

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2014/65/ЕС по отношение на изискванията за предоставяне на информация, управлението на продуктите и ограниченията на позициите с цел да се подпомогне възстановяването от пандемията от COVID-19

(COM(2020) 280 final — 2020/0152 (COD))

Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) 2017/1129 по отношение на проспекта на ЕС за възстановяване и целенасочени корекции за финансовите посредници с цел подпомагане на възстановяването от пандемията от COVID-19

(COM(2020) 281 final — 2020/0155 (COD))

Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) 2017/2402 за определяне на обща рамка за секюритизациите и за създаване на специфична рамка за опростени, прозрачни и стандартизирани секюритизации, с цел да се подпомогне възстановяването от пандемията от COVID-19

(COM(2020) 282 final — 2020/0151 (COD))

Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 575/2013 чрез адаптиране на уредбата на секюритизациите с цел подпомагане на икономическото възстановяване в отговор на пандемията от COVID-19“

(COM(2020) 283 final — 2020/0156 (COD))

(2021/C 10/05)

Главен докладчик: **Giuseppe GUERINI**

Консултация	Съвет на Европейския съюз, 27.8.2020 г. (COM(2020) 281 final, COM(2020) 282 final и COM(2020) 283 final). Европейски парламент, 14.9.2020 г. (COM(2020) 281 final, COM(2020) 282 final и COM(2020) 283 final). Европейска комисия, 23.9.2020 г. (COM(2020) 280 final).
Правно основание	член 114 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване
Приемане на пленарна сесия	29.10.2020 г.
Пленарна сесия №	555
Резултат от гласуването	246/0/8
	(„за“/„против“/„въздържал се“)

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК споделя и подкрепя предложените изменения на директивата относно регулирането на финансовите пазари, съдържащи се в пакета за възстановяване на капиталовите пазари, който е предмет на настоящото становище. Съдържащите се в пакета изменения имат за цел съществено опростяване на документацията и изискванията, уреждащи финансовите пазари, и по-специално на разпоредбите на ДПФИ II. При все това, тъй като от начало в пакета от изменения бяха включени четири различни мерки за промяна, в настоящото становище се счита за целесъобразно да се вземе предвид концепцията за опростяване като цяло, която имаше за цел не само опростяване на ДПФИ II, но и по-общо намаляване на административната тежест за банковите и финансовите оператори, като по този начин се освободят ресурси за инвестиране в икономическото възстановяване.

1.2. ЕИСК подкрепя предложенията на Комисията и споделя целите на предложения от нея пакет от реформи. Необходимо е да се положат всички регулаторни усилия за обновяване на правилата за: i) улесняване на инвестициите в реалната икономика; ii) отпускане на заеми на лица и МСП; iii) насърчване на рекапитализацията на европейските предприятия и засилване на ролята на пазарите на ценни книжа.

1.3. ЕИСК приветства опростяването на някои от тежестите, наложени от Финансовия регламент по отношение на квалифицираните контрагенти и професионалните инвеститори, като одобрява подкрепата в тази насока, която банките вече са оказали.

1.4. В ролята си на представител на потребителите и гражданското общество и като припомня необходимостта от защита на спестителите и непрофесионалните инвеститори, ЕИСК приветства избора на Комисията, която с целенасочените промени цели да продължи да обръща голямо внимание на финансовото регулиране, като търси баланс между нуждите на различните категории инвеститори. Опростяването на нормативната уредба не би трябвало да намалява защитата на вложителите и инвеститорите с по-малък опит, които би трябвало да бъдат разграничавани от професионалните оператори.

1.5. ЕИСК изразява съгласие с целта на Комисията за намаляване на разходите за приважване в съответствие и за намаляване на разхишението на материални ресурси, като се намали значително количеството документация на хартиен носител относно инвестициите в цифрови инструменти, които гарантират по-бързо и по-сигурно взаимодействие между оператори и клиенти, а това прави документацията по-лесна за съхранение и гарантира по-добра устойчивост на околната среда.

1.6. ЕИСК приветства по-специално целта за улесняване на секюритизациите, свързани с влошените експозиции. Това развитие на нормативната уредба позволява на банките да облекчат счетоводните си баланси си, като увеличат капацитета си за отпускане на заеми в момент, когато този капацитет е от жизненоважно значение.

1.7. Поради това ЕИСК счита, че намесата на Комисията би трябвало да бъде дори по-голяма и решителна от предложената. Съществуващото законодателство относно секюритизацията на необслужваните кредити беше структурирано преди пандемията и страда от липса на гъвкавост, което може да окаже отрицателно въздействие върху реалната икономика, и по-специално върху МСП в настоящия икономически контекст, подкопан от пандемията.

1.8. Тази липса на гъвкавост, по-специално относно сроковете за изпълнение на цесии на необслужваните експозиции от банките, трябва да се управлява много внимателно, така че предложеното опростяване да не облагодетелства прекомерно операторите, специализирани в третирането на необслужваните кредити, поставяйки предприятията от реалната икономика в (допълнителни) затруднения, ако банките бъдат принудени да се освободят от такива заеми в твърде кратък срок.

2. Общи забележки

2.1. Пакетът, който съдържа предложенията за изменения на финансовия регламент, предложен от Европейската комисия на 24 юли 2020 г., допълва редица мерки, приети през последните месеци по банкови и финансови въпроси, за да се стимулира ефективно възстановяване от кризата, предизвикано от пандемията COVID-19.

2.2. Първият набор от мерки в тази стратегия беше насочен към банковия сектор и с него беше предложено да се подкрепи предоставянето на банкови кредити на домакинствата и предприятията в целия ЕС, за да се преодолеят неблагоприятните последици от пандемията върху различните производствени сектори.

2.3. Измененията, съдържащи се в предложения на 24 юли пакет с мерки, обаче са насочени към капиталовите пазари с цел насърчаване на инвестициите, увеличаване на капитализацията на предприятията и увеличаване на способността на банките да финансират икономическото възстановяване.

2.4. Предложеният от Комисията пакет се изразява в специфични промени, целящи опростяване по четири основни мерки в областта на банковото дело и финансите: директивата за финансовите инструменти (ДПФИ II), Регламента за проспектите, Регламента относно секюритизациите и Регламента за капиталовите изисквания (РКИ). Поради тази причина, въпреки че основната тема на настоящото становище е ДПФИ II, беше сметнено за важно да се изрази мнение по целия пакет, тъй като ефективността и полезността на инициативата на Комисията изглеждат по-очевидни, когато се поставят в перспективата на всеобхватна рамка от изменения.

2.5. Мерките за опростяване на изискванията за предоставяне на информация, определени в ДПФИ II, вече бяха планирани за 2021 г. и 2022 г., така че Комисията вече проведе обществена консултация за тази цел. ЕИСК счита, че е целесъобразно тези изменения да се предвидят, с цел, в критичен етап на европейската икономика, да се намалят бързо разходите за приважване в съответствие, свързани с прилагането на правилата на ДПФИ II.

2.6. С предложените изменения на Регламент (ЕС) 2017/1129 относно проспектите чрез насърчаване на „проспекта на ЕС за възстановяване“ (*EU Recovery prospectus*) и целенасочените корекции за финансовите посредници, съдържащи се в предложения от Европейската комисия пакет, се въвеждат опростявания, насочени към намаляване на 30 страници на дължината на информационните проспекти, които понастоящем могат да са по-дълги и от 100 страници.

2.7. От друга страна, с измененията на Регламента относно секюритизациите и Регламента за капиталовите изисквания (CRR) Комисията възнамерява да подобри инструментите, с които разполага банковата система на ЕС, за да подобри способността си за финансиране на реалната икономика. Тези мерки са следствие от предишното предложение на Европейската комисия за изменение на регламенти (ЕС) № 575/2013 и (ЕС) 2019/876 в отговор на пандемията на COVID-19.

2.8. Предложението на Комисията, насочено по-специално към секюритизацията на необслужваните кредити, би благоприятствало възможността за преобразуване на необслужваните кредити в търгуеми ценни книжа. Следователно секюритизацията би трябвало да позволи освобождаване на банков капитал за допълнителни заеми и финансиране на икономическото възстановяване на по-широк кръг от инвеститори.

2.9. Като цяло предложенията на Комисията водят до ефективно опростяване на инвестиционната документация, за да се намали административната тежест, като по този начин се освободят ресурси за инвестиции за бързо икономическо възстановяване.

3. Специфични и общи коментари

3.1. ЕИСК приветства предложенията на Комисията и подкрепя нейните цели. Необходимо е да се положат всички регулаторни усилия, за: i) улесняване на инвестициите в реалната икономика; ii) отпускане на заеми на лица и МСП; iii) насърчаване на рекапитализацията на европейските предприятия и засилване на ролята на пазарите на ценни книжа съгласно целите на възстановяването.

3.2. ЕИСК приветства намерението за облекчаване на част от тежестта на финансовото регулиране, насочено към допустимите контрагенти и професионалните инвеститори. В този смисъл целта за опростяване, преследвана от Комисията, вече беше приета положително от операторите в банковия сектор.

3.3. В ролята си на представител и на потребителите и гражданското общество ЕИСК оценява избора да се запази висок прагът за регулиране, имащ за цел защита на вложителите и непрофесионалните инвеститори, като същевременно се търси баланс между различните потребности. Очевидно е, че опростяването на нормативната уредба не би трябвало да намалява защитата на спестителите и инвеститорите с по-малък опит, които редовно би трябвало да бъдат разграничавани от професионалните оператори и квалифицираните контрагенти.

3.4. Като цяло ЕИСК изразява желание, както неотдавна беше посочено в последния доклад, изготвен от Форума на високо равнище за съюза на капиталовите пазари, да бъде извършен задълбочен преглед на банковите и финансовите правила на ЕС, за да се премахнат припокриванията и несъответствията в сектора и, най-вече, да се заменят онези разпоредби (предназначени да защитават сигурността на спестителите), които се оказаха неефективни, скъпи и с наказателен ефект както за финансовите оператори, така и за инвеститорите.

3.5. ЕИСК подкрепя също така целта на Комисията за намаляване на разходите за привеждане в съответствие, както и за намаляване на разхищението на материални ресурси, като по този начин значително се намалява количеството документация на хартиен носител в полза на цифровите форми на взаимодействие. Цифровите инструменти са в състояние да гарантират по-бързо и сигурно взаимодействие между операторите и клиентите, което прави документацията по-лесна за съхранение и гарантира по-добра устойчивост на околната среда.

3.6. Комитетът одобрява също така опростяването на информацията за разходите и за допълнителните разходи, свързани с инвестициите, с което се разграничават различните нива на изискванията за предоставяне на информация в зависимост от това дали контрагентите са квалифицирани или не. По отношение на този конкретен и специфичен контекст също е необходимо да се търси точен баланс между необходимостта от опростяване и необходимостта от адекватна защита на спестителите и непрофесионалните инвеститори.

3.7. Сред най-важните аспекти на предложението за изменение на ДПФИ II ЕИСК подчертава ограниченията и хеджирането, предвидени за инвестициите в деривативни финансови инструменти в областта на енергетиката; счита обаче, че би било полезно действията за въвеждане на освобождаване от изискването за хеджиране на енергийните деривати да предвиждат стимули за инвестиции във възобновяеми енергийни източници.

3.8. ЕИСК приветства решението на Комисията да потвърди правилата, ограничаващи използването на финансови инструменти, произлизащи от инвестиции в селскостопански продукти, предназначени за консумация от човека. Това се налага, защото, въпреки че е важно и необходимо да се гарантира развитието на нови пазари чрез насърчаване на инвестиции и чрез финансови инструменти, селскостопанските стоки, определени като значими, заслужават специално внимание, за да се избегне например възнаграждаването на употребата им за нехранителни цели.

3.9. ЕИСК оценява факта, че предложените промени включват опростяване на всички проспекти, информационни и периодични доклади, което може да генерира икономии за насърчаване на алтернативни инвестиции, включително чрез засилено използване на цифровите инструменти.

3.10. Намалването на дължината на проспектите също е положително, тъй като намалява разходите за приважване в съответствие за документите, които на практика често са твърде дълги и трудни за разбиране за по-малко опитните спестители. Поради това ЕИСК изразява желание да се постигне двойно опростяване, както по отношение на материалните ресурси, така и, преди всичко, на предоставянето на подходяща информация на спестителите.

3.11. Всеобхватно опростяване на сектора, както е обобщено в новия модел на „Прспект на ЕС за възстановяване“, би могло да подкрепи притока на ликвидност към предприятията и възстановяването на капиталовите равнища, пострадали по време на пандемията от COVID-19. Това би улеснило емитирането на нови акции и от предприятия с ниска или средна капитализация, които вследствие на това ще получат по-добър достъп до капитал, без да се отказват от необходимата защита на спестителите.

3.12. Изменението, което предлага увеличаване на прага от 75 милиона на 150 милиона евро за освобождаване от задължението за публикуване на проспект за недялови ценни книжа, емитирани от кредитни институции, изглежда особено полезно за насърчаване на активна роля от страна на банките и кредитните институции в подкрепа на възстановяването. В предложението на Комисията се предвижда това увеличение на прага за освобождаване от задължението за публикуване на проспект да бъде временно. Въпреки това ЕИСК счита, че когато мярката благоприятства ефективното разнообразяване на формите на финансиране на предприятията чрез сближаване на МСП с капиталовите пазари, би било целесъобразно мярката да продължи и след края на периода на кризата.

3.13. ЕИСК оценява положително целта за опростяване на секюритизациите с по-малко строго пруденциално третиране, когато тези секюритизации се отнасят за необслужвани кредити, като по този начин банките ще могат да облекчават своите счетоводни баланси, което води до увеличаване на капацитета им за отпускане на заеми. Необходимо е, обаче, внимателно да се гарантира, че това опростяване в крайна сметка няма да бъде от полза само на дружествата, специализирани в третирането на необслужваните кредити, за да не се създадат допълнителни трудности за предприятията, в случай че банките продадат необслужваните си кредити твърде бързо.

3.14. По отношение, по-специално, на предложенията относно секюритизациите на необслужваните кредити, въпреки че се споделя целта на предложенията на Комисията, ЕИСК счита, че действията би трябвало да бъдат по-машабни от предложените.

3.15. Наистина, най-последните предложения на Комисията се стремят, с основание, да въведат специфични правила за необслужваните експозиции, с цел в някои отношения те да бъдат разграничени от редовно обслужваните кредити. Все пак би трябвало да се отбележи, че цялата регулаторна рамка относно необслужваните кредити, която понастоящем е в сила, се отличава с липса на гъвкавост, което може да окаже силно въздействие върху реалната икономика, по-специално върху МСП, особено в настоящия икономически контекст, подкопан от пандемията.

3.16. Прави се позоваване по-специално на Регламента за предпазния механизъм за необслужваните кредити, който изисква необслужваните кредити да бъдат обезценени в строго определен срок и в който реалната икономическа стойност на гаранциите за необслужваните кредити се оценява ниско (или дори изобщо не се оценява). Тази рамка беше трудно съвместима с реалността на вторичния пазар на необслужвани кредити преди пандемията, лесно е да си представим как това може да се окаже още по-проблематично в икономическия контекст след пандемията. Поради това кривите на провизиране, предвидени в Регламента за предпазния механизъм, следва поне временно да бъдат спрени или рекалибрирани. Подчертаваме също така, че правилото за 90-дневно просрочие следва да бъде временно смекчено за извънредната ситуация, свързана с COVID-19, за да се избегне отрицателното социално въздействие на толкова кратки срокове.

3.17. ЕИСК съзнава, че предложението в пакета от изменения за улесняване на възстановяването на капиталовия пазар, представено от Европейската комисия, има за цел да се справи с въздействието на пандемията от COVID-19, но не можем да не подчертаем, че нормативните изисквания за минимално покритие на необслужваните кредити, предвидени в Регламент 2019/630 на Европейския парламент и на Съвета, понастоящем са недостатъчни за справяне с икономическите последици от пандемията и поради това следва да бъдат временно облекчени.

3.18. В допълнение към предложенията относно секюритизираните кредити, отправени от Комисията, е подходящо да се повиши и ефективността на третирането на необслужваните кредити, закупени от специализирани структури и финансови институции, без да се прибегва до секюритизации, спрямо сега действащите пруденциални правила, чрез подобряване на член 127 от РКИ. Настоящата правна рамка създава парадоксална демотивация поради прекомерното поглъщане на капитал от страна на финансовите институции, които купуват необслужвани кредити на вторичния пазар.

3.19. Това дава предимство на специализираните фондове за закупуване на необслужвани кредити, които в някои случаи се държат от финансови оператори извън Европа, които не са подчинени на регулаторната рамка на ЕС и на нормативната уредба на регламент РКИ. Това води до парадокс, който нарушава принципа на „еднакво правило за еднакъв риск“: голямото внимание, което ЕС отделя на вътрешното регулиране, би могло да облагодетелства тези, които работят на единния европейски пазар, но запазват седалище и капиталите си извън ЕС и поне отчасти — извън неговата система от правила.

Брюксел, 29 октомври 2020 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Christa SCHWENG
