

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Докладът на групата „de Larosière““ (становище по собствена инициатива)

(2009/С 318/11)

Докладчик: г-н Lars NYBERG

На 23 март 2009 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, да изготви становище по собствена инициатива относно

„Докладът на групата „de Larosière“.“

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 11 септември 2009 г. (докладчик: г-н NYBERG).

На 456-ата си пленарна сесия, проведена на 30 септември и 1 октомври 2009 г. (заседание от 30 септември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 152 гласа „за“, 37 гласа „против“ и 15 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 От 30-те години на миналия век светът не познава финансова и икономическа криза в мирно време с мащабите на сегашната. Въпреки това настоящото становище е насочено изключително към финансовата криза и към възможните действия, чрез които може да се предотврати подобна криза в бъдеще. Това беше задачата на групата „de Larosière“, чийто доклад е предмет на настоящото становище на ЕИСК. Показателен за важността на тези въпроси е фактът, че Европейската комисия вече направи предложения за промени в законодателството на ЕС, например по отношение на агенциите за кредитен рейтинг, различните видове финансови дейности и финансовия надзор – основните въпроси, които групата „de Larosière“ разгледа.

1.2 Излишната ликвидност е била основната причина за кризата, като според групата „de Larosière“ тя се е дължала отчасти на експанзионистичната парична политика в САЩ и на дисбаланси в световната икономика – нещо, което се вижда най-ясно в отношенията между САЩ и Китай. ЕИСК счита, че друго възможно обяснение е промяната в разпределението на доходите – от трудови към капиталови доходи. Разпределението на доходите е станало още по-неравномерно. Най-богатите хора е трябвало да намерят начини за инвестиране на своите нарастващи активи. Тъй като възможностите за реални инвестиции не са нараствали със същия темп, това е довело до натиск върху цените на ценните книжа. Финансовият „балон“ е разглеждан задълбочено в доклада „de Larosière“, но за определянето на нужните политически решения в бъдеще е необходим по-нататъшен анализ.

1.3 ЕИСК приветства направените от Групата 31 препоръки като цяло, но би желал да разшири обхвата на анализа и да направи някои коментари и допълнения към него.

1.3.1 Групата „de Larosière“ препоръчва да се въведат по-високи изисквания за капитала на банките в „добри времена“ и по-ниски изисквания в „лоши времена“. Като се има предвид колко е трудно да се предвидят колебанията в икономическия

цикъл, това предложение може да се окаже рисковано. Едно-временно с това примерът на Испания показва, че система, основаваща се на променливи изисквания по отношение на капитала, може да работи. Затова ЕИСК счита, че преди да бъде приложена, подобна мярка следва да бъде внимателно анализирана, особено по отношение на подходящото време за прилагането ѝ.

1.3.2 ЕИСК смята, че по-високите капиталови изисквания и по-голямата прозрачност при операциите със задбалансови активи са абсолютно задължителни. Испанските власти имат най-строгите правила за регулиране на задбалансовите активи и испанските банки бяха най-слабо засегнати от кризата.

1.3.3 Понякога със „задбалансовите активи“ и с „дружествата със специална инвестиционна цел“ се злоупотребява. Рискови активи се отстраняват от балансните отчети на банките, за да се избегне прилагането на капиталовите изисквания, а понякога и за избягване на данъчното облагане. С оглед на това ЕИСК счита, че са необходими по-стриктни правила.

1.3.4 ЕИСК изразява убеждението, че постигането на по-голяма прозрачност по отношение на рисковете, свързани с банковите активи трябва да бъде едно от основните изисквания в действията, които ще последват доклада. Подобно на Групата, ЕИСК счита, че при продажба на рискови активи банките и финансовите институции следва винаги да задържат част от базисния риск в счетоводните си книги. Присъщите на финансовите продукти рискове трябва да бъдат посочени ясно. Прозрачността по отношение на финансовите продукти е необходима за възстановяването на доверието във финансовите пазари. В този смисъл ЕИСК отново би желал да направи препратка към Испания. Нови инструменти не бива да се използват на финансовите пазари преди да са били проверени от паричен орган. Въвеждането на такива проверки следва да бъде обсъдено. Необходимо е да се вземе решение дали тези проверки ще се извършват на национално равнище или ще бъде необходима обща европейска система. Степента, в която финансовите дейности са трансгранични по своята същност, е аргумент в полза на общата система.

1.3.5 „Паралелната банкова система“ се състои от различни видове нерегулирано кредитиране. Тези нови форми на финансова дейност можеха да се развият извън обхвата на регулаторните органи, като дори не бяха длъжни да спазват изискванията по отношение на резервите. ЕИСК е съгласен, че те също следва да бъдат вкарани в обхвата на регулациите. В доклада се призовава за общи правила за инвестиционните фондове, дефиниции за различните използвани продукти и по-стриктен контрол от надзорните органи. ЕИСК също е съгласен с тези препоръки.

1.3.6 По-стриктните изисквания по отношение на управлението и одита на банките са изключително важни. ЕИСК не смята, че в предложените от групата „de Larosière“ решения се отделя достатъчно внимание на ролята на одиторите. При наличие на ефективно одитиране би било възможно да се намали разпространението на рисковите инструменти. Управленските екипи на финансовите дружества трябва да могат да разчитат на одита при оценката на активите. Ролята на одиторите и на счетоводните методи следва да бъде включена в преразглеждането на Базел II.

1.3.7 В доклада се правят добри препоръки по отношение на схемите за допълнително възнаграждение. Те следва да се поставят в многогодишна рамка и да отразяват реалните резултати, а не да бъдат предварително гарантирани. ЕИСК счита, че е необходимо да се премине от краткосрочно към дългосрочно мислене, като допълнителните възнаграждения не се изчисляват въз основа на спекулативни сделки. Във връзка с това ЕИСК подкрепя идеята за облагане на финансовите операции, приходите от които могат да бъдат предназначени за помощ за развитието. Освен това, следва да се изисква допълнителните възнаграждения да не се основават на общи тенденции, а на това дали финансовата институция е успяла да постигне резултати, които са по-добри от общата тенденция. Освен това би следвало да се помисли за определяне на таван на допълнителните възнаграждения, за да се предотврати дори и самата поява на необузdana склонност към поемане на рискове, каквато допълнителните възнаграждения предизвикват. В рамките на т.нар. стратегия за изход от финансовата криза трябва да се следи гигантските суми, които паричните институции получиха от публичните бюджети, да бъдат върнати, вместо да бъдат използвани за увеличаване на печалбите и на допълнителните възнаграждения.

1.4 Надзорът на финансовите пазари беше главната задача, възложена на групата „de Larosière“. ЕИСК също смята, че надзорът е ключът към предотвратяването на друга финансова криза. Надзорът обаче се нуждае от правила. Затова предложенията за изменение и засилване на правилата, направени в първата част от доклада „de Larosière“ са също толкова важни.

1.4.1 Групата „de Larosière“ отбелязва, че съществува нужда от европейски орган, който да осъществява пруденциален надзор на макроравнище върху финансовата система и да публикува предупреждения за пруденциален риск на макроравнище. Тя препоръчва отговорността за това да се повери на ЕЦБ/ЕСЦБ, като за изпълнение на задачата се сформира специален съвет. Въпреки че административното обвързване на съвета с ЕЦБ е разумно само по себе си, официалното упражняване на надзора трябва да бъде задължение на ЕЦБ. Надзорът задължително трябва да обхваща финансовата система във всички държави-членки, като ЕЦБ трябва също така да определя висшето ръководство на новия съвет.

1.4.2 В доклада се препоръчва новата система за пруденциален надзор на макроравнище да бъде създадена на два етапа, с различни органи за надзор върху банките, инвестиционните фондове и пазарите на ценни книжа. Вторият етап следва да включва създаването на общи минимални правила за надзор и отстраняването на разликите в прилагането им на национално равнище. На този етап следва да се хармонизират и режимите за налагане на санкции. ЕИСК не вижда причина за отлагането на този процес и затова приветства факта, че в съобщението си Комисията вече препоръчва незабавно да се предприемат стъпки за подготвяне на цялата система за надзор на микро-равнище.

1.4.3 ЕИСК счита, че управлението на колегиите от надзорници от съответните национални надзорни органи може да се окаже трудно, ако не бъде съпътствано от необходимата хармонизация. В противен случай разликите в правилата, уреждащи дейността на националните надзорни органи, биха наложили необходимостта трите нови органа на практика да поемат отговорността за част от надзора върху трансграничните финансови дружества.

1.4.4 Управителните съвети на трите нови органа не бива да бъдат съставени само от банкери. Синдикалните организации, потребителите на банкови услуги, както и ЕИСК в качеството му на представител на гражданското общество също следва да получат места в управителните съвети.

1.5 Групата „de Larosière“ счита, че съществува нужда в световен мащаб от укрепване на рамката Базел II, международните счетоводни стандарти и глобалното регулиране на агенциите за кредитен рейтинг и пазарите на деривати, от въвеждане на нови управленски практики във финансовия сектор и от предоставяне на по-голяма роля на МВФ. Групата би желала да се сложи край на практиката, при която финансовите дружества се насочват към определена юрисдикция поради по-малко стриктното регулиране на финансовия сектор. Много препоръки на Групата вече бяха приети на срещата на високо равнище на G-20 в Лондон. Форумът за финансова стабилност, създаден през 1999 г. за насърчване на световната финансова стабилност, беше трансформиран в Съвет за финансова стабилност. ЕИСК изразява надежда, че този орган ще започне да работи по-прозрачно и че ще му бъдат осигурени подходящи ресурси, знания и правомощия за действие. ЕИСК приветства факта, че МВФ ще получи повече ресурси, за да помага на страни, изправени пред тежки проблеми, но гледа критично на отправените от МВФ искания, които поставят под въпрос важни аспекти на европейския социален модел. Това е още една причина ЕС да има единна позиция в разговорите с МВФ.

1.5.1 При обсъжданията на финансовите пазари понастоящем се използва терминът „стрес тест“ – изследване на това как би се справила банковата система на дадена страна в случай на криза на финансовия пазар. На фона на настоящата финансова криза не е трудно да се разбере колко важни биха могли да са тези тестове. В същото време това повдига и важния въпрос дали резултатите следва да бъдат обявявани публично. Ако МВФ обяви резултати от такъв тест, които показват, че банковата система в определена страна не би могла да оцелее при криза, именно това би могло да предизвика криза.

2. Въведение

2.1 Обхватът на настоящата финансова и икономическа криза е безпрецедентен в мирно време. По времето на Голямата депресия от 30-те години на миналия век икономиките в света не бяха толкова интегрирани колкото са сега. Тогава кризата засегна предимно САЩ и Европа. Това, което преживяваме днес, в голяма степен е световна криза.

2.2 Това, което започна като финансова криза, се превърна в икономическа криза, съпътствана от рецесия в големи части от света. Тя вероятно ще бъде последвана от социална криза с висока безработица. Какви ще бъдат нейните мащаби ще зависи от политиките, които ще бъдат приети за преодоляване на кризата. Тя се съпътства от политическа криза, която доведе до падане на правителства.

2.3 Въпреки това настоящото становище е насочено изключително към финансовата криза и към възможните действия, чрез които може да се предотврати подобна криза в бъдеще. На фона на общата криза темата е ограничена. Не се разглеждат нито икономическата криза, нито мерките за противодействие на настоящата финансова криза, като предоставянето на публични средства на финансовия сектор. Разглежда се по-скоро само бъдещето, в частност надзорът на финансовия сектор.

2.4 Именно това беше задачата на групата „de Larosière“, чийто доклад е предмет на настоящото становище на ЕИСК. Групата „de Larosière“ сметна за необходимо да разшири обхвата на своята задача. Това беше нужно, за да се състави пълна картина, която да позволи формулирането на конструктивни предложения.

2.5 Настоящата криза започна във финансовия сектор. Още преди групата „de Larosière“ да публикува доклада си кризата беше достигнала толкова сериозни размери, че Европейската комисия вече беше направила предложения за промени в законодателството на ЕС. Най-важното от тях вероятно е предложението относно агенциите за кредитен рейтинг. Направено беше предложение за директива относно някои видове финансови дейности. В съобщение, представено на 27 май, се разглежда разделът от доклада „de Larosière“ относно надзора на финансовия сектор. Според Приложение 1 от работния документ на службите на Комисията, съпътстващ съобщението на Комисията, между доклада „de Larosière“ и съобщението има пет разлики. Тези разлики са разгледани накратко в параграфи 6.2.4, 6.3.1 и 6.3.5. ЕИСК ще изготви отделно становище относно предстоящите практически законодателни предложения. Въпреки че в съобщението си Комисията не разглежда останалите части от доклада „de Larosière“, ЕИСК счита, че те също са от огромна важност за бъдещето на финансовия сектор.

2.6 Докладът „de Larosière“ беше съставен от банкери за банкери и онези, които ще трябва да осъществят предложенията, са основно специалистите по банково дело в Комисията и финансовите министри на държавите-членки. ЕИСК подкрепя направените от Групата 31 предложения, но фокусът трябва да бъде разширен. Онези, които на практика предизвикаха финансовата криза, не могат да бъдат единствените отговорни за решаването на настоящите проблеми. Потребителите на финансови услуги са частни лица и предприятия, които влагат спестяванията си и вземат заеми, за да финансират инвестициите си. Задачата на финансовите пазари е да обслужват по най-добрия възможен

начин тези групи, т.е. гражданското общество. Затова, въпреки че подкрепя доклада като цяло, Комитетът би желал да направи някои бележки по него и да формулира няколко допълнителни предложения.

3. Причини за финансовата криза

3.1 Излишната ликвидност във финансовия сектор не доведе до мерки от страна на централните банки. Акцентът се поставяше изключително върху ценовите равнища, а те не оправдаваха повишаването на лихвените проценти. Наличието на евтина ликвидност доведе до повишаване на цените на ценните книжа. Както не може да има съмнение, че равнището на ликвидността беше твърде високо когато започна кризата, така вследствие от кризата понастоящем ликвидността е спаднала до твърде ниско равнище. От друга страна е трудно да се каже какво е подходящото равнище на ликвидността и паричното предлагане при нормални обстоятелства. ЕИСК би желал да подчертае също така дилемата за едновременното използване на инфлацията и на някаква мярка за парично предлагане като показатели за целите на паричната политика. Прекомерното парично предлагане би следвало да води до повишаване на лихвените проценти от централните банки. Ако същевременно инфлацията е ниска, това би следвало да води до обратното – намаляване на лихвените проценти. Затова ЕИСК счита, че ако – дори в подобни сложни ситуации – паричното предлагане се използва като показател, трябва да се отчитат потенциалните въздействия върху реалната икономика.

3.2 Политическите решения в подкрепа на притежаването на жилище независимо от кредитоспособността на хората, ниската цена на кредитите и новите продукти, създадени от финансовите институции чрез обединяване на различни ценни книжа, доведоха до скриване на базисните рискови заеми (*subprimes*). Тези ценни книжа се разпространиха по световните финансови пазари, тъй като частните спестявания в САЩ достигнаха дори отрицателни стойности през периода 2005-2006 година. През юли 2008 г.⁽¹⁾ ЕИСК направи следния коментар по тази тема: „Неотдавнашната криза на т.нар. „рискови ипотечни заеми“ в САЩ ясно показва как нестабилността на цените на недвижимите имоти, в комбинация с недостатъчно задълбочените оценки на риска, свързан с неустойката от страна на клиента при твърде завишени вноски спрямо стойността на самия недвижим имот, гарантиращ заема, може да предизвика финансови кризи в такива размери, че да дестабилизира цялата система. Следователно е необходимо при всяка една мярка на европейско ниво да се имат предвид тези събития (...).“

3.3 Едновременно с това дисбалансите в световната търговия доведоха до появата на големи излишъци в някои страни (най-вече Китай), които бяха свикнали да купуват американски съкровищни облигации. Новите, сложни съчетания от ценни книжа (включително рискови ипотечни облигации) имаха висока рентабилност, а целият финансов пазар непрестанно търсеше още по-висока рентабилност. Допълнителните ценни книжа служеха като основа за ново кредитиране, така че обемът на финансовите трансакции нарастваше – ръст, основаващ се на по-рискови ценни книжа. Смяташе се, че една от целите на новите, сложни финансови продукти е да разпределят риска. Повишеният обем на трансакциите на финансовите пазари създаваше впечатлението за постоянно нарастващи печалби.

⁽¹⁾ ОВ С 27 от 3.2.2009 г., стр. 18.

3.4 Обезпечените с рискови ипотечни активи, които трудно можеха да бъдат продадени в банковата система, бяха включени в нови ценни книжа (чрез секюритизация), което направи продажбата им възможна. Тази практика беше прекратена, когато през 2008 г. САЩ влязоха в рецесия, безработицата нарасна и кризата започна. Голям брой собственици на жилища не можеха да си позволят да плащат новите лихвени проценти. Банките трябваше да намалят стойността на ценните си книжа и да ги продадат. Стойността на активите, с които бяха обезпечени тези ценни книжа намаля още повече и ускори спада. Доверието се срива.

3.5 В доклада „de Larosière“ се споменават няколко фактора, които са допринесли за описаната по-горе поредица от събития:

- в началото на процеса регулирането на международното банкиране се осъществяваше в рамките на споразумението Базел I. Всъщност тази рамка насърчи финансовите предприятия да извадят поемането на рискове от балансите си отчети. Този проблем бе отчасти решен с рамката Базел II;
- експлозивният ръст на новите, сложни финансови продукти, които се търгуваха на извънборсовия пазар, като по този начин свързаните с тях рискове ставаха невидими;
- регулирането на дейностите на финансовите институции се основава на оценка на риска, която се прави от агенциите за кредитен рейтинг;
- агенциите за кредитен рейтинг даваха на тези почти нищо не струващи финансови активи същите рейтинги, като на държавните облигации. Агенциите се финансират от същите финансови предприятия, чиито продукти оценяват;
- управителните съвети и висшите ръководители на финансовите институции не разбираха естеството на рисковете, свързани с новите, изключително сложни финансови продукти;
- неподходящо регулиране и недостатъчният, некоординиран надзор се съчетаваха със силна конкуренция между различни финансови центрове.

3.6 В доклада „de Larosière“ се долавя критика към централните банки за това, че не са взели мерки за справяне с драстичното увеличение на ликвидността.

3.7 ЕИСК обаче би желал да отиде малко по-далеч в анализа. Нарастващата ликвидност се дължеше отчасти на дисбалансите в световната икономика. Това се вижда най-ясно в отношенията между САЩ и Китай: търговски излишък в Китай и коефициент на спестяванията, равен на 30-40 процента от доходите, като буфер срещу заболяване и старост; търговски дефицит в САЩ, свързан с несъществуващите спестявания. Друго възможно обяснение, което групата „de Larosière“ не отчита, е промяната

в разпределението на доходите - от трудови доходи към капиталови доходи. Разпределението на доходите става още по-неравномерно. МОТ и ОИСР заявиха, че тази тенденция трябва да бъде прекратена.

3.8 Най-богатите хора трябваше да намерят начини за инвестиране на своите нарастващи активи. Тъй като възможностите за реални инвестиции не нарастваха със същия темп, това доведе до натиск върху цените на ценните книжа. Тези причини за настоящите проблеми не могат да бъдат преодоленни с нова регулаторна рамка за финансовите пазари; за това са необходими политически решения. Финансовият „балон“ е разглеждан задълбочено в доклада „de Larosière“, но бъдещите политически решения би следвало да се основават на по-задълбочен анализ.

3.9 В крайна сметка описаният финансов сценарий доведе до разпространението на спекулативни операции, които почти нямаха връзка с промените в цифрите, генерирани от реалната икономика, при липса на международни инструменти за фискална и парична политика, с които да се ограничи експанзията на тези операции. В този смисъл финансовите органи и международните организации не отчетоха мнението на множеството социални движения, които нееднократно призоваваха за приемане на регулаторни мерки, сред които следва да се отбележи „данъкът на Тобин“.

4. Политика и регулиране

4.1 Според доклада настоящата криза се дължи на недостатъци на пазара, дисбаланси в световен мащаб, лошо регулиране и слаб надзор. Не всички горепосочени проблеми могат да бъдат решени чрез регулиране, но ефективното регулиране е предпоставка за преодоляването им. В доклада се казва, че всички тези проблеми трябва да бъдат разглеждани, но е съмнително дали предложеното регулиране е достатъчно задълбочено. Нещо повече, може да се каже, че съществува опасност по-голямото регулиране да намали финансовите иновации. Тук ЕИСК желае да припомни, че рисковите ипотечни заеми и секюритизацията са точно такива финансови иновации. Злоупотребата с тези иновации е в основата на настоящите финансови проблеми. В някои случаи регулирането може да доведе и до финансови иновации, какъвто е случаят с Единната зона за плащания в евро (SEPA).

4.2 Групата препоръчва по-добра координация между централните банки и политическите органи, отговорни за надзора върху финансовите пазари. Централните банки трябва да отделят повече време за макроикономически преглед под формата на по-добър надзор на финансовите пазари. ЕИСК счита, че тази препоръка и искането МВФ да има по-ефективна роля в надзора, са необходими предложения.

4.3 В доклада се казва, че общественото регулиране и саморегулирането във финансовия сектор трябва да се допълват взаимно. Твърди се, че съществува нужда от надзор на саморегулирането, тъй като вътрешният контрол не е сработил. Така на практика се премахва границата между общественото регулиране и саморегулиране.

4.4 Всъщност такава граница не съществува. На практика правилата за саморегулирането на финансовия сектор се определят от банковия сектор чрез рамките Базел I и Базел II. Осигуряването на съответствие с правилата зависи от самите банки и финансови институции, а когато правилата са въведени със закон - от държавите. (Споразумението Базел II влезе в сила в ЕС на 1 януари 2008 г., а в САЩ ще се прилага едва от 1 април 2010 г.) В доклада не се разглеждат задълбочено произтичащите от саморегулирането организационни и демократични недостатъци на финансовите пазари. Като се има предвид, че пазарът е глобален, основният въпрос следва да бъде дали политическите органи имат достатъчно голямо влияние.

5. Препоръки на групата „de Larosière“

5.1 Постепенно повишаване на минималните капиталови изисквания за банките. Предвид факта, че банковата криза създаде ситуация, при която понастоящем се наблюдава недостиг на кредити, подобно увеличение следва да бъде отложено за по-късен етап. ЕИСК счита, че това е основна предпоставка за избягване на необходимостта в бъдеще обществото да влива капитал в банките когато те срещнат проблеми с ликвидността. ЕИСК изразява съгласие, че „ЕС следва да приеме общи определения за капиталови изисквания“.

5.2 Промениливи капиталови изисквания през икономическия цикъл. В доклада се твърди, че централните банки следва да следят не само инфлацията, но и общите парични и кредитни тенденции. При прекомерно нарастване на парите или кредитите, те следва да бъдат готови да затегнат паричната политика. За осъществяването на тези антициклически мерки се предлага да бъдат въведени по-високи капиталови изисквания за банките в „добри времена“ и по-ниски изисквания в „лоши времена“. Като се има предвид колко е трудно да се правят икономически прогнози, това предложение може да се окаже рисковано. Повишаването на изискванията след период на добри времена и кредитна експанзия може да засили циклическия спад, ако добрите времена приближават своя край. Едновременно с това примерът на Испания показва, че система, основаваща се на променливи изисквания по отношение на капитала, може да работи. Затова ЕИСК счита, че преди да бъде приложена, подобна мярка следва да бъде внимателно анализирана, особено по отношение на подходящото време за прилагането ѝ.

5.3 По-стриктни правила по отношение на задбалансовите активи под формата на по-високи капиталови изисквания и по-голяма прозрачност. Испанските власти имат най-строгите правила за регулиране на задбалансовите активи и испанските банки бяха най-слабо засегнати от кризата.

5.3.1 При операции със задбалансови активи банките в повечето случаи използват една финансова иновация, а именно „дружествата със специална инвестиционна цел“. Често целта е рисковите активи да се отделят от балансовия отчет на банката, така че самата банка да не бъде изложена на риск. Избягването

на данъчно облагане може да бъде друга причина. Имайки предвид как се злоупотребяваше с тези инструменти, ЕИСК счита, че съществува нужда от по-стриктни правила както по отношение на задбалансовите активи, така и по отношение на дружествата със специална инвестиционна цел. От гледна точка на регулирането е изключително важно банките и финансовите предприятия да не могат да използват тези методи, за да прикриват свои дейности.

5.4 *Повишаване на прозрачността по отношение на рисковете, свързани с банковите активи. ЕИСК счита, че това трябва да бъде едно от основните изисквания, когато в последващите действия по доклада Комисията – да се надяват – приеме мерки за постигане на истинска прозрачност по отношение на банковите активи.*

5.4.1 В доклада се разглеждат секюритизацията, пазарите на деривати, инвестиционните фондове и „паралелната банкова система“. ЕИСК би желал да види едно всеобхватно решение, при което нито един свързан с тези рискови ценни книжа проблем не остава нерешен извън обхвата на отделните предложения. „Паралелната банкова система“ се състои от различни видове нерегулирано кредитиране. В доклада се препоръчва рамката Базел II да бъде разширена така, че да обхване тези дейности (хедж фондове, инвестиционни банки и др.). Това изглежда очевидно и решение в този смисъл следва да бъде взето незабавно. Тези нови форми на финансова дейност, които често се осъществяват извън банковата система, можеха да се развият извън обхвата на регулаторните органи, като дори не бяха длъжни да спазват изискванията по отношение на резервите. В доклада се призовава и за общи правила за инвестиционните фондове, дефиниции за различните използвани продукти и по-стриктен контрол от надзорните органи. ЕИСК също е съгласен с тези препоръки. При продажбата на рискови активи банките и финансовите институции следва винаги да запазват част от базисния риск в счетоводните си книги.

5.5 На 13 май 2009 г. Комисията представи предложение за Директива относно лицата, управляващи фондове за алтернативни инвестиции, което обхваща много от тези нови инструменти. ЕИСК ще изготви своевременно становище по това предложение. През 2006 г. ЕИСК изготви становище относно Зелената книга за инвестиционните фондове ⁽¹⁾.

5.6 Що се отнася до счетоводните правила, групата препоръчва Съветът по международни счетоводни стандарти (IASB) да въведе нови правила за новите, сложни финансови продукти. Прилагането на счетоводния метод на преценка по пазарна стойност доведе до силно изостряне на кризата. При срива на цените на активите те се отчитаха счетоводно по дневна стойност. В тази трудна ситуация това доведе до притискане на стойността на активите далеч под присъщата им стойност. Алтернативният метод – оценка на активите въз основа на първоначалната стойност на придобиване – също не работи ефективно при такива обстоятелства. ЕИСК счита, че в тази област определено има възможност за подобрение.

⁽¹⁾ ОВ С 110, 09.05.2006 г., стр. 19.

5.7 Струва си да си зададем следния въпрос: какъв е смисълът активни със скрит риск да се търгуват в банковата система? Може би съществува нужда да се отървем от някои от тези инструменти. Банките често говорят за значението на финансовите иновации. Не е ли стигнал този процес твърде далеч? ЕИСК призовава Комисията да извърши преглед на съществуващите инструменти, да определи тяхната полезност и свързаните с тях рискове и да предложи кои от тях биха могли да бъдат премахнати или да предложи определения за онези, които следва да бъдат запазени. Отговорността за тази задача не може да се поеме само от банковия свят. Комисията трябва да подготви почвата за съответни решения на Европейския парламент и на Съвета. Финансовите продукти не трябва да стават ненужно сложни. Свързаните с тях рискове трябва да бъдат ясно посочени. Прозрачността по отношение на финансовите продукти вероятно е ключово изискване за възстановяване на доверието във финансовите пазари.

5.7.1 В този смисъл ЕИСК отново би желал да направи препратка към Испания. Нови продукти не бива да се използват на финансовите пазари преди да са били проверени от паричен орган. В прегледа си Комисията следва да разгледа разликите между инструментите, които се използват в Испания и в останалите държави-членки. В допълнение, въвеждането на подобни проверки следва да бъде обсъдено и следва да бъде взето решение дали е достатъчно те да се извършват на национално равнище или е необходима общоевропейска система. Степента, в която финансовите дейности са трансгранични по своята същност, е аргумент в полза на общата система.

5.8 ЕИСК изразява съгласие с препоръките на групата относно вътрешното управление на риска в банките, а именно че то трябва да се извършва от независим орган, че съответният служител следва да има много висок пост в йерархията и че не трябва да се разчита твърде много на външни оценки (агенции за кредитен рейтинг). Разбира се, препоръката за сключване на споразумения за управление на кризи с финансовите институции може да бъде подкрепена. Основният въпрос тук е дали препоръките по този въпрос могат да се превърнат в нещо повече от препоръки. До каква степен е възможно да се регулират вътрешните практики на една финансово институция? Упражняването на надзор от обществените надзорни органи върху засегнатите организации и даването на гласност на критиките вероятно са максимумът, който може да се направи в това отношение.

5.9 Когато кризата се изостри, голяма част от държавите-членки засиляха изискванията на ЕС по отношение на гаранциите по банковите депозити. В доклада си групата призовава за хармонизиране на правилата, уреждащи дейността на схемите за гарантиране на депозитите, така че всички клиенти на банките да имат еднакво и достатъчно високо равнище на защита. Необходимо е да се намери решение на проблема с клоновете на банки в други страни, но откъде ще дойде финансирането за тези гаранции по банковите депозити? ЕИСК изразява съгласие с Комисията по този въпрос и я призовава бързо да направи предложение за нови правила на ЕС за гаранциите по банковите депозити.

5.10 По-стриктни изисквания по отношение на управлението и одита на банките. Това е жизненоважно изискване, предвид неотдашните събития. Финансовите институции също имат

етични кодекси, но изглежда, че в някои случаи те не са имали никакъв ефект върху действителното им поведение. Трудно е обаче да се направят практически предложения, когато става дума за лична компетентност. С новите правила и с възможното изключване на някои инструменти от пазара, се очаква управлението на банките да се улесни. Инструментите, чиято цел е да скрийт риска, затрудняват значително управлението на банките. Нещо повече, ЕИСК не смята, че в предложените от групата „de Larosière“ решения се отделя достатъчно внимание на ролята на одиторите. При наличие на ефективно одитиране би било възможно да се намали разпространението на рисковите инструменти. Управленските екипи на финансовите дружества трябва да могат да разчитат на одита при оценката на активите. Ролята на одиторите и на счетоводните методи следва да бъде включена в преразглеждането на Базел II. Включването на някои заинтересовани страни (stakeholders) в оценката на политиките и инструментите на финансовите институции чрез създаване на ad hoc комитети също би било много полезно.

5.10.1 Една схема за допълнително възнаграждение, която насърчава инвестирането в краткосрочни, рискови активи, е важен фактор, определящ поведението на ръководството на банката. В доклада се правят добри препоръки относно схемите за допълнително възнаграждение, а именно оценката на допълнителните възнаграждения да бъде поставена в многогодишна рамка и да отразява реалните резултати, а не да бъде предварително гарантирана. ЕИСК счита, че е необходимо да се премине от краткосрочно към дългосрочно мислене, като допълнителните възнаграждения не се изчисляват въз основа на спекулативни сделки. Във връзка с това ЕИСК подкрепя идеята за облагане на финансовите операции, приходите от които могат да бъдат предназначени за помощ за развитието. Освен това следва да се изисква допълнителните възнаграждения да не се основават на общи тенденции, а на това дали финансовата институция успява да постигне резултати, които са по-добри от общата тенденция. Също така би следвало да се помисли за определяне на таван на допълнителните възнаграждения, за да се предотврати дори и самата поява на необузdana склонност към поемане на рискове, каквато допълнителните възнаграждения предизвикват.

5.11 Що се отнася до агенциите за кредитен рейтинг, групата препоръчва лицензирането на тези органи да бъде възложено на Комитета на европейските регулатори на ценни книжа. Комисията вече представи предложение за регламент относно агенциите за кредитен рейтинг. ЕИСК изготви становище, в което подкрепя предложението на Комисията⁽¹⁾. Групата счита, че съществува нужда от преразглеждане на условията за финансиране на агенциите за кредитен рейтинг. Според ЕИСК вече може да бъде заявено категорично, че те не бива да се финансират от онези, чиито кредитни инструменти оценяват.

6. Надзор

6.1 Надзорът на финансовите пазари беше главната задача, възложена на групата „de Larosière“. ЕИСК също смята, че надзорът е ключът към предотвратяването на друга финансова криза. Надзорът обаче се нуждае от правила. Затова предложенията за изменение и засилване на правилата, направени в първата част на доклада „de Larosière“, са също толкова важни.

⁽¹⁾ ОВ С 277, 17.11.2009 г. ECO/243 – Агенции за кредитен рейтинг (докладчик: г-н Peter MORGAN).

6.2 Европейска система за надзор на макроравнище

6.2.1 В доклада се отправят критики към настоящите условия за упражняване на надзор, които поставят твърде силен акцент върху надзора на отделните предприятия и се препоръчва вместо това надзорът да обхване цялата финансова система. Препоръчва се с тази отговорност да бъде натоварена ЕЦБ/ЕСЦБ (Европейската система на централните банки). При необходимост от трансграничен надзор (за финансови институции с клонове в други страни), групата счита, че е нужен задължителен механизъм за медиация.

6.2.2 Групата „de Larosière“ отбелязва, че съществува нужда от европейски орган, който да бъде официално натоварен с осъществяването на пруденциален надзор на макроравнище върху финансовата система и с публикуването при необходимост на предупреждения за пруденциален риск на макроравнище. В рамките на ЕЦБ/ЕСЦБ следва да бъде създаден независим съвет (Европейски съвет за системен риск), на който да бъде възложена тази задача. Освен представители на централните банки, в съвета следва да влизат представители на трите органа, които се предлага да отговарят за пруденциалния надзор на макроравнище. ЕИСК отбелязва, че понастоящем вероятно не съществува нито един орган, който да притежава знанията, необходими за осъществяване на пруденциален надзор на макроравнище. Следователно това знание следва да бъде натрупано под формата на подкрепа за съвета. Освен това в доклада „de Larosière“ се констатира, че Комисията следва да се намесва в случай на поява на глобални рискове за финансовата система.

6.2.3 ЕИСК подкрепя допълненията, направени от ECOFIN и Европейския съвет към предложението на Комисията в съобщението от 27 май, според които Генералният съвет на ЕЦБ следва да бъде представен в Европейския съвет за системен риск (ESRC), а националните надзорни органи да участват в съвета в качеството на наблюдатели, всяка страна да има право на глас и всички предложения на ESRC да се правят чрез Съвета по икономическите и финансовите въпроси (ECOFIN). Европейският съвет предлага също така председателят на ESRC да се избира от Генералния съвет на ЕЦБ. ЕИСК счита това за подходящо, предвид факта, че всичките 27 държави-членки са представени в този орган. Европейският съвет препоръчва новите европейски надзорни органи да имат надзорни правомощия върху агенциите за кредитен рейтинг. ЕИСК подкрепя това предложение, което е резултат от обсъждането на предложението за директива относно агенциите за кредитен рейтинг, но препоръчва такива правомощия да получи само един от тези три органа.

6.3 Европейска система за надзор на микроравнище

6.3.1 Що се отнася до ежедневния надзор, групата препоръчва укрепване на трите комитета от 3-то ниво за надзор върху банките, застрахователните дружества и пазарите на ценни книжа чрез трансформирането им в органи. Регулирането в тези три области е толкова трудно, че изключва възможността от сливането им в един орган.

6.3.2 Предлага се в тези нови органи да бъде представен само финансовият сектор. Както вече беше отбелязано, ЕИСК счита, че

финансовата дейност засяга не само участниците в тази дейност. Могат да се представят силни аргументи в подкрепа на участието на организации на работниците. Съществуват също толкова силни основания и за предоставянето на места в тези органи на потребителите на банкови и застрахователни услуги и на услуги, свързани с ценни книжа. Тук може да се направи сравнение с предложението на кабинета на президента Обама в САЩ, според което се планира създаването на отделна агенция за клиентите на банките, която ще наблюдава финансовата дейност. От само себе си се разбира, че ЕИСК в качеството му на представител на гражданското общество също следва да бъде поканен да участва

6.3.3 Препоръчва се на тези нови органи да бъде възложено, освен всичко друго, да установят какви са различията между държавите-членки при прилагането на сегашните правила на ЕС. Затова ЕИСК смята, че от тази препоръка логично следва Комисията да предложи изменения на правилата, с цел премахване на подобни различия.

6.3.4 В доклада си групата посочва, че във всички държави-членки трябва да има компетентни надзорни органи, които да разполагат с възпиращи режими. ЕИСК изразява пълно съгласие с тази препоръка и желае да отбележи колко е важно тези органи да бъдат независими от банките и финансовите институции. Призовава се Комисията да предложи правила на ЕС в тази област.

6.3.5 Групата „de Larosière“ препоръчва националните надзорни органи да продължат да упражняват ежедневен надзор, но трите нови органа да отговарят за установяването на стандарти и за координирането на дейностите. Необходимо е да се извършват проверки, за да се определи дали националните органи са действително независими. За трансграничните финансови дружества следва да бъдат създадени колегии от надзорници от съответните национални надзорни органи. Предвид досегашния опит, националните органи следва да бъдат задължени да обменят информация.

6.3.6 В доклада се препоръчва новата система за пруденциален надзор на микроравнище да бъде създадена на два етапа. Вторият етап следва да включва създаването на общи минимални правила за надзор и отстраняването на разликите в прилагането им на национално равнище. На този етап следва да се хармонизират и режимите за налагане на санкции. ЕИСК не вижда причина за отлагане на този процес и затова приветства факта, че в съобщението си Комисията вече препоръчва незабавно да се предприемат стъпки за подготвяне на цялата система за надзор на микроравнище.

6.3.6.1 ЕИСК счита, че управлението на колегиите от надзорници от съответните национални надзорни органи би било трудно, ако не бъде съгледвано от необходимата хармонизация. Поради огромните разлики в правилата, уреждащи дейността на националните надзорни органи, трите нови органа на практика ще трябва да поемат отговорността за част от надзора върху трансграничните финансови дружества.

6.3.6.2 ЕИСК подкрепя напълно отправената от Европейския съвет покана Европейската комисия да конкретизира по какъв начин Европейската система за финансов надзор би могла да играе силна координираща роля сред надзорните органи при кризисни ситуации, като в същото време напълно зачита отговорностите на националните органи за запазване на финансовата стабилност и за управление на кризи във връзка с потенциални фискални последици и напълно зачита отговорностите на централните банки, по-специално по отношение на предоставянето на спешна помощ за осигуряване на ликвидност.

7. Мерки на световно равнище

7.1 В доклада „de Larosière“ се посочва също така, че на световно равнище съществува нужда от регулиране на финансовия сектор, надзор и управление на кризи, както и че липсва подходяща рамка за тази цел. Групата призовава за укрепване на рамката Базел II и международните счетоводни стандарти, за регулиране на агенциите за кредитен рейтинг в световен мащаб, за нови управленски практики във финансовия сектор и за по-голяма роля на МВФ. Групата би желала да се сложи край на практиката, при която финансовите дружества се насочват към определена юрисдикция поради по-малко стриктното регулиране на финансовия сектор. Колегиите от банкови надзорници са особено важни за банки, които работят в световен мащаб.

7.2 Може да се очаква, че осъществяването на промени в световен мащаб ще бъде трудно. Няколко от препоръките на Групата обаче вече бяха разгледани на срещата на високо равнище на G-20 в Лондон. Създаденият през 1999 г. Форум за финансова стабилност беше трансформиран в Съвет по финансова стабилност, като съставът му беше увеличен, така че да включва всички страни от G-20 плюс Испания и Европейската

комисия, обхватът му беше разширен, а връзките с МВФ – засилени. Тези промени съответстват напълно на препоръките на групата „de Larosière“. По време на настоящата криза Форумът така и не успя да даде ранно предупреждение за съществуващите във финансовата система рискове. ЕИСК изразява надежда, че промените ще направят дейността на този орган по-прозрачна и че той ще получи ресурсите, знанията и правомощията, от които се нуждае, за да работи. Следва да се подчертае също така, че повечето от взетите в Лондон решения все още предстои да бъдат осъществени.

7.3 При обсъжданията на финансовите пазари понастоящем се използва терминът „стрес тест“ – изследване на това как би се справила банковата система на дадена страна в случай на криза на финансовия пазар. На фона на настоящата финансова криза не е трудно да се разбере колко важни биха могли да са тези тестове. В същото време това повдига и важния въпрос дали резултатите следва да бъдат обявявани публично. Ако МВФ обяви резултати от такъв тест, които показват, че банковата система в определена страна не би могла да оцелее при криза, кризата би се превърнала в реалност. Независимо от това, тези тестове следва да бъдат възможно най-прозрачни и биха могли да се превърнат в ключов инструмент за надзор върху националните финансови системи.

7.4 На срещата на високо равнище в Лондон беше приета и препоръката да се предоставят повече ресурси на МВФ за подпомагане на страните, изправени пред остри проблеми. ЕИСК приветства това, но се отнася критично към исканията на МВФ, които поставят под въпрос социални въпроси, представляващи важни елементи на европейския социален модел. Това е още една причина ЕС да има единна позиция в разговорите с МВФ.

Брюксел, 30 септември 2009 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

Приложение

към Становището на Европейския Икономически и Социален Комитет

Следните изменения, подкрепени от повече от една четвърт от подадените гласове, бяха отхвърлени по време на обсъжданията (член 54, параграф 3 от Правилника за дейността):

В параграф 1.2

Се заличава текст, както следва:

~~„Излишната ликвидност е била основната причина за кризата, като според групата „de Larosière“ тя се е дължала отчасти на експанзионистичната парична политика в САЩ и на дисбаланси в световната икономика – нещо, което се вижда най-ясно в отношенията между САЩ и Китай. ЕИСК счита, че друго възможно обяснение е промяната в разпределението на доходите – от трудови към капиталови доходи. Разпределението на доходите е станало още по-неравномерно. Най-богатите хора е трябвало да намерят начини за инвестизиране на своите нарастващи активи. Тъй като възможностите за реални инвестиции не са нараствали със същия темп, това е довело до натиск върху цените на ценните книжа. Финансовият „балон“ е разгледан задълбочено в доклада „de Larosière“, но за определянето на нужните политически решения в бъдеще е необходим по-нататъшен анализ.“~~

Изложение на мотивите

В други параграфи от становището докладчикът посочва нещо, което съвпада с изложеното в доклада „de Larosière“, а именно че съществуват различни причини за възникването на кризата, но няма никакви доказателства, че промяната в разпределението на доходите е една от тях. Някое проучване на причините за кризата не дава основание за подобно твърдение.

Резултати от гласуването:

Гласове „за“: 68 Гласове „против“: 121 Гласове „въздържал се“: 15

В параграф 1.3.3 се заличава текст, както следва:

Във второто изречение се заличава фразата „а понякога и за избягване на данъчното облагане“.

~~„Понякога със задбалансовите активи“ и с „дружествата със специална инвестиционна цел“ се злоупотребява. Рискови активи се отстраняват от балансовите отчети на банките, за да се избегне прилагането на капиталовите изисквания, а понякога и за избягване на данъчното облагане. С оглед на това ЕИСК счита, че са необходими по-стриктни правила.“~~

Изложение на мотивите

Както правилно отбелязва докладчикът, основният мотив за операциите със задбалансови активи е да се избегне използването на собствени ресурси. Не съществуват никакви доказателства, че това се прави с цел избягване на данъчно облагане, което, от друга страна, би било много трудно, въпреки че активите не са включени в баланса.

Резултати от гласуването:

Гласове „за“: 65 Гласове „против“: 125 Гласове „въздържал се“: 12

Параграф 1.4.4

Се заличава:

~~„Управителните съвети на трите нови органа не бива да бъдат съставени само от банкери. Синдикалните организации, потребителите на банкови услуги, както и ЕИСК в качеството му на представител на гражданското общество също следва да получат места в управителните съвети.“~~

Изложение на мотивите

В управителните съвети има представители не само на банките, но и на паричните органи. Включването на нови членове също не е оправдано, тъй като би затруднило функционирането на новите органи. В препоръка 12 от доклада „de Larosière“ се посочва ясно, че управителните съвети на новите органи трябва да имат независим и професионален характер.

Резултати от гласуването:

Гласове „за“: 60 Гласове „против“: 132 Гласове „въздържал се“: 8