

ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 19.3.2012 г.

COM(2012) 102 final

Зелена книга

Паралелна банкова система

(текст от значение за ЕИП)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Кризата от 2008 г., която обхвана целия свят и в чиято основа бяха финансовите услуги, разкри редица слабости, сред които пропуски в законодателството, неефективен надзор, непрозрачните пазари и прекалено комплексни продукти. Отговор на кризата беше даден на международно ниво и беше координиран от Г-20 и от Съвета за финансова стабилност (СФС).

Европейският съюз се показа като световен лидер в изпълнението на своите ангажименти в рамките на Г-20. В съответствие с плана за финансови реформи на ЕС Съюзът постигна голям напредък в изпълнението на реформите, свързани с ангажиментите, поети от Г-20. По-голяма част от реформите в момента се обсъждат в рамките на законодателния процес. По-специално, сериозно постижение представлява приетото неотдавна от Съвета и Парламента ключово законодателство в областта на извънборсовите деривати. В напреднал стадий са и преговорите относно мерки за съществено изменение на капиталовите изисквания за банковия сектор. Като цяло, реформите ще предоставят на ЕС необходимите инструменти, с които да се гарантира, че финансовата система, нейните структури и пазари са обект на подходящ надзор. По-стабилните и по-отговорните финансови пазари са предпоставка за растежа и за създаването на бизнес среда, в която предприятията могат да просперират, модернизират и разширяват дейността си. Това от своя страна увеличава увереността и доверието на гражданите.

Въпреки това съществува все по-голяма област на небанкова кредитна дейност, т.нар. „паралелна банкова система“, която досега не беше сред приоритетите в областта на пруденциалното законодателство и надзор. Паралелната банкова система изпълнява важни функции във финансовата система. Така например тя създава допълнителни източници на финансиране и предлага на инвеститорите алтернативи на банковите депозити. В същото време обаче тя може да създаде потенциални заплахи за дългосрочната финансова стабилност.

Затова в отговор на призивите на Г-20, отправени на срещите в Сеул през 2010 г. и в Кан през 2011 г., в момента СФС изготвя препоръки относно надзора и регулирането на тази дейност.

В разработките на СФС беше подчертано, че неконтролираните фалити на структури от паралелната банкова система могат да доведат до системен риск както пряко, така и посредством тяхната взаимосвързаност с традиционната банкова система. Освен това според СФС докато за тези дейности и структури се прилага по-слаба степен на регулиране и надзор в сравнение с останалата част на финансовия сектор, по-строгите разпоредби, които са в сила за банките, могат да пренасочат съществена част от банковите дейности извън границите на традиционното банкиране към паралелната банкова система.

С оглед на горепосоченото Комисията счита за свой приоритет да проучи в подробности въпросите, свързани с дейностите и структурите в паралелната банкова система. Целта е да се намери активно решение и да бъде даден допълнителен принос към глобалния дебат, да продължи укрепването на устойчивостта на финансовата система на Съюза и да се гарантира, че финансовите дейности допринасят за

икономическия растеж. Следователно целта на настоящата зелена книга е да се направи равносметка на последните развития и да бъдат представени актуалните размисли по темата, като по-този начин се даде възможност за широкообхватни консултации със заинтересованите страни.

2. МЕЖДУНАРОДЕН КОНТЕКСТ

На своята среща на върха в Сеул през ноември 2010 г. лидерите на Г-20 набелязаха няколко въпроса, свързани с регулирането на финансовия сектор, на които не беше даден отговор и на които трябва да бъде обърнато внимание. Един от тези въпроси беше за „засилването на регулирането и надзора на паралелната банкова система“, като лидерите призоваха СФС да разработи препоръки за укрепване на надзора и регулирането на „паралелната банкова система“ в сътрудничество с други международни органи, компетентни за определянето на стандарти.
В отговор СФС публикува доклад на 27 октомври 2011[1] относно подобряването на надзора и регулирането на паралелната банкова система.

На основата на този доклад и на призива да доразвие своята работа, отправен към него на срещата на върха на Г-20 в Кан през ноември 2011 г., СФС също така очерта пет насоки на работа, в рамките на които тези въпроси да бъдат анализирани по-подробно и да бъдат разработени конкретни препоръки на политиката. Тези работни направления включват: i) Базелският комитет по банков надзор (BCBS) ще търси отговор на въпроса как да бъде допълнително регулирано взаимодействието между банките и структурите в паралелната банкова система и ще публикува доклад през юли 2012 г.; ii) Международната организация на комисиите по ценни книжа (IOSCO) ще работи върху разпоредби за намаляване на системните рискове (включително рискове от типа на масовото оттегляне на инвеститорите („runs“)), които засягат фондовете на паричния пазар (MMFs) и ще публикува доклад през юли 2012 г.; iii) с помощта на BCBS IOSCO ще извърши оценка на съществуващите изисквания за секюритизация и ще представи допълнителни препоръки в областта на политиката през юли 2012 г.; iv) подгрупа на СФС ще анализира законодателството, засягащо други структури в паралелната банкова система[2], и ще представи своя доклад през септември 2012 г.; и v) друга подгрупа на СФС ще работи в областта на заемането на ценни книжа и репо операциите и ще изготви доклад през декември 2012 г. Тези насоки на работа обединяват ЕС и други големи правни практики, включително САЩ, Китай и Япония, които също обмислят подобни регулаторни мерки.

3. КАКВО ОЗНАЧАВА ПАРАЛЕЛНА БАНКОВА СИСТЕМА?

Докладът на СФС от октомври 2011 г. представлява първи опит на международно равнище подробно да бъде засегната темата за паралелната банкова система. В него вниманието се съсредоточава върху i) определяне на принципи за мониторинг и регулиране на паралелната банкова система; ii) започване на процес за откриване и

[1] Може да бъде намерен на адрес: http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111027a.pdf

[2] Други структури в паралелната банкова система означава структурите, изброени в карето по-долу, с изключение на MMFs.

оценка на системните рискове, свързани с паралелната банкова система; и iii) определяне на приложното поле на възможните регулаторни мерки.

В този доклад СФС определи паралелната банкова система като „системата на кредитно посредничество, която включва структури и дейности извън традиционната банкова система“. От това определение следва, че паралелната банкова система се основава на два взаимосвързани стълба:

първо, структури, които извършват една от следните дейности извън рамките на традиционната банкова система:

- приемане на финансови средства, които притежават характеристики на депозити;
- трансформиране на матуритет и/или ликвидност;
- прехвърляне на кредитен риск; и
- използване на пряк или непряк финансов ливъридж.

второ, дейности, които могат да представляват важни източници на финансиране за небанкови структури. Тези дейности включват секюритизация, заемане на ценни книжа и операции по обратно изкупуване (репо).

В този контекст, на този етап Комисията съсредоточава своя анализ върху следните възможни структури и дейности на паралелната банкова система. Списъкът не следва да се счита за изчерпателен поради факта, че структурите и дейностите в паралелната банкова система се променят бързо.

Възможни структури и дейности в паралелната банкова система, върху които понастоящем Комисията съсредоточава своя анализ

Структури:

- структури със специална цел, които извършват трансформиране на ликвидност и/или на матуритет; например това са дружества за секюритизация, като например специални дружества за обезпечени с активи ценни книжа, дружества със специална инвестиционна цел и други дружества със специална цел;

- фондове на паричния пазар (MMFs) и други видове инвестиционни фондове или продукти, които притежават характеристиките на депозити, което ги прави уязвими за масово обратно изкупуване;

- инвестиционни фондове, включително Exchange Traded Funds (ETFs), които предлагат кредити или използват финансов ливъридж;

- финансови дружества и структури за операции с ценни книжа, които предоставят кредити или кредитни гаранции, или извършват трансформиране на ликвидност и/или на матуритет без да подлежат на банково регулиране; както и

- застрахователни и презастрахователни предприятия, които емитират или гарантират кредитни продукти.

Дейности:

- секюритизация; както и

- заемане на ценни книжа и репо операции.

СФС оцени размера на паралелната банкова система в световен план на приблизително 46 трилиона EUR през 2010 г., докато през 2002 г. тази сума е била 21 трилиона EUR. Това представлява 25—30 % от цялата финансова система и половината от стойността на банковите активи. В Съединените американски щати това съотношение е дори по-съществено, като се оценява на 35—40 % Въпреки това, съгласно оценките на СФС в периода 2005—2010 г. делът на активите на други финансови посредници със седалище в Европа, които не са банки, като процент от размера на паралелната банкова система в световен план, е нараснал съществено, докато делът на активите с местонахождение в САЩ е намалял. В глобален план делът на тези активи, държани в европейски държави и територии, е нараснал от 10 % на 13 % за посредници от Обединеното кралство, от 6 % на 8 % за посредници от Нидерландия, от 4 % на 5 % за посредници от Германия и от 2 на 3 % а посредници от Испания. Посредниците във Франция и Италия са запазили предишните си дялове съответно от 6 % и 2 % в активите на структурите от световната паралелна банкова система.

Въпроси:

а) Съгласни ли сте с предложеното определение на паралелната банкова система?

б) Съгласни ли сте с предварителния списък на структурите и дейностите в паралелната банкова система? Трябва ли да бъдат анализирани други структури и/или дейности? Ако отговорът е положителен, какви да бъдат те?

4. КАКВИ СА РИСКОВЕТЕ И ПОЛЗИТЕ, СВЪРЗАНИ С ПАРАЛЕЛНАТА БАНКОВА СИСТЕМА?

Дейностите в паралелната банкова система могат да бъдат полезна част от финансовата система, тъй като те изпълняват една от посочените функции: i) предоставят на инвеститорите алтернативи на банковите депозити; ii) поради по-голямата си специализация насочват по-ефективно ресурсите към специфични нужди; iii) представляват алтернативен източник на финансиране за реалната икономика, който е особено полезен, когато традиционното банкиране или пазарните канали изпитват временни затруднения; и iv) представляват възможен източник на диверсификация на риска извън банковата система.

Структурите и дейностите в паралелната банкова система могат обаче и да породят редица рискове. Някои от тези рискове могат да имат системен характер, по-специално поради комплексния характер на структурите и дейностите в паралелната банкова система, техния международен обхват и присъщата на ценните книжа и фондовите пазари мобилност, както и поради взаимосвързаността на структурите и дейностите в паралелната банкова система с традиционната банкова система.

Тези рискове могат да бъдат групирани по следния начин:

i) Структурите за финансиране, които притежават характеристики на депозити, могат да доведат до масово оттегляне на инвеститорите

Дейностите в паралелната банкова система са изложени на подобни финансови рискове като банките без обаче да подлежат на сравними ограничения, наложени им с регулирането и надзора на банковата система. Така например някои дейности в паралелната банкова система разчитат на краткосрочно финансиране, което е свързано с риск от внезапно и масово теглене на средства от клиентите.

ii) Натрупване на голям скрит финансов ливъридж:

Големият финансов ливъридж може да засили уязвимостта на финансовия сектор и да бъде източник на системен риск. Дейностите в паралелната банкова система могат да се характеризират с голям финансов ливъридж, тъй като обезпеченията се използват няколко пъти без да са предмет на ограниченията, наложени от съществуващата регулаторна практика и надзор.

iii) Заобикаляне на правилата и регулаторен арбитраж

Паралелните банкови операции могат да бъдат използвани за избягване на разпоредбите или надзора, които се прилагат за традиционните банки, чрез накъсване на традиционния процес за кредитно посредничество на независими от правна гледна точка структури, които си взаимодействат. Тази „регулаторна фрагментация“ създава риск от регулаторна надпревара за занижаване на критериите за цялата финансова система, тъй като банките и другите финансови посредници се опитват да имитират структурите в паралелната банкова система или пък да изместят някои операции към структури извън обхвата на тяхната консолидация. Така например операциите, които заобикалят капиталовите и счетоводните правила и прехвърлят рискове извън приложното поле на банковия надзор, изиграха важна роля за изостряне на кризата от 2007—2008 г.

iv) Неконтролирани фалити с последствия за банковата система

Дейностите в паралелната банкова система често пъти са тясно свързани с традиционния банков сектор. Всеки фалит може да има съществени последици като „заразяване“ на други банкови институции и „ефект на доминото“. В условията на затруднения или на съществена несигурност рисковете, поети от структури в паралелната банкова система, лесно могат да бъдат прехвърлени на банковия сектор по няколко начина: а) преки заеми от банковата система и банкови условни пасиви (кредитни подобрения и линии за ликвидност); и б) масови продажби на активи, които се отразяват на цените на финансовите и на реалните активи.

Въпроси:

в) Съгласни ли сте с твърдението, че паралелната банкова система може да има положителен ефект върху финансовата система? Има ли други положителни аспекти от тези дейности, които трябва да бъдат запазени и насърчавани в бъдеще?

г) Съгласни ли сте с описанието на каналите, по които дейностите в паралелната банкова система създават нови рискове или прехвърлят рискове върху други части на финансовата система?

д) Трябва ли да бъдат взети предвид други канали, по които дейностите в паралелната банкова система пораждат нови рискове или прехвърлят рискове върху други части на финансовата система?

5. ПРЕД КАКВИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА СА ИЗПРАВЕНИ НАДЗОРНИТЕ И РЕГУЛАТОРНИТЕ ОРГАНИ?

С оглед на потенциалните рискове, посочени по-горе, от съществено значение е надзорните и регулаторните органи да обмислят най-добрите начини за регулиране на структурите и дейностите в паралелната банкова система. Тази задача обаче е свързана с различни предизвикателства.

Първо, засегнатите органи трябва да установят кои са съответните структури и дейности и да ги наблюдават. В ЕС повечето компетентни национални органи

разполагат със съответния опит и Европейската централна банка (ЕЦБ), Европейският банков орган, Европейският орган за ценни книжа и пазари (ЕОЦКП), Европейският орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване и Европейският съвет за системен риск (ЕССР) започнаха да изграждат експертен капацитет в областта на паралелната банкова система. Въпреки това продължава да съществува належаща нужда от запълване на сегашната липса на информация относно взаимносвързаността между банковите и небанковите финансови структури в световен план. Затова може да е необходимо ЕС да осигури постоянни процеси за събиране и обмен на информация относно практиките за установяване и надзор между надзорните органи на ЕС, Комисията, ЕЦБ и други централни банки. За тази цел ще е необходима тясна координация между тях за обмен на информация и бързо откриване на проблеми. Освен това може да са необходими нови специални правомощия за националните надзорни органи.

Второ, органите трябва да определят подхода за надзор на структурите в паралелната банкова система. Комисията счита, че той следва i) да бъде извършван на подходящото равнище, национално и/или европейско; ii) да бъде пропорционален; iii) да отчита съществуващия надзорен капацитет и експертни познания; и iv) да бъде интегриран в макропруденциалната рамка. Що се отнася до последния аспект, органите следва да могат да разбират скритите вериги за кредитно посредничество, да оценяват правилно тяхното системно значение, да отчитат макропруденциалните ефекти на новите продукти или дейности и да обобщават взаимовръзките между паралелната банкова система с останалата част на финансовия сектор.

Трето, възможно е въпросите, свързани с паралелната банкова система, да изискват разширяване на обхвата и естеството на пруденциалното регулиране и за тази цел са необходими подходящи регулаторни отговори. В гореспоменатия доклад на СФС се предлагат няколко общи принципи, които регулаторите трябва да прилагат в процеса на създаване и прилагане на регулаторните мерки за паралелната банкова система. Според СФС регулаторните мерки трябва да бъдат специално насочени, пропорционални, ориентирани към бъдещето, гъвкави и ефективни, както и да подлежат на оценка и преразглеждане. Комисията е на мнение, че компетентните органи трябва да отчитат тези принципи на високо равнище. Комисията обмисля също така възприемането на специален подход за всеки вид структура и/или дейност. Това ще изисква постигането на правилен баланс между три възможни и допълващи се средства: i) непряко регулиране (регулиране на връзките между банковата система и структурите в паралелната банкова система); ii) подходящо разширяване на обхвата или преглед на съществуващите разпоредби; и iii) нови разпоредби, специално насочени към структурите и дейностите в паралелната банкова система. В този контекст трябва да бъдат отчетени също така алтернативни или допълващи нерегулаторни мерки.

Въпроси:

е) Съгласни ли сте, че съществува необходимост от по-строг мониторинг и регулиране на структурите и дейностите в паралелната банкова система?

ж) Съгласни ли сте с предложенията за идентификация и мониторинг на съответните структури и техните дейности? Смятате ли, че ЕС се нужда е от постоянни процеси за събиране и обмен на информация относно практиките за

идентификация и надзор между надзорните органи на ЕС, Комисията, ЕЦБ и други централни банки?

з) Съгласни ли сте с общите принципи за надзор на паралелната банкова система, описани по-горе?

и) Съгласни ли сте с общите принципи по отношение на регулаторния отговор, описани по-горе?

й) Какви мерки могат да бъдат предвидени за осигуряване на международна хармонизация при третирането на паралелната банкова система и за избягване на глобалния регулаторен арбитраж?

6. КАКВИ РЕГУЛАТОРНИ МЕРКИ СА В СИЛА ЗА ПАРАЛЕЛНАТА БАНКОВА СИСТЕМА В ЕС?

Към настоящия момент в ЕС се прилагат и трите възможни регулаторни метода, описани в предходния раздел на настоящата зелена книга, като те са обобщени по-долу. Няколко законодателни предложения, които засягат структурите и дейностите в паралелната банкова система, вече бяха приети или в момента се обсъждат от Европейския парламент и от Съвета. В някои държави членки са в сила допълнителни национални правила относно надзора на финансовите структури и дейности, които не са регулирани на европейско равнище.

6.1. Непряко регулиране на дейностите в паралелната банкова система посредством банковите и застрахователните разпоредби

ЕС предприе важни стъпки за непрякото разрешаване на въпросите, свързани с паралелната банкова система, които бяха повдигнати от структурите за секюритизация, с цел на банките да се попречи да заобикалят съществуващите капиталови изисквания и останалото законодателство:

- Прегледът на Директивата за банковите капиталови изисквания на ЕС през 2009 г. (т.нар. Директива за капиталовите изисквания, „ДКИ II“)[3], която държавите членки трябваше да транспонират в своето национално законодателство до октомври 2010 г., съдържаше изискване инициаторите и спонсорите на секюритизирани активи да запазят съществен дял от рисковете, които са поели. Освен това с директивата бяха засилени разпоредбите относно линиите за ликвидност, открити в полза на дружества за секюритизация и свързаните с тях кредитните експозиции. Съгласно предходните правила банките не бяха подложени на капиталови изисквания за тези рискове;

[3] Директива 2009/111/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 година за изменение на директиви 2006/48/ЕО, 2006/49/ЕО и 2007/64/ЕО по отношение на банки — филиали на централни институции, определени елементи на собствения капитал, големи експозиции, надзорна уредба и управление при кризи, ОВ L 302, 17.11.2009 г., стр. 97—119.

- С измененията в следващия преглед на директивата от 2010 г. (т.нар. „ДКИ III“)[4] капиталовите изисквания бяха заздравени допълнително в съответствие с препоръките, публикувани от Базелския комитет по банков надзор през юли 2009 г. От декември 2011 г. насам от банките се изисква да се съобразяват с допълнителни правила за оповестяване на информация и да поддържат значително по-голям капитал за покриване на своите рискове при инвестиции в комплексни пресекюритизации. Съгласно тази директива при извършването на оценките на риска на отделните банки съгласно втория стълб на рамката от Базел/ДКИ компетентните органи във всички държави членки трябва да отчетат рисковете за репутацията, които възникват във връзка със сложни структури или продукти за секюритизация;[5]
- В своето предложение за последното изменение на директивата (т.нар. „ДКИ IV“)[6] Комисията предложи да бъдат въведени изрични изисквания за ликвидност, които да влязат в сила от 2015 г., включително инструменти за осигуряване на ликвидност за дружества със специална инвестиционна цел и всички други продукти или услуги, свързани с риск за репутацията на банките; както и
- през ноември 2011 г. Комисията одобри изменение в Международните стандарти за финансово отчитане (МСФО) с цел подобряване на изискванията за оповестяване, свързани с трансфера на финансови активи (свързана с МСФО 7)[7]. Освен това Комисията извършва анализ на новите стандарти за консолидация (МСФО 10, 11 и 12). Целта на тези стандарти е да подобрят консолидацията на дружествата за секюритизация и изискванията за оповестяване на информация, свързани с неконсолидирани участия в „структурирани институции“ като инструменти за секюритизация или обезпечено с активи финансиране.

По отношение на застрахователния сектор, в съответствие с правилата за изпълнение на рамковата директива „Платежоспособност II“[8] („Платежоспособност II“) за застрахователни и презастрахователни дружества, инвестиращи в продукти за секюритизация, Комисията възнамерява да въведе изискване инициаторите и спонсорите на такива продукти да спазват изисквания за запазване на риска, подобни на изискванията, съдържащи се в банковото законодателство.

---

[4] Директива 2010/76/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година за изменение на директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО по отношение на капиталовите изисквания за търговските портфейли и за пресекюритизация и на надзорния преглед на политиките за възнагражденията, ОВ L 329, 14.12.2010 г., стр. 3—35.

[5] Вж. приложение V, точка 8 от Директива 2006/48/ЕО, изменена от Директива 2009/111/ЕО.

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

[7] Регламент (ЕО) № 1205/2011 на Комисията от 22 ноември 2011 година за изменение на Регламент (ЕО) № 1126/2008 за приемане на някои международни счетоводни стандарти в съответствие с Регламент (ЕО) № 1606/2002 на Европейския парламент и на Съвета във връзка с Международен стандарт за финансово отчитане (МСФО) 7.

[8] Директива 2009/138/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 година относно започването и упражняването на застрахователна и презастрахователна дейност (Платежоспособност II) , ОВ L 335, 17.12.2009 г., стр. 1.

6.2. Разширяване на приложното поле на настоящото пруденциално регулиране, така че да обхване дейностите в паралелната банкова система

Приложното поле на съществуващите разпоредби също беше разширено, така че да включи нови структури и дейности, като с това се цели по-широкото прилагане на тези разпоредби, както и за да се разсее безпокойството, свързано със системния риск, и за да бъде затруднен регулаторният арбитраж в бъдеще.

Този подход беше възприет по отношение на инвестиционните дружества. Те са обект на режима, изложен в директивата относно пазарите за финансови инструменти (MiFID)[9]. В прегледа на тази рамка на 20 октомври 2011 г. Комисията направи предложение за преработена директива и регламент с цел да бъде разширен обхватът на рамката (например като в обхвата на MiFID бъдат включени всички високочестотни търговци и повече инвестиционни фирми, опериращи на стоковите борси), да се повиши прозрачността на некапиталовите инструменти, което ще засили способността за откриване на рисковете, свързани с паралелната банкова система, и на компетентните национални органи и Европейския орган за ценни книжа и пазари (ESMA) да бъдат дадени по-големи и проактивни правомощия за намеса, което ще им позволи да контролират и намаляват рисковете, произтичащи от паралелната банкова система. MiFID не налага пряко капиталови изисквания за предприятията, които са включени в нейния обхват. Въпреки това, тя се позовава на Директивата за капиталовите изисквания, като по този начин структурите, извършващи дейности в паралелната банкова система, подлежат на пруденциално регулиране, подобно на банковото.

6.3. Пряко регулиране на някои дейности в паралелната банкова система

На последно място, ЕС вече прие мерки за пряко регулиране на структурите и дейностите в паралелната банкова система.

Що се отнася до инвестиционните фондове, в Директивата относно лицата, управляващи алтернативни инвестиционни фондове (AIFMD)[10] вече са засегнати известен брой проблеми, свързани с паралелната банкова система, при условие че въпросните структури са обхванати от тази директива в качеството им на алтернативни инвестиционни фондове. От лицата, управляващи активи, вече се изисква да наблюдават рисковете, свързани с ликвидността, и да използват система за управление на ликвидността. Новите методи за изчисляване на финансовия ливъридж и изискванията за докладване улесняват съответните компетентни органи в мониторинга на дейности като споразумения за обратно изкупуване или заемане на ценни книжа.

Що се отнася до фондовете на паричния пазар (MMFs) и борсово търгуваните фондове (ETFs), те може да бъдат обхванати от съществуващото законодателство относно

[9] Директива 2004/39/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 г. относно пазарите за финансови инструменти, ОВ L 145, 30.4.2004 г., стр. 1—44.

[10] Директива 2011/61/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2011 година относно лицата, управляващи алтернативни инвестиционни фондове и за изменение на директиви 2003/41/ЕО и 2009/65/ЕО и на регламенти (ЕО) № 1060/2009 и (ЕС) № 1095/2010, ОВ L 174, 1.7.2011 г., стр. 1.

предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа (UCITS)[11]. В допълнение Европейският орган за ценни книжа и пазари (ESMA) разработи насоки, които влязоха в сила на 1 юли 2011 г.[12] Тези насоки включват препоръки за тези фондове да ограничат допустимите инвестиции, среднопретегления матуритет и да извършват ежедневни изчисления на нетната стойност на активите.

Агенциите за кредитен рейтинг (АКР) не използват финансов ливъридж и не участват пряко в трансформирането на матуритети. Те обаче играят важна роля във веригата на кредитно посредничество, тъй като оценяват продукти и субекти. В ЕС АКР са обект на строго регулиране и надзор от страна на ESMA[13]. Нещо повече, Комисията предложи допълнителни законодателни мерки, които имат за цел да укрепят процеса на кредитен рейтинг.[14]

На последно място, по отношение на разпоредбите относно застраховането в рамковата директива „Платежоспособност II“ са засегнати също така няколко въпроса, свързани с паралелната банкова система, тъй като в нея се съдържат подробни разпоредби, основани на икономически подход, базиран на риска, в комбинация със строги изисквания относно управлението на риска, включително принципа на благоразумния инвеститор. По-специално в капиталовите изисквания изрично се включват кредитни рискове, предвижда се подходът на общия баланс, при който всички структури и експозиции са обект на групов надзор, и се съдържат по-строги разпоредби по отношение на кредитния риск в сравнение с „ДКИ IV“. В директивата „Платежоспособност II“ се изисква също учредяването на застрахователно дружество със специална цел в областта на застраховането да бъде одобрявано от държавите членки. Понастоящем се обмислят подробни правила за изпълнение на „Платежоспособност II“, които ще включват разрешителен режим и съществуващи регулаторни изисквания относно платежоспособността, управлението и докладването по отношение на дружествата със специална цел в областта на застраховането.

Въпроси:

к) Какво е мнението ви относно действащите мерки, взети на европейско равнище, с цел да бъдат решени проблемите, свързани с паралелната банкова система?

[11] Директива 2009/65/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби относно предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа (ПКИПЦК).

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

[13] Регламент (ЕО) № 1060/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 година относно агенциите за кредитен рейтинг, ОВ L 302, 17.11.2009 г., стр. 1—31 и Регламент (ЕС) № 513/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2011 година за изменение на Регламент (ЕО) № 1060/2009 относно агенциите за кредитен рейтинг, ОВ L 145, 31.5.2011 г., стр. 30—56.

[14] Предложение за Регламент (ЕО) № 1060/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 година относно агенциите за кредитен рейтинг, COM(2011) 747 окончателен, 15.11.2011 г.

7. НЕУРЕДЕНИ ВЪПРОСИ

Въпреки че непреките мерки, мерките, включващи разширяване на приложното поле на съществуващите разпоредби, и преките регулаторни мерки, описани по-горе, представляват голям напредък по отношение на структурите и дейностите в паралелната банкова система, може да бъде постигнат по-нататъшен напредък с оглед на постоянното развитие на паралелната банкова система и нашето разбиране за нея.

В координация със СФС, органите, отговарящи за определянето на стандарти, и компетентните надзорни и регулаторни органи на ЕС, настоящите усилия на Комисията имат за цел да бъдат проучени внимателно съществуващите мерки и да бъде предложен подходящ подход за осигуряване на подробен надзор на паралелната банкова система, в съчетание с подходаща регулаторна рамка.

В този контекст съществуват пет ключови области, в които Комисията продължава да проучва варианти и следващи стъпки.

7.1. Регулиране на банковия сектор

В тази област се проучват няколко въпроса, като главната цел е:

- за целите на надзора да се „улови“ всеки неуместен опит за прехвърляне на риск към структурите в паралелната банкова система;
- да се анализира начинът за установяване на каналите на експозициите, как да се ограничи прекалената експозиция към структурите в паралелната банкова система и как да се подобрят изискванията за оповестяване на информация от страна на банките относно експозиции към такива структури; както и
- да се гарантира, че регулирането на банките обхваща всички важни дейности.

По-специално се проучват правила за консолидиране, приложими за структурите в паралелната банкова система с цел да се гарантира, че структурите, подкрепяни от банки, са консолидирани по подходящ начин за целите на надзора и съответно попадат напълно в обхвата на цялостната рамка „Базел III“. Също така е уместно да се проучат разликите между счетоводната и пруденциалната консолидация, както и разликите между правните практики. В това отношение си струва да се оцени ефектът от новите Международни стандарти за финансово отчитане (МСФО), по-специално по отношение на структурите в паралелната банкова система.

Що се отнася до експозицията на банките към структурите в паралелната банкова система, съществуват няколко въпроса, които трябва да бъдат проучени по-подробно: i) достатъчно строг ли е режимът за големи експозиции в сегашното банково законодателство, за да се справи успешно с всички експозиции на паралелната банкова система, поотделно и колективно; ii) как да бъде отчетен по ефективен начин финансовият ливъридж в структурите в паралелната банкова система, като например при инвестиционни фондове, и по-специално да бъде ли разширен т.нар. подход за прозрачност, който понастоящем се прилага от някои банки; iii) може ли подходът, определен в „ДКИ II“ по отношение на линиите за ликвидност и кредитните експозиции за инструментите за секюритизация, да се прилага за всички останали

структури в паралелната банкова система; и iv) преглед на изпълнението на равнище национални органи за надзор на подхода за косвена подкрепа.

Съществуващото законодателство на ЕС за банките обхваща само структури, които набират депозити и предоставят кредити. Би могла да бъде проучена възможността да бъде разширен наборът от финансови структури и техните дейности, които са обхванати от настоящото законодателство. Понастоящем Комисията анализира преимуществата от разширяването на обхвата на някои разпоредби в „ДКИ II“, така че да обхванат финансови компании, които не набират депозити и които не попадат в определението, посочено в Регламента относно капиталовите изисквания (РКИ)[15]. Също така в бъдеще това би ограничило възможността за регулаторен арбитраж, осъществяван от структурите, предоставящи кредити.

7.2. Въпроси, свързани с регулирането на управлението на активи

В контекста на паралелната банкова система Комисията следи внимателно развитията на пазарите на борсово търгувани фондове (ETFs) и фондове на паричния пазар (MMFs).

Що се отнася до ETFs, СФС установи възможно несъответствие между ликвидността, предлагана на инвеститорите в ETF, и по-малко ликвидните базови активи. Настоящите дискусии относно регулирането се съсредоточават върху възможния недостиг на ликвидност, качеството на обезпечението, предоставено в случаите на заемане на ценни книжа, и сделките с деривати (суап) между оператори с ETFs и техните контрагенти, и конфликтите на интереси, когато страните по тези сделки са част от една и съща корпоративна група. Някои от тези въпроси не се отнасят само за ETFs, а възникват винаги когато ценни книжа, притежавани от инвестиционен фонд, се дават на заем на други контрагенти, или когато даден фонд участва в сделки с деривати с друг контрагент (например суапове за обща доходност).

В допълнение, предвид на предстоящото приемане през тази година на нови насоки, в момента Европейският орган за ценни книжа и пазари извършва преглед на рамката относно предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа като цяло и по-специално по отношение на евентуалното използване на ETFs. Насоките включват препоръки относно категоризацията на ETFs, оповестяването на информация за инвеститорите и използването на обезпеченията.

Що се отнася до MMFs, основното безпокойството е свързано с рисковете от масово оттегляне на инвеститорите от MMF (т.е. масово едновременно обратно изкупуване от страна на инвеститорите). Подобно масово оттегляне на инвеститорите би могло да засегне сериозно финансовата стабилност. СФС установи, че възможността за масово оттегляне е свързана главно с кредитните и ликвидните рискове, присъщи на портфейла на MMF, както и с метода за остойностяване на активите на MMF. Рисковете от оттегляне нарастват, когато MMFs остойностяват своите активи по метода на амортизираните разходи с цел да запазят стабилна нетна стойност на активите (НСА),

[15] Европейска комисия, Предложение за регламент на Европейския парламент и Съвета относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници, COM(2011) 452 окончателен, 20 юли 2011 г.

дори ако пазарните цени на базовите инвестиции варират, какъвто е случаят с т.нар. MMF с константна НСА. Инвеститорите имат стимул първи да изтеглят средства от тях, когато пазарът е в затруднение, преди НСА да е принудена да намалее.

7.3. Заемане на ценни книжа и споразумения за обратно изкупуване

Друг основен проблем е свързан със заемането на ценни книжа и споразуменията за обратно изкупуване поради факта, че тези дейности могат да бъдат използвани за бързо увеличаване на финансовия ливъридж и представляват основен източник на средства, използвани от някои структури в паралелната банкова система. Понастоящем Комисията и СФС продължават да проучват сегашните практики, да откриват регулаторни слабости в съществуващото законодателство и да анализират несъответствията между правните практики.

Специфичните въпроси, които ще бъдат включени, са: предпазливо управление на обезпеченията, практики на реинвестиране на парични средства, получени срещу обезпечени ценни книжа, повторно използване на обезщетения (повторно ипотекиране), начини за подобряване на прозрачността както на пазарите, така и за надзорните органи, и ролята на пазарната инфраструктура. Комисията е на мнение, че специално внимание заслужава глобалният финансов ливъридж, произтичащ от заемането на ценни книжа, управлението на обезпеченията и транзакциите за обратно изкупуване, за да се гарантира, че надзорните органи разполагат с точна информация, за да оценят този ливъридж, както и с инструментите, с които да го контролират, и за да се избегнат неговите прекалени проциклични въздействия. Накрая, законите за несъстоятелност и тяхното влияние върху обезпеченията следва също да бъдат преразгледани, за да се повиши международната последователност и да се подобрят счетоводните практики за такива сделки.

7.4. Секюритизация

Важно ще бъде да се провери дали мерките в областта на секюритизацията, представени по-горе в настоящата зелена книга, са били ефективни за разрешаване на проблемите, свързани с паралелната банкова система.

В допълнение, в момента Комисията проучва въпроса как подобни мерки могат да бъдат взети в други сектори. Главните въпроси засягат прозрачността, стандартизацията, изискванията за задържане и счетоводните изисквания. За тази цел службите на Комисията и Комисията по ценните книжа и фондовите борси на САЩ започнаха да сравняват правилата за секюритизация в ЕС и САЩ, които споделят общата цел за по-сигурни и по-стабилни практики в тази област. Поставено беше и началото на съвместната работа с Международната организация на комисиите по ценни книжа (IOSCO), в координация с Базелския комитет за банков надзор (BCBS), за подпомагане на СФС в разработването на препоръки в областта на политиката, които трябва да бъдат представени до юли 2012 г. и в които ще се съдържа изискването към всички правни практики да бъдат приети сравними и съвместими рамки.

7.5. Други структури в паралелната банкова система[16]

Освен това СФС и ЕС работят допълнително в областта на другите структури в паралелната банкова система с цел да: i) бъде съставен списък със структурите, които биха могли да бъдат включени в него; ii) да се провери съответствието между съществуващите регулаторни и надзорни режими; iii) да бъдат установени слабостите в тези режими; и iv) да бъдат направени предложения, където е необходимо, за допълнителни пруденциални мерки за тези структури.

Събирането на данни е друг въпрос, на който трябва да се обърне внимание, тъй като е възможно някои национални надзорни органи да не разполагат с необходимите правомощия за събиране на данни относно всички структури в паралелната банкова система. Комисията и европейските надзорни органи ще се консултират с националните надзорни органи, за да се направи оценка на ситуацията. В зависимост от резултатите, може да е налице основание за възприемане на законодателен подход на европейско равнище. В съответствие с работата на СФС, свързана с непълнотата на данните, може също така да е от полза надзорните органи да получат правомощия за събиране и обмен на данни в световен мащаб. В този контекст би било уместно да бъде въведен идентификационен номер за юридически лица (ЕНЮЛ)[17].

Както беше посочено в зелената книга от 20 октомври 2010 г.[18], Комисията ще предприеме и допълнителни усилия в областта на оздравяването на другите финансови структури. Това ще включва проучване на естеството на рисковете за финансовата стабилност, породени от различни небанкови структури, и на необходимостта от подходящи мерки за оздравяване. В този контекст ще бъдат взети предвид няколко паралелни банковите структури, посочени в настоящата зелена книга.

Накрая, Комисията смята, че трябва да бъде направен допълнителен анализ, за да се провери дали новата рамка „Платежоспособност II“ ще бъде напълно ефективна в разрешаването на всички въпроси, свързани със застрахователните и презастрахователните дружества, които извършват дейности, подобни на дейностите в паралелната банкова система.

Въпроси:

л) Съгласни ли сте с анализа на въпросите, включени в петте основни области, в които Комисията продължава да проучва варианти за действие?

м) Смятате ли, че трябва да бъдат включени и други въпроси? Ако отговорът е положителен, какви да бъдат те?

[16] Вж. бележка под линия 2 за списък на други структури в паралелната банкова система.

[17] ЕНЮЛ е глобален стандарт, който ще улесни управлението на риска и макропруденциалния надзор и ще повиши, качеството на данните. СФС състави експертна група, която да координира работата в регулаторната общност в световен план за изготвянето на препоръки за подходящата рамка за управление за един международен ЕНЮЛ.

[18] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0579:FIN:BG:PDF

н)	Какви изменения в сегашната регулаторна рамка на ЕС са необходими, ако има такива, за да бъде намерен ефективен отговор на рисковете и проблемите, описани по-горе?
о)	Какви други мерки следва да се обмислят (като например засилен мониторинг или необвързващи мерки)?

8. КАКВИ СА СЛЕДВАЩИТЕ СТЪПКИ, КОИТО ЕС ВЪЗНАМЕРЯВА ДА ПРЕДПРИЕМЕ?

Въз основа на резултатите от настоящата консултация и работата на Съвета по икономически и финансови въпроси (ESRB), Европейския банков орган (ЕВА), Европейския орган за ценни книжа и пазари (ЕОЦКП) и Европейския орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване (EIOPA) Комисията ще вземе решение относно подходящи последващи действия по въпросите, свързани с паралелната банкова система, представени в настоящата зелена книга, включително, ако това е уместно, относно законодателни мерки. Комисията ще продължи да участва в текущата международна дейност, в това число тя ще продължи да гарантира, че внимание се обръща на въпросите, свързани с равните условия за конкуренция. Евентуалните последващи мерки от регулаторно естество ще бъдат съпроводени със задълбочена оценка на евентуалните последици от тях и ще отчетат резултатите от работата на експертната група на високо равнище за структурни реформи в банковата система, която Комисията неотдавна създаде[19]. След публикуването на доклада на експертната група, ако е уместно, Комисията ще прецени дали са необходими допълнителни консултации по подбрани теми.

Комисията приканва заинтересованите страни да изпратят своите мнения по въпросите, засегнати в настоящата зелена книга, и по-специално да отговорят на въпросите по-горе. В допълнение Комисията ще организира публична конференция относно паралелната банкова система в Брюксел на 27 април 2012 г., на която ще бъдат поканени всички заинтересовани страни.[20]

Получените отговори ще бъдат публикувани на уебсайта на Комисията, освен ако изрично не бъде поискано те да бъдат третирани поверително. Освен това Комисията ще публикува обобщение на резултатите от консултацията.

Заинтересованите страни могат да изпращат своите мнения до 1 юни 2012 г. на следния електронен адрес: 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