Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно докладването и прозрачността при сделките за финансиране с ценни книжа“

COM (2014) 40 final — 2014/0017 (COD)

(2014/C 451/09)

Докладчик: **г-н Iozia**

На 25 февруари 2014 г. Европейският парламент, и на 27 март 2014 г. Съветът, решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно докладването и прозрачността при сделките за финансиране с ценни книжа“

COM(2014) 40 final — 2014/0017 (COD).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 23 юни 2014 г.

На 500-ата си пленарна сесия, проведена на 9 и 10 юли 2014 г. (заседание от 9 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 183 гласа „за“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. **Заключения и препоръки**

1.1 ЕИСК **приветства** предложението за регламент, представено от Комисията, което, заедно с проекта за регламент относно „банковата реформа“, с който е тясно свързано, има за цел да приложи набор от мерки, насочени към повишаване на прозрачността и устойчивостта на европейската финансова система, в рамките на сделките за финансиране с ценни книжа (СФЦК).

1.2 Повишаването на информационната симетрия на пазара, наблюдението на риска при текущите операции и намаляването на броя на непрозрачните и нерегламентирани банкови операции са от основен интерес за пазара и икономиката като цяло.

1.3 В това отношение ЕИСК отбелязва, че названието „паралелна банкова система“ е подвеждащо и създава ненужно объркване в широката общественост. **Паралелни са някои банкови операции**, които се извършват от банкови и небанкови субекти, а не банките като такива или още повече финансовите институции, тъй като участниците в този специфичен пазар често не са с банков произход, като например хедж фондовете, държавните фондове и финансовите дружества, специализирани в областта на фондовете на паричния пазар или на структурирани и сложни деривати. Всички оператори са известни, това, което не е известно на държавата, са някои от техните нерегулирани сделки.

1.4 ЕИСК подчертава значението на настоящия регламент, който дава възможност да се хвърли светлина върху промените на пазара, областите на прекомерен риск, които могат да помогнат на органите за надзор на пазара непрекъснато да наблюдават положението и да предприемат превантивни действия за намаляване на дейностите, оценени като прекалено рискови като цяло. Поради тези причини разглежданият регламент от една страна разкрива на пазара информация, която досега не е била налична, и от друга, предлага на органите допълнителен инструмент за анализ и знания.

1.5 Също толкова важно е **регулирането на дейностите по повторно ипотекиране**, т.е. временното използване на поверените ценни книжа. Задължението за получаване на съгласие от инвеститора, собственик на ценните книжа, позволява да се избегне поемането на рискове, които са предвидени и посочени в договора само в общи линии. Рискът от контрагента се превръща в основен елемент за оценка и позволява да се избегне или най-малкото силно да се ограничи присъствието на не особено надеждни оператори. Всичко това е благоприятно за общата устойчивост на системата като цяло и на субектите с по-голямо присъствие на пазара.

1.6 Предвид всичките инициативи, предприети от Комисията за връщането на финансовата система към естествената ѝ роля на двигател на икономиката и благоденствието на домакинствата и предприятията, ЕИСК смята, че е дошъл моментът за лансиране в Европа на голям **„Социален пакт за устойчиво финансиране“**, в който всички заинтересовани страни да участват в предефинирането на целите и инструментите. Сривът на репутацията на банките, който личи в многобройните проучвания на общественото мнение и анкети през последните години, би трябвало да насърчава всички участници окончателно да обърнат страницата и да станат по-отворени за дебат с обществото. Домакинствата, предприятията, гражданите, работниците и обществото като цяло изискват ефикасна и надеждна финансова система, която да допринася за развитието и заетостта със силен акцент върху социалното и екологичното въздействие на инвестициите.

