

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Poziv k predložitvi dokazov: regulativni okvir EU za finančne storitve

(COM(2016) 855 final)

(2017/C 209/07)

Poročevalka: **Milena ANGELOVA**

Zaprosilo	Komisija, 23.11. 2016
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	8. 3. 2017
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	29. 3. 2017
Plenarno zasedanje št.	524
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	226/4/5

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja prvi poziv k predložitvi dokazov, ki je inovativno, informativno in uporabno orodje za ocenjevanje vpliva zakonodajnih pobud na ravni EU, ter upa, da bo v prihodnje postal običajna praksa.

1.2 EESO podpira sklep poziva k predložitvi dokazov, v katerem je izpostavljeno, da na splošno temeljnih načel nedavnih finančnih reform ni mogoče izpodbijati ter da so nova pravila povečala stabilnost in odpornost finančnega sistema. Poudarja, da je regulativni okvir EU za finančne storitve pomemben za pospešitev dokončnega oblikovanja unije kapitalskih trgov.

1.3 Kar zadeva sorazmernost, EESO pozdravlja pristop umeščanja reforme v okvir širšega cilja, ki je bolje uravnotežiti cilja finančne stabilnosti in rasti. Poziva države članice, naj pri prenosu pravil EU ne nalagajo nepotrebnih bremen in omejitev. Zakonodajalca EU in nacionalne zakonodajalce opozarja, da je treba načrtovati razumne roke za začetek veljavnosti in uporabe nove zakonodaje, da bi vsem deležnikom omogočili, da se prilagodijo.

1.4 EESO priporoča, da se – zlasti pri regulativnem okviru za finančne storitve – vidiki prenosa, glede katerih imajo države članice diskrecijsko pravico, natančno spremljajo in da se vzpostavi ustrezen nadzor nad izvajanjem, da bi zagotovili enake konkurenčne pogoje in spodbujali nadaljnji razvoj unije kapitalskih trgov.

1.5 EESO se strinja, da je treba posebno pozornost nameniti bankam, saj zagotavljajo pomembne storitve splošnega pomena za vse prebivalstvo ter so glavni vir financiranja malih in srednjih podjetij. V finančnem sistemu EU prevladujejo univerzalne banke, kar zelo otežuje delo zakonodajalcev, saj morata biti svoboda gospodarske pobude in prevzemanje tveganja v tem sektorju vedno zelo skrbno uravnotežena zaradi potrebe po stabilnosti.

1.6 EESO zato poziva evropske nosilce odločanja, naj pospešijo strukturne reforme bančnega sektorja EU, vključno z iskanjem rešitve za ta vidik zakonodajnega predloga Komisije⁽¹⁾, ki je trenutno obstal v postopku soodločanja. EESO opozarja, da zakonodaja ni vedno najprimernejši politični odziv, zato Komisijo poziva, naj se odloči za nezakonodajne in tržno naravnane rešitve, kadar je to mogoče.

⁽¹⁾ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o strukturnih ukrepih za povečanje odpornosti kreditnih institucij v EU (COM(2014) 43 final).

2. Splošne ugotovitve

2.1 EESO pozdravlja prizadevanja Evropske komisije, ki poziva k predložitvi dokazov pred predstavitvijo regulativnih predlogov na področju finančnih storitev, in priporoča, naj to postane običajna praksa v zakonodajnem postopku. Ta pristop se uporablja prvič, pri čemer EESO meni, da ga je treba obravnavati kot dobro prakso, ki jo je treba v prihodnje upoštevati. EESO pozdravlja tudi dejstvo, da je ta pristop odločno podprl tudi Evropski parlament ⁽²⁾.

2.2 EESO ceni dejstvo, da je Komisija s pozivom k predložitvi dokazov izboljšala svojo metodologijo urejanja, saj upošteva celotno ureditev finančnih storitev in ocenjuje medsebojne učinke posameznih delov zakonodaje. Komisijo poziva, naj preuči možnost širše uporabe tega pristopa pri svojih prihodnjih zakonodajnih pobudah. Takšen pristop je skladen s programom REFIT ⁽³⁾ in agendo za boljše pravno urejanje ⁽⁴⁾.

2.3 EESO pozdravlja prizadevanja Komisije v zvezi z vlogo zakonodajalcev pri ustvarjanju ustrezne podlage za razvoj bančnega sektorja (in širše finančnega sektorja), da bi ta lahko opravljal svoje pomembne in nenadomestljive funkcije pri podpori trajnostne gospodarske rasti ter ustvarjanju novih delovnih mest.

2.4 Da bi lahko dejansko izhajali iz dosedanjih dosežkov in da ne bi izgubili zagona, EESO spodbuja Komisijo, naj dodatno in poglobljeno analizira zbrane primere neskladnosti, prekrivanja in nenamernih medsebojnih učinkov različnih zakonodajnih aktov.

2.5 EESO glede na nujnost potrebe po ponovni vzpostavitvi in spodbujanju rasti v EU podpira ukrepe za doseganje bonitetnih ciljev na rasti prijaznejši način. Bančno posojilo je še vedno glavni vir financiranja za veliko večino podjetij v EU, zlasti za mala in srednja podjetja, zato bi morala biti pri oblikovanju novih pravil glavna prednostna naloga odprava ovir za pretok kapitala v gospodarstvo.

2.6 Kar zadeva sorazmernost, EESO pozdravlja pristop umeščanja reforme v okvir širšega cilja, ki je bolje uravnotežiti cilja finančne stabilnosti in rasti. EESO poudarja, da si je treba prizadevati za zagotovitev, da se to načelo upošteva tudi na ravni držav članic ter da države članice pri prenosu pravil EU ne nalagajo nepotrebnih bremen in omejitev. To prizadevanje je skladno s prizadevanji za odpravo bremen, ki izhajajo iz podvajanja in nedoslednosti med različnimi zahtevami. Potrebo po usklajenosti je treba uravnotežiti s potrebo po priznanju raznolikosti, zagotovitvi sorazmerne ureditve in spodbujanju primerne uporabe diskrecijske pravice.

2.7 EESO poziva Komisijo, naj pri pripravi predlogov direktiv upošteva dejstvo, da države članice direktive prenašajo različno. Nekatere države jih prenesejo preveč strogo in dobesedno, s čimer onemogočijo zaželeno prožnost direktive, pogosto pa tudi določijo strožje pogoje za svojo domačo industrijo kot za druge države. Druge države uveljavljajo diskrecijsko pravico, vendar premalo upoštevajo duh zadevne zakonodaje. To povzroča neenake konkurenčne pogoje, zato izničuje enega glavnih namenov zakonodaje. EESO zato predlaga, da se zelo natančno spremlja razlike pri prenašanju in se nadzira, kako se zakonodaja izvaja.

2.8 EESO načeloma podpira nadaljnje ukrepe, ki jih je Komisija predlagala v svojem sporočilu ⁽⁵⁾, in Komisijo poziva, naj predloži ustrezne zakonodajne akte, ko bodo pripravljeni, da omogoči obsežna posvetovanja z deležniki v ustreznih sektorjih.

⁽²⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2016-0006&language=SL>.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/info/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less_sl.

⁽⁴⁾ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Boljše pravno urejanje za boljše rezultate – agenda EU, COM(2015) 215 final.

⁽⁵⁾ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Poziv k predložitvi dokazov – Regulativni okvir EU za finančne storitve, COM(2016) 855 final.

2.9 Komisija bi morala v okviru dodatnega spremljanja upoštevati dejstvo, da so roki za prenos na področju finančnih storitev v mnogih primerih povezani s sprejetjem okvirne zakonodaje (prva stopnja). Potrebni so tudi natančni podatki o podrobnih izvedbenih ukrepih (druga stopnja), da se omogoči pravilno izvajanje. Roki za prenos, ki so povezani s prvo stopnjo zakonodaje, so torej pogosto prekratki. Zaradi tega morajo biti roki za prenos povezani s sprejetjem končnih podrobnih izvedbenih ukrepov (druga stopnja). EESO pozdravlja dejstvo, da Komisija in države članice pripravljajo skupni časovni načrt za prenos, ter izraža željo, da bi to pripravo pozorno spremljal.

3. Splošne pripombe glede nadaljnjih ukrepov

3.1 Zmanjšanje nepotrebnih regulativnih omejitev pri financiranju gospodarstva

3.1.1 EESO pozdravlja predlagane prilagoditve na ključnih področjih uredbe o kapitalskih zahtevah (sveženj CRR 2), da bi zaščitili zmožnost bank za financiranje gospodarstva ⁽⁶⁾.

3.1.1.1 EESO meni, da je zamisel o prilagajanju količnika finančnega vzvoda z namenom upoštevati raznolikost finančnega sektorja EU ter zaščititi dostop do kliringa in javnih sredstev za financiranja razvoja zelo primerna.

3.1.1.2 EESO pozdravlja predlog za postopno uvajanje količnika neto stabilnih virov financiranja in njegovo izpopolnitev, da se zagotovi ustrezno delovanje dejavnosti za financiranje trgovine, trgov izvedenih finančnih instrumentov in trgov repo poslov v EU.

3.1.2 Mala in srednja podjetja po vsej Evropi bančna posojila še vedno vidijo kot svoj primarni vir financiranja ⁽⁷⁾. EESO pozdravlja namero Komisije, da razširi faktor za podporo MSP na posojila, ki presegajo 1,5 milijona EUR ⁽⁸⁾. Obenem Komisijo poziva, naj posebno pozornost nameni oceni, ali je bančno financiranje zadostno, in sprejme ukrepe za bolj učinkovito usmerjanje bančnega financiranja, ki bi izpolnilo posebne potrebe malih in srednjih podjetij glede na njihove različne profile tveganja, stopnje razvoja, lokacijo industrije itd. Predlaga tudi, naj Komisija preuči možnost uporabe faktorja za podporo MSP tudi za morebitne povečane kapitalske zahteve v primerih proticikličnih ali sistemskih tveganj, saj bi bilo sicer lahko posojanje MSP omejeno.

3.1.3 EESO pozdravlja precejšnje zmanjšanje davčnih spodbud, da bi okrepili gospodarsko odpornost in izboljšali razporeditev kapitala, saj bo lastniški kapital postal privlačnejši za izdajatelje in vlagatelje.

3.1.4 EESO v zvezi z oblikovanjem unije kapitalskih trgov ⁽⁹⁾ poudarja, da morajo imeti podjetja dostop do različnih vrst trgov po vsej EU ob upoštevanju njihove velikosti, obsega delovanja in posebnih značilnosti.

3.1.5 Regulativni okvir EU za finančne storitve je nujno potrebna priložnost za boljše obvladovanje potrebe po raznoliki izbiri za vlagatelje in potrošnike ter za ustvarjanje okolja, ki bo spodbudilo inovacije pri finančnih produktih.

3.2 Povečanje sorazmernosti pravil brez ogrožanja bonitetnih ciljev

3.2.1 EESO poudarja, da si je treba korak za korakom prizadevati za dokončanje bančne unije, in ugotavlja, da je zato potrebno celovito in pravočasno izvajanje zakonodaje.

3.2.2 EESO poziva Komisijo, naj si še naprej prizadeva za dokončanje uredbe o strukturni reformi bank. Poudarja, da je treba racionalizirati vsebino in pogostost zahtev glede poročanja ter ugotoviti, kateri podatki so dejansko potrebni, uskladiti predloge in zagotoviti poenostavitev ter predvideti izjeme za mala in srednja podjetja, kadar koli je to mogoče.

⁽⁶⁾ COM(2016) 850 final.

⁽⁷⁾ Informativno poročilo EESO o dostopu malih in srednje velikih podjetij (MSP) ter podjetij s srednje veliko tržno kapitalizacijo do financiranja v obdobju 2014–2020: priložnosti in izzivi.

⁽⁸⁾ Uredba o kapitalskih zahtevah (CCR), člen 501 UL L 176, 27.6.2013, str. 1.

⁽⁹⁾ UL C 383, 17.11.2015, str. 64.

3.2.3 EESO poziva Komisijo, naj pri pregledu uredbe EMIR (uredbe o infrastrukturi evropskega trga) preuči morebitni učinek zniževanja kakovosti zavarovanja, ki ga sprejemajo centralne nasprotne stranke, na njihovo odpornost in razmisli, ali bi lahko bili nekateri udeleženci na trgu, kot so pokojninski skladi, trajno izvzeti iz centralnega kliringa, če bi njihovo sodelovanje zmanjševalo stabilnost finančnega sistema kot celote zaradi sprejemanja alternativnega zavarovanja, ki ni v obliki denarnih sredstev.

3.2.4 EESO v skladu z načelom sorazmernosti predlaga:

- da bi bile manjše banke in druge manjše finančne institucije do določenega praga na splošno oproščene nekaterih zahtev glede poročanja, namesto da bi preprosto zmanjšali pogostost zahtevanih poročil. V nasprotnem primeru lahko regulativni stroški manjših institucij povzročijo izkrivljanje trga, saj bi imele določene organizacijske oblike in velika podjetja prednost,
- manjše banke in, bolj splošno, manjše finančne institucije ne smejo biti preobremenjene z upravnimi zahtevami, dokler upoštevajo določene standarde. Te standarde je treba strogo nadzorovati, sicer bo prišlo do izgube zaupanja.

3.3 Zmanjšanje nepotrebnih regulativnih bremen

3.3.1 EESO je trdno prepričan, da bi moralo uspešno dokončanje unije kapitalskih trgov omogočiti podjetjem v EU vseh velikosti ter v vseh sektorjih in fazah življenjskega cikla dostop do kapitalskega trga EU, ki bo uporabniku prijazen, preprost in cenovno ugoden. Poleg tega upa, da bo direktiva o prospektu, ki bi morala spodbujati kotiranje na borzi, zlasti malih in srednjih podjetij, ter bo ustvarila ugodnejšo ureditev za zbiranje sredstev, dopolnjena z učinkovitim zakonodajnim aktom druge stopnje.

3.3.2 EESO priznava, da so nacionalni nadzorniki bolj obveščeni o lokalnih značilnostih trga, vendar opozarja, da to nikakor ne bi smel biti izgovor za pretirano zakonodajno urejanje, zahteve na nacionalni ravni pa ne bi smele biti strožje od zakonskih določb EU.

3.3.3 EESO izraža zaskrbljenost zaradi vse bolj zapletene zakonodaje, ki se odraža v večji količini, nadrobnosti in številnih slojih predpisov ter nadzoru na vseh ravneh – mednarodni, evropski in nacionalni. Sicer priznava, da so finančni trgi zelo zapleteni in da zato zahtevajo tudi bolj zapleteno zakonsko ureditev, vendar opozarja, da bi to lahko negativno vplivalo na naložbe. EESO meni, da zakonodaja ni vedno najprimernejši politični odziv, zato Komisijo poziva, naj se odloči za nezakonodajne in tržno naravnane rešitve, kadar je to mogoče.

3.4 Večja doslednost in usmerjenost regulativnega okvira v prihodnost

3.4.1 EESO se zavzema za regulativni pristop, ki temelji na analizi tveganja in pri katerem se za enako tveganje uporabljajo enaka pravila. V zvezi s tem poudarja koristi razpršitve sredstev tako z vidika razreda kot izvora sredstev, saj omogoča boljšo razpršitev tveganj in primeren odziv na potrebe vlagateljev.

3.4.2 EESO opozarja na potrebo po hitrem izvajanju pobud na ravni EU z namenom spodbuditi obsežnejše in boljše finančno izobraževanje⁽¹⁰⁾, ki bi moralo upoštevati posebne potrebe vsake države članice. Posebno pozornost je treba nameniti malim in srednjim podjetjem, tudi temu, kako bolje izkoristiti priložnosti, ki jih ponujajo kapitalski trgi.

3.4.3 Posredniki, zlasti poslovna združenja, imajo zelo pomembno vlogo pri usmerjanju finančnih sredstev v realni sektor in dobro razvite lokalne ekosisteme.

3.4.4 EESO skladno s sklepi iz prejšnjega mnenja⁽¹¹⁾ poudarja, da je bilo posvetovanje o maloprodajnih finančnih storitvah preširoko zasnovano, zato predlaga bolj usmerjen pristop predvidenega akcijskega načrta za maloprodajne finančne storitve, da bi dosegli oprijemljivejše rezultate. Poleg tega meni, da je treba pri pripravi tega akcijskega načrta močno poudariti varstvo potrošnikov.

⁽¹⁰⁾ UL C 318, 29.10.2011, str. 24.

⁽¹¹⁾ UL C 264, 20.7.2016, str. 35.

3.4.5 EESO v celoti podpira prednostno upoštevanje tehnološkega razvoja pri pripravi prihodnjih predpisov. Vendar pa poziva Komisijo, naj bo pri tem prizadevanju tudi previdna glede ogrožanja kibernetске varnosti. Poudarja, da bi moral biti celostni pristop k dokončanju unije kapitalskih trgov osredotočen na razvoj enotnega digitalnega trga ter sedanje reforme na področju prava družb in upravljanja podjetij.

3.4.6 EESO predlaga, da se v nadaljnje ukrepe vključi dodatna revizija direktive o preglednosti, pri čemer naj bo poudarek na obveščanju o večjih lastniških deležih. To obveščanje se razlikuje med državami članicami in celo med podjetji, ki kotirajo na borzi. Te razlike za vlagatelje predstavljajo nepotrebno breme in jih je treba preprečiti s popolno uskladitvijo, saj ovirajo razvoj unije kapitalskih trgov.

3.4.7 Bolj splošno čezmejne naložbe ovira to, da morajo vlagatelji upoštevati 28 ločenih regulativnih sistemov, ko vlagajo v podjetja, ki kotirajo na borzi in imajo sedež v eni od 28 držav članic. Podrobne uredbe – namesto direktiv – bi predstavljale pomemben korak k ustvarjanju unije kapitalskih trgov. Uredbe bi bilo treba dopolniti z evropskim nadzorom in uveljavljanjem.

4. Naslednji koraki

4.1 EESO spodbuja polno vključitev držav članic, ki niso v euroobmočju, v bančno unijo.

4.2 EESO skladno s sklepi iz svojega nedavnega mnenja⁽¹²⁾ poudarja, da je treba pregled direktive o prospektu usmeriti na zmanjševanje stroškov ter poenostavitev postopkov za mala in srednja podjetja, hkrati pa najti pravo ravnotežje v smislu varstva vlagateljev. Poudarja, da bi morali ocena učinka ter analiza stroškov in koristi vključevati natančne ocene učinka ukrepov druge stopnje, ki so bistven del finančnega regulativnega okvira EU.

4.3 EESO poziva Komisijo in ustrezne nadzorne organe, naj obravnavajo medsebojne učinke mednarodnih standardov računovodskega poročanja in bonitetnih zahtev ter preverijo vpliv davčnega knjigovodstva na lastna sredstva.

4.4 EESO hkrati Komisijo opozarja na dejstvo, da se včasih predpisi zelo pogosto spreminjajo, kar ustvarja zmedo ter institucijam in posameznikom otežuje ali celo onemogoča skladnost. Potreben je ustrezen časovni okvir za prilagoditev postopkov in obrazcev, zato bi morala Komisija pred uvedbo novih sprememb omogočiti časovni zamik.

4.5 Komisija mora zagotoviti, da bo na voljo dovolj časa za pravilno izvajanje zakonodaje na nacionalni ravni, tudi ko v postopku priprave zakonodaje druge stopnje potekajo posvetovanja z evropskimi nadzornim organom. V nasprotnem primeru je treba roke za izvajanje podaljšati (kot v primeru paketnih naložbenih produktov za male vlagatelje) ali pa, v najslabšem primeru, podjetja in njihovi zaposleni ne bodo imeli dovolj časa, da se seznaniijo z novo zakonodajo, preden jo bodo morali začeti upoštevati.

4.6 EESO je trdno prepričan, da je poleg regulativnih prizadevanj potrebna sprememba kulture in vedenja v finančnem sektorju, zato poziva vse deležnike, naj si nenehno prizadevajo za doseganje večje skladnosti s predpisi, bolj odzivno in pregledno upravljanje ter dolgoročnejšo usmeritev vseh udeležencev na trgu.

4.7 Kar zadeva spodbujanje konkurence na visoko koncentriranem trgu, je EESO naklonjen vključitvi dodatnih bonitetnih ocenjevalcev. To bi moralo prispevati tudi k zmanjšanju pretiranih stroškov malih in srednjih podjetij pri pridobivanju zunanje bonitetne ocene, zato EESO poziva Komisijo, naj nadalje preuči možnosti za primerljivo in cenovno ugodno ocenjevanje bonitete malih in srednjih podjetij.

4.8 Da bi zagotovili hitro in učinkovito izvajanje v skladu s prednostnimi nalogami iz delovnega programa Komisije za leto 2017⁽¹³⁾, EESO priporoča, naj se sprejmejo ukrepi, ki bodo zagotovili, da države članice v celoti upoštevajo roke za prenos direktiv in poskrbijo za dosledno izvajanje direktiv.

⁽¹²⁾ UL C 177, 18.5.2016, str. 9.

⁽¹³⁾ COM(2016) 710 final.

4.9 EESO skladno s pobudo za boljšo pripravo zakonodaje poziva Komisijo, naj omogoči zgodnjo vključitev vseh ustreznih deležnikov, vključno s strokovnimi skupinami in posvetovalnimi organi, da se z odražanjem raznolikosti deležnikov zagotovi uravnoteženo sodelovanje pri posvetovanjih.

V Bruslju, 29. marca 2017

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Georges DASSIS
