

Osnutek mnenja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o bančnem sistemu v senci – obravnavanje novih virov tveganja v finančnem sektorju

COM(2013) 614 final

(2014/C 170/09)

Poročevalec: **Christos POLYZOGOPOULOS**

Evropska komisija je 18. aprila 2013 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Bančni sistem v senci – obravnavanje novih virov tveganja v finančnem sektorju

COM(2013) 614 final.

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 13. novembra 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 494. plenarnem zasedanju 10. in 11. decembra 2013 (seja z dne 10. decembra) s 153 glasovi za, 2 glasovoma proti in 5 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozitivno ocenjuje to sporočilo, saj pomeni celovit prispevek k reformi finančnih storitev, ki naj bi omogočila normalno delovanje in stabilnost tega izjemno pomembnega sektorja ter omejila sistemska tveganja.

1.2 EESO pričakuje, da bodo novi predpisi za finančne trge pozitivno prispevali k stabilnosti gospodarstva, ter poudarja svoje prepričanje, da sta stabilnost finančnega sektorja in uspeh reform predpogoj za trajnostno gospodarsko rast, zaposlovanje in dokončno oblikovanje notranjega trga EU.

1.3 EESO meni, da je načrt z ukrepi, ki so že bili in še bodo sprejeti, korak v pravo smer, ter priznava že doseženi napredek, hkrati pa poudarja, da je treba nemudoma pospešiti delo na več področjih ter izpeljati zakonodajne pobude v teku. Pet prednostnih področij ukrepanja ⁽¹⁾ je EESO ocenil, kot sledi v nadaljevanju.

1.4 Odbor meni, da je pri reformi finančnih storitev izjemno pomembno obravnavanje vprašanja arbitraže ⁽²⁾, zato pozitivno ocenjuje predlagani sveženj podrobnih ukrepov ⁽³⁾, še zlasti okrepitev bonitetnega nadzora v bančnem sektorju, s čimer naj bi omejili širjenje negativnih vplivov in tveganje arbitraže.

1.5 Odbor pozdravlja prizadevanja za večjo preglednost, zlasti pa specifične ukrepe, katerih cilji so vzpostavitev nadzornega okvira za bančni sistem v senci v EU, razvoj centralnih repozitorijev za produkte, ki spadajo v področje uporabe uredbe EMIR ⁽⁴⁾, revizija direktive o trgih finančnih instrumentov ⁽⁵⁾, izvajanje identifikatorja pravnih subjektov (angl. *Legal Entity Identifier* – LEI) in večja preglednost poslov financiranja vrednostnih papirjev.

1.6 Odbor priznava, da je bil pri vzpostavljanju okrepljenega regulativnega okvira za investicijske sklade dosežen napredek; najbolj prodoren ukrep je izboljšanje njihove likvidnosti in stabilnosti, zlasti za sklade denarnega trga, ki imajo sedež v Evropi oziroma se tam prodajo.

⁽¹⁾ Glej točko 3.2 tega mnenja.

⁽²⁾ UL C 11, 15.1.2013, str. 39.

⁽³⁾ COM(2013) 614 final, točka 3.4.

⁽⁴⁾ Izvedeni finančni instrumenti OTC, centralne nasprotne stranke in repozitoriji sklenjenih poslov.

⁽⁵⁾ Glej http://ec.europa.eu/internal_market/securities/isd/mifid/index_en.htm (v angl. jeziku).

1.7 Odbor meni, da je sporočilo na prednostnem področju „zmanjšanja tveganj, povezanih s posli financiranja vrednostnih papirjev“ omejeno na splošne ugotovitve, ki sicer res odražajo določeno realnost, vendar pa v njih niso upoštevane trenutne kritične okoliščine. Zato priporoča pospešitev dela in natančno določitev predvidenih ukrepov, zlasti kar zadeva zakonodajo o vrednostnih papirjih, saj imajo posli financiranja vrednostnih papirjev – v glavnem dogovori o začasni prodaji/začasnem odkupu ali posli posojanja vrednostnih papirjev – osrednjo vlogo pri pretirani stopnji zadolženosti finančnega sektorja.

1.8 Opozarja tudi na zamudo ter priporoča intenzivnejša prizadevanja in hitro pojasnitev izjemno pomembnega vprašanja okrepitve bančnega sistema v senci; v sporočilu je v zvezi s tem zgolj omenjenih nekaj problemov, kot edini ukrep v prihodnje pa je naveden okvir pregleda evropskega sistema finančnih nadzornih organov, ki ga bo Komisija izvedla v letu 2013.

1.9 Glede na to, da so državljani, seveda ne po svoji volji, glavne žrtve finančne in gospodarske krize, saj plačujejo davke, delajo, varčujejo in trošijo, se EESO zavzema za okrepitev regulativnih pobud v zvezi z njihovo zaščito, tako da bi poskrbeli za preglednost, ustrezno obveščanje, socialno odgovornost v finančnem sektorju ter zaščito potrošnikov in malih vlagateljev. Opozarja tudi na svoje aktualne ugotovitve glede vključevanja civilne družbe v regulacijo finančnih trgov⁽⁶⁾.

1.10 Po mnenju Odbora je pomembno, da Komisija v sporočilu navaja, da se sektor bančništva v senci ne bi smel obravnavati zgolj z vidika tveganj, ki jih predstavlja. Ta sektor namreč predstavlja tudi dodatni alternativni vir financiranja, ki je lahko koristen za realni sektor gospodarstva.

2. Vsebina, področje uporabe in ozadje

2.1 Bančni sistem v senci je opredeljen kot „sistem kreditnega posredništva, ki vključuje subjekte in dejavnosti zunaj konvencionalnega bančnega sistema“⁽⁷⁾; temelji na dveh povezanih stebrih: „subjekti“ se ukvarjajo predvsem z dejavnostmi, kot so pridobivanje depozitov podobnih sredstev za financiranje, spreminjanje zapadlosti in/ali likvidnosti, prenos kreditnega tveganja in uporaba neposrednega ali posrednega finančnega vzvoda, medtem ko med „dejavnosti“, ki so lahko pomemben vir financiranja za nebančne subjekte, sodijo listinjenje, posojanje vrednostnih papirjev in dogovori o začasni prodaji/začasnem odkupu (repo posli).

2.2 Subjekti s posebnim namenom so namenske družbe za listinjenje, na primer programi komercialnih vrednostnih papirjev s premoženjskim kritjem, posebni nosilci naložb in druge namenske družbe, skladi denarnega trga in druge vrste investicijskih skladov ali produktov z značilnostmi depozita, zaradi česar so občutljivi na obsežne umike sredstev („beg vlagateljev“), investicijski skladi, vključno z indeksnimi investicijskimi skladi, ki zagotavljajo kredite ali temeljijo na finančnem vzvodu, zakonsko neregulirane finančne družbe in subjekti listinjenja, ki tako kot banke zagotavljajo kredite ali kreditna jamstva ali se ukvarjajo s spremembo likvidnosti in/ali zapadlosti, ter zavarovalnice in pozavarovalnice, ki izdajajo kreditne proizvode ali jamčijo zanje.

2.3 Bančništvo v senci izvira iz deregulacije finančnega sistema v 80. letih prejšnjega stoletja v Veliki Britaniji, ki se je nato v 90. letih razširila tudi v ZDA in drugod⁽⁸⁾. Pomembno vlogo v tem procesu so imeli prvi sporazumi Basel, saj so se špekulacije obravnavale kot zunajbilančne postavke, v zvezi z bilancami bank pa so bili sprejeti strogi predpisi⁽⁹⁾.

2.4 Razveljavitev oziroma omilitev pravil in predpisov⁽¹⁰⁾ je finančnim institucijam omogočilo razširitev njihovih dejavnosti na nova področja in kompleksne modele; obenem so obeti o visokem donosu po vsem svetu vplivali na milijone ljudi, ki so le malo vedeli o produktih in delovanju bančnega sistema v senci.

⁽⁶⁾ UL C 143, 22.5.2012, str. 3.