1.7 ЕИСК признава значителните усилия, които Комисията полага, за да изпълни обещанията да представи 48 законодателни мерки, включени в работната програма за изготвяне на нови нормативни актове. Работата, извършена от ГД „Вътрешен пазар“ със сигурност е много важна по отношение на качеството и количеството, в една много трудна обстановка. Баланс и ефективност са възприетите насоки за работа. ЕИСК счита, че дейностите на Комисията в тази област са успешни и ги приветства, като оценява по-специално признаването от Комисията на сериозните „пропуски в нормативната уредба, неефективен надзор, непрозрачни пазари и прекомерно усложнени продукти“.

1.8 ЕИСК счита, че с приемането на регламента рискът от регулаторен арбитраж става твърде малък и настоятелно призовава Комисията да продължи да се стреми към **свеждане до минимум на нерегулираните операции в периферията** на европейската финансова система.

2. **Предложението на Комисията**

2.1 Предложението цели да подобри прозрачността на сделките за финансиране с ценни книжа (СФЦК ([1])), главно по следните три начина:

— мониторинг на системните рискове, свързани със СФЦК: предлаганият регламент изисква всички СФЦК да се докладват в централна база данни. Това ще позволи на надзорния орган да набелязва по-добре връзките между банките и структурите в паралелната банкова система и ще даде възможност да се хвърли светлина върху някои операции за набиране на средства, извършвани от последните;

— оповестяване на информация на инвеститорите, чиито активи са използвани в СФЦК: съгласно предложението СФЦК, извършвани от инвестиционни фондове или други подобни структури, ще бъдат описвани в подробни доклади. Това би дало възможност за подобряване на прозрачността по отношение на инвеститорите, които по този начин ще могат да вземат по-осъзнати инвестиционни решения;

— дейности по повторно ипотекиране: регламентът предвижда подобряване на прозрачността при повторно ипотекиране (всяка употреба на обезпечението от получателя, за собствени цели, преди изпадане в несъстоятелност) на финансовите инструменти чрез определянето на минимални условия, които трябва да бъдат изпълнени от заинтересованите страни, включително писмено споразумение и съгласие преди повторното ипотекиране. Това би довело до ситуация, при която клиентите или контрагентите дават съгласието си преди да се извърши повторно ипотекиране на обезпечението. Освен това те ще вземат това решение въз основа на ясна информация за рисковете, които тази сделка може да носи.

3. **Въведение**

3.1 Заедно с предложението за структурна реформа на банковия сектор в ЕС, Комисията предложи и допълнителни мерки, насочени към увеличаване на прозрачността на сделките за финансиране с ценни книжа (СФЦК) и възпрепятстване на банките да заобикалят някои правила, прехвърляйки тези дейности към паралелната банкова система. Това е едно от основните притеснения на Комисията.

3.2 Сделките за финансиране с ценни книжа (СФЦК) включват различни видове сделки, които имат сходни икономически последици. Основните СФЦК са заемането на ценни книжа и репо сделките.

3.3 Заемането на ценни книжа се дължи главно на пазарното търсене на конкретни ценни книжа и се използва, например, за къси продажби или за сетълмент. Репо сделките/обратните репо сделки (Repos/reverse repo) като цяло са мотивирани от необходимостта за вземане или отпускане на парични заеми по безопасен начин. Тази практика се състои в покупка/продажба на ценни книжа срещу пари в брой, при предварителна уговорка за последваща покупка или продажба на ценните книжа на предварително определена цена на посочена бъдеща дата.

3.4 СФЦК се използват от управителите на фондове за получаване на допълнителни печалби или финансиране. Репо сделките, например, често се използват за набиране на средства за нови инвестиции. Същевременно обаче тези сделки създават нови рискове или риск от контрагента и риск, свързан с ликвидността. Като цяло само част от допълнителните печалби се предоставят на фонда, но пълният риск от контрагента се поема от инвеститорите на фонда. Поради това прибягването до тези сделки може да доведе до значителна промяна на съотношението между риск и възвръщаемост.

