



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 29.1.2014
SWD(2014) 31 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI

**EU:n luottolaitosten häiriönsietokykyä parantavista rakennetoimenpiteistä
ja
ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi arvopapereilla toteutettavien
rahoitustoimien raportoinnista ja läpinäkyvyydestä**

{COM(2014) 40 final}

{COM(2014) 43 final}

{SWD(2014) 30 final}

1. JOHDANTO

EU:n finanssijärjestelmän koko on viime vuosikymmenien aikana kasvanut nopeasti. Kasvu on ollut huomattavasti BKT:n kasvua nopeampaa. EU:n rahoituslaitokset, erityisesti pankit, ovat kasvattaneet mittakaavaansa, toiminta-alaansa ja monitahoisuuttaan. Tämä on johtanut suuriin finanssikeskittymiin, joissa yksi pankkiyhteisö tai -konserni voi tarjota laajan kirjon erilaisia palveluja. Pankit ovat näin voineet paitsi tarjota laajemman valikoiman palveluja asiakkailleen myös vastata maailmanlaajuisten asiakkaidensa yhä erikoistuneempiin tarpeisiin. Kehitykseen liittyy siis etuja, mutta finanssikriisiä seurannut ennennäkemätön ja poikkeuksellinen valtion sektorinlaajuinen tuki pankeille on selkeästi tuonut esiin kielteiset vaikutukset, joita rahoitusvakauteen kohdistuu finanssijärjestelmän jatkuvasta globaalistumisesta ja yhdentymisestä, kun rahoituspalvelujen tarjoajat kasvavat yhä kookkaammiksi.

Finanssikriisin johdosta Euroopan unioni (EU) ja sen jäsenvaltiot ovat ryhtyneet tarkistamaan perinpohjin pankkialan sääntelyä ja valvontaa. Pankkialalla EU on käynnistänyt uudistuksia, joiden tarkoituksena on parantaa pankkien häiriönsietokykyä ja vähentää mahdollisten pankkikonkurssien vaikutuksia.

Tästä laajasta uudistusohjelmasta huolimatta on edelleen ratkaisemattomia ongelmia liittyen siihen, että jotkin pankit ovat yhä liian laajoja ja monitahoisia, jotta niiden hoidosta, seurannasta ja valvonnasta voitaisiin huolehtia hyvinä aikoina ja kriisinratkaisusta huonoina aikoina. Monet maat ovat tästä syystä joko päättäneet uudistaa pankkialansa rakenteita tai harkitsevat tällaisia uudistuksia. Euroopan parlamentti ja kansainväliset instituutiot ovat painottaneet rakenteiden uudistamisen merkitystä puututtaessa sellaisten pankkien ongelmiin, jotka ovat liian suuria kaatuakseen (*too big to fail*, TBTF), jäljempänä ”TBTF-pankit”¹.

Tähän liittyen komission jäsen Michel Barnier perusti korkean tason työryhmän pohtimaan näitä kysymyksiä Suomen Pankin pääjohtajan Erkki Liikasen johdolla (jäljempänä ”korkean tason työryhmä”). Sen toimeksiantona oli arvioida tarvetta rakenteiden uudistamiselle EU:n pankkisektorilla. Korkean tason työryhmä suositteli omaan lukuun tapahtuvan kaupankäynnin ja muiden suuririskisten kaupankäyntitoimien pakollista erottamista omaksi oikeussubjektikseen pankkikonsernin sisällä.

Tässä vaikutusten arvioinnissa arvioidaan TBTF-pankkien yhtiörakenteeseen liittyviä ongelmia (jakso 2), yksilöidään rakenteellisten uudistusten tavoitteet (jakso 3), esitetään pankkien rakenteiden uudistamiseksi harkitut vaihtoehdot (jakso 4) ja arvioidaan uudistusvaihtoehtojen hyödyt ja kustannukset yhteiskunnalle (jakso 5). Keskeiset päätelmät esitetään tiivistetysti jäljempänä.

2. ONGELMAN MÄÄRITTELY

EU:n pankkijärjestelmä on perinteisesti ollut hyvin monimuotoinen. Tämä on voimanlähde. Markkinat ovat kuitenkin ajan myötä kehittyneet ja synnyttäneet muutamia laajoja, monitahoisia ja keskinäisissä kytköksissä toimivia pankkikonserneja. Nämä pankit tyypillisesti harjoittavat vähittäis- ja liikepankkitoimintaa sekä tukku- ja sijoituspankkitoimintaa samassa yhtiörakenteessa tai toimivat läheisesti toisiinsa sidoksissa olevina yhteisinä, joiden vuorovaikutukselle on asetettu vain vähän rajoituksia. Talletuksia

