

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Evropski centralni banki – Reguliranje finančnih storitev za trajnostno rast**

COM(2010) 301 konč.

(2011/C 107/04)

Poročevalec: **g. IOZIA**

Evropska komisija je 2. junija 2010 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, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Evropski centralni banki – Reguliranje finančnih storitev za trajnostno rast*

COM(2010) 301 konč.

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela dne 1. februarja 2011.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 469. plenarnem zasedanju 16. in 17. februarja 2011 (seja dne 16. februarja) s 164 glasovi za in 1 vzdržanim glasom.

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 „Za nadzor bančnega sektorja je treba narediti veliko več. Imamo lahko najboljša pravila na svetu, vendar je vse zaman, če ne nadzorujemo njihovega izvajanja.“<sup>(1)</sup>

1.2 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja sporočilo Komisije in v novi ureditvi finančnih trgov vidi nepogrešljiv instrument za ponovno vzpostavitev trajnostnega gospodarstva.

1.3 EESO meni, da se tem težavam namenja čedalje manj pozornosti, da države različno dojemajo nujnost sprejema predlaganih ukrepov in da je videti, da to ni več skupna prednostna naloga.

1.4 EESO ponavlja in poudarja pomen okrepitve prizadevanj, da se doseže mednarodni dogovor. Predvsem pa meni, da je nujno in bistvenega pomena hitro in pozitivno zaključiti postopek, ki so ga začele evropske institucije, pri čemer se ta postopek ne sme podrediti okviru mednarodnih dogovorov, za katere smo žal lahko tudi v zadnjem času ugotovili, da ne bodo tako kmalu doseženi.

1.5 EESO zavzema pozitivno stališče o predlaganih ukrepih in z nestrpnostjo pričakuje tiste, ki so v pripravi za dokončno sprejetje, kot je na primer načrtovana revizija direktive MiFID – pomembna za zagotavljanje trdnosti in preglednosti trgov ter utrditev zaupanja vlagateljev, in o katerih bo v doglednem času podal svoje stališče.

1.6 EESO podpira prizadevanja Komisije, da bi zaključila zakonodajni postopek. Komisija bi lahko EESO zaupala odgovornost za spodbujanje obravnavanih predlogov in naknadnih osnutkov predpisov v okviru družbenih in gospodarskih organizacij ter potrošniških organizacij na področju finančnih storitev, ki delujejo na nacionalni ravni.

1.7 ZDA so s sprejetjem *Dodd Frank*-ovega zakona, ki ureja ameriške finančne trge, dale pomembno spodbudo in postavile temelje za močnejše zблиževanje na globalni ravni. Ta zakonski akt številna vprašanja obravnava samo z ureditvenim okvirjem, končno obliko predpisov pa prepušča pristojnim organom ali naknadni dodelavi, medtem ko so v primeru Evropske komisije predpisi podrobno razdelani. V končni fazi bi morala oba pristopa doseči iste cilje.

1.8 EESO pozdravlja nekatere inovativne odločitve v ureditvi ZDA in predlaga Komisiji, naj opravi poglobljeno študijo predloga za ustanovitev organa za varstvo potrošnikov na področju finančnih storitev. Hkrati meni, da bi bilo treba razmisliti o možnosti da bi takemu organu dodelili več avtonomnosti.

1.9 Zanimive in vredne razmisleka so tudi odločitve z druge strani Atlantika o tem, kako ravnati s finančnimi institucijami, ki so prevelike, da bi jih lahko pustili propasti („*too big to fail*“), hkrati pa odpirajo vprašanje moralnega hazarda pri upravljanju s tveganji. EESO Komisijo poziva, naj pozorno preuči možnost sprejetja podobnih ukrepov, ki dajejo vtis odločnosti in bodo odvrčali od nepremišljenega in preveč tveganega ravnanja nekaterih direktorjev finančnih institucij, in ki lahko pomagajo izboljšati obvladovanje tveganj v finančnih institucijah.

<sup>(1)</sup> Dominique Strauss-Kahn, Agadir, 1. november 2010.

1.10 Revizija zakonodaje bi morala biti zaključena do konca leta 2011 in zakonodaja bi morala postati v celoti operativna z letom 2013. To bo mogoče, če ne bodo nastopile težave in če bodo vsi spoštovali časovni načrt. Vendar pa ima EESO pomisleke in ga skrbi, da se to ne bo zgodilo. Komisija bi morala ponovno pozvati Parlament in Svet, naj uporabita *skrajšani postopek* pri vseh aktih, povezanih z ureditvijo finančnih trgov. Finančna kriza je nastopila leta 2007 in že takrat se je pokazala potreba po resnem reguliranju trgov. Od tedaj je izpuhtelo več kot dva tisoč milijard dolarjev, propadla so številna podjetja in izgubljenih je bilo vsaj trideset milijonov delovnih mest, po besedah direktorja MDS pa lahko v kratkem pride do izgube dodatnih 400 milijonov. Samo v finančnem sektorju je delo izgubilo vsaj 500 000 ljudi po vsem svetu. Odpuščanja v drugih sektorjih se nadaljujejo in se bodo še nadaljevala.

1.11 EESO poziva k sprejetju trdne, celovite, učinkovite in uravnotežene zakonodaje. Da bi se izognili negativnim posledicam, EESO priporoča izvedbo temeljite analize skupnega učinka regulativnih pobud na finančni sistem in kapitalski trg. Stabilen in učinkovit sistem bi moral spodbujati finančno stabilnost in likvidnost realnega gospodarstva.

1.12 Civilna družba na evropski in nacionalni ravni mora še naprej pritiskati na oblasti in javne organe, da hitro sprejmejo nove predpise na finančnem področju. Komisija bi lahko EESO zaupala nalogo, da prevzame pobudo in v državah članicah zagovarja potrebo po sprejetju hitrih in celovitih odločitev na področju regulacije finančnih trgov, prek javnih pobud na terenu, ki bi vključevale socialne in ekonomske akterje ter potrošniške organizacije na področju finančnih storitev.

## 2. Sporočilo Komisije

2.1 V sporočilu *Reguliranje finančnih storitev za trajnostno rast* Komisija predstavlja dosežene cilje in časovni načrt za prihodnje zakonodajne pobude z navedbo štirih glavnih načel, na katerih temelji njena dejavnost: preglednost, učinkovit nadzor, večja odpornost in finančna stabilnost ter varstvo potrošnikov.

2.2 „Pogoj za trajnostno rast je varnejši, trdnjši, preglednejši in odgovornejši finančni sistem, ki deluje v korist gospodarstva in družbe kot celote ter lahko financira realno gospodarstvo. Je bistveno dopolnilo prizadevanj Evrope za konsolidacijo javnih financ in izvajanje strukturnih reform, ki bodo prispevala k močnemu gospodarstvu v prihodnosti“. To so vodilna načela zakonodajnega dela Komisije.

2.3 Komisija v tem dokumentu navaja sprejete ukrepe, ki so od velike krize septembra 2008 naprej pomagali pri pripravi novega in skladnega zakonodajnega okvira.

2.4 Že novembra 2008 je bila ustanovljena skupina pod vodstvom Jacquesa de Larosièra in sprejete so bile nekatere

nujne pobude, na primer revizija direktive o kapitalskih zahtevah in direktive o sistemih zajamčenih vlog. Sprejeta je bila tudi uredba o bonitetnih agencijah in predloženi sta bili dve priporočili o politiki prejemkov.

2.5 Po predlogih iz poročila skupine je Komisija sprejela vrsto predlogov, od katerih so številni še v fazi razprave v političnih institucijah Unije, Svetu in Parlamentu.

2.6 Komisija si prizadeva za usklajeno politično zavezo, da bi do konca leta 2012 zaključili postopke pri vseh predlaganih predpisih in jih tudi prenesli v nacionalne zakonodaje.

## 3. Ugotovitve Odbora

3.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) je v številnih mnenjih izrazil svoje stališče glede ukrepov, ki jih namerava sprejeti Komisija, začevši s svežnjem, ki ga je predlagala de Larosièrjeva skupina, in o posameznih ukrepih, ki so sledili.

3.2 V več primerih so bili predlogi in pripombe Odbora sprejeti in končni rezultat, ki iz tega izhaja, se zdi primeren in zadosten. Pa bo vse to dovolj za vrnitev zaupanja v trge in nadzorne institucije ter v javne organe, ki so v preteklosti na kakršen koli način podpirali skrajno liberalne modele v prepričanju, da se bo trg samoregiral? Ta iluzija je poleg večine držav članic prevarala tudi pomembne predstavnike Evropske komisije. Trgi imajo prirojeno nagnjenje k neracionalnim nihanjem, ki se raztezajo od izogibanja tveganjem do naklonjenosti tveganjem. Zajezitev teh nihanj, ne da bi uničili trge, ni lahka naloga.

3.3 Komisija s tem sporočilom posredno priznava pretekle napake, in sicer tiste, na katere je EESO sproti opozarjal, ter zastavlja dober in vsebinsko celovit načrt, s katerim namerava obnoviti zakonsko ureditev nadzora, stabilnosti in preglednosti trga. To delo je pomembno in Odbor se strinja, da je doslej opravljeno delo kakovostno.

3.4 Evropski parlament je precej pripomogel h krepitvi in izboljšanju predlaganih besedil, pri čemer je včasih zagovarjal enake spremembe, kot jih je predlagal Odbor, s čimer je bilo omogočeno sprejetje uredb in direktiv, ki so videti učinkovite in dosledne.

3.5 V fazi izvajanja pa je zaznati nekaj težav. Tako je na primer pri organu EIOPA (Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine), ki nadzoruje zavarovalniški trg ter pokojninske sklade, temeljnega pomena zagotoviti priznanje in varovanje posebnosti teh dveh sektorjev, zlasti pa je nujno sektorju dodatnega zavarovanja zagotoviti enak status kot sektorju zavarovanja.

3.6 Svet je nepričakovano odigral manj pozitivno vlogo s tem, da je Komisiji naložil obveznost, da ponovno prouči nekatere dobre predloge, kot v primeru nadzornih organov. Kompromis, dosežen s pomočjo Parlamenta in Komisije, pa je bil kljub vsemu dober, čeprav bi to lahko opravili bolje in hitreje, brez navzkrižnih vetov na posamezne določbe.

3.7 Vendar, ali je bilo storjeno vse, kar je bilo treba, in v primernem času?

3.8 Odgovor ZDA na pozive najšibkejšega člena trga, to je potrošnikov, k regulaciji in varstvu z *Dodd-Frank*-ovim zakonom<sup>(2)</sup>, sprejetim 21. julija 2010, je videti celovitejši in hitrejši. Seveda je treba upoštevati, da je proces odločanja v Evropi počasnejši in da evropski predpisi podrobno obravnavajo posamezne vidike, medtem ko zakonski akt ZDA vzpostavlja okvir za naknadne zakone in predpise. Pomembno je, da procesi napredujejo uravnoteženo in z enakomerno hitrostjo, da bi tako zagotovili organski pristop k novi ureditvi.

3.9 EESO namerava pri analizi predlogov Komisije primerjati oba načina ureditve, pretehtati različne odgovore na posamezna vprašanja in ugotoviti, ali bi bilo smotrno nekatere vidike zakonodaje, sprejete v ZDA, vključiti v naše predpise.

3.10 Primer, ki ga je vredno preučiti, je ustanovitev zveznega organa za varstvo potrošnikov (*Bureau of Consumer Financial Protection*). EESO poziva Komisijo, naj temeljito preuči možnost vzpostavitve podobnega organa v evropskem pravnem sistemu.

3.10.1 Organ, predviden v ZDA, je umeščen v okvir *Federal Reserve* (centralne banke ZDA) in ima obsežna pooblastila, ki pokrivajo večji del funkcij, ki so jih pred tem že opravljali drugi regulativni organi (*regulators*) v skladu z zakonodajo, ki ureja varstvo potrošnikov. Organ bo imel izključna pooblastila za nadzor izvajanja predpisov v zvezi z dejavnostmi, ki jih opravljajo posredniki, katerih aktiva presega 10 milijard dolarjev, v primeru posrednikov, katerih aktiva je manjša od 10 milijard pa bo imel deljena pooblastila z drugimi nadzornimi organi.

3.10.2 EESO meni, da je treba proučiti zlasti naslednja vprašanja:

— v ZDA se organ (*Bureau*) nahaja v okviru *Federal Reserve*. To je sicer mogoče utemeljiti s potrebo po omejitvi upravnih stroškov organa, lahko pa vpliva na njegovo avtonomnost in neodvisnost. EESO zato meni, da bi bilo treba preučiti, ali bi bilo bolje, da ima takšen organ večjo avtonomnost;

— pooblastila organa bi lahko bila v nekaterih okoliščinah v navzkrižju s pooblastili organa za nadzor finančnih posred-

nikov. Treba je vnaprej določiti hierarhijo prednostnih nalog, ki bo pomagala razreševati morebitne spore, ob upoštevanju, da je kljub temu, da je stabilnost posrednikov in trgov primarnega pomena, izjemno pomembno tudi varstvo malih vlagateljev. Potreba po varstvu vlagateljev ne more biti podrejena nobenemu drugemu načelu. Rast se lahko namreč opredeli kot trajnostna samo, če so potrebe in varstvo najšibkejših posameznikov postavljene v osrčje sistema;

— osredotočiti se je treba na finančne storitve in produkte, ne samo na finančne institucije. Organ mora imeti pristojnost, da lahko posreduje vedno, ko se finančne storitve ali produkti ponujajo javnosti, tudi takrat, ko v njih ne sodelujejo zlasti finančni posredniki, za katere se že uporabljajo tudi druge oblike nadzora.

3.11 Še eno pomembno vprašanje, ki ga je treba pretehtati, so predpisi za preprečevanje moralnega hazarda finančnih institucij, za katere velja, da so prevelike, da bi jih lahko pustili propasti (*„too big to fail“*). Rešitve ameriškega zakonodajalca na tem področju so odločne in daljnosežne: možnost preventivnega posega z odreditvijo prodaje delov podjetja, da se preprečijo sistemska tveganja, ter obveznost priprave načrta razpustitve konglomeratov, ki opravljajo različne dejavnosti ali so tako veliki, da je vsakršen poseg problematičen. Predvideno je, da bi take ukrepe uvedli tudi za povezane družbe s sedežem v drugih državah, s čimer bi vplivali na dejavnost nekaterih pomembnih akterjev s sedežem v EU.

3.11.1 Ustanovitev Evropskega odbora za sistemska tveganja (*European Systemic Risk Board*, ESRB) je korak v to smer. Omejevanje moči velikih skupin je koristno s številnih vidikov. Poleg tega, da zmanjšuje sistemska tveganja, saj dopušča propad slabo upravljanih bank, bi prispevalo h konkurenci, ki pa bi morala prispevati k obvladovanju obrestnih mer in s tem poskrbeti za strankam dostopnejše kredite. Te zamisli so bile znane že v preteklosti in bi jih morali regulativni organi nedvomno bolj upoštevati, zlasti glede na posebnosti finančnega poslovanja, ki nima niti fizičnih omejitev, kakor jih imajo druga področja.

3.11.2 Čeprav je velikost eden od najpomembnejših vidikov, je treba upoštevati tudi, da sistemski pomen posrednika ni odvisen samo od njegove velikosti, ampak tudi od funkcij, ki jih opravlja v okviru sistema, od njegove zamenljivosti in od stopnje medsebojne povezanosti skupine na nacionalni in mednarodni ravni. Nekateri posredniki bi lahko ne glede na svojo čezmerno velikost propadli sočasno, ker so izpostavljeni istim tveganjem.

(<sup>2</sup>) Pub.L. 111-203, H.R. 4173

3.11.3 EESO poudarja, da je treba sprejeti uravnotežen pristop k finančni regulaciji. Hkrati opozarja, da strožja ureditev finančnih institucij na dolgi rok prinaša znatne koristi v obliki finančne stabilnosti, gospodarske rasti in učinkovitosti realnega gospodarstva.

3.12 Med ukrepi v novi ameriški finančni ureditvi so mehanizem zgodnjega opozarjanja na velika sistemska tveganja, regulacija nebančnega sistema, ustanovitev sveta za finančno stabilnost, učinkovita zakonodaja za bonitetne agencije, ukrepi za preglednost in verodostojnost nestandardnih instrumentov, vključno s trgi OTC, ter listinjenje prek vrednostnih papirjev, zavarovanih s premoženjem (ABS), in hedge skladov.

Prvi korak Evropske unije je bil odziv na krizo in zavzemanje za mednarodno usklajevanje, kar je temeljni pogoj za zagotovitev enakih pogojev na mednarodni ravni.

3.13 Treba se je vprašati, ali se oblasti v različnih državah odzivajo na podoben in usklajen način, glede na dejstvo, da je eno največjih težav povzročila neusklajenost predpisov na različnih finančnih trgih.

3.14 Evropa se mora izogniti kakršnemu koli odlašanju zaključka procesa reform, ki bi morale biti prenesene v nacionalne zakonodaje z letom 2013, da ne kaznuje podjetij in evropskega finančnega sistema, ki ga mednarodni vlagatelji dojemajo kot slabo vodenega zaradi razlik med državami članicami in neučinkovitosti zakonodajnega modela.

3.15 Kljub prizadevanjem Komisije za enotno zakonsko ureditev notranjega trga, močni gospodarski in politični interesi vedno bolj otežujejo oblikovanje učinkovitega in trdnega evropskega nadzornega sistema.

3.16 EESO je poleg tega v zadnjem času poudaril potrebo po hitri okrepitvi pravnega in zakonodajnega okvira ter podpira prizadevanja Komisije na tem področju. Civilna družba na evropski in nacionalni ravni mora še naprej pritiskati na oblasti in javne organe, da hitro sprejmejo nove predpise na finančnem področju. EESO mora odigrati zelo pomembno vlogo, neposredno in prek organizacij svojih članov, ki bi morale spodbujati resno in z informacijami podprto razpravo v državah članicah. Prihodnost novega trajnostnega gospodarstva in finančnih trgov, usmerjenih v uravnotežen razvoj in trajnostno rast, bo v največji

meri odvisna od kakovosti ureditve finančnih trgov. Potrebni so boljši in trdnejši predpisi, da bi trg ponovno uvedel poslovno etiko, ki bo narekovala njegova ravnanja.

#### 4. Posebne ugotovitve

4.1 Sporočilo o sodelovanju akterjev v procesu ocenjevanja učinkov in sprejetih ukrepov ne pove ničesar drugega kakor samo, da se ta proces izvaja. Kdo pa so akterji? Če gre za običajno elektronsko posvetovanje, v katerega sta nedvomno vključena industrija in takšna ali drugačna strokovna skupina (ki jo po pravilu imenuje finančni sistem), predstavniki delavcev in potrošnikov pa imajo zgolj obrobno vlogo, potem ni pravega ravnotežja med različnimi interesi, ki morajo biti prisotni od samega začetka izvajanja reformnih dejavnosti.

4.2 EESO poziva Komisijo, naj večjo pozornost nameni civilni družbi in njenemu dejanskemu vključevanju. EESO poziva Komisijo, naj učinkoviteje uporabi svoje zmogljivosti za večje mednarodno usklajevanje demokratičnih ustanov vseh držav članic EU. Potreben je resen program, ki bo primerno financiran, da bi tako vključili evropske državljane in jih obveščali tudi o nekaterih problematičnih, vendar nujnih spremembah.

4.3 Skupni učinki različnih zakonodajnih pobud niso jasno izkazani, tudi zato, ker ukrepi niso obravnavani celovito, nekatere (Basel 3, prihodnji mednarodni računovodski standardi) pa bodo sprejemali tretji organi, na primer Baselski odbor in IASB<sup>(3)</sup>.

4.4 EESO poziva k sprejetju trdne, celovite, učinkovite in uravnotežene zakonodaje. Da bi se izognili negativnim posledicam, EESO priporoča izvedbo temeljite analize skupnega učinka regulativnih pobud na finančni sistem in kapitalski trg. Stabilen in učinkovit sistem bi moral spodbujati finančno stabilnost in likvidnost realnega gospodarstva. Komisija se bo morala spopasti s težko nalogo v okviru celovite prenove celotne arhitekture regulacije trgov, in sicer poiskati najboljše ravnotežje med previdnostnimi ukrepi, povečanjem kapitalskih zahtev, boljšim kritjem in razvrščanjem tveganj ter gospodarskim razvojem. To bo morala storiti v okoliščinah, ko finančno in gospodarsko krizo resno poglobljajo ukrepi za konsolidacijo javnih proračunov.

4.5 EESO poziva Komisijo, naj okrepi prizadevanja za uskladitev z organi glavnih držav, predvsem z državami skupine G20.

<sup>(3)</sup> Odbor za mednarodne računovodske standarde.

4.6 Na razpravo in odobritev čaka trideset novih zakonodajnih predlogov; po mnenju Komisije naj bi se to zgodilo do konca prihodnjega leta, v delovni načrt Parlamenta pa še niso uvrščeni. EESO je zelo zaskrbljen in ne verjame, da bi bil lahko program dejansko izpolnjen. Naslednji predsedstvi Unije bosta imeli zelo težko nalogo, pri čemer pa vloga predsednika Unije, ki bi morala zagotavljati neprekinjenost in učinkovitost ukrepov, še ni zaživela. Komisija bi morala ponovno pozvati Evropski parlament in Svet, naj uporabita *skrajšani postopek* pri vseh ukrepih v zvezi z regulacijo finančnih trgov, ki jih že predolgo pričakujemo.

4.7 EESO je pripravljen podpreti Komisijo v tem procesu in prispevati k boljši regulaciji s svojimi mnenji in z nenehnim in neposrednim posvetovanjem. Komisija bi lahko EESO zaupala nalogo, da prevzame pobudo in v državah članicah zagovarja

potrebo po sprejetju hitrih in celovitih odločitev na področju regulacije finančnih trgov, prek javnih pobud na terenu, ki bi vključevale socialne in ekonomske akterje ter potrošniške organizacije na področju finančnih storitev. EESO lahko skupaj z mrežo nacionalnih in mednarodnih ekonomsko-socialnih svetov veliko pripomore k pozitivnemu izidu procesa z ukrepi, katerih namen je:

- nenehno opozarjati na problem,
- okrepiti evropsko in mednarodno usklajevanje,
- razširjati predloge, o katerih se razpravlja na evropski ravni,
- prispevati z izkušnjami in znanjem.

V Bruslju, 16. februarja 2011

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Staffan NILSSON

---