3.5 Връзката между предложението за структурната реформа на европейския банков сектор и този пакет от мерки е ясна. Предложението на Комисията за структурната реформа на европейския банков сектор е насочено към забрана или ограничаване на някои дейности на банките. Очакваното въздействие, обаче, не би било толкова силно, ако тези дейности се преместят от регулираните банкови групи към паралелния банков сектор, където възможностите за контрол от страна на надзорните органи са по-малки.

([1]) *Сделки за финансиране с ценни книжа.*

3.6 Съветът за финансова стабилност (СФС) подчерта, че един неконтролиран фалит на структури от паралелната банкова система може да доведе до системен риск както пряко, така и посредством тяхната взаимосвързаност с традиционната банкова система.

3.7 СФС посочи също, че по-строгото регулиране на банките би могло да изтласка определени банкови дейности извън границите на традиционната банкова система, към паралелната банкова система ([2]).

4. **Общи бележки**

4.1 ЕИСК приветства предложението за регламент относно докладването и прозрачността при сделките за финансиране с ценни книжа, което, заедно с регламента относно структурните реформи в банковата система, има за цел да увеличи устойчивостта на банковата система, прозрачността на сделките и разрешаването на евентуални кризи без допълнителни тежести за гражданите.

4.2 Следователно настоящото становище е тясно свързано с това, което ЕИСК изготви по регламента относно структурната реформа.

4.3 ЕИСК оценява признанието на Комисията за „наличието на сериозни пропуски в регулаторната рамка, неефективността на надзора, непрозрачността на пазарите и прекомерна сложност на продуктите“ преди началото на финансовата криза. Тези аргументи ЕИСК започна да използва от самото начало на финансовата криза, като призова за мерки за спешна намеса. Комисията за съжаление не изслуша с дължимото внимание предупрежденията и препоръките, които биха могли да предотвратят допълнителни проблеми.

4.4 ЕИСК осъзнава, че икономическите сили, обиграните лобита и заложените огромни икономически интереси се опитаха да избегнат или забавят необходимите и неотложни мерки в периода след началото на кризата. Въпреки всичко и с изключение на няколко решения, които не могат да бъдат одобрени, Комисията въведе набор от предварително обявени мерки в деня след представянето на докладите на комисията „Larosière“ и на групата на високо равнище „Liikainen“.

4.5 ЕИСК приветства комисар Barnier за това, че спази поетите ангажименти, както и цялата генерална дирекция „Вътрешен пазар“, отговаряща за предложенията относно финансовото регулиране, за отлично свършената работа като цяло и за планираната поредица от тясно свързани и последователни мерки, чрез които да се създаде правна база със значително качество и безспорна ефективност. Общото въздействие на законодателните инициативи ще доведе до постепенно преодоляване на факторите, които доведоха до финансовата криза от последните години.

4.6 ЕИСК винаги е подкрепял необходимостта от добре функционираща финансова система, която да подкрепя реалната икономика, като отделя специално внимание на МСП и на укрепването на социалната икономика и създаването на работни места. Кредитирането играе решаваща роля за предоставянето на услуги за обществото, възвръщайки си ролята на двигател и кормило на реалната икономика с пълно съзнание за социалната отговорност, която трябва да гарантира.

4.7 ЕИСК смята, че извършването на радикална промяна в отношенията между финансовите институции и гражданите не може повече да се отлага. Трябва да се сложи край на резкия спад в доверието в банките и другите учреждения, тъй като той може да нанесе непоправими щети на икономическото и социално развитие.

4.8 ЕИСК се надява — с оглед на многобройните позиции, които е изразявал относно участието на гражданското общество — че в Европа ще се създаде „социален пакт за устойчиво финансиране“, съгласно който всички заинтересовани страни ще участват в разработването на една ефективна, устойчива, прозрачна финансова система, чувствителна към въздействието върху околната среда и социалното въздействие на своите действия.

4.9 Комитетът категорично подкрепя инициативите на Комисията за избягване на риска от регулаторен арбитраж от една страна, и прехвърлянето на дейности към слабо регулирана сфера като „паралелните операции“ в опит за избягване на възникващите все по-строги разпоредби.

4.10 В становищата си по този въпрос ([3]) ЕИСК изрази ясно своята позиция за свеждане до минимум на тези нерегламентирани области от финансовия сектор.

([2]) ОВ C 170, 5.6.2014 г., стр. 55.
([3]) ОВ C 177, 11.6.2014 г., стр. 42, ОВ C 170, 5.6.2014, стр. 55 и становище относно „Структурна реформа на банките в ЕС“ (в процес на изготвяне).

4.11 При подготовката на предложения регламент Комисията е взела под внимание необходимостта от максимално ограничаване на допълнителните разходи за финансовата система, набелязвайки възможно решение в инфраструктурите, като например регистри за данни и съществуващи процедури, предвидени в Регламент № 648/2012 в услуга на прозрачността на сделките, свързани с финансови деривати. ЕИСК изразява съгласие с този подход, който показва вниманието, отделено от Комисията на операторите и крайните потребители, които, както изглежда, биха могли да бъдат натоварени с допълнителните разходи, произтичащи от настоящия регламент.

4.12 ЕИСК смята, че финансовата стабилност — резултат от повишената прозрачност по отношение на дейностите, предвидени в настоящия регламент, като например сделките за финансиране с ценни книжа, другите подобни структури за финансиране и повторно ипотекиране — в действителност е нараснала, повишавайки цялостната устойчивост на системата и на отделните оператори. Включването на всички контрагенти, действащи на финансовите пазари, гарантира изчерпателността на информацията относно реалното съдържание на сделките и на рисковите профили, които отделните участници поемат.

4.13 По тези причини този регламент е от съществено значение за допълването на ефективността на регламента за реформиране на структурата на банковата система, който засяга банковите учреждения, които са достатъчно големи, за да бъдат смятани за потенциални носители на системен риск. Освен това той намалява възможността за избор на преместване към нерегулирани области на финансовата система.

5. **Специфични бележки**

5.1 Предложението цели да подобри прозрачността на сделките за финансиране с ценни книжа (СФЦК), главно по следните три начина:

5.1.1 Мониторинг на системните рискове, свързани със СФЦК: предлаганият регламент изисква всички СФЦК да се докладват в централна база данни. Това ще позволи на надзорния орган да набелязва по-добре връзките между банките и „паралелните“ банкови структури, и би дало възможност да се хвърли светлина върху някои операции за набиране на средства, извършвани от последните.

5.1.1.1 ЕИСК смята, че този начин на действие помага на надзорните органи да следят по-ефективно експозициите и рисковете, свързани със СФЦК, като гарантират, когато е необходимо, целенасочени и своевременни действия.

5.1.1.2 ЕИСК си задава въпроса дали предложението за съхраняване на данните в депозитарните регистри за период от поне 10 години действително е подходящо. Регламентът за европейската пазарна инфраструктура например предвижда задължение за съхраняване на данните за период от 5 години.

5.1.2 Предоставянето на информация на инвеститорите, чиито активи са използвани в СФЦК: съгласно предложението, по отношение на инвеститорите е възможно да се подобри прозрачността на практиките, следвани от инвестиционни фондове, извършващи СФЦК, и от други подобни структури за финансиране, чрез изискване на подробни доклади за тези операции. Това би довело до вземане на по-осъзнати решения от страна на инвеститорите.

5.1.3 Дейности по повторно ипотекиране: регламентът предвижда подобряване на прозрачността при повторно ипотекиране (всяка употреба на обезпечението от получателя, за собствени цели, преди изпадане в несъстоятелност) на финансовите инструменти чрез определянето на минимални условия, които трябва да бъдат изпълнени от заинтересованите страни, включително писмено споразумение и съгласие преди повторното ипотекиране. Това би довело до ситуация, при която клиентите или контрагентите дават съгласието си преди да се извърши повторно ипотекиране. Освен това те ще вземат това решение въз основа на ясна информация за рисковете, които тази сделка може да носи.

5.1.3.1 От рухването на банката „Lehman“ през 2008 г. прозрачността и насърчаването на „култура на данните“ са в дневния ред на финансовите пазари; ЕИСК напълно подкрепя тази тенденция и изразява пълно съгласие с прозрачността, която е в центъра на предложения механизъм, и с участието на инвеститора чрез изрично съгласие, давано преди всяка сделка.

5.2 Финансовите пазари са глобални и поради това системните рискове, създадени от паралелната банкова система и дейностите трябва да бъдат разглеждани чрез координиран подход на международно равнище. ЕИСК смята, че е абсолютно необходимо да се засили сътрудничеството с властите от най-значимите трети страни, за да се споделят с тях обща стратегия и съгласувани мерки, по възможност еквивалентни.

5.3 ЕИСК смята, че предложението е в съответствие с препоръките на Съвета за финансова стабилност. През август 2013 г. СФС прие 11 препоръки за справяне с рисковете в областта на предоставянето в заем на ценни книжа и репо сделките. Предложеният регламент е в съответствие с четири от тези препоръки (№ 1, 2, 5 и 7), които се отнасят до прозрачността на пазарите за финансиране с ценни книжа, оповестяването на информация за инвеститорите и повторното ипотекиране.

5.4 ЕИСК смята, че административната тежест, която настоящият регламент налага на финансовата система, не е прекомерна, но се прибавя към други административни и управленски тежести, наложени от други разпоредби. ЕИСК подчертава риска те да бъдат прехвърлени, поне частично, на домакинствата и предприятията. Това би означавало финансовата система да се оскъпи за потребителите, от една страна, или да се намалят печалбите на банките — от друга, което не е желателно предвид и без това затрудненото положение на европейската кредитна система.

5.5 ЕИСК подчертава значението на включването на ПКИПЦК (предприятия за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа) и ЛУАИФ (лица, управляващи алтернативни инвестиционни фондове) в задължението за оповестяване на техните доклади, както е предвидено в Директива 2009/65/ЕО за преработка на съществуващото законодателство и в Директива 2011/61/ЕО.

5.6 Друг много важен момент се отнася до режима на санкции, който — освен да бъде ефективен, съразмерен и възпиращ — трябва да води и до прилагане на редица минимални мерки. Държавите членки могат да засилят административните санкции, както и да въведат наказателни санкции за особено сериозни случаи. В този случай те са длъжни да гарантират обмена на информация между националните органи, Европейския орган за ценни книжа и пазари (ЕОЦКП) и Комисията.

5.7 Както и по повод Регламента за европейската пазарна инфраструктура, ЕИСК отбелязва, че член 24 относно публикуването на решенията за налагане на административни санкции предоставя твърде голяма свобода на преценка на компетентните органи, които биха могли да изразят противоречиви оценки за един и същи случай. Това несъответствие в оценката би могло да се увеличи в случай на оценка от органи в различни държави. Каква конкретна оценка би могла да се направи на нарушаването на стабилността на финансовите пазари?

5.8 ЕИСК счита за важно и призовава Комисията, както е предвидено в член 13 от Регламента за европейската пазарна инфраструктура, в предложението да се включи отсъстващият понастоящем принцип на равностойност.

5.9 Въпреки че оценява ограничения обхват на делегираните актове, предвидени в настоящия регламент, и тяхната целесъобразност, ЕИСК изразява свето недоумение от липсата на конкретен график за упражняването на делегирането. ЕИСК припомня, че многократно е изразявал резервите си по този въпрос.

5.10 ЕИСК подкрепя всички разпоредби на член 15, но посочва, че следва да бъдат изрично посочени поне някои еквивалентни алтернативни механизми, като подчертава риска от евентуален спор между контрагенти по отношение на ефикасността и равностойността на схема, различна от подписа, например запис на телефонен разговор или електронно сертифициране.

Брюксел, 9 юли 2014 г.

Председател
Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE