

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

495-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕИСК, 21 И 22 ЯНУАРИ 2014 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно индекси, използвани като референтни показатели за целите на финансови инструменти и финансови договори“

COM(2013) 641 final — 2013/0314 (COD)

(2014/C 177/08)

Докладчик: г-н IOZIA

На 18 октомври 2013 г. Съветът и на 10 октомври 2013 г. Европейският парламент 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 индекси, използвани като референтни показатели за целите на финансови инструменти и финансови договори“

COM(2013) 641 final — 2013/314 (COD)

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 16 декември 2013 г.

На 495-ата си пленарна сесия, проведена на 21 и 22 януари 2014 г. (заседание от 21 януари), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 140 гласа „за“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Финансовите референтни показатели играят ключова роля във финансовия сектор, както за ценообразуването при различни продукти, така и за правилното разпределение на риска и капитала. Поради това за ефикасното функциониране на финансовите пазари е от ключово значение референтните параметри да бъдат достоверни и надеждни.

1.2 Различните предполагаеми манипулации на референтните показатели отприщиха съмнения и несигурност по отношение на достоверността на референтните показатели в целия свят, подкопавайки целостта на системата и сигурността в търговията. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) е загрижен за сериозността на последиците от това поведение. Манипулацията наистина може да причини значителни загуби за инвеститорите, нарушения в реалната икономика и, в по-общ план, да подкопае цялостното доверие в пазарите. Ето защо ЕИСК призовава и препоръчва приемането на предложените нови мерки да се извърши изключително спешно.

1.3 През април 2013 г. Обединеното кралство създаде Орган по финансовото поведение (*Financial Conduct Authority* — FCA), агенция за контрол на поведението на финансовите институции. FCA регулира дейностите за изчисляване на LIBOR, установявайки нови изисквания, които укрепват управлението и контрола и въвеждат мерки за санкциониране на отговорните за манипулирането на LIBOR.

1.4 Изменяйки съществуващите предложения за регламент относно пазарната злоупотреба (*Market Abuse Regulation* — MAR) и за директива относно наказателните санкции при пазарни злоупотреби (*Criminal Sanctions for Market Abuse Directive* — CSMAD) Европейската комисия определи като незаконно всяко манипулиране на финансови референтни показатели и предвиди административни или наказателни санкции. Макар и необходим, механизмът за налагане на санкции, обаче, не е достатъчен, за да се избегне рискът от нови манипулации в бъдеще.

1.5 Поради това ЕИСК изразява одобрението си за предложението за регламент на Комисията и смята, че с него се постига целта за подобряване на законодателството, с което се осигурява необходимия интегритет на пазара и на стойностите, изразени чрез референтните показатели, като се гарантира, че те не са изкривени от конфликт на интереси, отразяват икономическата реалност и се използват правилно. Причината, свързана с икономическия публичен ред, е очевидна.

1.6 Особено значение придобиват мерките за защита на служителите, подали сигнал за нарушение. ЕИСК препоръчва в правилата да бъде включено позоваване на предложението за изменение на Директива 2003/6/ЕО относно пазарната злоупотреба, която предвижда изричното задължение за държавите членки да гарантират приемането на правила относно специалната защита на съответните лица.

1.7 ЕИСК отбелязва със задоволство, че предложението е в съответствие с принципите, установени през лятото от IOSCO вследствие на множество консултации, като по този начин се намаляват значително разходите за прилагане.

1.8 Известните скандали във връзка с предполагаемото манипулиране на LIBOR и EURIBOR и следващите, свързани с предполагаемото манипулиране на референтните показатели за обменните курсове и цените на суровия нефт, нефтопродуктите и биогоривата, показват необходимостта от регулиране на широк набор от показатели, включително тези, използвани при енергийните и стоковите деривати. ЕИСК изразява пълно съгласие и подкрепя твърдо широката цел, преследвана от предложението за регламент, в съответствие с принципа на пропорционалност.

1.9 С настоящия регламент се повишава прозрачността на пазара и се приемат някои мерки, които намаляват фрагментирането. С единното прилагане на разпоредбите се избягва риска от регулаторен арбитраж, който е много висок на финансовите пазари, и поради това крайните потребители ще получат предимството от уеднаквени трансгранични референтни стойности.

1.10 ЕИСК винаги е бил заинтересован от засилването на закрилата и защитата на потребителите и смята, че настоящият регламент включва по подходящ начин съществуващото законодателство в тази сфера, което иначе не би предвиждало никакви мерки, в състояние да осигурят подходяща и адекватна оценка на референтните показатели. Инвеститорите имат право техните ценни книжа (заеми, деривати и др.) да бъдат защитени срещу загуби, причинени от фалшифициране на пазара.

1.11 ЕИСК отново изразява разочарованието си от прекаленото използване на делегирани актове, които и в това предложение не изглеждат в съответствие с предвиденото в договорите. Много елементи, включени като делегирани актове, би трябвало да бъдат определени в регламента. По тази тема ЕИСК е приел становище⁽¹⁾. Комитетът отправя искане към Комисията да бъде информиран за всички бъдещи мерки в тази сфера, приети чрез делегирани актове.

2. Основно съдържание на предложението за регламент

2.1 Европейската комисия предлага да се въведе регламент, който да включва по-строги правила за референтните показатели за финансовите инструменти и договори в рамките на Европейския съюз.

2.2 Общата цел на предложението е да гарантира достоверността на референтните показатели, като се гарантира, че същите: а) не са изкривени от конфликти на интереси, б) отразяват икономическата реалност, която трябва да представляват и измерват, в) се използват по подходящ начин.

2.3 Основните характеристики на предложението могат да бъдат обобщени в следните основни точки:

— **да се подобрят управлението и контролните механизми в процеса на изготвяне на референтните показатели.** Предвижда се предварително разрешение и текущ надзор на процеса на предоставяне на референтни стойности, както на национално, така и на европейско равнище.

В предложението се предвижда също администраторите на референтните показатели да избягват конфликти на интереси, когато това е възможно, или поне да ги управляват по подходящ начин, когато са неизбежни;

⁽¹⁾ ОВ С 67, 6.3.2014 г., стр. 104.

- **да се подобри качеството на данните и на методологиите, използвани от администраторите на референтни показатели.** В предложението се предвижда при определяне на референтните показатели да се използват достатъчно и точни данни, които да представляват действителния пазар или икономическата реалност, измервана чрез референтната стойност. Данните трябва да бъдат предоставяни от надеждни източници и референтната стойност трябва да бъде стабилно и надеждно определена. Данните за изчисляването на референтните параметри, както и информацията за това какво се измерва с всеки от показателите, трябва да бъдат публикувани или предоставени на разположение на обществеността, с изключение на случаите, когато това би могло да доведе до много негативни последици.

По възможност за определяне на референтните стойности следва да се използват данни за транзакциите, а когато такива не са налични — проверими прогнози;

- **да се гарантира, че доставчиците на данни за референтните стойности осигуряват подходящи данни и подлежат на адекватен контрол.** Администраторът на референтния показател трябва да изготви правно задължителен етичен кодекс, който определя задълженията и отговорностите на доставчиците на данни при представянето на данни, използвани за определянето на референтната стойност. Тези задължения се отнасят и до управлението на конфликтите на интереси;
- **да се гарантира адекватна защита на потребителите и инвеститорите, използващи референтните стойности.** С предложението се увеличава прозрачността на данните, използвани за изчисляване на референтната стойност, на начинът на изчисляването ѝ, както и на това какво се измерва с тях и как трябва да бъдат използвани. Освен това банките трябва да оценяват пригодността на използвания референтен показател преди да предложат финансов договор, като предупредят клиента, ако референтният показател не е подходящ (например договори за ипотечни кредити);
- **да се координират надзорът и прилагането на критични референтни стойности.** Надзорът на критичните референтни стойности ще бъде възложен и на специални колегии на надзорните органи, ръководени от надзорния орган на администратора на референтния показател, други надзорни органи на други заинтересовани юрисдикции, в които ще участва и Европейският орган за ценни книжа и пазари (ЕОЦКП). В случай на несъгласие в колегиума, ЕОЦКП ще взема решения чрез посредничество със задължителна сила. За референтните показатели, смятани за критични, са допълнително разработени „специални“ изисквания, включващи правомощието на компетентните органи да направят задължително предоставянето на данни.

2.4 Централните банки не попадат в приложното поле на правилата, тъй като вече разполагат с гаранционни схеми и регламент.

2.5 Приложенията към предложението съдържат подробни разпоредби за референтните показатели за стоки и за определянето на лихвените проценти.

2.6 За избягване на двойното регулиране референтните показатели, за които данните са предоставени от регулирани платформи, не са предмет на определени задължения когато същите са предмет на други европейски законодателни разпоредби и на задължение за надзор.

3. Бележки

3.1 ЕИСК признава, подкрепя и приветства ангажмента на Европейската комисия, която, въпреки наситената си работна програма и кратките срокове, работи за подобряване на стабилността и ефикасността на пазара на финансови услуги. ЕИСК отново заявява, че това е необходимата предпоставка, за да се гарантира, че финансовият сектор е в услуга на реалната икономика.

3.2 ЕИСК смята, че този регламент е в съответствие с целта за насърчаване на стабилна финансова среда, над която се упражнява надзор, която е по-отговорна и следователно по-близо до изискванията на потребителите и икономиката като цяло.

3.3 ЕИСК изразява силна загриженост, че въпросният регламент не може да бъде приет бързо, за разочарование на очакванията на европейските граждани, които очакват твърд и стриктен отпор на манипулирането на пазара и на инструментите, показващи тенденциите при акциите, ценните книжа и референтните показатели, причинявайки огромни щети в условия на цялостни големи трудности. Поради това призовава за бързото му приемане, без да се налага да се изчаква следващият финансов скандал, за да си припомним необходимостта от законотворчество, и то доброкачествено. ЕИСК отбелязва, че сложността и широкият обхват на целите на предложения регламент биха могли да забавят процеса на приемане.

3.4 Различните референтни показатели, съществуващи на финансовите пазари (напр. LIBOR, EURIBOR за междубанковите лихвени проценти или борсовите индекси) са важен елемент на финансовата система.

3.5 Достоверността на референтните показатели е от съществено значение за определянето на цените на много финансови инструменти, като например лихвените суапове и форуърдните лихвени споразумения, търговските и нетърговските споразумения за доставка, заемите и кредитите. Тъй като от тези параметри зависи стойността на финансовите инструменти и плащанията, произтичащи от финансови договори, тяхното развитие оказва значително влияние както на инвеститорите, така и на потребителите.

3.6 Според ЕЦБ през март 2012 г. средно близо 60% от всички кредити в нефинансовия сектор в еврозоната са се основавали на плаващи лихвени проценти, а дялът на заемите с плаващи лихвени проценти за домакинствата е достигнал 40% през същия период.

3.7 Неотдавнашните скандали, свързани с манипулирането на LIBOR и EURIBOR (впоследствие възникваха и други, свързани с манипулирането на референтните показатели за обменните курсове и цените на енергията) породиха опасения и несигурност по отношение на достоверността на референтните показатели в целия свят. ЕИСК изразява съгласие с целта на Комисията за регулиране на всички потенциални манипулации на показателите.

3.8 Ако показателите са неточни, тъй като са били манипулирани или ненадеждни, те не отразяват това, което трябва да измерват, инвеститорите и потребителите са засегнати и губят доверие в пазарите.

3.9 Някои показатели са национални, но референтният сектор като цяло е международен. Следователно пазарът на финансови услуги в ЕС трябва да разполага с обща референтна рамка, която да е надеждна и да се използва правилно в различните страни от ЕС.

3.10 Предложените от Комисията изменения на Директивата относно пазарната злоупотреба⁽²⁾ и предложенията за наказателни санкции позволяват всяка злоупотреба да се санкционира адекватно. Комитетът отново изразява подкрепата си за това многократно искано решение, по-специално в рамките на становището му относно наказателните разпоредби за сектора на финансовите услуги⁽³⁾.

3.11 Както обаче твърди самата Комисия, промяната на наказателните разпоредби сама по себе си няма да подобри начина, по който се изготвят и използват референтните показатели. Налагането на санкции не елиминира рисковете от манипулация, произтичащи от неправилното управление на процеса на изготвяне на референтния показател, в хода на който съществуват конфликти на интереси и се използва лична преценка. ЕИСК напълно подкрепя тази позиция и необходимостта от система от правила, гарантиращи прозрачност.

3.12 Освен това, с оглед защитата на инвеститорите и потребителите, е необходимо референтните показатели да бъдат сигурни, надеждни и практични.

3.13 За Комитета, който винаги е проявявал загриженост за силната защита на интересите на инвеститорите и потребителите, това е чувствителен въпрос и той може единствено да изрази пълно съгласие с това изискване. Инвеститорите биха могли да извлекат полза от него, тъй като ще се чувстват уверени, че референтните параметри, използвани във финансовия инструмент, който притежават, са стабилни и неманипулирани.

Във връзка с това ЕИСК припомня многократно изразяваното от него искане за създаване на Европейска агенция за защита на потребителите на финансови услуги, по аналогия на създадената в САЩ със закона, известен под името Dodd-Frank Act.

3.14 Във връзка с това ЕИСК счита, че предвиденото в регламента засилване на защитата на инвеститорите чрез специфични разпоредби за прозрачност е изключително важно. Принципът на прозрачност, всъщност, не предполага разпространение на фирмена информация и предаването ѝ на конкурентите. Прозрачността, обаче, гарантира контекст на яснота и сигурност за търговията, в който конкуренцията може да функционира по-добре.

3.15 ЕИСК смята, че предложението би могло да бъде подобрено по отношение на подходящата защита на инвеститорите и потребителите, като бъдат осигурени приложими, ясни и достъпни права на подаване на жалба и обезщетение. Необходимо е да се прави разлика между:

— право на подаване на жалба от потребителя за договорени продукт или услуга, посредством гъвкави и бързи процедури;

⁽²⁾ COM (2011) 651 final и COM (2011) 654 final.

⁽³⁾ ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 108.

— право на подаване на жалба до администратора съгласно член 5, буква г) на предложението и на точка 5, буква а) от приложение II. В този случай за обръщането към администратора е необходимо да се намери формула, с цел системата за жалби да се управлява от независима трета страна, която да може обективно да я разгледа и да вземе решение относно процедурата. Предвиденият в предложението на Комисията срок от 6 месеца изглежда твърде дълъг.

3.16 По отношение на защитата на потребителите, директивата относно договорите за потребителски кредити включва правила за адекватна информация; директивата относно ипотечни кредити, която ще бъде приета скоро, предвижда същото; тези правила на ЕС за защита на потребителите не отчитат пригодността на референтните показатели във финансовите договори — необходимо е предложението да бъде съгласувано с останалата част на правната рамка на Съюза.

3.17 ЕИСК подчертава необходимостта в член 18 да се изясни, че оценката на целесъобразността на предложени референтен показател спрямо профила на потребителя е задължителна (аналогично на предвиденото в Директивата за пазарите на финансови инструменти); в противен случай поднадзорният субект трябва да предложи друг и по-подходящ референтен показател.

3.18 ЕИСК, в съответствие с препоръките, отправени от Международната организация на комисиите по ценни книжа (IOSCO), подкрепя намерението на Комисията да използва „по-обективна“ система за референтни показатели, основана на извършените трансакции, а не на официални проучвания.

3.19 В съответствие с принципите, предложени от IOSCO и публикувани през юли 2013 г. ЕИСК подкрепя потенциалното разширяване на приложното поле на принципите, заложи в регламента, до широк набор от референтни показатели.

3.20 В същото време ЕИСК препоръчва да се предвидят мерки за гарантиране на принципа на пропорционалност. Показателите са много различни един от друг по отношение на своето разпространение, значение и податливост на манипулация. Ето защо ЕИСК смята, че е подходящо да се вземат предвид специфичните характеристики на отделните референтни показатели, начинът на тяхното изготвяне и администраторът.

3.21 Предвидената свободна преценка, позволяваща на администратора да използва собствена методология при създаването на референтните показатели, може да не бъде достатъчна, за да се гарантира прилагането на пропорционалността. Вместо това ЕИСК предлага прецизиране на вече възприетия в регламента подход, предвиждащ специални правила за „критичните“ референтни показатели, като към принципите с по-общ обхват бъде добавен набор от подробни принципи, които могат да отчитат различните категории референтни параметри и потенциалните рискове, свързани с тях.

3.22 От гледна точка на ЕИСК този вариант може да запълни по-ефективно потенциалните празнини чрез въвеждане на подходящи принципи, без при това да се подкопава обхвата на прилагане на правилата.

3.23 ЕИСК подчертава значението на разграничаването между референтните показатели, включително и по отношение на евентуалните последици, които могат да възникнат за развиващите се пазари, където референтните показатели са важни за прозрачността при предаването на информацията. Ето защо Комитетът препоръчва нормативната уредба да се адаптира въз основа на наличието или на липсата на системно значение на референтния показател. Целта е да не се възпрепятства развитието на някои пазари.

3.24 ЕИСК смята, че е уместно, в случай на манипулация, предвидените процедури за изготвянето на референтни показатели да подлежат на санкции — както граждански, така и наказателни.

3.25 ЕИСК смята, че процедурите за изготвяне на референтните показатели могат да бъдат солидни и безопасни само ако се гарантира добра структура на управление. Следователно, в това отношение Комитетът оценява положително предложението администраторът да поеме отговорността за достоверността на референтните показатели и е съгласен с Комисията, че по отношение на ролята и процедурите приетите управленски структури трябва да бъдат подходящи за справяне с потенциални конфликти на интереси.

3.26 За усъвършенстване на тази разпоредба, ЕИСК препоръчва да се включи задължението за прозрачност и по отношение на тези аспекти.

3.27 В съответствие с някои позиции, изразени в допитванията на IOSCO, ЕИСК признава важността на широкото участие в изготвянето на референтните показатели, именно за да се гарантират принципът на прозрачност, за който са отправяни многократни искания, и представителността на референтните показатели. Доброволното предоставяне на данни, предвидено в регламента, създава благоприятни условия за това, но Комитетът предлага да се предвидят точни правила за предоставянето на данните, които да могат да гарантират сигурността и солидността на референтните показатели.

3.28 По отношение на член 8, параграф 3 относно включените в регламента вътрешни процедури за докладване на нарушения ЕИСК препоръчва да се предвидят гъвкавост и бързина и да се улесни процесът на докладване на посочените по-горе нарушения.

3.29 Особено значение придобиват мерките за защита на служителите, подали сигнал за нарушение. ЕИСК препоръчва в правилата да бъде включено позоваване на предложението за изменение на Директива 2003/6/ЕО относно пазарната злоупотреба, която предвижда задължение за докладване от страна на служителите в дадено дружество в случай на доказани неправомерни действия с изричното задължение за държавите членки да гарантират приемането на правила относно специалната защита на съответните лица.

3.30 ЕИСК смята, че е полезно да се предвидят правила, насърчаващи подаването на основателни сигнали, включително чрез осигуряване на парично възнаграждение за лицата, помагачи на правосъдието.

3.31 По отношение на предварителната консултация със засегнатите от евентуални методологически промени, преценени като необходими, ЕИСК изразява положително мнение. Този подход, особено за референтните показатели, които следва да бъдат редовно балансирани, е подходящ, за да се гарантира приемственост в използването на референтния показател.

3.32 Би могло да бъде уместно във връзка с това да се предвидят подходящи инструменти за гарантирането на широко разпространение и реклама на методологиите за изчисляване на референтния показател (например публикуване на уебсайт). Ръководните насоки на ЕОЦКП биха могли да включват ad hoc разпоредби.

3.33 ЕИСК препоръчва Комисията да разгледа внимателно евентуалната преходна фаза към нови и различни референтни показатели. Тъй като този въпрос е доста деликатен, той би могъл да създаде несигурност по отношение на съществуващите договори, пораждайки спорове и неуредици на пазара. В тези случаи, едно възможно решение би било да се предвиди запазването на референтния показател, който ще бъде изоставен, като новият се прилага само към новите договори.

3.34 ЕИСК подчертава важността на това, в декларацията на администратора относно съответствието на кодекса на поведение с регламента да се уточнява дали това съответствие е подкрепено от трети страни или не. Тази допълнителна информация би могла да помогне от една страна, за по-ефективния контрол на адекватността на Кодекса, а от друга — за установяването на отговорността в случай на нарушение на принципите на регламента.

Брюксел, 21 януари 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE