

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Europeiska centralbanken: Reglering av finansiella tjänster för en hållbar tillväxt

KOM(2010) 301 slutlig

(2011/C 107/04)

Föredragande: **Edgardo Maria IOZIA**

Den 2 juni 2010 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 304 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Europeiska centralbanken: Reglering av finansiella tjänster för en hållbar tillväxt"

KOM(2010) 301 slutlig.

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som berett ärendet, antog sitt yttrande den 1 februari 2011.

Vid sin 469:e plenarsession den 16–17 februari 2011 (sammanträdet den 16 februari) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 164 röster för och 1 nedlagd röst.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 "Mer måste göras på området för internationell tillsyn. Du kan ha världens bästa regler, men om genomförandet inte övervakas, så kommer de inte att vara till någon nytta" ⁽¹⁾.

1.2 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) välkomnar kommissionens meddelande och ser den nya regleringen av finansmarknaderna som ett absolut nödvändigt instrument för att kunna återupprätta en hållbar ekonomi.

1.3 EESK tycker att dessa frågor får allt mindre uppmärksamhet och att man i länderna ser olika på vilka brådskande åtgärder som behöver vidtas och att man inte verkar dela samma prioriteringar.

1.4 EESK understryker och upprepar åter igen hur viktigt det är att öka ansträngningarna för att uppnå en internationell överenskommelse. Kommittén anser emellertid att det är oerhört viktigt och nödvändigt att den process som har inletts av EU-institutionerna leder till ett snabbt och positivt avslut som inte kan åsidosättas av ett ramverk av internationella överenskommelser som, vilket vi tyvärr återigen har kunnat konstatera, är långt ifrån att uppnås.

1.5 EESK ser positivt på de föreslagna åtgärderna och inväntar de förslag som fortfarande håller på att färdigställas, t.ex. den projekterade översynen av MiFID som är viktig för att säkerställa sunda och överskådliga marknader samt investerarnas förtroende, och som kommittén kommer att uppmanas att yttra sig om så småningom.

1.6 EESK stöder kommissionens strävan att avsluta lagstiftningsprocessen. Kommissionen skulle kunna ge EESK ansvaret för att lyfta fram de förslag som diskuteras samt efterföljande förslag till förordningar bland sociala och ekonomiska organisationer samt konsumentorganisationer för finansiella tjänster på nationell nivå.

1.7 USA har tagit ett stort steg framåt på detta område i och med den så kallade "Dodd-Frank Act", lagen som reglerar USA:s finansmarknader och som lade grunden för en ökad enhetlighet över hela världen. Denna lag tar upp många frågor inom en enda rättslig ram och överläter den slutliga utformningen av bestämmelserna eller detaljlagstiftning till de behöriga myndigheterna. Kommissionen har däremot redan utarbetat enskilda bestämmelserna i detalj. Båda strategierna bör leda till att samma mål uppnås till slut.

1.8 EESK välkomnar några av de innovativa lösningarna i USA:s lagstiftning och föreslår att kommissionen grundligt undersöker förslaget om att inrätta en konsumentskyddsmyndighet för finansiella tjänster. EESK anser dock att man bör överväga om det inte vore lämpligt att ge en sådan myndighet större självständighet.

1.9 Man bör även utvärdera de beslut som fattats i USA om hanteringen av institutioner som anses vara "för stora för att gå i konkurs", något som kan leda till moraliska problem vad gäller riskhanteringen. EESK ber kommissionen att överväga mycket noga om det är möjligt att vidta liknande åtgärder som kan ha en specifik och avskräckande effekt på det oförsiktiga och särskilt riskfyllda agerande som några chefer för finansiella institutioner har visat prov på och som kan vara till hjälp för att uppnå en bättre riskhantering inom dessa institutioner.

⁽¹⁾ Dominique Strauss-Kahn, Agadir den 1 november 2010.

1.10 Alla delar av den uppdaterade regleringsprocessen förväntas vara genomförda år 2011 och tillämpas från och med 2013. Detta är fullt möjligt om inga problem uppstår på vägen och alla håller sig till tidsplanen. EESK har dock sina tvivel och är orolig för att detta inte kommer att bli fallet. Kommissionen bör be Europaparlamentet och rådet att påskynda alla åtgärder som rör regleringen av finansmarknaderna. Finanskrisen bröt ut år 2007 och behovet av att vidta omfattande åtgärder för att reglera marknaderna diskuterades redan då. Sedan dess har krisen kostat mer än två tusen miljarder dollar, åtskilliga företag har gått i konkurs och minst trettio miljoner arbetstillfällen har försvunnit och ytterligare fyra hundra miljoner kan gå förlorade, enligt direktören för IMF. Bara inom själva finanssektorn har minst en halv miljon människor våldens över förlorat sina jobb. Andra riskerar fortfarande att förlora sina jobb och de är inte ensamma.

1.11 EESK efterlyser en kraftfull, omfattande, effektiv och balanserad reglering. EESK rekommenderar att man för att undvika negativa konsekvenser genomför en grundlig undersökning av de kumulativa regleringsförslagen med sikte på nödvändiga åtgärder för finanssystemet och kapitalmarknaden. Ett stabilt och effektivt system bör bidra till finansiell stabilitet och likviditet inom den reala ekonomin.

1.12 Det civila samhället på europeisk och nationell nivå måste fortsätta att pressa myndigheter och offentliga organ till att snabbt anta nya bestämmelser på finansområdet. Kommissionen skulle kunna uppdraga åt EESK att ta upp behovet av att fatta snabba och samordnade beslut om regleringen av finansmarknaderna i medlemsstaterna med hjälp av offentliga initiativ på plats som omfattar de sociala och ekonomiska aktörerna samt konsumentorganisationer för användare av finansiella tjänster.

2. Kommissionens meddelande

2.1 I sitt meddelande "Reglering av finansiella tjänster för en hållbar tillväxt" sätter kommissionen upp de mål som ska uppnås och tidsplanen för framtida lagstiftningsinitiativ och klargör de fyra grundprinciper som dess arbete utgår från: ökad öppenhet, effektiv tillsyn, förbättrad återhämtningsförmåga och ökad stabilitet samt konsumentskydd.

2.2 "Ett säkrare, sundare, öppnare och ansvarsfullare finansiellt system, som arbetar för ekonomin och samhället i dess helhet och som är i stånd att finansiera den reala ekonomin, utgör en grundförutsättning för en hållbar tillväxt. Det är ett viktigt komplement till de insatser som görs inom EU för att konsolidera statsfinanserna och åstadkomma strukturreformer som skapar en dynamisk framtida ekonomi." Det är i dessa grundprinciper som kommissionens lagstiftningsarbete har sin utgångspunkt.

2.3 I det aktuella dokumentet erinrar kommissionen om de olika faser som har lett till att ett nytt och gemensamt regelverk införts sedan den stora krisen i september 2008.

2.4 Redan i november 2008 tillsattes en grupp ledd av Jacques de Larosière och brådskande åtgärder vidtogs, som till exempel översynen av kapitalkravsdirektivet och direktivet om system för garanti av insättningar. En förordning om kreditvärderingsinstitut har också antagits och två rekommendationer om principer för ersättning har lagts fram.

2.5 Kommissionen har antagit en rad förslag i enlighet med dem som nämns i gruppens rapport. Många av dessa diskuteras fortfarande av unionens beslutsfattande politiska organ, rådet och parlamentet.

2.6 Kommissionen vill se en samordnad insats på lagstiftningsområdet för att säkerställa att alla föreslagna åtgärder genomförs och införs före slutet av år 2012.

3. Kommitténs kommentarer

3.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) har uttryckt sina ståndpunkter i flera yttranden om bestämmelser som kommissionen velat införa, något som inleddes med det paket som föreslogs av Larosièregruppen och som sedan fortsatte med efterföljande enskilda bestämmelser.

3.2 Många av kommitténs förslag och kommentarer i en rad frågor har beaktats och lett till resultat som verkar vara både lämpliga och tillräckliga. Man kan dock fråga sig om allt detta kommer att återupprätta förtroendet för marknaden, tillsynsmyndigheter och offentliga myndigheter som till viss del tidigare stöttat en ultraliberal modell i sin övertygelse om att marknaden skulle reglera sig själv. Denna illusion hade inte bara de flesta medlemsstaterna utan även högt uppsatta personer inom Europeiska kommissionen. Marknader har en naturlig tendens till att fluktuera irrationellt mellan riskundvikande och risktagande handlingar. Att kontrollera dessa fluktuationer utan att skada marknaderna är ingen lätt uppgift.