¹ ”Liian suurella kaatuakseen” tarkoitetaan sitä, että pankilla on liikaa keskinäisiä sidossuhteita (*too interconnected to fail*, TITF), että se on liian monitahoinen (*too complex to fail*, TCTF) tai se on järjestelmän kannalta liian merkittävä (*too systemically important to fail*, TSITF). Ks. Euroopan komissio (2013), *European Financial Stability and Integration Report 2012*, luku 3 ”Structural reform in the EU banking sector: Motivation, Scope and Consequences”, 24.4.2013, SWD(2013) 156 final.

ottavina pankkeina ne altistuvat luontaisesti talletuspaolle, jolla voi olla niiden kannalta vahingollinen vaikutus. Tallettajien luottamuksen varmistamiseksi on otettu käyttöön eksplisiittisiä julkisia turvaverkkoja (kuten talletussuoja) ja implisiittisiä de facto -turvaverkkoja (pankkituki). Se, ettei toimintojen rinnakkaiselle harjoittamiselle ole asetettu rajoituksia, johtaa kuitenkin ongelmiin julkisten turvaverkkojen kannalta, kuten i) esteisiin kriisinratkaisun ja elvytyksen läpiviemiselle hyvässä järjestyksessä, ii) moraalikatoon, taseen liialliseen kasvuun ja kohtuuttomaan laajaan kaupankäyntiin, iii) eturistiriitoihin ja transaktiolähtöiseen pankkikulttuuriin sekä iv) kilpailun vääristymiseen.

EU on jo käynnistänyt uudistuksia, joiden tarkoituksena on parantaa pankkien häiriönsietokykyä ja vähentää pankkien kaatumisten todennäköisyyttä ja vaikutuksia. Niihin sisältyvät pankkien vakavaraisuuden lujittaminen (pääomavaatimuksia koskeva asetus CRR ja direktiivi CRD IV), pankkien purkamismahdollisuuksien parantaminen (pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi BRRD), parempi talletussuoja (tarkistettu talletusten vakuusjärjestelmiä koskeva direktiivi DGS) ja johdannaisten aiheuttamiin riskeihin puuttuminen ja markkinarakenteiden parantaminen (Euroopan markkinarakenneasetus EMIR ja siihen liittyvät muutokset rahoitusmarkkinadirektiivissä MiFID). Lisäksi jotta saadaan katkaistua negatiivinen takaisinkytkentä valtioiden ja pankkien riskien välillä ja palauttaa luottamus euroon ja pankkijärjestelmään, Euroopan komissio on vaatinut pankkiunionin kehittämistä, mihin sisältyvät yhteinen sääntökirja, jota sovelletaan kaikkiin pankkeihin koko EU:ssa, sekä yhteinen valvontamekanismi ja yhteinen kriisinratkaisumekanismi, jotka ovat pakollisia euroalueen jäsenille mutta joihin muut jäsenvaltiot voivat osallistua vapaaehtoisesti.

Tästä laaja-alaisesta uudistusohjelmasta huolimatta monet sääntelyviranomaiset, valvontaviranomaiset ja akateemiset tahot ilmaisevat edelleen huolensa siitä, että suurimmat pankkikonsernit ovat yhä liian laajoja ja monitahoisia, jotta niiden hoidosta, seurannasta ja valvonnasta voitaisiin huolehtia hyvinä aikoina, minkä vuoksi myös niiden kriisinratkaisu saattaa edelleen asettaa haasteen huonoina aikoina. Sen vuoksi on ehdotettu rakenneuudistuksia täydentäväksi tavaksi puuttua edellä mainittuihin ongelmiin. Rakenneuudistukset voisivat täydentää meneillään olevia sääntelyn uudistuksia. Pääomavaatimuksia koskevassa asetuksessa ja direktiivissä ja pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivissä annetaan jo valvontaviranomaisille tai toimivaltaisille kriisinratkaisuviranomaisille valtuudet puuttua pankkikriiseihin ja ehkäistä niitä ennalta huolehtimalla rahoituslaitoksen uudelleenjärjestelystä ja/tai kriisinratkaisusta, kun vakavaraisuuteen tai purkamismahdollisuuksiin liittyvät ongelmat antavat siihen aiheita. Rakenneuudistuksilla voitaisiin täydentää näitä sääntelyuudistuksia ja lisätä niiden toimivuutta liian suurien ja monitahoisten pankkien kannalta. Rakenteiden uudistaminen esimerkiksi lisäisi viranomaisten käytettävissä olevia toimintamahdollisuuksia suurten pankkikonsernien suhteen. Se tarjoaisi myös suoran keinon puuttua konsernien sisäiseen monitahoisuuteen, konsernin sisäisiin tukiin ja kohtuuttomiin kannusteisiin ottaa riskejä. Lisäksi rakenteiden uudistaminen tähtää laajempiin tavoitteisiin, kuten siihen, ettei talletuksia ottava pankki ole kohtuuttomassa määrin lyhytjänteisen kaupankäyntikulttuurin vaikutuspiirissä ja altis eturistiriidoille sen asiakkaiden vahingoksi. Rakenneuudistus, joka koskisi rajattua määrää TBTF-pankkeja, ja sen mukanaan tuomat muutokset voisivat näin ollen täydentää nykyisiä toimivaltuuksia.

