

III

(Pripravljani akti)

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR**513. PLENARNO ZASEDANJE EESO – 20. IN 21. JANUAR 2016**

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi skupnih pravil za listinjenje in vzpostavitvi evropskega okvira za enostavno, pregledno in standardizirano listinjenje ter o spremembah direktiv 2009/65/ES, 2009/138/ES in 2011/61/EU ter uredb (ES) št. 1060/2009 in (EU) št. 648/2012

(COM(2015) 472 final – 2015/0226 (COD))

ter o

predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 575/2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja

(COM(2015) 473 final – 2015/0225 (COD))

(2016/C 082/01)

Poročevalec: Daniel MAREELS

Svet in Evropski parlament sta 27. oktobra 2015 oziroma 14. oktobra 2015 sklenila, da v skladu s členom 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjih dokumentih:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi skupnih pravil za listinjenje in vzpostavitvi evropskega okvira za enostavno, pregledno in standardizirano listinjenje ter o spremembah direktiv 2009/65/ES, 2009/138/ES in 2011/61/EU ter uredb (ES) št. 1060/2009 in (EU) št. 648/2012

(COM(2015) 472 final – 2015/0226 (COD))

ter

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja

(COM(2015) 473 final – 2015/0225 (COD)).

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 16. decembra 2015.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 513. plenarnem zasedanju 20. in 21. januarja 2016 (seja z dne 20. januarja) s 176 glasovi za, enim glasom proti in šestimi vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO pozdravlja predloga o vzpostavitvi sistema za enostavno, pregledno in standardizirano listinjenje (listinjenje STS) ter o prilagoditvi bonitetnih zahtev za kreditne institucije in investicijska podjetja. Ta predloga sodita v širši okvir akcijskega načrta o oblikovanju unije kapitalskih trgov ⁽¹⁾.

1.2 Odbor odobrava dejstvo, da sta bila predloga o listinjenju sprejeta tako hitro in objavljena istočasno kot akcijski načrt o oblikovanju unije kapitalskih trgov. Na tem področju je namreč potrebno čimprejše ukrepanje. To bi moralo omogočiti znatna dodatna sredstva za bančno financiranje, ki je izjemno pomembno predvsem za MSP in gospodinjstva.

1.3 V sedanjem evropskem finančnem sistemu predstavljajo bančna posojila 75 do 80 % skupnega financiranja gospodarstva, v prihodnje pa bodo MSP in gospodinjstva zagotovo v veliki meri odvisna od bančnega financiranja. Z oživitvijo tega trga bi lahko zasebnemu sektorju zagotovili dodaten znesek posojil v višini od 100 do 150 milijard EUR, kar pomeni 1,6-odstotno povečanje posojil za podjetja in gospodinjstva. Poleg tega je Odbor v preteklosti že poudaril pomen listinjenja za MSP, ki imajo pomembno vlogo v evropskem gospodarstvu.

1.4 Odbor meni, da je bančno financiranje neločljivo povezano s tržnim financiranjem, ki se bo nadalje razvilo v okviru unije kapitalskih trgov. Ti dve obliki financiranja si ne bi smeli konkurirati, ampak bi se morali dopolnjevati.

1.5 EESO meni, da je treba zdaj prednost dati celostnemu pristopu. Novi okvir za listinjenje zahteva vzdržen in poglobljen pristop ter vzpostavitev pravičnega in ustreznega ravnovesja. Na vseh ravneh je treba upoštevati vse zastavljene cilje in interese vseh zainteresiranih strani. Pri tem Odbor ceni prizadevanja za stabilnost finančnega sistema in uporabljeni pristop, v skladu s katerim imajo vlagatelji tako pravice kot dolžnosti.

1.6 Nova uredba mora biti dovolj ambiciozna, da bo omogočila ponoven zagon listinjenja. Merila za enostavno, pregledno in standardizirano listinjenje morajo biti realna in izvedljiva za vse banke, tako velike, male kot lokalne, ki delujejo na področju kreditnega financiranja. Listinjenje mora biti privlačno tudi za vlagatelje. Če bo nova uredba uspešna, bo lahko znatno prispevala k izboljšanju financiranja gospodarstva, povečanju naložb in oživljanju rasti. Hkrati je treba jasno opredeliti s tem povezana tveganja in tudi, kdo jih bo moral prevzeti, pri čemer je treba upoštevati celotno verigo od izdajateljev do vlagateljev. Pomembno je, da se prepreči ponavljanje preteklih napak.

1.7 V uredbo je treba vključiti načela varnosti, preglednosti in uveljavljanja (izvrševanja), da se poveča zaupanje v nove trge. Treba je zagotoviti ustrezen razvoj na področju nadzora, tako v okviru ECB kot nacionalnih nadzornih organov, pri tem pa ne smemo zanemariti mednarodne razsežnosti.

1.8 Odbor se glede na kompleksnost in s tem povezana tveganja strinja, da listinjenje ne sme biti dostopno malim vlagateljem in potrošnikom. Meni pa, da je sedanji prostovoljni pristop neustrezen, in poziva, naj se v besedilu uredb izrecno navede uradna prepoved.

1.9 Predvideno je, da se sistem oceni po štirih letih. Odbor bi želel, da se ta ocena izvede prej. Oceno bi bilo primerno izvesti po dveh letih.

1.10 Po mnenju EESO je bistveno, da imajo oblikovalci politik EU osrednjo vlogo v mednarodni in globalni razpravi o listinjenju, da se zaščitijo dosežki na evropski ravni in zagotovi ustrezna uskladitev na mednarodni ravni.

⁽¹⁾ Glej sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z dne 30. septembra 2015 – Akcijski načrt o oblikovanju unije kapitalskih trgov, COM(2015) 468 final; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?qid=1447000363413&uri=CELEX:52015DC0468>.

2. Ozadje

2.1 Junckerjeva komisija je na začetku svojega mandata določila tri **glavne prednostne naloge**, tj. **rast, zaposlovanje in naložbe**.

2.2 Za izpolnitev teh ciljev je Komisija sprejela naložbeni načrt za Evropo, ki vsebuje tri sklope:

— mobilizacija naložb v višini vsaj 315 milijard EUR v treh letih,

— podpiranje naložb v realni sektor,

— **oblikovanje naložbam prijaznega okolja** ⁽²⁾.

2.3 Komisija v **akcijskem načrtu o oblikovanju unije kapitalskih trgov** z dne 30. septembra 2015 predlaga, da se mobilizira kapital v Evropi in oblikuje pravi notni kapitalski trg, hkrati pa tudi uresniči eden najpomembnejših elementov tretjega sklopa naložbenega načrta do leta 2019.

2.4 Hkrati z akcijskim načrtom je Komisija predstavila tudi predloge o **listinjenju** ⁽³⁾. Predlogi so vključeni v zakonodajni sveženj, **ki vsebuje dva predloga uredb**, ki obravnavata različne vidike:

2.4.1 predlog uredbe o listinjenju, katerega namen je predvsem oblikovanje skupnega vsebinskega okvira za listinjenje za vse udeležence na tem trgu in opredelitev podskupine poslov, ki izpolnjujejo določena merila primernosti, tj. **enostavnega, preglednega in standardiziranega listinjenja** oziroma **listinjenja STS** ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾, ter

2.4.2 predlog o spremembi zakonodajnega okvira za listinjenje v pravu Unije, zlasti kar zadeva **kapitalske zahteve za kreditne institucije in investicijska podjetja**, katerega namen je, da se za enostavno, pregledno in standardizirano listinjenje določi regulativna obravnava, ki bo bolj upoštevala tveganja ⁽⁶⁾, da se tako ustrezno upoštevajo posebne značilnosti listinjenja STS.

2.4.3 Prvi predlog vsebuje ne samo določeno število določb, ki se uporabljajo za vse vrste listinjenja, ampak vzpostavlja tudi okvir za **enostavno, pregledno in standardizirano listinjenje**. Listinjenje STS se tako nanaša na postopek, s katerim se listinjenje strukturira, in ne na temeljno kreditno kakovost zadevnih sredstev.

2.4.4 Drugi predlog dopolnjuje prvi predlog in se nanaša na **bonitetno obravnavo** listinjenja, ki v večji meri upošteva posebnosti teh trgov. Predlog določa predvsem kapitalske zahteve za pozicije v listinjenju, vključuje pa tudi obravnavo enostavnih, preglednih in standardiziranih listinjenj, ki bolj upošteva tveganja.

3. Ugotovitve

3.1 EESO odobrava, da sta bila predloga o listinjenju objavljena istočasno kot akcijski načrt o oblikovanju unije kapitalskih trgov. Zdaj je treba čim prej sprejeti potrebne ukrepe. Evropska gospodarstva so namreč še vedno v veliki meri odvisna od bančnega financiranja. V evropskem finančnem sistemu predstavljajo bančna posojila 75 do 80 % skupnega financiranja gospodarstva ⁽⁷⁾. Odbor meni, da sta bančno in tržno financiranje povezana in bi se morala dopolnjevati.

⁽²⁾ Glej spletno stran Evropske komisije http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index_sl.htm.

⁽³⁾ V predlogu uredbe (uvodna izjava 1) je listinjenje opredeljeno tako: listinjenje je transakcija, ki omogoča kreditodajalcu, ki je običajno kreditna institucija, da refinancira sklop posojil ali izpostavljenosti, kot so krediti za nepremičnine, zakup avtomobilov, potrošniški krediti ali kreditne kartice, tako da jih preoblikuje v vrednostne papirje, s katerimi se trguje. Kreditodajalec posojila v svojem portfelju združi v skupine, jih preoblikuje ter jih razvrsti glede na različne kategorije tveganja za različne investitorje, s čimer investitorjem omogoči dostop do naložb v posojila in druge izpostavljenosti, do katerih običajno ne bi imeli neposrednega dostopa. Donos za investitorje ustvarjajo denarni tokovi iz naslova osnovnih kreditov.

⁽⁴⁾ Predlog uredbe o listinjenju (glej opombo 3).

⁽⁵⁾ STS je okrajšava za angleški izraz „simple, transparent and standardised securitisations“.

⁽⁶⁾ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja. Glej <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015PC0473&qid=1445963164202&from=SL>.

⁽⁷⁾ Glej *Bank deleveraging, the move from bank to market-based financing, and SME financing* (Razdolževanje bank, preusmeritev iz bančnega financiranja v tržno financiranje in financiranje MSP), OECD 2012; http://www.oecd.org/finance/financial-markets/Bank_deleveraging-Wehinger.pdf.

3.2 Poleg tega je raven naložb še vedno precej nižja od ravni pred finančno in gospodarsko krizo. Medtem ko sta bila bruto domači proizvod (BDP) in zasebna potrošnja v EU v drugem četrtletju leta 2014 približno na enaki ravni kot v letu 2007, so bile skupne naložbe za približno 15 % pod ravno naložb v letu 2007⁽⁸⁾.

3.3 Odbor je v preteklosti že poudaril pomen listinjenja, zlasti za MSP, ki so še vedno močno odvisna od bančnega financiranja⁽⁹⁾. MSP imajo pomembno vlogo v evropskem gospodarstvu, saj predstavljajo 98 % vseh podjetij v Evropi, zagotavljajo več kot 67 % delovnih mest v zasebnem sektorju in ustvarijo 58 % bruto dodane vrednosti, ki jo ustvarijo vsa podjetja v EU⁽¹⁰⁾.

3.4 Poleg tega so v nasprotju z listinjenji, ki se nanašajo na nepremičnine in jih finančna kriza skoraj ni prizadela, listinjena posojil MSP trenutno precej omejena. Tako MSP predstavljajo samo 8 % trga listinjenja v primerjavi z RMBS⁽¹¹⁾, ki predstavljajo 58 % trga. Odbor zato meni, da je treba v strategiji za oblikovanje unije kapitalskih trgov poseben poudarek nameniti listinjenjem, povezanim z MSP.

3.5 Bistveno je zagotoviti ponoven zagon trga listinjenja, zlasti segmenta MSP. V naložbenem načrtu za Evropo je oblikovanje vzdržnega trga za kakovostno listinjenje opredeljeno kot eno od petih področij, na katerih je potrebno kratkoročno ukrepanje. Če bi bile povprečne ravni izdaj na trgu listinjenja primerljive s tistimi iz obdobja pred krizo in bi kreditne institucije uporabljale nove izdaje za zagotavljanje novih kreditov, bi dodatni krediti zasebnemu sektorju znašali 100 do 150 milijard EUR. To bi pomenilo 1,6-odstotno povečanje kreditov za podjetja in gospodinjstva v EU⁽¹²⁾.

3.6 EESO se je že zavzel za ponoven zagon tega trga, vendar le pod določenimi pogoji. Da ne bi ponavljali napak, ki so jih v preteklosti storile Združene države, Odbor predlaga, da se sprejmejo jasni predpisi glede uporabe listinjenja⁽¹³⁾. Prav tako meni, da je za vzdržen visokokakovosten trg listinjenja treba spodbujati temeljne strukture s kratkimi posredniškimi verigami, ki neposredno povezujejo posojilojemalce in varčevalce⁽¹⁴⁾.

3.7 Odbor meni, da je treba zdaj sprejeti celosten, vzdržen in poglobljen pristop, upoštevati vse zastavljene cilje in interese vseh zainteresiranih strani ter si prizadevati za pravično in ustrezno ravnovesje med vsemi temi dejavniki. Vsi ukrepi morajo imeti pozitiven učinek na financiranje gospodarstva (glej zgoraj), stabilnost finančnega sistema in interese vlagateljev.

3.8 Po mnenju Odbora je za uresničitev te pobude uredba dobra izbira, če je njen cilj oblikovanje pravega enotnega trga. Predpisi morajo biti dovolj ambiciozni in privlačni za vlagatelje, da bodo lahko imeli pozitivne učinke v praksi.

3.9 Odbor ceni prizadevanja za stabilnost finančnega sistema in s tem povezan potencial. Predlogi tako predvidevajo vrsto obveznosti na področju preglednosti in omogočajo večjo in bolj učinkovito porazdelitev tveganj med več akterji, tako znotraj kot zunaj finančnega sektorja.

3.10 Odbor tem obveznostim glede preglednosti namenja veliko pozornost, saj je ravno pomanjkanje preglednosti in standardizacije ena od glavnih ovir za vzpostavitev trga listinjenja. Zato meni, da sta osnovno načelo razlikovanja med različnimi kategorijami listinjenih produktov ter uvedba enostavnih, preglednih in standardiziranih produktov ustrezen način za povečanje zaupanja vlagateljev in ponoven zagon trga.

3.11 Z zahtevo po zadržanju tveganja se akterje, ki te posle izvajajo, obveže, da sami prevzamejo zgolj minimalno raven tveganja v portfelju. Odbor zato meni, da je to ustrezno splošno načelo. Opozarja tudi, da ni mogoče ponovno pojavljanje modelov „odobri in razdeli“.

⁽⁸⁾ Informativni list št. 1 – Zakaj EU potrebuje načrt naložb?, skupni dokument Evropske komisije in EIB. Glej http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/factsheet1-why_sl.pdf.

⁽⁹⁾ Glej informativno poročilo *Dostop MSP do financiranja* (EESC-2014-06006-00-01-RI-TRA), točka 1.2.5, in mnenje *Financiranje podjetij in iskanje alternativnih mehanizmov financiranja* (UL C 451, 16.12.2014, str. 20), točka 1.5.

⁽¹⁰⁾ Letno poročilo o evropskih MSP 2013/2014, omenjeno v informativnem poročilu *Dostop MSP do financiranja* (EESC-2014-06006-00-01-RI-TRA).

⁽¹¹⁾ Residential Mortgage-Backed Securities (finančni instrument, zavarovan s stanovanjsko hipoteko).

