



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 29.1.2014
SWD(2014) 31 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

NÁVRHU NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY

o strukturálních opatřeních zvyšujících odolnost úvěrových institucí EU

a

**k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o podávání zpráv a transparentnosti
u obchodů zajišťujících financování**

{COM(2014) 40 final}

{COM(2014) 43 final}

{SWD(2014) 30 final}

1. Úvod

Během posledních desetiletí velikost finančního systému EU rychle vzrostla – podstatně rychlejším tempem, než jaké zaznamenával růst HDP. Finanční instituce v EU, a zejména banky, jsou nyní větší, mají širší záběr a jejich struktura je složitější. Vznikly tak velké finanční subjekty, které jsou schopny poskytnout svým zákazníkům (samy nebo v rámci skupiny) kompletní soubor nejrozličnějších služeb. Tento proces bankám umožnil jednak poskytovat svým klientům širší nabídku služeb, a také reagovat na stále náročnější požadavky svých globálních klientů. I přes tyto přínosy ukázala bezprecedentní a mimořádná státní pomoc celému bankovnímu sektoru v návaznosti na finanční krizi jasný negativní dopad, jenž má stále globálnější a integrovanější finanční systém se stále většími poskytovateli finančních služeb na finanční stabilitu.

Evropská unie a její členské státy v reakci na finanční krizi provádějí zásadní přeměnu bankovní regulace a dohledu. V oblasti bankovníctví zahájila EU řadu reforem v zájmu zvýšení odolnosti bank a snížení dopadu jejich možného selhání.

I přes tyto rozsáhlé plány reforem nadále existují obavy, že některé banky zůstávají příliš velké a složité na to, aby je bylo možné v klidných dobách úspěšně řídit, monitorovat a kontrolovat, a že je příliš náročné řešit jejich problémy v době krize. Několik zemí se proto buď rozhodlo reformovat strukturu svých bank, nebo takové reformy zvažují. Evropský parlament i mezinárodní instituce dále zdůraznily roli strukturálních reforem při řešení problémů bank, jejichž velikost nedovoluje jejich selhání („*too big to fail*“¹).

V této souvislosti komisař Barnier zřídil odbornou skupinu na vysoké úrovni, jejímž předsedou byl Erkki Liikanen, guvernér Finské centrální banky. Jejím úkolem bylo posoudit potřebu strukturální reformy bankovního sektoru EU. Tato skupina doporučila povinné oddělení obchodování na vlastní účet a dalších vysoce rizikových obchodních činností do samostatného právního subjektu v rámci bankovní skupiny.

Toto posouzení dopadů hodnotí problémy související s podnikovou strukturou bank, jejichž velikost nedovoluje jejich selhání (kapitola 2), stanoví cíle strukturální reformy (kapitola 3), vymezuje rozsah možností zvažovaných pro reformu struktury bank (kapitola 4) a posuzuje přínosy a náklady, které z těchto možností reforem vyplývají pro společnost (kapitola 5). Následuje shrnutí hlavních zjištění.

2. VYMEZENÍ PROBLÉMU

EU má tradičně různorodý bankovní systém. To představuje určitou výhodu. Na druhou stranu se na trhu v průběhu času vytvořilo několik velkých, složitých a vzájemně propojených bankovních skupin. Tyto banky obvykle v jednom podnikovém subjektu, případně v kombinaci úzce propojených subjektů, které spolu s malými omezeními spolupracují, kombinují retailové a komerční bankovníctví, stejně jako velkoobchodní a investiční bankovníctví. Jelikož se jedná o banky, které přijímají vklady, jsou ze své povahy ohroženy možnými runy. V zájmu důvěry vkladatelů vznikla řada oficiálních veřejných „záchranných sítí“ (jako je pojištění vkladů), i implicitních záchranných sítí *de facto* (záchranná opatření). Avšak v souvislosti s veřejnými záchrannými sítěmi přispívá neomezená koexistence činností k řadě problémů, jimiž jsou mimo jiné: i) překážky pro řádné řešení problémů a záchranu, ii)

¹ Pojem *too big to fail* zahrnuje situace bank, jejichž propojenost, složitost a systémový význam nedovolují jejich selhání. Viz Evropská komise (2013), „*Structural reform in the EU banking sector: Motivation, Scope and Consequences*“ (Strukturální reforma bankovního sektoru EU: motivace, rozsah a důsledky), kapitola 3 zprávy o evropské finanční stabilitě a integraci ze dne 24. dubna 2012, SWD(2013) 156 final.

morální hazard, nadměrný růst rozvah a nadměrné obchodování, iii) střety zájmů a bankovní kultura zaměřená na transakce a iv) narušení hospodářské soutěže

EU již zahájila řadu reforem pro zvýšení odolnosti bank a snížení pravděpodobnosti a následků jejich selhání. Tyto reformy zahrnují posílení platební schopnosti bank (směrnice a nařízení o kapitálových požadavcích), zlepšují možnost obnovení platební schopnosti bank (směrnice o ozdravných postupech a řešení problémů), zdokonalují pojištění vkladů (revidovaná směrnice o systémech pojištění vkladů), řeší rizika derivátů a zlepšují tržní infrastruktury (nařízení o infrastruktuře evropských trhů a související změny směrnice o trzích finančních nástrojů). Evropská komise kromě toho se záměrem rozbít negativní cyklus zpětné vazby mezi riziky pro státní financování a bankovními riziky a s cílem obnovit důvěru v euro a bankovní systém vyzvala k dalšímu rozvoji bankovní unie včetně jednotného souboru pravidel, jenž se použije na všechny banky v celé EU, a jednotného mechanismu dohledu a jednotného mechanismu pro řešení problémů, jež budou povinné pro členy eurozóny a otevřené pro dobrovolnou účast všech ostatních členských států.

I přes tyto rozsáhlé plány reforem mnoho regulačních orgánů, orgánů dohledu a akademických pracovníků i nadále vyjadřuje obavy, že největší bankovní skupiny zůstávají příliš velké na to, aby je bylo možné v klidných dobách úspěšně řídit, monitorovat a kontrolovat, a že řešit jejich problémy v době krize může být náročné. Proto jsou jako další způsob řešení výše uvedených problémů navrhovány strukturální reformy. Ty by například mohly doplnit současné plány regulačních reforem. Směrnice a nařízení o kapitálových požadavcích a směrnice o ozdravných postupech a řešení problémů bank již poskytnou orgánům dohledu a orgánům příslušným k řešení pravomoci zakročit a předjímat bankovní krize prostřednictvím restrukturalizace nebo obnovení platební schopnosti instituce na základě podnětů v oblasti obezřetnosti nebo platební schopnosti. Strukturální reformy by mohly tyto regulační reformy doplnit a zvýšit jejich účinnost pro banky, jež jsou příliš velké a složité. Strukturální reformy například rozšíří možnosti, které mají příslušné orgány k dispozici vůči velkým bankovním skupinám. Nabízejí také přímý způsob řešení složitosti v rámci skupiny, subvencí v rámci skupiny a pobídek k nadměrnému přijímání rizik. Navíc mají strukturální reformy širší cíle, například zajištění toho, aby banky přijímající vklady nebyly nevhodně ovlivněny krátkodobě orientovanou kulturou obchodování a nebyly ohrožovány střety zájmů na úkor svých klientů. Změny vyplývající ze strukturální reformy, týkající se zvažovaného malého souboru bank, jejichž velikost nedovoluje jejich selhání, by proto mohly doplnit stávající pravomoci.

3. ANALÝZA SUBSIDIARITY

Stále více členských států v současnosti provádí různé strukturální reformy bank v rámci svých jurisdikcí. S ohledem na základní svobody stanovené Smlouvou o fungování Evropské unie (SFEU) mohou různíci se vnitrostátní právní předpisy ovlivnit pohyb kapitálu a rozhodnutí účastníků trhu ohledně umístění své činnosti. Mohou také narušit úsilí o vytvoření jednotného souboru pravidel použitelného v celém vnitřním trhu. Mohou mít rovněž za následek specifické problémy v souvislosti s dohledem, zejména pro přeshraniční banky.

Proto jsou třeba opatření na evropské úrovni.

