EURÓPSKA KOMISIA

V Bruseli 19. 3. 2012
COM(2012) 102 final

ZELENÁ KNIHA

TIEŇOVÉ BANKOVNÍCTVO

(Text s významom pre EHP)

1. ÚVOD

Celosvetová kríza z roku 2008, ktorej hlavnou príčinou boli finančné služby, odhalila nedostatky v podobe medzier v právnych predpisoch, neúčinnosti dohľadu, netransparentnosti trhov a prílišnej zložitosti produktov. Reakciou na túto krízu bolo prijatie opatrení na medzinárodnej úrovni a koordinovaný postup prostredníctvom skupiny G20 a Rady pre finančnú stabilitu (FSB).

Európska únia zohrávala vedúcu úlohu pri plnení záväzkov skupiny G20 na celosvetovej úrovni. V súlade so svojou cestovnou mapou pre finančnú reformu Únia výrazne pokročila v plnení reforiem spojených so záväzkami skupiny G20. V súčasnosti sa väčšina reforiem nachádza v legislatívnom konaní. Významným pokrokom boli predovšetkým kľúčové právne predpisy o mimoburzových derivátoch, ktoré nedávno prijala Rada a Parlament. Rokovania o opatreniach na prepracovanie kapitálových požiadaviek pre bankový sektor sa takisto nachádzajú v pokročilom štádiu. Celkovo EÚ vďaka týmto reformám získa nástroje, ktorými bude môcť zabezpečiť riadny dohľad nad finančným systémom, jeho inštitúciami a trhmi. Stabilnejšie a zodpovednejšie finančné trhy sú základnou podmienkou rastu a formovania podnikateľského prostredia, vďaka ktorým môžu podniky rozvíjať, inovovať a rozširovať svoje aktivity. To zase vedie k posilňovaniu dôvery občanov.

Napriek tomu sa čoraz viac rozrastá oblasť nebankovej úverovej činnosti, alebo tzv. tieňové bankovníctvo, ktoré doteraz nebolo v centre záujmu prudenciálnej regulácie a dohľadu. Tieňové bankovníctvo plní vo finančnom systéme dôležité funkcie. Vytvára napríklad dodatočné zdroje financovania a investorom ponúka alternatívu k bankovým vkladom. Môže však predstavovať aj potenciálnu hrozbu pre dlhodobú finančnú stabilitu.

V nadväznosti na výzvy, ktoré boli vznesené skupinou G20 na samite v Soule v roku 2010 a na samite v Cannes v roku 2011, FSB v súčasnosti vypracúva odporúčania týkajúce sa regulácie týchto činností a dohľadu nad nimi.

FSB vo svojom dokumente už poukázala na skutočnosť, že neriadený úpadok subjektov tieňového bankovníctva môže viesť k systémovému riziku, a to tak priamo, ako aj nepriamo, z dôvodu prepojenosti týchto subjektov so štandardným bankovým systémom. FSB okrem toho uvádza, že pokiaľ bude úroveň regulácie a dohľadu nad takýmito činnosťami a subjektmi na nižšej úrovni ako vo zvyšnej časti finančného sektora, prísnejšia banková regulácia by mohla viesť k tomu, že podstatná časť bankových činností sa presunie za hranice tradičného bankovníctva smerom k tieňovému bankovníctvu.

Vzhľadom na tieto skutočnosti by sa mali podľa Komisie v prvom rade podrobne preskúmať problémy spojené s činnosťami a subjektmi tieňového bankovníctva. Jej cieľom je aktívne reagovať a naďalej sa zapájať do celosvetovej diskusie, pokračovať vo zvyšovaní odolnosti finančného systému Únie a zabezpečiť, aby všetky finančné činnosti prispievali k hospodárskemu rastu. Účelom tejto zelenej knihy je preto zhrnúť doterajší vývoj a predstaviť súčasné úvahy o tejto téme, aby sa umožnili rozsiahle konzultácie so zainteresovanými stranami.

2. MEDZINÁRODNÉ SÚVISLOSTI

Na samite v Soule, ktorý sa konal v novembri 2010, vedúci predstavitelia skupiny G20 identifikovali niektoré nedoriešené otázky týkajúce sa regulácie finančného sektora, ktoré si zasluhujú pozornosť. Poukázali na „posilnenie regulácie a dohľadu v oblasti tieňového bankovníctva“ ako jednu z týchto otázok a požiadali FSB, aby v spolupráci s ostatnými medzinárodnými normotvornými inštitúciami vypracovala odporúčania na posilnenie dohľadu a regulácie v oblasti „tieňového bankového systému“. FSB reagovala vydaním správy 27. októbra 2011[1] o posilnení dohľadu a regulácie v oblasti tieňového bankovníctva.

V nadväznosti na túto správu a na výzvu adresovanú FSB na samite skupiny G20 v Cannes v novembri 2011, aby pokračovala vo svojej práci, FSB iniciovala päť pracovných skupín poverených podrobnejšou analýzou problémov a vypracovaním účinnejších politických odporúčaní. Ide o tieto pracovné skupiny: i) Bazilejský výbor pre bankový dohľad (BCBS) sa bude zaoberať otázkou, ako lepšie regulovať vzájomné pôsobenie medzi bankami a subjektmi tieňového bankovníctva, a podá správu v júli 2012; ii) Medzinárodná organizácia komisií pre cenné papiere (IOSCO) sa bude venovať regulácii zameranej na zmierňovanie systémových rizík (vrátane rizík masívneho výberu) fondov peňažného trhu (MMF) a podá správu v júli 2012; iii) IOSCO s pomocou BCBS vyhodnotí súčasné požiadavky na sekuritizáciu a vypracuje ďalšie politické odporúčania v júli 2012; iv) podskupina FSB preskúma reguláciu ostatných subjektov tieňového bankovníctva[2] a podá správu v septembri 2012; a v) ďalšia podskupina FSB sa bude venovať požičiavaniu cenných papierov a repo transakciám a podá správu v decembri 2012. Tieto pracovné skupiny zoskupujú EÚ s ďalšími veľkými jurisdikciami vrátane USA, Číny a Japonska, pričom každá z nich zvažuje vhodné regulačné opatrenia.

3. ČO JE TIEŇOVÉ BANKOVNÍCTVO?

Správa FSB z októbra 2011 predstavuje prvé ucelené medzinárodné úsilie riešiť problém s tieňovým bankovníctvom. Jej zámerom je i) definovať zásady v oblasti sledovania a regulácie tieňového bankového systému; ii) začať proces mapovania s cieľom identifikovať a posúdiť systémové riziká spojené s tieňovým bankovníctvom; a iii) identifikovať rozsah pôsobnosti prípadných regulačných opatrení.

FSB v tejto správe definuje tieňový bankový systém ako „systém sprostredkovávania úverov, ktorý zahŕňa subjekty a činnosti mimo štandardného bankového systému“. Z definície vyplýva, že tieňový bankový systém stojí na dvoch prepojených pilieroch.

Prvým pilierom sú subjekty pôsobiace mimo štandardného bankového systému, ktoré sú zapojené do jednej z týchto činností:

[1] Dostupné na http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111027a.pdf

[2] Medzi ostatné subjekty tieňového bankovníctva patria subjekty uvedené v nižšie uvedenej tabuľke s výnimkou fondov peňažného trhu.

- prijímajú finančné prostriedky, ktoré majú podobný charakter ako vklady;
- vykonávajú transformáciu splatnosti a/alebo likvidity;
- umožňujú prenos úverového rizika a
- používajú priamy alebo nepriamy finančný pákový efekt.

Druhým pilierom sú činnosti, ktoré by moli byť významným zdrojom financovania nebankových subjektov. Tieto činnosti zahŕňajú sekuritizáciu, požičiavanie cenných papierov a transakcie spätného odkupovania (repo transakcie).

V tejto súvislosti Komisia v tomto štádiu zameriava svoju analýzu na nasledujúce subjekty a činnosti, ktoré by mohli byť súčasťou tieňového bankovníctva. Tento zoznam netreba považovať za úplný, pretože subjekty a činnosti tieňového bankovníctva sa môžu veľmi rýchlo vyvíjať.

Možné subjekty a činnosti tieňového bankovníctva, na ktoré sa v súčasnosti zameriava analýza Komisie

Subjekty:

- Účelovo vytvorené subjekty, ktoré vykonávajú transformáciu splatnosti a/alebo likvidity; napríklad sekuritizačné subjekty, ako sú conduit-spoločnosti ABCP (účelovo vytvorené subjekty, ktoré držia cenné papiere zaistené aktívami), špeciálne investičné subjekty (SIV, Special Investment Vehicles) a iné účelovo vytvorené subjekty (SPV, Special Purpose Vehicles);

- fondy peňažného trhu (MMF, Money Market Funds) a iné druhy investičných fondov alebo produktov, ktoré majú povahu vkladov, a preto sú ohrozené masívnymi výbermi;

- investičné fondy poskytujúce úver alebo využívajúce pákový efekt zahŕňajúce fondy obchodovateľné na burze (ETF, Exchange Traded Funds);

- finančné spoločnosti a sekuritizačné subjekty, ktoré poskytujú úver alebo úverové záruky alebo vykonávajú transformáciu splatnosti a/alebo likvidity bez toho, aby sa na ne vzťahovala regulácia ako na banku, ako aj

- poisťovne a zaisťovne, ktoré emitujú úverové produkty alebo poskytujú záruky na úverové produkty.

Činnosti:

- Sekuritizácia a

- požičiavanie cenných papierov a repo transakcie.

Podľa hrubého odhadu FSB objem celosvetového tieňového bankového systému predstavoval v roku 2010 približne 46 biliónov EUR oproti 21 biliónom EUR v roku 2002. To predstavuje 25 až 30 % celkového finančného systému a polovicu celého objemu bankových aktív. V Spojených štátoch je tento podiel ešte vyšší, odhaduje sa na 35 až 40 %. Avšak podľa odhadov FSB podiel aktív nebankových finančných sprostredkovateľov umiestnených v Európe, vyjadrený ako percentuálna časť celosvetového tieňového bankového systému, výrazne narástol od roku 2005 do roku 2010, zatiaľ čo podiel aktív umiestnených v USA klesol. V celosvetovom meradle sa podiel týchto aktív v držbe európskych jurisdikcií zvýšil z 10 na 13 % v prípade finančných sprostredkovateľov vo Veľkej Británii, zo 6 na 8 % v prípade finančných sprostredkovateľov v Holandsku, zo 4 na 5 % v prípade finančných sprostredkovateľov v Nemecku a z 2 na 3 % v prípade finančných sprostredkovateľov v Španielsku. V prípade finančných sprostredkovateľov vo Francúzsku (6 %) a Taliansku (2 %) zostal zachovaný ich pôvodný podiel aktív na celosvetovom tieňovom bankovom systéme.

Otázky:

a) Súhlasíte s navrhovanou definíciou tieňového bankovníctva?

b) Súhlasíte s predbežným zoznamom subjektov a činností tieňového bankovníctva? Mali by sa analyzovať aj ďalšie subjekty a/alebo činnosti? Ak áno, ktoré?

4. AKÉ RIZIKÁ A VÝHODY SA SPÁJAJÚ S TIEŇOVÝM BANKOVNÍCTVOM?

Činnosti tieňového bankovníctva môžu byť užitočnou súčasťou finančného systému, keďže plnia jednu z týchto funkcií: i) poskytujú investorom alternatívy k bankovým vkladom; ii) účinnejšie prideľujú finančné prostriedky na špecifické potreby, keďže sú užšie špecializované; iii) predstavujú alternatívne financovanie pre reálne hospodárstvo, čo je mimoriadne užitočné, keď sa dočasne naruší fungovanie tradičného bankovníctva alebo tradičných trhových kanálov; a iv) predstavujú možný zdroj diverzifikácie rizika mimo bankového systému.

Subjekty a činnosti tieňového bankovníctva však môžu vytvárať aj početné riziká. Niektoré z týchto rizík môžu mať systémový charakter, najmä vzhľadom na zložitosť subjektov a činností tieňového bankovníctva, na ich pôsobenie v rôznych jurisdikciách a s tým spojenú mobilnosť trhov s cennými papiermi a fondmi, ako aj na prepojenosť subjektov a činností tieňového bankovníctva so štandardným bankovým systémom.

Tieto riziká možno zaradiť do štyroch skupín:

i) Štruktúry financovania, ktoré majú podobnú povahu ako vklady, môžu viesť k masívnym výberom:

Činnosti tieňového bankovníctva sú vystavené podobným finančným rizikám ako banky bez toho, aby sa na ne vzťahovali porovnateľné obmedzenia vyplývajúce z bankovej regulácie a

dohľadu. Niektoré činnosti tieňového bankovníctva sa napríklad môžu financovať prostredníctvom krátkodobého financovania, ktoré je náchylné na okamžité a masívne vyberanie finančných prostriedkov klientmi.

ii) Využívanie vysokého skrytého pákového efektu:

Vysoký pákový efekt môže prehĺbiť zraniteľnosť finančného sektora a môže byť zdrojom systémového rizika. Činnosti tieňového bankovníctva môžu využívať vysoký pákový efekt za opakovaného použitia kolaterálu bez toho, aby podliehali limitom regulácie a dohľadu.

iii) Obchádzanie pravidiel a regulačná arbitráž:

Operácie tieňového bankovníctva sa môžu využiť na obídenie regulácie alebo dohľadu, ktoré sa uplatňujú na normálne banky, a to tak že tradičný postup sprostredkovania úveru sa rozdelí do právne nezávislých štruktúr, ktoré medzi sebou obchodujú. Táto „regulačná fragmentácia" predstavuje pre celý finančný systém riziko „pretekov smerom k minimálnym pravidlám, pretože banky a ostatní finanční sprostredkovatelia sa budú snažiť napodobniť subjekty tieňového bankovníctva alebo presunúť niektoré operácie do subjektov mimo svojho konsolidačného rozsahu. Napríklad operácie na obídenie kapitálových a účtovných pravidiel a na presunutie rizík mimo pôsobnosti bankového dohľadu zohrávali významnú úlohu pri vzniku krízy v roku 2007/2008.

iv) Neriadené úpadky postihujúce bankový systém:

Činnosti tieňového bankovníctva sú často úzko prepojené so štandardným bankovým sektorom. Akýkoľvek zlyhanie môže mať účinky nákazy a presahovania. V núdzových alebo veľmi neistých podmienkach sa riziká podstupované tieňovými bankami môžu ľahko preniesť na bankový sektor viacerými spôsobmi: a) prostredníctvom priamych pôžičiek od bankového systému a podmienených bankových záväzkov (zníženie úverového rizika a úverové linky); a b) prostredníctvom masívneho predaja aktív s dosahom na ceny finančných aktív a nehnuteľností.

Otázky:

c) Súhlasíte s tým, že tieňové bankovníctvo môže byť pozitívnym prínosom pre finančný systém? Prinášajú tieto činnosti aj ďalšie výhody, ktoré by sa mali zachovať a podporiť v budúcnosti?

d) Súhlasíte s opisom spôsobov, akými činnosti tieňového bankovníctva vytvárajú nové riziká alebo ich prenášajú na iné časti finančného systému?

e) Mali by sa zohľadniť aj iné spôsoby, akými činnosti tieňového bankovníctva vytvárajú nové riziká alebo ich prenášajú na iné časti finančného systému?

5. AKÝM VÝZVAM BUDÚ ČELIŤ ORGÁNY DOHĽADU A REGULÁCIE?

Vzhľadom na vyššie uvedené potenciálne riziká je nevyhnutné, aby orgány dohľadu a regulácie zvážili, ako čo najlepšie vyriešiť problémy súvisiace so subjektmi a činnosťami tieňového bankovníctva. Táto úloha je však spojená s viacerými výzvami.

Po prvé, dotknuté orgány musia identifikovať a monitorovať príslušné subjekty a ich činnosti. Väčšina vnútroštátnych orgánov v EÚ má skúsenosti v danej oblasti a Európska centrálna banka (ECB), Európsky orgán pre bankovníctvo (EBA), Európsky orgán pre cenné papiere a trhy (ESMA), Európsky orgán pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie (EIOPA) a Európsky výbor pre systémové riziká (ESRB) začali zhromažďovať odborné poznatky o tieňovom bankovníctve. Napriek tomu je aj naďalej naliehavé a nutné, aby sa doplnili chýbajúce informácie o prepojenosti medzi bankami a nebankovými finančnými inštitúciami na globálnom základe. EÚ by preto mala zabezpečiť stále postupy na zber a výmenu informácií o postupoch identifikácie a dohľadu medzi všetkými orgánmi dohľadu EÚ, Komisiou, ECB a ostatnými centrálnymi bankami. To si bude vyžadovať, aby medzi sebou úzko spolupracovali pri výmene informácií a rýchlej identifikácii problémov. Je možné, že vnútroštátne orgány dohľadu budú potrebovať nové osobitné právomoci.

Po druhé, príslušné orgány musia stanoviť, aký postup dohľadu sa bude uplatňovať na subjekty tieňového bankovníctva. Komisia zastáva názor, že dohľad i) by sa mal vykonávať na príslušnej úrovni, t. j. na vnútroštátnej úrovni a/alebo na európskej úrovni; ii) mal by byť primeraný; iii) mal by zohľadňovať existujúce možnosti a odborné poznatky v oblasti dohľadu a iv) mal by byť začlenený do makroprudenciálneho rámca. V prípade posledného bodu to znamená, že orgány musia byť schopné pochopiť fungovanie skrytých kanálov na sprostredkovávanie úverov, správne vyhodnotiť ich systémový význam, posúdiť makroprudenciálny dosah nových produktov alebo činností a zmapovať vzájomnú prepojenosť medzi tieňovým bankovým systémom a zvyškom finančného sektora.

Po tretie, keďže problémy tieňového bankovníctva by si mohli vyžadovať rozšírenie pôsobnosti a povahy prudenciálnej regulácie, je nutné reagovať prostredníctvom vhodných regulačných opatrení. Vo vyššie spomínanej správe FSB bolo navrhnutých niekoľko všeobecných zásad, ktoré by mali uplatňovať regulačné orgány pri vypracovávaní a vykonávaní regulačných opatrení pre tieňové bankovníctvo. FSB navrhla, aby tieto regulačné opatrenia boli cielené, primerané, prezieravé, prispôsobiteľné a účinné a aby sa dali vyhodnotiť a preskúmať. Komisia zastáva názor, že orgány by mali zohľadniť tieto zásady na vysokej úrovni. Okrem toho sa domnieva, že ku každému druhu subjektu a/alebo činnosti treba zaujať osobitný prístup. To si bude vyžadovať, aby sa našla správna rovnováha medzi týmito tromi možnými doplnkovými prostriedkami: i) nepriama regulácia (regulovanie vzťahov medzi bankovým systémom a subjektmi tieňového bankovníctva); ii) primerané rozšírenie pôsobnosti existujúcich právnych predpisov alebo ich revízia; a iii) nové právne predpisy, konkrétne zamerané na subjekty a činnosti tieňového bankovníctva. V tejto súvislosti je nutné zvážiť aj alternatívne alebo doplnkové neregulačné opatrenia.

Otázky:

f) Súhlasíte s tým, že je nutné sprísniť monitorovanie a reguláciu subjektov a činností tieňového bankovníctva?

g) Súhlasíte s návrhmi, ktoré sa týkajú identifikácie a monitorovania príslušných subjektov a ich činností? Myslíte si, že EÚ by mala zabezpečiť stále postupy na zber a výmenu informácií o postupoch identifikácie a dohľadu medzi všetkými orgánmi dohľadu EÚ, Komisiou, ECB a ostatnými centrálnymi bankami?

h) Súhlasíte s vyššie stanovenými všeobecnými zásadami dohľadu nad tieňovým bankovníctvom?

i) Súhlasíte s vyššie stanovenými všeobecnými zásadami pre regulačné opatrenia?

j) Aké opatrenia by sa mali navrhnúť, aby sa zabezpečil súlad v prístupe k tieňovému bankovníctvu na medzinárodnej úrovni a aby sa predišlo regulačnej arbitráži na globálnej úrovni?

6. AKÉ REGULAČNÉ OPATRENIA SA UPLATŇUJÚ NA TIEŇOVÉ BANKOVNÍCTVO V EÚ?

V súčasnosti sa v EÚ uplatňujú všetky tri možné regulačné prístupy uvedené v predchádzajúcom oddiele tejto zelenej knihy a ich zhrnutie sa nachádza ďalej. Mnohé legislatívne návrhy s dosahom na subjekty a činnosti tieňového bankovníctva sú už zavedené alebo sa prerokúvajú v Európskom parlamente a Rade. Niektoré členské štáty majú zavedené aj dodatočné vnútroštátne pravidlá pre dohľad nad finančnými subjektmi a činnosťami, ktoré nie sú regulované na úrovni EÚ.

6.1. Nepriama regulácia činností tieňového bankovníctva prostredníctvom právnych predpisov o bankách a poisťovniach

EÚ podnikla významné nepriame kroky na riešenie problémov tieňového bankovníctva, ktoré priniesli sekuritizačné štruktúry, aby odradila banky od snahy obchádzať existujúce kapitálové požiadavky a ďalšie právne predpisy:

- Revízia smernice EÚ o kapitálových požiadavkách pre banky z roku 2009 (tzv. Smernica o kapitálových požiadavkách alebo smernica „CRD II“)[3], ktorú mali členské štáty transponovať do vnútroštátnych právnych predpisov do októbra 2010, vyžaduje od originátorov, ako aj od sponzorov sekuritizovaných aktív, aby si ponechali podstatný podiel svojich upísaných rizík. Smernicou sa posilňujú aj

[3] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/111/ES zo 16. septembra 2009, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice 2006/48/ES, 2006/49/ES a 2007/64/ES, pokiaľ ide o banky pridružené k ústredným inštitúciám, niektoré položky vlastných zdrojov, veľkú majetkovú angažovanosť, mechanizmy dohľadu a krízové riadenie, Ú. v. EÚ L 302, 17.11.2009, s. 97 – 119.

ustanovenia, ktoré sa týkajú úverových liniek a expozície voči úverovému riziku v prípade sekuritizačných nástrojov. Predchádzajúce pravidlá neukladali bankám povinnosť upisovať vlastné imanie na príslušné riziká;

- Zmenami a doplneniami v nasledujúcej revízii smernice v roku 2010 (tzv. smernica „CRD III“)[4] sa ešte viac posilnili kapitálové požiadavky v súlade s odporúčaniami, ktoré uverejnil BCBS v júli 2009. Od decembra 2011 sa od bánk vyžaduje, aby dodržiavali pravidlá dodatočného zverejňovania informácií a aby mali v držbe oveľa viac kapitálu na krytie svojich rizík, keď investujú do zložitých resekuritizácií. Podľa tejto smernice sa od príslušných orgánov všetkých členských štátov vyžaduje, aby pri posudzovaní rizík jednotlivých bánk v rámci piliera 2 Bazilejského/CRD rámca zohľadnili riziká straty reputácie, ktoré vznikajú v súvislosti so zložitými sekuritizačnými štruktúrami alebo produktmi;[5]
- Vo svojom návrhu poslednej revízie smernice (tzv. smernica „CRD IV“)[6] Komisia navrhla zavedenie jasných požiadaviek na likviditu od roku 2015 vrátane nástrojov likvidity pre účelovo vytvorené subjekty a pre iné produkty alebo služby, ktoré sú spojené s rizikom straty reputácie banky; a
- Komisia schválila v novembri 2011 zmeny a doplnenia medzinárodných štandardov finančného výkazníctva s cieľom vylepšiť požiadavky na zverejňovanie v súvislosti s prevodom finančných aktív (v súvislosti s IFRS 7)[7]. Komisia analyzuje aj nové štandardy konsolidácie (v súvislosti s IFRS 10, 11 a 12). Cieľom týchto štandardov je zlepšiť konsolidáciu sekuritizačných nástrojov a požiadavky na zverejňovanie v súvislosti s nekonsolidovanými účasťami v „štruktúrovaných jednotkách“, ako sú sekuritizačné nástroje alebo nástroje financovania zabezpečené aktívami.

Pokiaľ ide o sektor poistenia, Komisia plánuje v rámci vykonávacích pravidiel rámcovej smernice o solventnosti (Solventnosť II)[8] pre poisťovne a zaisťovne investujúce do sekuritizačných produktov požadovať od originátorov a sponzorov takýchto produktov, aby splnili požiadavky na ponechanie rizík, ktoré sú podobné požiadavkám stanoveným v právnych predpisoch pre banky.

6.2. Rozšírenie pôsobnosti súčasnej prudenciálnej regulácie na činnosti tieňového bankovníctva

[4] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2010/76/EÚ z 24. novembra 2010 , ktorou sa menia a dopĺňajú smernice 2006/48/ES a 2006/49/ES, pokiaľ ide o kapitálové požiadavky na obchodnú knihu a na resekuritizácie a preverovanie politík odmeňovania orgánmi dohľadu, Ú. v. EÚ L 329, 14.12.2010, s. 3 – 35.

[5] Pozri bod 8 prílohy V k smernici 2006/48/ES zmenenej a doplnenej smernicou 2009/111/ES.

[6] Pozri http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/index_en.htm

[7] Nariadenie Komisie (EÚ) č. 1205/2011 z 22. novembra 2011, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 1126/2008, ktorým sa v súlade s nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1606/2002 prijímajú určité medzinárodné účtovné štandardy, pokiaľ ide o Medzinárodný štandard finančného výkazníctva (IFRS) 7, Text s významom pre EHP.

[8] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/138/ES z 25. novembra 2009 o začatí a vykonávaní poistenia a zaistenia, Ú. v. EÚ L335/1 z 17.12.2009.

Pôsobnosť existujúcich nariadení bola takisto rozšírená na nové subjekty a činnosti tak, aby mala širší záber, riešila hrozbu systémových rizík a aby v budúcnosti sťažovala regulačnú arbitráž.

Tento prístup sa uplatnil v prípade investičných podnikov. Na investičné podniky sa vzťahuje režim stanovený v smernici o trhoch s finančnými nástrojmi (MiFID)[9]. Pri revízii tohto rámca Komisia navrhla 20. októbra 2011 prepracovanú smernicu a nariadenie s cieľom rozšíriť rozsah pôsobnosti rámca (napr. aby sa smernica MiFID vzťahovala na všetkých vysokofrekvenčných obchodníkov a na väčší počet podnikov investujúcich do komodít), zvýšiť transparentnosť iných nástrojov, ako sú nástroje vlastného imania, čím sa posilní schopnosť identifikovať riziká vyplývajúce s tieňového bankovníctva, a zveriť príslušným vnútroštátnym orgánom a ESMA posilnené a proaktívne intervenčné právomoci, vďaka ktorým budú môcť kontrolovať a zmierňovať riziká vyplývajúce z tieňového bankovníctva. Smernica MiFID neukladá priamo kapitálové požiadavky na podniky, ktoré sa začlenili do jej pôsobnosti. Odkazuje však na smernicu o kapitálových požiadavkách, čím ukladá na subjekty vykonávajúce činnosti tieňového bankovníctva požiadavky prudenciálnej regulácie podobné tým, ktoré sa vzťahujú na banky.

6.3. Priama regulácia niektorých činností tieňového bankovníctva

A nakoniec, EÚ už prijala opatrenia na priamu reguláciu subjektov a činností tieňového bankovníctva.

Pokiaľ ide o investičné fondy, v smernici o správcoch alternatívnych investičných fondov (AIFMD)[10] sa upravuje už celý rad otázok tieňového bankovníctva za predpokladu, že príslušné subjekty sú považované za alternatívne investičné fondy v zmysle uvedenej smernice. Správcovia aktív v súčasnosti už musia sledovať riziká likvidity a musia používať systém riadenia likvidity. Vzhľadom na nové metódy výpočtu pákového efektu a požiadavky na podávanie správ bude pre príslušné orgány jednoduchšie sledovať činnosti, ako sú dohody o spätnom odkúpení alebo požičiavanie cenných papierov.

Pokiaľ ide o MMF a ETF, na tieto fondy sa môžu vzťahovať existujúce právne predpisy o podnikoch kolektívneho investovania do prevoditeľných cenných papierov (UCITS)[11]. Navyše orgán ESMA vypracoval usmernenia, ktoré nadobudli účinnosť 1. júla 2011[12]. Do

[9] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/39/ES z 21. apríla 2004 o trhoch s finančnými nástrojmi (Ú. v. EÚ L 145, 30.4.2004, s. 1 – 44).

[10] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/61/EÚ z 8. júna 2011 o správcoch alternatívnych investičných fondov a o zmene a doplnení smerníc 2003/41/ES a 2009/65/ES a nariadení (ES) č. 1060/2009 a (EÚ) č. 1095/2010, Ú. v. EÚ L 174, 1.7.2011, s.1.

[11] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/65/ES z 13. júla 2009 o koordinácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení týkajúcich sa podnikov kolektívneho investovania do prevoditeľných cenných papierov (PKIPCP),

[12] Pozri na http://www.esma.europa.eu/content/Guidelines-Common-definition-European-money-market-funds

týchto usmernení sú zahrnuté odporúčania pre tieto fondy, aby obmedzili oprávnené investície, obmedzili váženú priemernú splatnosť a vykonávali denný výpočet čistej hodnoty aktív.

Ratingové agentúry nevyužívajú pákový efekt a nie sú priamo zapojené do transformácie splatnosti. Napriek tomu zohrávajú dôležitú úlohu v reťazi sprostredkovávania úverov, keďže prideľujú ratingy produktom a subjektom. V EÚ podliehajú ratingové agentúry prísnej regulácii a dohľadu ESMA[13]. Navyše Komisia navrhla dodatočné legislatívne opatrenia na posilnenie postupu udeľovania ratingu[14].

A nakoniec, pokiaľ ide o reguláciu v sektore poistenia, aj smernica Solventnosť II rieši celý rad aspektov tieňového bankovníctva, keďže poskytuje ucelené právne predpisy, ktoré vychádzajú z prístupu založeného na riziku a na ekonomike, ako aj prísne požiadavky na riadenie rizík vrátane zásady obozretnosti v prípade investícií. Výslovne sa vzťahuje najmä na úverové riziká v rámci kapitálových požiadaviek; poskytuje prístup založený na celkovej súvahe, v rámci ktorého všetky subjekty a expozície voči rizikám podliehajú skupinovej kontrole; a ukladá rovnako prísne požiadavky na úverové riziká ako smernica CRD IV. V smernici Solventnosť II sa od členských štátov požaduje, aby zakladanie SPV v sektore poistenia podliehalo ich schvaľovaniu. Podrobné pravidlá uplatňovania smernice solventnosť II, ktoré sa v súčasnosti vypracovávajú, budú zahŕňať schvaľovanie a priebežné regulačné požiadavky týkajúce sa solventnosti, riadenia a podávania správ, pokiaľ ide o SPV v odvetví poistenia.

Otázky:

k) Aký máte názor na súčasné opatrenia, ktoré už boli prijaté na úrovni EÚ na riešenie problémov tieňového bankovníctva?

7. NEVYRIEŠENÉ OTÁZKY

Hoci vyššie uvedené nepriame, rozšírené a priame regulačné opatrenia do veľkej miery prispeli k riešeniu problémov súvisiacich so subjektmi a činnosťami tieňového bankovníctva,

[13] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1060/2009 zo 16. septembra 2009 o ratingových agentúrach, Ú. v. EÚ L 302, 17.11.2009, s. 1–31, a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 513/2011 z 11. mája 2011 , ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 1060/2009 o ratingových agentúrach, Ú. v. EÚ L 145, 31.05,2011, s. 30-56.

[14] Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 1060/2009 o ratingových agentúrach , KOM(2011) 747 v konečnom znení z 15.11.2011.

ešte stále je nutné vykonať ďalšie kroky, keďže tieňový bankový systém sa neustále vyvíja a máme o ňom čoraz viac poznatkov.

Cieľom súčasných prác Komisie, vedených v spolupráci s FSB, normotvornými orgánmi a príslušnými orgánmi dohľadu a regulačnými orgánmi EÚ, je pozorne preskúmať existujúce opatrenia a navrhnúť vhodný prístup na zabezpečenie uceleného dohľadu nad tieňovým bankovým systémom spolu s primeraným regulačným rámcom.

V tejto súvislosti Komisia naďalej skúma možnosti a ďalšie kroky v týchto piatich kľúčových oblastiach.

7.1. Banková regulácia

V tejto oblasti sa skúmajú viaceré otázky s cieľom:

- zachytiť na účely obozretnosti akýkoľvek pochybný prenos rizika na subjekty tieňového bankovníctva;
- preskúmať spôsoby, ako identifikovať kanály, akými vznikajú expozície, obmedziť nadmerné expozície voči subjektom tieňového bankovníctva a zlepšiť požiadavky na zverejňovanie, aby banky zverejňovali svoje expozície voči takýmto subjektom, a
- zabezpečiť, aby sa regulácia bánk vzťahovala na všetky príslušné činnosti.

Pravidlá konsolidácie pre subjekty tieňového bankovníctva sa práve preskúmavajú s cieľom zabezpečiť, aby sa subjekty sponzorované bankami vhodným spôsobom konsolidovali na účely obozretnosti, a preto úplne podliehali ucelenému bazilejskému rámcu III. Okrem toho by bolo vhodné preskúmať rozdiely medzi účtovnou konsolidáciou a prudenciálnou konsolidáciou, ako aj rozdiely medzi jurisdikciami. V tejto súvislosti je vhodné posúdiť dosah nového IFRS na konsolidáciu, najmä v súvislosti so subjektmi tieňového bankovníctva.

Pokiaľ ide o vystavenie bánk voči subjektom tieňového bankovníctva, je potrebné podrobnejšie preskúmať viacero problémov: i) či je režim veľkej angažovanosti v súčasných bankových právnych predpisoch dostatočne prísny na to, aby primerane riešil všetky expozície v tieňovom bankovníctve, a to jednotlivo aj celkovo; ii) ako účinne zohľadniť pákový efekt v subjektoch tieňového bankovníctva, ako sú investičné fondy, a najmä to, či treba rozšíriť tzv. transparentný prístup (look-through approach), ktorý v súčasnosti uplatňujú niektoré banky; iii) či treba uplatňovať ustanovenia smernice CDR II o úverových linkách a expozíciách voči úverovému riziku na všetky ostatné subjekty tieňového bankovníctva; a iv) preskúmať uplatňovanie ustanovení o implicitnej podpore vnútroštátnymi orgánmi dohľadu.

Existujúce bankové právne predpisy EÚ sa vzťahujú iba na inštitúcie prijímajúce vklady, ktoré poskytujú úvery. Malo by sa uvažovať o rozšírení oblasti finančných inštitúcií a činností, na ktoré sa súčasné právne predpisy vzťahujú. Komisia v súčasnosti skúma prínosy rozšírenia niektorých ustanovení smernice CRD IV na finančné spoločnosti neprijímajúce vklady, ktoré nepatria do rozsahu pôsobnosti definície v nariadení o kapitálových požiadavkách (CRR)[15]. Tým by sa mali v budúcnosti obmedziť aj možnosti regulačnej arbitráže pre poskytovateľov úverov.

7.2. Otázky regulácie riadenia aktív

Komisia pozorne sleduje vývoj trhov s fondmi obchodovateľných na burze (EFT), ako aj s fondmi peňažného trhu (MMF) v kontexte tieňového bankovníctva.

Pokiaľ ide o fondy obchodovateľné na burze, FSB identifikovala možný nesúlad medzi likviditou ponúkanou investorom do fondov obchodovateľných na burze a menej likvidnými podkladovými aktívami. Predmetom prebiehajúcich diskusií o regulácii je prípadné narušenie likvidity; kvalita kolaterálu poskytovaného v prípade požičiavania cenných papierov a derivátových (swapových) transakcií medzi poskytovateľmi ETF a ich protistranami; a konflikty záujmov, ak protistrany v týchto transakciách patria do rovnakej korporátnej skupiny. Niektoré z týchto problémov sa netýkajú iba ETF. Objavujú sa v každom prípade vtedy, keď sa cenné papiere vo vlastníctve investičného fondu požičiavajú iným protistranám, alebo keď fond vstupuje do derivátových transakcií (napr. swapy celkových výnosov) s protistranou.

Navyše ESMA v súčasnosti preskúmava celý rámec smernice UCITS a konkrétne aj možnosť jej uplatňovania na ETF s cieľom prijať nové usmernenia tento rok. Tieto usmernenia budú zahŕňať odporúčania týkajúce sa kategorizácie ETF, zverejňovania informácií investorom a používania kolaterálu.

V súvislosti s MMF sa hlavné obavy týkajú rizika masívneho výberu (naraz uskutočňované masívne výbery vkladov investormi). Takéto výbery by mohli vážne ohroziť finančnú stabilitu. FSB zistila, že masívne výbery môžu vyplývať najmä z úverových a rizík a rizík likvidity, ktoré sú vlastné portfóliu MMF, ako aj z metódy oceňovania aktív MMF. Riziká masívnych výberov sa zvyšujú, keď MMF oceňujú svoje aktíva prostredníctvom prístupu amortizovaných nákladov s cieľom udržať stabilnú čistú hodnotu aktíva (NAV, Net Asset Value), a to aj vtedy, keď trhové hodnoty podkladových investícií kolíšu, ako je to v prípade tzv. MMF s konštantnou čistou hodnotou aktív. Investori majú ako prví tendenciu vystúpiť z fondov v časoch trhového napätia, ešte predtým ako sú MMF donútené znížiť NAV.

[15] Európska komisia, Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o prudenciálnych požiadavkách na úverové inštitúcie a investičné spoločnosti, KOM (2011) 452 v konečnom znení z 20. júla 2011.

7.3. Požičiavanie cenných papierov a dohody o spätnom odkúpení

Ďalší významný problém sa týka požičiavania cenných papierov a dohôd o spätnom odkúpení, keďže tieto činnosti sa môžu rýchlo použiť na zvýšenia pákového efektu a sú kľúčovým zdrojom fondov používaných niektorými subjektmi tieňového bankovníctva. Prebiehajúce práce Komisie a FSB preskúmavajú súčasné postupy, zisťujú regulačné medzery v existujúcich právnych predpisoch a snažia sa o dosiahnutie súladu medzi jurisdikciami.

Konkrétne sa treba zaoberať týmito otázkami: obozretné riadenie kolaterálu, postupy opätovnej investície hotovosti získanej oproti kolateralizovaným cenným papierom, opätovné použitie kolaterálu (rehypotéka), spôsoby zlepšenia transparentnosti na trhoch, ako aj v orgánoch dohľadu a úloha trhovej infraštruktúry. Komisia je toho názoru, že osobitná pozornosť by sa mala venovať celkovému pákovému efektu vyplývajúcemu z požičiavania cenných papierov, riadenia kolaterálu a repo transakcií s cieľom zabezpečiť, aby orgány dohľadu mali presné informácie pri ohodnocovaní tohto pákového efektu, ako aj nástroje na jeho kontrolu a na zamedzenie jeho nadmerným procyklickým účinkom. A nakoniec, právne predpisy o úpadku a ich vplyv na kolaterál by sa mali takisto preskúmať s cieľom dosiahnuť väčšiu mieru súladu medzi účtovnými postupmi takýchto transakcií na medzinárodnej úrovni.

7.4. Sekuritizácia

Bude dôležité, aby sa do preskúmania zahrnulo aj to, či opatrenia súvisiace so sekuritizáciou, ktoré boli uvedené v tejto zelenej knihe, boli účinné pri riešení problémov súvisiacich s tieňovým bankovníctvom.

Komisia navyše v súčasnosti preskúmava, aké podobné opatrenia sa môžu prijať v ostatných sektoroch. Hlavnou témou sú požiadavky na transparentnosť, štandardizáciu, ponechanie rizík a účtovníctvo. Útvary Komisie a Komisia pre cenné papiere a burzu Spojených štátov preto začali porovnávať pravidlá sekuritizácie v EÚ a USA v snahe docieliť bezpečnejšie a zdravšie postupy sekuritizácie. Spoločná práca sa začala aj v rámci organizácie IOSCO v spolupráci s BCBS s cieľom pomôcť FSB pri vypracovávaní politických odporúčaní do júla 2012, na základe ktorých by sa malo od všetkých jurisdikcií požadovať prijatie porovnateľných a zlučiteľných rámcov.

7.5. Ostatné subjekty tieňového bankovníctva[16]

V rámci FSB a EÚ sa vedú aj ďalšie práce o ostatných subjektoch tieňového bankovníctva s cieľom: i) vypracovať zoznam subjektov, na ktoré by mala vzťahovať regulácia; ii) zmapovať existujúci režim regulácie a dohľadu, iii) odhaliť medzery v týchto režimoch; a iv) v prípade potreby navrhnúť dodatočné prudenciálne opatrenia pre tieto subjekty.

Ďalším aspektom, ktorý je nutné zohľadniť, je zber údajov, keďže niektoré vnútroštátne orgány dohľadu nemusia mať dostatočné právomoci na zber údajov o všetkých subjektoch tieňového bankovníctva. Komisia a európske orgány dohľadu budú viesť konzultácie s vnútroštátnymi orgánmi dohľadu s cieľom posúdiť túto situáciu. V závislosti od výsledku by sa mal zabezpečiť legislatívny postup na úrovni EÚ. V súlade s prácou FSB o informačných medzerách by mohlo byť takisto užitočné zabezpečiť, aby orgány dohľadu mali právomoci na zber údajov a ich zdieľanie na globálnej úrovni. V tejto súvislosti by sa uvítalo vytvorenie medzinárodného identifikátora právneho subjektu (LEI, Legal Entity Identifier)[17].

Ako sa uvádza v zelenej knihe z 20. októbra 2010[18], Komisia sa bude venovať aj ďalšej práci na riešení problémov v súvislosti s ostatnými finančnými inštitúciami. Preskúma povahu rizík, ktoré predstavujú rôzne nebankové subjekty pre finančnú stabilitu a preskúma potrebu náležitých riešení. V tejto súvislosti sa posúdi viacero subjektov tieňového bankovníctva uvedených v tejto zelenej knihe.

Nakoniec, Komisia je toho názoru, že by sa mala vykonať ďalšia analýza, aby sa zistilo, či bude nový rámec solventnosť II účinne riešiť všetky otázky súvisiace s poisťovňami a zaisťovňami vykonávajúcimi činnosti podobné činnostiam tieňového bankovníctva.

Otázky:

l) Súhlasíte s analýzou problémov, ktoré sú v súčasnosti zahrnuté v piatich kľúčových oblastiach, v ktorých Komisia preskúmava ďalšie možnosti?

m) Existujú ďalšie problémy, ktoré by mali byť zohľadnené? Ak áno, ktoré?

n) Aké prípadné zmeny a doplnenia by sa mali vykonať v súčasnom regulačnom rámci EÚ, aby sa riadne riešili riziká a vyššie uvedené problémy?

[16] Zoznam ostatných subjektov tieňového bankovníctva sa nachádza v poznámke pod čiarou č. 2.

[17] LEI je medzinárodný štandard, ktorý by uľahčil riadenie rizík, zlepšil kvalitu údajov a makroprudenciálny dohľad. FSB vytvorila skupinu expertov na koordináciu prác medzi medzinárodnou komunitou regulačných orgánov s cieľom vypracovať odporúčania pre vhodný rámec správy medzinárodného LEI.

[18] Dostupné na http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/crisis-management/framework/com2010_579_en.pdf

o)	Aké ďalšie opatrenia ako napríklad posilnené monitorovanie alebo nezáväzné opatrenia by sa mali zvážiť?

8. AKÉ ĎALŠIE KROKY PLÁNUJE EÚ?

Komisia na základe výsledku tejto konzultácie a prác orgánov ESRB, EBA, ESMA a EIOPA rozhodne o ďalšom postupe v otázkach tieňového bankovníctva, ktoré boli opísané v tejto zelenej knihe, ako aj o náležitých legislatívnych opatreniach. Komisia sa bude naďalej zúčastňovať na prebiehajúcich medzinárodných prácach, aby okrem iného zabezpečila, že sa budú uplatňovať rovnaké podmienky pre všetkých. Prijímanie akýchkoľvek právnych predpisov bude sprevádzané dôkladným hodnotením prípadných dosahov a bude zohľadňovať výsledky prác skupiny expertov na vysokej úrovni pre štrukturálne reformy bankovníctva, ktorá bola nedávno menovaná Komisiou[19]. Po uverejnení správy tejto skupiny Komisia posúdi, či sú potrebné ďalšie cielené konzultácie o vybraných témach.

Komisia vyzýva zúčastnené strany, aby vzniesli pripomienky ku všetkým témam uvedeným v tejto zelenej knihe, a najmä odpovedali na uvedené otázky. Komisia navyše organizuje verejnú konferenciu o tieňovom bankovníctve, ktorá sa uskutoční 27. apríla 2012 v Bruseli, a pozýva všetky zúčastnené strany[20].

Prijaté odpovede budú dostupné na webovej stránke Komisie, pokiaľ sa výslovne nevyžiadalo dôverné zaobchádzanie, a Komisia zverejní aj zhrnutie výsledkov konzultácie.

Zúčastnené strany môžu poslať svoje pripomienky do 1. júna 2012 na túto e-mailovú adresu: markt-consultation-shadow-banking@ec.europa.eu

[19] http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/barnier/headlines/news/2012/01/20120116_en.htm

[20] http://ec.europa.eu/internal_market/bank/shadow_banking/index_en.htm