Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o podávání zpráv a transparentnosti u obchodů zajišťujících financování

COM(2014) 40 final – 2014/0017 (COD)

(2014/C 451/09)

Zpravodaj: **pan Iozia**

Dne 25. února 2014 se Evropský parlament a dne 27. března 2014 Rada, v souladu s článkem 114 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodly konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o podávání zpráv a transparentnosti u obchodů zajišťujících financování

COM(2014) 40 final – 2014/0017 (COD).

Specializovaná sekce Jednotný trh, výroba a spotřeba, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 23. června 2014.

Na 500. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 9. a 10. července 2014 (jednání dne 9. července 2014), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 183 hlasy pro, 3 členové se zdrželi hlasování.

1. **Závěry a doporučení**

1.1 EHSV **vítá** návrh nařízení předložený Komisí, jehož záměrem je zároveň s návrhem nařízení o reformě bankovnictví, s nímž úzce souvisí, vytvořit soubor opatření zaměřených na zvýšení transparentnosti a odolnosti evropského finančního systému v oblasti obchodů zajišťujících financování (SFT).

1.2 Prioritním zájmem trhu a hospodářství obecně je zlepšení informační vyváženosti na trhu, monitorování rizikovosti probíhajících transakcí a omezení rozsahu netransparentních a neregulovaných bankovních transakcí.

1.3 V této souvislosti EHSV konstatuje, že pojem „stínové bankovnictví" je zavádějící a je zdrojem zbytečného nepochopení široké veřejnosti. **Stínové** jsou **některé bankovní transakce** prováděné bankovními i nebankovními subjekty, a ne banky jako takové, nebo lépe řečeno finanční instituce, neboť subjekty, které jsou činné na tomto konkrétním trhu, často nejsou bankovními ústavy. Jedná se totiž o hedgeové fondy, státní investiční fondy a finanční společnosti specializované na trh peněžních fondů nebo strukturovaných a komplexních derivátů. Všechny subjekty jsou známé, stát pouze nemá povědomí o některých jejich neregulovaných transakcích.

1.4 EHSV zdůrazňuje význam tohoto nařízení, díky němuž lze **jasně určit pohyby na trhu a nepřiměřeně rizikové oblasti**, což může orgánům dohledu nad trhem pomoci neustále sledovat situaci a přijímat preventivní opatření, a omezit tak činnost, jež je celkově považována za neúměrně rizikovou. Předmětné nařízení proto na jedné straně poskytuje trhu informace, k nimž stát nemá přístup, a na druhé straně orgánům poskytuje další analytický a informační nástroj.

1.5 Neméně důležitá je **regulace rehypotekací**, tj. dočasné využívání svěřených cenných papírů. Povinnost získat výslovný souhlas investora, který cenný papír vlastní, umožňuje vyhnout se převzetí neočekávaných rizik výslovně neuvedených ve smlouvě, nebo jen obecně zmíněných. Riziko protistrany je nedílnou součástí hodnocení, která zabraňuje nebo alespoň silně omezuje účast subjektů, jež nejsou příliš spolehlivé. Z toho všeho plynou výhody pro celkovou odolnost systému obecně i subjektů, které jsou na trhu aktivnější.

1.6 Ve světle všech iniciativ Komise, jejichž účelem je navrátit finančnímu systému jeho přirozenou funkci hybné síly ekonomiky a prosperity domácností a podniků, má EHSV za to, že nastala správná chvíle, aby byl v Evropě uzavřen **sociální pakt o udržitelném finančnictví**, jehož prostřednictvím se všechny zainteresované strany zapojí do nového vymezení cílů a nástrojů. Strmý pád pověsti bank, jejž lze pozorovat v nesčetných průzkumech a anketách uplynulých let, by měl přimět všechny subjekty k tomu, aby konečně obrátily list a začaly se společností komunikovat. Domácnosti, podniky, občané, zaměstnanci a společnost obecně požadují účinný a spolehlivý finanční systém, který přispěje k rozvoji a tvorbě pracovních míst tím, že bude mít na paměti sociální a environmentální dopad investic.

1.7 EHSV oceňuje značné úsilí Komise o splnění závazku předložit v rámci přípravy nového právního předpisu 48 legislativních opatření. Také GŘ pro vnitřní trh a služby odvedlo skvělou práci z hlediska kvality i kvantity, a to za velmi těžkých podmínek. Práce se nesla v duchu vyváženosti a účinnosti. EHSV se domnívá, že práce Komise byla úspěšná, a vítá ji, přičemž obzvlášť oceňuje, že Komise uznala „závažné regulatorní nedostatky, neúčinný dohled, neprůhlednost trhů a příliš složitou strukturu produktů".

1.8 EHSV je přesvědčen, že až bude nařízení přijato, značně poklesne riziko regulatorní arbitráže, a vybízí Komisi, aby i nadále sledovala cíl **co největšího omezení počtu neregulovaných transakcí ve skutečně okrajových oblastech** evropského finančního sektoru.

2. **Návrh Komise**

2.1 Cílem návrhu je zvýšit transparentnost u obchodů zajišťujících financování (SFT ([1])), a to v zásadě následujícími třemi způsoby:

— monitorováním hromadění systémových rizik v souvislosti se SFT: v návrhu nařízení se požaduje, aby byly všechny transakce SFT evidovány v centrální databázi. To by dohledu umožnilo lépe odhalovat vazby mezi bankami a subjekty „stínového" bankovnictví a vrhnout světlo na některé transakce těchto subjektů v oblasti obstarávání kapitálu;

— informováním investorů, jejichž majetek je využíván k SFT: podle návrhu musí být transakce SFT prováděné investičními fondy nebo jinými obdobnými strukturami podrobně popsány v příslušných zprávách. To by zvýšilo transparentnost pro investory, kteří tak budou moci přijímat informovanější investiční rozhodnutí;

— rehypotekací: návrh usiluje o vyšší transparentnost rehypotekace (jakékoli předem určené využití záruky ze strany příjemce záruky k jeho vlastním účelům) finančních nástrojů na základě stanovení minimálních podmínek, jež musí zainteresované strany splnit, včetně písemné smlouvy a předchozího souhlasu s rehypotekací. Klienti a jejich protistrany by tak museli udělit svůj souhlas ještě před uskutečněním rehypotekace a toto rozhodnutí by činili na základě jasných informací o rizicích, jež s touto transakcí mohou souviset.

3. **Úvod**

3.1 Vedle návrhu strukturální reformy bankovního sektoru v Unii navrhla Komise také konsolidační opatření zaměřená na zvýšení transparentnosti u obchodů zajišťujících financování (SFT) a na zabránění tomu, že banky budou obcházet některá pravidla a budou směřovat své aktivity do stínového bankovnictví. Toho se Komise, krom jiného, obává nejvíce.

3.2 K obchodům zajišťujícím financování (SFT) patří různé druhy transakcí s podobnými finančními účinky. Nejdůležitější z nich je zapůjčování cenných papírů a repo obchody.

3.3 Půjčování cenných papírů je řízené především tržní poptávkou po specifických cenných papírech a využívá se například k účelům krátkých prodejů či nákupů. Repo obchody nebo reverzní repa jsou obvykle dána nutností bezpečného zapůjčení nebo vypůjčení peněz. Tato praktika spočívá v nákupu či prodeji finančních nástrojů za hotové, přičemž se předem dohodne nákup či prodej nových finančních nástrojů za předem dohodnutou cenu v určitý konkrétní den v budoucnosti.

3.4 Správci fondů využívají SFT k dosažení dodatečných výnosů nebo k získání dodatečného financování. Repo obchody se například často využívají ke shromažďování prostředků na nové investice. Tyto transakce s sebou zároveň přinášejí nová rizika, totiž riziko protistrany a riziko likvidity. Fondu v zásadě připadne pouze část dodatečných výnosů, ale riziko protistrany nesou investoři fondů v plné výši. Využívání těchto transakcí proto může značně změnit poměr mezi rizikem a výnosy.

3.5 Spojitost mezi návrhem strukturální reformy evropského bankovního sektoru a tímto balíčkem opatření je zřejmá. Návrh strukturální reformy evropského bankovního sektoru, který Komise předložila, by měl zakázat nebo omezit určité bankovní činnosti. Pokud však dojde k přesunu těchto činností z regulovaných bankovních skupin do oblasti stínového bankovnictví, kde není takový prostor pro kontrolu vykonávanou orgány dohledu, mohl by být kýžený dopad menší.

([1]) Securities financing transactions.

3.6 Rada pro finanční stabilitu (Financial Stability Board, FSB) poukázala na skutečnost, že neřízený úpadek subjektů stínového bankovnictví může způsobit systémové riziko – buď přímo nebo v důsledku propojení se standardním bankovním systémem.

3.7 FSB rovněž podotkla, že příliš přísná regulace bank by mohla vytlačit některé bankovní činnosti do oblasti stínového bankovnictví ([2]).

4. **Obecné připomínky**

4.1 EHSV vítá návrh nařízení o podávání zpráv a transparentnosti u obchodů zajišťujících financování, které se stejně jako nařízení o strukturální reformě bankovního systému zaměřuje na zvýšení odolnosti bankovního systému, transparentnosti obchodů a řešení případných krizí tak, aby to občanům nezpůsobilo další zátěž.

4.2 Toto stanovisko proto úzce souvisí se stanoviskem, jež EHSV vypracoval ve věci nařízení o strukturální reformě.

4.3 EHSV oceňuje, že Komise uznala „závažné regulatorní nedostatky, neúčinný dohled, neprůhlednost trhů a příliš složitou strukturu produktů finančního systému“, které zde byly již před vypuknutím finanční krize. EHSV začal tyto argumenty používat již od počátku finanční krize, kdy požadoval okamžité přijetí opatření. Komise však bohužel nevnímala dostatečně pozorně varování a doporučení, která mohla zabránit následným problémům.

4.4 EHSV si je vědom toho, že se hospodářské síly, ostřílení lobbisté a obrovské zájmy, které jsou ve hře, pokoušeli zmařit nebo zpomalit opatření, jež bylo po vypuknutí krize třeba naléhavě učinit. Komise nehledě na vše a s výjimkou několika málo rozhodnutí, s nimiž nelze souhlasit, přijala balíček opatření ohlášených po zveřejnění zpráv Larosièrovy komise a Liikanenovy skupiny odborníků na vysoké úrovni.

4.5 EHSV s potěšením vítá, že komisař Barnier nepolevil v úsilí a že celé Generální ředitelství pro vnitřní trh a služby, jež bylo odpovědné za předložení návrhů na regulaci finančního trhu, odvedlo vesměs skvělou práci a připravilo řadu soudržných a vzájemně úzce provázaných opatření, která představovala velmi kvalitní právní korpus, jehož účinnost nelze popřít. Důvody, které v posledních letech způsobily finanční krize, v důsledku celkového dopadu legislativních iniciativ postupně zmizí.

4.6 EHSV vždy souhlasil s požadavkem řádně fungujícího finančního systému zaměřeného na podporu reálné ekonomiky (zejména na malé a střední podniky), na posílení sociální ekonomiky a na vytváření pracovních míst. Odvětví úvěrů musí hrát klíčovou roli v poskytování služeb společnosti, musí se opět stát hybnou a setrvačnou silou reálné ekonomiky a musí si být plně vědomo sociální odpovědnosti, kterou musí zaručit.

4.7 EHSV je přesvědčen, že zásadní změnu ve vztahu mezi finančními institucemi a občany již nelze déle odkládat. Strmý propad důvěry v banky a další subjekty se musí zarazit, neboť by mohl způsobit nenapravitelné škody na hospodářském a sociálním rozvoji.

4.8 EHSV ve světle svého opakovaně vyjadřovaného postoje k zapojení občanské společnosti doufá, že v Evropě dojde k uzavření **sociálního paktu o udržitelném finančnictví**, na jehož základě budou všechny zainteresované strany zapojeny do vytvoření účinného, odolného a transparentního finančního systému zohledňujícího environmentální a sociální dopady jeho opatření.

4.9 EHSV s přesvědčením podporuje iniciativy Komise zaměřené na předcházení riziku regulatorní arbitráže na jedné straně a přesunu činností do méně regulovaných oblastí, jako je např. „stínové bankovnictví“, kde dochází k obcházení stále přísnějších právních předpisů, které se vydávají, na straně druhé.

4.10 EHSV ve svých stanoviscích k této problematice ([3]) jasně vyjádřil svůj postoj spočívající v co největším omezení počtu neregulovaných oblastí ve finančním sektoru.

([2]) Úř. věst. C 170, 5.6.2014, s. 55.

([3]) Úř. věst. C 177, 11.6.2014, s. 42, Úř. věst. C 170, 5.6.2014, s. 55 a stanovisko k tématu Strukturální reforma bank v EU (ve fázi přípravy).

4.11 Komise při vypracování návrhu nařízení vzala v potaz nutnost minimalizovat dodatečné náklady pro finanční systém a určila možná řešení v infrastruktuře, např. registry, a ve stávajících postupech pro dosažení transparentnosti při obchodování s finančními deriváty stanovených v nařízení č. 648/2012. EHSV s tímto přístupem souhlasí, neboť ukazuje, že Komise věnuje pozornost subjektům a klientům, na něž budou pravděpodobně přeneseny dodatečné náklady vyplývající z tohoto nařízení.

4.12 EHSV se domnívá, že finanční stabilita, plynoucí z větší transparentnosti činností stanovených v tomto nařízení, jako jsou obchody zajišťující financování, obdobné struktury financování a rehypotekace, by se skutečně zvýšila a zlepšila by celkovou odolnost systému a jednotlivých subjektů. Začlenění všech protistran činných na finančních trzích zaručí poskytování úplných informací o skutečné povaze transakcí a rizicích, jež jednotlivé subjekty podstupují.

4.13 Proto má toto nařízení zásadní význam pro zajištění účinnosti nařízení o strukturální reformě bankovního systému, jež upravuje bankovní ústavy, které jsou tak velké, že by mohly být potenciálními nositeli systémového rizika. Navíc snižuje možnost rozhodnout se k přesunu do neregulovaných oblastí finančního systému.

5. **Konkrétní připomínky**

5.1 Cílem návrhu je zvýšit transparentnost u obchodů zajišťujících financování (SFT), a to v zásadě následujícími třemi způsoby:

5.1.1 Monitorováním hromadění systémových rizik v souvislosti se SFT: v návrhu nařízení se požaduje, aby byly všechny transakce SFT evidovány v centrální databázi. To by dohledu umožnilo lépe odhalovat vazby mezi bankami a bankovními subjekty obecně označovanými za „stínové“ a vrhnout světlo na některé transakce těchto subjektů v oblasti obstarávání kapitálu.

5.1.1.1 EHSV se domnívá, že by tento postup pomohl orgánům dohledu účinněji kontrolovat expozici a rizika spojená se SFT a v případě nutnosti zajistit přijetí cílených a včasných opatření.

5.1.1.2 EHSV si klade otázku, zda je návrh uchovávat údaje v registrech po dobu alespoň deseti let skutečně vhodný. Nařízení o infrastruktuře evropských trhů například stanoví povinnost uchovávat údaje po dobu pěti let.

5.1.2 Informováním investorů, jejichž majetek je využíván k SFT: podle návrhu lze zvýšit transparentnost ve vztahu k investorům ohledně praktik investičních fondů zapojených do SFT a obdobných struktur financování tím, že se bude vyžadovat předkládání podrobných zpráv o těchto transakcích. Investoři by tak mohli přijímat informovanější investiční rozhodnutí.

5.1.3 Rehypotekací: návrh usiluje o vyšší transparentnost rehypotekace (jakékoli předem určené využití záruky ze strany příjemce záruky k jeho vlastním účelům) finančních nástrojů na základě stanovení minimálních podmínek, jež musí zainteresované strany splnit, včetně písemné smlouvy a předchozího souhlasu s rehypotekací. Klienti a jejich protistrany by tak museli udělit svůj souhlas ještě před uskutečněním rehypotekace a toto rozhodnutí by činili na základě jasných informací o rizicích, jež s touto transakcí mohou souviset.

5.1.3.1 Od krachu Lehman Brothers v roce 2008 byla na pořadu jednání na finančních trzích transparentnost a podpora „datové kultury“ a EHSV s tímto trendem plně souhlasí a plně podporuje přirozenou transparentnost navrhovaného mechanismu i zapojení investorů na základě výslovného souhlasu, jenž musí být udělen pro každou jednotlivou transakci.

5.2 Finanční trhy mají globální povahu, a systémová rizika způsobená stínovým bankovnictvím a činnostmi je tudíž nutné řešit koordinovaně na mezinárodní úrovni. EHSV se domnívá, že je nezbytné zesílit spolupráci s orgány z nejvýznamnějších třetích zemí a sdílet s nimi společnou strategii a soudržná a pokud možno srovnatelná opatření.

5.3 EHSV má za to, že návrh je v souladu s doporučeními Rady pro finanční stabilitu. V srpnu 2013 přijala FSB 11 doporučení týkajících se řešení rizik souvisejících se zapůjčováním cenných papírů a s repo obchody. Navrhované nařízení je v souladu se čtyřmi těmito doporučeními (č. 1, 2, 5 a 7) ohledně transparentnosti trhů SFT, informování investorů a rehypotekace.

5.4 EHSV se nedomnívá, že by administrativní zátěž, kterou toto nařízení představuje pro finanční systém, byla nepřiměřená, avšak přičítá se k administrativní a správní zátěži spojené s jinými předpisy. EHSV upozorňuje, že hrozí, že tato zátěž bude – přinejmenším zčásti – přesunuta na domácnosti a podniky. Finanční systém by tak představoval větší zátěž pro uživatele nebo snížení výnosů bank, což vzhledem k již beztak obtížné situaci, v níž se evropský úvěrový systém nachází, není žádoucí.

5.5 EHSV zdůrazňuje, že v souladu s ustanoveními směrnice 2009/65/ES (přepracované znění) a směrnice 2011/61/EU musí být subjektům kolektivního investování do převoditelných cenných papírů (SKIPCP) a správcům alternativních investičních fondů rovněž uložena povinnost podávat prostřednictvím zpráv informace.

5.6 Dalším velmi důležitým aspektem je režim sankcí, který musí být účinný, přiměřený a odrazující a musí zahrnovat uplatňování řady minimálních opatření. Členské státy mají možnost zpřísnit správní sankce a zavést v mimořádně závažných případech trestní sankce. V tom případě musejí zaručit výměnu informací mezi vnitrostátními orgány, Evropským orgánem pro cenné papíry a trhy (ESMA) a Komisí.

5.7 Stejně jako v případě nařízení o infrastruktuře evropských trhů (EMIR) EHSV konstatuje, že článek 24 upravující zveřejňování rozhodnutí o uložení správní sankce ponechává příslušným orgánům, které by mohly mít různý názor na tentýž případ, příliš velký prostor. Tento nesoulad v názorech by mohl být v případě orgánů z různých zemí ještě větší. Jak by bylo možné konkrétně posoudit narušení stability finančních trhů?

5.8 Podle EHSV je důležité začlenit do návrhu v souladu s ustanovením článku 13 nařízení EMIR zásadu rovnosti, která v něm v současné době chybí, a vyzývá Komisi, aby tak učinila.

5.9 EHSV sice oceňuje, že se v tomto nařízení omezuje oblast působnosti aktů v přenesené pravomoci a jejich přiměřenost, je však znepokojen tím, že pro uplatňování těchto aktů není stanoven žádný časový rámec. EHSV připomíná, že k této otázce již několikrát vyjádřil své výhrady.

5.10 EHSV souhlasí s celým zněním článku 15, upozorňuje však na to, že je třeba alespoň pro ilustraci uvést některé srovnatelné alternativní mechanismy, a zdůrazňuje riziko možných sporů mezi protistranami ohledně účinnosti a rovnocennosti jiného než podpisového systému, například telefonické registrace nebo online schvalování.

V Bruselu dne 9. července 2014

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Henri MALOSSE