3.3 Med detta meddelande medger kommissionen underfört sina tidigare misstag – misstag som EESK aldrig varit sen att påpeka – och lägger fram en sund och övergripande färdplan för att omforma strukturen för tillsyn, stabilitet och insyn på marknaderna. Detta är ett viktigt arbete och något som, vilket kommittén gärna medger, än så länge har utförts väl.

3.4 Europaparlamentet har gjort mycket för att förstärka och förbättra förslagen, i vissa fall efterlyst samma ändringar som kommittén, vilket har lett till förordningar och direktiv som verkar vara både effektiva och koherenta.

3.5 Tillämpningsfasen präglas dock av en del problem. För Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (EIOPA), som övervakar försäkringsmarknaden och pensionsfonder, är det till exempel oerhört viktigt att särdragen hos de två sektorerna erkänns och skyddas, och särskilt viktigt är det att sektorn för tilläggspensioner beaktas i samma utsträckning som försäkringsbranschen.

3.6 Rådet har, något oväntat, haft en mindre positiv roll då den tvingat kommissionen att undersöka några bra förslag igen, till exempel vad gäller tillsynsmyndigheter. Tack vare parlamentets och kommissionens arbete blev dock den överenskomna kompromissen lyckad, trots att man skulle kunna ha gjort mer tidigare om inte vissa åtgärder råkat i konflikt med inbördes veton.

3.7 Man kan dock fråga sig följande: Har allt gjorts som kunde göras och gjordes det vid rätt tidpunkt?

3.8 I USA gav man ett till synes omfattande och mer omedelbart svar på de krav som ställdes på reglering och skydd av de svagaste aktörerna på marknaden – konsumenterna – i form av den så kallade Dodd-Frank Act⁽²⁾, som antogs den 21 juli 2010. Det är självklart att man måste beakta att beslutsgången är långsammare i Europa och att europeiska åtgärder faktiskt försöker lösa de olika aspekterna i detalj, medan lagen i USA sätter upp ramen för efterföljande lagar och bestämmelser. Det är viktigt att dessa processer drivs framåt på ett balanserat sätt och i samma takt så att den nya regleringen görs på ett enhetligt sätt.

3.9 När EESK granskar kommissionens förslag kommer kommittén att jämföra de två tillvägagångssätten, bedöma de olika svaren på några särskilda frågor och att undersöka huruvida det är lämpligt att införa några delar av den amerikanska metoden i våra egna förordningar.

3.10 Något som till exempel är värt att titta närmare på är inrättandet av en federal myndighet för konsumentskydd (i USA den så kallade Bureau of Consumer Financial Protection). EESK uppmanar kommissionen att grundligt undersöka vilka möjligheter det finns att inrätta en liknande myndighet i det europeiska rättssystemet.

3.10.1 Den myndighet som inrättats i Förenta staterna lyder under den amerikanska centralbanken, The Federal Reserve, och har stora befogenheter som motsvarar en stor del av de funktioner som tidigare utförts av andra tillsynsmyndigheter på grundval av konsumentskyddslagstiftningen. Denna myndighet kommer att vara ensam behörig att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om verksamheter av förmedlare med tillgångar på över tio miljarder dollar. Myndigheten ska dela befogenheterna med andra tillsynsmyndigheter då det handlar om förmedlare med tillgångar som ligger under detta belopp.

3.10.2 EESK anser att man i synnerhet bör granska följande:

— I USA lyder myndigheten under den amerikanska centralbanken. Detta kan vara berättigat då det finns ett behov av

att kontrollera myndighetens förvaltningskostnader, men skulle ändå kunna påverka dess självständighet och oberoende. EESK anser därför att EU bör överväga en mer självständig roll för en sådan myndighet.

— Myndighetens behörighet skulle i vissa situationer kunna komma i konflikt med behörigheten hos tillsynsmyndigheterna för finansiella förmedlare. Man måste i förväg rangordna prioriteringar som kan bidra till att hantera eventuella konflikter, eftersom även om stabiliteten bland förmedlare och marknader är mycket viktig, så är skyddet av icke-institutionella investerare lika viktigt. Behovet av ett skydd för investerare kan inte underordnas någon annan princip. I själva verket kan vi endast tala om hållbar tillväxt om de svagaste individernas behov och deras skydd står i centrum i systemet.

— Det är viktigt att fokus sätts på finansiella tjänster och produkter och inte bara på finansiella institutioner. Myndigheten måste ha sin egen jurisdiktion och kunna ingripa närhelst finansiella tjänster eller produkter erbjuds till allmänheten, även när dessa inte först och främst handlar om finansiella förmedlare som redan omfattas av andra former för tillsyn.

3.11 Något annat som man måste titta närmare på är de regler som syftar till att kontrollera den moraliska risken bland institutioner som anses vara för stora för att gå i konkurs. De åtgärder som man lagstiftat om i USA i denna fråga är både verkningsfulla och långtgående: Möjligheten att ingripa på förhand, att kräva att delar av verksamheter säljs för att undvika systemrisk, samt kravet på att ha en avvecklingsplan för koncerner med många olika verksamheter eller som är så stora att varje ingripande blir problematiskt. Samma bestämmelser ska också gälla avdelningar som är etablerade i andra länder och därmed påverkar verksamheten för några viktiga EU-aktörer.

3.11.1 Inrättandet av det europeiska systemriskrådet (ESRB) är ett steg i denna riktning. Att begränsa makten hos stora grupper har många positiva aspekter. Det minskar både systemrisken, som gör att dåligt förvaltade banker går i konkurs, samt främjar konkurrensen, som i sin tur skulle kunna kontrollera räntesatser så att kunderna lättare får tillgång till krediter. Dessa idéer har tagits upp tidigare och tillsynsmyndigheterna skulle helt klart ha uppmärksammat dem mer, särskilt med tanke på särarten hos finansverksamheten, som inte ens har fysiska begränsningar som andra produktionsverksamheter.

3.11.2 Trots att storleken har betydelse, så bör man komma ihåg att det inte är det enda som avgör systemrelevansen för en förmedlare, som även är beroende av de funktioner som den har inom systemet, hur lätt den är att ersätta och vilka kopplingar gruppen har, både nationellt och internationellt. Trots att de är onödigt stora, så skulle några förmedlare dock kunna gå i konkurs samtidigt eftersom de delar samma risker.

(²) Pub.L. 111-203, H.R. 4173.

3.11.3 När det gäller finansiell reglering betonar EESK att det krävs ett väl avvägt angreppssätt. Kommittén framhåller att det på lång sikt finns stora fördelar med en striktare reglering av finansinstitut i form av ökad finansiell stabilitet, ekonomisk tillväxt och effektivitet i den reala ekonomin.

3.12 Några av de åtgärder som omfattas av USA:s nya finansregler är följande: ett tidigt varningssystem för större systemrisk, reglering av icke-banksektorn, inrättande av ett råd för finansiell stabilitet, effektiv lagstiftning om kreditvärderingsinstitut, åtgärder i fråga om insyn och trovärdighet för icke-standardiserade instrument, häribland OTC-marknader och värdepapperiseringar med tillgångsbaserade värdepapper och hedgefonder.

Europeiska unionens första åtgärd var att reagera på krisen och uppmärksamma behovet av internationell samordning, ett grundläggande villkor för att säkerställa rättvisa konkurrensvillkor på internationell nivå.

3.13 Vi måste fråga oss själva om alla myndigheter i de olika länderna agerar på ett likartat och samlat sätt, eftersom ett av de allvarligaste problemen orsakats av bristfälligt anpassade regleringar mellan de olika finansmarknaderna.

3.14 Europa bör inte ytterligare fördröja genomförandet av reformprocessen – som bör införlivas i den nationella lagstiftningen från och med 2013 – för att inte skada företag och det europeiska finansiella systemet, som internationella investerare anser är dåligt kontrollerat på grund av skillnaderna mellan medlemsstaterna och bristande effektivitet i lagstiftningsmodellen.

3.15 Trots kommissionens alla åtgärder för att reglera den inre marknaden på ett enhetligt sätt har starka ekonomiska och politiska intressen gjort det ännu svårare att skapa ett effektivt och genomgripande europeiskt system för tillsyn.

3.16 EESK upprepade nyligen behovet av att snabbt stärka lagstiftnings- och regleringsramen och stöder därför kommissionens arbete i denna fråga. Det civila samhället på europeisk och nationell nivå måste fortsätta att pressa myndigheter och offentliga organ till att snabbt anta nya bestämmelser på finansområdet. EESK har en mycket viktig roll att spela, både direkt och genom de organisationer som dess ledamöter representerar, vilket skulle kunna främja en seriös och välinformerad diskussion i medlemsstaterna. Framtiden för en ny hållbar ekonomi och för

finansmarknader som arbetar för en balanserad utveckling och hållbar tillväxt kommer främst att bero på kvaliteten på den finansiella regleringen. Bättre och strängare regler behövs så att marknaden kan införa en etisk dimension i sin uppförandekod.

