EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 4.9.2013
COM(2013) 614 final

SPOROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

Bančni sistem v senci – Obravnavanje novih virov tveganja v finančnem sektorju

SPOROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

Bančni sistem v senci – Obravnavanje novih virov tveganja v finančnem sektorju

Uvod

Od začetka finančne krize leta 2007/2008 je Evropska komisija izvedla doslej največjo reformo finančnih storitev v Evropi. Cilj je ponovno vzpostaviti trajno trdnost in stabilnost tega sektorja z odpravo pomanjkljivosti in slabosti, ki jih je razkrila kriza.

Pristop Komisije zajema izčrpno obravnavo vseh finančnih tveganj v svetovnem merilu in zagotavljanje, da se koristi, dosežene z okrepitvijo nekaterih akterjev in trgov, po prenosu finančnih tveganj v manj regulirane sektorje ne bodo zmanjšale. Takšna regulativna arbitraža bi močno zmanjšala učinek reform. Komisija je zato marca 2012 objavila zeleno knjigo o bančnem sistemu v senci[1] z namenom zbiranja mnenj o tem, kako najbolje odpraviti tveganja, ki izhajajo iz kreditnega posredništva, ki vključuje **subjekte** in **dejavnosti** zunaj konvencionalnega bančnega sistema.

Bančni sektor v senci je tudi visoko na mednarodnem dnevnem redu. Voditelji skupine G20 so pozvali Odbor za finančno stabilnost (*Financial Stability Board* – FSB)[2], naj preuči bančni sistem v senci, da se opredelijo glavna tveganja in dajo priporočila. Poglavitni cilj, kot ga je ob različnih priložnostih večkrat poudarila skupina G20, je odprava vseh nepreglednosti v finančnem sektorju in razširitev regulacije in nadzora na vse sistemsko pomembne finančne institucije, instrumente in trge[3].

Prva priporočila FSB bodo odobrili voditelji skupine G20 v Sankt Petersburgu 5. in 6. septembra 2013. Komisija je zelo dejavno prispevala k delu FSB in zaključki, opisani v tem sporočilu, so popolnoma skladni s smernicami FSB.

Po posvetovanju o zeleni knjigi in v času, ko naj bi se v Evropi znatno okrepil in razširil finančni nadzor, želi Komisija predstaviti svoj načrt za prihodnje mesece, katerega namen je omejiti nastajanje tveganj v nereguliranem sistemu, zlasti tveganj sistemskega značaja[4]. Ta tveganja se lahko pojavijo predvsem zaradi povezanosti sektorja bančništva v senci z reguliranim finančnim sistemom.

Čeprav je bil pojem „bančni sistem v senci“ šele pred kratkim uradno opredeljen v razpravah skupine G20, z njim povezana tveganja niso nova. Komisija je skupaj z evropskima sozakonodajalcema že izvedla oziroma je v postopku izvajanja številnih ukrepov, da se bo zagotovil boljši okvir za ta tveganja, kot so predpisi, ki urejajo dejavnosti hedge skladov[5] in okrepitev odnosov med bankami in nereguliranimi akterji[6].

V tem sporočilu so navedene številne prednostne naloge, v zvezi s katerimi namerava Komisija sprejeti pobude, kot so preglednost sektorja bančništva v senci, vzpostavitev okvira za sklade denarnega trga, reforma predpisov za kolektivne naložbene podjeme za vlaganja v prenosljive vrednostne papirje (KNPVP), zakonodaja o vrednostnih papirjih in tveganja,

---

1 Glej http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/shadow/green-paper_en.pdf

2 Glej uradno sporočilo skupine G20 po vrhunskem srečanju v Cannesu novembra 2011.

3 Glej uradno sporočilo skupine G20 po vrhunskem srečanju v Londonu 2. aprila 2009.

4 Vsi ukrepi, ki jih Komisija predlaga v tem dokumentu, so skladni in združljivi z veljavnim večletnim finančnim okvirom (2007–2013) in predlogom za prihodnje obdobje (2014–2020).

5 Direktiva 2011/61/EU Evropskega parlamenta in Sveta o upraviteljih alternativnih investicijskih skladov (UAIS) (UL L 174, 1.7.2011, str. 1)

6 Npr. določbe v zvezi z izpostavljenostjo iz naslova listinjenja v revidiranih kapitalskih zahtevah, kakor so vključene v Uredbo (EU) 575/2013 in Direktivo 2013/36/EU.

povezana s posli financiranja vrednostnih papirjev (v glavnem posojanje vrednostnih papirjev in posli začasne prodaje/začasnega odkupa), ter vzpostavitev okvira za interakcije z bankami. Poleg tega bo posebna pozornost namenjena nadzornim režimom, da bi bila ustrezno obravnavana vsa glavna tveganja. Nekatera področja poleg tega zahtevajo nadaljnjo analizo in bodo razjasnjena pozneje letos, zlasti na podlagi analize služb Komisije in dela skupine G20.

1. RAZPRAVA O BANČNEM SISTEMU V SENCI

1.1. Pomen bančnega sistema v senci v okviru finančne reforme v EU

- Kaj je bančni sistem v senci?

Regulativni organi so opredelili bančni sistem v senci kot sistem kreditnega posredništva, ki vključuje **subjekte** in **dejavnosti** zunaj konvencionalnega bančnega sistema[7].

Vključuje **subjekte**, ki:

- pridobivajo depozitom podobna sredstva za financiranje;
- spreminjajo zapadlost in/ali likvidnost;
- dovoljujejo prenos kreditnega tveganja;
- uporabljajo neposredni ali posredni finančni vzvod[8].

Dejavnosti bančnega sistema v senci, zlasti listinjenje, posojanje vrednostnih papirjev in posli začasne prodaje/začasnega odkupa, predstavljajo pomemben vir financiranja za finančne subjekte.

- Zakaj takšno posebno zanimanje za ta sistem?

Poleg tveganj, povezanih z izogibanjem obstoječim predpisom, in dejstvu, da lahko ti subjekti/dejavnosti spodbujajo prikrito kopičenje visoke ravni dolga v finančnem sektorju, je treba bančni sistem v senci spremljati zaradi njegove velikosti, tesnih povezav z reguliranim finančnim sektorjem in sistemskim tveganjem, ki ga predstavlja.

Prvi dejavnik je velikost. Ocene velikosti bančnega sistema v senci, čeprav niso čisto natančne, v absolutnem smislu in kot delež globalnega finančnega sektorja kažejo, da bi bili lahko nekateri njegovi deli sistemsko pomembni. Najnovejše študije FSB[9] kažejo, da skupni znesek sredstev bančnega sistema v senci, ki jih je mogoče približno zajeti s statistično kategorijo „drugi finančni posredniki“, znaša približno polovico reguliranega bančnega sistema. Kljub dejstvu, da so se sredstva bančnega sistema v senci od leta 2008 rahlo zmanjšala, so leta 2011 skupno znašala 51 000 milijard EUR. Z vidika geografske

---

7 Glej poročilo FSB „Bančni sistem v senci, preučitev vprašanj“ (Shadow Banking System, Scoping the Issues) z dne 12. aprila 2011. Ustanovljenih je bilo pet delovnih skupin za i) interakcije med bančnim sistemom v senci in bankami, ii) zmanjšanje tveganj, povezanih s skladi denarnega trga, iii) tveganja, ki jih predstavljajo „drugi“ subjekti bančnega sistema v senci, iv) spodbujevalni okvir in preglednost transakcij listinjenja in v) tveganja, ki jih povzročajo posli financiranja vrednostnih papirjev.

8 Ti lahko vključujejo ad hoc subjekte, kot so namenski subjekti ali posebej ustanovljeni subjekti za listinjenje, skladi denarnega trga, investicijski skladi, ki zagotavljajo posojila ali temeljijo na finančnem vzvodu, kot so nekateri hedge skladi ali skladi zasebnega kapitala, in finančni subjekti, ki zagotavljajo posojila ali kreditna jamstva, ki niso regulirani kot banke ali nekatere zavarovalnice ali pozavarovalnice, ki izdajajo kreditne proizvode ali jamčijo zanje.

9 Glej http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_121128.pdf

porazdelitve so skoncentrirana v Združenih državah (okoli 17 500[10] milijard EUR) in EU[11] (16 800 milijard EUR v euroobmočju in 6 800 milijard EUR v Združenem kraljestvu).

Drugi dejavnik, ki povečuje tveganja, je visoka stopnja povezanosti med bančnim sistemom v senci in preostalim finančnim sektorjem, zlasti reguliranim bančnim sistemom. Kakršna koli slabost, s katero se napačno upravlja, ali destabilizacija pomembnega akterja v bančnem sistemu v senci bi lahko sprožila razširitev negativnih vplivov na sektorje, za katere veljajo najvišji bonitetni standardi.

Končno je cilj zagotoviti, da so potencialna sistemska tveganja za finančni sektor ustrezno pokrita in da so možnosti regulativne arbitraže omejene, da bi okrepili celovitost trga in povečali zaupanje vlagateljev in potrošnikov.

1.2. Odzivi na zeleno knjigo Komisije

Številni prejeti prispevki po objavi zelene knjige[12] in samoiniciativno poročilo Evropskega parlamenta[13], ki je znatno prispevalo k razpravi, poudarjajo pomen tega vprašanja za finančni sistem, nefinančni sektor in javne organe.

Večina tistih, ki so poslali prispevke, močno podpira pobude za določitev jasnejših predpisov za bančni sistem v senci. Veliko jih je pozvalo Komisijo, naj sprejme sorazmeren pristop, ki se prednostno osredotoča na dejavnosti ali subjekte, ki predstavljajo visoko raven sistemskega tveganja za gospodarski in finančni sektor. Ta pristop bi moral, kolikor je mogoče, uporabljati obstoječi pravni okvir EU, da se zagotovita skladnost in kontinuiteta.

Tisti, ki so poslali prispevke, so se na splošno strinjali s predlagano opredelitvijo bančnega sistema v senci v zeleni knjigi. Nekateri opazovalci so bili bolj naklonjeni natančnejši opredelitvi, drugi pa so poudarili pomen široke in prožne opredelitve, ki se lahko prilagodi spremembam v sistemu. Med tistimi, ki so poslali prispevke, pa mnogi niso bili zadovoljni z izrazom „bančni sistem v senci“, saj so menili, da ima negativno konotacijo. Komisija se zaveda teh pomislekov, vendar sama uporablja ta termin nevtralno in brez konotacije. Na tej stopnji pa je zelo težko uvesti alternativno terminologijo, saj se je ta termin do zdaj zelo uveljavil v mednarodni razpravi.

Obstaja soglasje o potrebi, da se zmanjšajo možnosti za regulativno arbitražo med zelo reguliranimi sektorji in drugimi tržnimi segmenti, kjer bi se nekatere podobne finančne dejavnosti lahko opravljale, ne da bi zanje veljala ista raven regulacije. Glavni cilj Komisije je izvedba skladnega pristopa, ki vključuje uporabo podobnih predpisov za dejavnosti, ki predstavljajo podobna tveganja.

2. SO IZVEDENE REFORME USTREZEN ODZIV NA TVEGANJA, KI SO POVEZANA Z BANČNIM SISTEMOM V SENCI?

Komisija je začela izvajati ambiciozen program finančnih reform, kakršnega še ni bilo, ki sta ga Evropski parlament in Svet v svoji vlogi sozakonodajalca obravnavala kot prednostno nalogo.

---

10 Številke so v študiji FSB prikazane v USD. Skupno to znaša 67 000 milijard USD, od tega 23 000 milijard USD v Združenih državah, 22 000 milijard USD v euroobmočju in 9 000 milijard EUR v Združenem kraljestvu.

11 Da bi bile omogočene mednarodne primerjave, so uporabljeni podatki FSB. Študije so izvedli tudi Komisija, Evropska centralna banka, ESMA in ESRB. V teh študijah so bili uporabljeni različne metodologije, opredelitve in viri podatkov, ki lahko privedejo do znatnih razlik v ocenah.

12 Glej http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2012/shadow/replies-summary_en.pdf.

13 Glej http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2012/2115(INI).

2.1. Ukrepi, namenjeni finančnim subjektom

- Okrepitev zahtev za banke glede njihovega poslovanja z bančnim sistemom v senci

Subjekti bančnega sistema v senci se lahko do določene mere spremljajo prek njihovega odnosa z bankami. V zvezi s tem sta posebej pomembna dva sklopa zahtev: zahteve, povezane s posli, sklenjenimi med bankami in njihovimi finančnimi nasprotnimi strankami, in računovodska pravila o konsolidaciji.

Prvič, sprejeti so bili ukrepi za zagotovitev, da so interesi oseb, ki so začele posle listinjenja, dobro usklajeni z interesi končnih investitorjev. Odkar je konec leta 2010 začela veljati CRD II[14], so kreditne institucije dolžne preveriti, ali ima institucija v vlogi originatorja ali sponzorja posla ekonomski delež, ki je enak vsaj 5 % listinjenih sredstev. CRD III[15] je nato okrepila kapitalske zahteve za tveganja, povezana s posli listinjenja, zlasti kadar te strukture vključujejo več ravni listinjenja, in povečala bonitetne zahteve za podporo namenskim subjektom za listinjenje[16].

Drugič, tudi računovodske zahteve glede preglednosti imajo pomembno vlogo, če omogočajo investitorjem, da opredelijo tveganja, ki jih imajo banke, in njihove izpostavljenosti sektorju bančništva v senci. Zlasti računovodski standardi o konsolidaciji določajo, ali mora biti subjekt vključen v konsolidirano bilanco stanja banke. Spremembe UOMRS glede določb MSRP 10, 11 in 12, ki bodo v Evropi začele veljati leta 2014, bodo razvile zahteve glede računovodske konsolidacije in povečale razkrivanje informacij o nekonsolidiranih strukturiranih subjektih. Poleg tega je Baselski odbor začel pregledovati prakse konsolidacije bonitetnega nadzora in bo do konca leta 2014 objavil svoje zaključke. Komisija natančno spremlja ta razvoj.

V letu 2010 je UOMRS okrepil zahteve po razkritju v zvezi z zunajbilančnimi izpostavljenostmi v primeru prenosov finančnih sredstev, ki so v Evropi začele veljati 1. julija 2011 (MSRP 7). Med krizo je pomanjkanje podatkov o tej vrsti zaveze pomenilo, da investitorji in bančni organi niso mogli pravilno identificirati vseh tveganj, ki jih nosijo banke.

- Okrepitev zahtev za zavarovalnice glede njihovega poslovanja z bančnim sistemom v senci.

Direktiva Solventnost II[17] obravnava tudi številne vidike bančnega sistema v senci prek svojega pristopa, ki temelji na tveganju, ter z uvedbo strogih zahtev glede obvladovanja tveganja, vključno z načelom „preudarne osebe“ za naložbe. Tako kot zakonodaja EU na področju bančništva omogoča pristop skupne bilance stanja, pri katerem so vsi subjekti in izpostavljenosti pod skupinskim nadzorom.

Posebno zaskrbljenost lahko povzročijo nekatere dejavnosti, kot so zavarovanje hipotekarnega posojila[18], sporazumi o likvidnostnih zamenjavah z bankami in neposredna

---

14 Direktiva 2009/111/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o spremembi direktiv 2006/48/ES, 2006/49/ES in 2007/64/ES glede bank, ki so odvisne od centralnih institucij, nekaterih postavk lastnih sredstev, velikih izpostavljenosti, nadzornih režimov in kriznega upravljanja (UL L 302, 17.11.2009, str. 97).

15 Direktiva 2010/76/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o spremembi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES v zvezi s kapitalskimi zahtevami za trgovalno knjigo in za relistinjenja ter v zvezi z nadzorniškim pregledom politik prejemkov (UL L 302, 14.12.2010, str. 3).

16 Komisija prav tako spremlja delo, ki ga opravlja Baselski odbor na to temo, in njegove predlagane spremembe sedanjih ureditev.

17 Glej http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/solvency/

18 Službe Komisije bodo upoštevale zlasti načela skupnega foruma, ki bodo oblikovana do konca leta 2013. http://www.bis.org/press/p130211.htm.

odobritev posojil. Določbe, ki se nanašajo na upravljanje tveganja in kapitalske zahteve, bodo določene v tehničnih ukrepih za izvajanje Solventnosti II. To bo zagotovilo, da bodo tveganja, povezana s temi dejavnostmi, dovolj krita in da bodo možnosti za regulativno arbitražo omejene. Direktiva Solventnost II določa zlasti, da bodo za neposredna posojila veljale kapitalske zahteve in da bodo ustanovitev namenskih subjektov za listinjenje morali odobriti nadzorni organi. Izvedbeni predpisi iz te direktive bodo v zvezi z zavarovalniški subjekti s posebnim namenom vključevali zahteve glede odobritve ter tekoče regulativne zahteve glede kapitalske ustreznosti, upravljanja in poročanja.

- Usklajen okvir za upravitelje alternativnih investicijskih skladov

Evropa je že sprejela ukrepe v zvezi s finančnimi akterji, ki prej niso bili predmet regulacije na ravni EU. Direktiva o upraviteljih alternativnih investicijskih skladov (UAIS)[19] vzpostavlja usklajene zahteve za subjekte, odgovorne za upravljanje takšnih skladov. Od 22. julija 2013 se morajo ti predpisi uporabljati za vse hedge sklade, sklade zasebnega kapitala in nepremičninske sklade[20].

Za pridobitev odobritve mora upravitelj izpolnjevati kapitalske zahteve, zahteve glede obvladovanja tveganja in upravljanja likvidnosti, imenovati enega samega depozitarja in upoštevati predpise o preglednosti za investitorje in nadzornike. Finančni vzvod se bo spremljal posebej. Če se izkaže za previsokega glede na tveganja za stabilnost finančnega sistema, bi lahko nacionalni organi na priporočilo Evropskega organa za vrednostne papirje in trge (ESMA) omejili njegovo uporabo.

2.2. Ukrepi za okrepitev celovitosti trga

- Okvir za instrumente za prenos tveganja

Razširitev negativnih vplivov med reguliranim finančnim sistemom in bančnim sistemov v senci je lahko resno, pomanjkanje preglednosti, zlasti v izjemnih situacijah, pa ga še poslabšuje. Finančna kriza je razkrila osrednjo vlogo izvedenih finančnih instrumentov, s katerimi se trguje na prostem trgu (OTC), kot so kreditni izvedeni finančni instrumenti. Uredba o izvedenih finančnih instrumentih OTC, centralnih nasprotnih strankah in repozitorijih sklenjenih poslov[21], tj. Uredba o infrastrukturi evropskega trga (*European Market Infrastructure Regulation* – EMIR), zahteva centralni kliring za vse standardizirane pogodbe o izvedenih finančnih instrumentih in poziva k doplačilu kritja za nestandardizirane pogodbe. S tem bo omogočeno, da se bodo informacije o vseh evropskih poslih z izvedenimi finančnimi instrumenti shranjevale v repozitoriju sklenjenih poslov, dostopnem vsem zadevnim nadzornim organom. Z zagotavljanjem, da so ti posli pregledni, bo mogoče jasno opredeliti vlogo subjektov v bančnem sistemu v senci.

Komisija bo v okviru izvajanja uredbe in njenih prihodnjih pregledov ocenila kritje subjektov, ki spadajo v bančni sistem v senci, in odločila, ali so potrebne dodatne pobude za zagotovitev, da ti subjekti niso oproščeni obveznosti v zvezi z nadomestilom in preglednostjo, uvedenih prek centralnih repozitorijev.

---

19 Direktiva 2011/61/EU Evropskega parlamenta in Sveta o upraviteljih alternativnih investicijskih skladov (UAIS) (UL L 174, 1.7.2011, str. 1).

20 Do koncu tretjega četrtletja leta 2012 je skupno premoženje, ki ga upravljajo ti alternativni skladi, znašalo približno 2 500 milijard EUR (vir: EFAMA).

21 Uredba (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. julija 2012 o izvedenih finančnih instrumentih OTC, centralnih nasprotnih strankah in repozitorijih sklenjenih poslov (UL L 201, 27.7.2012, str.1).

Poleg tega so se v uredbi o prodaji na kratko[22] rešila nekatera od teh vprašanj, tako da se je povečala preglednost za pozicije v poslih kreditnih zamenjav in se je prepovedalo sklepanje nekritih poslov kreditnih zamenjav državnih vrednostnih papirjev.

- Okrepitev ureditev listinjenja

Listinjenje je pomembno za učinkovito financiranje gospodarstva. Vendar pa se je uporabljalo tudi za znatne prenose kreditnega tveganja iz tradicionalnega bančnega sistema brez zadostnih varnostnih ukrepov.

Zahteve, ki so podobne tistim iz CRD II, so določene za zavarovalnice (Solventnost II), upravitelje alternativnih investicijskih skladov (UAIS) in kolektivne naložbene podjeme za vlaganja v prenosljive vrednostne papirje (KNPVP).

Evropski regulativni okvir je v skladu s priporočili, ki jih je 16. novembra 2012 izdalo Mednarodno združenje nadzornikov trga vrednostnih papirjev (IOSCO)[23]. Komisija se bo še naprej intenzivno ukvarjala s temi načeli, da bi zagotovila enako obravnavo in dobro razumevanje tveganj na mednarodni ravni. Okrepitev okvira za listinjenje vključuje tudi sprejetje konkretnih ukrepov glede preglednosti. Komisija pozdravlja vse pobude, namenjene povečanju preglednosti in okrepitvi standardizacije razkritja. Pobude, ki jih vodijo centralne banke, o zavarovanju s premoženjem[24], in pobude, ki jih vodi panoga, kot je izvajanje predpisov o označevanju[25], bodo dovolile nadzornikom, da bolje spremljajo tveganja, in omogočile investitorjem, da natančneje analizirajo tveganja. To bi moralo prispevati k vzpostavitvi ugodnejših pogojev za oživitev tega trga.

- Okrepljen okvir za bonitetne agencije

Bonitetne agencije imajo pomembno vlogo v verigi bančništva v senci. Njihovo ocenjevanje neposredno vpliva na ukrepanje investitorjev, posojilojemalcev, izdajateljev in vlad. Finančna kriza je poudarila pomen ocen bonitetnih agencij, zlasti pri sprejemanju odločitev investitorjev, in kako te ocene – pogosto tudi v sektorju bančništva v senci – z olajšanjem vzpostavitve čezmernega vzvoda omogočajo preveliko dostopnost posojil in prociklične reakcije. EU je sprejela tri uredbe[26], da bi zagotovila jasnejši okvir za te agencije. Ta nov okvir bo zmanjšal preveliko zanašanje na zunanje ocene, izboljšal kakovost ocen in povečal odgovornost bonitetnih agencij. Tretja uredba (CRA3), ki je začela veljati 20. junija 2013, bo pomagala omejiti navzkrižja interesov, s tem ko bodo postale agencije odgovorne, ter bo tudi zmanjšala pretirano in avtomatsko odvisnost od teh ocen. Ti ukrepi bodo skupaj omogočili, da bo bančni sistem v senci postal bolj zdrav in odporen.

---

22 Uredba (EU) št. 236/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. marca 2012 o prodaji na kratko in določenih vidikih poslov kreditnih zamenjav (UL L 86, 24.3.2012, str. 1)

23 Glej http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD394.pdf.

24 Glej na primer pobude Eurosistema in Banke Anglije.

25 Dva primera sta oznaka PCS (prvovrstni vrednostni papirji, zavarovani s premoženjem) za trg s premoženjem kritih vrednostnih papirjev in Evropski svet za krite obveznice (ECBC) za trg kritih obveznic.

26 Glej http://ec.europa.eu/internal_market/rating-agencies/index_en.htm, ki se nanaša na najnovejšo Uredbo (EU) št. 462/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o spremembi Uredbe (ES) št. 1060/2009 o bonitetnih agencijah; besedilo velja za EGP (UL L 146, 31.5.2013, str. 1–33); in Direktivo 2013/14/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o spremembi Direktive 2003/41/ES o dejavnostih in nadzoru institucij za poklicno pokojninsko zavarovanje, Direktive 2009/65/ES o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o kolektivnih naložbenih podjemih za vlaganja v prenosljive vrednostne papirje (KNPVP) in Direktive 2011/61/EU o upraviteljih alternativnih investicijskih skladov v zvezi s prevelikim zanašanjem na bonitetne ocene (UL L 145, 31.5.2013, str. 1–3).

3. DODATNI UKREPI, DA SE ZAGOTOVI OKVIR ZA TVEGANJA, POVEZANA Z BANČNIM SISTEMOM V SENCI

Opredeli se lahko pet prednostnih področij: povečanje preglednosti v bančnem sistemu v senci, zagotavljanje okrepljenega okvira za sklade, zlasti sklade denarnega trga, razvoj zakonodaje za vrednostne papirje, da se omejijo tveganja, povezana s posli financiranja vrednostnih papirjev, krepitev bonitetnega nadzora v bančnem sektorju in izboljšanje načina, na katerega je organiziran nadzor bančnega sistema v senci.

3.1. Povečana preglednost

Da bi lahko učinkovito spremljali tveganja in posredovali, če je potrebno, je bistveno, da se zbirajo podrobni, zanesljivi in celoviti podatki. Organi si morajo še naprej prizadevati za dopolnitev in okrepitev svojih statističnih orodij, kot je razdrobljenost njihovih podatkov o tokovih sredstev. V tem trenutku obstajajo štirje projekti, ki si zaslužijo prednostno obravnavo.

- Dopolnitev pobud v zvezi z zbiranjem in izmenjavo podatkov

Obstaja potreba po razvoju okvira spremljanja za tveganja v bančnem sistemu v senci v EU. Redno kvantitativno ocenjevanje bi moralo potekati vsaj enkrat letno in bi moralo zlasti opredeliti način za premostitev vrzeli v obveščanju, ki preprečujejo ustrezno in celovito oceno. V zvezi s tem Komisija pozdravlja prispevke nove delovne skupine ESRB in njene konkretne predloge, vključno s posebnimi kazalniki tveganja. Na mednarodni ravni letno spremljanje FSB ponuja dober pregled tega razvoja in bi ga bilo treba še izpolniti. Poleg tega bi bilo mogoče skupno delo FSB in Mednarodnega denarnega sklada (MDS) na področju okvira za zbiranje in izmenjavo podatkov o velikih bankah sistemskega mednarodnega pomena (pobuda glede podatkovne vrzeli) koristno okrepiti z zbiranjem podatkov o sektorski povezanosti, ki bi bili koristni za spremljanje tveganj, povezanih z bančnim sistemom v senci.

- Razvijanje centralnih repozitorijev za izvedene finančne instrumente v okviru EMIR in revizije MiFID

EMIR zahteva registracijo vseh transakcij z izvedenimi finančnimi instrumenti v centralnih repozitorijih (repozitoriji sklenjenih poslov). Te zahteve za poročanje se bodo uvajale od začetka leta 2014 naprej. Kar zadeva spremljanje bančnega sistema v senci, je zbiranje teh podatkov v repozitorijih sklenjenih poslov velik korak naprej, saj pomaga bolje opredeliti prenose tveganj. Ti repozitoriji zagotavljajo takojšen dostop do podrobnih informacij o medsebojni povezanosti različnih akterjev. Nadzornikom na primer omogočajo, da spremljajo, kdo kupuje ali prodaja varovanje na določenih trgih (kreditni izvedeni finančni instrumenti, obrestni in lastniški izvedeni finančni instrumenti). Če so podjetja, ki spadajo v bančni sistem v senci, kot so hedge skladi, prevladujoča ali nosijo znatna tveganja, jih lahko nadzorniki prepoznajo.

Revizija Direktive o trgih finančnih instrumentov (MiFID)[27] bo tudi omogočila povečanje preglednosti obveznic, strukturiranih produktov, izvedenih finančnih instrumentov in pravic do emisije. Ta predlog tudi razširja področje uporabe direktive, da bi vključevala dejavnosti, kot je npr. visokofrekvenčno trgovanje. Če so te dejavnosti odvisne od odobritve, bo predlog omogočil organom, da lažje prepoznajo in spremljajo tveganja, ki jih predstavljajo visokofrekvenčni trgovci za trge, čeprav ti trgovci spadajo v bančni sistem v senci.

[27] Glej http://ec.europa.eu/internal_market/securities/isd/mifid_en.htm.

- Izvajanje identifikatorja pravnih subjektov (*Legal Entity Identifier* – LEI)

Na zahtevo skupine G20 je FSB vzpostavil organ za globalno upravljanje – Odbor za regulativni nadzor LEI – da se bo razvil in upravljal nov standard, tako da se bo zagotovil poseben identifikator za vsak pravni subjekt, ki je stranka v finančni transakciji. LEI bo nadzornim organom pomagal pri čezmejnem spremljanju vseh finančnih akterjev in njihovih finančnih transakcij, ne glede na to, ali so regulirani. Zlasti bo omogočil ugotavljanje koncentracij tveganja v finančnem sistemu, poenostavitev sistemov poročanja ter izboljšanje kakovosti podatkov in upravljanja tveganja s strani finančnih akterjev. LEI bo vplival na bančni sistem v senci, saj bo omogočil zbiranje veliko več informacij o subjektih, ki izvajajo finančne transakcije.

Odbor za regulativni nadzor LEI je imel svoji prvi dve plenarni zasedanji leta 2013. S podporo FSB bo postopoma vzpostavil strukturo, odgovorno za upravljanje s standardom, ki bo temeljila na centralni enoti in na mreži lokalnih operaterjev po vsem svetu. LEI se bo prvotno uporabljal za poročanje o izvedenih finančnih instrumentih v Evropi in Združenih državah Amerike. Njegova uporaba se bo nato postopoma razširila še na druga območja, kot je širše izvajanje uredbe v zvezi z bankami, hedge skladi, bonitetnimi agencijami in finančnimi trgi.

V zvezi s tem bi bilo treba izpostaviti tri zadeve. Prvič, Komisija spodbuja ustanovitev lokalnih operativnih enot v Evropi, da se evropskim družbam dodelijo identifikatorji. Drugič, posebno pozornost bo namenila prehodni fazi pred uvedbo končnega identifikatorja za zagotavljanje, da so prehodni identifikatorji po vsem svetu skladni in priznani kot takšni s strani odbora LEI. V zvezi s tem bi bilo treba pri poročanju o izvedenih finančnih instrumentih v vsaki jurisdikciji uporabiti vse identifikatorje, ki jih prizna odbor. In končno, Komisija bo zagotovila ustrezno ravnotežje med javnimi in zasebnimi udeleženci v projektu, zlasti v okviru ustanovitve centralne operativne enote, ki bo služila kot središče sistema.

Komisija bo preučila možnost priprave zakonodajnega predloga, ki bi omogočil prenos obveznosti uporabe LEI v evropski pravni okvir.

- Potreba po povečanju preglednosti poslov financiranja vrednostnih papirjev

Evropski odbor za sistemska tveganja (ESRB) in analiza FSB sta izpostavila pomanjkanje zanesljivih in podrobnih podatkov o poslih začasne prodaje/začasnega odkupa in poslih posojanja vrednostnih papirjev. Ti podatki so bistveni za opazovanje tveganj v zvezi z medsebojno povezanostjo, čezmernim finančnim vzvodom in procikličnim obnašanjem. Omogočili bodo opredelitev dejavnikov tveganja, kot so pretirana uporaba kratkoročnega financiranja za financiranje dolgoročnih sredstev, velika odvisnost od določenih vrst zavarovanja s premoženjem in pomanjkljivosti pri njihovem ocenjevanju. Te vrzeli povzročajo skrb, zlasti glede nepreglednosti verige zavarovanja s premoženjem, kar povečuje nevarnost razširitve negativnih vplivov.

Komisija dejavno sodeluje v mednarodnih razpravah o tem vprašanju, hkrati pa natančno spremlja sedanjo pobudo ECB za vzpostavitev centralnega repozitorija za zbiranje podrobnih podatkov o poslih začasne prodaje/začasnega odkupa v EU v realnem času. S tem se bodo (i) opredelili potrebni podatki za spremljanje teh poslov in (ii) analizirali podatki, ki so že na voljo, zlasti na področju infrastrukture. ECB je pred kratkim ponovno poudarila potrebo po okviru za poročanje na ravni EU[28], medtem ko je Evropski odbor za sistemska tveganja zaključil, da bi bila vzpostavitev centralnega repozitorija na evropski ravni najboljši način za

[28] Glej http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201302en.pdf#page=90.

zbiranje podatkov o poslih financiranja vrednostnih papirjev[29]. Komisija bo temu delu posvetila posebno pozornost v okviru priporočil FSB. Glede na ta razvoj bo ocenila, ali se je preglednost na ravni EU izboljšala, pri čemer si pridržuje pravico, da predlaga zakonodajne ukrepe za izboljšanje stanja.

3.2. Okrepljen okvir za določene investicijske sklade

- Posebni zakonodajni ukrepi za zagotavljanje boljšega okvira za sklade denarnega trga

Finančna kriza je pokazala, da bi lahko skladi denarnega trga, ki so bili videti razmeroma stabilni nosilci naložb, predstavljali sistemsko tveganje. Ti skladi so koristno orodje za investitorje, saj omogočajo bančnim depozitom podobne značilnosti: takojšen dostop do likvidnosti in stabilno vrednost. Vendar so skladi denarnega trga kljub temu investicijski skladi, izpostavljeni tržnim tveganjem. V obdobju velikih pretresov na trgu ti skladi težko zagotovijo likvidnost in stabilnost, zlasti zaradi bega investitorjev. Posledično bi lahko predstavljali resno tveganje razširitve negativnih vplivov.

Komisija je po zaključku posvetovanja, organiziranega leta 2012, o preoblikovanju sektorja za upravljanje premoženja[30] in kot odziv na resolucijo Evropskega parlamenta[31] skupaj s sedanjim sporočilom objavila predlog uredbe, ki se bo uporabljala za vse evropske sklade denarnega trga brez izjeme <**http://ec.europa.eu/internal_market/investment/money-market-funds/index_en.htm**>. Ti predlogi upoštevajo opravljeno delo na mednarodni (IOSCO in FSB) ter evropski ravni (priporočila ESRB[32] in smernice ESMA). Okrepili bodo zlasti kakovost in likvidnost portfeljev sredstev, s katerimi razpolagajo ti skladi, in za nekatere od teh skladov vzpostavili kapitalske blažilnike za kritje vrzeli pri vrednotenju, povezanih z nihanji vrednosti njihovega premoženja.

- Okrepitev okvira KNPVP

V okviru splošnega pregleda Direktive KNPVP (javno posvetovanje je bilo izvedeno leta 2012) bo Komisija reševala druge težave, povezane z upravljanjem sredstev. Izvedena bo globalna ocena okvira, v katerem lahko poslujejo nekateri skladi[33], vključno z načinom, kako se uporabljajo nekatere investicijske tehnike in strategije.

Zlasti bo s pregledom ocenjeno, kako investicijski skladi uporabljajo posle financiranja vrednostnih papirjev. Skladi bodo morali zagotoviti, da uporaba te vrste poslov ne ovira njihove likvidnosti. Ti posli so običajno povezani z zamenjavo zavarovanja s premoženjem, ki ščiti sklade pred tveganjem nasprotne stranke. Pregledana bodo merila upravičenosti in diverzifikacije sredstev, danih kot zavarovanje s premoženjem, da bi se zagotovilo učinkovito in takojšnje kritje morebitnih izgub v primeru, če nasprotna stranka ne izpolnjuje obveznosti. Posebna pozornost bo namenjena skladom, ki so povezani s to vrsto transakcije z bančnim sistemom.

---

29 http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/occasional/20130318_occasional_paper.pdf?e85401cf104ef718cfe83797b55c87f6

30 http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2012/ucits_en.htm.

31 Glej http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2012/2115(INI)

32 http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2012/ESRB_2011_1.en.pdf?5c66771e20fc39810648296a2c6102d9

33 Pristop bo širši kot kategorija indeksnih investicijskih skladov.

3.3. Zmanjšanje tveganj, povezanih s posli financiranja vrednostnih papirjev

Posli financiranja vrednostnih papirjev – v glavnem dogovori o začasni prodaji/začasnem odkupu ali posli posojanja vrednostnih papirjev – so poleg panoge upravljanja skladov imeli osrednjo vlogo pri pretirani stopnji zadolženosti finančnega sektorja. Od začetka finančne krize so bili finančni posredniki tudi pogosto prisiljeni uporabljati jamstvo (zavarovanje s premoženjem) za pridobitev financiranja na trgih. To zavarovanje s premoženjem ščiti posojilodajalce pred tveganjem nasprotne stranke, vendar ga lahko posojilodajalci tudi ponovno uporabijo.

V EU je to zavarovanje s premoženjem navadno v obliki vrednostnih papirjev, ki jih je mogoče ponovno posoditi drugim finančnim posrednikom, da se zajamčijo ali zavarujejo novi kreditni posli. Če se to zavarovanje da v denarju, se lahko ponovno investira. Ponovna uporaba vrednostnih papirjev ali njihova ponovna zastava ustvarjata dinamično verigo zavarovanja s premoženjem, v kateri se isti vrednostni papir večkrat posodi in pogosto vključuje akterje iz bančnega sistema v senci. Ta mehanizem lahko prispeva k povečanju vzvoda in okrepi prociklično naravo finančnega sistema, ki nato postane občutljiv na dvige bančnih vlog in nenadno zmanjšanje finančnega vzvoda. Poleg tega je zaradi premajhne preglednosti teh trgov težko ugotoviti lastniške pravice (Kdo ima v lasti kaj?) in spremljati koncentracijo tveganja ter opredeliti nasprotne stranke (Kdo je izpostavljen komu?). Nedavni primeri, v katerih so veliki finančni posredniki prijavili stečajni postopek (npr. Lehman Brothers), so dokaz za te težave. Te so včasih še večje zaradi medsebojne povezanosti finančnih institucij in strategij za preoblikovanje zavarovanja s premoženjem, ki jih izvajajo nekateri finančni akterji. Zato bi lahko neizpolnjevanje obveznosti velikih finančnih institucij tudi destabiliziralo trge vrednostnih papirjev.

Izvedeno je bilo poglobljeno delo za boljše razumevanje teh dogodkov in učenje iz njih. Da bi rešila te probleme, Komisija razmišlja o pripravi zakonodajnega predloga o vrednostnih papirjih.

3.4. Krepitev okvira za bonitetni nadzor bančnih poslov, da bi omejili razširjanje negativnih vplivov in tveganja arbitraže

Tveganja, ki jih predstavlja bančni sistem v senci za regulirane banke, bi lahko obravnavali na dva glavna načina:

- Zaostritev bonitetnih predpisov, ki se uporabljajo za banke pri njihovem poslovanju z nereguliranimi finančnimi subjekti, da se zmanjšajo tveganja razširitve negativnih vplivov

Uredba o kapitalskih zahtevah (CRR)[34] in Direktiva (CRD IV)[35], ki se bosta uporabljali od 1. januarja 2014, bosta poostrili predpise glede kapitalske ustreznosti, ki se uporabljajo za banke, zlasti kar zadeva kapitalske zahteve za deleže v finančnih subjektih, vključno z nereguliranimi subjekti.

Poleg tega bodo banke v skladu s to reformo bonitetnega nadzora morale kriti tveganje izpostavljenosti nasprotne stranke, ki nastaja v nekaterih poslih z izvedenimi finančnimi instrumenti OTC z nasprotnimi strankami v bančnem sistemu v senci, z dodatnimi lastnimi

[34] Uredba (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 (UL L 176, 27.6.2013, str. 1).

[35] Direktiva 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES (UL L 176, 27.6.2013, str. 338).

sredstvi. Ta reforma predvideva uvedbo dodatne kapitalske zahteve za kritje morebitnih izgub, ki so posledica sprememb tržne vrednosti teh izvedenih finančnih instrumentov, če se kapitalska ustreznost nasprotne stranke teh izvedenih finančnih instrumentov poslabša, samo v primeru, če nasprotna stranka ni izvzeta iz tega predpisa (prilagoditev kreditnega vrednotenja ali CVA). Številni subjekti bančnega sistema v senci so pomembne nasprotne stranke v teh poslih z izvedenimi finančnimi instrumenti. Bančne institucije bi se moralo zato spodbujati, naj sklepajo manj poslov z nereguliranimi subjekti.

Poleg tega ta zakonodaja predvideva nove predpise o likvidnosti[36], ki bi morali privesti do povečanja zapadlosti finančnih obveznosti bank in bi morali zmanjšati zatekanje h kratkoročnemu financiranju, ki ga pogosto odobrijo subjekti, kot so skladi denarnega trga.

Ker pa bodo ti ukrepi enako vplivali na vse finančne nasprotne stranke bank, ne glede na to, ali so te nasprotne stranke regulirane, sta bila uvedena dva nova posebna ukrepa za zmanjšanje tveganj, ki jih bančni sistem v senci predstavlja za banke:

  - banke bodo morale od leta 2014 naprej sporočati svojim nadzornikom svoje glavne izpostavljenosti do nereguliranih subjektov ter izpostavljenosti, ki izhajajo iz poslov začasne prodaje/začasnega odkupa in posojanja vrednostnih papirjev;
  - do konca leta 2014 mora Evropski bančni organ (EBA) pripraviti smernice za omejitev izpostavljenosti bank nereguliranim finančnim nasprotnim strankam, Evropska komisija pa mora do konca leta 2015 presoditi, ali je v zakonodaji EU primerno določiti takšne meje glede na delo, ki je bilo opravljeno na evropski in mednarodni ravni.

- Razmišljanje o možni razširitvi področja uporabe bonitetnih predpisov, da bi se zmanjšala tveganja arbitraže

Z razširitvijo področja uporabe bi se bilo mogoče odzvati na skrbi, zlasti izražene v samoiniciativnem poročilu Evropskega parlamenta, ki predlaga uporabo bonitetnih predpisov za subjekte, ki izvajajo dejavnosti, podobne tistim v bankah, brez dovoljenja za opravljanje bančnih storitev.

O bančnem sistemu v senci ni mogoče razpravljati, ne da bi se upoštevalo področje uporabe bonitetnih predpisov za bančne posle v EU. V skladu z zakonodajo EU[37] mora vsako „podjetje, katerega dejavnost je sprejemanje depozitov ali drugih vračljivih sredstev od javnosti **in** dajanje posojil za svoj račun“, upoštevati bonitetne zahteve za bančne posle. Vendar je koncept „vračljiva sredstva od javnosti“ in celo koncepte posojil in depozitov mogoče razlagati na različne načine, kar pomeni, da se lahko finančni subjekti, ki opravljajo podobne dejavnosti, v nekaterih državah članicah uvrščajo kot kreditne institucije, v drugih pa ne. Posledično v Evropski uniji za te subjekte morda ne veljajo isti predpisi.

Zato je potrebno natančno oceniti, na kakšen način se uporablja opredelitev kreditnih institucij in na kakšen način so opredeljene kreditne institucije v 28 državah članicah. Če rezultati te ocene pokažejo določene probleme, bi Komisija lahko z delegiranim aktom pojasnila opredelitev kreditne institucije za namene uredbe o bonitetnem nadzoru bančnih poslov na podlagi člena 456 CRR.

---

36 Ti novi predpisi bodo finalizirani, ko bodo končane študije vpliva.

37 Člen 4(1) Direktive 2006/48/ES z dne 14. junija 2006 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij (preoblikovano) (UL L 177, 30.6.2006, str. 1) in točka (1) člena 4(1) Uredbe (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 (UL L 176, 27.6.2013, str. 1).

Začetek veljavnosti uredbe o kapitalskih zahtevah (CRR) – ki je uredba, kar je v nasprotju s prejšnjim stanjem, ko je bila opredelitev kreditnih institucij vsebovana v direktivi – pomeni, da se bodo lahko od leta 2014 naprej samo finančni subjekti, ki sprejemajo depozite in izvajajo kreditne dejavnosti, označevali kot „kreditne institucije“. Do zdaj so države članice lahko pri prenosu direktive 2006/48/ES opredelile kreditno institucijo bolj splošno. Na primer, v nekaterih državah članicah se lahko dajalci posojil, ki ne sprejemajo depozitov, kot so finančne družbe, označijo kot kreditne institucije in morajo tako upoštevati bonitetne predpise za bančne posle v EU. Nekatere države članice se lahko odločijo, da bodo še naprej uporabljale bonitetne zahteve za bančne posle ali prilagojene bonitetne zahteve za te dajalce posojil. Druge se lahko odločijo, da ne bodo uporabljale posebnih predpisov. To lahko privede do različnih bonitetnih postopkov po državah članicah glede subjektov, ki ne izpolnjujejo zahtev glede opredelitve kreditne institucije v CRR. Če se v to oceno vključijo vsi finančni subjekti, ki opravljajo dejavnosti, podobne tistim, ki jih izvajajo banke, ne da bi se označili kot kreditne institucije, bo to pomagalo oceniti razlike v bonitetni obravnavi na nacionalni ravni[38].

Od EBA se bo zahtevalo, da oceni velikost teh finančnih subjektov, ki ne spadajo na področje uporabe evropske uredbe o bonitetnem nadzoru bančnih poslov. Ker bo za to nalogo potrebna horizontalna ocena finančnega sektorja, se bo EBA lahko tudi opiral na delo, ki ga opravljajo drugi evropski nadzorni organi.

S takšno pobudo bi se tudi omogočila okrepitev okvira evropskega makrobonitetnega nadzora, v skladu s katerim morajo banke na zahtevo nadzornih organov ohraniti proticiklični kapitalski blažilnik, če menijo, da je obseg posojil prevelik. Instrument te vrste pa je lahko v celoti učinkovit samo, če upošteva vse finančne subjekte, ki odobrijo posojila, in ne le kreditne institucije.

Komisija bo tudi preučila prihodnja priporočila FSB o drugih subjektih iz bančnega sistema v senci, za katere trenutno ne velja primeren nadzorni okvir, in bo po potrebi predlagala zakonodajne ukrepe za rešitev tega vprašanja.

3.5. Večji nadzor sektorja bančništva v senci

Bančni sistem v senci je po svoji naravi večstranski in dinamičen. Prilagaja se spremembam trgov in predpisov. Komisija zato poziva nacionalne in evropske organe, naj ohranijo stalno opreznost in se opremijo z orodji za nadzor, ki so na voljo za ta sistem.

Zaradi razpršenosti bančnega sistema v senci je izvajanje takega nadzora še bolj zapleteno. Kar zadeva pristojnosti, ki so trenutno dodeljene nadzornim organom, odgovornost za nadzor še ni jasno opredeljena oziroma je preveč površinska. Zato je pomembno, da nacionalni in evropski organi sprejmejo ukrepe za vzpostavitev ustreznega in celovitega sistema spremljanja.

Na **nacionalni ravni** mora vsaka država članica zagotoviti, da se opredelijo in spremljajo tveganja, ki so povezana z bančnim sistemom v senci. To nalogo pogosto opravljajo organi, pristojni za makrobonitetni nadzor finančnega sektorja, če taki organi obstajajo, in sicer v sodelovanju s centralnimi bankami in sektorskimi nadzornimi organi. Komisija bo posebej skrbela za kakovost tega spremljanja in preverjala, ali obstaja tesno sodelovanje med nacionalnimi organi. Ker je bančni sistem v senci globalen, mora biti mogoča analiza tveganja na čezmejni ravni.

[38] To npr. velja za potrošniški kredit, odkup terjatev in celo lizing, ki se v nekaterih državah članicah izvajajo brez dovoljenja za opravljanje bančnih storitev.

Na **evropski ravni** poteka delo v zvezi z ocenjevanjem, opredeljevanjem in spremljanjem subjektov ter tveganj, ki jih predstavlja bančni sistem v senci. Predhodno delo je bilo izvedeno v ESRB in evropskih nadzornih organih (EBA, EIOPA in ESMA). Vsa ta prizadevanja je treba okrepiti in uskladiti ter zagotoviti, da nadzorniki zaznajo vse vire sistemskega tveganja. Zmanjšati se morajo možnosti za arbitražo med finančnimi sektorji in čezmejne možnosti izogibanja bonitetnim predpisom.

Ta vidik ter možne potrebe po razjasnitvi institucionalne vloge posameznega organa se bodo zlasti obravnavali v okviru pregleda evropskega sistema finančnih nadzornih organov (ESFS), ki ga bo Komisija izvedla leta 2013. Pri tej oceni se bo upošteval zlasti obstoj učinkovitih postopkov za zbiranje in izmenjavo informacij o bančnem sistemu v senci. Pri razpravi se bo upošteval tudi razvoj dogodkov, povezanih z uvedbo enotnega nadzornega mehanizma.

3.6. Zaključek

Sektor bančništva v senci se ne bi smel obravnavati zgolj z vidika tveganj, ki jih predstavlja, ampak je bistveno tudi priznati pomembno vlogo, ki jo ima v finančnem sektorju. Predstavlja alternativni program financiranja, ki je bistven za realni sektor gospodarstva, zlasti v času, ko tradicionalni akterji v bančnem sistemu zmanjšujejo finančno podporo.

Ukrepi, opisani v tem sporočilu, niso izčrpni in Komisija bo še naprej ocenjevala, ali so potrebni dopolnilni ukrepi za zagotavljanje, da je za bančni sistem v senci vzpostavljen ustrezen okvir. Ta dinamičen in v prihodnost usmerjen pristop je nujen, da bi se lahko odzvala na spremembe v tem sistemu, ki se nenehno prilagaja regulativnemu kontekstu.

Glavni ukrepi na področju bančnega sistema v senci[1]

	2009–2012	2013		2014 in po tem
Posredni pristop prek uredbe o bančništvu	• CRD 2, izvedena leta 2010 • CRD 3, izvedena leta 2011 • sprememba MSRP 7 leta 2011 (vključno z nekaterimi tveganji listinjenja)	• posvetovanje EU o strukturni reformi bančništva (nadaljnji ukrepi po poročilu Liikanena)	• predlog Komisije o strukturni reformi	• izvajanje CRD 4 od 1. 1. 2014 naprej • izvajanje sprememb MSRP 10, 11, 12 (konsolidacijske zahteve/razkritje)
Posebne pobude v bančnem sektorju/bančni sistem v senci			• začetek ocenjevanja področja uporabe uredbe o bonitetnem nadzoru bančnih poslov s strani EBA (končno poročilo leta 2014)	• poročilo EBA o omejitvi izpostavljenosti nereguliranih nasprotnih strank
Posredni pristop/zavarovalniški sektor		• poročila EIOPA za trialog Omnibus II	• sklenitev trialogov Omnibus II	• delegirani akti za Solventnost II (vključno s kapitalskimi zahtevami in zahtevami glede obvladovanja tveganja)
Sektor upravljanja sredstev	• delo IOSCO/FSB/ESRB glede poročil politike za sklade denarnega trga	• izvajanje Direktive o UAIS (rok za prenos 22.7.)	• predlog uredbe o skladih denarnega trga (4.9.)	• pregled KNVP, vključno z naložbenimi tehnikami in strategijami skladov
Okvir za prenose tveganja	• EMIR velja od leta 2012	• sprejetje tehničnih standardov (marec);		• tehnični standardi za pogodbe, za katere velja obveznost kliringa, se sprejmejo (Q2) in začnejo veljati (Q3)
Zmanjšanje tveganj, povezanih s posli financiranja vrednostnih papirjev		• delo FSB v zvezi s priporočili politike, ki se nanaša na posle začasne prodaje/začasnega odkupa in posojanja vrednostnih papirjev		• predlog zakonodaje o vrednostnih papirjih, vključno z elementi glede lastniških pravic in preglednosti.
Povečanje preglednosti bančnega sistema v senci		• ustanovitev Odbora za regulativni nadzor LEI • izvedba uredbe o prodaji na kratko (večja preglednost za pozicije v poslih kreditnih zamenjav in prepoved sklepanja nekritih poslov kreditnih zamenjav državnih vrednostnih papirjev) • revizija MiFID /povečanje preglednosti		• začetek veljavnosti zahtev za poročanje za transakcije z izvedenimi finančnimi instrumenti (registracija v repozitorijih sklenjenih poslov) (EMIR) (Q1) • okvir spremljanja, ki ga razvijejo organi (npr. delovna skupina ESRB) • predlogi zakonodaje o vrednostnih papirjih/posebni ukrepi za posle financiranja vrednostnih papirjev (npr. pobuda ECB o repozitorijih sklenjenih poslov) • faza izvajanja identifikatorja pravnih subjektov (LEI)
Nadzorni okvir EU		• pregled EFSF s strani Komisije		• ugotavljanje, ali so potrebni nadaljnji ukrepi za okrepljen nadzor bančnega sistema v senci v EU
Bonitetne agencije	• CRA 1 začne veljati leta 2009 • CRA 2 začne veljati leta 2011	• CRA 3 velja od 20. junija 2013 (obravnava zlasti navzkrižje interesov, čezmerno zanašajo na bonitetne		

[1] Vsi podatki so okvirni.

		ocene)	
Instrumenti za reševanje ne-bančnih subjektov	• javno posvetovanje Komisije o reševanju ne-bank	• notranje ocenjevanje/delo na mednarodni ravni (FSB na področju reševanja in CPSS-IOSCO na področju sanacije finančne tržne infrastrukture)	• pobuda Komisije (zakonodajni predlog o sanaciji in reševanju centralnih nasprotnih strank in sporočilo o usmeritvi politike v zvezi z drugimi nefinančnimi institucijami)