⁽⁷⁾ COM(2013) 614 final, str. 3.

⁽⁸⁾ Nicholas Gregory Mankiw in Mark Taylor, *Economics: Special Edition with Global Economic Watch* (UK: Cengage Learning EMEA, 2010).

⁽⁹⁾ UL C 11, 15.1.2013, str. 39 – Zelena knjiga – Bančni sistem v senci.

⁽¹⁰⁾ V Združenih državah so leta 1999 z zakonom Gramm-Leach-Bliley ukinili razlikovanje med komercialnimi in hipotekarnimi bankami ter med zavarovalnicami in borzno-posredniškimi družbami.

2.5 Skupina držav G-20 je leta 2007 sklenila sprejeti sveženj regulativnih ukrepov za zagotavljanje varnosti in trajnosti finančnega sistema, medtem ko je kriza v letu 2008 s svojimi težkimi socialnimi in gospodarskimi posledicami razkrila tveganja, povezana z bančništvom v senci, pa tudi tozadevne pomanjkljivosti, tj. pravne vrzeli, neučinkovitost nadzora, nepreglednost trgov in pretirano kompleksne produkte, hkrati pa izpostavila vlogo Odbora za finančno stabilnost.

2.6 Evropska unija ima vodilno vlogo pri mednarodnih prizadevanjih v okviru skupine držav G-20 in Odbora za finančno stabilnost; opozorila je na pomemben napredek pri izvajanju zavez iz načrta za reformo finančnega sistema in pri oblikovanju novih nadzornih struktur. Številne reforme, denimo kar zadeva izvedene finančne instrumente, s katerimi se trguje na prostem trgu, so že vidne v zakonodaji, če naštejemo zgolj en primer.

2.7 Poročilo Odbora za stabilnost iz oktobra 2011 predstavlja prvo mednarodno pobudo za okrepitev nadzora bančnega sistema v senci, osredotočeno pa je na i) opredelitev načel za nadzor in urejanje, ii) uvedbo opredelitve in ocenjevanja sistemskih tveganj, in iii) omejitev področja uporabe regulativnih ukrepov znotraj petih delovnih področij ⁽¹¹⁾. Komisija je objavila zeleno knjigo, ki je usmerjena predvsem v morebitna tveganja, povezana z bančnim sistemom v senci v EU, ter možne pristope za rešitev teh problemov s sprejetjem regulativnih določb.

3. Kratka predstavitev sporočila

3.1 V sporočilu so najprej preučeni že sprejeti ukrepi na dveh področjih: po eni strani so to ukrepi, povezani s finančnimi subjekti, ki so osredotočeni na okrepitev zahtev za banke in zavarovalnice glede njihovega poslovanja z bančnim sistemom v senci, pa tudi na vzpostavitev usklajenega okvira za upravitelje alternativnih investicijskih skladov, po drugi strani pa ukrepi za povečanje integritete trgov, usmerjeni v instrumente za prenos tveganja, okrepitev ureditve listinjenja in okrepljen okvir za bonitetne agencije.

3.2 V nadaljevanju sporočila je navedenih tudi pet prednostnih področij ukrepanja, na katerih namerava Komisija določiti dodatne ukrepe:

- 1) povečanje preglednosti bančnega sistema v senci,
- 2) okrepljen okvir za investicijske sklade, zlasti za sklade denarnega trga,
- 3) sprejetje zakonodaje o vrednostnih papirjih, da bi s tem zmanjšali tveganja, povezana s posli financiranja vrednostnih papirjev,
- 4) izboljšanje bonitetne ureditve v bančnem sektorju,
- 5) večji nadzor sektorja bančništva v senci.

Nato sledijo še natančnejša pojasnila.

3.2.1 Najprej kar zadeva preglednost bančnega sistema v senci: prizadevanja glede zbiranja in izmenjave zanesljivih in celovitih podatkov bodo dopolnjena s pobudami za nadzor tveganj, povezanih z bančnim sistemom v senci in centralnimi repozitoriji za izvedene finančne instrumente v okviru uredbe EMIR ⁽¹²⁾, za revizijo direktive o trgih finančnih instrumentov ⁽¹³⁾, za izvajanje identifikatorja pravnih subjektov in za večjo preglednost poslov financiranja vrednostnih papirjev.

3.2.2 Za nekatere investicijske sklade, zlasti pa za sklade denarnega trga, ki imajo sedež v Evropi oziroma se tam prodajo, so predlagana nova pravila, da bi izboljšali njihovo likvidnost in stabilnost, hkrati pa je predlagana reforma pravil za kolektivne naložbene podjeme za vlaganje v prenosljive vrednostne papirje.

⁽¹¹⁾ Vzajemni učinki med navadnimi bankami in bankami v senci (Baselski odbor za bančni nadzor), sistemska tveganja skladov denarnega trga (Mednarodno združenje nadzornikov trga vrednostnih papirjev), veljavne zahteve v zvezi z listinjenjem (Baselski odbor za bančni nadzor in Mednarodno združenje nadzornikov trga vrednostnih papirjev), drugi subjekti bančnega sistema v senci (Odbor za finančno stabilnost), posojanje vrednostnih papirjev in dogovori o začasni prodaji/začasnem odkupu (repo posli) (Odbor za finančno stabilnost).

⁽¹²⁾ Izvedeni finančni instrumenti OTC, centralne nasprotne stranke in repozitoriji sklenjenih poslov.

⁽¹³⁾ Glej http://ec.europa.eu/internal_market/securities/isd/mifid/index_fr.htm (v angl. jeziku).

3.2.3 Kar zadeva zmanjšanje tveganj, povezanih s posli financiranja vrednostnih papirjev, se sporočilo sklicuje na stalna prizadevanja za izboljšanje razumevanja problemov in pridobivanje izkušenj v zvezi z njimi, navaja pa tudi, da Komisija načrtuje nov zakonodajni predlog o vrednostnih papirjih, s katerim bi bilo mogoče te probleme odpraviti.

3.2.4 Bonitetni nadzor v bančnem sektorju naj bi bil okrepljen, da bi tako omejili razširjanje negativnih vplivov in tveganja arbitraže, in sicer s sprejetjem strožjih pravil, v skladu s katerimi bodo morale banke pri poslovanju z nereguliranimi finančnimi subjekti izpolnjevati dodatne kapitalske zahteve, ter z zaostritvijo predpisov glede njihove solventnosti in novimi pravili o likvidnosti, kar naj bi se zgodilo 1. januarja 2014 z začetkom veljavnosti uredbe (CRR) ⁽¹⁴⁾ in direktive (CRD IV) ⁽¹⁵⁾ o kapitalskih zahtevah. Predviden je tudi razmislek o možni razširitvi področja uporabe bonitetnih predpisov, povezanih z zmanjšanjem tveganja arbitraže.

3.2.5 Kar zadeva boljši nadzor, so izpostavljeni predvsem razpršenost in večplastnost bančnega sektorja v senci ter njegov nenehni razvoj, poudarek pa je tudi na izzivih, povezanih z bonitetnim nadzorom tega sektorja, na primer ob upoštevanju čezmejnih možnosti izogibanja predpisom. Na evropski ravni so že v teku priprave v Evropskem odboru za sistemska tveganja in pri evropskih nadzornih organih. Ti vidiki in potreba po preučitvi vprašanja arbitraže ter morebitna potreba po razjasnitvi institucionalne vloge posameznega organa se bodo obravnavali v okviru pregleda Evropskega sistema finančnega nadzora, ki ga bo Komisija izvedla leta 2013.

4. Ugotovitve

4.1 EESO je od začetka finančne krize v več mnenjih ⁽¹⁶⁾ izrazil stališča civilne družbe o številnih vprašanjih, povezanih z delovanjem finančnega sistema, ter navedel pomembne ugotovitve in priporočila, in sicer tako splošne narave kot tudi konkretno v zvezi s sanacijo in reševanjem kreditnih institucij ⁽¹⁷⁾.