4. Särskilda kommentarer

4.1 I meddelandet står det inget om berörda parter engagemang i konsekvensanalysprocessen eller om de åtgärder som redan antagits, förutom att man nämner att denna process har genomförts. Men vilka är de berörda parterna? Avser man det vanligt förekommande elektroniska samrådet, som visserligen har involverat industrin och vissa expertgrupper (vilka dock alltid utsetts av det finansiella systemet), men endast i liten utsträckning involverat arbetstagare och konsumenter? Om detta är fallet finns det alltså fortfarande inte någon verklig balans mellan de olika intressen som bör delta i reformprocessen redan från början.

4.2 EESK uppmanar kommissionen att ta större hänsyn till organisationer i det civila samhället och att se till att de görs delaktiga på ett meningsfullt sätt. EESK uppmanar kommissionen att utnyttja sina egna resurser mer effektivt för att få en bättre internationell samordning mellan de demokratiska instanserna i EU:s alla medlemsstater. Det måste finnas ett seriöst program med tillräckliga finansiella medel för att kunna göra Europas medborgare delaktiga och informera dem om några svåra, men nödvändiga förändringar.

4.3 Det anges inte tydligt vilka samlade återverkningar de olika lagstiftningsförslagen kommer att få, också med tanke på att åtgärderna inte vidtas samtidigt och några (Basel III, kommande internationella redovisningsstandarder) kommer att skötas av en tredje part som till exempel Baselkommittén och IASB⁽³⁾.

4.4 EESK efterlyser en kraftfull, omfattande, effektiv och balanserad reglering. EESK rekommenderar att man för att undvika negativa konsekvenser genomför en grundlig undersökning av de kumulativa regleringsförslagen med sikte på nödvändiga åtgärder för finanssystemet och kapitalmarknaden. Ett stabilt och effektivt system bör bidra till finansiell stabilitet och likviditet inom den reala ekonomin. Kommissionen står inför en svår uppgift när den ska granska hela konstruktionen för regleringen av marknaderna och försöka uppnå en bra balans mellan försiktighetsåtgärder, skärpta kapitalkrav, bättre risktäckning och klassificering av risker samt ekonomisk utveckling. Detta måste nu göras i en situation då den finansiella och ekonomiska krisen har förvärrats genom olika budgetkonsolideringar.

4.5 EESK uppmanar kommissionen att intensifiera sin strävan att samarbeta med myndigheterna i de största länderna, särskilt G20-länderna.

⁽³⁾ International Accounting Standards Board.

4.6 Enligt kommissionen ska ytterligare trettio lagstiftningsförslag diskuteras och antas till och med slutet av nästa år, men de har ännu inte tilldelats någon tid på parlamentets dagordning. Kommittén är mycket bekymrad över detta och ifrågasätter huruvida programmet verkligen kommer att bära frukt. De kommande två EU-ordförandeskapen kommer att få fullt upp att göra och arbetet för unionens ordförande, som ska skapa kontinuitet och göra åtgärder effektiva, har ännu inte inletts. Kommissionen bör be Europaparlamentet och rådet att prioritera åtgärder för att reglera marknader – åtgärder som har dröjt alldeles för länge.

4.7 EESK är beredd att stödja kommissionen i denna process och att bidra till en bättre reglering genom sina yttranden och det pågående direkta samrådet. Kommissionen skulle kunna ge EESK i uppdrag att i medlemsstaterna lyfta fram de förslag som diskuteras samt efterföljande förslag till förordningar som berör

sociala och ekonomiska organisationer samt konsumentorganisationer för användare av finansiella tjänster på nationell nivå. EESK kan tillsammans med nätverket för nationella och internationella ekonomiska och sociala råd i hög grad bidra till att denna process lyckas med åtgärder som inriktas på

- att ständigt uppmärksamma denna fråga,
- att förbättra den europeiska och internationella samordningen,
- att sprida de förslag som diskuteras i den europeiska debatten,
- att dela med sig av sin egen erfarenhet och kompetens.

Bryssel den 16 februari 2011

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Staffan NILSSON