⁽¹²⁾ Predlog uredbe o listinjenju.

⁽¹³⁾ Glej mnenje EESO o dolgoročnem financiranju – nadaljnji ukrepi (UL C 451, 16.12.2014, str. 91), točka 3.3.2.

⁽¹⁴⁾ Glej mnenje EESO o zeleni knjigi o oblikovanju unije kapitalskih trgov (UL C 383, 17.11.2015, str. 64), točka 3.9.

3.12 Vlagatelji imajo pravice in dolžnosti. Tisti, ki sredstva vlagajo, da bi imeli dobiček, imajo dolžnost skrbnega ravnanja v zvezi z listinjenji, v katera vlagajo. Če bi namesto tega to dolžnost naložili nadzornim organom in javnim oblastem, bi to lahko povzročilo, da bi morali preučevati neprijetno vprašanje moralnega tveganja.

3.13 Posli in trgi listinjenja so lahko v nekaterih primerih povezani s tveganji, kot se je pokazalo v bližnji preteklosti, ko so bile storjene nekatere napake. Zdaj je treba poskrbeti, da se v okviru ponovnega zagona trga listinjenja, za katerega si prizadevamo, pretekle napake ne bodo ponavljale, kar je izrecno navedla tudi Komisija v naložbenem načrtu, objavljenem konec leta 2014. V novem okolju je treba jasno opredeliti s tem povezano tveganje in akterje, ki morajo to tveganje prevzeti. Z uskladitvijo standardov na področju poročanja, zagotavljanjem bolj strukturiranih podatkov in uporabo standardnih modelov bo mogoče povečati zaupanje vlagateljev in izboljšati oceno tveganja. To bi moralo skupaj z boljšo kakovostjo podatkov prispevati k temu, da posredovanje zunanjih bonitetnih agencij sploh ne bi bilo več potrebno.

3.14 V novo uredbo je treba vključiti načela varnosti, preglednosti in uveljavljanja (izvrševanja), s čimer bi prispevali tudi k povečanju zaupanja v nove trge. Treba je zagotoviti ustrezen razvoj na področju nadzora, pri tem pa ne smemo zanemariti mednarodne razsežnosti.

3.15 EESO pozdravlja tudi načelo, v skladu s katerim so ti posli in trgi namenjeni zgolj poklicnim in institucionalnim vlagateljem, bankam in drugim dolgoročnim vlagateljem. V predlogih uredb je predstavljeno stališče, da mali vlagatelji in potrošniki ne smejo imeti dostopa do tega trga. Glede na kompleksnost tega vprašanja in s tem povezanimi tveganji je to pravi pristop, vendar pa Odbor poziva, naj se ta prepoved formalno vključi v besedilo uredb.

3.16 Odbor se dobro zaveda, da se ti predlogi omejujejo na spodbujanje uskladitve več ključnih elementov na trgu listinjenja, ni pa predvideno dodatno dopolnilno usklajevanje postopkov in praks na teh trgih, ki sledi potrebam trga. Vsem prizadevanjem na tem področju je treba nameniti pozornost, jih spremljati in ocenjevati.

3.17 Kar zadeva predvideno oceno po štirih letih od začetka veljavnosti te pobude, se EESO zavzema za skrajšanje tega roka na dve leti, da se zagotovi čim večji uspeh tega projekta.

3.18 Poleg tega morajo imeti oblikovalci politik EU osrednjo vlogo v razpravah, ki potekajo na mednarodni ravni, predvsem v razpravah Baselskega odbora ⁽¹⁵⁾ o oblikovanju pravnega okvira za enostavno, pregledno in standardizirano listinjenje, da se zagotovi ustrezna uskladitev na mednarodni ravni.

V Bruslju, 20. januarja 2016

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Georges DASSIS

⁽¹⁵⁾ Posvetovanje Baselskega odbora za bančni nadzor in Mednarodnega združenja nadzornikov trga vrednostnih papirjev o merilih za opredelitev enostavnega, preglednega in primerljivega listinjenja, ki je potekalo od 11. decembra 2014 do 13. februarja 2015.