EUROPOS KOMISIJA

Briuselis, 2012 03 19
COM(2012) 102 final

ŽALIOJI KNYGA

ŠEŠĖLINIS BANKŲ SEKTORIUS

(Tekstas svarbus EEE)

1. ĮVADAS

Vienas iš pagrindinių 2008 m. pasaulį ištikusios krizės veiksnių buvo finansinės priemonės; ši krizė atskleidė tokius trūkumus kaip reglamentavimo spragos, neveiksminga priežiūra, neskaidrios rinkos ir pernelyg sudėtingi produktai. Į krizę reaguota tarptautiniu mastu veiksmus derinant per G 20 ir Finansinio stabilumo tarybą (FST).

Europos Sąjunga pirmoji pasaulyje įgyvendina G 20 prisiimtus įsipareigojimus. Pagal ES finansų reformos veiklos planą Sąjunga labai pasistūmėjo įgyvendindama su G 20 įsipareigojimais susijusias reformas. Dėl daugelio reformų dabar vyksta teisėkūros procesas. Konkrečiai, vienas iš pagrindinių laimėjimų yra tas, kad pastaruoju metu Taryba ir Parlamentas priėmė esminį teisės aktą dėl ne biržos išvestinių finansinių priemonių. Gerokai įsibėgėjusios ir derybos dėl priemonių bankų sektoriaus kapitalo reikalavimams atnaujinti. Apskritai ES įgyvendinusi reformas turės priemonių, kad užtikrintų tinkamą finansų sistemos, jos įstaigų ir rinkų priežiūrą. Stabilesnės ir atsakingesnės finansų rinkos yra prielaida, kad augtų ekonomika ir būtų sukurta tokia verslo aplinka, kurioje įmonės klesti, diegia inovacijas ir plečia veiklą. Tai savo ruožtu didins piliečių pasitikėjimą.

Tačiau taikant rizikos ribojimo reikalavimus ir priežiūrą nedaug dėmesio skiriama vis didėjančiai ne bankų teikiamo kreditavimo veiklos sričiai, arba šešėliniam bankų sektoriui. Šešėlinis bankų sektorius atlieka svarbių finansų sistemos funkcijų. Pavyzdžiui, jis sukuria papildomų finansavimo šaltinių ir investuotojams siūlo banko indėlių alternatyvą. Tačiau jis gali kelti ir grėsmę ilgalaikiam finansiniam stabilumui.

Todėl, reaguodama į G 20 raginimus Seule 2010 m. ir Kanuose 2011 m., FST šiuo metu rengia rekomendacijas dėl šios veiklos priežiūros ir reglamentavimo.

FST darbas atskleidė, kad netvarkingas šešėlinio bankų sektoriaus subjektų žlugimas gali kelti sisteminę riziką tiek tiesiogiai, tiek dėl tarpusavio sąsajų su įprasta bankų sistema. Be to, FST teigė, kad jei tokiai veiklai ir subjektams tebebus taikomi žemesnio lygio reikalavimai ir priežiūra nei likusiam finansų sektoriui, griežtesnis bankų sektoriaus reglamentavimas galėtų priversti nemažą dalį banko veiklos perkelti už tradicinio bankų sektoriaus ribų į šešėlinį.

Šiomis aplinkybėmis, Komisijos nuomone, svarbiausia – išsamiai išnagrinėti klausimus, kylančius dėl šešėlinio bankų sektoriaus veiklos ir subjektų. Siekiama aktyviai reaguoti į pasaulines diskusijas ir papildomai prie jų prisidėti, toliau stiprinti Sąjungos finansų sistemos atsparumą ir užtikrinti, kad visų rūšių finansinė veikla prisidėtų prie ekonomikos augimo. Todėl šios žaliosios knygos tikslas – apžvelgti dabartinius pokyčius ir pateikti negalutines mintis šia tema, kad būtų galima pradėti plačias konsultacijas su suinteresuotosiomis šalimis.

2. TARPTAUTINĖS APLINKYBĖS

2010 m. lapkričio mėn. Seulo susitikime G 20 šalių vadovai nurodė tam tikrus neišspręstus finansų sektoriaus reglamentavimo klausimus. Jie pabrėžė, kad vienas iš tų klausimų – „šešėlinio bankų sektoriaus reglamentavimo ir priežiūros griežtinimas“ ir paprašė, kad FST bendradarbiaudama su kitomis standartų rengimo organizacijomis parengtų rekomendacijas šešėlinės bankų sistemos priežiūrai ir reglamentavimui griežtinti.

Reaguodama į tai, 2011 m. spalio 27 d. FST paskelbė ataskaitą[1] apie šešėlinio bankų sektoriaus priežiūros ir reglamentavimo griežtinimą.

Remiantis šia ataskaita ir atsižvelgiant į 2011 m. lapkričio mėn. G 20 Kanų susitikimo raginimą tęsti darbą, FST iniciatyva darbas vyksta penkiomis kryptimis siekiant išsamiau išanalizuoti problemas ir parengti veiksmingas politikos rekomendacijas. Šios darbo kryptys yra tokios: i) Bazelio bankininkystės priežiūros komitetas (angl. BCBS) ieškos būdų, kaip papildomai reglamentuoti bankų ir šešėlinio bankų sektoriaus subjektų sąveiką, ir pateiks ataskaitą 2012 m. liepos mėn.; ii) Tarptautinė vertybinių popierių komisijų organizacija (angl. IOSCO) rengs pinigų rinkos fondų sisteminės rizikos (įskaitant tokią riziką kaip masinio išpirkimo) mažinimo taisykles ir pateiks ataskaitą 2012 m. liepos mėn.; iii) IOSCO, padedama BCBS, įvertins esamus pakeitimo vertybiniais popieriais reikalavimus ir pateiks papildomas politikos rekomendacijas 2012 m. liepos mėn.; iv) FST pogrupis išnagrinės kitų šešėlinio bankų sektoriaus subjektų[2] reglamentavimą ir pateiks ataskaitą 2012 m. rugsėjo mėn.; ir v) kitas FST pogrupis nagrinės vertybinių popierių skolinimą ir atpirkimo sandorius ir pateiks ataskaitą 2012 m. gruodžio mėn. Šiame darbe ES bendradarbiauja su kitomis didžiosiomis šalimis, įskaitant JAV, Kiniją ir Japoniją, kurios atskirai svarsto tinkamas reglamentavimo priemones.

3. KAS YRA ŠEŠĖLINIS BANKŲ SEKTORIUS?

2011 m. spalio mėn. FST ataskaita yra pirmasis visapusiškas tarptautinis bandymas spręsti šešėlinio bankų sektoriaus klausimą. Joje daugiausia dėmesio skiriama: i) šešėlinės bankų sistemos stebėsenos ir reglamentavimo principams apibrėžti; ii) su šešėliniu bankų sektoriumi susijusios sisteminės rizikos nustatymo ir vertinimo pavaizdavimo diagramomis (angl. *mapping*) procesui pradėti ir iii) galimų reglamentavimo priemonių taikymo sričiai nustatyti.

Šioje ataskaitoje FST šešėlinę bankų sistemą apibrėžė kaip „kredito tarpininkavimo sistemą, apimančią įprastai bankų sistemai nepriklausančius subjektus ir veiklą“. Ši apibrėžtis rodytų, kad šešėlinė bankų sistema pagrįsta dviem tarpusavyje susijusiais elementais.

Pirma, tai yra atskirai nuo įprastos bankų sistemos veikiantys subjektai, vykdantys kurios nors iš išvardytų rūšių veiklą:

- priimti į indėlius panašių požymių turintį finansavimą;
- keisti įsipareigojimų įgyvendinimo terminus ir (arba) likvidumą;
- perkelti patiriamą kredito riziką ir
- naudoti tiesioginį ir netiesioginį finansinį svertą.

Antra, tai yra veikla, kuri galėtų būti svarbus ne bankų teikiamo finansavimo šaltinis. Ši veikla apima pakeitimą vertybiniais popieriais, vertybinių popierių skolinimą ir atpirkimo sandorius.

[1] Ją galima rasti http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111027a.pdf.

[2] Kiti šešėlinio bankų sektoriaus subjektai yra toliau intarpe išvardyti subjektai, išskyrus pinigų rinkos fondus.

Atsižvelgdama į tai, Komisija šiame etape daugiausia analizuoja toliau nurodytus galimus šešėlinio bankų sektoriaus subjektus ir veiklą. Šio sąrašo negalima laikyti baigtiniu, nes šešėlinio bankų sektoriaus subjektai ir veikla gali vystytis labai greitai.

Galimi šešėlinio bankų sektoriaus subjektai ir veikla, kuriuos Komisija šiuo metu daugiausia analizuoja

Subjektai:

- specialiosios paskirties subjektai, kurie keičia įsipareigojimų įgyvendinimo terminus ir (arba) likvidumą; pvz., pakeitimo vertybiniais popieriais įmonės kaip antai turtu užtikrintų komercinių vekselių struktūrinio investavimo įmonės, specialiosios investicinės įmonės ir kitos specialiosios paskirties įmonės;

- pinigų rinkos fondai ir kitų rūšių investiciniai fondai arba produktai, turintys į indėlius panašių požymių, dėl kurių masinio išpirkimo (apgulties) atveju jie tampa pažeidžiami;

- kreditus teikiantys arba finansinį svertą naudojantys investiciniai fondai, įskaitant į biržos prekybos sąrašus įtrauktus fondus;

- finansų bendrovės ir vertybinių popierių subjektai, kurie teikia kreditus arba kredito garantijas arba keičia likvidumą ir (arba) įsipareigojimų įvykdymo terminus ir kurie nėra reglamentuoti kaip bankai; ir

- draudimo ir perdraudimo įmonės, kurios leidžia arba garantuoja kredito produktus.

Veiklos rūšys:

- pakeitimas vertybiniais popieriais ir

- vertybinių popierių skolinimas ir atpirkimo sandoriai.

FST apytikriu skaičiavimu, pasaulinės šešėlinės bankų sistemos dydis 2010 m. buvo maždaug 46 trln. EUR, t. y. išaugo nuo 2002 m. nustatyto 21 trln. EUR dydžio. Tai sudaro 25–30 % visos finansų sistemos ir pusę bankų turto. JAV ši dalis dar didesnė – apytikriais skaičiavimais, 35–40 %. Tačiau, FST skaičiavimu, Europos finansų tarpininkų, išskyrus bankus, turto dalis, palyginti su bendru šešėlinės bankų sistemos dydžiu, 2005–2010 m. labai išaugo, o JAV esančio turto dalis sumažėjo. Pasauliniu mastu tokio turto, laikomo Europos šalyse, dalis išaugo: Jungtinės Karalystės tarpininkų – nuo 10 iki 13 % , Nyderlandų – nuo 6 iki 8 %, Vokietijos – nuo 4 iki 5 % ir Ispanijos – nuo 2 iki 3 %. Prancūzijos ir Italijos tarpininkų turima pasaulinio šešėlinio bankų sektoriaus turto dalis nesikeitė ir atitinkamai sudarė 6 ir 2 %.

Klausimai:

a) Ar jums priimtina siūloma šešėlinio bankų sektoriaus apibrėžtis?

b) Ar jums priimtinas preliminarus šešėlinio bankų sektoriaus subjektų ir veiklos sąrašas? Ar reikėtų išanalizuoti daugiau subjektų ir (arba) veiklos rūšių? Jeigu taip, kokių?

4. KOKIĄ RIZIKĄ KELIA IR KOKIOS NAUDOS DUODA ŠEŠĖLINIS BANKŲ SEKTORIUS?

Šešėlinio bankų sektoriaus veikla gali būti naudinga finansų sistemos dalis, nes ji atlieka vieną iš šių funkcijų: i) teikia investuotojams banko indėlių alternatyvą; ii) dėl didesnės specializacijos veiksmingiau nukreipia išteklius konkretiems poreikiams; iii) teikia alternatyvų realiosios ekonomikos finansavimą, kuris ypač naudingas, kai tradicinių bankų arba rinkos kanalų veikla laikinai sutrinka; ir iv) yra galimas rizikos diversifikavimo šaltinis už bankų sistemos ribų.

Tačiau šešėlinio bankų sektoriaus subjektai ir veikla gali kelti ir tam tikrą riziką. Kai kuriais atvejais ši rizika gali būti sisteminė, ypač dėl šešėlinio bankų sektoriaus subjektų ir veiklos sudėtingumo; jų veiklos vykdymo pagal skirtingų šalių teisę ir vertybiniams popieriams bei fondų rinkoms būdingo judumo; šešėlinio bankų sektoriaus subjektų ir veiklos glaudžių sąsajų su įprasta bankų sistema.

Šią riziką galima suskirstyti į tokias grupes:

i) Į indėlius panašaus finansavimo struktūros gali sukelti masinį investicijų atsiėmimą.

Šešėlinio bankų sektoriaus veiklai kyla panaši finansinė rizika kaip bankams, tačiau jai netaikomi panašūs bankų sektoriaus reglamentavimo ir priežiūros reikalavimais nustatyti apribojimai. Pavyzdžiui, tam tikra šešėlinio bankų sektoriaus veikla finansuojama trumpalaikio finansavimo priemonėmis, kurioms būdinga rizika, kad klientai staiga ir masiškai atsiims lėšas.

ii) Didelio nematomo finansinio sverto augimas.

Dėl didelio finansinio sverto gali didėti finansų sektoriaus pažeidžiamumas ir kilti sisteminė rizika. Šešėlinio bankų sektoriaus veikloje gali būti naudojamas didelis finansinis svertas tą patį užstatą finansavimui panaudojant kelis kartus, tačiau netaikant reglamentavimo ir priežiūros reikalavimais nustatytų ribų.

iii) Taisyklių apėjimas ir reguliacinis arbitražas.

Šešėlinio bankų sektoriaus operacijos, kai tradicinis kredito tarpininkavimo procesas padalijamas į teisiškai nepriklausomas, tarpusavyje sąveikaujančias struktūras, gali būti naudojamos siekiant išvengti įprastiems bankams taikomo reglamentavimo arba priežiūros. Šis skaidymas norint išvengti reglamentavimo kelia riziką, kad visoje finansų sistemoje bus vaikomasi mažesnio reikalavimų lygio,

nes bankai ir kiti finansų tarpininkai bandys imituoti šešėlinio bankų sektoriaus subjektus arba perkelti tam tikras operacijas subjektams, kurie neįtraukiami į jų konsoliduotas ataskaitas. Pavyzdžiui, operacijos, kuriomis apeinamos kapitalo ir apskaitos taisyklės, o rizika perkeliama už bankų priežiūros taikymo srities ribų, atliko svarbų vaidmenį formuojantis 2007–2008 m. krizei.

iv) Netvarkingas žlugimas, turintis poveikį bankų sistemai.

Šešėlinio bankų sektoriaus veikla dažnai artimai susijusi su įprastu bankų sektoriumi. Sutrikimai gali sukelti didelių neigiamų padarinių kitur. Nepalankiomis aplinkybėmis arba didelio netikrumo sąlygomis šešėlinių bankų prisiimta rizika gali lengvai virsti bankų sektoriaus rizika keliais būdais: a) tiesiogiai skolinantis iš bankų sistemos ir per bankų neapibrėžtuosius įsipareigojimus (kredito vertės didinimą ir likvidumo linijas) ir b) masiškai parduodant turtą ir taip sukeliant pasekmių finansinio ir realiojo turto kainoms.

Klausimai:

c) Ar sutinkate, kad šešėlinis bankų sektorius gali būti naudingas finansų sistemai? Ar yra kitų naudingų šios veiklos aspektų, kuriuos reikėtų palikti ir skatinti ateityje?

d) Ar jums priimtinas būdų, kuriais dėl šešėlinio bankų sektoriaus veiklos atsiranda nauja rizika arba ji pereina į kitas finansų sistemos dalis, apibūdinimas?

e) Ar reikėtų apsvarstyti kitus būdus, kuriais dėl šešėlinio bankų sektoriaus veiklos atsiranda nauja rizika arba ji pereina į kitas finansų sistemos dalis?

5. KOKIUS UŽDAVINIUS TURI SPRĘSTI PRIEŽIŪROS IR REGLAMENTAVIMO INSTITUCIJOS?

Turint omenyje pirmiau aptartą galimą riziką, labai svarbu, kad priežiūros ir reglamentavimo institucijos svarstytų, kaip geriausia spręsti šešėlinio bankų sektoriaus subjektų ir veiklos klausimą. Tačiau tam reikia išspręsti įvairių uždavinių.

Pirma, atitinkamos institucijos turi nustatyti ir stebėti svarbius subjektus ir jų veiklą. Europos Sąjungoje daugelis nacionalinių institucijų turi svarbios patirties, ir Europos Centrinis Bankas (ECB), Europos bankininkystės institucija (EBI), Europos vertybinių popierių ir rinkų institucija (EVPRI), Europos draudimo ir profesinių pensijų institucija (EDPPI) ir Europos sisteminės rizikos valdyba (ESRV) pradėjo kaupti žinias apie šešėlinį bankų sektorių. Tačiau šiuo metu vis dar yra informacijos apie bankų ir ne bankų finansų įstaigų tarpusavio sąsajas pasaulyje spragų, kurias būtina kuo greičiau užpildyti. Todėl Europos Sąjungai gali būti reikalingi nuolatiniai informacijos apie identifikavimo ir priežiūros praktiką rinkimo ir keitimosi ja tarp visų ES priežiūros institucijų, Komisijos, ECB ir kitų centrinių bankų procesai. Tam reikės glaudaus jų veiksmų koordinavimo, kad būtų galima keistis informacija ir nedelsiant nustatyti problemas. Be to, tam gali reikėti suteikti naujus specialius įgaliojimus nacionalinėms priežiūros institucijoms.

Antra, institucijos turi apsispręsti dėl požiūrio į šešėlinio bankų sektoriaus subjektų priežiūrą. Komisijos nuomone, ji turėtų: i) būti vykdoma tinkamu lygmeniu, t. y. nacionaliniu ir (arba) Europos; ii) būti proporcinga; iii) atitikti esamą priežiūros pajėgumą ir žinias ir iv) būti integruota į makrolygio rizikos ribojimo sistemą. Pastaruoju atveju institucijos turi gebėti suprasti nematomas kredito tarpininkavimo grandines; tinkamai įvertinti jų sisteminę svarbą; atsižvelgti į naujų produktų ar naujos veiklos pasekmes makrolygio rizikos ribojimui; diagramomis pavaizduoti šešėlinės bankų sistemos tarpusavio sąsajas su likusia finansų sektoriaus dalimi.

Trečia, kadangi dėl šešėlinio bankų sektoriaus klausimų gali tekti išplėsti rizikos ribojimo taisyklių taikymo sritį ir pobūdį, reikalingi tinkami atsakomieji reglamentavimo sprendimai. Minėtoje FST ataskaitoje siūlomi tam tikri bendrieji principai, kuriuos priežiūros institucijos turėtų taikyti rengdamos ir įgyvendindamos šešėlinio bankų sektoriaus reglamentavimo priemones. FST pasiūlė, kad reglamentavimo priemonės turėtų būti tikslinės, proporcingos, perspektyvinės, adaptuojamos bei veiksmingos ir jas reikėtų vertinti ir persvarstyti. Komisijos nuomone, institucijos turėtų atsižvelgti į šiuos bendruosius principus. Be to, Komisijos nuomone, būtinas konkretus požiūris į kiekvieną subjektų rūšį ir (arba) veiklą. Todėl reikės tinkamai subalansuoti tris galimas ir viena kitą papildančias priemones: i) netiesioginį reglamentavimą (t. y. bankų sistemos ir šešėlinio bankų sektoriaus subjektų sąsajų reglamentavimą); ii) tinkamą galiojančių taisyklių taikymo srities išplėtimą arba persvarstymą ir iii) naujas taisykles, konkrečiai skirtas šešėlinio bankų sektoriaus subjektams ir veiklai. Atsižvelgiant į tai, reikės svarstyti ir alternatyvias arba papildomas nenormines priemones.

Klausimai:

f) Ar sutinkate, kad reikia griežčiau stebėti ir reglamentuoti šešėlinio bankų sektoriaus subjektus ir veiklą?

g) Ar sutinkate su pasiūlymais dėl atitinkamų subjektų ir jų veiklos identifikavimo ir stebėsenos? Ar manote, kad ES reikia nuolatinių informacijos apie identifikavimo ir priežiūros praktiką rinkimo ir keitimosi ja tarp visų ES priežiūros institucijų, Komisijos, ECB ir kitų centrinių bankų procesų?

h) Ar jums priimtini pirmiau nurodyti bendrieji šešėlinio bankų sektoriaus priežiūros principai?

i) Ar jums priimtini pirmiau nurodyti bendrieji reglamentavimo veiksmų principai?

j) Kokias priemones būtų galima numatyti siekiant užtikrinti, kad šešėlinis bankų sektorius tarptautiniu mastu būtų reglamentuojamas nuosekliai, ir išvengti pasaulinio reguliacinio arbitražo?

6. KOKIOS REGLAMENTAVIMO PRIEMONĖS TAIKOMOS ŠEŠĖLINIAM BANKŲ SEKTORIUI ES?

Šiuo metu ES taikomi visi trys galimi ankstesniame šios žaliosios knygos skirsnyje apibrėžti reglamentavimo metodai; jie apibendrinami toliau. Keletas teisės aktų pasiūlymų, turėsiančių pasekmių šešėlinio bankų sektoriaus subjektams ir veiklai, jau pateikti arba šiuo metu svarstomi

Europos Parlamento ir Tarybos. Kai kurios valstybės narės turi ir papildomų nacionalinių taisyklių dėl finansų subjektų ir veiklos, kurie nereglamentuojami ES lygmeniu, priežiūros.

6.1. Netiesioginis šešėlinio bankų sektoriaus veiklos reglamentavimas bankų ir draudimo sektorių teisės aktais

ES ėmėsi svarbių veiksmų netiesiogiai spręsti šešėlinio bankų sektoriaus klausimams, kuriuos kelia pakeitimo vertybiniais popieriais struktūros, kad atgrasytų bankus nuo galiojančių kapitalo reikalavimų ir kitų teisės aktų apėjimo:

- 2009 m. persvarstyta ES bankų kapitalo reikalavimų direktyva (vadinamoji Direktyva dėl kapitalo poreikio, DKP II)[3], kurią valstybės narės turėjo perkelti į nacionalinę teisę iki 2010 m. spalio mėn., reikalauta, kad ir vertybiniais popieriais pakeisto turto iniciatoriai, ir rėmėjai pasiliktų reikšmingą su tuo susijusios rizikos dalį. Direktyva taip pat sustiprintas pakeitimo vertybiniais popieriais įmonių likvidumo linijų ir kredito pozicijų valdymas. Ankstesnėmis taisyklėmis bankams buvo leidžiama neatidėti kapitalo atitinkamai rizikai;
- 2010 m. dar kartą persvarstytos direktyvos pakeitimais (vadinamoji DKP III)[4] dar labiau sugriežtinti kapitalo reikalavimai laikantis 2009 m. liepos mėn. BCBS paskelbtų rekomendacijų. Nuo 2011 m. gruodžio mėn. reikalaujama, kad bankai laikytųsi papildomų informacijos atskleidimo taisyklių ir turėtų gerokai daugiau kapitalo jiems kylančiai rizikai padengti, investuodami į sudėtingą pakartotinį pakeitimą vertybiniais popieriais. Šia direktyva taip pat reikalaujama, kad visų valstybių narių kompetentingos institucijos, vertindamos atskirų bankų riziką pagal Bazelio ir DKP sistemos 2 ramstį, atsižvelgtų į riziką reputacijai, kylančią dėl sudėtingų pakeitimo vertybiniais popieriais struktūrų ar produktų[5];
- pasiūlyme dar kartą persvarstyti direktyvą (vadinamoji DKP IV)[6] Komisija pasiūlė nuo 2015 m. įvesti aiškius likvidumo reikalavimus, įskaitant likvidumo priemones specialiosios paskirties įmonėms ir visiems kitiems produktams ar paslaugoms, susijusiems su banko reputacijai kylančia rizika; ir
- 2011 m. lapkričio mėn. Komisija patvirtino tarptautinių finansinės atskaitomybės standartų (TFAS) pakeitimą tobulinti informacijos atskleidimo reikalavimus, susijusius su finansinio turto perdavimu (susijusius su 7-uoju TFAS)[7]. Komisija taip pat analizuoja naujus konsolidavimo standartus (susijusius su 10-uoju, 11-uoju ir 12-uoju TFAS). Šių standartų tikslas – tobulinti pakeitimo vertybiniais popieriais įmonių konsolidavimą ir informacijos atskleidimo reikalavimus, susijusius su nekonsoliduojamais akcijų paketais tokiuose

[3] 2009 m. rugsėjo 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/111/EB, iš dalies keičianti direktyvų 2006/48/EB, 2006/49/EB ir 2007/64/EB nuostatas dėl centrinių įstaigų kontroliuojamų bankų, tam tikrų nuosavų lėšų straipsnių, didelių pozicijų, priežiūros priemonių ir krizių valdymo , OL L 302, 2009 11 17, p. 97–119.

[4] 2010 m. lapkričio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos Direktyva 2010/76/ES, kuria iš dalies keičiamos direktyvų 2006/48/EB ir 2006/49/EB nuostatos, susijusios su kapitalo poreikiu prekybos knygai ir pakartotiniam pakeitimui vertybiniais popieriais, taip pat su atlyginimų nustatymo politikos priežiūriniu tikrinimu, OL L 329, 2010 12 14, p. 3–35.

[5] Žr. Direktyvos 2006/48/EB su pakeitimais, padarytais Direktyva 2009/111/EB, V priedo 8 punktą.

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

[7] 2011 m. lapkričio 22 d. Komisijos reglamentas (ES) Nr. 1205/2011, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 1126/2008, priimantis tam tikrus tarptautinius apskaitos standartus pagal Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 1606/2002, kiek tai susiję su 7-uoju tarptautiniu finansinės atskaitomybės standartu (TFAS), tekstas svarbus EEE.

struktūrizuotuose subjektuose kaip pakeitimo vertybiniais įmonės arba su turtu užtikrintu finansavimu.

Kiek tai susiję su draudimo sektoriumi, Komisija planuoja pagal Sistemos „Mokumas II“ direktyvos („Mokumas II“)[8] įgyvendinimo taisykles draudimo ir perdraudimo įmonėms, investuojančioms į pakeitimo vertybiniais popieriais produktus, reikalauti, kad tokių produktų iniciatoriai ir rėmėjai laikytųsi rizikos išlaikymo reikalavimų, panašių į bankų sektoriaus teisės aktuose nustatytus reikalavimus.

6.2. Šešėlinio bankų sektoriaus veiklos įtraukimas į dabartinių rizikos ribojimo teisės aktų taikymo sritį

Be to, kad esami teisės aktai būtų taikomi plačiau, būtų sprendžiamos sisteminės rizikos problemos ir būtų sunkiau ateityje naudotis reguliaciniu arbitražu, į jų taikymo sritį įtraukti nauji subjektai ir veikla.

Toks metodas taikomas investicinių įmonių atžvilgiu. Joms galioja Finansinių priemonių rinkų direktyvoje (FPRD)[9] nustatytas režimas. 2011 m. spalio 20 d. Komisija pasiūlė nauja redakcija išdėstytą direktyvą ir reglamentą, kad persvarstant tą sistemą būtų išplėsta jos taikymo sritis (pvz., bus apimtos visos labai dažnų trumpalaikių sandorių sistemos ir daugiau investavimo į prekes įmonių pateks į FPRD taikymo sritį), padidėtų ne nuosavybės finansinių priemonių skaidrumas (dėl to pagerės galimybės nustatyti šešėlinio bankų sektoriaus keliamą riziką) ir kompetentingoms nacionalinėms institucijoms bei EVPRI būtų suteikti didesni ir daugiau iniciatyvos užtikrinantys intervenciniai įgaliojimai, kad jos galėtų kontroliuoti ir mažinti šešėlinio bankų sektoriaus keliamą riziką. FPRD toms įmonėms, kurios patenka į jos taikymo sritį, kapitalo reikalavimų tiesiogiai nenustato. Tačiau joje daromos kryžminės nuorodos į Direktyvą dėl kapitalo poreikio, taigi subjektams, užsiimantiems šešėlinio bankų sektoriaus veikla, nustatomos rizikos ribojimo taisyklės, panašios į bankų sektoriaus taisykles.

6.3. Tiesioginis tam tikros šešėlinio bankų sektoriaus veiklos reglamentavimas

Galiausiai, ES jau yra priėmusi ir priemonių, kuriomis šešėlinio bankų sektoriaus subjektai ir veikla reglamentuojami tiesiogiai.

Kiek tai susiję su investiciniais fondais, Alternatyvaus investavimo fondų valdytojų direktyva (AIFVD)[10] jau sprendžiami tam tikri šešėlinio bankų sektoriaus klausimai, jei atitinkami subjektai laikomi alternatyvaus investavimo fondais pagal tą direktyvą. Iš turto valdytojų jau dabar reikalaujama

[8] 2009 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/138/EB dėl draudimo ir perdraudimo veiklos pradėjimo ir jos vykdymo (Mokumas II), OL L 335/1, 2009 12 17.

[9] 2004 m. balandžio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/39/EB dėl finansinių priemonių rinkų, OL L 145, 2004 4 30, p. 1–44.

[10] 2011 m. birželio 8 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/61/ES dėl alternatyvaus investavimo fondų valdytojų, kuria iš dalies keičiami direktyvos 2003/41/EB ir 2009/65/EB bei reglamentai (EB) Nr. 1060/2009 ir (ES) Nr. 1095/2010, OL L 174, 2011 7 1, p. 1.

stebėti likvidumo riziką ir naudoti likvidumo valdymo sistemą. Turint omenyje naujus finansinio sverto apskaičiavimo metodus ir ataskaitų teikimo reikalavimus, kompetentingoms institucijoms bus lengviau stebėti tokią veiklą kaip atpirkimo sandoriai arba vertybinių popierių skolinimas.

Pinigų rinkos fondams ir į biržos prekybos sąrašus įtrauktiems fondams gali būti taikomi galiojantys teisės aktai dėl kolektyvinio investavimo į perleidžiamuosius vertybinius popierius subjektų (KIPVPS)[11]. Be to, EVPRI parengė gaires, kurios įsigaliojo 2011 m. liepos 1 d.[12]. Šios gairės apima rekomendacijas, kad šie fondai ribotų tinkamas investicijas bei vidutinį svertinį terminą ir kasdien apskaičiuotų grynųjų aktyvų vertę.

Kredito reitingų agentūros (KRA) nenaudoja finansinio sverto ir tiesiogiai nedalyvauja keičiant įsipareigojimų įgyvendinimo terminus. Vis dėlto kredito tarpininkavimo grandinėje jos atlieka svarbų vaidmenį, nes produktams ir subjektams suteikia reitingus. Europos Sąjungoje kredito reitingų agentūroms taikomos griežtos taisyklės ir EVPRI priežiūra[13]. Be to, Komisija pasiūlė papildomų teisėkūros priemonių kredito reitingavimo procesui stiprinti[14].

Galiausiai, keletas šešėlinio bankų sektoriaus klausimų sprendžiama ir draudimo sektoriaus taisyklėmis – sistemoje „Mokumas II“ numatomos visapusiškos pagal rizika grindžiamą ir ekonominį požiūrį parengtos taisyklės, taip pat griežti rizikos valdymo reikalavimai, įskaitant investuotojams taikomą rizikos ribojimo principą. Visų pirma, joje į kapitalo reikalavimus aiškiai įtraukiama kredito rizika; numatomas bendros balanso sumos metodas, kai visiems subjektams ir pozicijoms taikoma grupės lygmens priežiūra; ir kredito rizika reglamentuojama taip pat griežtai kaip ir DKP IV. Be to, pagal sistemą „Mokumas II“ reikalaujama, kad valstybės narės leistų steigti specialiosios paskirties draudimo įmones. Išsamiose „Mokumas II“ įgyvendinimo taisyklėse, kurios šiuo metu svarstomos, bus numatyti veiklos leidimų išdavimo ir nuolatinės priežiūros reikalavimai, susiję su specialiosios paskirties draudimo įmonių mokumu, valdymu ir ataskaitų teikimu.

Klausimai:

k) Ką manote apie galiojančias jau dabar šešėlinio bankų sektoriaus klausimams spręsti ES lygmeniu taikomas priemones?

[11] 2009 m. liepos 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/65/EB dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su kolektyvinio investavimo į perleidžiamus vertybinius popierius subjektais (KIPVPS), derinimo.

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

[13] 2009 m. rugsėjo 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1060/2009 dėl kredito reitingų agentūrų, OL L 302, 2009 11 17, p. 1–31, ir 2011 m. gegužės 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 513/2011, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 1060/2009 dėl kredito reitingų agentūrų, OL L 145, 2011 5 31, p. 30–56.

[14] Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 1060/2009 dėl kredito reitingų agentūrų, pasiūlymas, COM(2011) 747 *final*, 2011 11 15.

7. NEIŠSPRĘSTI KLAUSIMAI

Nors minėtomis netiesioginio, tiesioginio ir platesnės taikymo srities reglamentavimo priemonėmis sprendžiami šešėlinio bankų sektoriaus subjektų ir veiklos klausimai, atsižvelgiant į šešėlinės bankų sistemos gebėjimą keistis ir supratimą apie ją, pažangos reikia siekti toliau.

Veiksmus koordinuojant su FST, standartų rengimo organizacijomis ir atitinkamomis ES priežiūros ir reglamentavimo institucijomis, Komisijos dabartinio darbo tikslas – atidžiai išnagrinėti esamas priemones ir pasiūlyti tinkamą požiūrį, kuriuo būtų užtikrinta visapusiška šešėlinės bankų sistemos priežiūra, ir tinkamą reglamentavimo sistemą.

Taigi, Komisija toliau tiria galimybes ir tolesnius veiksmus penkiose pagrindinėse srityse.

7.1. Bankų sektoriaus reglamentavimas

Šiose srityje nagrinėjama keletas klausimų siekiant pagrindinio tikslo:

- rizikos ribojimo tikslais sugrąžinti sklindančią ydingą riziką į šešėlinio bankų sektoriaus subjektus;
- išnagrinėti būdus, kaip nustatyti pozicijų kanalus, apriboti per dideles pozicijas šešėlinio bankų sektoriaus subjektų atžvilgiu ir tobulinti bankams taikomus informacijos, susijusios su pozicijomis tokių subjektų atžvilgiu, atskleidimo reikalavimus; ir
- užtikrinti, kad bankų sektoriaus taisyklės būtų taikomos visai atitinkamai veiklai.

Visų pirma, nagrinėjamos šešėlinio bankų sektoriaus subjektams taikomos konsolidavimo taisyklės siekiant užtikrinti, kad bankų remiami subjektai būtų tinkamai konsoliduojami rizikos ribojimo tikslais ir dėl to jiems būtų visiškai taikoma visapusiška sistema „Bazelis III“. Be to, tikslinga ištirti apskaitos konsolidavimo ir rizikos ribojimo konsolidavimo skirtumus, taip pat skirtumus tarp jurisdikcijų. Šiuo atžvilgiu vertėtų įvertinti naujo TFAS poveikį konsolidavimui, ypač su šešėlinio bankų sektoriaus subjektais susijusiam konsolidavimui.

Reikėtų toliau nagrinėti tam tikrus su bankų turimų pozicijų šešėlinio bankų sektoriaus subjektų atžvilgiu klausimus: i) ar didelių pozicijų režimas, numatytas dabartiniuose bankų sektoriaus teisės aktuose, yra pakankamai griežtas, kad būtų apimamos visos šešėlinio bankų sektoriaus pozicijos tiek atskirai, tiek bendrai; ii) kaip apskaitoje veiksmingai parodyti tokių šešėlinio bankų sektoriaus subjektų kaip investicinių fondų finansinį svertą, visų pirma tai, ar išplėsti skaidrumo metodo, kurį šiuo metu taiko kai kurie bankai, taikymą; iii) ar DKP II taisykles dėl pakeitimo vertybiniais popieriais įmonių likvidumo linijų ir kredito pozicijų valdymo taikyti visiems kitiems šešėlinio bankų sektoriaus subjektams ir iv) peržiūrėti nacionalinių priežiūros taisyklių įgyvendinimą norint netiesiogiai jas paremti.

Galiojantys ES bankų sektoriaus teisės aktai taikomi tik indėlius priimančioms įstaigoms, teikiančioms kreditą. Būtų galima svarstyti galimybes plėsti finansų įstaigų ir veiklos, kurioms taikomi dabartiniai

teisės aktai, apibrėžtį. Šiuo metu Komisija nagrinėja privalumus, jei į tam tikrų DKP IV nuostatų taikymo sritį būtų įtrauktos indėlių nepriimančios finansų bendrovės, kurių Reglamento dėl kapitalo poreikio (RKP)[15] apibrėžtis neapima. Be to, taip būtų apribotos būsimo reguliacinio arbitražo galimybės kreditus teikiantiems subjektams.

7.2. Turto valdymo reglamentavimo klausimai

Kiek tai susiję su šešėliniu bankų sektoriumi, Komisija atidžiai seka tiek į biržos prekybos sąrašus įtrauktų fondų, tiek pinigų rinkos fondų rinkų raidą.

FST nustatė galimą neatitikimą tarp į biržos prekybos sąrašus įtrauktų fondų investuotojams siūlomo likvidumo ir ne tokio likvidaus pagrindinio turto. Dabartinėse diskusijose dėl reglamentavimo daugiausia dėmesio skiriama galimiems likvidumo užtikrinimo sutrikimams; užstato, teikiamo vertybinių popierių skolinimo ir išvestinių finansinių priemonių (apsikeitimo) sandorių tarp į biržos prekybos sąrašus įtrauktų fondų tiekėjų ir jų sandorio šalių atvejais, kokybei; interesų konfliktams, kai tokių sandorių šalys priklauso tai pačiai įmonių grupei. Kai kurie iš šių klausimų kyla ne tik į biržos prekybos sąrašus įtrauktų fondų atžvilgiu. Jų kyla kiekvieną kartą, kai investiciniam fondui priklausantys vertybiniai popieriai skolinami kitoms sandorio šalims arba kai fondas su sandorio šalimi sudaro išvestinių finansinių priemonių sandorį (pvz., apsikeitimo grąžomis sandorius).

Be to, EVPRI šiuo metu peržiūri KIPVPS sistemą apskritai ir konkrečiai galimą taikymą į biržos prekybos sąrašus įtrauktiems fondams, siekdama šiais metais priimti naujas gaires. Gairėse bus pateiktos rekomendacijos dėl į biržos prekybos sąrašus įtrauktų fondų ženklinimo, informacijos atskleidimo investuotojams ir užstato naudojimo.

Nustatyti pagrindiniai nerimą keliantys pinigų rinkos fondų aspektai yra susiję su apgulties rizika (t. y. kad investuotojai masiškai vienu metu atsiims investicijas). Tokia apgultis galėtų labai paveikti finansinį stabilumą. FST nustatė, kad apgulties galimybė kyla pirmiausia dėl pinigų rinkos fondo portfeliui būdingos kredito ir likvidumo rizikos, taip pat dėl pinigų rinkos fondų turto vertinimo metodo. Apgulties rizika didėja, kai pinigų rinkos fondai savo turtą vertina pagal amortizuotos savikainos metodą, kad išlaikytų stabilią grynųjų aktyvų vertę, nors pagrindinių investicijų rinkos vertės svyruoja, kaip yra vadinamųjų pastovios grynųjų aktyvų vertės pinigų rinkos fondų atveju. Investuotojai turi paskatą pirmieji iš jų atsiimti lėšas nepalankiomis rinkos sąlygomis, prieš nukrentant grynųjų aktyvų vertei.

7.3. Vertybinių popierių skolinimas ir atpirkimo sandoriai

Dar vienas esminis klausimas yra susijęs su vertybinių popierių skolinimu ir atpirkimo sandoriais, nes ši veikla gali būti naudojama siekiant greitai padidinti finansinį svertą ir yra vienas iš pagrindinių finansavimo šaltinių, naudojamų kai kurių šešėlinio bankų sektoriaus subjektų. Šiuo metu Komisija ir

[15] 2011 m. liepos 20 d. Europos Komisijos pateiktas Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl rizikos ribojimo reikalavimų kredito įstaigoms ir investicinėms įmonėms pasiūlymas, COM(2011) 452 *final*.

FST nagrinėja dabartinę praktiką, nustato galiojančių taisyklių spragas ir vertina neatitikimus tarp atskirų šalių teisės.

Konkretūs svarstytini klausimai galėtų būti: atsargus užstatų valdymas; už užstatu garantuojamus vertybinius popierius gautų pinigų reinvestavimo praktika; užstato pakartotinis naudojimas (angl. *re-hypothecation*); skaidrumo didinimo ir rinkoje, ir priežiūros institucijų atžvilgiu būdai ir rinkos infrastruktūros vaidmuo. Komisijos nuomone, ypač daug dėmesio reikėtų skirti bendram finansiniam svertui, susidarančiam dėl vertybinių popierių skolinimo, užstato valdymo ir atpirkimo sandorių, siekiant užtikrinti, kad priežiūros institucijos turėtų tikslios informacijos finansiniam svertui įvertinti, priemones jam kontroliuoti ir išvengti per didelio procikliško jo poveikio. Galiausiai, siekiant didesnio nuoseklumo tarptautiniu mastu, reikėtų peržiūrėti bankrotą reglamentuojančius teisės aktus ir jų poveikį užstatui, taip pat tokių sandorių apskaitos praktiką.

7.4. Pakeitimas vertybiniais popieriais

Bus svarbu išnagrinėti ir tai, ar anksčiau šioje žaliojoje knygoje išdėstytomis priemonėmis, susijusiomis su pakeitimu vertybiniais popieriais, veiksmingai sprendžiamos problemos dėl šešėlinio bankų sektoriaus.

Be to, Komisija šiuo metu nagrinėja, kaip panašių priemonių būtų galima imtis kituose sektoriuose. Pagrindiniai klausimai – skaidrumas, standartizacija, išlaikymo ir apskaitos reikalavimai. Todėl Komisijos tarnybos ir JAV Vertybinių popierių ir biržų komisija pradėjo lyginti ES ir JAV pakeitimo vertybiniais popieriais taisykles, nes bendrai siekiama saugesnės ir patikimesnės pakeitimo vertybiniais popieriais praktikos. Bendras darbas pradėtas ir su IOSCO, koordinuojant BCBS, siekiant padėti FST iki 2012 m. liepos mėn. parengti politikos rekomendacijas, kurių tikslas – reikalauti, kad visose šalyse būtų priimtos panašios ir tarpusavyje derančios sistemos.

7.5. Kiti šešėlinio bankų sektoriaus subjektai[16]

FST ir ES atliekamas papildomas darbas ir dėl kitų šešėlinio bankų sektoriaus subjektų siekiant: i) išvardyti reglamentuotinus subjektus; ii) diagramomis pavaizduoti dabar taikomus reglamentavimo ir priežiūros režimus; iii) nustatyti šių režimų spragas; iv) prireikus pasiūlyti šiems subjektams taikytinų papildomų rizikos ribojimo priemonių.

Dar vienas svarstytinas klausimas – duomenų rinkimas, nes kai kurios nacionalinės priežiūros institucijos gali neturėti įgaliojimų, būtinų su visais šešėlinio bankų sektoriaus subjektais susijusiems duomenims rinkti. Komisija ir Europos priežiūros institucijos konsultuosis su nacionalinėmis priežiūros institucijomis, kad įvertintų situaciją. Priklausomai nuo rezultatų, gali būti pagrindo imtis ES lygmens teisėkūros. Atsižvelgiant į FST darbą su duomenų spragomis, taip pat gali būti naudinga

[16] Kitų šešėlinio bankų sektoriaus subjektų sąrašą žr. 2 išnašoje.

užtikrinti, kad priežiūros institucijos turėtų įgaliojimus rinkti duomenis ir jais dalytis pasauliniu mastu. Šiomis aplinkybėmis būtų naudinga sukurti pasaulinį juridinio asmens identifikatorių[17].

Kaip teigta 2010 m. spalio 20 d. žaliojoje knygoje[18], Komisija toliau dirbs rengdama kitų finansų įstaigų pertvarkymo taisykles. Atliekant tą darbą bus nagrinėjamas finansinio stabilumo rizikos, keliamos įvairių subjektų, kurie nėra bankai, pobūdis ir tinkamų pertvarkymo priemonių poreikis. Šiomis aplinkybėmis bus apsvarstyti tam tikri šioje žaliojoje knygoje nurodyti šešėlinio bankų sektoriaus subjektai.

Galiausiai, Komisijos nuomone, reikėtų papildomos analizės siekiant stebėti, ar naujoji sistema „Mokumas II“ visiškai veiksmingai spręs draudimo ir perdraudimo įmonių, užsiimančių veikla, panašia į šešėlinio bankų sektoriaus veiklą, klausimus.

Klausimai:

l) Ar jums priimtina klausimų, šiuo metu sprendžiamų penkiose pagrindinėse srityse, kurių galimybes Komisija papildomai nagrinėja, analizė?

m) Ar yra kokių nors papildomų svarstytinų klausimų? Jeigu taip, kokių?

n) Kokių dabartinės ES reglamentavimo sistemos pakeitimų reikėtų (jei jų reikia) siekiant tinkamai mažinti pirmiau apibrėžtą riziką ir spręsti pirmiau išdėstytus klausimus?

o) Kokias kitas priemones (griežtesnę stebėseną, neprivalomas priemones ar kt.) reikėtų apsvarstyti?

8. KOKIE TOLESNI ES NUMATOMI VEIKSMAI?

Remdamasi šių konsultacijų ir ESRV, EBI, EVPRI ir EDPPI atlikto darbo rezultatais, Komisija spręs dėl tinkamų tolesnių veiksmų, susijusių su šioje žaliojoje knygoje apibrėžtais šešėlinio bankų sektoriaus klausimais, prireikus įskaitant teisėkūros priemones. Komisija toliau dalyvaus vykstančiame tarptautiniame darbe, be kita ko, siekdama užtikrinti, kad nebūtų sudaromos nevienodos veiklos sąlygos. Prie visų galimų teisės aktų pasiūlymų bus pridėtas atidus jų galimo poveikio vertinimas ir juose bus atsižvelgta į pastaruoju metu Komisijos paskirtos struktūrinių bankų sektoriaus

[17] Juridinio asmens identifikatorius – pasaulinis standartas, kuris prisidėtų prie rizikos valdymo, duomenų kokybės ir makrolygio rizikos ribojimu pagrįstos priežiūros. FST įsteigė ekspertų grupę, kuri koordinuos pasaulinės teisėkūros bendruomenės darbą rengiant rekomendacijas dėl tinkamos valdymo sistemos, susijusios su pasauliniu juridinio asmens identifikatoriumi.

[18] Ją galima rasti http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/crisis-management/framework/com2010_579_en.pdf.

reformų aukšto lygio ekspertų grupės darbo rezultatus[19]. Paskelbus grupės ataskaitą, Komisija prireikus įvertins, ar reikia papildomų tikslinių konsultacijų atrinktais klausimais.

Komisija ragina suinteresuotąsias šalis teikti pastabų visais šioje žaliojoje knygoje išdėstytais klausimais ir visų pirma atsakyti į pirmiau pateiktus klausimus. Be to, 2012 m. balandžio 27 d. Briuselyje Komisija rengia viešą konferenciją šešėlinio bankų sektoriaus klausimais ir kviečia visas suinteresuotąsias šalis[20].

Gauti atsakymai, jei nebus konkrečiai prašoma juos laikyti konfidencialiais, bus paskelbti Komisijos interneto svetainėje, ir Komisija paskelbs konsultacijų rezultatų santrauką.

Suinteresuotosios šalys iki 2012 m. birželio 1 d. raginamos teikti pastabų šiuo e. pašto 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.