4.1.1 EESO je menil, da je bila zelena knjiga ⁽¹⁸⁾ o bančnem sistemu v senci pomemben korak v pravo smer za obvladovanje obstoječih problemov, s poudarkom tudi na tem, da bi bilo treba odpraviti dejavnosti „v senci“ in zagotoviti, da bi zanje veljale enake zakonodajne in bonitetne zahteve kot za celotni finančni sistem.

4.2 EESO je zadovoljen, ker se bonitetni nadzor obravnava v mednarodnem okviru, kar naj bi omogočilo razširitev regulacije in nadzora na vse sistemske pomembne finančne institucije, instrumente in trge ⁽¹⁹⁾. Z zadovoljstvom ugotavlja, da je skupina držav G-20 ⁽²⁰⁾ na svojem nedavnem srečanju potrdila priporočila Odbora za finančno stabilnost, s katerimi je sporočilo popolnoma usklajeno.

4.3 Odbor poziva Komisijo, naj z uvedbo usklajenega mehanizma nadzora določi in uresniči okvir za okrepljen nadzor bančnega sistema v senci, hkrati pa čim prej pojasni institucionalno vlogo nadzornih organov pri pregledu Evropskega sistema finančnega nadzora.

⁽¹⁴⁾ Uredba (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012, UL L 176, 27.6.2013, str. 1.

⁽¹⁵⁾ Direktiva 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES, (UL L 176, 27.6.2013, str. 338).

⁽¹⁶⁾ Med drugim so to: UL C 11, 15.1.2013, str. 59; UL C 299, 4.10.2012, str. 76; UL C 191, 29.6.2012, str. 80; UL C 181, 21.6.2012, str. 64; UL C 181, 21.6.2012, str. 68. Ta mnenja so zbrana na spletnih straneh EESO na naslednjem naslovu: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.financial-markets-opinions>.

⁽¹⁷⁾ UL C 44, 15.2.2013, str. 68.

⁽¹⁸⁾ UL C 11, 15.1.2013, str. 39.

⁽¹⁹⁾ Uradno sporočilo skupine držav G-20 po vrhunskem srečanju, 2. april 2009, London.

⁽²⁰⁾ 5. in 6. september 2013, Sankt Peterburg.

4.4 Glede na to, da je od države do države odvisno, kateri subjekti bančnega sistema v senci so zakonsko urejeni ali ne, je še posebej pomembno zagotoviti enake konkurenčne pogoje med posameznimi državami ter med bančnim sektorjem in subjekti bančnega sektorja v senci, in sicer z uporabo ustreznih mehanizmov, s katerimi bi se izognili regulativni arbitraži, ki bi povzročila izkrivljanje regulativnih pobud.

4.5 EESO še zlasti ugotavlja, da bi morali regulativni organi v zvezi z analizo podatkov sprejeti usklajen pristop na mednarodni ravni, s skupnimi referenčnimi okviri in odprtimi standardi industrije, kar bi jim omogočilo hitro izmenjavo podatkov ter učinkovito in pravočasno ukrepanje za preprečitev sistemskih tveganj in ohranitev finančne stabilnosti.

4.6 Odbor meni, da sta tudi velikost in stopnja rasti bančnega sistema v senci pomembna dejavnika sistemskega tveganja, ter opozarja, da je glede na podatke Odbora za finančno stabilnost iz leta 2012 ⁽²¹⁾ obseg tega sistema leta 2011 znašal 67 000 milijard USD (leta 2002 pa 26 000 milijard USD), kar ustreza 111 % skupnega BDP držav, ki jih je ta odbor preučeval.

4.7 Odbor prav tako meni, da bi bilo koristno, če bi to vprašanje preučili zlasti tudi z vidika dejavnosti sektorja v senci, ne pa dejavnosti subjektov iz tega sektorja, saj sta spremljanje in nadzor takšnih dejavnosti bistvenega pomena za uspeh sprejetih ukrepov.

4.8 EESO je mnenja, da se vprašanje obsega in pristranskosti praks ne nanaša zgolj na bančni sistem v senci. Očitno je, da lahko preobsežni bančni modeli ter premajhna preglednost destabilizirajo gospodarstvo, kar pomeni, da bi morala stroške reševanja institucij, ki so „prevelike ali med seboj preveč povezane, da bi jih pustili propasti“, prevzeti celotna družba.

4.9 EESO ugotavlja, da je za spodbuditev konkurenčnosti in stabilnosti evropske finančne industrije poleg reforme evropskega finančnega sistema dejansko treba preučiti tudi vprašanje velikosti bank, zaradi česar te ne smejo propasti, in sicer z izboljšanjem preglednosti, racionalizacijo obsega dejavnosti velikih koncernov in zmanjšanjem medsebojne odvisnosti znotraj skupin podjetij.

4.10 Zato ocenjuje, da bi morali pri sprejetju nadzornih ukrepov poskrbeti tudi za učinkovito preprečevanje vsakršnega izkrivljanja finančnega sektorja in izvesti strukturne reforme, ter poziva Komisijo, naj pospeši postopke za vzpostavitev enotnega mehanizma za reševanje, pri tem pa upošteva priporočila iz poročila Liikanena ter iz nedavnega poročila odbora Evropskega parlamenta za ekonomske in monetarne zadeve, ki je posvečeno strukturni reformi bančnega sektorja v EU ⁽²²⁾.

4.11 Glede na to, da je bančni sistem v senci, ki je po naravi razpršen, večplasten in izjemno prilagodljiv, težavno in zahtevno nadzorovati, EESO poziva Komisijo, naj čim prej pojasni, ali imajo pristojni nacionalni in evropski nadzorni organi, med drugim tudi enotni nadzorni mehanizem, na voljo ustrezna sredstva, instrumente za nadzor in pristojnosti.

4.12 EESO meni, da so za uspešen nadzor potrebni tudi učinkoviti, odvračilni in sorazmerni predpisi o izvajanju sankcij, pa tudi objavljanje podatkov o višini kazni ter informacij o vseh kršiteljih pravil, hkrati pa opozarja, da fizične in pravne osebe iz tretjih držav ne upoštevajo evropskih predpisov.

4.13 EESO poudarja, da je treba uporabnike finančnih produktov zaščititi pred nepoštenimi poslovnimi praksami, zavajajočimi ali ničvrednimi produkti ali storitvami oziroma pred nepoštenimi pogodbenimi pogoji; ponovno poziva k ustanovitvi evropske agencije za zaščito uporabnikov finančnih storitev, s katero bi izboljšali njihovo varnost in zagotovili preglednost ter poskrbeli za bolj učinkovito reševanje njihovih pritožb.

4.14 Dostopne spletne strani in druga moderna informacijska orodja lahko potrošnikom omogočijo primerjavo in izbor produktov in storitev, kar spodbuja konkurenco in samoregulacijo trga v tem sektorju.

⁽²¹⁾ Odbor za finančno stabilnost, Splošno poročilo o nadzoru bančnega sistema v senci 2012 (*Global Shadow Banking Monitoring Report 2012*).

⁽²²⁾ Dokument 2013/2021(INI).

4.15 EESO poziva Komisijo, naj čim prej pripravi ocene učinkov, da bo mogoče dokončno sprejeti nova pravila v zvezi z likvidnostjo ter izvesti analizo stroškov in koristi glede učinkovitosti in sorazmernosti številnih zakonodajnih besedil, ki so bila sprejeta od začetka finančne krize, s tem pa izvesti splošno oceno vpliva zakonodaje na trgu finančnih produktov v EU.

4.16 EESO tudi opozarja, da je treba ta regulativna prizadevanja dopolniti z naprednim strokovnim znanjem in znanstvenimi raziskavami glede vprašanja zbiranja in izmenjave podatkov. Splošno gledano je poleg tega treba bolj natančno spremljati razvoj subjektov v senci in ugotoviti, katere so njegove koristi za realno gospodarstvo in katere njihove pomanjkljivosti lahko znova povzročijo ranljivosti in sistemska tveganja.

V Bruslju, 10. decembra 2013

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE
