pavasarį Komisijos tarnybos surengė viešas konsultacijas su suinteresuotosiomis šalimis. Komisijos tarnybos gavo daugiau negu 500 atsakymų, taip pat nemažai atsakymų iš fizinių asmenų ir vartotojų asociacijų. Tie atsakymai atskleidžia bankų, vartotojų bei fizinių asmenų nuomonių skirtumus. Didžioji dauguma bankų pasisako prieš struktūrinį atskyrimą. Fiziniai asmenys ir vartotojai – daugiausia už. Šie skirtumai taip pat išryškėja atsakymuose apie struktūrinių priemonių rūšį ir griežtumą bei atskirtiną veiklą. 2012 m. rudenį Komisijos tarnybos surengė viešąsias konsultacijas dėl aukšto lygio ekspertų grupės ataskaitos.

7. STEBĖSENA IR VERTINIMAS

Stebėseną bus vykdoma pereinamuoju laikotarpiu. Visų naujų teisėkūros priemonių *ex post* vertinimas – Komisijos prioritetas. Vertinimą planuojama atlikti maždaug po ketverių metų po įgyvendinimo termino. Kai tik teikiamas pasiūlymas bus priimtas, būtų atliktas jo visapusiškas vertinimas norint nustatyti, be kitų dalykų, ar jis buvo rezultatyvus ir veiksmingas siekiant šioje ataskaitoje nurodytų tikslų, ir nuspręsti, ar reikalingos naujos priemonės ar pakeitimai.

Vertinant galėtų būti naudojami šie informacijos šaltiniai: nacionalinių centrinių bankų, nacionalinių reguliavimo institucijų, Europos įstaigų, pvz., ECB, EBI bei ESRV ir tarptautinių organizacijų, pavyzdžiui, Tarptautinių atsiskaitymų banko, EBPO, TVF ir Finansinio stabilumo tarybos pateikti duomenys. Atitinkamus duomenis taip pat galėtų surinkti susiję rinkos dalyviai arba tarpininkai. Pasiūlymui įvertinti galėtų būti naudojami svarbūs rodikliai,

pavyzdžiui, bankų, kuriems taikytini struktūrinio atskyrimo reikalavimai, skaičius ir bendras turtas; prekybos ir skolinimo veiklos priemonės ir numanomų valstybės subsidijų ir dirbtinių finansavimo sąnaudų sumažinimo pranašumo įverčiai.