EIROPAS KOMISIJA

Briselē, 19.3.2012.
COM(2012) 102 final

ZAĻĀ GRĀMATA

PAR PARALĒLO BANKU SISTĒMU

(Dokuments attiecas uz EEZ)

1. IEVADS

2008. gada krīze, kuras pamatā bija finanšu pakalpojumi, ietekmēja visu pasauli, atklājot virkni trūkumu, tostarp regulatīvās nepilnības, neefektīvu uzraudzību, tirgu nepārredzamību un pārāk sarežģītus produktus. Krīzes novēršanas pasākumi ir veikti starptautiskā līmenī, tos koordinējot ar G20 valstu un Finanšu stabilitātes padomes (FSP) starpniecību.

Īstenojot G20 valstu saistības, Eiropas Savienība ir uzņēmusies līdera lomu. Saskaņā ar ES finanšu reformas plānu Savienība ir guvusi ievērojamus panākumus, īstenojot reformas, kas attiecas uz G20 valstu saistībām. Lielākā daļa reformu pašlaik ir likumdošanas procesā. Konkrētāk, būtisks sasniegums ir Padomes un Parlamenta nesen pieņemtie nozīmīgie tiesību akti par ārpusbiržas atvasinātajiem finanšu instrumentiem. Turklāt notiek sarunas par pasākumiem saistībā ar pārstrādātām kapitāla prasībām banku nozarē. Kopumā reformas nodrošinās ES vajadzīgos instrumentus, lai garantētu, ka finanšu sistēma, tās iestādes un tirgi tiek pienācīgi uzraudzīti. Stabilāki un atbildīgāki finanšu tirgi ir priekšnosacījums izaugsmei un tādas uzņēmējdarbības vides radīšanai, kas ļauj uzņēmumiem uzplaukt, nodarboties ar jaunradi un paplašināt savu darbību. Tas savukārt palielina iedzīvotāju pārliecību un uzticību.

Taču arvien palielinās nebanku kreditēšanas jeb paralēlās banku sistēmas aktivitāte, kas līdz šim nav bijusi uzraudzības regulējuma un uzraudzības galvenās uzmanības lokā. Paralēlā banku sistēma pilda svarīgu funkciju kopējā finanšu sistēmā. Piemēram, tā rada finansējuma papildu avotus un piedāvā ieguldītājiem alternatīvu banku noguldījumiem. Bet tā var arī radīt iespējamus draudus ilgtermiņa finansiālajai stabilitātei.

Reaģējot uz G20 valstu aicinājumiem, kas tika izteikti 2010. gadā Seulā un 2011. gadā Kannās, FSP pašlaik izstrādā ieteikumus šīs jomas pārraudzībai un regulējumam.

FSP paveiktais liecina, ka paralēlās banku sistēmas iestāžu negaidīts bankrots var radīt sistēmisku risku, gan tieši, gan ar to piesaisti tradicionālajai banku sistēmai. FSP arī piemin, ka, kamēr vien uz šādām darbībām un sabiedrībām attiecas mazāk strikts regulējuma un uzraudzības līmenis nekā uz pārējo finanšu sektora daļu, pastiprināts banku pakalpojumu regulējums varētu izraisīt ievērojamas banku pakalpojumu daļas pārbīdi ārpus tradicionālās banku sistēmas robežām, paralēlās banku sistēmas virzienā.

Ņemot vērā iepriekš minēto, Komisija uzskata, ka paralēlās banku sistēmas pakalpojumu un sabiedrību radīto problēmu analīze ir prioritāra. Mērķis ir aktīvi piedalīties šajā pasaules mēroga diskusijā un to attīstīt tālāk, turpināt palielināt Savienības finanšu sistēmas noturīgumu un garantēt, ka visi finansiālie pasākumi ir vērsti uz ekonomiskās augsmes nodrošināšanu. Tādēļ šīs zaļās grāmatas mērķis ir izvērtēt pašreizējo situāciju un izklāstīt iesākto situācijas analīzi, lai radītu iespēju plašāk apspriesties ar ieinteresētajām personām.

2. STARPTAUTISKAIS KONTEKSTS

Seulas sammitā 2010. gadā novembrī G 20 valstu līderi konkretizēja dažus jautājumus finanšu sektorā, kam vēl jāpievērš uzmanība. Viņi uzsvēra "paralēlās banku sistēmas regulējuma pastiprināšanu un uzraudzību" kā vienu no šiem jautājumiem un noteica prasību FSP sadarbībā ar citām starptautiskajām standartu organizācijām izstrādāt ieteikumus nolūkā stiprināt paralēlās banku sistēmas pārraudzību un regulējumu.

Atbildot uz to, 2011. gada 27. oktobrī FSP publiskoja ziņojumu[1] par paralēlās banku sistēmas pārraudzības un regulējuma pastiprināšanu.

Balstoties uz šo ziņojumu un 2011. gada novembrī G 20 valstu sammitā Kannās izteikto aicinājumu turpināt uzsākto darbu, FSP ir arī noteikusi piecus darba virzienus, kuros jautājumus paredzēts analizēt sīkāk un izstrādāt efektīvus politikas ieteikumus. Šie darba virzieni ir: (i) Bāzeles Banku uzraudzības komiteja (BCBS) strādās, lai noteiktu, kā turpmāk regulēt sadarbību starp bankām un paralēlās banku sistēmas sabiedrībām, un sniegs ziņojumu 2012. gada jūlijā; (ii) Starptautisko Vērtspapīru komisiju organizācija (IOSCO) izstrādās regulējumu tam, lai samazinātu naudas tirgus fondu (MMF) sistēmiskos riskus (tostarp "noguldītāju panikai" līdzīgus riskus), un sniegs ziņojumu 2012. gada jūlijā; (iii) IOSCO ar BCBS palīdzību izvērtēs pašreizējās vērtspapīrošanas prasības un 2012. gada jūlijā sniegs jaunus politikas ieteikumus; (iv) FSP apakšgrupa analizēs citu paralēlās banku sistēmas sabiedrību regulējumu[2] un sniegs ziņojumu 2012. gada septembrī; un (v) cita FSP apakšgrupa strādās pie jautājumiem, kas saistīti ar vērtspapīru aizdevumiem un repo darījumiem un sniegs ziņojumu 2012. gada decembrī. Šajos virzienos strādās ES un citas lielas jurisdikcijas, tostarp ASV, Ķīna un Japāna, kurās arī tiek apsvērts piemērotākais regulējums.

3. KAS IR PARALĒLĀ BANKU SISTĒMA?

FSP 2011. gada oktobra ziņojums ir pirmais visaptverošais starptautiskais dokuments, kas attiecas uz paralēlo banku sistēmu. Tajā pievērsta uzmanība šādām tēmām: (i) paralēlās banku sistēmas kontroles un regulējuma principu definēšana; (ii) kartēšanas procesa uzsākšana ar mērķi noteikt un novērtēt paralēlās banku sistēmas sistēmiskos riskus un (iii) iespējamo regulatīvo pasākumu apjoma noteikšana.

Šajā ziņojumā FSP paralēlo banku sistēmu definēja kā "kredītu starpniecības sistēmu, kurā iesaistītas sabiedrības un darbības ārpus tradicionālās banku sistēmas". Atbilstoši šai definīcijai, paralēlā banku sistēma balstās uz diviem pīlāriem.

Pirmkārt, uz sabiedrībām, kas darbojas ārpus tradicionālās banku sistēmas un ir iesaistītas vienā no šādām darbībām:

- tās pieņem līdzekļus, kas pēc būtības līdzīgi noguldījumiem;
- tās veic saistību termiņa un/vai likviditātes konversiju;
- tās veic kredītriska novirzīšanu; un
- tās izmanto tieši vai netieši piesaistītus līdzekļus.

Otrkārt, uz darbībām, kas var būt nozīmīgs nebanku sabiedrību finansējuma avots. Šīs darbības ietver vērtspapīrošanu, vērtspapīru aizdevumus un repo darījumus.

Ņemot to vērā, Komisija pašlaik savā analīzē koncentrējas uz turpmāk minētajām iespējamām paralēlās banku sistēmas sabiedrībām un darbībām. Uzskaitījums nav visaptverošs, jo paralēlās banku sistēmas sabiedrības un darbības var ļoti ātri mainīties.

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

[2] Citas paralēlās banku sistēmas sabiedrības ir visas tās, kas uzskaitītas ierāmētajā teksta daļā, izņemot MMF.

Paralēlās banku sistēmas iespējamās sabiedrības un darbības, kuras pašlaik analizē Komisija

Sabiedrības:

- īpašam nolūkam dibinātas sabiedrības, kas veic likviditātes un/vai saistību termiņu konversiju, piemēram, tādas vērtspapīrošanas sabiedrības kā ar aktīviem nodrošinātu komerciālu vērtspapīru emisijas sabiedrības (ABCP conduits), īpašas ieguldījumu sabiedrības (SIV) un citas īpašam nolūkam dibinātas sabiedrības (SPV);

- naudas tirgus fondi (MMF) un citi ieguldījumu fondu veidi vai produkti ar noguldījumiem līdzīgām īpašībām, kas tos pakļauj masveida dzēšanas pieprasījumu ("noguldītāju panikas") riskam;

- ieguldījumu fondi, kas izsniedz kredītus vai izmanto piesaistītos līdzekļus, tostarp biržā tirgoti fondi (ETF);

- finanšu uzņēmumi un vērtspapīru sabiedrības, kas izsniedz kredītus vai kredītu garantijas, vai veic likviditātes un/vai saistību termiņu konversiju un nav pakļautas tādam regulējumam kā bankas; un

- apdrošināšanas un pārapdrošināšanas sabiedrības, kas emitē vai garantē kredītproduktus.

Darbības:

- vērtspapīrošana; un

- vērtspapīru aizdevumi un repo darījumi.

FSP lēš, ka paralēlās banku sistēmas kopējais apjoms pasaulē 2010. gadā bija aptuveni EUR 46 triljoni, bet 2002. gadā tas bija EUR 21 triljons. Tas veido 25–30 % no kopējās finanšu sistēmas apjoma un pusi no banku aktīvu apjoma. ASV šī daļa ir vēl lielāka, un tur šis apjoms tiek lēsts 35 % līdz 40 % apmērā. Taču saskaņā ar FSP aplēsēm citu nebanku finanšu starpnieku Eiropā izvietoto aktīvu procentuālā daļa kopējā pasaules paralēlajā banku sistēmā ir ievērojami pieaugusi laikposmā no 2005. gada līdz 2010. gadam, bet ASV izvietoto aktīvu daļa ir samazinājusies. Pasaules mērogā šo aktīvu daļa, kas ir Eiropas jurisdikciju turējumā, ir palielinājusies no 10 % līdz 13 % Apvienotās Karalistes starpniekiem, no 6 % līdz 8 % Nīderlandes starpniekiem, no 4 % līdz 5 % Vācijas starpniekiem un no 2 % līdz 3 % Spānijas starpniekiem. Francijas un Itālijas starpnieku daļa kopējos paralēlās banku sistēmas aktīvos ir nemainīga, proti, 6 % un 2 %.

Jautājumi

a) Vai jūs piekrītat ierosinātajai paralēlās banku sistēmas definīcijai?

b) Vai jūs piekrītat šim paralēlās banku sistēmas sabiedrību un darbību pagaidu uzskaitījumam? Vai būtu jāanalizē vēl citas sabiedrības un/vai darbības? Ja jā, tad kuras?

4. KĀDI IR AR PARALĒLO BANKU SISTĒMU SAISTĪTIE RISKI UN IEGUVUMI?

Paralēlās banku sistēmas pakalpojumi var veidot lietderīgu finanšu sistēmas daļu, jo tie izpilda kādu no šīm funkcijām: (i) tie piedāvā ieguldītājiem alternatīvu banku noguldījumiem; (ii) tie efektīvāk novirza resursus noteiktām vajadzībām, jo ir specializētāki; (iii) tā ir finansējuma alternatīva reālajai ekonomikai, kas ir jo īpaši noderīgi, kad tradicionālā banku vai tirgus sistēma uz laiku nedarbojas; un (iv) tā ir potenciāla riska diversifikācijas iespēja ārpus banku sistēmas.

Taču paralēlās banku sistēmas sabiedrības un darbības var radīt arī virkni risku. Daži no šiem riskiem var būt sistēmiski, jo sevišķi paralēlās banku sistēmas sabiedrību un darbību sarežģītības dēļ; to vairākjurisdikciju ietekmes un vērtspapīriem un fondu tirgiem raksturīgās mobilitātes dēļ; un paralēlās banku sistēmas un darbību sasaistes dēļ ar tradicionālo banku sistēmu.

Šos riskus iespējams sagrupēt šādi.

(i) Noguldījumiem līdzīgas finansējuma struktūras var izraisīt "noguldītāju paniku".

Paralēlās banku sistēmas darbības ir pakļautas līdzīgiem finanšu riskiem kā bankas, bet tām nav noteikti banku regulējumam un uzraudzībai līdzvērtīgi ierobežojumi. Piemēram, atsevišķas paralēlās banku sistēmas darbības tiek finansētas no īstermiņa līdzekļiem, kas ir pakļauti riskam, ka klienti var pēkšņi un masveidā pieprasīt atpakaļ savus līdzekļus.

(ii) Aizņemto līdzekļu pārmērīga, slēpta uzkrāšanās.

Pārmērīgs aizņemto līdzekļu īpatsvars var palielināt finanšu sektora nestabilitāti un būt sistēmiskā riska avots. Paralēlās banku sistēmas darbībās var būt augsts aizņemto līdzekļu īpatsvars, kas rodas no nodrošinājuma finansējuma vairākkārtējas izmantošanas, ko neierobežo regulējums un uzraudzība.

(iii) Noteikumu apiešana un regulatīvā arbitrāža.

Sadalot tradicionālo kredītu starpniecības procedūru juridiski neatkarīgās struktūrās, kas sadarbojas sava starpā, paralēlo banku sistēmu iespējams izmatot, lai izvairītos no regulējuma un uzraudzības, kas attiecas uz tradicionālajām bankām. Šāda regulējuma sadrumstalotība rada risku, ka finanšu sistēmā kopumā varētu notikt "pielīdzināšanās zemākajam", ja bankas un citi finanšu starpnieki mēģinās atdarināt paralēlās banku sistēmas sabiedrības vai pārcelt noteiktas darbības uz ārējām sabiedrībām. Piemēram, darbībām, ar kurām apgāja kapitāla un grāmatvedības noteikumus un novirzīja riskus ārpus banku uzraudzības jomas, bija būtiska loma 2007./2008. gada krīzes izraisīšanā.

(iv) Negaidīti bankroti, kas ietekmē banku sistēmu.

Paralēlās banku sistēmas darbības bieži vien ir cieši saistītas ar tradicionālo banku nozari. Jebkurš bankrota gadījums var izraisīt negatīvās ietekmes izplatīšanos un blakusefektus. Vairāku nenoteiktību izraisošu apstākļu ietekmē riskus, ko uzņemas paralēlā banku sistēma, iespējams viegli novirzīt uz tradicionālo banku nozari, izmantojot virkni iespēju: a) tiešu aizņemšanos no banku sistēmas un banku iespējamās saistības (kredīta kvalitātes uzlabojumi un kredītlīnijas) un b) aktīvu masveida pārdošanu, kas ietekmē finanšu un reālo aktīvu cenas.

Jautājumi

c) Vai jūs piekrītat, ka paralēlā banku sistēma var pozitīvi ietekmēt finanšu sistēmu? Vai šīm darbībām ir kāda cita pozitīva ietekme, ko vajadzētu saglabāt un sekmēt arī turpmāk?

d) Vai jūs piekrītat to veidu aprakstam, kuros paralēlās banku sistēmas darbības rada jaunus riskus vai novirza tos uz citām finanšu sistēmas daļām?

e) Vai būtu jāņem vērā arī citi veidi, kādos paralēlās banku sistēmas darbības rada jaunus riskus vai novirza tos uz citām finanšu sistēmas daļām?

5. KĀDAS IR PROBLĒMAS, AR KURĀM SASKARAS UZRAUDZĪBAS UN REGULATĪVĀS IESTĀDES?

Ņemot vēra uzskaitītos iespējamos riskus, ir būtiski, ka uzraudzības un regulatīvās iestādes apsver, kā vislabāk risināt ar paralēlās banku sistēmas sabiedrībām un darbībām saistītās problēmas. Taču šis uzdevums saistīts ar vairākiem sarežģījumiem.

Pirmkārt, attiecīgajām iestādēm jāapzina un jāpārrauga šīs sabiedrības un to darbības. ES teritorijā lielākajai daļai valstu iestāžu ir atbilstoša pieredze, un Eiropas Centrālā banka (ECB), Eiropas Banku iestāde (EBI), Eiropas Vērtspapīru un tirgu iestāde (EVTI), Eiropas Apdrošināšanas un fondēto pensiju iestāde (EIOPA) un Eiropas Sistēmisko risku kolēģija (ESRK) ir sākušas uzkrāt kompetenci attiecībā uz paralēlo banku sistēmu. Taču joprojām ir nepieciešams ievākt trūkstošos datus par banku un nebanku finanšu iestāžu savstarpējo sasaisti visā pasaulē. Tādēļ ES varētu rasties nepieciešamība nodrošināt pastāvīgus procesus nolūkā ievākt un ES uzraudzības iestāžu, Komisijas, ECB un citu centrālo banku līmenī apmainīties ar informāciju par apzināšanas un uzraudzības praksi. Būs vajadzīga cieša sadarbība starp šīm iestādēm, lai dalītos ar informāciju un savlaicīgi konstatētu problēmas. Valstu uzraudzības iestādēm var būt nepieciešamas arī jaunas īpašas pilnvaras.

Otrkārt, iestādēm jānosaka pieeja paralēlās banku sistēmas sabiedrību uzraudzībai. Komisija uzskata, ka tai (i) jānotiek atbilstošā līmenī, proti, valstu vai Eiropas līmenī; (ii) jābūt proporcionālai; (iii) jāņem vērā esošā uzraudzības kapacitāte un kompetence; un (iv) jābūt integrētai makrouzraudzības sistēmā. Attiecībā uz pēdējo iestādēm jāspēj izprast slēptās kredīta starpniecības ķēdes, pienācīgi izvērtēt to sistēmisko svarīgumu, ņemt vērā jaunu produktu vai darbību makrouzraudzības aspektus un izsekot līdzi paralēlās banku sistēmas sasaistei ar pārējo finanšu sektora daļu.

Treškārt, tā kā ar paralēlo banku sistēmu saistītās problēmas var prasīt uzraudzības regulējuma jomas un veida paplašināšanu, ir vajadzīgi atbilstoši regulatīvie risinājumi. Jau pieminētajā FSP ziņojumā ir ierosināti daži vispārīgi principi, kuri regulatīvajām struktūrām būtu jāpiemēro paralēlās banku sistēmas regulatīvo pasākumu izstrādē un īstenošanā. FSP ierosina, ka regulatīvajiem pasākumiem vajadzētu būt konkrētiem, proporcionāliem, progresīviem, adaptējamiem un efektīviem, turklāt tiem jāiemēro novērtējums un pārskatīšana. Komisija uzskata, ka iestādēm būtu jāņem vērā šie augsta līmeņa principi. Komisija arī uzskata, ka katram sabiedrību un/vai darbību veidam vajadzīga īpaša pieeja. Tam būs vajadzīga pareizā līdzsvara noteikšana starp trijām savstarpēji papildinošām iespējām: (i) netiešs regulējums (regulējums, kas attiecas uz saiknēm starp banku sistēmu un paralēlās banku sistēmas sabiedrībām); (ii) piemērots pašreizējā regulējuma paplašinājums vai pārskatīšana; un (iii) jauns regulējums, kas attiecas tieši uz paralēlās banku sistēmas iestādēm un darbībām. Šajā sakarībā jāapsver arī alternatīvi vai papildinoši neregulatīvi pasākumi.

Jautājumi

f) Vai jūs piekrītat, ka ir vajadzīga paralēlās banku sistēmas sabiedrību ciešāka kontrole un regulējums?

g) Vai jūs piekrītat ierosinājumiem par attiecīgo sabiedrību un darbību apzināšanu un kontroli? Vai jūs domājat, ka ES būtu vajadzīgas pastāvīgas procedūras nolūkā ES uzraudzības iestāžu, Komisijas, ECB un citu centrālo banku līmenī ievākt un apmainīties ar informāciju par apzināšanas un uzraudzības praksi?

h) Vai jūs piekrītat iepriekš izklāstītajiem paralēlās banku sistēmas uzraudzības vispārīgajiem principiem?

i) Vai jūs piekrītat iepriekš izklāstītajiem regulatīvo darbību vispārīgajiem principiem?

j) Kādi pasākumi būtu jāparedz, lai nodrošinātu starptautisku konsekvenci saistībā ar paralēlo banku sistēmu un izvairītos no pasaules regulatīvās arbitrāžas pasaules līmenī?

6. KĀDI REGULATĪVIE PASĀKUMI ATTIECAS UZ PARALĒLO BANKU SISTĒMU ES?

ES pašlaik tiek izmantotas visas trīs šīs zaļās grāmatas iepriekšējā iedaļā uzskaitītās iespējamās regulatīvās pieejas, un to kopsavilkums sniegts turpinājumā. Vairāki tiesību aktu priekšlikumi, kas attiecas uz paralēlās banku sistēmas sabiedrībām un darbībām, ir jau spēkā vai pašlaik tiek apspriesti Eiropas Parlamentā un Padomē. Dažās dalībvalstīs papildus ir spēkā arī valsts līmeņa noteikumi tādu finanšu sabiedrību un darbību pārraudzībai, kuras netiek regulētas ES līmenī.

6.1. Netiešs paralēlās banku sistēmas regulējums ar banku un apdrošināšanas regulējuma starpniecību

ES ir netieši veikusi būtiskus pasākumus, lai risinātu ar paralēlo banku sistēmu saistītās problēmas, ko radījušas vērtspapīrošanas struktūras, kas izveidotas, lai apietu esošās kapitāla prasības un citus tiesību aktus:

- ES banku kapitāla prasību direktīvas pārskatīšana 2009. gadā (t.s. Kapitāla prasību direktīva jeb KPD II)[3], kura dalībvalstīm bija jātransponē tiesību aktos līdz 2010. gada oktobrim, nosaka, ka gan vērtspapīroto aktīvu iniciatori, gan sponsori saglabā būtisku daļu no parakstītajiem riskiem; direktīvā tika pastiprināti arī noteikumi attiecībā uz likviditāti un kredītu riska darījumiem ar vērtspapīrošanas sabiedrībām. Iepriekšējie noteikumi ļāva bankām izvairīties no kapitāla rezerves paredzēšanas attiecīgajiem riskiem;
- grozījumi, kas stājās spēkā līdz ar direktīvas pārskatīšanu 2010. gadā (t.s. KPD III)[4], vēl vairāk pastiprināja kapitāla prasības atbilstoši BCBS 2009. gada jūlijā publicētajiem ieteikumiem. Kopš 2011. gada decembra uz bankām attiecas papildu informācijas atklāšanas prasība, ka arī prasība nodrošināt ievērojami lielāku kapitālu, lai segtu riskus, kad tās iegulda sarežģītos atkārtotas vērtspapīrošanas darījumos. Direktīvā ietverts arī noteikums dalībvalstu kompetentajām iestādēm, veicot atsevišķu banku riska novērtējumu atbilstīgi Bāzeles/KPD sistēmas 2. pīlāram, ņemt vērā reputācijas risku, kas var rasties no sarežģītām vērtspapīrošanas struktūrām vai produktiem[5]; pēdējā direktīvas pārskatīšanas priekšlikumā (tā sauktajā KPD IV)[6] Komisija ir ierosinājusi no 2015. gada ieviest īpašas likviditātes prasības, tostarp likviditātes prasības SPV, ka arī citiem produktiem vai pakalpojumiem, kas saistīti ar bankas reputācijas risku; un
- Komisija 2011. gada novembrī deva savu piekrišanu grozījumiem Starptautiskajos finanšu pārskatu standartos (SFPS), lai uzlabotu informācijas atklātības prasības, kas saistītas ar finanšu aktīvu nodošanu (attiecībā uz 7. SFPS)[7]. Komisija arī analizē jaunos standartus, kas attiecas uz konsolidāciju (attiecībā uz 10. SFPS, 11. SFPS un 12. SFPS). Šo standartu mērķis ir uzlabot vērtspapīrošanas sabiedrību konsolidāciju un konsolidācijas prasības, kas attiecas uz nekonsolidētu dalību tādās "strukturētās sabiedrībās" kā vērtspapīrošanas sabiedrības vai ar aktīviem nodrošinātā finansējumā.

---

[3] Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 16. septembra Direktīva 2009/111/EK, ar ko groza Direktīvu 2006/48/EK, Direktīvu 2006/49/EK un Direktīvu 2007/64/EK attiecībā uz bankām, kuras saistītas ar galvenajām iestādēm, dažiem pašu kapitāla posteņiem, lieliem riska darījumiem, uzraudzības pasākumiem un krīzes pārvaldību, OV L 302, 17.11.2009., 97.–119. lpp.

[4] Eiropas Parlamenta un Padomes 2010. gada 24. novembra Direktīva 2010/76/ES, ar ko groza Direktīvu 2006/48/EK un Direktīvu 2006/49/EK attiecībā uz kapitāla prasībām, kas piemērojamas tirdzniecības portfelim un atkārtotai vērtspapirizācijai, un attiecībā uz atalgojuma politikas uzraudzības pārbaudi, OV L 329, 14.12.2010., 3.–35. lpp.

[5] Skat. V pielikuma 8. punktu Direktīvā 2006/48/EK, kas grozīta ar Direktīvu 2009/111/EK.

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

[7] Komisijas 2011. gada 22. novembra Regula (ES) Nr. 1205/2011, ar kuru groza Regulu (EK) Nr. 1126/2008, ar ko pieņem noteiktus starptautiskos grāmatvedības standartus saskaņā ar Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (EK) Nr. 1606/2002, attiecībā uz 7. starptautisko finanšu pārskatu standartu (SFPS). Dokuments attiecas uz EEZ.

Apdrošināšanas nozarē saskaņā ar noteikumiem, ar ko īsteno "Maksātspēja II" pamatdirektīvu[8] ("Maksātspēja II") attiecībā uz apdrošināšanas un pārapdrošināšanas sabiedrībām, kas iegulda vērtspapīrošanas produktos, Komisija plāno šādu produktu iniciatoriem un sponsoriem noteikt prasību par riska atskaitījumiem, kas līdzīgi tiem, kas noteikti bankām adresētajos tiesību aktos.

6.2. Pašreizējā uzraudzības regulējuma paplašināšana, lai iekļautu paralēlās banku sistēmas darbības

Pašreizējā regulējuma apjoms ir paplašināts tā, lai tas attiektos uz jaunam sabiedrībām un darbībām un tam būtu plašāks tvērums, lai novērstu bažas saistībā ar sistēmisko risku un apgrūtinātu turpmāku regulatīvo arbitrāžu.

Tā ir pieeja, kas izvēlēta attiecībā uz ieguldījumu sabiedrībām. Uz tām attiecas režīms, kas noteikts Finanšu instrumentu tirgu direktīvā (MiFID)[9]. Pārskatot šo sistēmu, Komisija 2011. gada 20. oktobrī iesniedza pārskatītas regulas un direktīvas priekšlikumus ar mērķi paplašināt sistēmas tvērumu (piemēram, lai aptvertu visus darījumus ar mazu laika intervālu un attiecinātu MiFID uz lielāku skaitu atvasināto preču instrumentu ieguldījumu sabiedrību), palielināt ar pašu kapitālu nesaistīto instrumentu pārskatāmību (kas uzlabos spēju noteikt riskus, kas rodas no paralēlās banku sistēmas) un uzticēt kompetentajām valstu iestādēm un EVTI paplašinātas un proaktīvas iejaukšanās pilnvaras, kas tām nodrošinās spēju kontrolēt un samazināt riskus, kas rodas no paralēlās banku sistēmas. MiFID tieši nenosaka kapitāla prasības sabiedrībām, uz ko tā attiecas. Taču tajā ir ietverta atsauce uz Kapitāla prasību direktīvu, tādējādi paredzot banku uzraudzības regulējumam līdzīgu regulējumu sabiedrībām, kas veic paralēlās banku sistēmas darbības.

6.3. Tiešs dažu paralēlās banku sistēmas darbību regulējums

ES jau ir pieņēmusi arī pasākumus, lai tieši regulētu paralēlās banku sistēmas sabiedrības un darbības.

Ciktāl tas attiecas uz ieguldījumu sabiedrībām, Alternatīvo ieguldījumu fondu pārvaldnieku direktīva (AIFMD)[10] jau skar virkni jautājumu, kas attiecas uz paralēlo banku sistēmu, ja saskaņā ar AIFMD attiecīgās sabiedrības ir uzskatāmas par alternatīvajiem ieguldījumu fondiem. Aktīvu pārvaldniekiem šobrīd ir noteikta prasība uzraudzīt likviditātes riskus un izmantot likviditātes pārvaldības sistēmu. Ņemot vērā jaunās aizņemtā kapitāla īpatsvara aprēķina un pārskatu sniegšanas prasības, tādas darbības kā repo darījumu līgumi vai vērtspapīru aizdevumi kļūs kompetentajām iestādēm vieglāk uzraugāmas.

---

[8] Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 25. novembra Direktīva 2009/138/EK par uzņēmējdarbības uzsākšanu un veikšanu apdrošināšanas un pārapdrošināšanas jomā, OV L 335/1, 17.12.2009.

[9] Eiropas Parlamenta un Padomes 2004. gada 21. aprīļa Direktīva 2004/39/EK, kas attiecas uz finanšu instrumentu tirgiem, OV L 145, 30.4.2004., 1.–44. lpp.

[10] Eiropas Parlamenta un Padomes 2011. gada 8. jūnija Direktīva 2011/61/ES par alternatīvo ieguldījumu fondu pārvaldniekiem un par grozījumiem Direktīvā 2003/41/EK, Direktīvā 2009/65/EK, Regulā (EK) Nr. 1060/2009 un Regulā (ES) Nr. 1095/2010, OV L 174, 1.7.2011., 1. lpp.

Kas attiecas uz MMF un ETF, šie fondi var būt aptverti jau spēkā esošajos tiesību aktos par pārvedamu vērtspapīru kolektīvu ieguldījumu uzņēmumiem (PVKIU).[11]Turklāt EVTI ir izstrādājusi pamatnostādnes, kas stājās spēkā 2011. gada 1. jūlijā[12]. Šajās pamatnostādnēs iekļauti ieteikumi šiem fondiem ierobežot pieļaujamos ieguldījumus, ierobežot vidējo svērto dzēšanas termiņu un katru dienu veikt neto aktīvu vērtības aprēķinu.

Kredītreitingu aģentūrām (KRA) nav piesaistīto līdzekļu, līdz ar to tās tieši neiesaistās saistību termiņu konversijā. Taču tām ir svarīga loma kredītu starpniecības ķēdē, jo tās nosaka reitingus produktiem un sabiedrībām. ES teritorijā KRA strikti regulē un uzrauga EVTI[13]. Turklāt Komisija ir ierosinājusi papildu tiesību aktus nolūkā kredītreitingu procesu padarīt stingrāku[14].

Visbeidzot, attiecībā uz apdrošināšanas nozari direktīvā "Maksātspēja II" ir skarta virkne jautājumu saistībā ar paralēlo banku sistēmu, jo attiecīgajā dokumentā ietverts visaptverošs regulējums, kas koncentrējas uz riska un ekonomisko pieeju, ko papildina striktas riska pārvaldības prasības, tostarp "piesardzības principa" prasības ieguldījumiem. Konkrētāk, tas attiecas uz kredīta riskiem kapitāla prasībās; tas nosaka kopējās bilances pieeju, ja uz visām sabiedrībām un riska darījumiem attiecas uzraudzība grupas līmenī; un attiecība uz kredītrisku tas ir tikpat strikts kā KPD IV. "Maksātspēja II" ir iekļauta arī prasība dalībvalstīs paredzēt apdrošināšanas SPV izveidošanas atļaujas. Sīkāki noteikumi, kuri pašlaik tiek apsvērti un ar kuriem ieviesīs "Maksātspēja II", aptvers atļaujas un pašreizējās regulatīvās vajadzības, kas saistītas ar apdrošināšanas SPV maksātspēju, pārvaldību un pārskatu sniegšanu.

Jautājumi

k) Kāds ir jūsu viedoklis par pašreizējiem pasākumiem, kurus jau veic ES līmenī, lai risinātu ar paralēlo banku sistēmu saistītos jautājumus?

7. ATKLĀTIE JAUTĀJUMI

Lai gan netiešie, paplašinātie un tiešie regulatīvie pasākumi, kas izklāstīti iepriekš, skar lielu daļu jautājumu, kas saistīti ar paralēlās banku sistēmas sabiedrībām un darbībām, joprojām ir problēmas, kas jārisina, ņemot vērā, ka mainās gan paralēlā banku sistēma, gan izpratne par to.

[11] Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 13. jūlija Direktīva 2009/65/EK par normatīvo un administratīvo aktu koordināciju attiecībā uz pārvedamu vērtspapīru kolektīvo ieguldījumu uzņēmumiem (PVKIU).

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

[13] Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 16. septembra Regula (EK) Nr. 1060/2009 par kredītreitingu aģentūrām, OV L 302, 17.11.2009., 1.–31. lpp. un Eiropas Parlamenta un Padomes 2011. gada 11. maija Regula (ES) Nr. 513/2011, ar ko groza Regulu (EK) Nr. 1060/2009 par kredītreitingu aģentūrām, OV L 145, 31.5.2011., 30.–56. lpp.

[14] 2011. gada 15. novembra priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes Regulai, ar ko groza Regulu (EK) Nr. 1060/2009 par kredītreitingu aģentūrām, COM(2011) 747 galīgā redakcija.

Sadarbībā ar FSP, standartu izstrādātājiem un attiecīgajām ES uzraudzības un regulatīvajām iestādēm Komisijas pašreizējā darba mērķis ir rūpīgi izanalizēt pašreizējos pasākumus un piedāvāt piemērotu pieeju ar mērķi nodrošināt pilnīgu paralēlās banku sistēmas uzraudzību, kas apvienota ar piemērotu regulējumu.

Šajā kontekstā ir piecas jomas, kurās Komisija pēta iespējamos risinājumus un turpmākos pasākumus.

7.1. Banku regulējums

Šajā jomā tiek analizēti vairāki jautājumi, un kopējais mērķis ir:

- uzraudzības nolūkā konstatēt jebkuru nepilnīgu riska novirzīšanu uz paralēlās banku sistēmas sabiedrībām;
- izanalizēt veidus, kā konstatēt riska darījumu veidus, ierobežot pārmērīgus riska darījumus ar paralēlās banku sistēmas sabiedrībām un uzlabot atklātības prasības bankām saistībā ar riska darījumiem ar šādām sabiedrībām; un
- nodrošināt, ka banku regulējums aptver visas atbilstošās darbības.

Konkrētāk, tiek analizēti konsolidācijas noteikumi paralēlās banku sistēmas sabiedrībām, lai garantētu, ka banku sponsorētās sabiedrības ir uzraudzības mērķiem pienācīgi konsolidētas un tādējādi uz tam pilnībā attiecas "Bāzele III" sistēma. Ir lietderīgi arī izpētīt atšķirības starp grāmatvedības konsolidāciju un uzraudzības konsolidāciju, kā arī atšķirības dažādās jurisdikcijās. Šajā sakarībā ir lietderīgi izvērtēt ietekmi, ko rada jaunais SFPS par konsolidāciju, jo īpaši attiecībā uz paralēlās banku sistēmas sabiedrībām.

Kas attiecas uz banku riska darījumiem ar paralēlās banku sistēmas sabiedrībām, ir vairāki jautājumi, kuri jāpēta sīkāk: (i) vai pašreizējos bankas regulējošos tiesību aktos režīms attiecībā uz lieliem riska darījumiem ir pietiekami strikts, lai pienācīgi aptvertu visus paralēlās banku sistēmas riska darījumus, gan individuāli, gan kopumā; (ii) kā efektīvi uzskaitīt aizņemto līdzekļu īpatsvaru paralēlās banku sistēmas sabiedrībās, piemēram, ieguldījumu fondos, tostarp jo īpaši – vai paplašināt dažu banku pašlaik piemēroto caurskatāmības (look-through) pieeju; (iii) vai KPD II noteikto pieeju vērtspapīrošanas sabiedrību likviditātes līnijām un kredītu riska darījumiem attiecināt arī uz citām paralēlās banku sistēmas sabiedrībām; un (iv) valstu uzraudzības pieejas īstenošanas pārskatīšana attiecībā uz netiešu atbalstu.

Pašreizējie ES banku nozares tiesību akti attiecas tikai uz iestādēm kas pieņem noguldījumus un izsniedz kredītus. Varētu apsvērt iespēju paplašināt to finanšu iestāžu un darbību spektru, uz kurām attiecas pašreizējie tiesību akti. Komisija šobrīd analizē, vai būtu pamatoti attiecināt atsevišķus KPD IV noteikumus arī uz noguldījumus nepieņemošam finanšu sabiedrībām, kuras nav ietvertas Kapitāla prasību regulā (KPR) iekļautajā definīcijā[15]. Tas ierobežotu kredītu sniedzēju iespējamās regulatīvās arbitrāžas apjomu.

[15] Eiropas Komisijas 2011. gada 20. jūlija priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes regulai par kredītiestāžu un ieguldījumu sabiedrību konsultatīvās uzraudzības prasībām, COM(2011) 452 galīgā redakcija.

7.2. Aktīvu pārvaldības regulējuma jautājumi

Komisija cieši uzrauga gan ETF, gan MMF tirgu attīstību paralēlās banku sistēmas kontekstā.

Kas attiecas uz ETF, FSB ir noteikusi iespējamo neatbilstību starp likviditāti, kas tiek piedāvāta ETF ieguldītājiem, un mazāk likvīdajiem bāzes aktīviem. Šābrīža diskusijas par regulējumu attiecas uz iespējamajām likviditātes problēmām; uz nodrošinājuma kvalitāti vērtspapīru aizdevumu un atvasināto instrumentu (mijmaiņas) darījumos starp ETF piegādātājiem un to darījumu partneriem; un uz interešu konfliktiem, ja partneri šajos darījumos ietilpst vienā uzņēmumu grupā. Dažas no šīm problēmām attiecas ne tikai uz ETF. Tās rodas visos gadījumos, kad ieguldījumu fondam piederoši vērtspapīri tiek aizdoti citiem partneriem vai fonds iesaistās atvasinātu instrumentu (piemēram, kopējo ieņēmumu mijmaiņas līguma) darījumā ar partneri.

Turklāt EVTI pašlaik veic vispārēju PVKIU sistēmās pārskatīšanu, jo īpaši saistībā ar tās iespējamo attiecināšanu uz ETF, ņemot vērā jaunās pamatnostādnes, ko paredzēts pieņemt šogad. Pamatnostādnēs būs iekļauti ieteikumi par ETF klasificēšanu, informācijas atklāšanu ieguldītājiem un nodrošinājumu izmantošanu.

Saistībā ar MMF galvenās konstatētās problēmas attiecas uz MMF "noguldītāju panikas" risku (proti, risku, ka noguldītāji masveidā sāks pieprasīt atpakaļ savus līdzekļus). Šāda panika varētu ievērojami ietekmēt finansiālo stabilitāti. FSP ir apzinājusi panikas iespējamību, kas rodas galvenokārt no kredītriskiem un likviditātes riskiem, kas raksturīgi MMF portfelim, kā arī no MMF aktīvu vērtēšanas metodes. "Noguldījumu panikas" risks palielinās, ja MMF savus aktīvus vērtē, izmantojot amortizēto izmaksu pieeju, lai uzturētu stabilu neto aktīvu vērtību (NAV) pat tad, ja svārstās bāzes ieguldījumu tirgus vērtība, kā tas ir tā saukto nemainīgas neto aktīvu vērtības MMF gadījumā. Tādējādi ieguldītajiem ir stimuls būt vieniem no pirmajiem, kas izņem naudu no šiem fondiem tirgus saspringtības apstākļos, pirms samazinās NAV.

7.3. Vērtspapīru aizdevumi un repo darījumi

Vēl viens būtisks jautājums skar vērtspapīru aizdevumus un repo darījumus, jo šīs darbības iespējams izmantot, lai ātri palielinātu aizņemto līdzekļu īpatsvaru, un tās ir galvenais līdzekļu avots dažām paralēlās banku sistēmas sabiedrībām. Komisijas un FSP uzsāktais darbs ir izanalizēt pašreizējo praksi, konstatēt regulatīvos trūkumus pašreizējos tiesību aktos un pievērst uzmanību atšķirībām starp dažādām jurisdikcijām.

Konkrētie jautājumi, kas jāaptver, ir: piesardzīga nodrošinājumu pārvaldība; pret vērtspapīriem kā nodrošinājumu saņemtās naudas atkārtotas ieguldīšanas prakse; nodrošinājumu atkārtota izmantošana (atkārtota hipotēka); veidi, kā uzlabot pārskatāmību tirgos un uzraudzības iestāžu vajadzībām, kā arī tirgus infrastruktūras loma. Komisija uzskata, ka īpaša uzmanība jāpievērš kopējam aizņemto līdzekļu īpatsvaram, kas veidojas no vērtspapīru aizdevumiem, nodrošinājumu pārvaldības un repo darījumiem, lai nodrošinātu, ka uzraudzītāju rīcībā ir precīza informācija, lai šo īpatsvaru novērtētu, instrumenti, lai to kontrolētu un izvairītos no tā pārmērīgas procikliskas ietekmes. Visbeidzot, ar mērķi palielināt starptautisko konsekvenci, jāpārskata tiesību akti, kas attiecas uz bankrotu, un to ietekme uz nodrošinājumiem, kā arī šādu darījumu grāmatvedības uzskaites prakse.

7.4. Vērtspapīrošana

Būs svarīgi analizēt arī to, vai šajā zaļajā grāmatā jau uzskaitītie pasākumi, kas attiecas uz vērtspapīrošanu, ir bijuši efektīvi, lai novērstu bažas attiecībā uz paralēlo banku sistēmu.

Turklāt Komisija pašlaik analizē arī to, kā līdzīgus pasākumus būtu iespējams veikt arī citās nozarēs. Galvenie analizējamie jautājumi ir pārskatāmība, standartizācija, saglabāšanas un grāmatvedības prasības. Tādēļ Komisijas dienesti un ASV Vērtspapīru un biržas komisija ir uzsākuši vērtspapīrošanas noteikumu salīdzināšanu ES un ASV, un to kopējais mērķis ir panākt drošāku un stabilāku vērtspapīrošanas praksi. Ir uzsākts arī kopējs darbs IOSCO sadarbībā ar BCBS, lai palīdzētu FSP līdz 2012. gada jūlijam izstrādāt politikas ieteikumus, kuru mērķis ir aicināt visas jurisdikcijas pieņemt līdzvērtīgas un savietojamas sistēmas.

7.5. Citas paralēlās banku sistēmas sabiedrības[16]

FSP un ES tiek veikts darbs saistībā ar citām paralēlas banku sistēmas sabiedrībām, lai: (i) uzskaitītu sabiedrības, uz kurām tas varētu attiekties; (ii) samērotu pašreizējos regulatīvos un uzraudzības režīmus; (iii) noteiktu šo režīmu nepilnības; un (iv) vajadzības gadījumā šim sabiedrībām ierosinātu turpmākus piesardzības pasākumus.

Datu ievākšana ir vēl viens apsverams jautājums, jo dažiem valstu līmeņa uzraudzītājiem var nebūt nepieciešamo pilnvaru, lai ievāktu datus par visām paralēlās banku sistēmas sabiedrībām. Komisija un Eiropas līmeņa uzraudzības iestādes apspriedīsies ar valstu uzraudzības iestādēm, lai novērtētu situāciju. Atkarībā no rezultātiem varētu būt pamatota tiesību aktu pieņemšana ES līmenī. Saskaņā ar FSP konstatējumiem par datu nepilnībām varētu arī būt lietderīgi nodrošināt, ka uzraudzītājiem ir pilnvaras ievākt un koplietot datus pasaules mērogā. Šajā sakarībā būtu vēlama juridiskas personas identifikatora (LEI) ieviešana pasaules līmenī[17].

Kā uzsvērts 2010. gada 20. oktobra zaļajā grāmatā[18], Komisija turpmāk strādās arī pie jautājuma par citu finanšu iestāžu noregulējumu. Šā darba ietvaros tiks analizēti riski finansiālajai stabilitātei, ko rada dažādas nebanku struktūras, un pētīta piemērotu noregulējuma mehānismu nepieciešamība. Šajā kontekstā tiks aplūkota virkne paralēlās banku sistēmas sabiedrību, kas minētas šajā zaļajā grāmatā.

Visbeidzot, Komisija uzskata, ka jāveic sīkāka analīze, lai uzraudzītu, vai jaunā "Maksātspēja II" sistēma ir patiesi efektīva, lai risinātu problēmas, kas saistītas ar apdrošināšanas un pārapdrošināšanas sabiedrību veiktajām darbībām, kas līdzinās paralēlās banku sistēmas darbībām.

---

[16] Citu paralēlās banku sistēmas sabiedrību uzskaitījumu skat. 2. zemsvītras piezīmē.

[17] LEI ir pasaules standarts, kas sekmētu riska pārvaldību, datu kvalitāti un makrouzraudzību. FSP ir izveidojusi ekspertu grupu, lai regulatīvajā sistēmā visā pasaulē koordinētu sadarbību, kas attiecas uz ieteikumu sagatavošanu pasaules mēroga LEI piemērotai pārvaldības sistēmai.

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

Jautājumi

l) Vai jūs piekrītat analīzei par jautājumiem, ko aptver pieci galvenie virzieni, kuros Komisija pēta turpmākās iespējas?

m) Vai būtu vēl jāaptver arī kādi citi jautājumi? Ja jā, tad kādi?

n) Kādas izmaiņas būtu (ja būtu) nepieciešamas pašreizējā ES regulējumā, lai pienācīgi novērstu riskus un problēmas, kas uzskaitīti iepriekš?

o) Kādi būtu tie citi pasākumi (piemēram, pastiprināta kontrole vai nesaistoši pasākumi), kas būtu jāapsver?

8. KĀDI IR TURPMĀKIE PASĀKUMI, KAS PAREDZĒTI ES?

Pamatojoties uz šīs apspriešanās un ESRK, EBI, EVTI un EIOPA darba iznākumu, Komisija lems par piemērotiem pasākumiem attiecībā uz šajā dokumentā uzskaitītajām paralēlās banku sistēmas problēmām, tostarp – vajadzības gadījumā – likumdošanas pasākumiem. Komisija turpinās iesaistīties uzsāktajā starptautiskā līmeņa darbā, tostarp nodrošinot, ka tiek kliedētas bažas par vienlīdzīgas konkurences apstākļiem. Regulatīvos kontroles pasākumus papildinās ar rūpīgiem iespējamās ietekmes novērtējumiem, turklāt ņems vērā arī rezultātus, kas sasniegti Komisijas nesen ieceltajā augsta līmeņa darba grupā par strukturālajām banku nozares reformām[19]. Pēc darba grupas ziņojuma publiskošanas Komisija novērtēs, vai nepieciešamas papildu konkrētas apspriešanās par noteiktiem tematiem.

Komisija aicina ieinteresētās personas iesniegt savus komentārus par visiem jautājumiem, kas skarti šajā zaļajā grāmatā, un atbildēt uz šajā dokumentā uzdotajiem jautājumiem. Turklāt Komisija 2012. gada 27. aprīlī Briselē organizēs publisku konferenci par paralēlo banku sistēmu, un uz šo pasākumu ir aicinātas visas ieinteresētās personas[20].

Ja vien netiks īpaši pieprasīts ievērot konfidencialitāti, saņemtās atbildes būs pieejamas Komisijas tīmekļa vietnē, un Komisija publiskos apspriešanās rezultātu kopsavilkumu.

Lūdzam ieinteresētās personas līdz 2012. gada 1. jūnijam sūtīt savus komentārus uz šādu e-pasta adresi: 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.