3. TOISSIJAISUUDEN ANALYYSI

Yhä useammat jäsenvaltiot ovat toteuttamassa erityyppisiä rakenneuudistuksia pankkialalla omilla lainkäyttöalueillaan. Kun otetaan huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksessa (SEUT-sopimus) määrätyt perusvapaudet, kansallisen lainsäädännön erot voivat vaikuttaa pääoman liikkeisiin ja markkinaosapuolten sijoittautumispäätöksiin ja myös

viedä pohjaa pyrkimyksiltä saada aikaan yhteinen sääntökirja sovellettavaksi kaikkialla sisämarkkinoilla. Ne saattavat myös aiheuttaa erityisiä ongelmia liittyen valvontaan, varsinkin kun on kyse useissa maissa toimivista pankeista.

Näistä syistä tarvitaan toimintaa Euroopan tasolla.

4. TAVOITTEET

Rakenteiden uudistamisen yleisenä tavoitteena on ensiksikin vähentää järjestelmään kohdistuvaa epävakausriskiä vähentämällä riskejä siitä, että pankeista tulee tai uhkaa tulla liian suuria, liian monitahoisia tai järjestelmän kannalta liian merkittäviä, jotta niiden voitaisiin antaa kaatua. Rakenteiden uudistamisen keskeisenä tavoitteena on parantaa reaalityaloudelle olennaisia palveluja tarjoavien pankkien häiriönsietokykyä sisä- tai ulkosityntysisissä häiriötilanteissa ja myös purkamismahdollisuuksia pankin kaatumisen tapauksessa ja sitä kautta vähentää tulevien finanssikriisien vakavuutta. Toisena yleisenä tavoitteena on vähentää sisämarkkinoiden hajanaisuutta. Monet pankeista, joihin rakenneuudistuslainsäädäntö vaikuttaa, toimivat useissa maissa ja haluavat hyötyä sisämarkkinoiden tarjoamista mahdollisuuksista. Yhteinen lainsäädäntökehys rakenteiden uudistamiselle estäisi sisämarkkinoiden pirstoutumista ja lisäisi tulevien yhteisten valvonta- ja kriisinratkaisumekanismien tehokkuutta.

Näiden yleisten tavoitteiden puitteissa rakenneuudistuksilla tähdätään seuraaviin erityisiin tavoitteisiin: 1) pankkien kriisinratkaisun ja elvytyksen helpottaminen, 2) pankkien hoidon, seurannan ja valvonnan helpottaminen, 3) moraalikadon vähentäminen, 4) eturistiriitojen vähentäminen ja pankkikulttuurin parantaminen, 5) pääoman ja resurssien virheellisen kohdentaminen vähentäminen ja 6) kilpailuedellytysten parantaminen.

Seuraavia määrällisesti ilmaistavissa olevia toiminnallisia tavoitteita käytettäisiin tulevien arviointien perustana: 1) implisiittisten julkisten tukien määrällinen vähentäminen (sitä kuin ilmenee TBTF-pankkien rahoituskustannusedussa); 2) TBTF-pankkien kohtuuttoman laajan kaupankäynnin rajoittaminen (finanssialan ulkopuolisille asiakkaille tarjottavan luotonannon suhteellisen osuuden lisääminen).

5. TOIMINTAVAIHTOEHDOT

Pankkialan rakenteiden uudistaminen edellyttää päätöstä siitä, mitä toimintoja erotetaan ja miten vahva erottamisen tulisi olla. Vaikutusten arvioinnin luvussa 4 esitetään kullakin osalla useita vaihtoehtoja, joita yhdistämällä saadaan eri toimintavaihtoehtot rakenteiden uudistamiseksi. Toimintavaihtoehtoja arvioidaan perusskenaariota (ei uusia poliittisia toimia EU:n tasolla) ja toisiaan vasten.

Toiminnot

EU:n suurten pankkikonsernien pankkitoiminnot vaihtelevat vähittäis- ja liikepankkitoiminnasta tukku- ja sijoituspankkitoimintaan. Esimerkkejä vähittäis- ja liikepankkitoiminnasta ovat muun muassa talletussuojan alaisten talletusten ottaminen, luotonanto kotitalouksille ja pk-yrityksille ja maksujärjestelmäpalvelujen tarjoaminen, tukku- ja sijoituspankkitoiminnasta muun muassa merkintä, markkinatakaus, välityspalvelut ja omaan lukuun tapahtuva kaupankäynti. Vaikutusarviointiraportissa tarkastellaan seuraavia kolmea periaatteellista vaihtoehtoa toimintojen erottamiseksi:

- (1) **”Kapea” kaupankäyntiyhteisö ja ”laaja” talletustoimintayhteisö:** Ensimmäisessä äärivaihdossa vain suhteellisen harvat kaupankäyntitoimet erotettaisiin talletustoimintayhteisöstä, nimittäin sellaiset kaupankäynnin tyypit, joissa

harjoitetaan markkinakeinottelua käyttämällä pankin pääomaa ja lainaamaa rahaa ainoana tarkoituksena voiton tavoittelu ja ilman kytköstä asiakkaiden lukuun harjoitettavaan kaupankäyntiin (ts. omaan lukuun tapahtuva kaupankäynti);

- (2) **”Keskisuuri” kaupankäyntiyhteisö ja ”keskisuuri” talletustoimintayhteisö:** Toisessa vaihtoehdossa edellä mainittuihin toimiin lisättäisiin markkinatarkaus, monimutkaiset johdannaiset ja monimutkainen arvopaperistaminen; ja
- (3) **”Laaja” kaupankäyntiyhteisö ja ”kapea” talletustoimintayhteisö:** Tässä vaihtoehdossa kaikki tukku- ja sijoituspankkitoiminta erotettaisiin erilleen muusta toiminnasta.

Vahvuus

Erottamisen vahvuudelle perusvaihtoehtoja on kolme: i) kirjanpidon eriyttäminen; ii) toiminnallinen eriyttäminen tytäryhtiöittämisen kautta; ja iii) omistuksen eriyttäminen tai tiettyjen liiketoimintalinjojen kieltäminen. Tavat vaihtelevat sen mukaan, mikä on niiden vahvuus ja vaikutus pankkien liiketoiminnan rakenteeseen.

Kirjanpidon eriyttämisellä (velvoittamalla pankit julkaisemaan enemmän tietoa eri liiketoimintalinjoistaan) tuskin saavutettaisiin edellä aiottuja tavoitteita, minkä vuoksi tämä vaihtoehto hylätään. Toimintojen eriyttäminen tytäryhtiöittämisen kautta velvoittaisi pankkikonsernit erottamaan eri liiketoimintayksiköiden toiminnot erillisiksi tytäryrityksikseen (oikeussubjekteiksi), mutta ne voisivat edelleen tarjota asiakkailleen monipuolista valikoimaa pankkipalveluja (”jäsennetty yleispankkitoiminta”). Vaikutusten arvioinnissa tarkastellaan kahta erilaista tytäryhtiöittämisen vaihtoehtoa, jotka perustuvat erilaisiin oikeudellisiin, taloudellisiin ja hallinnollisiin tytäryhtiöittämistä koskeviin sääntöihin (rajoitettu v. tiukempi tytäryhtiöittäminen). Omistuksen eriyttäminen edellyttäisi, että tiettyjä liiketoimintalinjoja hoitaisivat pankkikonserniin kuulumattomat yritykset. Vaikutusarvioinnissa tarkastellaan seuraavia kolmea vaihtoehtoa:

- (1) **Tytäryhtiöittäminen, jossa konsernin sisäisiä kytköksiä rajoitetaan nykyisten sääntöjen mukaisesti:** Oikeudelliselta kannalta tämä vaihtoehto edellyttäisi erillisen oikeussubjektin muodostamista. Taloudelliselta kannalta se rajoittuisi niihin taloudellisiin ja hallinnollisiin vaatimuksiin, jotka tällä hetkellä liittyvät tämänasteiseen oikeudelliseen eriyttämiseen;
- (2) **Tytäryhtiöittäminen, jossa konsernin sisäisiä kytköksiä rajoitetaan tiukemmin:** Jotta konsernin sisäisiin rahoitustukiin voitaisiin puuttua tehokkaammin, tämä vaihtoehto edellyttäisi pitemmälle vietyä tytäryhtiöittämistä oikeudelliselta, taloudelliselta ja/tai hallinnolliselta kannalta (esim. sääntöjä, jotka koskevat omistusta ja konsernissa sovellettavia rajoja altistumisesta riskille); tai
- (3) **Omistuksen eriyttäminen:** Tässä vaihtoehdossa pankkikonserneilta kiellettäisiin tiettyjen toimintojen harjoittaminen. Ne joutuisivat lopettamaan tai lakkauttamaan tällaiset nykyisin harjoittamansa toiminnot.

Uudistusvaihtoehdot

Edellä mainittujen kaupankäynti- ja pääomamarkkinatoimintojen ja eriyttämisen eri vahvuuksien pohjalta saadaan yhdeksän periaatteellista uudistusvaihtoehtoa, jotka esitetään seuraavassa taulukossa 1. Komission yksiköt ovat mahdollisuuksien mukaan ja vain havainnollistamistarkoituksessa lisänneet meneillään olevat eri rakenneuudistusehdotukset ja/tai lainsäädäntöaloitteet taulukkoon.

