

I

(Rezoliucijos, rekomendacijos ir nuomonės)

REKOMENDACIJOS

EUROPOS SISTEMINĖS RIZIKOS VALDYBA

EUROPOS SISTEMINĖS RIZIKOS VALDYBOS REKOMENDACIJA

2013 m. balandžio 4 d.

dėl makroprudencinės politikos tarpinių tikslų ir priemonių

(ESRV/2013/1)

(2013/C 170/01)

EUROPOS SISTEMINĖS RIZIKOS VALDYBOS BENDROJI VALDYBA,

atsižvelgdama į 2010 m. lapkričio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (ES) Nr. 1092/2010 dėl Europos Sąjungos finansų sistemos makrolygio rizikos ribojimo priežiūros ir Europos sisteminės rizikos valdybos įsteigimo⁽¹⁾, ypač į jo 3 straipsnio 2 dalies b, d ir f punktus ir 16–18 straipsnius,

atsižvelgdama į 2011 m. sausio 20 d. Europos sisteminės rizikos valdybos sprendimą ESRV/2011/1, kuriuo patvirtinamos Europos sisteminės rizikos valdybos darbo tvarkos taisyklės⁽²⁾, ypač į jo 15 straipsnio 3 dalies e punktą ir 18–20 straipsnius,

kadangi:

(1) finansinis stabilumas yra kreditų suteikimo finansų sistemoje prielaida, palaikanti tvarų ekonomikos augimą. Finansų krizė aiškiai atskleidė makroprudencinės priežiūros, kuri sumažintų sisteminę riziką finansų sistemai ir galiausiai padėtų jos išvengti, poreikį. Šios rekomendacijos tikslas yra žengti kitą būtiną žingsnį link veiksmingos makroprudencinės priežiūros;

(2) Sąjungoje atsparumas sistemei rizikai priklauso nuo patikimos makroprudencinės politikos sistemos, kuri veiktų greta mikroprudencinės priežiūros, sukūrimo. Šia

rekomendacija toliau plėtojama 2011 m. gruodžio 22 d. Europos sisteminės rizikos valdybos rekomendacija ESRV/2011/3 dėl nacionalinių institucijų įgaliojimų makrolygio rizikos ribojimo srityje⁽³⁾, išsamiau apibūdinant makroprudencinės politikos tarpinius tikslus ir priemones;

(3) Rekomendacija ESRV/2011/3 reikalaujama, kad valstybės narės paskirtų instituciją, kuriai būtų patikėta vykdyti makroprudencinę politiką. Panašiai ir pasiūlytoje naujoje sistemoje, nustatančioje rizikos ribojimo reikalavimus kredito įstaigoms (toliau – KRD IV/KRR), reikalaujama, kad valstybės narės paskirtų instituciją, atsakingą nacionaliniu lygmeniu imtis būtinų priemonių siekiant sumažinti sisteminę riziką arba makroprudencinę riziką, sukeliančią grėsmę finansiniam stabilumui, ar galiausiai šių dalykų išvengti⁽⁴⁾;

(4) galutinis makroprudencinės politikos tikslas yra prisidėti prie visos finansų sistemos stabilumo apsaugos, įskaitant finansų sistemos atsparumo stiprinimą ir sisteminės rizikos susidarymo mažinimą, taip užtikrinant tvarų finansų sektoriaus įnašą į ekonomikos augimą. Kaip numatyta Rekomendacijoje ESRV/2011/3, tarpiniai politikos tikslai gali būti nustatyti kaip galutinio tikslo

⁽¹⁾ OL L 331, 2010 12 15, p. 1.

⁽²⁾ OL C 58, 2011 2 24, p. 4.

⁽³⁾ OL C 41, 2012 2 14, p. 1.

⁽⁴⁾ Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl galimybės verstis kredito įstaigų veikla ir dėl rizikos ribojimu pagrįstos kredito įstaigų ir investicinių įmonių priežiūros, kuria iš dalies keičiama Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2002/87/EB dėl finansiniam konglomeratui priklausančių kredito įstaigų, draudimo įmonių ir investicinių įmonių papildomos priežiūros (COM(2011) 453 final), ir pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl rizikos ribojimo reikalavimų kredito įstaigoms ir investiciniams įmonėms (COM(2011) 452 final).

operaciniai patikslinimai. Nustačius tarpinius tikslus makroprudencinė politika būtų geriau įgyvendinama, skaidresnė, už ją būtų atsiskaitoma, o priemonių pasirinkimas turėtų ekonominį pagrindą;

- (5) be to, makroprudencinės politikos veiksmingumas Sąjungoje priklauso nuo makroprudencinių priemonių rinkinio nustatymo, kurį atitinkamos makroprudencinės priežiūros institucijos veiksmingai taikytų vadovaudamosi visuma rodiklių bei ekspertų nuomone. Būtinias makroprudencines priemones makroprudencinės priežiūros institucijos privalo kontroliuoti tiesiogiai arba teikdamos rekomendacijas, o būtent kiekvienam tarpiniam makroprudencinės politikos tikslui – viena ar daugiau priemonių. Jeigu būtina stabilizuoti finansinį ciklą, reikėtų atsakyti priemonių, naudojamų makroprudencinei politikai sugriežtinti. Makroprudencinės priemonės gali būti taikomos plačiai arba tikslinėms pozicijų kategorijoms, pavyzdžiui, konkrečių užsienio valiutų pozicijoms;
- (6) 2012 m. kovo 29 d. laiške Tarybai, Europos Komisijai ir Europos Parlamentui Europos sisteminės rizikos valdyba (ESRV) išreiškė savo nuomonę dėl makroprudencinės priežiūros institucijų pajėgumo įgyvendinant makroprudencines priemones, kaip nustatyta KRD IV/KRR. ESRV ypač pabrėžė, kad makroprudencinės priežiūros institucijos privalo turėti diskrecijos teisę ir valstybių narių, ir Sąjungos lygmeniu laikinai sugriežtinti I ramsčio įvairaus pobūdžio kalibravimo reikalavimus bei reikalauti atskleisti papildomą informaciją. Šie reikalavimai apima agreguoto kapitalo lygio, likvidumo reikalavimus bei didelių pozicijų ir finansinio svorto apribojimus, taip pat konkrečioms sektoriams ar konkrečioms pažeidžiamoms bankų balansų dalims skirtus kapitalo reikalavimus;
- (7) nors KRD IV/KRR daugiausiai dėmesio skiriama mikroprudencinei priežiūrai, joje taip pat numatytos makroprudencinės priemonės, kurias esant tam tikroms sąlygoms taiko atitinkama makroprudencinės priežiūros institucija. Šioje rekomendacijoje siūlomas orientacinis priemonių sąrašas, apimantis KRD IV/KRR numatytas priemones, bet neapsiribojantis vien jomis, kurias valstybės narės galėtų suteikti makroprudencinės priežiūros institucijoms siekiant įgyvendinti nustatytus tarpinius tikslus, kartu neapribojant valstybių narių teisės taikyti kitas priemones;
- (8) be to, makroprudencinės priežiūros institucijos turėtų parengti visą politikos strategiją dėl makroprudencinių priemonių taikymo, kuri paskatintų sprendimų priėmimą, informavimą ir makroprudencinės politikos atskaitomybę;
- (9) makroprudencinės politikos veiksmingumas taip pat priklauso nuo suderintų valstybių narių veiksmų taikant makroprudencines priemones nacionaliniu lygmeniu. Nors makroprudencinė politika paprastai turės svarbų teigiamą tarptautinio išplitimo poveikį, kartais gali kilti ir neigiamų tarptautinio išplitimo padarinių. Makroprudencinės priežiūros institucijos turėtų įvertinti tokio

teigiamo ir neigiamo išplitimo poveikio galutinę svarbą, be kita ko, siekdamas apsaugoti bendrąją rinką. ESRV išnagrinės galimus makroprudencinės politikos tarptautinio išplitimo atvejus ir, nedarydama poveikio bet kokioms susijusioms Sąjungos teisės nuostatoms, skatins tinkamą suderintų veiksmų sistemą šioms problemoms išspręsti;

- (10) kadangi institucijos ilgainiui sužinos apie skirtingų makroprudencinių priemonių veiksmingumą, tarpiniai politikos tikslai ir (arba) makroprudencinės priemonės gali būti peržiūrimi, be kita ko, atsižvelgiant į potencialią naują riziką finansiniam stabilumui. Tam reikia periodiškai vertinti nustatytų tarpinių politikos tikslų ir makroprudencinių priemonių tinkamumą;
- (11) šiuo metu galiojantis ir siūlomas Sąjungos teisinis reglamentavimas – tai sudėtingų ir skirtingų makroprudencinių nuostatų rinkinys, kurį ateityje būtų labai naudinga supaprastinti ir visiškai suderinti tarpusavyje. Sąjungos institucijos taip pat galėtų apsvaistyti galimybę numatyti makroprudencines priemones teisės aktuose, kurie reglamentuoja ne tik bankininkystės, bet ir kitas finansų sektoriaus sritis;
- (12) siekdama užtikrinti nuoseklų makroprudencinių priemonių taikymą bei makroprudencinę priežiūrą visoje Sąjungoje, ateityje ESRV gali priimti makroprudencinės priežiūros institucijoms skirtas rekomendacijas, kuriose pateiktų gaires dėl makroprudencinių priemonių taikymo;
- (13) siekdami mažinti sisteminę riziką ar užkirsti jai kelią, politikos formuotojai Europoje ir už jos ribų svarsto dar gausesnį galimų priemonių rinkinio privalumus ir trūkumus, o siekdami užkirsti kelią rizikai finansų sistemoje vykdo teisinio reguliavimo reformas. ESRV tęs kitų svarstomų priemonių kaip makroprudencinės politikos sistemos dalies veiksmingumo ir naudingumo analizę;
- (14) pagal pasiūlymą dėl Tarybos reglamento, kuriuo sukuriamas bendras priežiūros mechanizmas (BPM) ⁽¹⁾, kuriam 2012 m. gruodžio 12 d. pritarė Taryba, Europos Centriniam Bankui (ECB) pavedami specialūs įgaliojimai esant reikalui taikyti griežtesnius kapitalo atsargos reikalavimus nei tie, kuriuos taiko dalyvaujančių valstybių narių kompetentingos ar paskirtosios institucijos, o laikantis KRD IV/KRR sistemoje nustatytų procedūrų bei atitinkamoje Sąjungos teisėje numatytais konkrečiais atvejais taikyti griežtesnes priemones sisteminei ar makroprudencinei rizikai spręsti. Siekdama nuosekliai makroprudencinės politikos vykdymo visoje Sąjungoje ESRV siekia

⁽¹⁾ Pasiūlymas dėl Tarybos reglamento, kuriuo Europos Centriniam Bankui pavedamos specialios užduotys, susijusios su rizikos ribojimu pagrįstos kredito įstaigų priežiūros politika (COM(2012) 511 final).

bendradarbiauti su ECB ir nacionalinėmis kompetentingomis institucijomis, kurie sudaro BPM, taip pat su Europos priežiūros institucijomis ir kitais ESRV nariais;

- (15) ši rekomendacija nedaro poveikio Sąjungos centrinių bankų įgaliojimams vykdyti pinigų politiką bei mokėjimo, tarpuskaitos ir atsiskaitymo infrastruktūrų priežiūrą;
- (16) ESRV rekomendacijos skelbiamos po to, kai Tarybai pranešama apie Bendrosios valdybos ketinimą tai padaryti ir Tarybai suteikiama galimybė reaguoti,

PRIĖMĖ ŠIĄ REKOMENDACIJĄ:

1 SKIRSNIS

REKOMENDACIJOS

A rekomendacija – tarpinių tikslų nustatymas

Makroprudencinės priežiūros institucijoms rekomenduojama:

- 1) nustatyti ir vykdyti makroprudencinės politikos tarpinius tikslus atitinkamoje visoje jų nacionalinėje finansų sistemoje. Šie tarpiniai tikslai turėtų būti makroprudencinės politikos galutinio tikslo – prisidėti prie visos finansų sistemos stabilumo apsaugos, įskaitant finansų sistemos atsparumo stiprinimą ir sisteminės rizikos susidarymo mažinimą, taip užtikrinant tvarų finansų sektoriaus įnašą į ekonomikos augimą – operaciniai patikslinimai. Tai reiškia *inter alia* priemonių, kurios anksčiau buvo naudotos makroprudencinei politikai sugriežtinti, atsisakymą;
- 2) tarpiniai politikos tikslai:
 - a) mažinti pernelyg didelį kredito ir finansinio svorto augimą ir galiausiai šių dalykų išvengti;
 - b) mažinti pernelyg didelę terminų neatitiktį ir rinkos nelikvidumą ir galiausiai šių dalykų išvengti;
 - c) riboti tiesioginių ir netiesioginių pozicijų koncentracijas;
 - d) riboti su ilgalaikiais rezultatais nesuderintos skatinimo sistemos įtaką siekiant mažinti neatsakingo elgesio riziką;
 - e) stiprinti finansų infrastruktūrų atsparumą;
- 3) atsižvelgiant į pagrindinius rinkos sutrikimus ir konkrečias valstybės ir (arba) Sąjungos finansų sistemos struktūrines ypatybes, kurios galėtų įtakoti sisteminės rizikos atsiradimą, įvertinti papildomų tarpinių tikslų poreikį.

B rekomendacija – makroprudencinių priemonių pasirinkimas

Valstybėms narėms rekomenduojama:

- 1) bendradarbiaujant su makroprudencinės priežiūros institucijomis įvertinti, ar makroprudencinių priemonių, kurias pastarosios kontroliuoja tiesiogiai arba teikdamos rekomendacijas, pakanka veiksmingai ir naudingai pasiekti pagal Rekomendaciją ESRV/2011/3 nustatytą galutinį makroprudencinės politikos tikslą, taip pat ir pagal A rekomendaciją nustatytus tarpinius tikslus. Vertinant reikėtų atsižvelgti į tai, kad makroprudencinės priežiūros institucijos tiesiogiai arba teikdamos rekomendacijas kontroliuotų bent vieną makroprudencinę priemonę kiekvienam makroprudencinės politikos tarpiniam tikslui pasiekti, nors gali reikėti daugiau nei vienos priemonės;
- 2) jeigu vertinimo metu nustatoma, kad turimų priemonių nepakanka, bendradarbiaujant su nacionalinėmis makroprudencinės priežiūros institucijomis apsvarstyti papildomas makroprudencines priemones, kurias pastarosios kontroliuotų tiesiogiai arba teikdamos rekomendacijas. Šiuo tikslu 1 lentelėje pateikiamas orientacinis makroprudencinių priemonių sąrašas:

1 lentelė

Orientacinis makroprudencinių priemonių sąrašas

1. Mažinti pernelyg didelį kredito ir finansinio svorto augimą ir galiausiai šių dalykų išvengti

Anticiklinė kapitalo atsarga

Sektoriniai kapitalo reikalavimai (įskaitant pačioje finansų sistemoje)

Makroprudencinis finansinio svorto rodiklis

Paskolos ir įkeisto turto vertės santykio reikalavimai

Paskolų ir pajamų santykio/skolos aptarnavimo ir pajamų santykio reikalavimai

2. Mažinti pernelyg didelę terminų neatitiktį ir rinkos nelikvidumą ir galiausiai šių dalykų išvengti

Makroprudencinis koregavimas pagal likvidumo rodiklį (pvz., padengimo likvidžiuoju turto rodiklis)

Finansavimo šaltinių makroprudenciniai ribojimai (pvz., grynojo stabilaus finansavimo rodiklis)

Makroprudencinio nesvertinio ribojimo ir mažiau stabilaus finansavimo santykis (pvz., paskolų ir indėlių santykis)

Įkaito vertės išlaikymo ir vertinimo mažesne nei rinkos verte reikalavimai

3. Riboti tiesioginių ir netiesioginių pozicijų koncentracijas

Didelių pozicijų ribojimai

Reikalavimas tarpuskaitą vykdyti per pagrindinę sandorio šalį

4. Riboti su ilgalaikiais rezultatais nesuderintos skatinimo sistemos įtaką siekiant mažinti neatsakingo elgesio riziką

Sistemiškai svarbių finansų įstaigų papildoma kapitalo atsarga

5. Stiprinti finansų infrastruktūrų atsparumą

Įkauto vertės išlaikymo ir vertinimo mažesne nei rinkos verte reikalavimai vykdant tarpuskaitą per pagrindinę sandorio šalį

Didesni informacijos atskleidimo reikalavimai

Struktūrinė sisteminės rizikos atsarga

3) laikantis 1 ir 2 dalių pasirinkti bet kokias papildomas makroprudencines priemones atsižvelgiant į:

- jų veiksmingumą ir naudingumą kiekvienam tarpiniam tikslui pasiekti atitinkamoje jų jurisdikcijoje, kaip nustatyta A rekomendacijoje;
- jomis suteikiamą galimybę suvaldyti struktūrinį ir ciklinį sisteminės rizikos aspektus jų atitinkamoje jurisdikcijoje;

4) pasirinkus makroprudencines priemones, užtikrinti, kad makroprudencinės priežiūros institucijos dalyvautų kuriant ir prisidėtų nacionaliniu lygiu įgyvendinant:

- bankų ir ne bankų finansų įstaigų gaivinimo ir pertvarkymo tvarką;
- indėlių garantijų sistemas;

5) nustatyti teisinę sistemą, kuris leistų makroprudencinės priežiūros institucijoms tiesiogiai arba teikiant rekomendacijas kontroliuoti makroprudencines priemones, pasirinktas vadovaujantis šia rekomendacija.

C rekomendacija – politikos strategija

Makroprudencinės priežiūros institucijoms rekomenduojama:

1) nustatyti politikos strategiją, kuri:

- susietų makroprudencinės politikos galutinį tikslą su tarpiniais tikslais bei makroprudencinėmis priemonėmis, kurias jos kontroliuoja tiesiogiai ar teikdamos rekomendacijas;

b) nustatytų patikimą tiesiogiai ar teikiant rekomendacijas jų kontroliuojamų makroprudencinių priemonių taikymo sistemą galutiniam bei tarpiniams makroprudencinės politikos tikslams pasiekti. Tai turėtų apimti atitinkamus rodiklius sisteminės rizikos atsiradimui stebėti ir teikti gaires dėl sprendimų dėl įvairios trukmės makroprudencinių priemonių taikymo, atsisakymo ar kalibravimo, taip pat nacionaliniu lygmeniu su atitinkamomis institucijomis nustatyti atitinkamą koordinavimo mechanizmą;

c) skatinti makroprudencinės politikos skaidrumą ir atskaitomybę;

2) atlikti tolesnę makroprudencinių priemonių praktiniu taikymu paremtą analizę, skirtą makroprudencinės politikos strategijai sustiprinti, įskaitant dėl:

a) Sąjungos teisės aktuose nenumatytų priemonių, pavyzdžiui, paskolos ir įkeisto turto vertės santykio bei paskolų ir pajamų santykio reikalavimų bei priemonių, skirtų mažinti pernelyg didelę terminų neatitiktį ir rinkos nelikvidumą ir galiausiai šių dalykų išvengti;

b) priemonių perdavimo mechanizmo, taip pat dėl rodiklių, kurie padėtų nuspręsti dėl jų taikymo, atsisakymo ar kalibravimo;

3) nedarant poveikio atitinkamoms Sąjungos teisės aktų nuostatomis, prieš pradėdant taikyti makroprudencines priemones nacionaliniu lygmeniu pranešti ESRV, jei manoma, kad jų taikymas gali turėti reikšmingų tarptautinių padarinių kitoms valstybėms narėms ar bendrajai rinkai.

D rekomendacija – tarpinių tikslų ir priemonių periodišką vertinimą

Makroprudencinės priežiūros institucijoms rekomenduojama:

1) periodiškai vertinti tarpinių tikslų, nustatytų vadovaujantis A rekomendacija, tinkamumą atsižvelgiant į makroprudencinės politikos sistemos veikimo metu įgytą patirtį, struktūrinius pokyčius finansų sistemoje ir atsiradusias naujas sisteminės rizikos rūšis;

2) periodiškai peržiūrėti makroprudencinių priemonių, pasirinktų vadovaujantis B rekomendacija, veiksmingumą ir naudingumą pasiekti galutinį ir tarpinius makroprudencinės politikos tikslus;

3) jei to reikia atlikus 1 dalyje nurodytą analizę – prirėkus koreguoti tarpinių tikslų rinkinį, o ypačingai jei finansiniam stabilumui iškyta nauja rizika, kurios esanti sistema negali pakankamai suvaldyti;

4) jei manoma, kad reikia naujų makroprudencinių priemonių – informuoti atitinkamą savo valstybės narės instituciją, kad būtų nustatyta atitinkama teisinė sistema;

5) pranešti ESRV apie tarpinių tikslų ir makroprudencinių priemonių, kurias jos kontroliuoja tiesiogiai ar teikdamos rekomendacijas, rinkinio bet kokius pakeitimus bei pateikti šiuos pakeitimus paaiškinančią analizę.

E rekomendacija – bendroji rinka ir Sąjungos teisės aktai

Komisijai rekomenduojama, kad ateityje rengdama Sąjungos teisės aktų pakeitimus ji:

- 1) atsižvelgtų į būtinybę svarstyti suderintą makroprudencinių priemonių rinkinį, veikiančią finansų sistemą, įskaitant visas finansų tarpininkų, rinkų, produktų ir rinkų infrastruktūrų rūšis;
- 2) užtikrintų, jog priimti mechanizmai leistų Sąjungos institucijoms ir valstybėms narėms veiksmingai bendradarbiauti bei nustatytų makroprudencinės priežiūros institucijoms pakankamą lankstumo lygį, kad prireikus tos makroprudencinės priemonės būtų pradėtos naudoti, kartu saugant bendrąją rinką.

2 SKIRSNIS

ĮGYVENDINIMAS

1. Aiškinimas

1. Šioje rekomendacijoje vartojamų sąvokų apibrėžtys:

- a) finansų sistema – finansų sistema, kaip apibrėžta Reglamente (ES) Nr. 1092/2010;
- b) makroprudencinės priežiūros institucija – nacionalinės makroprudencinės priežiūros institucijos, turinčios tikslus, priemones, įgaliojimus, atskaitomybės reikalavimus ir kitus Rekomendacijoje ESRV/2011/3 nustatytus požymius;
- c) tiesioginė kontrolė – reali ir objektyvi galimybė prireikus nustatyti finansų įstaigoms, kurios patenka į makroprudencinės priežiūros institucijos veiklos sritį, makroprudencines priemones ir jas pakeisti, kai to reikia galutiniam ar tarpiniam tikslui pasiekti;
- d) įgaliojimas teikti rekomendacijas – galimybė teikti rekomendacijas dėl makroprudencinių priemonių taikymo gairių, kai to reikia galutiniam ar tarpiniam tikslui pasiekti;
- e) sisteminės rizikos struktūrinis aspektas – rizikos finansų sektoriuje pasiskirstymas;
- f) sisteminės rizikos ciklinis aspektas – sisteminės rizikos pasikeitimai per tam tikrą laiką, kylantys dėl finansų įstaigų polinkio prisiimti pernelyg didelę riziką ekonomikos pakilimo laikotarpiu ir pernelyg jos vengti esant ekonomikos nuosmukiui;
- g) priemonės veiksmingumas – tai, kiek priemone galima suvaldyti rinkos sutrikimus ir pasiekti galutinį bei tarpinius tikslus;

h) priemonės efektyvumas – priemonės potencialas mažiausiomis sąnaudomis pasiekti galutinį bei tarpinius tikslus.

2. Priedas yra sudedamoji šios rekomendacijos dalis. Esant prieštaravimų tarp pagrindinio teksto ir priedo, vadovaujasi pagrindiniu tekstu.

2. Įgyvendinimo kriterijai

1. Šios rekomendacijos įgyvendinimui taikomi šie kriterijai:

- a) turėtų būti vengiama galimybės rinktis palankesnes reglamentavimo sąlygas;
- b) įgyvendinant turi būti tinkamai atsižvelgiama į proporcingumo principą, atsižvelgiant į skirtingą finansų įstaigų sisteminę svarbą, į skirtingas institucines sistemas ir į kiekvienos rekomendacijos tikslą ir turinį.

2. Adresatai turi pranešti apie veiksmus, kurių buvo imtasi įgyvendinant šią rekomendaciją, arba tinkamai pateisinti neveikimą. Ataskaitose turi būti pateikiama bent:

- a) informacija apie veiksmų, kurių imtasi, esmę ir grafiką;
- b) veiksmų, kurių imtasi, veikimo vertinimas šios rekomendacijos tikslų požiūriu;
- c) išsamus bet kokio neveikimo ar nukrypimo nuo šios rekomendacijos, įskaitant bet kokių uždelsimą, pateisinimas.

3. Šios rekomendacijos priede pateikiama papildoma informacija apie kiekvieno pasiūlyto tarpinio tikslo ypatumus, taip pat orientacinis makroprudencinių priemonių, skirtų tarpiniams tikslams pasiekti, sąrašas. Priedas gali būti naudingas adresatams pasirenkant makroprudencines priemones bei rengiant jų taikymo politikos strategiją.

3. Tolesnių veiksmų grafikas

1. Adresatai turi pranešti apie veiksmus, kurių buvo imtasi įgyvendinant šią rekomendaciją, arba tinkamai pateisinti neveikimą, kaip nurodyta šiose dalyse:

- a) A ir B rekomendacijos – iki 2014 m. gruodžio 31 d. adresatai privalo pateikti ESRV, Europos bankininkystės institucijai (EBI) ir Tarybai ataskaitą, kurioje paaiškina, kokių priemonių buvo imtasi įgyvendinant A ir B rekomendacijas, turinį. Apie priemones, kurių buvo imtasi laikantis B rekomendacijos, valstybės narės gali pranešti per savo makroprudencinės priežiūros institucijas;
- b) C rekomendacija – iki 2015 m. gruodžio 31 d. makroprudencinės priežiūros institucijos privalo pateikti ESRV, EBI ir Tarybai ataskaitą, kurioje paaiškina, kokių priemonių buvo imtasi įgyvendinant C rekomendacijos 1 dalies turinį. Ataskaitų pateikimui dėl C rekomendacijos 2 ir 3 dalių konkretus terminas nenustatomas. Informaciją pagal C rekomendacijos 3 dalį makroprudencinės priežiūros institucijos ESRV pateikia per protingą terminą;

- c) D rekomendacija – ataskaitos pateikimui dėl D rekomendacijos vienas terminas nenustatomas. Jeigu pasikeičia makroprudencinės priežiūros institucijų tiesiogiai ar teikiant rekomendacijas kontroliuojami tarpiniai tikslai ir priemonės, jos laikydamosi D rekomendacijos 5 dalies privalo per tinkamą laiką pateikti apie tai ESRV ataskaitą;
- d) E rekomendacija – ataskaitos pateikimui dėl E rekomendacijos konkretus terminas nenustatomas. Komisija pateikia ESRV ataskaitą kas dvejus metus nurodydama, koku būdu į rengiamus finansinius teisės aktus įtraukti makroprudencinės politikos tikslai. Pirmą ataskaitą turėtų būti pateikta iki 2014 m. gruodžio 31 d.
2. Bendroji valdyba gali pratęsti pirmiau nurodytus terminus, jei vienai ar daugiau rekomendacijų įgyvendinti reikia imtis teisėkūros iniciatyvų.

4. Stebėsena ir vertinimas

1. ESRV sekretoriatas:
- a) padeda adresatams, įskaitant pagalbą organizuojant koordinuotą ataskaitų teikimą, teikiant reikiamus ataskaitų modelius, o prireikus – išsamiau apibūdinant tolesnių veiksmų ypatumus ir grafiką;
- b) tikrina adresatų tolesnius veiksmus, įskaitant ir tuos atvejus, kai jie to prašo, ir per Valdymo komitetą teikia Bendrajai valdybai ataskaitą apie tolesnius veiksmus.

2. Bendroji valdyba įvertina adresatų pateiktas ataskaitas apie veiksmus ir pateisinimus dėl neveikimo ir, kai tinkama, sprendžia, ar buvo laikomasi šios rekomendacijos ir ar adresatai tinkamai pateisino savo neveikimą.

3 SKIRSNIS

BAIGIAMOSIOS NUOSTATOS

1. ESRV gairės dėl makroprudencinių priemonių taikymo

Pagal Reglamento (ES) Nr. 1092/2010 16 straipsnį priimdama rekomendacijas ESRV gali makroprudencinės priežiūros institucijoms pateikti gaires, kaip geriau įgyvendinti ir taikyti makroprudencines priemones. Gairėse gali būti numatomi makroprudencinių priemonių taikymo rodikliai.