4. CÍLE

Prvním obecným cílem strukturální reformy je snížení rizika systémové nestability tím, že se sníží riziko, že banky dosáhnou nebo budou chtít dosáhnout stavu, kdy jejich přílišná velikost, složitost nebo propojenost nedovoluje jejich selhání. Klíčovým cílem strukturální reformy je to, aby se banky poskytující zásadní služby reálné ekonomice staly odolnějšími vůči interním

i externím šokům, ale také to, aby bylo jednodušší obnovit jejich platební schopnost v případě selhání, díky čemuž se zmenší závažnost budoucích finančních krizí. Druhým obecným cílem je snížení roztržitosti jednotného trhu. Mnohé z bank, jichž se dotknou právní předpisy realizující strukturální reformu, fungují přeshraničně a snaží se využít příležitostí vytvořených jednotným finančním trhem. Společný legislativní rámec pro strukturální reformu by zabránil roztržitosti vnitřního trhu a zvýšil by efektivitu budoucího jednotného mechanismu dohledu a jednotného mechanismu pro řešení problémů.

Na základě uvedených obecných cílů si strukturální reforma klade tyto konkrétní cíle: 1) usnadnit obnovu a řešení problémů bank, 2) usnadnit řízení, monitorování a dohled, 3) omezit morální hazard, 4) omezit střety zájmů a zlepšit bankovní kulturu, 5) zlepšit nedokonalou distribuci kapitálu a zdrojů a 6) zlepšit hospodářskou soutěž.

Budoucí hodnocení by byla založena na následujícím souboru kvantifikovatelných operativních cílů: 1) snížení objemu implicitních veřejných subvencí (které se odrážejí v nižších nákladech na financování pro banky, jejichž velikost nedovoluje jejich selhání); 2) omezení nadměrného obchodování bank, jejichž velikost nedovoluje jejich selhání (a zvýšení relativního podílu úvěrů poskytovaných nefinančním klientům).

5. MOŽNOSTI POLITIKY

Reforma struktury bank vyžaduje rozhodnutí o tom, jaké činnosti oddělit a nakolik silné by takové oddělení mělo být. Kapitola 4 zprávy proto v každé oblasti představuje několik možností. Jejich kombinací vzniká řada možností reformy, které je třeba posuzovat jednak ve srovnání se základním scénářem, který nepočítá s žádnými dalšími opatřeními na úrovni EU, jednak ve srovnání navzájem.

Činnosti

Bankovní činnosti, které v současnosti provádějí velké bankovní skupiny EU, začínají u retailového a komerčního bankovníctví a končí velkoobchodním a investičním bankovníctvím. Retailové bankovníctví zahrnuje mimo jiné přijímání pojištěných vkladů, úvěrování domácností, malých a středních podniků a poskytování služeb platebních systémů. Velkoobchodní a investiční bankovníctví zahrnuje mimo jiné upisování, tvorbu trhu, makléřské služby a obchodování na vlastní účet. Zpráva zvažuje tři zjednodušené možnosti oddělení činností:

- (1) **„úzký“ obchodní subjekt a „široký“ vkladový subjekt:** v tomto prvním krajním případě by se od širokého vkladového subjektu oddělilo jen relativně málo obchodních činností, konkrétně takové druhy obchodování, kdy obchodníci spekulují na trzích s použitím kapitálu banky a vypůjčených peněz výlučně v zájmu dosažení zisku a bez jakékoli spojitosti s obchodováním jménem klientů (tj. obchodování na vlastní účet);
- (2) **„střední“ obchodní subjekt a „střední“ vkladový subjekt:** v rámci druhé možnosti se k výše uvedeným činnostem přidá tvorba trhu, komplexní deriváty a komplexní sekuritizace; a
- (3) **„široký“ obchodní subjekt a „úzký“ vkladový subjekt:** tato možnost předpokládá oddělení veškerých činností velkoobchodního a investičního bankovníctví.

Síla

Při stanovení síly oddělení je výchozím bodem zvážení tří obecných forem: i) oddělení účetnictví, ii) funkční oddělení vytvořením dceřiných podniků, a iii) oddělení vlastnictví nebo

zákaz určitých druhů obchodní činnosti. Tyto formy oddělení vykazují různou míru intenzity a zasahování do obchodní struktury bank.

Oddělení účetnictví (což by banky přinutilo zveřejňovat více informací o svých různýchruzích obchodní činnosti) by pravděpodobně výše uvedených cílů nedosáhlo, a je proto zamítnuto. Funkční oddělení vytvořením dceřiných podniků by od bankovních skupin vyžadovalo, aby činnosti různých obchodních útvarů oddělily do samostatných dceřiných podniků (právních subjektů), mohly by nicméně svým klientům i nadále poskytovat různorodý soubor bankovních služeb („strukturované univerzální bankovníctví“). Tato zpráva zvažuje dvě různé možnosti vytváření dceřiných podniků založené na souboru různých právních, ekonomických a správních pravidel (omezené, resp. striktní vytváření dceřiných podniků). Oddělení vlastnictví by vyžadovalo, aby určité druhy obchodní činnosti zajišťovaly firmy, které nejsou s bankovní skupinou spřízněny. Tři možnosti zvažované ve zprávě jsou konkrétněji:

- (1) **vytvoření dceřiných podniků s vazbami uvnitř skupiny omezenými v souladu se současnými pravidly:** pokud jde o právní oddělení, vyžadovala by tato možnost oddělený právní subjekt. Pokud jde o ekonomické oddělení, použily by se pouze ekonomické a správní požadavky, které v současnosti vyplývají z této míry právního oddělení;
- (2) **vytvoření dceřiných podniků s přísnějšími restrikcemi vazeb uvnitř skupiny:** v zájmu efektivnějšího řešení problému finančních subvencí uvnitř skupiny by tato možnost vyžadovala dalekosáhlejší vytváření dceřiných podniků, pokud jde o právní, ekonomické nebo správní aspekty (např. v souvislosti s pravidly týkajícími se vlastnictví a limitů expozic uvnitř skupiny); nebo
- (3) **oddělení vlastnictví:** v rámci této možnosti by bankovní skupiny nesměly vykonávat určité činnosti. Musely by tedy veškeré takové činnosti, které aktuálně vykonávají, odprodat nebo ukončit.

Možnosti reformy

Na základě uvedených skutečností kombinace různých rozsahů obchodních činností a činností na kapitálových trzích, které mají být odděleny, a síly oddělení vytváří devět zjednodušených možností reformy, jak v podobě matice ukazuje tabulka 1. Pokud to bylo možné (a pouze pro ilustrační účely), zmapovaly útvary Komise do matice různé návrhy strukturálních reforem a/nebo legislativní iniciativy.

Tabulka 1: Přehled možností

Činnosti/síla	Funkční oddělení 1 (SUB) <i>Současné požadavky</i>	Funkční oddělení 2 (SUB+) <i>Přísnější požadavky</i>	Oddělení vlastnictví <i>Oddělení vlastnictví</i>
Úzký obchodní subjekt/ široký vkladový subjekt <i>Např. obchodování na vlastní účet + expozice vůči hedgeovým fondům (obch. na vl. účet)</i>	Možnost A	Možnost B [≈ základní scénář FR, DE]	Možnost C [≈ USA – Volcker]
Střední obchodní subjekt/ střední vkladový subjekt <i>Např. obch. na vl. účet + tvorba trhu (MM)</i>	Možnost D	Možnost E [≈ odb. skupina na vys. úrov.; ≈ FR, DE při aktivaci širšího oddělení]	Možnost F
Široký obchodní subjekt/ úzký vkladový subjekt <i>Např. všechny činnosti investičního bankovníctví</i>	Možnost G	Možnost H [≈ USA – bankovní holdingová společnost; ≈ Spoj. království]	Možnost I [≈ Glass-Steagall; ≈ Spoj. království s „elektrickým ohradníkem“]

Otázky provádění

Posouzení dopadů porovnává přínosy a náklady možností uvedených v tabulce 1 pro společnost ve vzájemném srovnání a ve srovnání se scénářem nezměněné politiky. Rovněž zvažuje tři otázky provádění, jež jsou všem možnostem společné:

- **Institucionální oblast působnosti:** strukturální reforma by se měla v zásadě zaměřovat pouze na banky, jejichž velikost nedovoluje jejich selhání. Týkala by se tak pouze malé skupiny z více než 8 000 bank registrovaných v EU. Reforma se tedy nedotýká malých družstevních bank a spořitelén, které mají významnou úlohu při zajišťování finančních potřeb místních komunit a malých podniků. Zpráva posuzuje různé přístupy ke stanovení prahových hodnot pro výběr příslušných bank. Dochází k závěru, že tyto prahové hodnoty by měly být založeny na měřítku systémového rizika a na účetní metodice. Spolu se všemi evropskými systémově významnými bankami by se strukturální reforma týkala bank s obchodní činností překračující absolutní práh 70 miliard EUR a relativní práh 10 % celkových aktiv. V zásadě by se neuplatnila na malé banky s aktivy v hodnotě menší než 30 miliard EUR. V praxi a na základě údajů z minulosti Komise odhaduje, že se tak povinnost provést strukturální oddělení může vztahovat na 29 největších a nejsložitějších evropských bank.
- **Úloha orgánů dohledu:** Samostatnou otázkou je úloha orgánů dohledu při přezkumu rozsahu institucí, jakož i činností potenciálně podléhajících oddělení. Pokud jde o institucionální oblast působnosti, jakákoli prahová hodnota nemusí vždy dokonale zachytit „správné instituce“. Měl by proto existovat určitý prostor pro to, aby orgány dohledu mohly posoudit institucionální oblast působnosti vyplývající z použití prahových hodnot uvedených výše, což má zajistit, že budou zachyceny správné banky. Podobně by měl existovat prostor pro to, aby orgány dohledu posoudily rozsah činností, jež mají být odděleny, budou-li to vyžadovat konkrétní okolnosti. Posouzení v rámci dohledu však v zájmu udržení soudržnosti vnitřního

trhu musí mít úzký rámec a musí být omezeno politickými, praktickými a právními aspekty. V opačném případě mohou být výsledky v rámci vnitřního trhu nekonzistentní. Zpráva popisuje řadu zásad, jimiž se má řídit postup dohledu podle obou možností, aby nevedl k narušení vnitřního trhu; a

- **Harmonogram provedení:** Strukturální oddělení povede ke vzniku soukromých nákladů, ať už bude jeho přínos společnosti jakýkoli. Kromě toho si převod existujících aktiv a závazků na potenciální nový oddělený právní subjekt vyžádá určitý čas. EU navíc v souvisejících oblastech přijala nebo brzy přijme několik iniciativ, mezi něž patří Basel III, směrnice o ozdravných postupech a řešení problémů a jednotný mechanismus pro řešení problémů, které se plně použijí až v roce 2018 nebo 2019. Zpráva dochází k závěru, že by podobné přechodné období mělo být stanoveno i pro provedení budoucí strukturální reformy.

6. DOPAD A POROVNÁNÍ MOŽNOSTÍ REFORMY

V kapitole 5 zprávy je provedeno kvalitativní posouzení a porovnání různých možností reformy popsaných výše. Pro účely porovnání možností jsou použita dvě kritéria. První – účinnost – měří, do jaké míry jsou splněny konkrétní cíle reformy, například snadnější obnovení platební schopnosti. Druhé – efektivita – posuzuje náklady pro společnost, které vznikají při provádění daných možností reformy (především nevyužité úspory z množství a rozsahu). Třetí – soudržnost – měří, do jaké míry jsou jednotlivé možnosti reformy v souladu s celkovými cíli politiky Komise obecně a se současnými plány reforem. Jelikož jsou obě možnosti s těmito cíli obecně v souladu, toto kritérium již není dále k porovnání možností použito.

Posouzení možností reforem vycházejících z vytvoření dceřiných podniků podle současných pravidel

Možnosti A, D a G by zajistily určitou míru oddělení obchodního subjektu, avšak hrozí u nich, že budou neúčinné při dosahování konkrétních cílů snadnějšího obnovení platební schopnosti a monitorování, omezení morálního hazardu, omezení střetů zájmů, zlepšení nedokonalé distribuce kapitálu a zdrojů a zlepšení hospodářské soutěže, a jsou proto zamítnuty. Důvodem je skutečnost, že pouhé vytvoření dceřiných podniků neznamená účinné přetnutí hospodářských a provozních vazeb mezi obchodními a vkladovými dceřinými podniky.

Posouzení možností reforem vycházejících z vytvoření dceřiných podniků podle přísnějších pravidel

Možnosti reforem vycházející z vytvoření dceřiných podniků podle přísnějších pravidel (B, E a H) přibližně odpovídají reformám, které aktuálně provádějí členské státy nebo které doporučuje odborná skupina na vysoké úrovni. Tyto možnosti by účinně přetřaly hospodářské a provozní vazby mezi obchodními a vkladovými dceřinými podniky. Stále by však bankovním skupinám umožňovaly provádět širokou škálu činností, i když by některé činnosti musely být převedeny na oddělené právní subjekty v rámci skupiny (strukturované univerzální bankovníctví). Zpráva dochází k závěru, že z uvedených tří možností představuje realizace možnosti E v kontextu EU nejlepší cestu vpřed a značné zlepšení oproti alternativě nepřijímání žádných opatření. Možnost E nabízí větší přínosy ve srovnání s možností B, která má užší záběr. Možnost E je rovněž vhodnější než možnost H, jelikož další činnosti by pravděpodobně nezajistily výrazně vyšší přínosy, ale způsobily by vyšší náklady.

Posouzení možností reforem vycházejících z oddělení vlastnictví

Možnosti C, F a I mají potenciál být nejúčinnějším souborem možností, pokud jde o dosažení konkrétních cílů. Jsou to však také ty soubory možností, které mohou mít nejvyšší společenské náklady, pokud jde o nevyužité úspory z rozsahu. Zpráva dospěla k závěru, že společenské přínosy spojené s možností C převyšují společenské náklady, jelikož řeší rizika, složitost a propojenost spojené s obchodováním na vlastní účet (což je obchodní činnost, která je ze své podstaty riziková a je nejvíce ohrožena střety zájmů), aniž by vytvářela významné společenské náklady (vzhledem k tomu, že nepřispívá k financování ekonomiky). U možností F a I je argumentace ve prospěch výrazně kladné bilance přínosů a nákladů obtížnější. Za současného stavu ekonomického poznání a důkazů a vzhledem k relativně velké nejistotě se zdá na místě opatrnost, pokud jde o rozsah dalších činností, jichž by se mělo oddělení vlastnictví týkat (mimo obchodování na vlastní účet). Zpráva tedy dochází k závěru, že pouze možnost C zajišťuje solidní čistou rovnováhu společenských přínosů a nákladů a stojí za další zkoumání.

Porovnání zvolených možností

Ve zprávě jsou proto možnosti C a E zvoleny k dalšímu porovnání, pokud jde o přínosy a náklady pro společnost. Podle zprávy je při dosahování těchto přínosů možnost C méně účinná než E, protože pokrývá užší rozsah činností. Možnost E však může vytvářet vyšší společenské náklady vzhledem ke své širší oblasti působnosti, která by měla větší vliv na nevyužité úspory z rozsahu. Nicméně díky své podstatně širší oblasti působnosti zajišťuje možnost E větší společenské přínosy než možnost C a lze ji tedy považovat za účinnější, a to za malých dodatečných nákladů pro efektivitu.

Zpráva nicméně dospěla k závěru, že mohou existovat způsoby, jak omezenou účinnost možnosti C zvýšit tak, aby se přiblížila možnosti E. Možnost C by například mohla být doplněna postupem *ex post* (avšak regulovaným) pro oddělení dalších činností, zejména tvorby trhu, komplexních derivátů a komplexní sekuritizace („možnost C+“). Podobně existují způsoby, jak snížit potenciální náklady efektivitu spojené s možností E, pokud by tyto náklady byly považovány za nadměrné (např. vynětím některých činností z povinnosti oddělení, jsou-li existující trhy obzvláště malé a/nebo nelikvidní prostřednictvím regulovaného postupu v rámci dohledu – „možnost E–“).

Existují tedy způsoby (a to nejen výše zmíněné), jak dostat uvedené možnosti na přibližně stejnou úroveň. Než však bude zvolena jedna z těchto přijatelných a odůvodnitelných možností, je třeba vzít v úvahu také politické aspekty, jako je komplementarita s ostatními politickými cíli, načasování reformy, obtíže při provádění, očekávaná stanoviska a postoje zákonodárných orgánů a další. Tato zpráva tudíž neupřednostňuje jednu určitou možnost z uvedených možností.

Otázky týkající se provádění

Uvedené možnosti přinášejí operativní problémy. U možnosti C+ představuje hlavní problém pro její uplatnění skutečnost, že je obtížné definovat obchodování na vlastní účet a oddělit je od tvorby trhu. Její provedení a dohled nad ním jsou proto nákladné, zejména u možnosti C, která vyžaduje kompletní odprodej. U možnosti E– představuje hlavní problém správa a monitorování právních, hospodářských, správních a provozních vazeb v rámci skupiny, které jsou vzhledem k jejich charakteru neprůhledné.

Podpora kvalitativního posouzení

Několik významných prvků návrhu posouzení dopadů bylo předmětem rozsáhlého kvantitativního modelování nebo analýzy. Za prvé kvantitativní analýza odhaduje objem implicitních subvencí. Bylo zjištěno, že implicitní subvence jsou značné a že závisí na

velikosti banky, míře propojenosti s ostatními bankami a velikosti pákového efektu banky, jakož i na ratingu státu, v němž má sídlo. Za druhé byly práce na výpočtech prahových hodnot použity k identifikaci relevantních evropských bankovních skupin. Za třetí analýza relativních ekonomických pobídek pro investiční, respektive komerční bankovníctví ukazuje, že pro banky existují regulační pobídky k tomu, aby upřednostňovaly obchodování před přijímáním vkladů.

Aby podpořily kvalitativní posouzení možností reforem, pokusily se útvary Komise kvantifikovat, pokud to bylo možné, některé z nákladů a přínosů, jež by mohly vzniknout následkem strukturálního oddělení. Avšak vzhledem k přirozené složitosti a zvláštní povaze bankovníctví a vzhledem k tomu, že mnohé náklady a přínosy mají dynamickou povahu, neexistuje žádný kvantitativní model, který by byl schopen plně odhadnout společenské přínosy a náklady plynoucí z návrhů strukturální reformy. Situaci dále komplikuje nedostatek údajů. Útvary Komise se pokusily posoudit některé náklady (soukromé náklady na financování bank) a přínosy. I přes výše uvedená omezení, pokud jde o metodiku a údaje, jsou výsledky konzistentní se závěry kvalitativní analýzy, tj. že oddělení obchodních činností by mělo ekonomické přínosy – například omezení celkových ztrát vytvořených bankovním systémem.

Útvary Komise v rámci konzultace se zúčastněnými subjekty rovněž vyzvaly banky v EU, aby modelovaly a odhadly dopad zjednodušených scénářů strukturální reformy na rozvahu a výkaz zisků a ztrát bankovní skupiny i na vybrané další proměnné. Reagoval velmi malý počet bankovních skupin. Simulované dopady se navíc mezi respondenty podstatně lišily a nebyly vnitřně konzistentní.

Stanoviska zúčastněných subjektů a dopady

V rámci přípravy na tuto zprávu útvary Komise na jaře 2013 uspořádaly veřejnou konzultaci se zúčastněnými subjekty. Komise obdržela přes 500 odpovědí, včetně velkého počtu reakcí od jednotlivců a sdružení spotřebitelů. V odpovědích na konzultaci je zřejmá dělicí čára mezi reakcemi bank na jedné straně a spotřebitelů a jednotlivců na straně druhé. Banky jsou v drtivé většině proti strukturálnímu oddělení, zatímco spotřebitelé a jednotlivci je většinou podporují. Tyto rozdíly se odrážejí v odpovědích ohledně druhu a síly strukturálních opatření a toho, které činnosti se mají oddělit. Útvary Komise rovněž na podzim 2012 konaly veřejnou konzultaci o zprávě odborné skupiny na vysoké úrovni.

7. MONITOROVÁNÍ A HODNOCENÍ

Monitorování bude probíhat v době zavádění. *Ex post* hodnocení všech nových legislativních opatření je pro Komisi prioritou. Hodnocení se plánuje na dobu přibližně čtyř let po lhůtě pro provedení. Chystaný návrh bude po přijetí rovněž předmětem celkového hodnocení s cílem posoudit mimo jiné, jak je účinný a efektivní, pokud jde o dosažení cílů uvedených v této zprávě, a rozhodnout, zda jsou potřebná nová opatření nebo změny.

V tomto hodnocení mohou být použity údaje národních centrálních bank, vnitrostátních regulačních orgánů, evropských subjektů, jako je ECB, EBA a ESRB a mezinárodních organizací, jako je BIS, OECD, MMF a FSB (Rada pro finanční stabilitu). Relevantní údaje mohou rovněž shromažďovat příslušní účastníci trhu nebo zprostředkovatelé. Mezi relevantní ukazatele pro hodnocení návrhu mohou patřit například: počet a celkový objem bankovních aktiv, na něž se vztahují požadavky na strukturální oddělení, měření objemu obchodování a úvěrů a odhady implicitních veřejných subvencí a omezení výhod plynoucích z uměle nižších nákladů na financování.