Taulukko 1: Vaihtoehdot: yleiskatsaus

Toiminnot/eriyttämisen vahvuus	Toimintojen eriyttäminen 1 (SUB) <i>Nykyiset vaatimukset</i>	Toimintojen eriyttäminen 2 (SUB+) <i>Tiukemmat vaatimukset</i>	Omistuksen eriyttäminen <i>Omistuksen eriyttäminen</i>
Kapea kaupankäyntiyhteisö / laaja talletustoimintayhteisö <i>Esim. Kaupankäynti omaan lukuun + HF-riskit (PT)</i>	Vaihtoehto A	Vaihtoehto B [≈ FR, DE perusskenaario]	Vaihtoehto C [≈ US Volcker]
Keskisuuri kaupankäyntiyhteisö / keskiuuri talletustoimintayhteisö <i>Esim. PT + markkinatakaustoiminta (MM)</i>	Vaihtoehto D	Vaihtoehto E [≈ Liikasen työryhmä; ≈ FR, DE, jos käyttöön otetaan laajempi erottaminen]	Vaihtoehto F
Laaja kaupankäyntiyhteisö / kapea talletustoimintayhteisö <i>Esim. kaikki sijoituspankkitoiminnot</i>	Vaihtoehto G	Vaihtoehto H [≈ US BHC; ≈ UK]	Vaihtoehto I [≈ Glass-Steagall; ≈ UK + electrification of fence]

Täytäntöönpanoon liittyvät kysymykset

Vaikutusten arvioinnissa verrataan taulukossa 1 esitetyistä vaihtoehdoista yhteiskunnalle koituvia hyötyjä ja kustannuksia toisiaan vasten ja suhteessa perusskenaarioon ("ei muutosta nykyisiin toimintatapoihin"). Vaikutusten arvioinnissa tarkastellaan myös seuraavia kolmea täytäntöönpanoon liittyvää kysymystä, jotka ovat yhteisiä kaikille vaihtoehdoille:

- **Uudistuksen piiriin kuuluvat laitokset:** Rakenteiden uudistamisaloite olisi periaatteessa kohdennettava vain TBTF-pankkeihin, jolloin se koskisi vain pientä osaa yli 8 000:sta EU:ssa rekisteröidystä pankista. Uudistus ei koskisi pieniä osuus- ja säästöpankkeja, joilla on tärkeä tehtävä palvella paikallisyhteisöjen ja pienten yritysten rahoitustarpeita. Vaikutusten arvioinnissa arvioidaan erilaisia tapoja määrittää pankkien valinnassa käytettävät kynnysarvot. Sen mukaan kynnysarvot olisi määritettävä käyttämällä järjestelmäriskin parametria yhdessä kirjanpitoon perustuvan menetelmän kanssa. Kaikkien järjestelmän kannalta merkittävien eurooppalaisten pankkien lisäksi rakenneuudistuksen piiriin kuuluisivat pankit, joiden kaupankäyntitoiminta ylittää absoluuttisesti mitaten 70 miljardia euroa ja suhteellisesti 10 prosenttia kokonaisvaroista. Sen piiriin eivät periaatteessa kuuluisi pienet pankit, joiden varat ovat alle 30 miljardia euroa. Käytännössä ja historiallisten tietojen perusteella komissio arvioi, että toimintojen eriyttäminen voisi näin ollen koskea 29 suurinta ja monitahoisinta eurooppalaista pankkia.
- **Valvontaviranomaisten rooli:** Erillisen kysymyksen muodostaa se, mikä on valvontaviranomaisten rooli uudistuksen piiriin kuuluvien laitosten ja mahdollisen eriyttämisen kohteena olevien toimintojen arvioinnissa. Uudistuksen piiriin kuuluvia laitoksia määritettäessä mikään kynnysarvo ei ehkä aina täydellisesti rajaa uudistusta oikeisiin laitoksiin. Tästä syystä pitäisi jättää tietty vara valvontaviranomaisten omille arvioinneille siitä, mitkä pankit kuuluisivat eriyttämisen piiriin edellä mainittuja kynnysarvoja soveltamalla, jotta voidaan varmistaa eriyttämisvaatimusten

soveltaminen oikeisiin pankkeihin. Vastaavasti tulisi jättää vara valvontaviranomaisten omille arvioinneille määrittäessä niiden toimintojen laajuutta, jotka olisi erotettava erilleen muista erityisolosuhteiden niin vaatiessa. Valvontaviranomaisten oma arviointivalta on kuitenkin tarpeen rajata tarkasti ja rajoittaa poliittisista, käytännöllisistä ja oikeudellisista syistä, jottei sen käyttö johtaisi epäyhtenäisiin ratkaisuihin sisämarkkinoilla. Vaikutusten arvioinnissa esitetään joukko periaatteita kummassakin vaihtoehdossa kaavaillun valvontaprosessin ohjaamiseksi, jotta voidaan varmistaa, ettei se johda vääristymiin sisämarkkinoilla.

- **Täytäntöönpanon aikataulu:** Rakenteellinen eriyttäminen aiheuttaa yksityisiä kustannuksia riippumatta sen hyödyistä yhteiskunnalle. Lisäksi nykyisten varojen ja velkojen siirto mahdolliseen uuteen erilliseen oikeussubjektiin vaatii aikaa. EU on hyväksynyt tai hyväksyy piakkoin tähän uudistukseen liittyvillä aloilla aloitteita (ml. Basel III, BRRD ja yhteinen kriisinratkaisumekanismi) joiden täysimääräinen soveltaminen alkaa vasta vuonna 2018 tai 2019. Vaikutusten arvioinnin mukaan myös tulevalle rakenneuudistusaloitteelle olisi oltava vastaava siirtymäkausi.

6. UUDISTUSVAIHTOEHTOJEN VAIKUTUKSET JA VERTAILU

Vaikutusten arvioinnin luvussa 5 arvioidaan ja vertaillaan laadullisesti edellä esitettyjä eri uudistusvaihtoehtoja. Vaihtoehtojen vertailussa käytettiin kahta pääkriteeriä. Niistä ensimmäinen (tuloksekkuus) mittaa sitä, miten laajasti uudistuksen erityistavoitteet (esim. purkamismahdollisuuksien helpottaminen) saavutetaan. Toinen (tehokkuus) arvioi kustannuksia, jotka aiheutuvat yhteiskunnalle uudistusvaihtoehtojen täytäntöönpanosta (lähinnä mittakaavaetujen menettäminen). Kolmas (johdonmukaisuus) mittaa sitä, missä määrin uudistusvaihtoehto vastaa komission yleisen politiikan tavoitteita ja täydentää nykyistä uudistusohjelmaa. Koska kaikki vaihtoehdot yleisesti ottaen vastaavat näitä tavoitteita, tätä kriteeriä ei sovelleta vaihtoehtojen lähemmässä arvioinnissa.

Uudistusten arviointi nykyisten sääntöjen mukaisen tytäryhtiöittämisen pohjalta

Vaihtoehdot A, D ja G johtaisivat tietynasteiseen kaupankäyntiyhteisön eriyttämiseen, mutta ne uhkaavat jäädä tehottomiksi pyrittäessä erityistavoitteisiin – eli helpottamaan purkamismahdollisuuksia ja seurantaa, vähentämään moraalikatoa, vähentämään eturistiriitoja, vähentämään resurssien ja pääoman virheellistä kohdentamista ja parantamaan kilpailuedellytyksiä – minkä vuoksi ne hylätään. Tämä johtuu siitä, että pelkkä tytäryhtiöittäminen ei katkaise tehokkaasti kaupankäynti- ja talletustoimintayritysten välisiä taloudellisia ja toiminnallisia kytköksiä.

Uudistusten arviointi tiukempien sääntöjen mukaisen tytäryhtiöittämisen pohjalta

Vaihtoehdot, jotka perustuvat tytäryhtiöittämiseen tiukemmin säännöin (B, E ja H), vastaavat pääpiirteissään EU:n ja jäsenvaltioiden parhailleen eteenpäin viemiä ja korkean tason työryhmän suosittelemia uudistuksia. Nämä vaihtoehdot katkaisisivat tehokkaasti taloudelliset ja toiminnalliset kytkökset kaupankäynti- ja talletustoimintayrityksen väliltä. Ne jättäisivät pankkikonserneille edelleen mahdollisuuden laajaan toimintavalikoimaan, mutta osa toiminnoista jouduttaisiin siirtämään erillisiksi oikeussubjekteikseen konsernin sisällä (jäsennetty yleispankkitoiminta). Vaikutusten arvioinnissa näistä kolmesta vaihtoehdosta todetaan vaihtoehto E parhaaksi tavaksi edetä EU:n tasolla ja merkittäväksi parannukseksi verrattuna vaihtoehtoon, jossa nykyisiä toimintatapoja ei muutettaisi. Vaihtoehto E tarjoaa suurempia etuja verrattuna vaihtoehtoon B, koska jälkimmäinen kattaa toimintoja kapeammin. Vaihtoehto E asetetaan etusijalle myös verrattuna vaihtoehtoon H, sillä lisätoimet eivät todennäköisesti tuottaisi merkittävästi suurempia etuja, mutta aiheuttaisivat lisäkustannuksia.

Omistuksen eriyttämiseen perustuvien uudistusvaihtoehtojen arviointi

Vaihtoehdot C, F ja I ovat potentiaalisesti tehokkaimmat vaihtoehdot erityistavoitteiden kannalta. Niihin saattaa samalla kuitenkin liittyä suurimmat yhteiskunnalliset kustannukset jouduttaessa luopumaan mittakaavaeduista. Vaikutusarvioinnissa todetaan, että vaihtoehtoon C liittyvät yhteiskunnalliset hyödyt olisivat suuremmat kuin yhteiskunnalliset kustannukset, koska sillä puututtaisiin riskeihin, monitahoisuuteen ja keskinäisiin kytköksiin liittyen omaan lukuun tapahtuvaan kaupankäyntiin (kaupankäyntitoimintaan, joka on luonnostaan riskialtista ja johon liittyy herkimmin eturistiriitoja), ilman että tästä seuraisi merkittäviä yhteiskunnallisia kustannuksia (koska kaupankäynti omaan lukuun ei edistä talouden rahoitusta). Hyötyjen ja kustannusten välistä myönteistä tasapainoa on vaikeampi perustella vaihtoehdoissa F ja I. Nykyisen taloudellisen tietämyksen ja näytön pohjalta ja ottaen huomioon suhteellisen suuret epävarmuustekijät lienee aiheellista edetä varovasti määritettäessä toimintojen omistuksen eriyttämisen laajuutta (tapauksissa, joissa ei ole kyse omaan lukuun tapahtuvasta kaupankäynnistä). Vaikutusarvioinnin mukaan yhteiskunnallisten hyötyjen ja yhteiskunnallisten kustannusten nettotasapaino on hyvä vain vaihtoehdossa C, minkä vuoksi sitä tarkastellaan lähemmin.

Vaihtoehtojen vertailu

Vaikutusarvioinnissa valitaan näin ollen vaihtoehdot C ja E tarkempaan vertailuun niiden yhteiskunnalle aiheuttamien hyötyjen ja kustannusten suhteen. Siinä todetaan, että vaihtoehdossa C hyödyt jäisivät vähäisemmiksi kuin vaihtoehdossa E, mikä johtuu sen kapeammasta toiminta-alasta. Vaihtoehto E saattaisi aiheuttaa korkeampia kustannuksia yhteiskunnalle, kun sen laajemman toiminta-alan vuoksi menetettäisiin mittakaavaetuja. Siitä aiheutuisi kuitenkin sen merkittävästi laajemman toiminta-alan vuoksi enemmän yhteiskunnallisia hyötyjä verrattuna vaihtoehtoon C, minkä vuoksi sitä voidaan pitää tuloksekkaampana, ja tehokkuuteen liittyvät lisäkustannukset olisivat samalla rajalliset.

Vaikutusten arvioinnissa todetaan kuitenkin, että vaihtoehdon C suhteellisen vähäistä tuloksekkuutta voidaan lisätä ja tuoda lähemmäksi vaihtoehtoa E. Vaihtoehtoa C voitaisiin täydentää (edeltä määritellyllä) jälkikäteismenettelyllä lisätoimintojen eriyttämiseksi, jolloin kyseeseen tulisivat erityisesti markkinatakaus, monimutkaiset johdannaiset ja monimutkainen arvopaperistaminen ("vaihtoehto C+"). Vastaavasti on keinoja vähentää vaihtoehdon E tehokkuuteen liittyviä kustannuksia, mikäli näitä kustannuksia pidetään kohtuuttomina (esim. vapauttamalla eriyttämisvaatimuksesta edeltä määriteltä valvontaprosessia käyttämällä tietyt toiminnot silloin, kun nykyiset markkinat eivät selvästikään ole syvät ja/tai likvidit ("vaihtoehto E-").

Tällä – ja myös muilla – tavoin nämä vaihtoehdot voidaan saattaa keskenään paljolti vertailukelpoisiksi. Myös luonteeltaan poliittisemmat näkökohdat, kuten täydentävyys muiden poliittisten tavoitteiden kanssa, uudistuksen aikataulu, täytäntöönpanon vaikeudet, lainsäädäntövallan käyttäjien ennakoidut näkemykset ja kanta, on otettava huomioon ennen valinnan tekemistä näiden hyväksyttävissä ja perusteltavissa olevien vaihtoehtojen välillä. Vaikutusarvioinnissa ei näin ollen aseteta etusijalle kumpaakaan näistä vaihtoehdoista.

Täytäntöönpanoon liittyvät kysymykset

Vaihtoehtoihin liittyy toiminnallisia haasteita. Keskeisin vaihtoehdon C+ täytäntöönpanoon liittyvä haaste johtuu vaikeuksista määrittää ja erottaa omaan lukuun tapahtuvaa kaupankäyntiä markkinatakauksesta. Sen noudattaminen ja noudattamisen valvominen tulee sen vuoksi kalliiksi, erityisesti jos valitaan vaihtoehto C, joka edellyttäisi täydellistä luopumista omaan lukuun tapahtuvasta kaupankäynnistä. Vaihtoehdossa E suurimman haasteen muodostaisi se, että siinä jouduttaisiin pitämään hallinnassa ja seuraamaan konsernin

sisäisiä, luonteeltaan läpinäkymättömiä oikeudellisia, taloudellisia, hallinnollisia toiminnallisia kytköksiä.

Laadullisen arvioinnin tukeminen

Vaikutusten arvioinnin luonnoksen useista keskeisistä osista on tehty laaja kvantitatiivinen mallinnus tai analyysi. Kvantitatiivisissa analyyseissa on ensinnäkin arvioitu implisiittisten tukien tasoa. Niiden havaittiin olevan merkittäviä ja riippuvan pankin koosta, sen kytköksistä muihin pankkeihin, sen velkaantuneisuudesta ja sen pääkonttorivaltion luottoluokituksesta. Toiseksi on hyödynnetty kynnysarvojen laskemiseen liittyvää työtä kyseeseen tulevien eurooppalaisten pankkikonsernien määrittämiseksi. Kolmanneksi sijoitustoiminnan taloudellisista kannusteista suhteessa kaupallisiin pankkitoimintoihin tehty analyysi osoittaa, että pankeilla on sääntelyllisiä kannusteita harjoittaa pikemminkin kaupankäyntitoimintaa kuin talletustoimintaa.

Uudistusvaihtoehtojen laadullisen arvioinnin tukemiseksi komission yksiköt ovat pyrkineet mahdollisuuksien mukaan esittämään määrällisesti joitakin kustannuksia ja hyötyjä, joita rakenteellisesta eriyttämisestä voidaan saada. Koska pankkitoiminta on luonteeltaan monitahoista ja erityisluonteista ja koska monet hyödyt ja kustannukset ovat luonteeltaan dynaamisia, ei ole kuitenkaan olemassa kvantitatiivista mallia, jonka avulla voitaisiin arvioida kaikilta osin rakenneuudistusehdotusten yhteiskunnalliset hyödyt ja kustannukset. Ongelmaa mutkistaa tietojen puute. Komission yksiköt ovat pyrkineet arvioimaan jotkin kustannukset (pankkien yksityiset rahoituskustannukset) ja hyödyt. Edellä mainitusta menetelmästä ja tietojen saantiin liittyvistä rajoituksista huolimatta tulokset vastaavat laadullisen analyysin päätelmiä: kaupankäyntitoimien erottaminen tuottaisi taloudellisia hyötyjä, muun muassa vähentämällä pankkijärjestelmän synnyttämiä kokonaistappioita.

Komission yksiköt ovat sidosryhmäkuulemisen yhteydessä kehottaneet EU:n pankkeja mallintamaan edellä hahmoteltuja rakennemuutoskenaarioita ja arvioimaan niiden vaikutuksia konsernin taseeseen, tuloslaskelmaan ja eräisiin muihin pankkimuuttujiin. Kehotukseen vastasi vain muutama pankkikonserni. Lisäksi simuloidut vaikutukset erosivat huomattavasti vastaajien välillä eivätkä olleet sisäisesti johdonmukaisia.

Sidosryhmien mielipiteet sekä vaikutukset

Vaikutusarvioinnin yhteydessä komission yksiköt järjestivät julkisen sidosryhmäkuulemisen keväällä 2013. Komissio sai yli 500 vastausta, joukossa runsaasti vastauksia yksityishenkilöiltä ja kuluttajajärjestöiltä. Näkemykset jakautuivat kahteen leiriin yhtäältä pankkien ja toisaalta kuluttajien ja yksityishenkilöiden välillä. Suuri enemmistö pankeista vastusti rakenteellista erottamista kuluttajien ja yksityishenkilöiden laajalti kannattaessa sitä. Erot näkyivät kysyttäessä rakennetoimenpiteiden tyypistä ja vahvuudesta ja siitä, mitkä toiminnot olisi erotettava erilleen muista. Komission yksiköt järjestivät myös julkisen kuulemisen korkean tason työryhmän raportista syksyllä 2012.

7. SEURANTA JA ARVIOINTI

Seurantaa suoritetaan siirtymävaiheen aikana. Kaikkien uusien sääntelytoimien jälkiarviointi on yksi komission ensisijaisista tehtävistä. Arviointeja aiotaan tehdä noin neljän vuoden kuluttua täytäntöönpanon määräajan päättymisestä. Tulevasta asetuksesta tehdään sen antamisen jälkeen täydellinen arviointi muun muassa sen selvittämiseksi, kuinka toimiva ja tehokas asetukset on ollut vaikutusarvioinnissa esitettyjen tavoitteiden saavuttamisessa ja tarvitaanko uusia sääntelytoimia tai muutoksia.

Arvioinnin tietolähteinä voidaan käyttää seuraavilta tahoilta saatavia tietoja: kansalliset keskuspankit, kansalliset sääntelyviranomaiset, Euroopan tason elimet, kuten EKP, EPV ja EJRK, ja kansainväliset järjestöt, kuten BIS, OECD, IMF ja FSB. Tietoja voidaan kerätä myös markkinaosapuolilta tai välittäjiltä. Ehdotuksen arvioinnissa voidaan käyttää esimerkiksi seuraavia indikaattoreita: rakenteellisen eriyttämiseen piiriin kuuluvien pankkien määrä ja yhteenlasketut varat, kaupankäynti- ja luotonantotoiminta ja arviot implisiittisistä julkisista tuista ja keinotekkoisten rahoituskustannusasetusten vähenemisestä.