2. Makroprudencinių priemonių rinkinio reforma ateityje

Pagal Reglamento (ES) Nr. 1092/2010 16 straipsnį priimdama rekomendaciją ESRV gali ateityje išplėsti šioje rekomendacijoje numatytą orientacinį makroprudencinių priemonių rinkinį.

Priimta Frankfurte prie Maino 2013 m. balandžio 4 d.

ESRV Pirmininkas

Mario DRAGHI

REKOMENDACIJOS DĖL MAKROPRUDENCINĖS POLITIKOS TARPINIŲ TIKSLŲ IR PRIEMONIŲ PRIEDAS

1. Įžanga

Daugumoje Sąjungos valstybių narių jau yra įsteigtos arba šiuo metu steigiamos makroprudencinės priežiūros institucijos. Kitas žingsnis, kurį reikia žengti siekiant įgyvendinti makroprudencinę politiką, yra veiksmingas ir efektyvus makroprudencinės politikos priemonių, padėsiančių išvengti sisteminės rizikos finansų sistemai ar ją mažinti, pasirinkimas. Šiame priede aptariama, kaip šios priemonės turėtų būti pasirenkamos.

Kaip numatyta ESRV rekomendacijoje dėl nacionalinių institucijų makroprudencinių įgaliojimų⁽¹⁾, tarpiniai politikos tikslai gali būti nustatyti kaip „galutinio tikslo operaciniai patikslinimai“. Nustačius tarpinius tikslus makroprudencinė politika būtų geriau įgyvendinama, skaidresnė, už ją būtų atsiskaitoma, o priemonių pasirinkimas turėtų ekonominį pagrindą. Todėl šiame priede aptariama priemonių pasirinkimo sistema pagrįsta iš anksto nustatytais plataus taikymo tarpiniais tikslais. Jame išsamiai nagrinėjama, kaip orientacinės priemonės padėtų pasiekti šiuos tarpinius tikslus ir pagal ką būtų sprendžiama, kada šias priemones pradėti arba nustoti taikyti. Taip pat pateikiama informacijos apie kiekvienos priemonės teisinę bazę. Tikimasi, kad šiuo metu rengiamais Sąjungos teisės aktais bus sukurta bendra kai kurių priemonių teisinė bazė.

Minėtą sistemą makroprudencinės priežiūros institucijos turėtų taikyti pradiniu tašku laikydamos nacionalinio lygmens riziką finansiniam stabilumui. Įvairiose šalyse ši rizika gali būti nevienoda, kadangi skiriasi Sąjungos šalių finansų sistemos ir finansiniai ciklai. Dėl to, taip pat atsižvelgiant į tai, kad makroprudencinę politiką dar tik pradeda formuoti, valstybėse narėse galima taikyti skirtingas priemones. Be to, pažymėtina ir tai, kad Sąjungoje finansų rinkos yra labai integruotos, todėl reikėtų imtis suderintų veiksmų. Suderintais veiksmais galima padidinti makroprudencinės politikos veiksmingumą ir efektyvumą, dėl to apribojant galimybės rinktis palankesnes reguliavimo sąlygas mastą ir sklaidą. Suderinti veiksmai taip pat labai svarbūs užkertant kelią teigiamam ir neigiamam išplitimo į kitų valstybių narių finansų sistemas ir ekonomiką poveikiui ir apsaugant bendrosios rinkos veikimą. Nors tikėtina, kad ilgainiui Sąjungoje makroprudencinės priemonės bus dar labiau suderintos, vis dėlto jos turės būti pritaikytos konkrečioms atitinkamų šalių finansiniams ciklams ir įvairiai rizikai.

Priedą sudaro šios dalys:

- 2 skirsnyje apibūdinami tarpiniai makroprudencinės politikos tikslai; jie susiejami su konkrečiais rinkos sutrikimais, kuriems labiausiai taikytina makroprudencinė politika,
- 3 skirsnyje išdėstyti kriterijai, pagal kuriuos siūloma rinktis makroprudencines priemones, ir apžvelgiami tarpiniai tikslai bei orientacinės makroprudencinės priemonės,
- 1 priede pateikta atskirų makroprudencinių priemonių analizė; 2 priede nagrinėjami makroprudenciniai aspektai draudimo sektoriuje.

2. Tarpinių tikslų nustatymas

ESRV rekomendacijoje dėl nacionalinių institucijų makroprudencinių įgaliojimų valstybių narių prašoma „nurodyti, kad galutinis makroprudencinės politikos tikslas – prisidėti prie visos finansų sistemos stabilumo apsaugos, įskaitant finansų sistemos atsparumo stiprinimą ir sisteminės rizikos susidarymo mažinimą, taip užtikrinant tvarų finansų sektoriaus įnašą į ekonomikos augimą“.

Šį klausimą nagrinėjančioje literatūroje išskiriami du sisteminės rizikos aspektai: struktūrinis ir ciklinis. **Struktūrinis aspektas** susijęs su rizikos paplitimu finansų sistemoje. **Ciklinis aspektas** susijęs su bankų polinkiu prisiimti pernelyg didelę riziką ekonomikos pakilimo laikotarpiu ir pernelyg jos vengti esant ekonomikos nuosmukiui. Nustatant, kas skatina sisteminę riziką, ir renkant atitinkamas priemones naudinga atsižvelgti į struktūrinį ir ciklinį aspektus, tačiau šiuos aspektus atskirti sudėtinga, nes jie tarpusavyje glaudžiai susiję.

Būtent tarpinių tikslų nustatymas remiantis literatūroje aprašytais konkrečiais rinkos sutrikimų atvejais padėtų aiškiau suklasifikuoti makroprudencines priemones, užtikrinti jų kalibravimo ir taikymo ekonominį pagrindą ir skatinti makroprudencinės priežiūros institucijų atskaitomybę. Iš tikrųjų, makroprudencinės priemonės jau ir dabar dažnai yra siejamos su tarpiniais tikslais. Pavyzdžiui, anticiklinės atsargos yra skirtos dėl pernelyg didelio kredito augimo kylančiai sistemei rizikai mažinti. Išsamiam tarpinių tikslų vaizdui susidaryti šiame priede remiantis literatūra nustatomi rinkos sutrikimai, kuriems taikytina makroprudencinė politika, paskui jiems priskiriami konkretūs tikslai (žr. 1 lentelę)⁽²⁾.

⁽¹⁾ ESRB/2011/03, http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2011/ESRB_2011_3.en.pdf?2f10e4e718e60a8e1eef6d984e7c2efc

⁽²⁾ Literatūros šaltinių yra per daug, kad juos visus būtų galima čia apibendrinti. Žr., pavyzdžiui, Brunnermeier, M., Crockett, A., Goodhart, C., Persaud, A. and Shin, H. (2009), „The Fundamental Principles of Financial Regulation“, *Geneva Report on the World Economy* 11, ICBM, Geneva, and CEPR, London; Gorton, G. and He, P. (2008), „Bank Credit Cycles“, *Review of Economic Studies* 75 (4), p. 1181–1214, Blackwell Publishing; Bank of England (2009), „The Role of Macro-prudential Policy“, A Discussion Paper; Bank of England, (2011), „Instruments of macroprudential policy“, A Discussion Paper; Hellwig, M. (1995), „Systemic aspects of risk management in banking and finance“, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 131, p. 723–737; Acharya, V. V. (2009), „A Theory of Systemic Risk and Design of Prudential Bank Regulation“, *Journal of Financial Stability*, 5 (3), p. 224–255; Hanson, S., Kashyap, A. and Stein, J. (2011), „A Macro-prudential Approach to Financial Regulation“, *Journal of Economic Perspectives* 25, p. 3–28; Longworth, D. (2011), „A Survey of Macro-prudential Policy Issues“, Mimeo, Carleton University.

Pirmas tarpinis tikslas yra mažinti **pernelyg didelį kredito ir finansinio svorto augimą** ir galiausiai šių dalykų išvengti. Nustatyta, kad pernelyg didelis kredito augimas yra vienas pagrindinių finansų krizes lemiančių veiksnių, o finansinis svortas dar labiau sustiprina tokių veiksnių poveikį. Finansinio svorto svarbą rodo skirtumas tarp interneto bendrovių burbulų sprogo, kurį iš esmės sukėlė akcijų kainų kilimas, ir rizikingų hipotekos paskolų burbulų, atsiradusio dėl netinkamo kreditavimo, sprogo poveikio. Šiuo pažiūriu galima išskirti finansinį svortą, susiformuojantį finansų sistemoje, ir finansinį svortą, susiformuojantį tarp finansų įstaigų ir realiosios ekonomikos paskolų gavėjų, t. y. atliekant PFI tarpusavio pretenzijų užskaitą. Kad ekonomikai kylant nebūtų prisiimama pernelyg didelė rizika, galėtų būti taikomas toks makroprudencinės politikos sprendimas, kaip kapitalo ir įkaito reikalavimų griežtinimas. Ekonomikos kilimo metu sudarytos atsargos galėtų būti naudojamos nuostoliams padengti ekonomikos nuosmukio metu. Taip būtų susilpnintas poreikis mažinti finansinį išsiskolinimą ir užkirstas kelias masiškai atsiimti bankų indėlius, kartu būtų skatinama teikti kreditus tvariam ekonomikos augimui palaikyti.

1 lentelė

Makroprudencinės politikos tarpiniai tikslai ir susiję rinkos sutrikimai

Tarpinis tikslas	Susiję rinkos sutrikimai
Mažinti pernelyg didelį kredito ir finansinio svorto augimą ir galiausiai šių dalykų išvengti	<p>Kreditų krizės poveikis išorei: staiga sugriežtėja paskolų teikimo sąlygos, dėl to nefinansiniam sektoriui sunkiau gauti kreditą.</p> <p>Endogeninio pobūdžio rizikos prisiėmimas: paskatos, dėl kurių ekonomikos pakilimo metu prisiimama pernelyg didelė rizika ir prastėja bankų skolinimo standartai. To priežastis gali būti kompetencijos demonstravimas, rinkos spaudimas didinti grąžą arba įstaigų strateginė sąveika.</p> <p>Rizikos iliuzija: situacija, kai bendrai manoma, kad rizika yra mažesnė, negu ji yra iš tiesų; tai susiję su tuo, kad finansų krizės kyla nedažnai ir jos gana greitai pamiršamos.</p> <p>Masiniai bankų indėlių atsiėmimai: didmeninių ar mažmeninių lėšų atsiėmimas dėl realaus ar numanomo nemokumo.</p> <p>Tarpusavio sąsajų poveikis išorei: kitiems persiduodančios įstaigos ar rinkos įvykių neapibrėžtumo pasekmės.</p>
Mažinti pernelyg didelę terminų neatitiktį ir rinkos nelikvidumą ir galiausiai šių dalykų išvengti	<p>Skubaus pardavimo mažomis kainomis poveikis išorei: pasireiškia, kai tenka parduoti turtą dėl pernelyg didelės turto ir įsipareigojimų neatitikties. Dėl to gali susidaryti likvidumo spiralė, t. y. mažėjančios turto kainos skatina toliau parduoti turtą ir mažinti finansinį išsiskolinimą, o poveikis persiduoda panašių klasių turto turinčioms finansų įstaigoms.</p> <p>Masinis bankų indėlių atsiėmimas</p> <p>Rinkos nelikvidumas: smukus bendram pasitikėjimo lygiui arba vyraujant labai pesimistinėms nuotaikoms, išsenka tarpbankinės ir kapitalo rinkos.</p>
Riboti tiesioginių ir netiesioginių pozicijų koncentracijas	<p>Tarpusavio sąsajų poveikis išorei</p> <p>Skubaus pardavimo mažomis kainomis poveikis išorei: (čia) pasireiškia, kai dėl pozicijų pasiskirstymo finansų sistemoje turtas priverstinai parduodamas neadekvačia kaina.</p>
Riboti su ilgalaikiais rezultatais nesuderintos skatinimo sistemos įtaką siekiant mažinti neatsakingo elgesio riziką	<p>Neatsakingo elgesio rizika ir „per didelis, kad žlugtų“: pernelyg didelės rizikos prisiėmimas, kai institucija tikisi, kad prireikus bus išgelbėta valstybės lėšomis, nes save suvokia kaip sistemiškai svarbią.</p>
Stiprinti finansų infrastruktūrų atsparumą	<p>Tarpusavio sąsajų poveikis išorei</p> <p>Skubaus pardavimo mažomis kainomis poveikis išorei</p> <p>Rizikos iliuzija</p> <p>Neišsamios sutartys: kompensavimo struktūros, skatinančios rizikingai elgtis.</p>

Antras tarpinis tikslas yra susijęs su pernelyg didele **terminų neatitiktimi**, t. y. dalis ilgalaikio turto finansuojama trumpalaikiais įsipareigojimais. Patirtis parodė, kad kredito ciklai sutampa su padidėjusia priklausomybe nuo trumpalaikio finansavimo. Tai didina riziką finansiniam stabilumui dėl didesnio nelikvidumo, skubių pardavimų mažomis kainomis ir nepageidautino poveikio išplitimo rizikos. Siekiant šio tarpinio tikslo daugiausia dėmesio turėtų būti skiriama turto **likvidumui rinkoje** ir pasikliovimui trumpalaikiu finansavimu, taip pat informacijos asimetriškumui, kuris gali susieti finansavimo klausimus su turto kainomis. Terminų neatitikties klausimams spręsti makroprudencinės politikos vykdytojai gali reikalauti, kad bankai savo nelikvidžiam turtui finansuoti naudotų stabilius finansavimo šaltinius ir kad turėtų kokybiško likvidaus turto trumpalaikėms lėšoms refinansuoti. Šių priemonių tikslas – padėti bankams apsisaugoti nuo rinkos nelikvidumo ir susijusio spaudimo skubiai parduoti turtą mažomis kainomis, taip pat nuo masinio atsiimti indėlius skubančių indėlininkų ir kitų finansų įstaigų antplūdžio.

