



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 29.1.2014 г.
SWD(2014) 31 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

**ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА
СЪВЕТА**

**относно структурните мерки за повишаване на устойчивостта на кредитните
институции в ЕС**

и

**предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно
докладването и прозрачността при сделките за финансиране с ценни книжа**

{COM(2014) 40 final}

{COM(2014) 43 final}

{SWD(2014) 30 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

През последните десетилетия финансовата система в ЕС се разрасна стремително, и то с темпове, които значително изпреварват растежа на БВП. Финансовите институции в ЕС, и особено банките, станаха по-мощни, по-широкообхватни и по-комплексни. Това доведе до появата на големи финансови субекти, които са в състояние (самостоятелно или в рамките на група) да предлагат на клиентите си разнообразен спектър от услуги. Този процес даде възможност на банките както да разширят предлаганата гама от услуги, така и да отговорят на все по-нюансираните потребности на глобалните си клиенти. Въпреки тези ползи обаче отрицателното въздействие, което оказва върху финансовата стабилност все по-глобалният и все по-интегриран характер на финансовата система, включваща все по-големи доставчици на финансови услуги, пролича ясно при безпрецедентната извънредна държавна подкрепа за банковия сектор.

В отговор на финансовата криза Европейският съюз (ЕС) и неговите държави членки се ангажираха с основно преосмисляне на регламентирането на банковия сектор и надзора върху него. В областта на банковото дело ЕС стартира редица реформи, които имат за цел да се повиши устойчивостта на банките и да се намали въздействието на евентуални банкови фалити.

Въпреки планове за широкообхватна реформа съществуват опасения, че някои банки са твърде големи и комплексни, за да може в нормални условия успешно да се осъществява тяхното управление, наблюдение и надзор, а в кризисни ситуации — да се решават проблемите им. Поради това няколко държави решиха да реформират структурата на своите банки или обмислят такива реформи. Европейският парламент и някои международни институции изтъкнаха ролята на структурните реформи за преодоляване на проблемите на банки, чиито мащаби са такива, че евентуалният им фалит би застрашил цялата финансова система (наричани в англоезичните държави с обобщеното наименование *„too big to fail“* — „твърде големи, за да фалират“)¹.

Във връзка с това комисарят по въпросите на вътрешния пазар и услугите Мишел Барние създаде експертна група на високо равнище (наричана по-долу за краткост „ЕГВР“), която се председателства от управителя на централната банка на Финландия Ерки Ликанен. Експертната група имаше за задача да прецени необходимостта от структурна реформа на банковия сектор в ЕС. Тя препоръча търгуването с финансови инструменти за собствена сметка и останалите високорискови операции задължително да се обособяват в отделен правен субект в рамките на банковата група.

В настоящата оценка на въздействието се разглеждат проблемите, свързани с корпоративната структура на банките, чийто мащаб прави евентуалния им фалит нежелателен (глава 2), набелязват се целите на структурната реформа (глава 3), очертава се обхватът на разглежданите варианти за реформа на структурата на банките (глава 4) и се обсъждат ползите и разходите, които биха произтекли за обществото от тях (глава 5). Основните констатации са обобщени по-долу.

¹

Понятието „твърде големи, за да фалират“ (*„too big to fail“*) обхваща банки, чиято взаимна обвързаност, комплексност и значимост за финансовата система правят евентуалния им фалит нежелателен. Вж. Европейска комисия (2013 г.), *„Structural reform in the EU banking sector: Motivation, Scope and Consequences“* („Структурната реформа на банковия сектор в ЕС: мотивация, обхват и последствия“), глава 3 от *„European Financial Stability and Integration Report 2012“* („Доклад за 2012 г. относно европейската финансова стабилност и интеграция“), 24 април, SWD(2013) 156 final.

2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

ЕС има традиционно разнообразна банкова система. Това е определено предимство. От друга страна, с течение на времето пазарът претърпя развитие и се появили няколко големи, комплексни, взаимосвързани банкови групи. При тях обикновено в един корпоративен субект или в комбинация от тясно свързани субекти, сътрудничеството между които подлежи на малко ограничения, се съчетава както банкиране на дребно и търговско банкиране, така и банкиране на едро и инвестиционно банкиране. Тъй като става дума за банки, които приемат депозити, по своята същност те са изложени на опасност от масово изтегляне на влоговете с разрушителни последици. С цел да се укрепи доверието от страна на вложителите, бяха създадени както експлицитни публични предпазни механизми (напр. застраховане на влоговете), така и имплицитни механизми (финансова помощ за банки в затруднено положение). Във връзка с публичните предпазни механизми обаче неограниченото съществуване на различни видове дейности предизвиква редица проблеми, като например: i) препятствия пред методичното преобразуване и възстановяване; ii) морален хазарт, прекомерно нарастване на счетоводните баланси и търгуване с финансови инструменти в твърде големи обеми; iii) конфликт на интереси и банкова култура, центрирана върху трансакциите; iv) нарушаване на конкуренцията.

ЕС започна редица реформи за повишаване на устойчивостта на банките и за ограничаване както на вероятността от фалит, така и на последиците от такава ситуация. Те укрепват платежоспособността на банките (Регламент и Директива относно капиталовите изисквания — РКИ/ДКИ IV), увеличават възможността за преобразуване на банките (Директива относно възстановяването и преобразуването на банките — ДВПБ), осигуряват по-добри гаранции за банковите депозити (преработената Директива относно схемите за гарантиране на депозити — ДСГД), спомагат за преодоляване на рисковете, произтичащи от деривати, както и за подобряване на пазарната инфраструктура (Регламент за европейската пазарна инфраструктура (РЕПИ) и свързаните с него промени в Директивата относно пазарите на финансови инструменти (ДПФИ)). С цел да се прекъсне цикълът на неблагоприятно взаимно въздействие между рисковете за държавните финанси и банковите рискове и да се възстанови доверието в еврото, Европейската комисия призова за по-нататъшно развитие на банковия съюз, който включва единни правила, които ще се прилагат за всички банки в Европейския съюз, Единен надзорен механизъм и Единен оздравителен механизъм, които ще бъдат задължителни за държавите — членки на еврозоната, и открити за доброволно участие на всички останали държави членки.

Въпреки плановете за широкообхватна реформа редица представители на регулаторните и надзорните органи, както и на академичните среди, продължават да изказват опасения, че най-големите банкови групи са твърде мащабни и комплексни, за да може в нормални условия да се осъществява успешно тяхното управление, наблюдение и надзор, а в кризисни ситуации — да се решават проблемите им. Поради това като допълнителен начин за преодоляване на горепосочените проблеми се предлагат структурни реформи. Те биха могли да допълнят, например, настоящите планове за реформа на нормативната уредба. РКИ/ДКИ IV и ДВПБ ще предоставят на надзорните органи и на компетентните по преобразуването органи правомощия да се намесват и да предотвратяват банкови кризи чрез реструктуриране и/или преобразуване на дадена финансова институция, ако са налице съображения за ограничаване на риска и за оздравяване. Структурните реформи биха могли да допълнят тази реформа на нормативната уредба и да повишат нейната ефективност по отношение на твърде големи и комплексни банки. Структурните реформи ще увеличат

възможностите, с които разполагат органите спрямо големи банкови групи. Те освен това предлагат пряк начин за решаване на въпросите, свързани с комплексната структура на групите, субсидиите в рамките на групите и стимулите за поемане на прекомерни рискове. Структурните реформи имат и по-широка насоченост: те имат за задача да предпазят банките, които приемат депозити, от неблагоприятното влияние на една култура на търгуване, преследваща краткосрочни цели, както и от конфликти на интереси в ущърб на клиентите. Промените, произтичащи от структурната реформа, която ще засегне обсъждания ограничен брой банки, следователно биха могли да допълнят съществуващите правомощия.

3. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

Понастоящем все повече държави членки провеждат различни структурни реформи на банките, намиращи се под тяхна юрисдикция. Предвид основните свободи, залегнали в Договора за функционирането на Европейския съюз, различията в националните нормативни уредби могат да повлияят върху движението на капитали и решенията на участниците на пазара къде да установят своята дейност, като могат освен това да подкопаят усилията за установяване на единни правила за целия вътрешен пазар. Тези различия могат да породят специфични проблеми във връзка с надзора, по-специално — при трансгранични банки.

Поради това е необходимо действие на европейско равнище.

4. ЦЕЛИ

Първата основна цел на структурната реформа е да се намали рискът от нестабилност на системата, като се ограничи рискът банките да достигнат или да желаят да достигнат мащаби, при които взаимната им обвързаност, комплексност и значимост за финансовата система правят евентуалния им фалит нежелателен. Ключовата цел е банките, които осигуряват основни услуги за реалната икономика, да станат по-устойчиви на вътрешни или външни шокове, а в случай на фалит преобразуването им да бъде по-лесно, с което да се избегнат сериозни финансови кризи в бъдеще. Втората основна цел е да се намали раздробяването на единния пазар. Много от банките, които ще бъдат засегнати от правните разпоредби във връзка със структурната реформа, извършват трансгранична дейност и се опитват да се възползват от възможностите, които дава единният финансов пазар. Реализирането на структурната реформа чрез една обща нормативна уредба би предотвратило раздробяването на единния пазар и би повишило ефективността на бъдещите Единен надзорен механизъм и Единен оздравителен механизъм.

Основните цели на структурната реформа ще се осъществяват чрез решаване на следните задачи: 1) улесняване на преобразуването и възстановяването на банките; 2) улесняване на управлението, наблюдението и надзора; 3) намаляване на моралния хазарт; 4) ограничаване на конфликтите на интереси и подобряване на корпоративната култура на банките; 5) подобряване на разпределянето на капитал и ресурси; 6) засилване на конкуренцията.

При бъдещите оценки ще се изхожда от следните измерими оперативни цели: 1) намаляване на имплицитните публични субсидии (които се отразяват в по-ниските разходи за финансиране на банките, чиито мащаби правят евентуалния им фалит нежелателен); 2) намаляване на прекомерното търгуване с финансови инструменти от страна на тези банки (и увеличаване на относителния дял на заемите, отпускани на нефинансови клиенти).

5. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Реформата на структурата на банковата система налага да се прецени кои дейности да се обособят и каква да бъде степента на тяхното обособяване. В глава 4 от настоящия доклад са изложени вариантите на политиката по области. Чрез тяхното комбиниране се получават редица варианти на реформа, които трябва да бъдат подложени на оценка спрямо основния сценарий, при който не се предвиждат по-нататъшни действия на равнище ЕС, както и да бъдат съпоставени помежду си.

Дейности

Банковите дейности, които понастоящем извършват големите банкови групи в ЕС, обхващат както банкиране на дребно и търговско банкиране, така и банкиране на едро и инвестиционно банкиране. Банкирането на дребно и търговското банкиране включват, наред с останалото, приемане на застраховани депозити, отпускане на заеми на домакинствата и малките и средните предприятия, предоставяне на платежни услуги. Банкирането на едро и инвестиционното банкиране включват, наред с останалото, поемане на емисии ценни книжа, операции по поддържане на пазара, посреднически услуги, търгуване с финансови инструменти за собствена сметка. В настоящия доклад се разглеждат три варианта на обособяване на операциите:

- (1) **„малък“ субект, който търгува с финансови инструменти, и „голям“ субект, който приема депозити:** в първия случай от голям субект, който приема депозити, се обособяват сравнително малко операции по търгуване с финансови инструменти, по-конкретно — онези видове операции, при които търгуващите лица спекулират на пазарите, използвайки капитал на банката и заети средства, единствено с цел печалба и без да търгуват за сметка на клиентите (т.е. извършват търгуване за собствена сметка);
- (2) **„среден“ субект, който търгува с финансови инструменти, и „среден“ субект, който приема депозити:** при втория вариант към горепосочените операции се добавят операциите по поддържане на пазара, комплексните деривати и комплексната секюритизация; и
- (3) **„голям“ субект, който търгува с финансови инструменти, и „малък“ субект, който приема депозити:** третият вариант предвижда пълно обособяване на банкирането на едро и инвестиционното банкиране.

Степен на обособяване

При определяне на степента на обособяване следва да се изхожда от три по-обща форми: i) обособяване на счетоводството; ii) функционално обособяване чрез субсидиаризация; и iii) обособяване на равнище структура на собствеността или забрана на някои видове операции. Тези форми на обособяване представляват различни степени на промяна в корпоративната структура на банките.

Обособяването на счетоводството (което би задължило банките да публикуват повече информация за различните видове операции) вероятно няма да спомогне за постигане на набелязаните цели, поради което беше отхвърлено като вариант. Функционалното обособяване чрез субсидиаризация би изисквало банковите групи да обособят операциите на различните си подразделения в отделни дъщерни дружества (правни субекти), като същевременно могат да продължат да предоставят на клиентите си разнообразни банкови услуги (структурирано универсално банкиране). В доклада се разглеждат два варианта на субсидиаризация, основаващи се върху различни правни, икономически и управленски правила (съответно — ограничена и по-строга субсидиаризация). Обособяването на равнище структура на собствеността би изисквало

някои видове операции да се извършват от дружества, които нямат връзка с банковата група. В доклада по-конкретно се обсъждат следните три възможности:

- (1) **субсидиаризация чрез връзки в групата, които са ограничени съгласно действащите правила:** от гледна точка на правното обособяване това означава създаване на отделен правен субект. Що се отнася до икономическото обособяване, биха се прилагали само икономическите и управленските изисквания, които произтичат понастоящем от тази степен на правно обособяване;
- (2) **субсидиаризация чрез по-строги ограничения върху връзките в групата:** в интерес на по-ефективното решаване на въпросите, свързани с финансовите субсидии в рамките на групата, този вариант изисква по-висока степен на субсидиаризация от правна, икономическа и/или управленска гледна точка (напр. правила относно структурата на собствеността и лимитите за експозиции в рамките на групата); или
- (3) **обособяване на равнище структура на собствеността:** при този вариант банковите групи няма да могат да извършват определени дейности. Те ще трябва да се освободят от всички такива дейности, които извършват в момента, или да ги прекратят.

Варианти за реформи

Въз основа на изложените факти при комбиниране на различния обхват на подлежащите на обособяване търгуване и операции на капиталовите пазари със степента на обособяване се получават девет варианта за осъществяване на реформите, които са представени в матрична форма в таблица 1. Доколкото това беше възможно (и само с цел онагледяване), в нея службите на Комисията обобщиха предложенията за структурна реформа и/или законодателни инициативи.

Таблица 1: Преглед на вариантите

Дейности/ степен на обособяване	Функционално обособяване 1 (Субсидиаризация) <i>Действащи изисквания</i>	Функционално обособяване 2 (Субсидиаризация+) <i>По-строги изисквания</i>	Обособяване на равнище структура на собствеността <i>Обособяване на равнище структура на собствеността</i>
Малък субект, който търгува с финансови инструменти/ голям субект, който приема депозити <i>Напр. търгуване с финансови инструменти + експозиции към хедж фондове</i>	Вариант А	Вариант Б [≈ основен сценарий Франция, Германия]	Вариант В [≈ правилото Волкър в САЩ]
Среден субект, който търгува с финансови инструменти/ среден субект, който приема депозити <i>Напр. търгуване с финансови инструменти + операции по поддържане на пазара</i>	Вариант Г	Вариант Д [≈ ЕГВР; ≈ Франция, Германия, ако се приеме по-широко обособяване]	Вариант Е
Голям субект, който търгува с финансови инструменти/ малък субект, който приема депозити <i>Напр. всички операции по инвестиционно банкиране</i>	Вариант Ж	Вариант З [≈ Закон за банковите холдинги в САЩ; ≈ Обединеното кралство]	Вариант И [≈ законът Глас-Стийгъл; ≈ Обединеното кралство, с много строго обособяване]

Аспекти на прилагането

В оценката на въздействието ползите и разходите, които посочените в таблица 1 варианти биха принесли за обществото, се анализират както в съпоставка помежду им, така и съотнесени към сценария без промяна на политиката. Освен това се разглеждат три аспекта, които засягат прилагането на всички варианти.

- Институционален обхват:** по принцип, инициативата за структурна реформа е насочена само към банките, чиито мащаби правят евентуалния им фалит нежелателен, и ще обхване само малка част от регистрираните в ЕС над 8000 банки. Реформата не засяга малките кооперативни банки и спестовни каси, които играят важна роля при обслужване на финансовите потребности на населението по места и на малките предприятия. В доклада се разглеждат различни подходи за установяване на прагови стойности за подбор на съответните банки. Прави се изводът, че тези прагови стойности следва да се основават на показатели за измерване на системния риск и на счетоводна

методика. Освен за европейските банки със системно значение структурната реформа ще се отнася и за банки, при които търгуването с финансови инструменти надхвърля абсолютна прагова стойност от 70 милиарда евро и относителна прагова стойност от 10 % от общия размер на активите. Малките банки с активи под 30 милиарда евро по принцип ще бъдат изключени от обхвата на реформата. Въз основа на данни за минали периоди Комисията прогнозира, че на практика задължението да извършат структурно обособяване може да обхване 29 от най-големите и най-комплексните европейски банки.

- **Роля на надзорните органи:** отделен въпрос представлява ролята на надзорните органи при прегледа на кръга от институции и дейности, които подлежат на потенциално обособяване. Що се отнася до институционалния обхват, никоя прагова стойност не може да обхване подходящите институции. Ето защо надзорните органи следва да разполагат с възможност да преценяват институционалния обхват, произтичащ от прилагането на посочените по-горе прагови стойности, за да се гарантира, че в него са включени подходящите банки. По същия начин, ако конкретните обстоятелства го налагат, надзорните органи следва да могат да определят кръга от дейности, които подлежат на обособяване. Поради политически, практически и правни съображения обаче възможността за преценка, с която разполагат надзорните органи, трябва да се подчинява на строги разпоредби и да бъде ограничена. В противен случай в единния пазар биха могли да се получат противоречиви резултати. В доклада се формулират някои принципи, от които би трябвало да се ръководи надзорът при двата варианта, за да не се стига до смущения на вътрешния пазар; и
- **График за прилагане:** Независимо от ползите, които ще принася за обществото, структурното обособяване ще доведе до разходи за засегнатите банки. Освен това прехвърлянето на активи и пасиви към потенциално обособения нов правен субект изисква време. ЕС вече прие или предстои да приеме няколко инициативи в сходни области, включително „Базел III“, Единния оздравителен механизъм и Директивата относно възстановяването и преобразуването на банките, които ще започнат да се прилагат в пълна степен едва през 2018 или 2019 г. Подобен преходен период следва да се предвиди и за осъществяването на бъдещата структурна реформа.

6. ВЪЗДЕЙСТВИЕ И СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ ЗА РЕФОРМА

Глава 5 съдържа количествена оценка и сравнение на изложените по-горе варианти за реформа. За целите на сравнението се прилагат два критерия. Чрез първия — ефективността — се измерва степента на изпълнение на конкретните цели на реформата, напр. улесняване на възможността за преобразуване на банките. Чрез втория — ефикасността — се измерват разходите за обществото, които произлизат от прилагането на съответния вариант на реформа (предимно пропуснати икономии от мащаба и обхвата). Чрез третия — съгласуваността — се измерва степента, в която съответният вариант на реформа отговаря на целите на политиката на Комисията и допълва сегашната програма за реформи. Тъй като всички варианти принципно отговарят на тези цели, при сравняването им по-нататък този критерий не се прилага.

Оценка на вариантите на реформа, основаващи се на субсидиаризация съгласно действащите правила

Варианти А, Г и Ж биха осигурили известна степен на обособяване на правния субект, който търгува с финансови инструменти, но има опасност да се окажат неефективни за

постигане на конкретните цели във връзка с улесняване на възможността за преобразуване на банките, наблюдението, намаляването на моралния хазарт, ограничаването на конфликтите на интереси, адекватното разпределяне на капитал и ресурси и засилване на конкуренцията, поради което се отхвърлят. Причината е, че самата субсидиаризация не означава непременно прекъсване на икономическите и оперативните връзки между дъщерното предприятие, което търгува с финансови инструменти, и дъщерното предприятие, което приема депозити.

Оценка на вариантите на реформа, основаващи се на субсидиаризация съгласно по-строги правила

Вариантите Б, Д и З, които изхождат от субсидиаризация съгласно по-строги правила, в общи линии съответстват на реформите, които държавите членки провеждат понастоящем или които са препоръчани от експертната група на високо равнище. При тези варианти икономическите и оперативните връзки между дъщерното предприятие, което търгува с финансови инструменти, и дъщерното предприятие, което приема депозити, биха се прекъснали действително. Запазва се възможността банковите групи да извършват широк кръг операции, въпреки че някои операции ще трябва да се прехвърлят в обособени правни субекти в рамките на групата (структурирано универсално банкиране). В доклада се представя заключението, че в контекста на ЕС най-подходящ е вариант Д, който би донесъл значително подобрене спрямо алтернативата да не се предприема промяна в политиката. Вариант Д би принесъл повече ползи в сравнение с вариант Б, чийто обхват е по-ограничен. Вариант Д е за предпочитане и пред вариант З, тъй като допълнителните дейности едва ли биха се изразили в по-големи ползи, а ще предизвикат по-високи разходи.

Оценка на вариантите на реформа, основаващи се на обособяване на равнище структура на собствеността

Варианти В, Е и И имат потенциал да бъдат най-ефективният набор от варианти с оглед осъществяване на конкретните цели. Те обаче са и наборът от варианти, който може да породи най-високи разходи за обществото под формата на пропуснати икономии от обхвата. Налага се заключението, че ползите за обществото, свързани с вариант В, надхвърлят разходите, тъй като този вариант спомага за овладяване на рисковете, комплексността и взаимната обвързаност, произтичащи от търгуването с финансови инструменти за собствена сметка (което по своята същност е рискова дейност, силно застрашена от конфликт на интереси), без да предизвиква допълнителни големи разходи за обществото (тъй като не участва във финансирането на икономиката). При варианти Е и И е по-трудно да се приведат аргументи в подкрепа на значителен положителен баланс между ползите и разходите. На сегашния етап на развитие на икономическото познание, като се вземат предвид наличните факти и сравнително голямата несигурност, е уместно да се прояви предпазливост спрямо обхвата на дейностите (различни от търгуването с финансови инструменти за собствена сметка), които биха подлежали на обособяване на равнище структура на собствеността. Изложените съображения дават основание да се каже, че само вариант В осигурява адекватен баланс между ползите и разходите за обществото и заслужава по-нататъшно проучване.

Сравнение на избраните варианти

За по-нататъшно сравнение във връзка с ползите и разходите за обществото остават варианти В и Д. Що се отнася до ползите, вариант В е по-неефективен от вариант Д поради по-ограничения кръг операции, които обхваща. Вариант Д обаче може да предизвика по-големи разходи за обществото поради по-широкия кръг операции, който

би се отразил по-силно върху пропуснатите икономии от обхвата. Именно поради значително по-широкия кръг от операции обаче вариант Д принася по-големи ползи за обществото от вариант В и може да се счита за по-ефективен, като ефективността му е свързана с малки допълнителни разходи.

При все това е възможно да се намерят начини ограничена ефективност на вариант В да се повиши и да се доближи до тази на вариант Д. Вариант В би могъл, например, да се допълни с последваща (макар и строго регламентирана) процедура за обособяване на допълнителни операции, по-специално — операции, свързани с поддържане на пазара, комплексни деривати и комплексна секюритизация („вариант В+“). Подобно на това, има начини за намаляване на потенциалните разходи за ефективност при вариант Д, ако тези разходи бъдат сметени за твърде високи (напр. като от изискването за обособяване посредством строго регламентиран надзор се изключат някои операции, ако съществуващите пазари са незначителни и/или неликвидни — „вариант Д-“).

Има съответно и начини — горепосочените не са единствени — вариантите да се сближат значително. Преди обаче да се избере един приемлив и обоснован вариант, трябва да се отчетат редица съображения от политическо естество, напр. взаимното допълване с други цели на политиката, изборът на подходящ момент за реформата, евентуалните трудности, свързани с нейното осъществяване, очакваните становища на останалите участници в законодателния процес и др. Поради тези причини в настоящия доклад не се отдава предпочитание на един конкретен вариант.

Въпроси, свързани с прилагането

Разгледаните варианти са свързани с проблеми от оперативен характер. При вариант В+ основен проблем представлява фактът, че търгуването с финансови инструменти за собствена сметка е трудно да се дефинира и да се разграничи от поддържането на пазара. Поради това прилагането на този вариант и свързаният с него надзор са скъпи, особено когато се изисква банките да се освободят изцяло от този си вид операции. При вариант Д– основният проблем е свързан с управлението и наблюдението на правни, икономически, управленски и оперативни връзки, които са непрозрачни по своята същност.

В подкрепа на качествената оценка

Няколко важни елемента на проекта на оценка на въздействието бяха подложени на задълбочено количествено моделиране и анализ. Първо, при количествения анализ бе направена прогноза за размера на имплицитните субсидии. Беше установено, че те са значителни и зависят от мащабите на банката, степента на взаимна обвързаност с други банки, степента на задлъжнялост, както и от кредитния рейтинг на държавата, в която се намира нейното седалище. Второ, изчисляването на праговите стойности беше използвано за идентифициране на съответните европейски банкови групи. Трето, анализът на относителните икономически стимули съответно за инвестиционното и търговското банкиране показва, че са налице законодателни стимули, които карат банките да предпочитат търгуването с финансови инструменти пред приемането на депозити.

С цел да подкрепят качествената оценка на вариантите на реформа службите на Комисията се опитаха, доколкото това е възможно, да дадат количествено изражение на някои разходи и ползи, които биха произлезли от структурното обособяване. Поради специфичното естество на банковото дело обаче, както и вътрешно присъщата му комплексност, от една страна, и динамичния характер на ползите и разходите, от друга, не съществува количествен модел, който да е в състояние да прогнозира в пълна степен

ползите и разходите за обществото, които произтичат от предложенията за структурна реформа. Положението се усложнява допълнително от липсата на данни. Службите на Комисията се опитаха да прогнозираят някои разходи (частните разходи за финансиране на банките) и ползи. Въпреки изложените ограничения във връзка с методиката и данните, резултатите съответстват на заключенията от качествения анализ, т.е. обособяването на търгуването с финансови инструменти ще донесе икономически ползи — например, намаляване на общите загуби, генерирани от банковата система.

В рамките на консултацията със заинтересованите страни службите на Комисията приканиха банките в ЕС да моделират и прогнозираят въздействието, което набелязаните сценарии за структурна реформа биха имали върху счетоводния баланс и отчета за приходите и разходите на съответната банкова група, както и върху други променливи. На тази покана се отзова съвсем малък брой банки. Освен това прогнозите за въздействието, представени от отделните респонденти, се разминаваха значително и не бяха вътрешно консистентни.

Становища на заинтересованите страни

При изготвянето на настоящия доклад, през пролетта на 2013 г. службите на Комисията проведоха обществена консултация със заинтересованите страни. Бяха получени над 500 отговора, като голям брой от тях дойдоха от граждани и от организации на потребителите. В тях се откроява отчетлива разделителна линия между становищата на банките, от една страна, и становищата на потребителите и гражданите, от друга страна. Огромното мнозинство банки са против структурното обособяване, докато потребителите и гражданите предимно го подкрепят. Тези различия се отразяват в отговорите относно вида и степента на структурното обособяване, както и операциите, които да бъдат обособени. През есента на 2012 г. службите на Комисията проведоха обществена консултация и във връзка с доклада на експертната група на високо равнище.

7. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Наблюдението ще се осъществява по време на въвеждането на реформата. Последващата оценка на всички нови законодателни мерки ще има приоритетно значение за Комисията. Предвижда се тя да се извърши около 4 години след крайния срок за прилагане. След като бъде прието, бъдещото предложение също ще бъде подложено на цялостна оценка, за да се определи, наред с останалото, неговата ефективност и ефикасност по отношение на заложените в настоящия доклад цели и да се прецени дали са необходими нови мерки или изменения.

При оценката като източници на информация могат да се използват данните, предоставени от централните банки и регулаторните органи на държавите членки, от Европейската централна банка, Европейския банков орган и Европейския съвет за системен риск, както и от международни организации като Банката за международни разплащания, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, Международния валутен фонд и Съвета за финансова стабилност. Данни могат да събират и съответните участници на пазара или посредници. Показателите за оценка на предложението могат да включват напр.: брой и общ размер на банковите активи, които подлежат на изискването за структурно обособяване, данни за обема на операциите по търгуване с финансови инструменти и по отпускане на заеми, както и прогнози за имплицитните публични субсидии и предимствата, произтичащи от изкуствено занижените разходи за финансиране.