



Briuselis, 2013 09 04
COM(2013) 614 final

KOMISIJOS KOMUNIKATAS TARYBAI IR EUROPOS PARLAMENTUI

Šešėlinė bankininkystė. Naujų finansų sektoriaus rizikos šaltinių valdymas

KOMISIJOS KOMUNIKATAS TARYBAI IR EUROPOS PARLAMENTUI

Šešėlinė bankininkystė. Naujų finansų sektoriaus rizikos šaltinių valdymas

Ižanga

Nuo finansų krizės pradžios 2007–2008 m. Europos Komisija vykdė didžiausią kada nors vykdytą Europoje finansinių paslaugų reformą. Jos tikslas – atkurti šio sektoriaus tvarią būklę ir stabilumą šalinant krizės atskleistus trūkumus ir silpnąsias vietas.

Komisijos metodas – visuotiniu mastu ir visapusiškai šalinti bet kokią finansinę riziką ir užtikrinti, kad stiprinant tam tikrus rinkos dalyvius ir rinkas pasiektos naudos nesumažintų finansinė rizika mažiau reguliuojamuose sektoriuose. Toks reguliacinis arbitražas gerokai sumažintų reformų poveikį. Todėl 2012 m. kovo mėn. Komisija paskelbė Žaliąją knygą dėl šešėlinio bankų sektoriaus¹, kad surinktų pradinę informaciją, kaip būtų geriausia mažinti kredito tarpininkavimo, apimančio įprastai bankų sistemai nepriklausančius **subjektus** ir **veiklą**, riziką.

Šešėlinio bankų sektoriaus klausimas taip pat aktyviai svarstomas tarptautiniu mastu. G 20 šalių vadovai paprašė Finansinio stabilumo tarybos (FST)² išnagrinėti šešėlinę bankininkystę siekiant nustatyti pagrindinę jos keliamą riziką ir pateikti rekomendacijas. Visa apimantis tikslas, kurį įvairiomis progomis patvirtino G 20 šalys, yra pašalinti visus finansų sektoriaus „tamsius kampus“ ir išplėsti „reguliavimą bei priežiūrą ir taikyti juos visoms sisteminės svarbos finansų įstaigoms, priemonėms ir rinkoms“³.

2013 m. rugsėjo 5–6 d. Sankt Peterburge G 20 šalių vadovai patvirtins pirmąsias FST rekomendacijas. Komisija labai aktyviai prisidėjo prie FST darbo ir šiame komunikate pateiktos išvados visiškai atitinka FST gaires.

Įvykus konsultacijoms dėl žaliosios knygos ir ketinant Europoje imtis gerokai griežtesnio ir intensyvesnio finansų sektoriaus reguliavimo, Komisija siekia ateinantiems mėnesiams parengti veiksmų planą, kuris būtų skirtas rizikos, visų pirma sisteminio pobūdžio rizikos, atsiradimui nereguliuojamoje sistemoje riboti⁴. Tokia rizika visų pirma gali kilti dėl šešėlinio bankų sektoriaus tarpusavio sąsajų su reguliuojamąja finansų sistema.

Nors šešėlinės bankininkystės sąvoka tik neseniai buvo oficialiai apibrėžta G 20 diskusijose, su ja susijusi rizika nėra nauja. Kartu su Europos teisėkūros institucijomis Komisija jau įgyvendino arba įgyvendina įvairias priemones, kuriomis užtikrinama geresnė šios rizikos mažinimo sistema, kaip antai rizikos draudimo fondų veiklą reglamentuojančios taisyklės⁵ ir bankų bei nereguliuojamų rinkos dalyvių santykių stiprinimas⁶.

Šiame komunikate apžvelgiami tam tikri prioritetai, pagal kuriuos Komisija ketina imtis iniciatyvų tokiose srityse kaip šešėlinio bankų sektoriaus skaidrumas, pinigų rinkos fondų sistemos sukūrimas, kolektyvinio investavimo į perleidžiamuosius vertybinius popierius subjektų (KIPVPS) taisyklių reforma, vertybinių popierių teisės aktai ir su vertybinių popierių

¹ Žr. http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/shadow/green-paper_lt.pdf.

² Žr. 2011 m. lapkričio mėn. G 20 komunikatą, priimtą po viršūnių susitikimo Kanuose.

³ Žr. 2009 m. balandžio 2 d. G 20 komunikatą, priimtą po viršūnių susitikimo Londone.

⁴ Visi šiame dokumente Komisijos pasiūlyti veiksmai yra nuoseklūs ir atitinka dabartinę daugiamečių finansinę programą (2007–2013 m.) ir pasiūlymą dėl kito laikotarpio programos (2014–2020 m.).

⁵ Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/61/ES dėl alternatyvaus investavimo fondų valdytojų (AIFVD) (OL L 174, 2011 7 1, p. 1).

⁶ Pavyzdžiui, su pakeitimo vertybiniais popieriais pozicijomis susijusios nuostatos persvarstytuose kapitalo reikalavimuose, įtrauktuose į Reglamentą (ES) Nr. 575/2013 ir Direktyvą 2013/36/ES.

įsigijimo finansavimo sandoriais (daugiausia vertybinių popierių skolinimo ir atpirkimo sandoriais) susijusi rizika ir sąveikos su bankais sistemos sukūrimas. Ypatingas dėmesys taip pat bus skiriamas priežiūros tvarkai siekiant užtikrinti, kad būtų tinkamai mažinama visa pagrindinė rizika. Be to, kai kuriose srityse reikia atlikti tolesnę analizę ir tai bus padaryta dar šiais metais, visų pirma remiantis Komisijos tarnybų analize ir G 20 darbu.

1. DISKUSIJA DĖL ŠEŠĖLINĖS BANKININKYSTĖS

1.1. Šešėlinės bankininkystės svarba vykdant finansų reformą ES

- Kas yra šešėlinė bankininkystė?

Priežiūros institucijos šešėlinę bankininkystę apibrėžia kaip kredito tarpininkavimo sistemą, apimančią įprastai bankų sistemai nepriklausančius **subjektus** ir **veiklą**⁷.

Ji apima **subjektus**, kurie:

- priima į indėlius panašių požymių turintį finansavimą;
- keičia įsipareigojimų įgyvendinimo terminus ir (arba) likvidumą;
- sudaro sąlygas perleisti kredito riziką;
- naudoja tiesioginį ar netiesioginį svertą⁸.

Šešėlinės bankininkystės **veikla**, visų pirma pakeitimas vertybiniais popieriais, vertybinių popierių skolinimo ir atpirkimo sandoriai, yra svarbus finansų subjektų finansavimo šaltinis.

- Kodėl šia sistema reikia domėtis?

Be rizikos, susijusios su galiojančių taisyklių nesilaikymu, ir to fakto, kad šie subjektai (veikla) gali paskatinti slaptą didelio įsiskolinimo susidarymą finansų sektoriuje, šešėlinę bankininkystę reikia stebėti dėl jos dydžio, glaudžių sąsajų su reguliuojamuoju finansų sektoriumi ir jos keliamos sisteminės rizikos.

Pirmas veiksnys yra dydis. Nors ir ne visai tikslūs šešėlinės bankų sistemos dydžio skaičiavimai tiek absoliučia verte, tiek kaip pasaulio finansų sektoriaus dalies rodo, kad kai kurie jos elementai gali turėti sisteminės reikšmės. Naujausi FST tyrimai⁹ rodo, kad bendra šešėlinės bankų sistemos turto suma, nurodyta apskaitos kategorijoje „kiti finansų tarpininkai“, sudaro maždaug pusę reguliuojamosios bankų sistemos dydžio. Nepaisant to, kad šešėlinės bankų sistemos turtas nuo 2008 m. šiek tiek sumažėjo, bendra suma 2011 m. sudarė 51 000 mlrd. EUR. Geografiškai jo daugiausia sutelkta Jungtinėse Valstijose (apie 17 500 mlrd. EUR¹⁰) ir ES¹¹ (16 800 mlrd. EUR euro zonoje ir 6 800 mlrd. EUR Jungtinėje Karalystėje).

⁷ Žr. 2011 m. balandžio 12 d. FST pranešimą „Shadow Banking System, Scoping the Issues“. Buvo sudarytos penkios darbo grupės darbui šiose srityse: i) šešėlinės bankų sistemos ir bankų tarpusavio sąveika, ii) su pinigų rinkos fondais susijusios rizikos mažinimas, iii) kitų šešėlinės bankų sistemos subjektų keliama rizika, iv) skatinimo sistema ir pakeitimo vertybiniais popieriais sandorių skaidrumas ir v) vertybinių popierių įsigijimo finansavimo sandorių keliama rizika.

⁸ Tai gali būti tokie *ad hoc* subjektai kaip pakeitimo vertybiniais popieriais subjektai ar tarpininkai, pinigų rinkos fondai, kreditus teikiantys arba finansinį svertą naudojančios investiciniai fondai, kaip antai tam tikri rizikos draudimo fondai ar privataus kapitalo fondai ir finansų subjektai, teikiantys kreditus arba kredito garantijas, kurie nėra reguliuojami kaip bankai ar tam tikros draudimo arba perdraudimo įmonės, leidžiančios arba garantuojančios kredito produktus.

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

¹⁰ FST tyrime sumos nurodytos JAV doleriais (USD). Tai sudaro bendrą 67 000 mlrd. USD sumą, iš kurių 23 000 mlrd. USD yra Jungtinėse Valstijose, 22 000 mlrd. USD – euro zonoje ir 9 000 mlrd. USD – Jungtinėje Karalystėje.

Antras riziką didinantis veiksnys yra glaudžios šešėlinės bankų sistemos ir likusio finansų sektoriaus, visų pirma reguliuojamosios bankų sistemos, tarpusavio sąsajos. Bet koks netinkamai valdomas trūkumas arba svarbaus šešėlinės bankų sistemos dalyvio destabilizavimas galėtų sukelti užkrato bangą, kuri paveiktų kitus sektorius, kuriems taikomi aukščiausi rizikos ribojimo standartai.

Galiausiai tikslas yra užtikrinti, kad, siekiant stiprinti rinkos vientisumą ir didinti indėlininkų ir vartotojų pasitikėjimą, būtų tinkamai apsisaugota nuo galimos sisteminės rizikos finansų sektoriuje ir kad reguliacinio arbitražo galimybės būtų ribotos.

1.2. Pastabos dėl Komisijos žaliosios knygos

Gausios pastabos, gautos paskelbus žaliąją knygą¹², ir Europos Parlamento pranešimas savo iniciatyva¹³, kuris labai sustiprino diskusijų pagrindą, rodo šio klausimo svarbą finansų sistemai, ne finansų sektoriui ir valdžios institucijoms.

Didžioji dalis respondentų aktyviai palaikė iniciatyvas, skirtas aiškesnėms šešėlinės bankininkystės taisyklėms nustatyti. Daugelis ragino Komisiją laikytis proporcingo požiūrio, pirmiausia orientuojantis į veiklą ar subjektus, keliančius didelę sistemine riziką ekonomikos ir finansų sektoriui. Siekiant užtikrinti nuoseklumą ir tęstinumą, šis požiūris turėtų būti kiek įmanoma grindžiamas esama ES teisine sistema.

Respondentai iš esmės pritarė žaliojoje knygoje pateiktai siūlomai šešėlinės bankininkystės apibrėžčiai. Kai kurie stebėtojai būtų pirmenybę teikę konkretesnei apibrėžčiai, tuo tarpu kiti pabrėžė, kaip svarbu taikyti plačią ir lanksčią apibrėžtį, kad būtų galima prisitaikyti prie sistemos pokyčių. Tačiau daugeliui nepatiko terminas „šešėlinė bankininkystė“, kuris, jų nuomone, turi neigiamą atspalvį. Komisija žino šiuos būgštavimus, bet pati šį terminą vartoja neutraliai ir be atspalvių. Vis dėlto šiuo etapu labai sunku įvesti kitokį terminą, nes dabartinis jau yra gerai žinomas tarptautinėse diskusijose.

Nuomonės sutampa dėl poreikio mažinti reguliacinio arbitražo galimybes tarp griežtai reguliuojamų sektorių ir kitų rinkos segmentų, kuriuose tam tikra panaši finansinė veikla galėtų būti vykdoma jai netaikant tokio paties lygio reguliavimo. Komisijos visa apimantis tikslas – nuosekliai laikytis požiūrio, kuris apima panašių taisyklių taikymą veiklai, kuri kelia panašią riziką.

2. AR REFORMOS, KURIŲ IMTASI, YRA PAKANKAMAS ATSAKAS Į SU ŠEŠĖLINE BANKININKYSTE SUSIJUSIĄ RIZIKĄ?

Komisija ėmėsi įgyvendinti precedento neturinčią plataus užmojo finansų reformų programą, kuriai teisėkūros institucijos Europos Parlamentas ir Taryba suteikė prioritetą.

2.1. Finansų subjektams skirtos priemonės

- Reikalavimų, keliamų bankams vykdant sandorius su šešėline bankų sistema, sugriežtinimas

Šešėlinės bankų sistemos subjektai tam tikru mastu gali būti stebimi per jų santykius su bankais. Šiuo atžvilgiu labai svarbūs du reikalavimų rinkiniai: su bankų ir jų finansų sandorio šalių sudarytais sandoriais susiję reikalavimai ir apskaitos taisyklės dėl konsolidavimo.

¹¹ Kad būtų galima daryti palyginimus tarp valstybių, naudojami FST duomenys. Tyrimus taip pat vykdė Komisija, Europos Centrinis Bankas, EVPRI ir ESRV. Vykdant šiuos tyrimus buvo taikytos skirtingos metodikos, apibrėžtys ir duomenų šaltiniai, todėl gauti rezultatai gali būti labai skirtingi.

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

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

Pirma, imtasi priemonių užtikrinti, kad pakeitimo vertybiniais popieriais sandorius inicijuojančių asmenų interesai būtų griežtai suderinti su galutinių investuotojų interesais. 2010 m. pabaigoje įsigaliojus KPD II¹⁴, kredito įstaigos privalo patikrinti, ar sandorio iniciatoriaus arba rėmėjo ekonominis interesas prilygsta bent jau 5 % į vertybinius popierius pakeisto turto. KPD III¹⁵ buvo sugriežtinti kapitalo reikalavimai su pakeitimo vertybiniais popieriais sandoriais susijusios rizikos atžvilgiu, visų pirma, kai šios struktūros apima kelis pakeitimo vertybiniais popieriais lygmenis, ir sugriežtinti rizikos ribojimo reikalavimai paramai, teikiamai pakeitimo vertybiniais popieriais subjektams¹⁶.

Antra, apskaitos reikalavimai, susiję su skaidrumu, taip pat gali atlikti svarbų vaidmenį, jei tik jie suteikia galimybę investuotojams nustatyti bankų prisiimtą riziką ir jų pozicijas šešėlinio bankų sektoriaus atžvilgiu. Apskaitos standartais dėl konsolidavimo visų pirma nustatyta, ar subjektas privalo būti įtrauktas į banko konsoliduotą balansą. TASV padarytomis 10-ojo, 11-ojo ir 12-ojo TFAS nuostatų pataisomis, kurios įsigalios Europoje 2014 m., bus plėtojami apskaitos konsolidavimo reikalavimai ir reikalaujama atskleisti daugiau informacijos apie nekonsoliduotus struktūrinius subjektus. Be to, Bazelio komitetas ėmėsi peržiūrėti rizikos ribojimu pagrįsto konsolidavimo praktiką ir savo išvadas paskelbs iki 2014 m. pabaigos. Komisija įdėmiai stebi šią veiklą.

2010 m. TASV sugriežtino atskleidimo reikalavimus, susijusius su nebalansinėmis pozicijomis finansinio turto perdavimo atveju, kurie įsigaliojo Europoje 2011 m. liepos 1 d. (7-asis TFAS). Krizės metu informacijos apie tokios rūšies įsipareigojimus trūkumas lėmė, kad investuotojai ir bankininkystės institucijos negalėjo teisingai nustatyti visos bankams tenkančios rizikos.

- Reikalavimų, keliamų draudimo įmonėms vykdant sandorius su šešėline bankų sistema, sugriežtinimas

Direktyvoje „Mokumas II“¹⁷ taikant riziką grindžiamą metodą ir nustatant griežtus rizikos valdymo reikalavimus, įskaitant investicijų rizikos ribojimo principą, taip pat sprendžiami keli šešėlinės bankininkystės klausimai. Kaip ir ES bankininkystės teisės aktuose, joje numatomas bendro balanso metodas, kai visiems subjektams ir pozicijoms taikoma grupės lygmens priežiūra.

Tam tikra veikla, kaip antai hipotekos paskolos draudimas¹⁸, susitarimai dėl likvidumo apsigėrimo sandorių su bankais ir tiesioginis paskolų išdavimas, gali kelti specifinių problemų. Nuostatos, susijusios su rizikos valdymu ir kapitalo reikalavimais, bus išdėstytos techninėse priemonėse, kuriomis įgyvendinama direktyva „Mokumas II“. Taip bus užtikrinta, kad nuo šiai veiklai būdingos rizikos būtų pakankamai apsidrausta ir kad būtų ribojamos reguliacinio arbitražo galimybės. Direktyva „Mokumas II“ nustatyta, visų pirma, kad tiesioginėms paskoloms bus taikomi kapitalo reikalavimai ir kad pakeitimo vertybiniais

¹⁴ 2009 m. rugsėjo 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/111/EB, iš dalies keičianti direktyvų 2006/48/EB, 2006/49/EB ir 2007/64/EB nuostatas dėl centrinių įstaigų kontroliuojamų bankų, tam tikrų nuosavų lėšų straipsnių, didelių pozicijų, priežiūros priemonių ir krizių valdymo (OL L 302, 2009 11 17, p. 97).

¹⁵ 2010 m. lapkričio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2010/76/ES, kuria iš dalies keičiamos direktyvų 2006/48/EB ir 2006/49/EB nuostatos, susijusios su kapitalo poreikiu prekybos knygai ir pakartotiniam pakeitimui vertybiniais popieriais, taip pat su atlyginimų nustatymo politikos priežiūriniu tikrinimu (OL L 302, 2010 12 14, p. 3).

¹⁶ Komisija taip pat stebi šiuo klausimu vykdomą Bazelio komiteto darbą ir jo pasiūlytus dabartinių susitarimų pakeitimus.

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

¹⁸ Komisijos tarnybos atsižvelgs visų pirma į bendro forumo principus, kurie bus baigti rengti iki 2013 m. pabaigos. <http://www.bis.org/press/p130211.htm>.

popieriais subjektams kurti bus reikalingas priežiūros institucijų leidimas. Šios direktyvos įgyvendinimo taisyklėse bus numatyti veiklos leidimų išdavimo ir nuolatinės priežiūros reikalavimai, susiję su specialiosios paskirties draudimo įmonių mokumu, valdymu ir ataskaitų teikimu.

- Suderinta alternatyvaus investavimo fondų valdytojų sistema

Europa jau ėmėsi veiksmų finansų subjektų, kurie anksčiau nebuvo reguliuojami ES lygmeniu, atžvilgiu. Alternatyvaus investavimo fondų valdytojų direktyvoje (AIFVD)¹⁹ nustatyti suderinti reikalavimai subjektams, atsakingiems už tokios rūšies fondų valdymą ir administravimą. Nuo 2013 m. liepos 22 d. šios taisyklės turi būti taikomos visiems rizikos draudimo fondams, privataus kapitalo ir nekilnojamojo turto fondams²⁰.

Siekdamas gauti pritarimą, valdytojas privalo laikytis visų kapitalo reikalavimų ir rizikos bei likvidumo valdymo, vieno depozitoriumo paskyrimo ir skaidrumo užtikrinimo investuotojams ir priežiūros institucijoms taisyklių. Svertas bus specialios stebėsenos objektas. Jei pasirodys, kad svertas yra perteklinis finansų sistemos stabilumui kylančios rizikos požiūriu, nacionalinės institucijos, remdamosi Europos vertybinių popierių ir rinkų institucijos (EVPRI) rekomendacija, galėtų nustatyti sverto naudojimo ribas.

2.2. Rinkos vientisumui didinti skirtos priemonės

- Rizikos perleidimo priemonių sistema

Tarp reguliuojamosios finansų sistemos ir šešėlinės bankų sistemos išplitęs užkratas gali būti rimtas ir situaciją, ypač kai ji jau yra įtempta, gali dar labiau pabloginti skaidrumo trūkumas. Finansų krizė atskleidė, kokią svarbą vaidmenį atliko tokios ne biržos išvestinės finansinės priemonės, kaip kredito išvestinės finansinės priemonės. Reglamente dėl ne biržos išvestinių finansinių priemonių, pagrindinių sandorio šalių ir sandorių duomenų saugyklų²¹ (Europos rinkos infrastruktūros reglamentas, ERIR) reikalaujama visų standartizuotų išvestinių finansinių produktų sutarčių pagrindinės sandorio šalies tarpuskaitos, taip pat nestandartizuotų sutarčių įkaito vertės išlaikymo prievolės. Tai suteiks galimybę užtikrinti, kad informacija apie visus Europos išvestinių finansinių produktų sandorius būtų kaupiama sandorių duomenų saugykloje, prieinamoje visoms atitinkamoms priežiūros institucijoms. Užtikrinus šių sandorių skaidrumą, bus įmanoma aiškiai apibrėžti subjektų vaidmenį šešėlinėje bankų sistemoje.

Įgyvendinant reglamentą ir ateityje vykdant jo peržiūras, Komisija įvertins jo taikymą šešėlinei bankų sistemai priklausantiems subjektams ir nuspręs, ar reikia papildomų iniciatyvų, siekiant užtikrinti, kad šie subjektai nebūtų atleisti nuo įsipareigojimų, susijusių su kompensavimu ir skaidrumu ir taikomų per centrinės duomenų saugyklas.

Be to, Skolintų vertybinių popierių pardavimo reglamente²² kai kurie iš šių klausimų sprendžiami didinant kredito įsipareigojimų neįvykdymo apsikaitimo sandorių pozicijų skaidrumą ir uždraudžiant nepadengtus valstybės kredito įsipareigojimų neįvykdymo apsikaitimo sandorius.

¹⁹ Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/61/ES dėl alternatyvaus investavimo fondų valdytojų (AIFVD) (OL L 174, 2011 7 1, p. 1).

²⁰ Iki 2012 m. trečio ketvirčio pabaigos šių alternatyvių fondų valdomas bendras turtas sudarė 2 500 mlrd. EUR (šaltinis – EFAMA).

²¹ 2012 m. liepos 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 648/2012 dėl ne biržos išvestinių finansinių priemonių, pagrindinių sandorio šalių ir sandorių duomenų saugyklų (OL L 201, 2012 7 27, p. 1).

²² 2012 m. kovo 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 236/2012 dėl skolintų vertybinių popierių pardavimo ir tam tikrų kredito įsipareigojimų neįvykdymo apsikaitimo sandorių aspektų (OL L 86, 2012 3 24, p. 1).

- Sustiprinti pakeitimo vertybiniais popieriais susitarimai

Pakeitimas vertybiniais popieriais – tai finansavimo būdas, kuris yra svarbus veiksmingam ekonomikos finansavimui. Tačiau jis taip pat buvo naudojamas svarbiems kredito rizikos perleidimams iš tradicinės bankų sistemos be pakankamų apsaugos priemonių.

Reikalavimai, panašūs į nustatytuosius KPD II, nustatyti draudimo įmonėms („Mokumas II“), alternatyvaus investavimo fondų valdytojams (AIFVD) ir kolektyvinio investavimo į perleidžiamuosius vertybinius popierius subjektams (KIPVPS).

Europos reguliavimo sistema atitinka 2012 m. lapkričio 16 d. paskelbtas Tarptautinės vertybinių popierių komisijų organizacijos (IOSCO) rekomendacijas²³. Komisija ir toliau skirs didelį dėmesį šiems principams, siekdama garantuoti vienodas veiklos sąlygas ir gerą rizikos suvokimą tarptautiniu lygmeniu. Stiprinant pakeitimo vertybiniais popieriais sistemą taip pat reikia imtis griežtų priemonių skaidrumo srityje. Komisija palankiai vertina visas iniciatyvas, skirtas skaidrumui didinti ir atskleidžiamos informacijos standartizavimui stiprinti. Centrinų bankų pradėtos iniciatyvos dėl užstato²⁴ ir paties sektoriaus iniciatyvos, kaip antai ženklavimo įgyvendinimas²⁵, sudarys sąlygas priežiūros institucijoms geriau stebėti riziką ir suteiks galimybę investuotojams visapusiškiau ją analizuoti. Tai turėtų padėti sukurti palankesnes sąlygas šiai rinkai atsigausti.

- Sustiprinta kredito reitingų agentūrų sistema

Kredito reitingų agentūros vaidina svarbų vaidmenį šešėlinės bankininkystės grandinėje. Reitingai daro tiesioginį poveikį investuotojų, skolininkų, emitentų ir vyriausybių veiksmams. Finansų krizė parodė kredito reitingų agentūrų vykdomų vertinimų svarbą, visų pirma investuotojams priimančioms sprendimus, ir kaip šie reitingai palengvino pernelyg didelį kreditavimą bei prociklišką reakciją daugeliu atvejų ir šešėliniame bankų sektoriuje, nes sudarė palankesnes sąlygas pernelyg dideliui įsiskolinimui susidaryti. ES priėmė tris reglamentus²⁶, siekdama suteikti šioms agentūroms aiškesnę sistemą. Įdiegus šią naują sistemą nebebus pernelyg kliaujamasi išorės reitingais, pagerės reitingų kokybė ir padidės kredito reitingų agentūrų atskaitomybė. Trečiasis reglamentas (KRA3), kuris įsigaliojo 2013 m. birželio 20 d., padės mažinti interesų konfliktus, nes agentūros bus atskaitingos už suteiktus reitingus, taip pat mažins pernelyg didelę ir automatišką priklausomybę nuo šių reitingų. Visos tos priemonės kartu padės pagerinti šešėlinės bankų sistemos būklę ir atsparumą.

3. PAPILDOMOS PRIEMONĖS, SUSIJUSIOS SU ŠEŠĖLINĖS BANKININKYSTĖS RIZIKA

Galima nustatyti penkias prioritetines sritis: šešėlinės bankininkystės skaidrumo didinimas, geresnės fondų, visų pirma pinigų rinkos fondų, sistemos užtikrinimas, vertybinių popierių

²³ Žr. <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD394.pdf>.

²⁴ Žr., pavyzdžiui, Eurosistemos ir Anglijos banko įgyvendinamas iniciatyvas.

²⁵ Du pavyzdžiai yra aukščiausios kokybės užstatu garantuojamų vertybinių popierių (PCS) ženklas, skirtas turtu užtikrintų vertybinių popierių rinkai, ir Europos padengtų obligacijų tarybos (ECBC) ženklas, skirtas padengtų obligacijų rinkai.

²⁶ Žr. http://ec.europa.eu/internal_market/rating-agencies/index_en.htm, čia pateikiama nuoroda į naujausią 2013 m. gegužės 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (ES) Nr. 462/2013, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 1060/2009 dėl kredito reitingų agentūrų (OL L 146, 2013 5 31, p. 1–33), taip pat 2013 m. gegužės 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2013/14/ES, kuria iš dalies keičiamas Direktyva 2003/41/EB dėl įstaigų, atsakingų už profesinių pensijų skyrimą, veiklos ir priežiūros, Direktyva 2009/65/EB dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su kolektyvinio investavimo į perleidžiamus vertybinius popierius subjektais (KIPVPS), derinimo ir Direktyva 2011/61/ES dėl alternatyvaus investavimo fondų valdytojų, kiek tai susiję su per dideliu kliovimusi kredito reitingais (OL L 145, 2013 5 31, p. 1–3).

teisės aktų kūrimas, siekiant sumažinti su vertybinių popierių įsigijimo finansavimo sandoriais susijusią riziką, rizikos ribojimo priemonių stiprinimas bankų sektoriuje ir šešėlinės bankininkystės priežiūros organizavimo gerinimas.

3.1. Didesnis skaidrumas

Kad būtų galima veiksmingai stebėti riziką ir reikalui esant imtis veiksmų, svarbu surinkti tikslus, patikimus ir išsamius duomenis. Institucijos privalo toliau pildyti ir stiprinti savo statistikos priemones, kaip antai duomenų apie fondus srauto išskaidymo galimybes. Šiuo etapu egzistuoja keturi projektai, kuriems turėtų būti teikiamas prioritetas.

- Duomenų rinkimo ir keitimosi jais iniciatyvų papildymas

Egzistuoja poreikis kurti šešėlinės bankininkystės rizikos stebėsenos sistemą ES. Periodiškas kiekybinis vertinimas turėtų būti atliekamas bent jau kartą per metus ir jo metu turėtų būti visų pirma nustatyta, kaip užpildyti informacijos spragas, kurios neleidžia atlikti tinkamo ir išsamaus įvertinimo. Šiomis aplinkybėmis Komisija nekantriai laukia naujosios ESRV darbo grupės pastabų ir konkrečių jos pasiūlymų su konkrečiais rizikos rodikliais. Tarptautiniu lygiu FST metinė stebėseną padeda susidaryti gerą šių įvykių vaizdą ir turėtų būti vykdoma toliau. Be to, bendras FST ir Tarptautinio valiutos fondo (TVF) darbas kuriant duomenų apie sisteminės tarptautinės svarbos stambius bankus rinkimo ir dalijimosi jais sistemą (Duomenų spragų iniciatyva) galėtų būti sėkmingai pagerintas renkant duomenis apie sektorių tarpusavio sąsajas, kurie galėtų būti naudingi stebint su šešėline bankininkyste susijusią riziką.

- Centrinų duomenų apie išvestines finansines priemones saugyklų kūrimas ERIR sistemoje ir FPRD peržiūra

Pagal ERIR reikalaujama, kad visi išvestinių finansinių priemonių sandoriai būtų registruojami centrinėse duomenų saugyklose (sandorių duomenų saugyklose). Šie reikalavimai teikti informaciją bus pradėti taikyti nuo 2014 m. pradžios. Šešėlinės bankininkystės stebėsenos požiūriu šių duomenų rinkimas duomenų saugyklose yra svarbus žingsnis į priekį, nes tai padeda geriau nustatyti rizikos perleidimo atvejus. Šios duomenų saugyklos suteikia galimybę nedelsiant gauti detalią informaciją apie įvairių subjektų tarpusavio sąsajas. Pavyzdžiui, jos sudaro sąlygas priežiūros institucijoms stebėti, kas perka arba parduoda apsaugą tam tikrose rinkose (kredito išvestinių finansinių priemonių, palūkanų normos ir nuosavybės išvestinių finansinių priemonių). Jei tokie šešėlinei bankų sistemai priklausantys subjektai kaip rizikos draudimo fondai dominuoja arba prisiima didelę riziką, priežiūros institucijos galėtų juos identifikuoti.

Peržiūrėjus Finansinių priemonių rinkų direktyvą (FPRD)²⁷ taip pat bus įmanoma padidinti obligacijų, struktūrizuotų produktų, išvestinių finansinių priemonių ir apyvartinių taršos leidimų skaidrumą. Šiuo pasiūlymu taip pat išplečiama direktyvos taikymo sritis, įtraukiant tokią veiklą kaip didelio dažnio prekyba. Pasiūlymu įvedus reikalavimą gauti šios veiklos leidimą, institucijos turės galimybę lengviau nustatyti ir stebėti didelio dažnio prekybą vykdančių prekyautojų keliamą riziką rinkoms, netgi jei šie prekyautojai priklauso šešėlinei bankų sistemai.

- Juridinio asmens identifikatoriaus (LEI) įvedimas

G 20 šalių prašymu FST įsteigė visuotinį valdymo organą – LEI reguliavimo priežiūros komitetą, kuris kurtų ir valdytų naują standartą, kuriuo užtikrinamas unikalus identifikatorius kiekvienam juridiniam subjektui, kuris yra finansinio sandorio šalis. LEI padės priežiūros institucijoms tarpvalstybiniu mastu stebėti visus finansų subjektus, nepriklausomai nuo to, ar jie yra reguliuojami, ir jų finansinius sandorius. Visų pirma, jis suteiks galimybę nustatyti

²⁷ Žr. http://ec.europa.eu/internal_market/securities/isd/mifid_en.htm.

rizikos koncentraciją finansų sistemoje, supaprastinti pranešimų teikimo sistemas ir gerinti duomenų kokybę bei finansinių operacijų vykdytojų vykdomą rizikos valdymą. LEI turės poveikio šešėlinei bankininkystei, nes jis suteiks galimybę surinkti daug daugiau informacijos apie subjektus, kurie vykdo finansinius sandorius.

2013 m. įvyko pirmi du LEI reguliavimo priežiūros komiteto plenariniai posėdžiai. FST remiant, jis palaipsniui sukurs už standarto valdymą atsakingą struktūrą, kuri bus grindžiama centriniu padaliniu ir visame pasaulyje veikiančių vietos operatorių tinklu. LEI iš pradžių bus naudojamas pranešti apie išvestinius finansinius produktus Europoje ir Jungtinėse Valstijose. Palaipsniui jo naudojimas bus plečiamas apimant kitas sritis, pavyzdžiui, plačiau įgyvendinant reguliavimą, susijusį su bankais, rizikos draudimo fondais, kredito reitingų agentūromis ir finansų rinkomis.

Šiuo požiūriu reikėtų atkreipti dėmesį į tris klausimus. Pirma, Komisija skatina kurti Europoje vietos veiklos padalinius, kurie priskirtų Europos įmonėms identifikatorius. Antra, ji skirs ypatingą dėmesį pereinamajam etapui prieš įvedant galutinį identifikatorių, siekdama užtikrinti, kad pereinamojo laikotarpio identifikatoriai būtų nuoseklūs pasauliniu mastu ir LEI komitetas juos tokiais pripažintų. Šiuo atžvilgiu pranešimų apie išvestines finansines priemones teikimas kiekvienoje jurisdikcijoje turėtų remtis visais Komiteto pripažintais identifikatoriais. Galiausiai, Komisija užtikrins tinkamą viešųjų ir privačiųjų rinkos dalyvių pusiausvyrą projekte, visų pirma kuriant centrinių veiklos padalinį, kuris būtų sistemos ašis.

Komisija apsvarstys galimybę parengti teisės akto pasiūlymą, kuris sudarytų sąlygas į Europos teisinę sistemą perkelti įpareigojimą naudoti LEI.

- Poreikis didinti vertybinių popierių įsigijimo finansavimo sandorių skaidrumą

Europos sisteminės rizikos valdyba (ESRV) ir FST atlikta analizė atskleidė patikimų ir išsamių duomenų apie atpirkimo sandorius ir vertybinių popierių skolinimo sandorius trūkumą. Šie duomenys yra būtini tam, kad būtų galima stebėti riziką, susijusią su tarpusavio sąsajomis, pernelyg dideliu įsiskolinimu ir procikliškomis tendencijomis. Jie leistų nustatyti tokius rizikos veiksnius kaip pernelyg dažnas trumpalaikio finansavimo naudojimas ilgalaikiam turtui finansuoti, didelė priklausomybė nuo tam tikro tipo užstatų ir jų vertinimo trūkumai. Šios spragos kelia nerimą, visų pirma turint omenyje užkrato riziką didinančių užstato grandinių neskaidrumą.

Aktyviai dalyvaudama tarptautinėse diskusijose šiuo klausimu, Komisija įdėmiai seka ECB vykdomą iniciatyvą, kuria siekiama sukurti centrinę duomenų saugyklą išsamiems duomenims apie atpirkimo sandorius ES rinkti realiuoju laiku. Vykdam šį darbą bus: i) identifikuojami duomenys, reikalingi šių sandorių stebėsenai, ir ii) analizuojami jau turimi duomenys, visų pirma infrastruktūroje. ECB neseniai dar kartą pabrėžė pranešimų teikimo sistemos ES lygmeniu poreikį²⁸, o ESRV padarė išvadą, kad centrinės duomenų saugyklos sukūrimas Europos lygmeniu būtų geriausias būdas rinkti duomenis apie vertybinių popierių įsigijimo finansavimo sandorius²⁹. Komisija skirs ypatingą dėmesį šiam darbui, įgyvendindama FST rekomendacijas. Atsižvelgdama į šiuos įvykius ji įvertins, ar ES lygmeniu atsirado daugiau skaidrumo, tuo pačiu pasilikdama teisę siūlyti bet kokias tinkamas priemones situacijai ištaisyti.

²⁸ Žr. <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201302en.pdf#page=90>.

²⁹

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

3.2. Sustiprinta tam tikrų investicinių fondų sistema

- Konkrečios teisėkūros priemonės geresnei pinigų rinkos fondų sistemai užtikrinti

Finansų krizė parodė, kad pinigų rinkos fondai, kurie buvo laikomi santykinai stabiliomis investavimo priemonėmis, gali kelti sistemine riziką. Šie fondai yra naudinga priemonė investuotojams, nes jie pasižymi panašiomis savybėmis kaip ir banko indėliai: greita prieiga prie lėšų ir vertės stabilumu. Vis dėlto pinigų rinkos fondai yra investiciniai fondai ir juos veikia rinkos rizika. Didelių neramumų rinkoje laikotarpiais šiems fondams sunku išsaugoti likvidumą ir stabilumą, visų pirma prasidėjus masiniam investicijų atsiėmimui. Todėl jie gali kelti rimtą užkrato riziką.

Atsižvelgdama į 2012 m. surengtas konsultacijas dėl turto valdymo sektoriaus pertvarkymo³⁰ ir į Europos Parlamento rezoliuciją³¹, Komisija drauge su šiuo komunikatu paskelbė reglamento, kuris bus taikomas visiems be išimties Europos pinigų rinkos fondams, pasiūlymą,

http://ec.europa.eu/internal_market/investment/money-market-funds/index_en.htm. Šiuose pasiūlymuose atsižvelgiama į darbą, nuveiktą tiek tarptautiniu (IOSCO ir FST), tiek Europos lygiu (ESRV rekomendacijos³² ir EVPRI gairės). Jais visų pirma bus gerinama šių fondų turimų turto portfelių kokybė ir didinamas likvidumas, o kai kuriems iš šių fondų bus nustatyti kapitalo rezervai siekiant panaikinti vertinimo spragas, susijusias su jų turto vertės svyravimais.

- KIPVPS sistemos stiprinimas

Vykdydama bendrą KIPVPS direktyvos peržiūrą (viešosios konsultacijos buvo surengtos 2012 m.), Komisija spręs kitas su turto valdymu susijusias problemas. Bus atliktas visuotinis sistemos, kurioje tam tikri fondai³³ gali veikti, įvertinimas, įskaitant tam tikrų investicijų metodų ir strategijų naudojimo būdus.

Visų pirma vykdant peržiūrą bus nagrinėjama, kaip investiciniai fondai naudojami vertybinių popierių įsigijimo finansavimo sandoriais. Fondai turės užtikrinti, kad tokios rūšies sandorių naudojimas nekenktų jų likvidumui. Apskritai šie sandoriai vykdomi kartu su apsikeitimu užstatais, kuriais fondai apsaugo nuo sandorio šalies rizikos. Siekiant užtikrinti, kad sandorio šalies įsipareigojimų nevykdymo atveju galimi nuostoliai būtų veiksmingai ir nedelsiant padengti, bus peržiūrėti užstatomo turto reikalavimų atitikimo kriterijai ir diversifikavimas. Ypatingas dėmesys bus skirtas fondams, tokios rūšies sandoriu susietiems su bankų sistema.

3.3. Su vertybinių popierių įsigijimo finansavimo sandoriais susijusios rizikos mažinimas

Už fondų valdymo sektoriaus ribų vertybinių popierių įsigijimo finansavimo sandoriai – daugiausia atpirkimo arba vertybinių popierių skolinimo sandoriai – didele dalimi lėmė pernelyg didelį įsiskolinimą finansų sektoriuje. Be to, nuo finansų krizės pradžios, finansų tarpininkai dažnai buvo priversti naudoti užtikrinimo priemonę (užstatą), kad galėtų gauti finansavimą rinkoje. Skolintojai tokiu užstatu apsaugomi nuo sandorio šalies rizikos, tačiau skolintojai taip pat gali jį dar kartą panaudoti.

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

³¹ Žr. [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2012/2115\(INI\)](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 Šis metodas aprėps ne tik fondų, kurių akcijomis prekiaujama biržoje, kategoriją.

Europos Sąjungoje tokio užstato forma paprastai būna vertybiniai popieriai, kurie gali būti dar kartą paskolinti kitiems finansų tarpininkams, siekiant garantuoti ar užtikrinti naujus kredito sandorius. Jei šis užstatas pateikiamas pinigais, jis gali būti dar kartą investuojamas. Vertybinių popierių pakartotinis panaudojimas arba pakartotinė hipoteka sukuria dinamiškas užstato grandines, kuriose tas pats vertybinis popierius yra skolinamas kelis kartus, dažnai įtraukiant šešėlinės bankų sistemos subjektus. Dėl šio mechanizmo gali padidėti įsiskolinimas, sustiprėti procikliškas finansų sistemos pobūdis ir ji gali tapti pažeidžiama dėl masinio indėlių atsiėmimo ir staigaus finansinio įsiskolinimo mažinimo. Be to, dėl skaidrumo trūkumo šiose rinkose sunku nustatyti nuosavybės teises (kas kam priklauso?), stebėti rizikos koncentraciją ir identifikuoti sandorio šalis (kas kam kelia riziką?). Pastarojo meto atvejai, kai stambūs finansų tarpininkai pateikė prašymus dėl bankroto bylos iškėlimo (pvz., „Lehman Brothers“), liudija apie tas problemas. Kartais jas dar labiau sustiprina finansų įstaigų tarpusavio sąsajos ir tam tikrų finansų subjektų įgyvendinamos užstato transformavimo strategijos. Todėl stambios finansų įstaigos įsipareigojimų nevykdymas taip pat gali destabilizuoti vertybinių popierių rinkas.

Siekiant šiuos įvykius geriau suprasti ir iš jų pasimokyti buvo vykdomas nuodugnus darbas. Siekdama spręsti šias problemas Komisija svarsto galimybę pateikti teisės akto dėl vertybinių popierių pasiūlymą.

3.4. Bankams taikomos rizikos ribojimo sistemos stiprinimas, siekiant riboti užkrato ir arbitražo riziką

Yra du pagrindiniai būdai mažinti šešėlinės bankininkystės keliamą riziką reguliuojamiems bankams:

- Siekiant sumažinti užkrato riziką griežtinti rizikos ribojimo taisykles, taikomas bankams sudarant sandorius su nereguliuojamais finansų subjektais

Kapitalo poreikio reglamentu (KPR)³⁴ ir direktyva (KPD IV)³⁵, kurie bus taikomi nuo 2014 m. sausio 1 d., bus sugriežtintos bankams taikomos mokumo taisyklės, visų pirma dėl kapitalo reikalavimų, taikomų kapitalo dalims finansų subjektuose, įskaitant nereguliuojamus subjektus.

Be to, įvykdžius šią rizikos ribojimo reformą, bankai privalės papildomomis nuosavomis lėšomis padengti sandorio šalies riziką, kurią kelia tam tikri ne biržos išvestinių finansinių priemonių sandoriai su sandorio šalimis šešėlinėje bankų sistemoje. Vykdam šią reformą numatoma įvesti papildomą kapitalo reikalavimą galimiems nuostoliams dėl šių išvestinių finansinių priemonių rinkos vertės pokyčių padengti, sumažėjus šių išvestinių finansinių priemonių sandorio šalies mokumui, tik tuo atveju, jei sandorio šaliai ši taisyklė yra taikoma (kredito vertinimo koregavimas). Daugelis šešėlinės bankų sistemos subjektų yra svarbios tokių išvestinių finansinių priemonių sandorių šalys. Todėl bankai turėtų būti skatinami sudaryti mažiau sandorių su nereguliuojamais subjektais.

³⁴ 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 575/2013 dėl prudencinių reikalavimų kredito įstaigoms ir investicinėms įmonėms ir kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 648/2012 (OL L 176, 2013 6 27, p. 1).

³⁵ 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/36/ES dėl galimybės verstis kredito įstaigų veikla ir dėl riziką ribojančios kredito įstaigų ir investicinių įmonių priežiūros, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2002/87/EB ir panaikinamos direktyvos 2006/48/EB bei 2006/49/EB (OL L 176, 2013 6 27, p. 338).

Be to, šiame teisės akte numatomi nauji likvidumo reikalavimai³⁶, dėl kurių turėtų pailgėti bankų finansinių įsipareigojimų terminas ir rečiau būti naudojamas trumpalaikis finansavimas, kurį dažnai teikia tokie subjektai, kaip pinigų rinkos fondai.

Tačiau kadangi šios priemonės turės vienodo poveikio visoms bankų finansinių sandorių šalims, nepriklausomai nuo to, ar tos sandorio šalys yra reguliuojamos, buvo įvestos dvi specialios priemonės, skirtos rizikai, kurią bankams kelia šešėlinė bankininkystė, mažinti:

- nuo 2014 m. bus reikalaujama, kad bankai praneštų savo priežiūros institucijoms apie savo pagrindines pozicijas nereguliuojamų subjektų atžvilgiu, taip pat pozicijas, susidariusias dėl atpirkimo sandorių ir vertybinių popierių skolinimo sandorių;
 - iki 2014 m. pabaigos Europos bankininkystės institucija (EBI) turi parengti gaires, kaip apriboti bankų pozicijas nereguliuojamų finansinių sandorių šalių atžvilgiu, o Europos Komisija, atsižvelgusi į Europos ir tarptautiniu lygmenimis atliktą darbą, turi iki 2015 m. pabaigos nuspręsti, ar reikia tokias ribas nustatyti ES teisės aktuose.
- Siekiant sumažinti arbitražo riziką galvoti apie galimą rizikos ribojimo taisyklių taikymo srities išplėtimą

Išplėtus taikymo sritį būtų galima reaguoti į nuogastavimus, išreikštus Parlamento pranešime savo iniciatyva, kuriame siūloma, kad rizikos ribojimo taisyklės būtų taikomos subjektams, be banko licencijos vykdantiems panašią į bankų veiklą.

Apie šešėlinę bankininkystę negalima kalbėti neatsižvelgiant į ES bankų rizikos ribojimo taisyklių taikymo sritį. Pagal ES teisės aktus³⁷ bet kokia „įmonė, kuri verčiasi indėlių ar kitų grąžintinų lėšų priėmimu iš visuomenės ir paskolų teikimu savo sąskaita“ turi laikytis bankų rizikos ribojimo reikalavimų. Tačiau „grąžintinų lėšų priėmimo iš visuomenės“ sąvoka ir netgi kredito ir indėlių sąvokos gali būti skirtingai interpretuojamos; tai reiškia, kad finansų subjektai, vykdantys panašią veiklą, kai kuriose valstybėse narėse gali būti laikomi kredito įstaigomis, o kitose – ne. Todėl Europos Sąjungoje šiems subjektams gali būti taikomos ne tokios pačios taisyklės.

Todėl reikia tiksliai įvertinti, kaip taikoma kredito įstaigų sąvoka ir kaip nustatomos kredito įstaigos 28 valstybėse narėse. Jei šio vertinimo rezultatai rodytų konkrečias problemas, Komisija galėtų deleguotuoju aktu paaiškinti kredito įstaigos apibrėžtį bankų rizikos ribojimo taisyklių taikymo tikslais remdamasi KPR 456 straipsniu.

KPR (kuris yra reglamentas, nors anksčiau kredito įstaigų apibrėžtis buvo pateikta direktyvoje) įsigaliojimas reiškia, kad nuo 2014 m. tik finansų subjektai, vykdantys tiek indėlių priėmimo, tiek kreditavimo veiklą, bus laikomi kredito įstaigomis. Iki šiol valstybėms narėms buvo leidžiama perkeliant Direktyvą 2006/48/EB į nacionalinę teisę plačiau apibrėžti kredito įstaigą. Pavyzdžiui, kai kuriose valstybėse narėse indėlių nepriimančios kredito teikėjos, kaip antai finansų įmonės, gali būti laikomos kredito įstaigomis, taigi jos privalo laikytis ES bankų rizikos ribojimo taisyklių. Kai kurios valstybės narės gali nuspręsti toliau taikyti bankų rizikos ribojimo reikalavimus arba pakoreguotus rizikos ribojimo reikalavimus šioms kreditus teikiančioms įstaigoms. Kitos gali nuspręsti specialių taisyklių netaikyti. Dėl to valstybėse

³⁶ Šie nauji reikalavimai bus galutinai nustatyti atlikus poveikio tyrimus.

³⁷ 2006 m. birželio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2006/48/EB dėl kredito įstaigų veiklos pradėjimo ir vykdymo (nauja redakcija) (OL L 177, 2006 6 30, p. 1) 4 straipsnio 1 punktą ir 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 575/2013 dėl praudencinių reikalavimų kredito įstaigoms ir investicinėms įmonėms ir kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 648/2012 (OL L 176, 2013 6 27, p. 1) 4 straipsnio 1 dalies 1 punktą.

narėse įmonėms, kurios neatitinka KPR pateiktos kredito įstaigos apibrėžties, gali būti taikomi skirtingi rizikos ribojimo reikalavimai. Į šį vertinimą įtraukus visus finansų subjektus, vykdančius panašią į bankų vykdomą veiklą, bet nelaikomus kredito įstaigomis, bus galima įvertinti nacionalinių rizikos ribojimo reikalavimų skirtumus³⁸.

EBI bus paprašyta įvertinti šių finansų subjektų, nepatenkančių į Europos bankų rizikos ribojimo taisyklių taikymo sritį, dydį. Kadangi vykdant šią užduotį reikės atlikti horizontalųjį finansų sektoriaus įvertinimą, EBI taip pat galės pasinaudoti kitų Europos priežiūros institucijų atliktu darbu.

Tokia iniciatyva taip pat suteiktų galimybę stiprinti Europos makrolygio rizikos ribojimo priežiūros sistemą, pagal kurią bankai privalo turėti anticiklinį kapitalo rezervą priežiūros institucijoms pareikalavus, kai šios nusprendžia, kad skolinama per daug. Šio pobūdžio priemonė gali būti visiškai veiksminga tik jei bus atsižvelgiama į visus finansų subjektus, kurie teikia kreditus, o ne tik kredito įstaigas.

Komisija taip pat atsižvelgs į būsimas FST rekomendacijas dėl kitų šešėlinės bankų sistemos subjektų, kuriems šiuo metu netaikoma tinkama priežiūros sistema, ir, jei reikia, pasiūlys teisėkūros priemonę situacijai ištaisyti.

3.5. Griežtesnė šešėlinio bankų sektoriaus priežiūra

Šešėlinė bankininkystė savo pobūdžiu yra daugiaaspektė ir dinamiška. Ji prisitaiko tiek prie rinkų, tiek prie reguliavimo pokyčių. Todėl Komisija prašo nacionalinių ir Europos institucijų nuolat išlaikyti budrumą ir apsirūpinti šiai sistemai sukurtomis priežiūros priemonėmis.

Dėl difuzinio šešėlinės bankininkystės pobūdžio tokios priežiūros vykdymas yra dar sudėtingesnis. Kalbant apie kompetenciją, šiuo metu priskirtą priežiūros institucijoms, atsakomybė už priežiūrą dar nėra aiškiai nustatyta arba jai trūksta gilumo. Atsižvelgiant į tai, svarbu, kad tiek nacionalinės, tiek Europos institucijos imtųsi priemonių tinkamos ir visapusiškos stebėsenos sistemai sukurti.

Nacionaliniu lygmeniu kiekviena valstybė narė privalo užtikrinti, kad būtų nustatyta ir stebima šešėlinei bankininkystei būdinga rizika. Šią užduotį dažnai atlieka už finansų sektoriaus makrolygio rizikos ribojimo priežiūrą atsakingos įstaigos, jei tokios įstaigos egzistuoja, bendradarbiaudamos su centriniais bankais ir sektoriaus priežiūros institucijomis. Komisija skirs didelį dėmesį šios stebėsenos kokybei ir tam, ar glaudžiai tarpusavyje bendradarbiauja nacionalinės institucijos. Kadangi šešėlinė bankų sistema yra visuotinio masto, turėtų būti įmanoma atlikti tarpvalstybinę rizikos analizę.

Europos lygmeniu vykdomas darbas, susijęs su subjektų ir šešėlinės bankininkystės keliamos rizikos vertinimu, identifikavimu ir stebėseną. Preliminarius darbus vykdė ESRV ir Europos priežiūros institucijos (EBI, EDPII, EVPRI). Visas šis darbas turi būti paspartintas ir koordinuojamas, užtikrinant, kad joks sisteminės rizikos šaltinis neliktų nepastebėtas priežiūros institucijų. Taip turėtų būti sumažintos arbitražo galimybės finansų sektorių tarpe ir tarpvalstybinės galimybės apeiti rizikos ribojimo taisykles.

Šis aspektas, taip pat galimas poreikis išaiškinti kiekvienos institucijos institucinį vaidmenį bus iš esmės svarstomi vykdant Europos finansų priežiūros institucijų sistemos (EFPI) peržiūrą, kurią Komisija numato atlikti 2013 m. Atliekant šį vertinimą bus atsižvelgta, visų pirma, į veiksmingų informacijos apie šešėlinę bankininkystę rinkimo ir keitimosi ja procedūrų egzistavimą. Diskusijoje taip pat bus atsižvelgta į pokyčius, susijusius su bendro priežiūros mechanizmo įgyvendinimu.

³⁸ Pavyzdžiui, tai galima pasakyti apie vartojamųjų paskolų, faktoringo ir netgi išperkamosios nuomos veiklą, kuri kai kuriose valstybėse narėse vykdoma neturint banko licencijos.

3.6. Išvada

Šešėlinis bankų sektorius neturėtų būti vertinamas tik pagal jo keliamą riziką; taip pat svarbu pripažinti jo svarbų vaidmenį finansų sektoriuje. Jis yra alternatyvus finansavimo būdas, kuris labai svarbus realiajai ekonomikai, visų pirma tada, kai tradiciniai bankų sistemos dalyviai mažina finansinę paramą.

Šiame komunikate aprašyti veiksmai nėra išsamūs ir Komisija toliau vertins, ar reikia papildomų priemonių siekiant užtikrinti, kad būtų sukurta tinkama šešėlinės bankininkystės struktūra. Šis dinamiškas ir į ateitį orientuotas požiūris yra būtinas, siekiant reaguoti į pokyčius šioje sistemoje, kuri nuolat prisitaiko prie reguliavimo aplinkybių.

Pagrindinės su šešėline bankininkyste susijusios priemonės¹

	2009-2012 m.	2013 m.	2014 m. ir vėliau
Netiesioginis metodas per bankų reglamentą	• 2010 m. įgyvendinta KPD 2 • 2011 m. įgyvendinta KPD 3 • 2011 m. 7-ojo TFAS pataisa (įskaitant tam tikrą pakeitimo vertybiniais popieriais riziką)	• ES konsultacijos dėl bankų struktūrinės reformos (tolesni veiksmai po E. Liikanen ataskaitos) • Komisijos pasiūlymas dėl struktūrinės reformos	• KPD 4 įgyvendinimas nuo 2014 m. sausio 1 d. • 10-ojo, 11-ojo ir 12-ojo TFAS pataisų įgyvendinimas (konsolidavimo reikalavimai / atskleidimas)
Konkrečios iniciatyvos bankų sektoriuje / šešėlinėje bankų sistemoje		• EBI turi pradėti bankų rizikos ribojimo reguliavimo taikymo srities vertinimą (galutinė ataskaita 2014 m.)	• EBI ataskaita apie nereguliuojamų sandorio šalių pozicijų ribas
Tiesioginis metodas. Draudimo sektorius		• EDPPi ataskaitos trišaliame dialogui dėl II-osios bendrosios direktyvos • Turi būti baigti trišaliai dialogai dėl II-osios bendrosios direktyvos	• Deleguotieji aktai „Mokumas II“ (įskaitant kapitalo reikalavimus ir rizikos valdymo reikalavimus)
Turto valdymo sektorius	• IOSCO / FST / ESRV darbas, rengiant politikos rekomendacijas dėl pinigų rinkos fondų	• AIFVD įgyvendinimas (perkėlimo į nacionalinę teisę terminas – liepos 22 d.) • Reglamento dėl pinigų rinkos fondų pasiūlymas (rugsėjo 4 d.)	• KIPVPS peržiūra, įskaitant fondų investavimo metodus ir strategijas
Rizikos perleidimo sistema	• ERIR galioja nuo 2012 m.	• Priimti techniniai standartai (kovo mėn.)	• Sutarčių, kurioms taikomas privalomas tarpuskaitos reikalavimas, techniniai standartai turi būti priimti 2 ketvirtį, o įsigaliooti 3 ketvirtį
Su vertybinių popierių įsigijimo finansavimo sandoriais susijusios rizikos mažinimas		• FST veikla rengiant politikos rekomendacijas, susijusias su atpirkimo sandoriais ir vertybinių popierių skolinimo sandoriais	• Vertybinių popierių teisės akto pasiūlymas, įskaitant nuostatas dėl nuosavybės teisių ir skaidrumo
Šešėlinės bankininkystės skaidrumo didinimas		• LEI reguliavimo priežiūros komiteto įsteigimas • Reglamento dėl skolinamų finansinių priemonių pardavimo įgyvendinimas (didesnis kredito įsipareigojimų neįvykdymo apskaitos sandorių skaidrumas ir nepadengtų valstybės kredito įsipareigojimų neįvykdymo apskaitos sandorių uždraudimas) • FPRD peržiūra / skaidrumo nuostatų taikymo srities išplėtimas	• Reikalavimų teikti pranešimus apie išvestinių finansinių priemonių sandorius sandorių duomenų saugykloms (ERIR) įsigaliojimas (1 ketvirtis) • Institucijos (pvz., ESRV darbo grupė) turi parengti stebėsenos sistemą • Vertybinių popierių teisės akto pasiūlymai / konkretūs veiksmai dėl vertybinių popierių įsigijimo finansavimo sandorių (pvz., ECB iniciatyva dėl sandorių duomenų saugyklų) • Juridinio asmens identifikatoriaus (LEI) įgyvendinimo etapas
ES priežiūros sistema		• Komisijos vykdoma EFSF peržiūra	• Nuspręsti, ar reikalingi tolesni veiksmai gerinant šešėlinės bankininkystės priežiūrą ES
Kredito reitingų agentūros	• 2009 m. įsigaliojo KRA 1 • 2011 m. įsigaliojo KRA 2	• 2013 m. birželio 20 d. įsigaliojo KRA 3 (ten daugiausia kalbama apie interesų konfliktus, pernelyg didelį pasitikėjimą)	

¹ Visos datos yra orientacinės.

		reitingais)	
Ne bankų finansų įstaigų pertvarkymo priemonės	Komisijos viešosios konsultacijos dėl ne bankų finansų įstaigų pertvarkymo	Vidinis vertinimas / tarptautiniu lygiu vykdomi darbai (FST – pertvarkymo srityje ir CPSS-IOSCO – finansų rinkos infrastruktūrų gaivinimo srityje)	Komisijos iniciatyva (teisės akto dėl pagrindinių sandorio šalių gaivinimo ir pertvarkymo pasiūlymas ir komunikatas dėl kitų ne finansų įstaigų atžvilgiu taikomos politikos)