Trečias tarpinis tikslas – riboti **tiesioginių ir netiesioginių pozicijų koncentracijas** atsižvelgiant į jų rizikingumo lygį. Tiesioginės koncentracijos rizika atsiranda dėl didelių pozicijų nefinansinio sektoriaus (pvz., būsto rinkos, vyriausybių) atžvilgiu ir dėl didelių pozicijų, suformuotų tarp finansų sektorių ir (arba) finansų įstaigų. Be to, kadangi finansų įstaigos yra tarpusavyje susijusios, o dėl bendrų pozicijų tam tikras poveikis gali persiduoti iš vienos įstaigos kitoms, sistemoje susidaro netiesioginių pozicijų. Galima nustatyti didelių pozicijų apribojimus tam tikrų finansų sektorių ir sandorio šalių (jų grupių) atžvilgiu, dėl to nustatant viršutines ribas arba įvedant „automatinius grandinės pertraukiklius“, pavyzdžiui, pagrindines sandorio šalis, kurios padeda sumažinti „domino efekto“ reiškimosi (pvz., nepageidaujamo poveikio išplitimo ir skubaus pardavimo mažomis kainomis) dėl netikėto įsipareigojimų neįvykdymo ar dėl bendrų pozicijų su kitomis finansų įstaigomis tikimybę.

Ketvirtas tarpinis tikslas – **siekiant mažinti neatsakingo elgesio riziką, riboti su ilgalaikiais rezultatais nesiejamo skatinimo sisteminę įtaką**. Tai apima sistemiskai svarbių finansų įstaigų atsparumo didinimą, taip atsveriant neigiamą numanomų vyriausybės garantijų poveikį. Sprendžiant neatsakingo elgesio rizikos klausimą, labai svarbu, kad būtų patikimai atliekamas tvarkingas, laipsniškas likvidavimas ir pertvarkymas. Galiausiai gali būti taikomos ir kitos priemonės, pavyzdžiui, gali būti rinkos dalyvių prašoma savomis lėšomis pirkti bendrovės vertybinių popierių, arba taikomos su vadovų darbo užmokesčiu susijusios priemonės.

Penktas tarpinis tikslas – stiprinti **finansų infrastruktūrų atsparumą**. Tai galima pasiekti dviem pagrindiniais būdais: sprendžiant finansų sistemos infrastruktūros neigiamų išorės aplinkybių problemas⁽¹⁾ ir mažinant dėl institucinės struktūros galinčios kilti neatsakingo elgesio rizikos poveikį. Tai galėtų apimti teisinės sistemos, kredito reitingų agentūras, indėlių garantijų sistemas ir rinkos praktiką.

3. Kaip pasirinkti makroprudencines priemones

Nustačius tarpinius makroprudencinės politikos tikslus, kitas žingsnis yra parinkti priemones, naudotinas tiems tikslams pasiekti. Tos priemonės turėtų būti parenkamos atsižvelgiant į jų **veiksmingumą ir efektyvumą** siekiant tarpinių ir galutinių tikslų.

Veiksmingumas yra susijęs su tuo, kiek galima suvaldyti rinkos sutrikimus ir pasiekti tarpinius bei galutinius tikslus. Kiekvienam tarpiniam tikslui reikia bent vienos veiksmingos priemonės (vadinamoji „Tinbergeno taisyklė“). Praktikoje gali būti pateisinamas įvairių papildomų priemonių panaudojimas, ypač jei jos slopintų galimybės rinktis palankesnes reguliavimo sąlygas poveikį ir neužtikrintumą dėl perdavimo mechanizmo.

Šiuo požiūriu derėtų pagalvoti apie tai, kaip panaudoti **koordinavimą**, kad būtų išvengta galimybės rinktis politiką. Vienos priemonės veiksmingos, jei taikomos šalies lygmeniu (pvz., paskolos ir įkeisto turto vertės santykis ar paskolų ir pajamų santykio apribojimai), kitos bus veiksmingos, jei bus taikomos bent jau Sąjungos lygmeniu (pvz., įkaito vertės išlaikymo ir vertinimo mažesne nei rinkos verte reikalavimai, reikalavimas tarpuskaitą vykdyti per pagrindinę sandorio šalį). Nors daugelis priemonių tam tikrą teigiamą poveikį turės taikomos tik šalies lygmeniu, vis dėlto jos būtų naudingesnės, jei bendradarbiautų visos Sąjungos šalys. Koordinavimas yra svarbus ne tik didinant priemonių veiksmingumą, bet ir leidžia atsižvelgti į teigiamo ir neigiamo poveikio išplitimo į kitų valstybių narių finansų sistemas tikimybę ir apsaugoti tinkamą bendrosios rinkos veikimą.

Efektyvumas reiškia, kad tikslai pasiekti mažiausiomis sąnaudomis. Svarbiausias dalykas – kad būtų ryšys tarp (finansų sistemos) atsparumo ir augimo, nes padidinti tą atsparumą kainuoja. Tai reiškia, kad pirmenybė teiktina tokioms ilgalaikį augimą užtikrinančioms priemonėms, kurios neleidžia plisti sisteminėi rizikai, ir priemonėms, darančioms mažesnę poveikį kitoms politikos priemonėms.

2 lentelėje pateiktas orientacinis makroprudencinių priemonių sąrašas pagal tarpinius tikslus⁽²⁾. Be to, valstybės narės gali norėti pasirinkti ne tik 2 lentelėje nurodytas priemones, bet ir tas, kuriomis galima nacionaliniu lygmeniu labiausiai sumažinti specifinę riziką finansiniam stabilumui. Tikslų ir priemonių sistema taip pat turėtų būti periodiškai vertinama, ji turėtų parodyti, kaip keičiasi makroprudencinės politikos išmanymo lygis, ir atskleisti atsiradusius naujus sisteminės rizikos šaltinius.

⁽¹⁾ Priežiūros funkcija dažnai laikoma centrinių bankų vykdomos finansinio stabilumo užtikrinimo funkcijos dalimi. Šiam tarpiniam tikslui pasiekti makroprudencinės priežiūros institucija turėtų glaudžiai bendradarbiauti su institucija, atsakinga už infrastruktūros priežiūrą, nepriklausomai nuo institucinės sandaros.

⁽²⁾ Priemonės atrinktos iš visų galimų priemonių „ilgo sąrašo“, sudaryto remiantis „iš viršaus į apačią“ atlikta atotrūkio analize ir ESRV priemonių darbo grupės narių apklausa pagal pirmiau minėtus atrankos kriterijus.

2 lentelė

Tarpiniai tikslai ir orientacinės makroprudencinės priemonės

-
- 1. Mažinti pernelyg didelį kredito ir finansinio svorto augimą ir galiausiai šių dalykų išvengti**
- Anticiklinė kapitalo atsarga
 - Sektoriniai kapitalo reikalavimai (įskaitant pačioje finansų sistemoje)
 - Makroprudencinis finansinio svorto rodiklis
 - Paskolos ir įkeisto turto vertės santykio reikalavimai
 - Paskolų ir pajamų santykio/skolos aptarnavimo ir pajamų santykio reikalavimai
-
- 2. Mažinti pernelyg didelę terminų neatitiktį ir rinkos nelikvidumą ir galiausiai šių dalykų išvengti**
- Makroprudencinis koregavimas pagal likvidumo rodiklį (pvz., padengimo likvidžiuoju turtu rodiklis)
 - Finansavimo šaltinių makroprudenciniai ribojimai (pvz., grynojo stabilaus finansavimo rodiklis)
 - Makroprudencinio nesvertinio ribojimo ir mažiau stabilaus finansavimo santykis (pvz., paskolų ir indėlių santykis)
 - Įkaito vertės išlaikymo ir vertinimo mažesne nei rinkos verte reikalavimai
-
- 3. Riboti tiesioginių ir netiesioginių pozicijų koncentracijas**
- Didelių pozicijų ribojimai
 - Reikalavimas tarpuskaitą vykdyti per pagrindinę sandorio šalį
-
- 4. Riboti su ilgalaikiais rezultatais nesuderintos skatinimo sistemos įtaką siekiant mažinti neatsakingo elgesio riziką**
- Sistemiskai svarbių finansų įstaigų papildoma kapitalo atsarga
-
- 5. Stiprinti finansų infrastruktūrų atsparumą**
- Įkaito vertės išlaikymo ir vertinimo mažesne nei rinkos verte reikalavimai vykdant tarpuskaitą per pagrindinę sandorio šalį
 - Didesni informacijos atskleidimo reikalavimai
 - Struktūrinė sisteminės rizikos atsarga
-

Ribotas makroprudencinių priemonių naudojimas trukdo atlikti patikimą kiekybinę jų **veiksmingumo ir efektyvumo** analizę. Apskritai nacionaliniu lygmeniu surinktų duomenų yra labai mažai. Tačiau 1 priede pateikta priemonių perdavimo ir jų praktinio taikymo analizė rodo, kad apie vienas priemonės (pvz., apie su kapitalu susijusias priemones, didelių pozicijų apribojimus, paskolų ir įkeisto turto vertės ar paskolų ir pajamų santykio reikalavimus) žinoma daugiau, o apie kitas (pvz., apie įkaito vertės išlaikymo ir vertinimo mažesne nei rinkos verte reikalavimus, reikalavimus atlikti tarpuskaitą per pagrindinę sandorio šalį) – mažiau. Įvairūs perdavimo būdai ir priemonių taikymo apimtis parodo, kokiomis priemonėmis juos galima **papildyti**. Pavyzdžiui, su kapitalu susijusios priemonės (darančios poveikį turto kainoms) ir paskolų ir įkeisto turto vertės ar paskolų ir pajamų santykio apribojimai (dėl jų mažėja finansinių paslaugų) galėtų būti naudojamos kartu, apribojant pernelyg didelį kredito augimą. Didelių pozicijų apribojimai ir reikalavimas atlikti tarpuskaitą per pagrindinę sandorio šalį taip pat galėtų būti taikomi tuo pačiu metu, nes jų tikslas – valdyti sandorio šalių riziką vykdant įvairius sandorius. Be 2 lentelėje nurodytų priemonių, už makroprudencinę priežiūrą atsakingos institucijos turėtų dalyvauti rengiant ir įgyvendinant gaivinimo ir pertvarkymo planus ir indėlių draudimo sistemas, atsižvelgiant į jų poveikį patikimam finansų sistemos veikimui. Nors kai kurios 2 lentelėje nurodytos specifinės priemonės buvo sukurtos bankų sektoriui, jas galima taikyti ir kituose sektoriuose: 2 priede aptariama galima makroprudencinė politika draudimo sektoriuje.

Galiausiai, kalbant apie šių priemonių teisinę bazę, tikimasi, kad šiuo metu bankams ir didelėms investicinėms įmonėms rengiamuose Kapitalui keliamų reikalavimų reglamente ir Kapitalui keliamų reikalavimų direktyvoje (KRR/KRD IV) numatomas didesnis lankstumas griežtinant kai kurių 2 lentelėje pateiktų priemonių kalibravimą tam tikromis sąlygomis. Tai

atitinka ESRV laisvą dėl makroprudencinės politikos principų Sąjungos teisės aktuose dėl bankų sektoriaus⁽¹⁾. Sąjungos teisės aktuose neįtvirtintos priemonės⁽²⁾ gali būti įgyvendinamos nacionaliniu lygmeniu, jei tam yra tinkama teisinė bazė⁽³⁾. Vis dėlto tai, kad nėra išsamių Sąjungos lygmens taisyklių, nereiškia, kad valstybės narės visiškai laisvai galės nustatyti nacionalines taisykles, nes kai kurie Sąjungos teisės principai, pavyzdžiui, draudimas nustatyti laisvo kapitalo judėjimo apribojimus, gali riboti šalių veikimą savo nuožiūra.

1 priedas

ESRV analizuojamos makroprudencinės priemonės

Šiame priede pateikiama išvalgų dėl ESRV analizuotų makroprudencinių priemonių, sugrupuotų pagal tarpinius tikslus, santrauka. Santraukoje pateikiama kiekvienos priemonės apibrėžtis, apibūdinama, kaip priemonė veikia (t. y. ką mes žinome apie jos poveikio mechanizmą), nurodoma, kokie rodikliai galėtų padėti nuspręsti, ar ją panaudoti, ar ne, ir kaip ji papildo kitas priemones. Ir nors kai kurių priemonių konceptualioji analizė jau yra pasiekusi aukštą lygį, daugelio jų panaudojimo Sąjungos lygmeniu patirtis dar labai menka (nors kai kurios priemonės, pavyzdžiui, paskolos ir įkeisto turto vertės santykio arba paskolų ir pajamų santykio ribojimai, buvo taikomos ir anksčiau). Tolesnė jų galimo poveikio, rodiklių ir vienos kitų papildymo (kitur papildomumo) apimties analizė bus svarbiausias dalykas.

1. Mažinti pernelyg didelį kredito ir finansinio sverto augimą ir galiausiai šių dalykų išvengti

Anticiklinė kapitalo atsarga

Anticiklinė kapitalo atsarga papildo kapitalo apsaugos atsargą. Šis papildomas kapitalas gali būti didinamas arba mažinamas siekiant anticikliško, atsižvelgiant į sisteminės rizikos kitimą per tam tikrą laiką, ypač jei jis priklauso nuo kredito ciklo. Anticiklinės kapitalo atsargos tikslas – apsaugoti bankų sistemą nuo galimų nuostolių, kai pernelyg didelis kreditų augimas yra susijęs su padidėjusia sisteminė rizika. Ši priemonė turi tiesioginį poveikį atsparumui: kapitalo atsarga bus kaupiama didėjančios sisteminės rizikos laikotarpiu, o rizikai mažėjant ji gali būti naudojama.

Galimas netiesioginis anticiklinės kapitalo atsargos poveikis, pavyzdžiui, ji gali padėti pristabdyti kredito ciklo plėtrą mažindama kreditų pasiūlą arba didindama kreditų kainą. Kreditų pasiūla gali mažėti, jei bankai didintų kapitalo rodiklius, mažindami pagal riziką įvertintą turtą. Kreditų kaina gali didėti dėl padidėjusios bendros kapitalo kainos, kurią bankai perkelia klientams, nustatydami didesnę paskolų palūkanų normą. Abu poveikio būdai gali prisidėti prie kreditų apimties mažėjimo, kuris savo ruožtu padeda išvengti sisteminės rizikos kaupimosi. Panašiai atsargos panaudojimas gali sumažinti riziką, kad, kredito ciklo kryptį pasikeitus, priežiūros institucijų nustatyti kapitalo reikalavimai varžys kredito pasiūlą. Netikrumas dėl netiesioginio poveikio didesnis negu dėl tiesioginio poveikio, todėl šioje srityje reikia daugiau tyrimų. Galimas kreditų augimo slopinimas pasikeitus kredito ciklo kryptį turėtų būti laikomas potencialiu teigiamu šalutiniu poveikiu, bet ne anticiklinės kapitalo atsargos reikalavimo tikslu.

Anticiklinės kapitalo atsargos dydį nustatantys politikos formuotojai gali vadovautis kredito ir BVP santykio nuokrypiu nuo jo ilgalaikės tendencijos ir kitų svarbių rodiklių. Iki šiol empirinė diskusija daugiausia buvo grindžiama atotrūkiu tarp kredito ir BVP santykio ypatumais. Šis atotrūkis susidaro dėl kredito ir BVP santykio nuokrypio nuo ilgalaikės tendencijos; teigiamas atotrūkis laikomas rodančiu pernelyg didelį kredito augimą. Tarptautinių atsiskaitymų banko atliktuose šalių tyrimuose pabrėžiami ankstesni kredito ir BVP santykio atotrūkių rezultatai, tinkamai perspėjantys apie finansų krizes. Kartu nacionalinio lygmens patirtis rodo, jog jie ne visada tinkamai perspėdavo, kad reikia pradėti kaupti atsargas, arba nenuosekliai perspėdavo apie prasidėjusį jų naudojimo etapą. ESRV subūrė ekspertų grupę, kad parengtų papildomas rekomendacijas atsargų dydžiui nustatyti, pirmiausia tęsdama tarptautinių kitų galimų rodiklių Sąjungos valstybėse narėse tyrimą.

Anticiklinės kapitalo atsargos reikalavimas nustatytas KRD IV ir turi būti perkeltas į nacionalinę teisę. Anticiklinės kapitalo atsargos reikalavimo projekte numatyta, kad už makroprudencinę priežiūrą atsakingos institucijos gali lanksčiai nustatyti atsargos dydį, atsižvelgdamos į rodikliams taikomus principus ir gaires⁽⁴⁾, be to, jos gali šiuos reikalavimus derinti.

⁽¹⁾ ESRB, Principles for macro-prudential policies in EU legislation on the banking sector, 2 April 2012, <http://www.esrb.europa.eu/news/pr/2012/html/pr120402.en.html>

⁽²⁾ Kai kurios 2 lentelėje nenurodytos priemonės numatytos ES teisės aktuose (pvz., draudimas prekiauti skolintais vertybiniais popieriais).

⁽³⁾ ESRV peržiūrėjo į ES teisės aktus neįtrauktas priemones ir nustatė: **paskolos ir įkeisto turto vertės santykio apribojimus** nacionalinėse rizikos ribojimo sistemose yra nustačiusios 16 valstybių narių, bet tik 7 iš jų gali jais naudotis makroprudenciniais tikslais; **paskolų ir pajamų santykio apribojimus** nacionalinėse prudencinėse sistemose yra nustačiusios 12 valstybių narių, bet tik 2 iš jų gali jais naudotis makroprudenciniais tikslais; **nesvertinis likvidumo rodiklis** nustatytas 3 valstybių narių nacionalinėse prudencinėse sistemose, kurios gali jį taikyti ir makroprudenciniais tikslais; **gaivinimo ir pertvarkymo tvarka/planai** įtraukti į 11 valstybių narių nacionalines prudencines sistemas, 8 iš jų gali jais naudotis makroprudenciniais tikslais. 6 valstybės narės ėmėsi priemonių šiems planams įgyvendinti. Planuojama, kad 4 iš šių šalių gaivinimo arba pertvarkymo planai bus naudojami ir makroprudenciniais tikslais.

⁽⁴⁾ „Suvaržytos diskrecijos“ principas apima ESRV gaires, standarto nustatymą makroekonominio kintamojo atžvilgiu, informavimą ir skaidrumą.

Sektoriniai kapitalo reikalavimai (įskaitant reikalavimus pozicijoms pačioje finansų sistemoje)

Bendrai kapitalui keliami reikalavimai, pavyzdžiui, anticiklinė kapitalo atsarga, gali būti nepakankama priemonė sprendžiant pernelyg didelio aktyvumo tam tikruose sektoriuose problemas. Tokiais atvejais atskiriems sektoriams taikomi kapitalo reikalavimai (1) gali būti tikslingesnė priemonė, jei mikroprudenciniai reikalavimai nepakankami sisteminei rizikai valdyti. Jie gali būti taikomi: a) tam tikru dydžiu mažinant mikroprudencinius kapitalo reikalavimus konkrečiam sektoriui ar turto klasei; arba b) taikant kapitalo atsargų arba papildomo kapitalo reikalavimus pagal riziką įvertinto banko turto pozicijoms konkrečiame sektoriuje ar turto klasėje. Gali būti nustatytos ir mažiausios rizikos koeficientų reikšmės.

Poveikio mechanizmas panašus į anticiklinės kapitalo atsargos poveikį, bet yra du skirtumai. Pirma, didinant kapitalo reikalavimus konkrečiame sektoriuje keičiasi santykinės kainos, todėl atitinkamai mažėja skolinimas (augimas) šiam sektoriui, nes jame pasireiškia santykinio ribinio finansavimo sąnaudų didėjimo tendencija. Antra, jei sektorius vertinamas kaip ypač rizikingas, bankai gali būti labiau linkę mažinti riziką nei didinti akcinį kapitalą.

Šia priemone reikėtų naudotis tuo atveju, kai pastebima, kad konkrečiame sektoriuje ar turto klasėje didėja sisteminė rizika. Vienas potencialių tokio didėjimo rodiklių galėtų būti kredito duomenys pagal sektorius, kuriuos būtų galima apskaičiuoti kaip atotrūkį tarp sektoriaus kredito ir BVP santykio. Apie besikaupiančią riziką gali perspėti ir papildomi duomenys, pavyzdžiui, hipotekos apimtis ar nekilnojamojo turto kainos nekilnojamojo turto sektoriuje.

KRR projekte numatoma galimybė koreguoti kapitalo reikalavimus, taikomus gyvenamųjų namų ir komercinės paskirties turtui, taip pat pozicijoms pačioje finansų sistemoje dėl makroprudencinės ar sisteminės rizikos priežasčių Sąjungos lygmeniu nustatyta tvarka.

Makroprudencinis finansinio sverto rodiklis

Finansinio sverto rodiklis apibrėžiamas kaip banko turto ir viso turto (nekoreguoto pagal riziką) santykis. Norint finansinio sverto reikalavimą panaudoti makroprudenciniams tikslams, kaip papildoma priemonė jis galėtų būti taikomas visiems bankams, taip pat jį būtų galima taikyti skirtingu laiku. Ypač tais atvejais, kai makroprudenciniai pagal riziką įvertinto kapitalo reikalavimai taikomi kintančiam laikotarpiui, finansinio sverto rodiklio reikalavimas po tam tikro laiko galėtų būti keičiamas palaikant jo, kaip prevencinės priemonės, funkciją. Kaip makroprudencinė priemonė, finansinio sverto rodiklio reikalavimas dėl savo santykinio paprastumo ir skaidrumo turi pranašumų.

Finansinio sverto rodiklio reikalavimo poveikio ir pagal riziką įvertinto kapitalo reikalavimų poveikio mechanizmai yra panašūs. Jei finansinio sverto rodiklio reikalavimas griežtesnis už pagal riziką įvertinto kapitalo reikalavimus, bankai galėtų didinti akcinį kapitalą, nepaskirstyti pelno arba mažinti turta, kad atitiktų didesnius reikalavimus (2). Kredito kaina greičiausiai padidėtų, o suteiktų kreditų skaičius gali sumažėti (3).

Finansinio sverto rodiklis kartais laikomas sisteminės rizikos rodikliu. Iš tiesų, BBPK studijoje nustatyta, kad pastarosios finansų krizės metu finansinio sverto rodiklis suteikė galimybę nustatyti, kuriems bankams reikia viešojo sektoriaus paramos (4). Be to, priimant sprendimus dėl finansinio sverto rodiklio galima pasinaudoti ir kitais rodikliais, kurie gali būti svarbūs nustatant anticiklinės kapitalo atsargos dydį.

Kai pagal rengiamą KRR finansinio sverto rodiklio reikalavimas nustatomas kaip išsamiai išaiškinta privaloma priemonė po stebėjimo laikotarpio, gali būti leidžiama makroprudenciniais tikslais Sąjungos lygmeniu nustatyta tvarka jį griežtinti. Prieš jį suderinant Sąjungos lygmeniu, galima numatyti jo taikymą nacionaliniu lygmeniu.

Paskolos ir įkeisto turto vertės santykio ir paskolų ir pajamų santykio/skolos aptarnavimo ir pajamų santykio reikalavimai

Paskolos ir įkeisto turto vertės santykio reikalavimas – tai paskolos vertės apribojimas atsižvelgiant į įkaito (pvz., būsto) vertę; paskolų ir pajamų santykio reikalavimas – tai skolos aptarnavimo sąnaudų apribojimas atsižvelgiant į disponuojamąsias pajamas. Tačiau išieities taškas, palyginti su iki šiol aptartomis priemonėmis, skiriasi: kalbame apie sutartį tarp kliento ir finansų įstaigos, o ne apie pačią įstaigą.

(1) Sektoriniai kapitalo reikalavimai apima ir rizikos koeficientus, ir konkrečioms sektoriams ar turto klasėms taikomus vidaus reitingais grindžiamus modelius.

(2) Žr. pagal riziką įvertintų kapitalo priemonių poveikio mechanizmo aptarimą.

(3) Jei reikalavimai būtų sumažinti, turėtų pasireikšti priešingas poveikis. Tačiau rinkos spaudimas gali reikšti, kad bankai dėl galimo priemonių veiksmingumo sumažėjimo nuosmukio laikotarpiu negali mažinti savo finansinio sverto ar pagal riziką įvertinto kapitalo rodiklių visa suma.

(4) Žr. BBPK (2010), „Calibrating regulatory minimum capital requirements and capital buffers: a top-down approach“. Be to, daugeliu kitų tyrimų nustatyta, kad finansinis svertas yra patikimas sisteminės rizikos rodiklis (pvz., Barrell, Davis and Liadze (2010), „Calibrating Macro-prudential Policy“; Kato, Kobayashi and Sita (2010), „Calibrating the level of capital: the way we see it“; Adrian and Shin (2010), „Liquidity and Leverage“; ir Papanikolaou and Wolff (2010), „Leverage and risk in US commercial banking in the light of the current financial crisis“.

Paskolos ir įkeisto turto vertės santykio ir paskolų ir pajamų santykio apribojimų makroprudencinis tikslas yra slopinti kredito ciklą ir didinti finansų įstaigų atsparumą. Poveikis kredito ciklo amplitudei atsiranda iš švelninančio griežtesnių paskolos ir įkeisto turto vertės koeficientų poveikio „finansinio akseleratoriaus“ mechanizmui: kai dėl teigiamo pajamų sukretimo didėja būsto kainos, tikimasi, kad bus mažiau skolinamasi tose šalyse, kuriose paskolos ir įkeisto turto vertės santykis bus mažesnis ⁽¹⁾. Be to, dėl mažesnių paskolos ir įkeisto turto vertės santykio apribojimų gali padidėti bankų sistemos atsparumas sumažėjus nuostoliams dėl išpareigojimų nevykdymo, nes dėl mažesnių paskolos ir įkeisto turto vertės santykio apribojimų gali sumažėti išpareigojimų nevykdymo tikimybė. Paskolos ir įkeisto turto vertės santykio ir paskolų ir pajamų santykio apribojimai paprastai laikomi papildomomis priemonėmis. Kadangi pajamos yra stabilesnės nei būsto kainos, paskolų ir pajamų santykio apribojimai didėjant būsto kainoms gali būti griežtesni. Nors praktikoje paskolos ir įkeisto turto vertės santykio ir paskolų ir pajamų santykio apribojimai paprastai būdavo naudojami kaip nekontingenti, jie gali būti naudojami ir kaip laikui bėgant kintantys dydžiai. Tačiau lūkesčiai gali atlikti ir destabilizuojantį vaidmenį. Jei namų ūkiai mano, kad apribojimai bus griežtinami, jie gali stengtis kuo skubiau gauti paskolą net esant dideliems paskolos ir įkeisto turto vertės bei paskolų ir pajamų santykio rodikliams.

Paskolos ir įkeisto turto vertės santykis bei paskolų ir pajamų santykis keliose ES šalyse jau taikomi, tačiau tai nedaroma suderintai visoje Sąjungoje. Atsižvelgiant į tai, kad nėra Sąjungos lygmeniu suderintų šių priemonių apibrėžčių ar rekomendacijų, būtų naudingas išsamesnis ESRV įvertinimas, kad būtų nustatytos gairės makroprudencinę priežiūrą vykdančioms institucijoms.

Papildomumas

Anticiklinės kapitalo atsargos, sektoriniai kapitalo reikalavimai ir finansinio svorto rodiklio reikalavimas papildo vienas kitą savo taikymo aprėptimi (nuo plačiausios iki siauriausios), jautrumu rizikai ir įgyvendinimo būdu (vienai skirti ciklinės, kiti – sisteminės rizikos problemoms spręsti). Kartais paskolos ir įkeisto turto vertės santykis bei paskolų ir pajamų santykis yra laikomi pakeičiančiais sektorinius kapitalo reikalavimus būsto rinkoje. Tačiau dėl keleto priežasčių jie gali būti laikomi ir papildančiais su kapitalu susijusias priemones. Pirma, su kapitalu susijusios priemonės daugiausia veikia kredito pasiūlą, o paskolos ir įkeisto turto vertės santykis bei paskolų ir pajamų santykis – paklausą, t. y. bankų paskolų gavėjus. Antra, jei rizika nėra tinkamai suvaldoma, pavyzdžiui, būsto rinkai skirtais sektoriniais kapitalo reikalavimais, paskolos ir įkeisto turto vertės santykis bei paskolų ir pajamų santykis gali tapti būtina prevencine priemone. Galiausiai su kapitalu susijusių priemonių veiksmingumui gali turėti įtakos tai, kad jas reikia derinti tarp valstybių narių; tokio poveikio nėra taikant paskolos ir įkeisto turto vertės santykį ir paskolų ir pajamų santykį, nes jų atskaitos taškas yra sutartis tarp kliento ir finansų įstaigos, o ne pati įstaiga. Todėl jiems mažiau būdinga galimybė rinktis palankesnes reguliavimo sąlygas, dėl kurio verslas gali būti perkeliamas į užsienį arba į šešėlinę bankų sistemą ⁽²⁾.

2. Mažinti pernelyg didelę išpirkimo terminų neatitiktį ir rinkos nelikvidumą ir galiausiai šių dalykų išvengti

Makroprudencinis koregavimas pagal likvidumo rodiklį (pvz., padengimo likvidžiuoju turtu rodiklis) ir finansavimo šaltinių makroprudenciniai ribojimai (pvz., grynojo stabiliaus finansavimo rodiklis)

Aukštos kokybės likvidaus turto ir bendros per ateinančias 30 dienų išmokėtinų grynųjų pinigų sumos santykis rodo bankų pajėgumą atsilaikyti per trumpalaikius iš anksto numatomus likvidumo įtampos laikotarpius ir užtikrina, kad bankų likvidus turtas galės atsverti galimą trumpalaikį įtampos sukeltą likvidumo praradimą; rodiklio apibrėžtis buvo suderinta su Bazelio komitetu. Turimo ir privalomo stabiliaus finansavimo sumų santykiu siekiama nustatyti mažiausią ilgalaikio finansavimo sumą, kurią bankai turėtų turėti mažiau likvidžiam turtui kompensuoti, bet Bazelio komitetas dar turi susitarti dėl tikslios jo apibrėžties. Makroprudencinės politikos veiksmai galėtų papildyti ar koreguoti abi priežiūros institucijų nustatytas makroprudencines priemones; be to, jos galėtų būti skirtos tik tam tikrai bankų grupei, pavyzdžiui, sistemškai svarbiems bankams, bet ne visam bankų sektoriui.

Pagrindinis tarpinis šių priemonių tikslas – mažinti pernelyg didelę išpirkimo terminų neatitiktį ir finansavimo riziką ⁽³⁾. Be to, jos gali padidinti sistemos atsparumą pernelyg dideliame kreditavime ir finansiniam svortui ⁽⁴⁾. Bankai gali atitikti šiuos likvidumo reikalavimus ilginami finansavimo paskolų išpirkimo terminą arba investuodami į likvidų turtą (arba taikydami abi priemones). Procikliškumui išvengti bankams turėtų būti leidžiama šiomis atsargos priemonėmis naudotis likvidumo įtampos laikotarpiais.

⁽¹⁾ Almeida, H., Campello, M. and Liu, C. (2006), „The financial accelerator: evidence from international housing markets“, *Review of Finance* 10, p. 1–32.

⁽²⁾ Vis dėlto paskolos ir įkeisto turto vertės santykio ribos gali priklausyti nuo jų pačių naudojamų formų draudimui apeiti, pavyzdžiui, išduodant įkaitu neužtikrintas paskolas. Jeigu bankai gali savo nuožiūra nustatyti įkaito vertę (pvz., kai dalis paskolos panaudojama namo kokybei gerinti), tai juos gali paskatinti pateikti optimistiškesnį vertinimą, kad galėtų sušvelninti sumažėjusio paskolos ir įkeisto turto vertės santykio poveikį.

⁽³⁾ Duomenų apie likvidumą grindžiamų makroprudencinių priemonių veiksmingumą labai mažai. Kai kuriuose straipsniuose teigiama, kad anticiklinis padengimo likvidžiuoju turtu rodiklio arba grynojo stabiliaus finansavimo rodiklio taikymas yra naudingas sprendžiant likvidumo įtampos problemą. Žr., pavyzdžiui, Giordana and Schumacher, „The impact of the Basel III liquidity regulations on the bank lending channel: A Luxembourg case study“, Working Paper No 61, June 2011; Bloor, Craigie and Munro, „The macroeconomic effects of a stable funding requirement“, Reserve Bank of New Zealand Discussion Paper Series DP 2012/05, August 2012; arba Van den End and Kruidhof, „Modelling the liquidity ratio as a macro-prudential instrument“, DNB Working Paper No 342, 2012 m. balandis.

⁽⁴⁾ Žr. CGFS Working group on the Selection and Application of Macro-prudential instruments (SAM), „Transmission Mechanisms of Macro-prudential Instruments“, Workstream 4 tarpinę ataskaitą, 2012 m. kovas.

Reikalavimų griežtinimo rodikliais galėtų būti bankų balansų duomenys, ekonominiai rodikliai ir rinkos (akcinio kapitalo, kredito įsipareigojimų neįvykdymo apskaitos sandorių) duomenys. Tokie rodikliai kaip dideli tarpbankinių sandorių apimtys ir normos pokyčiai, naudojimas ECB galimybėmis, įkaito naudojimas ir galimybė jį gauti, perspėjimai apie masinius bankų indėlių atsiėmimus (pvz., skubūs atsiėmimai arba mokėjimai) galėtų padėti nustatyti, kada reikėtų mažinti apribojimus⁽¹⁾. Kai kurie rodikliai gali sutapti su rodikliais, susijusiais su laikui bėgant kintančiomis kapitalu grindžiamomis priemonėmis.

Manoma, kad padengimo likvidžiuoju turtu rodiklis ir grynasis stabilus finansavimo rodiklis bus pradėti taikyti po to, kai KRR bus išsamiai aptarti privalomi reikalavimai, bet tik po atitinkamo stebėjimo laikotarpio. Tikimasi, kad kol šios priemonės bus suderintos Sąjungos lygmeniu, valstybės narės turės galimybę taikyti nacionalinius likvidumo reikalavimus arba rizikos ribojimui skirtus kapitalo rodiklius, atsižvelgdamos ir į kitas aplinkybes, pavyzdžiui, sisteminę likvidumo riziką. Be to, Sąjungos teisės aktų projektuose numatoma galimybė Sąjungos lygmeniu nustatyta tvarka makroprudenciniais tikslais koreguoti likvidumo priemones.

Makroprudencinio nesvertinio ribojimo ir mažiau stabilus finansavimo santykis (pvz., paskolų ir indėlių santykis)

Kai kuriose šalyse nesvertinio likvidumo ribojimo ir mažiau stabilus finansavimo santykis, pavyzdžiui, paskolų ir indėlių santykis, buvo taikomas siekiant apriboti pernelyg didelę priklausomybę nuo mažiau stabilų finansavimo šaltinių. Klientų indėliai paprastai laikomi stabilium finansavimo šaltiniu. Tai reiškia, kad paskolų ir indėlių santykis (arba išplėstinės jo versijos) gali būti naudojamos pernelyg didelei struktūrinei priklausomybei nuo mažiau stabilus rinkos finansavimo mažinti. Tačiau taikant šią priemonę neatsižvelgiama į rinkos finansavimo terminų struktūrą, o skirtingo verslo modelį taikančiuose bankuose jos poveikis skiriasi. Pagrindinio finansavimo rodikliai arba didmeninio finansavimo rodikliai yra susijusios priemonės.

Paskolų ir indėlių santykio reikalavimas gali būti įvykdytas mažinant skolinimo arba didinant indėlių apimtį. Pastarosios krizės patirtis parodė, kad nuosmukio laikotarpiu kai kuriais atvejais indėlių populiarumas, palyginti su paskolų populiarumu, didėja, nes indėliai nekinta arba net padidėja (dėl perkėlimo iš kitų taupymo formų), o paskolų paklausa dėl smukusio ekonomikos aktyvumo mažėja. Taigi paskolų ir indėlių santykis gali būti keičiamas pagal šį ciklą, pakilimo laikotarpiais atitinkamą reikalavimą sugriežtinant, nuosmukio laikotarpiais – jį mažinant. Jei paskolos ir indėliai tinkamai neapibrėžti, gali būti paskatinta galimybė rinktis palankesnes reguliavimo sąlygas; bankai gali sukurti naujas finansavimo struktūras, kuriose būtų ir skolos vertybinių popierių, kurie neįtraukiami į skaitiklį.

Jei reikia, paskolų ir indėlių santykį galima panaudoti pernelyg dideliu finansiniam svertui ar kreditui (kurį rodo kredito ir BVP santykis arba jo pokyčiai) mažinti ir struktūrinei bankų likvidumo pozicijai didinti.

Įkaito vertės išlaikymo ir vertinimo mažesne nei rinkos verte reikalavimai

Vertinimas mažesne nei rinkos verte ir įkaito vertės išlaikymas nustato užtikrinimo įkaitu lygį įkaitu užtikrinto finansavimo ir išvestinių sandorių atveju. Placiaja prasme įkaitu užtikrinto finansavimo sandoriuose užtikrinimo įkaitu lygis nustatomas mažinant įkaitu gautų vertybinių popierių rinkos vertę. Išvestinių priemonių sandoriuose užtikrinimo įkaitu lygis pirmiausia priklauso nuo pradinio įkaito reikalavimo (kuris apsaugo rinkos dalyvius nuo potencialių jų pozicijos vertės pokyčių, jei įsipareigojimų nevykdo kita sandorio šalis), taip pat nuo vertybiniais popieriais taikomo vertinimo mažesne nei rinkos verte, kad jie atitiktų tą reikalavimą. Priežiūros institucijų nustatytas įkaito vertės išlaikymo ir vertinimo mažesne nei rinkos verte reikalavimas gali pažaboti finansavimo bumus ir pristabdyti įkaitu užtikrinto finansavimo susitraukimą nuosmukio laikotarpiais, t. y. sumažinti rinkos likvidumo procikliškumą mažinant galimybes kaupti likvidumą ir poreikį skubiai parduoti turtą mažomis kainomis. Be to, šios priemonės gali padėti apriboti pernelyg didelį kredito ir finansinio sveto augimą.

Poveikio viso ciklo metu nustatymo metodo taikymas (naudojant ilgalaikius istorinius duomenis, gautus ir įtampos rinkoje, ir stabilios rinkos sąlygomis) reiškia, kad įkaito vertės išlaikymo ir vertinimo mažesne nei rinkos verte reikalavimas mažiau priklausys nuo dabartinių rinkos sąlygų. Jį galima papildyti diskrecinėmis anticiklinėmis priemonėmis, įkaitu užtikrintam finansavimui reguliuoti, jei reikia, užtikrinant labiau realistinį rizikos įvertinimą ir pertekliaus sumažinimą. Tačiau reikalavimų griežtinimas, ypač finansinio ciklo aukščiausioje taške, gali destabilizuoti rinkas, nes dėl jo atsiranda finansavimo suvaržymų. Dėl to gali kristi turto kainos, tai verčia dar labiau mažinti vertinimą ir didinti įkaito vertės išlaikymo prievolę ir gali įsisukti smukimo spiralę⁽²⁾.

Dabartiniuose teisės aktuose makroprudencinę priežiūrą užtikrinančioms institucijoms nenumatytas joks vaidmuo šioje srityje. Kalbant apie ne biržos išvestines priemones, ši problema gali būti aptariama Europos rinkos infrastruktūros reglamento (ERIR) pirmojoje peržiūroje. Be to, įkaito vertės išlaikymui ir vertinimui mažesne nei rinkos verte, kaip rinkos sandoriams taikomoms priemonėms, būtų taikomas galimybės rinktis reguliavimo sąlygas draudimas, jas būtų naudinga taikyti pasauliniu mastu.

⁽¹⁾ Heijmans and Heuver, „Is this bank ill? The diagnosis of doctor Target 2“, DNB Working Paper No 316, 2011 m. rugpjūtis.

⁽²⁾ Žr., pavyzdžiui, Brunnermeier, M. and Pedersen, L. (2009), „Market Liquidity and Funding Liquidity“, *Review of Financial Studies*, Society for Financial Studies, vol. 22 (6), p. 2201–2238, ir Gorton, G. and Metrick, A. (2012), „Securitized banking and the run on repo“, *Journal of Financial Economics*, Elsevier, vol. 104 (3), p. 425–451.

Papildomumas

Galima numanyti, kad kaip papildomos priemonės galėtų derėti padengimo likvidžiuoju turtu rodiklio, grynojo stabilaus finansavimo rodiklio ir paskolų ir indėlių santykio reikalavimai, daugiausia dėl jų išpirkimo termino, aprėpties ir jautrumo rizikai skirtumų. Likvidumo priemonės taip pat gali papildyti mokumo priemonės, pavyzdžiui, anticiklinę kapitalo atsargą mažinant finansinį svėrą ir didinant atsparumą. Be to, įkaito vertės išlaikymo ir vertinimo mažesne nei rinkos verte reikalavimai papildo specifines bankuose taikomas priemones (ypač grynąjį stabilaus finansavimo rodiklį ir paskolos ir indėlio santykį), nes gali daryti poveikį bendram rinkos likvidumui ir finansavimo stabilumui.

3. Riboti tiesioginių ir netiesioginių pozicijų koncentracijas

Didelių pozicijų ribojimai

KRD didelė pozicija apibrėžia kaip „kliento arba susijusių klientų grupės pozicija, kurios vertė yra lygi arba viršija 10 % banko nuosavų lėšų“. Kredito įstaigų ir investicinių įmonių pozicija vieno kliento ar klientų grupės atžvilgiu negali būti didesnė kaip 25 % jų nuosavų lėšų (kapitalo). KRD numatomas ir valstybių narių savarankiškumas vertinant kai kurių tipų pozicijų (pvz., sistemškai svarbiuose sektoriuose) rizikingumą, nuo kurio gali priklausyti makroprudencinės intervencijos dydis. Dėl didelių pozicijų apribojimų gali būti sumažinta koncentracijos rizika, sandorio šalių rizika ir galimas nepageidaujamo poveikio išplitimas (ir į šešėlinės bankininkystės sektorių) ⁽¹⁾. Be to, dėl jų mažėja finansų įstaigų jautrumas bendriems ar sektorių sukrėtimams.

Nustatydama pozicijų apribojimus tam tikroms sandorio šalims ar sektoriams (pvz., nekilnojamajam turtui ar kitoms finansų įstaigoms), didelių pozicijų ribojimas tiesiogiai skatina riziką paskirstyti visoje sistemoje ⁽²⁾. Be to, ji gerina tarpbankinės rinkos gylį ir diversifikuoja finansų ir nefinansų įstaigų finansavimą. Pozicijų ribos mažina ir galimą vienos sandorio šalies išpareigojimų neįvykdymo poveikį. Kaip ir daugelio makroprudencinių priemonių atveju, procikliškumas gali atsirasti dėl kapitalo padidėjimo pakilimo laikotarpiais prasipletus pozicijų riboms, o dėl kapitalo sumažėjimo nuosmukio laikotarpiais tos ribos gali dar labiau susiaurėti. Be to, apribojimas gali trukdyti augimui arba neleisti institucijoms tam tikruose sektoriuose pasinaudoti savo patirtimi.

Pagal KRD finansų įstaigos privalo pranešti apie pozicijas, viršijančias 10 % kapitalo. Tinklo analizėje ši informacija gali būti panaudota nustatant, ar makroprudenciniai rizikos ribojimai yra tinkami. Jei reikia, galima nustatyti žemesnę privalomo informavimo apie pozicijos dydį ribą, kad apimtos ir sistemškai svarbios didelę kapitalo bazę turinčios pasaulio įstaigos. KRR projekte numatoma galimybė Sąjungos lygmeniu nustatyta tvarka makroprudenciniais tikslais griežtinti didelių pozicijų reikalavimus nacionaliniu lygmeniu.

Reikalavimas tarpuskaitą vykdyti per pagrindinę sandorio šalį

Priežiūros institucijos gali reikalauti, kad tam tikrų finansų įstaigų sandorių tarpuskaita būtų vykdoma per pagrindines sandorio šalis. Pakeičiant dvišalių pozicijų tinklą tokia struktūra, kurioje kiekvienas dalyvis pagrindinės sandorio šalies atžvilgiu turi vieną poziciją, gali būti perskirstyta sandorio šalies rizika ir centralizuota rizikos kontrolė ir išpareigojimų neįvykdymo valdymas. Tai gali padėti neperaiduoti jų poveikiui ir palaikyti stabilumą tarpbankinėje rinkoje.

Tačiau ši priemonė apima ir sandorio sąnaudas, taip pat padidina galimybę rinktis palankesnes reguliavimo sąlygas, pavyzdžiui, pereinant prie sandorių, kuriems netaikomas reikalavimas tarpuskaitą vykdyti per pagrindinę sandorio šalį. Be to, sisteminė pagrindinių sandorio šalių svarba didėja, nes jos koncentruoja sandorio šalies riziką, dėl to gali atsirasti pernelyg didelė rinkos galia, neatsakingo elgesio rizika arba sisteminė rizika (dėl išpareigojimų neįvykdymo) ⁽³⁾. Kita vertus, pagrindinių sandorio šalių rizikos valdymas ir pajėgumas absorbuoti riziką iš esmės nėra nagrinėtas, ypač galbūt gerokai aukštesniu sandorių lygmeniu. Todėl bus reikalingas griežtas pagrindinių sandorio šalių reguliavimas, įskaitant tinkamų pertvarkymo ir gaivinimo planų kūrimą pagrindinėms sandorio šalims. Taip pat turėtų būti rūpestingai atrenkami produktai, kurių tarpuskaitą reikia vykdyti per pagrindinę sandorio šalį.

Prie tinkamų atrankos kriterijų, padedančių nuspręsti, kokiems sandoriams taikyti tarpuskaitos per pagrindinę sandorio šalį reikalavimą, priskiriami standartizavimas, likvidumas, sudėtingumas ir rizikos ypatumai, taip pat galimas sisteminės rizikos mažinimas ir tarptautinio koordinavimo galimybė.

Pasaulyje jau bandoma reikalauti, kad per pagrindinę sandorio šalį būtų vykdoma standartizuotų ne biržos išvestinių priemonių sandorių tarpuskaita; Sąjungoje šis reikalavimas bus nustatytas ERIR. Vis dėlto reikia toliau tirti šio reikalavimo įgyvendinimo poveikį, prieš jį įtraukiant į makroprudencinių priemonių rinkinį. Be to, kad šis reikalavimas būtų veiksmingas, jis turi būti įgyvendinamas, jei ne pasaulio, tai bent jau visos Sąjungos lygmeniu.

⁽¹⁾ Konkrečių empirinių duomenų yra nedaug, bet ankstesnė patirtis rodo, kad kai kuriuose sektoriuose (dažnai – nekilnojamojo turto sektoriuje) koncentracija yra finansinio nestabilumo epicentre.

⁽²⁾ Atkreiptinas dėmesys į tai, kad vyriausybės vertybinių popierių pozicijoms šiuo metu didelių pozicijų apribojimai netaikomi.

⁽³⁾ Toks neigiamas poveikis išsamiau aptariamas, pavyzdžiui, Pirrong, C. (2011), „The economics of central clearing: theory and practice“, International Swaps and Derivatives Association Discussion Paper No 1 ir Singh, M. (2011) „Making OTC Derivatives Safe — A Fresh Look“, IMF Working Paper 11/66.

Papildomumas

Šios dvi aptartosios priemonės yra papildomos, nes gali sumažinti sisteminį sandorio šalies rizikos poveikį vykdant įvairius sandorius. Didelių pozicijų apribojimai mažina koncentracijos vienoje sandorio šalyje ar sektoriuje riziką; tarpuskaitos vykdymo per pagrindinę sandorio šalį reikalavimas neleidžia plisti sandorio šalies įsipareigojimų neįvykdymo rizikai, nes ji valdoma ten, kur atsiranda. Didelių pozicijų ribojimą galima griežtinti kartu taikant sektorinius kapitalo reikalavimus arba paskolos ir ikeisto turto vertės santykio apribojimus ir struktūrines atsargas finansų struktūrai stiprinti. Galiausiai centralizuotą tarpuskaitą per pagrindinę sandorio šalį turėtų papildyti pagrindinėms sandorio šalims taikomi įkaito vertės išlaikymo ir vertinimo mažesne nei rinkos verte reikalavimai, kad jos būtų atsparios sandorio šalies rizikai; pastaruosius reikėtų derinti su reikalavimais, taikomais sandorių tarpuskaitai ne per pagrindinę sandorio šalį.

4. Riboti su ilgalaikiais rezultatais nesuderintos skatinimo sistemos įtaką siekiant mažinti neatsakingo elgesio riziką

Sistemiškai svarbių finansų įstaigų papildoma kapitalo atsarga

Sistemiškai svarbioms finansų įstaigoms galėtų būti taikomas papildomos kapitalo atsargos reikalavimas. Tokios atsargos tikslas – sustiprinti sisteminei svarbių finansų įstaigų pajėgumą absorbuoti nuostolius. Taip yra mažinama ir nepalankių įvykių atsiradimo tikimybė, ir galimas jų poveikis. Kapitalo atsargos reikalavimas galėtų būti išplėstas ir taikomas ne tik sisteminei svarbiems bankams, bet ir kitoms sisteminei svarbioms įstaigoms.

Be to, atsargos reikalavimas gali pakoreguoti tikėtinas finansavimo subsidijas sisteminei svarbioms finansų įstaigoms, atsirandančias iš numanomų vyriausybės garantijų. Taip palaikomos vienodos veiklos sąlygos mažiems ir vidutiniams (sistemiškai mažiau svarbiems) bankams, o sisteminei svarbioms finansų įstaigoms būtų geriau pasirengusios atlaikyti sukrėtimus. Trūkumas yra tas, kad papildomos atsargos reikalavimas gali paskatinti veiklą perkelti į šešėlinės bankininkystės sektorį, o sisteminei svarbių finansų įstaigų statusas taptų aiškus, taip būtų skatinama numanoma finansavimo subsidija ir iškreipiama konkurencija. Vis dėlto Makroekonominio vertinimo grupė padarė išvadą, kad sisteminei svarbioms finansų įstaigoms taikomos papildomos kapitalo atsargos nauda finansinio stabilumo požiūriu gerokai didesnė nei ekonominės sąnaudos (išreikštos kaip laikinas BVP sumažinimas).

Sisteminis bankų ir kitų institucijų pobūdis nustatomas lyginant tokių kategorijų rodiklius: dydį, sąryšingumą, pakeičiamumą ir sudėtingumą. Planuojama šiuos reikalavimus bankams nustatyti kartu su Bazelio III kapitalo tvarumą užtikrinančios atsargos ir anticiklinės kapitalo atsargos reikalavimais. Papildomos kapitalo atsargos reikalavimą sisteminei svarbioms finansų įstaigoms Sąjungos lygmeniu numatoma kokia nors forma nustatyti rengiamoje KRD IV.

Gaivinimo ir pertvarkymo tvarka

Priežiūros institucijoms reikia priemonių, kurios joms padėtų neleisti kilti finansų krizėms ir sušvelninti jų poveikį, jei dėl to jos kiltų. Prevencijai ir švelninimui reikia dvejopų planų – gaivinimo (juos rengia patys bankai) ir pertvarkymo (juos rengia priežiūros institucijos). Turėdamos įgaliojimus anksti įsikišti priežiūros institucijos gali veikti stengdamosi neleisti bankui bankrutuoti, jei paaiškėtų, kad šie gaivinimo veiksmai yra nepakankami. Įgaliojimai spręsti problemas suteikia galimybę imtis problemų turinčio banko kontrolės, jei paties banko arba priežiūros institucijų taikytos priemonės nepadeda. Tokios tvarkos, kokia siūloma Bankų gaivinimo ir pertvarkymo direktyvos (BGPD) projekte, tikslas – iki minimumo sumažinti sisteminis bankų patiriamus sunkumus ir įsipareigojimų neįvykdymo tikimybę, užtikrinant bankų funkcijų tęstinumą, išvengti įsipareigojimų neįvykdymo poveikio ir sumažinti mokesčių mokėtojams tenkančius nuostolius, juos paskirstant suinteresuotiesiems subjektams (pvz., taikant gelbėjimą privačiomis lėšomis arba juos atskiriant administracine tvarka, kai svarbiausios funkcijos perduodamos laikinam bankui arba trečiajai įsigyjančiai šaliai). Makroprudenciniu požiūriu BGPD padeda mažinti sisteminis pozicijų koncentracijų padarinius, gerinti sąryšingumo supratimą ir švelninti neigiamą išorinį krizės poveikį.

Politikos perdavimas vyksta dviem pagrindiniais būdais. Pirma, padėdamas užtikrinti, kad banko nemokumo atveju nuostolius patiria ne trečiosios šalys (pavyzdžiui, nacionalinės vyriausybės), bet kreditoriai, sisteminei svarbiuose bankuose jis mažina moralinę žalą ir numanomą subsidiją, kuria jie gali pasinaudoti. Antra, veiksmingas pertvarkymas švelnina tiesioginio arba netiesioginio paplitimo poveikį, jei koks nors bankas turėtų problemų. Be to, jis gali sustiprinti visuomenės pasitikėjimą finansų įstaigomis. Galima tikėtis, kad panaikinus numanomą valstybės garantijas didės bankų finansavimosi sąnaudos, o valstybės finansavimo sąnaudos sumažės maždaug tokia pačia suma. Tačiau bankų finansavimosi sąnaudos būtų gerokai didesnės, jei vienintelė išpirkimo valstybės lėšomis alternatyva būtų netvarkingas, galintis užsistėti ir brangus bankroto procesas. Taigi bendra veiksminga pertvarkymo tvarka vidutiniuoju ir ilguoju laikotarpiu turėtų padėti gerinti realiosios ekonomikos prieigą prie kredito šaltinių.

Veiksmingai spręsti sunkumų patiriančių bankų problemas gali būti sunku dėl nepakankamų pertvarkymo įgaliojimų ir priemonių, nepakankamo jų taikymo patikimumo ir pernelyg mažo laikino finansavimo, kad pertvarkymo priemonėms paremti būtų suteikta pakankamai lėšų. Nustatant pertvarkymo tvarką reikia atsižvelgti į šiuos trūkumus ir jų vengti.

Papildomumas

Papildoma kapitalo atsarga sistemškai svarbiose finansų įstaigose ir pertvarkymo tvarka viena kitą papildo mažinant numanomas išpirkimo valstybės lėšomis subsidijas, konkurencijos iškreipimus ir sisteminių išpareigojimų neįvykdymo poveikį. Papildoma kapitalo atsarga gali veikti kaip *ex post* pertvarkymų tvarkos *ex ante* papildymas⁽¹⁾. Papildomą kapitalo atsargą sistemškai svarbiose finansų įstaigose reikėtų vertinti kaip kapitalo atsargų paketą, įskaitant kapitalo tvarumą užtikrinančią, anticiklinę ir struktūrinę atsargą.

5. Stiprinti finansų infrastruktūrų atsparumą

Indėlių garantijų sistemos

Banko bankroto atveju indėlių garantijų sistemos veikia kaip sąskaitas banke turinčių asmenų apsauginis tinklas, nes iki tam tikros sumos už jų indėlius atlyginama. Tokiu būdu indėlių garantijų sistemos stiprina finansų infrastruktūros atsparumą, padėdamos išvengti masinio banko indėlių atsiėmimo, ir stiprina pasitikėjimą finansų sistema. Be to, ji apsaugo mokėjimo sistemų stabilumą, nes indėliai yra neatskiriama jų dalis.

Kadangi bankų indėliai yra garantuoti, indėlininkai turi mažiau paskatų atsiimti juos bankui patekus į kritinę padėtį; taip išvengiama masinio banko indėlių atsiėmimo ir jo sisteminių implikacijų. Dar labiau apibendrintai galima pasakyti, kad, veikdamos kaip apsaugos tinklas ir didindamos pasitikėjimą, indėlių garantijų sistemos gerina finansų sistemos veiksmingumą. Indėlių garantijų sistemos priklauso nuo savo patikimumo, susijusio su tinkamais finansavimo susitarimais. Bankų rizika grindžiamas indėlių garantijų sistemų *ex ante* finansavimas yra anticiklinis, todėl gali turėti tiesioginį makroprudencinio stabilumo poveikį⁽²⁾.

Kai padengimo dalis labai didelė, jis neribotas ar blogai apibrėžtas arba kai finansavimas nepriklauso nuo rizikos, gali atsirasti neigiamų paskatų; indėlininkai gali atidžiai nesterbėti bankų, gali atsirasti neatsakingo elgesio rizika. Be to, jei indėlių garantijų sistemos nefinansuojamos, nuosmukio laikotarpiu gali tapti išskaityti mokėjimus iš bankų, todėl sustiprėtų neigiamas prociklinis poveikis. Galiausiai, nesant tarpvalstybinio koordinavimo, gali atsirasti nepageidaujama indėlių garantijų sistemų konkurencija. Todėl svarbu, kad Sąjunga ir toliau stengtųsi derinti indėlių garantijų sistemų struktūrą, kartu atsižvelgdama ir į Komisijos pasiūlytą naujos redakcijos Indėlių garantijų sistemų direktyvos projektą. Makroprudencinę priežiūrą vykdančios institucijos turėtų atidžiau sekti indėlių garantijų sistemų struktūrą ir įgyvendinimą ir turėti galimybę pareikšti savo nuomonę dėl jų, ypač atsižvelgdamos į jų apimtį ir finansavimo susitarimus.

Įkaito vertės išlaikymo ir vertinimo mažesne nei rinkos verte reikalavimai vykdant tarpuskaitą per pagrindinę sandorio šalį

Kaip ir tais atvejais, kai sandorių tarpuskaita vykdoma dvišaliu pagrindu, įkaito vertės išlaikymo ir vertinimo mažesne nei rinkos verte reikalavimai vykdant tarpuskaitą per pagrindinę sandorio šalį gali turėti sisteminių poveikį. Nustatydamos tinkamą vertinimo mažesne nei rinkos verte reikalavimo ir įkaito vertės išlaikymo dydį, pagrindinės sandorio šalys turėtų atsižvelgti į rinkos likvidumą, procikliškumo poveikį ir sistemines rizikas. Ypač svarbu nustatyti ankstesnio vertinimo laikotarpį (t. y. laiką, nuo kada skaičiuoti kintamumą), kad būtų išvengta pernelyg didelio procikliškumo. Taip neleidžiama keisti įkaito vertės išlaikymo reikalavimų ir sukuriama skaidrios bei nuspėjamos procedūros šioms reikalavimams koreguoti. Be to, pagrindinė sandorio šalis turėtų sumažinti priklausomybę nuo komercinių kredito reitingų skaičiuojant įkaito vertės išlaikymo ir vertinimo mažesne nei rinkos verte dydį. Abu šie reikalavimai aptariami ERIR papildančių techninių standartų projektuose.

Taikant šiuos reikalavimus, pagrindinės sandorio šalys ir toliau turi būti lanksčios ir atsakingos, taip išlaikydamos apsaugojimo poreikio ir noro užtikrinti sisteminių stabilumą pusiausvyrą. Kadangi, galimas daiktas, ateityje pagrindinių sandorio šalių vaidmuo ir svarba finansų sistemoje didės, bus dar svarbiau tinkamai reguliuoti pagrindines sandorio šalis; mikroprudenciniais tikslais tai pripažįstama ir ERIR. Nors makroprudencinę priežiūrą vykdančių institucijų vaidmuo nustatant įkaito vertės išlaikymo reikalavimus pagrindinėms sandorio šalims ERIR dar neapibrėžtas, tai gali būti svarstoma per pirmąsias suplanuotas peržiūras.

Didesni informacijos atskleidimo reikalavimai

Be informacijos atskleidimo, dėl mikroprudencinių priežasčių makroprudencinę priežiūrą vykdančios institucijos galėtų nustatyti papildomus informacijos atskleidimo reikalavimus, atsižvelgdamos į struktūrinę arba ciklinę sistemines rizikas. Skaidrumas sudaro sąlygas rinkos jėgoms veikti kaip atskirų įstaigų elgesį drausminančiam mechanizmui ir suteikia galimybę tiksliau įvertinti riziką finansų sistemoje. Mažindamas netikrumą dėl tam tikrų pozicijų dydžio ir vietos bei sistemos vidaus ryšių, informacijos atskleidimas gali neleisti įtampai plisti visoje finansų sistemoje.

(1) Žr., pavyzdžiui, Claessens, Herring and Schoenmaker, 2010, „A Safer World Financial System: Improving the Resolution of Systemic Institutions“, *Geneva Reports on the World Economy* (London, UK: CEPR) ir Claessens et al., „Crisis Management and Resolution: Early Lessons from the Financial Crisis“, IMF Staff Discussion Note 11/05, 2011 m. kovo 9 d.

(2) Žr., pavyzdžiui, Acharya, Santos and Yorulmazer, „Systemic Risk and Deposit Insurance Premiums“, *FRBNY Economic Policy Review*, 2010 m. rugpjūtis.

Jei informacija aiškiau atskleidžiama, rinkoje didinamas supratimas apie riziką ir stiprinama drausmė. Taip yra stiprinamas rinkos pasitikėjimas ir palaikomas finansinis stabilumas išvengiant rinkos skilimo, pavyzdžiui, tokio kaip tarpbankinės rinkos skilimas žlugus bankui *Lehman Brothers*. Kita vertus, makroprudenciniai ir mikroprudenciniai atskleidimo reikalavimai kartais gali būti prieštaringi. Pavyzdžiui, bendram informacijos atskleidimui gerėjant gali būti nustatyti sunkumų patiriantys bankai, kurie gali bankrutuoti nesukeldami sisteminio poveikio. Apskritai turimi empiriniai duomenys rodo, kad griežtesni atskleidimo reikalavimai yra naudingi⁽¹⁾. Kalbant apie teisinį įgyvendinimą, KRR projekte yra numatyta galimybė nacionaliniu lygmeniu makroprudenciniais tikslais Sąjungos lygmeniu nustatyta tvarka griežinti atskleidimo reikalavimus.

Struktūrinė sisteminės rizikos atsarga

Manoma, kad rengiamoje KR D IV bus numatyta sisteminės rizikos atsarga, Sąjungos lygmeniu nustatyta tvarka užkertanti kelią atsirasti struktūrinei rizikai arba ją mažinanti (toliau – struktūrinė atsarga). Struktūrinė atsarga gali būti panaudota bankų sistemos arba jos dalių atsparumui nuo galimų sukrėtimų dėl struktūrinės sisteminės rizikos stiprinti. Ši rizika gali atsirasti dėl teisės aktų ar apskaitos standartų pakeitimų, ciklinio išplitimo iš realiosios ekonomikos poveikio, didelės, palyginti su BVP, finansų sistemos arba sudėtingumą didinančių finansinių naujovių.

Ši struktūrinė atsarga didina atsparumą, stiprindama pajėgumą absorbuoti nuostolius. Taip didesnė rizikos dalis perkeliama nuosavybės vertybinių popierių savininkams ir padidėja mokumas, todėl mažėja tikimybė, kad pasireikš struktūrinė rizika. Galimas neigiamas struktūrinės atsargos poveikis – nelieka vienodų tarpvalstybinės veiklos sąlygų, krinta bankų savanoriškas kapitalas, vyksta kapitalo nutekėjimas į šešėlinės bankininkystės sistemą. Tačiau didesnė struktūrinė atsarga mažina finansinį svertą ir rizikos prisiėmimą.

Sunku nurodyti, pagal kokius rodiklius reikia taikyti struktūrinę atsargą; galima vadovautis anksčiau nurodytu struktūriniu pažeidžiamumu. Sukaupus struktūrinės atsargos taikymo patirties, reikėtų iširti jos pajėgumą spręsti struktūrinės rizikos problemas.

Papildomumas

Kadangi anksčiau minėtų priemonių tikslas – didinti bendrą finansų infrastruktūros atsparumą, jos veikia kartu su daugeliu kitų priemonių. Pavyzdžiui, indėlių garantijų sistemos galėtų papildyti likvidumo priemones, užtikrinamos stabilii indėlių finansavimo bazę. Jos taip pat galėtų papildyti struktūrinę atsargą (ir kitas kapitalu grindžiamas priemones), nes mažina įsipareigojimų neįvykdymo poveikį. Pagrindinėms sandorio šalims ir sandoriams, kurių tarpuskaita vykdoma ne per pagrindinę sandorio šalį, taikomi įkaito vertės išlaikymo ir vertinimo mažesne nei rinkos verte reikalavimai turėtų būti suderinti, kad būtų užtikrintos vienodos veiklos sąlygos. Be to, įkaito vertės išlaikymo ir vertinimo mažesne nei rinkos verte reikalavimai (tiek tiems, kurių tarpuskaita vykdoma per pagrindinę sandorio šalį, tiek kitiems sandoriams) galėtų papildyti svėro rodiklius, mažindami pernelyg didelį finansinį svertą. Kadangi atskleidimas mažina informacijos asimetriją, jis gali sustiprinti rinkos pasitikėjimą ir didinti rinkos likvidumą.

Struktūrinės atsargos poveikis gali veikti kartu su kitomis kapitalu grindžiamomis priemonėmis, pavyzdžiui, su priešciklinėmis atsargomis. Todėl prieš priimant sprendimą dėl tinkamo bendro kapitalo reikalavimų lygio būtinas koordinavimas.

2 priedas

Makroprudencinės politikos tarpiniai tikslai draudimo sektoriuje

Makroprudencinė politika draudimo srityje dar tik pradeda formuotis. Taip yra dėl kelių priežasčių:

- dauguma draudimo įmonių per krizę nedaug nukentėjo,
- tradicinė draudimo veikla kelia tik nedidelę sisteminę riziką, nes šiai veiklai būdinga nuo įsipareigojimų priklausanti investavimo strategija, aukštas pakeičiamumo lygis ir nedidelė masinio klientų pasitraukimo tikimybė,
- nėra tarptautinio draudimo priežiūros standarto, nors pradėjus galioti Mokumo II sistemai bus nustatytas bendras Sąjungos standartas.

Vis dėlto kai kurios draudimo įmonės išplėtė savo veiklą ir dabar yra didesnė tikimybė, kad jų veikla gali kelti ar didinti sisteminę riziką. Ypač dėl netradicinės draudimo veiklos ir ne draudimo veiklos gali kilti nuo finansinio ir ekonomikos ciklo priklausanti rizika. Kaip pavyzdį galima paminėti kredito įsipareigojimų neįvykdymo apsekitimo sandorius (angl. *credit default swap*), kuriais nesiekama apsidrausti nuo rizikos⁽²⁾.

(1) Hirtle, B., 2007, „Public disclosure, risk, and performance at bank holding companies“, Staff Report No 293, Federal Reserve Bank of New York; Goldstein, M. A., Hotchkiss, E. S., Sirri, E. R., 2007, „Transparency and liquidity: A controlled experiment on corporate bonds“, *The Review of Financial Studies* 20(2), 235–273; Botosan, C. A., 1997, „Disclosure Level and the Cost of Equity Capital“, *The Accounting Review*, Vol. 72, No 3, p. 323–349.

(2) International Association of Insurance Supervisors (IAIS), 2011, „Insurance and Financial Stability“.

Netradicinė draudimo veikla gali daryti didesnę poveikį finansų sistemai ir ekonomikai (pavyzdžiui, prieš krizę sudėtinių struktūrizuotų produktų reitingui gerinti buvo naudojamos finansinės garantijos). Be to, ne draudimo veikla (pvz., VP skolinimas) ir grupinės struktūros (pvz., bankų draudimo grupės (angl. *bancassurance*)) finansų sistemoje gali sukurti dar daugiau tarpusavio sąsajų. Tarptautinė draudimo priežiūros institucijų asociacija (TDPIA) tokias veiklas rūšis taip pat laiko sistemškai svarbesnėmis ir pagal jas nustato pasaulio mastu sistemškai svarbias draudimo įmones.

Nustatyti netradicinei draudimo veiklai ir ne draudimo veiklai, kaip jas apibrėžia TDPIA, taikytinas priemonės nėra paprasta, nes šios veiklos rūšys nėra aiškiai atskirtos, dėl to ir priežiūros institucijos dažnai nevienodai jas klasifikuoja (pvz., taip yra turto valdymo trečiųjų šalių vardu atveju). Atsižvelgiant į tai, konkretaus produkto ar paslaugos keliamai rizikai įvertinti veiklą būtina analizuoti taikant principą „turinys svarbiau už formą“.

Be jau minėtų struktūrinių dalykų, sisteminė rizika draudimo sektoriuje susijusi ir su cikliniu aspektu, nes draudimo įmonės yra svarbios investuotojos, ir jos investuoja į daugiau ar mažiau rizikingą turtą. Sąjungoje taikant Mokumo II direktyvą draudimo įmonių balanso straipsniai bus vertinami pagal rinkos vertę. Tai reiškia, kad balanso turto dalis bus vertinama rinkos verte, o išpareigojimai bus vertinami diskontuojant pinigų srautus, taikant nerizikingų palūkanų normas. Dėl to draudimo įmonių, siūlančių ilgalaikius produktus, balanso pozicijų, taip pat kapitalo vertė tampa kintama. Draudimo sektoriuje ir finansų sistemoje apskritai tai gali paskatinti procikliškus pokyčius. Esant ekonomikos pakilimui, dėl didesnių rizikingo turto kainų rinkos verte įvertintas kapitalas gali padidėti, palyginti su priežiūros institucijų nustatytais kapitalo reikalavimais, o ekonomikos nuosmukio metu – sumažėti. Dėl to esant ekonomikos pakilimui gali susidaryti palankios sąlygos priimti pernelyg didelę riziką, o nuosmukio metu gali atsirasti spaudimas atsikratyti rizikingo turto. Todėl šiuo metu Mokumo II direktyvoje numatyti anticikliniai mechanizmai, įskaitant nuosavybės vertybinių popierių vertės šokų išlyginimą vertinant nuosavybės vertybinių popierių riziką (angl. *equity dampener*), galimybę pratęsti įmonės gaivinimo laikotarpį, nerizikingų palūkanų normų kreivės ekstrapoliavimą link fiksuotos galutinės išankstinių sandorių palūkanų normos. Be to, diskutuojama dėl anticiklinio priedo ir suderinamumo priedo įtraukimo, kurie būtų naudojami kapitalo lygiui koreguoti atsižvelgiant į pernelyg didelius svyravimus finansų rinkose. Jei minėti siūlomi mechanizmai nebus kruopščiai parengti, jie gali sukelti nenumatytų pasekmių tiek draudimo įmonėms, tiek visai sistemai. Svarbu, kad šie mechanizmai būtų skaidrūs ir kad juos taikant esant ekonomikos pakilimui būtų kaupiamos atsargos, kurias būtų galima panaudoti ekonomikos nuosmukio metu.

Apskritai galima teigti, kad sisteminės rizikos struktūrinis aspektas daugiausia susijęs su netradicine ir su ne draudimo veikla. Būtent tokia veikla gali kelti riziką finansų sistemai, todėl jai gali būti taikomi šiame dokumente apibrėžti tarpiniai tikslai ir priemonės. Jei dėl tokios veiklos draudimo įmonės gali būti laikomos pasaulio mastu sistemškai svarbiomis draudimo įmonėmis, joms gali būti taikomas tarpinis tikslas riboti su ilgalaikiais rezultatais nesusijusio skatinimo sistemos įtaką siekiant mažinti neatsakingo elgesio riziką. Tačiau reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad tokių atvejų draudimo įmonėse pasitaiko mažiau nei bankuose. Struktūrinis aspektas taip pat svarbus dėl draudimo ir kitų finansų sektoriaus subjektų tarpusavio sąsajų, dėl kurių rizika gali persiduoti kitiems subjektams. Šiuo atveju aktualus tarpinis tikslas – riboti tiesioginę ir netiesioginę rizikos koncentraciją. Galiausiai ciklinis aspektas yra glaudžiai susijęs su endogeninio pobūdžio rizikos prisiėmimu ir skubiu pardavimu mažomis kainomis.