

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

513. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 20 I 21 STYCZNIA 2016 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia wspólnych zasad dotyczących sekurytyzacji, utworzenia europejskich ram dla prostych, przejrzystych i standardowych sekurytyzacji oraz zmiany dyrektyw 2009/65/WE, 2009/138/WE, 2011/61/UE i rozporządzeń (WE) nr 1060/2009 i (UE) nr 648/2012

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

oraz

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 575/2013 w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych

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

(2016/C 082/01)

Sprawozdawca: Daniel MAREELS

Rada, w dniu 27 października 2015 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 14 października 2015 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia wspólnych zasad dotyczących sekurytyzacji, utworzenia europejskich ram dla prostych, przejrzystych i standardowych sekurytyzacji oraz zmiany dyrektyw 2009/65/WE, 2009/138/WE, 2011/61/UE i rozporządzeń (WE) nr 1060/2009 i (UE) nr 648/2012

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

oraz w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 575/2013 w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych

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

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 16 grudnia 2015 r.

Na 513. sesji plenarnej w dniach 20 i 21 stycznia 2016 r. (posiedzenie z dnia 20 stycznia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 176 do 1 (6 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjmuje z zadowoleniem wnioski dotyczące systemu „prostej, przejrzystej i standardowej sekurytyzacji” („simple, transparent and standardised”, STS) i dostosowania wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych. Wnioski te mieszczą się w **szerokich ramach** „Planu działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych”⁽¹⁾.

1.2. Komitet z zadowoleniem przyjmuje szybkie przedstawienie **wniosek dotyczących aktów prawnych w sprawie sekurytyzacji**, równocześnie z planem działania na rzecz utworzenia unii rynków kapitałowych. Należy **niezwłocznie się nimi zająć**. Powinno to umożliwić wygenerowanie istotnych dodatkowych środków na potrzeby finansowania bankowego. Jest to bardzo ważne zwłaszcza dla MŚP i gospodarstw domowych.

1.3. W obecnym europejskim systemie finansowym pożyczki bankowe stanowią 75–80 % całkowitego finansowania gospodarki i w przyszłości **małe i średnie przedsiębiorstwa oraz gospodarstwa domowe** bez wątpienia będą nadal w znacznym stopniu zależne od finansowania przez banki. Odrodzenie tego rynku może prowadzić do zapewnienia dodatkowego dostępu do kredytu dla sektora prywatnego w wysokości między 100 a 150 mld EUR, czyli wzrostu udzielania kredytów przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym w wysokości 1,6 %. EKES podkreślał już, jak ważne są sekurytacje dla MŚP, biorąc pod uwagę ogromne znaczenie tych przedsiębiorstw dla europejskiej gospodarki.

1.4. **Finansowanie bankowe** zdaniem Komitetu winno iść ręką w rękę z **finansowaniem przez rynek**, które będzie dalej rozwijane w unii rynków kapitałowych. Obie formy finansowania są **komplementarne** i nie mogą być postrzegane jako konkurencyjne.

1.5. Według Komitetu należy zagadnienie to traktować **w sposób całościowy**. Do nowych ram sekurytyzacji należy podejść w sposób **zrównoważony i rzetelny** oraz zachować **właściwą i odpowiednią równowagę**. Na każdym poziomie należy wziąć pod uwagę wszystkie wymagane cele i interesy wszystkich zainteresowanych stron. W tym kontekście należy docenić zarówno wysiłki na rzecz ustabilizowania systemu finansowego, jak i przyjęte podejście, w którym inwestorzy mają zarówno prawa, jak i obowiązki.

1.6. **Odrodzenie sekurytyzacji** zakłada, że nowe przepisy będą odpowiednio szerokie. Kryteria STS muszą być realistyczne i możliwe do osiągnięcia dla wszystkich banków, zarówno dużych, jak i małych lokalnych banków, które udzielają kredytów. W takim samym stopniu sekurytacje winny być interesujące dla inwestorów. W przypadku powodzenia mogą stać się ważnym wkładem w lepsze finansowanie gospodarki, zwiększenie inwestycji i ożywienie **wzrostu**. *Jednocześnie* musi być **wiadome**, jakie jest możliwe **ryzyko i kto je ponosi**, przy czym trzeba mieć na uwadze cały łańcuch od emitenta po inwestora. Istotne jest, aby nie powielać błędów z przeszłości.

1.7. Zasady **bezpieczeństwa, przejrzystości i egzekwowania** („enforcement”) muszą znaleźć swoje miejsce w nowych przepisach, by wzmocnić zaufanie do nowych rynków. **Nadzór**, zarówno ze strony EBC, jak i krajowych urzędów nadzoru, musi zostać w odpowiedni sposób rozszerzony, i nie można zapominać o **wymiarze międzynarodowym**.

1.8. Ze względu na związaną z tym złożoność i ryzyko Komitet skłania się do tego, by sekurytacje **nie były dostępne dla małych inwestorów i konsumentów**. Komitet uważa jednak, że obecne, oparte na dobrowolności podejście nie jest wystarczające, i apeluje o wprowadzenie **formalnego zakazu** jednoznacznie wyrażonego w tekstach aktów.

1.9. Zakłada się, że po czterech latach **system** zostanie poddany ocenie. **Komitet** opowiada się za **szybszą ewaluacją**, a mianowicie po upływie **dwóch lat**.

1.10. Ważne dla Komitetu jest, by **europejscy decydenci odgrywali istotną rolę w międzynarodowej i globalnej debacie** dotyczącej sekurytyzacji, by zabezpieczyć europejski dorobek prawny w tej dziedzinie i zagwarantować wystarczającą harmonizację na poziomie międzynarodowym.

⁽¹⁾ Zob. przedstawiony w dniu 30 września 2015 r. „Plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych” – komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2015) 468 final. Zob. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1447000363413&uri=CELEX:52015DC0468>.

2. Kontekst

2.1. Od początku swej kadencji Komisja Junckera ustanowiła sobie trzy **główne priorytety**, a mianowicie **wzrost, zatrudnienie i inwestycje**.

2.2. W celu ich realizacji Komisja opracowała plan inwestycyjny dla Europy z trzema zakresami działania:

- uruchomienie inwestycji na kwotę co najmniej 315 mld EUR w ciągu trzech lat,
- wspieranie inwestycji w gospodarkę realną,
- **tworzenie sprzyjających warunków dla inwestycji** ⁽²⁾.

2.3. Poprzez **plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych** z dnia 30 września 2015 r. Komisja pragnie jednocześnie zmobilizować kapitał w Europie oraz stworzyć jednolity rynek kapitałowy i zrealizować znaczącą część trzeciego zakresu działania swojego planu inwestycyjnego do 2019 r.

2.4. Równocześnie z planem działania wysunięte zostały propozycje dotyczące **sekurytyzacji** ⁽³⁾. Zostały one zawarte w pakiecie legislacyjnym **zawierającym dwa wnioski**, z których każdy reguluje odrębne aspekty:

2.4.1. Z jednej strony, jest to wniosek dotyczący sekurytyzacji. Projekt rozporządzenia ⁽⁴⁾ służy opracowaniu wspólnych materialnoprawnych ram sekurytyzacji dla wszystkich uczestników tego rynku oraz wskazaniu grupy transakcji, które spełniają określone kryteria kwalifikowalności: „**prostych, przejrzystych i standardowych sekurytyzacji**”, czyli tzw. „**sekurytyzacji STS**” ⁽⁵⁾.

2.4.2. Z drugiej strony, jest to wniosek zmieniający istniejące ramy prawne w odniesieniu do **wymogów kapitałowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych** (rozporządzenie w sprawie wymogów kapitałowych, w skrócie „CRR”), którego celem jest zapewnienie większego uwzględniania ryzyka w ostrożnościowym podejściu do sekurytyzacji STS ⁽⁶⁾, tak aby specyfikacje typowe dla sekurytyzacji STS były należycie przestrzegane.

2.4.3. Pierwszy wniosek nie tylko zawiera szereg przepisów, które mają zastosowanie do wszystkich sekurytyzacji, ale tworzy szczególne ramy dla **sekurytyzacji STS**. Odnosi się w ten sposób do procesu strukturyzowania sekurytyzacji, a nie do jakości kredytowej zaangażowanych aktywów bazowych.

2.4.4. Drugi, uzupełniający wniosek dotyczy **podejścia ostrożnościowego** do sekurytyzacji, które lepiej odzwierciedla specyfikę tych rynków. W szczególności ustanawia się w tym przypadku wymogi kapitałowe dla pozycji sekurytyzacyjnych, jak również podejście do sekurytyzacji STS w większym stopniu uwzględniające ryzyko.

3. Spostrzeżenia i uwagi

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje przedstawienie wniosków dotyczących aktów prawnych w sprawie sekurytyzacji, równocześnie z planem działania na rzecz utworzenia unii rynków kapitałowych. Teraz należy niezwłocznie się nimi zająć. W istocie gospodarki europejskie w dużym stopniu pozostają zależne od finansowania bankowego. W europejskim systemie finansowym kredyty bankowe stanowią 75–80 % całkowitego finansowania gospodarki ⁽⁷⁾. Komitet uważa, że finansowanie bankowe i rynkowe idą ze sobą w parze i należy uznać je za komplementarne wobec siebie.

⁽²⁾ Zob. witryna internetowa Komisji Europejskiej http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index_pl.htm.

⁽³⁾ W projekcie rozporządzenia sekurytyzacje zostały opisane w następujący sposób (motyw 1): „Sekurytyzacja obejmuje transakcje, które umożliwiają kredytodawcy – zazwyczaj instytucji kredytowej – refinansowanie pakietu pożyczek lub ekspozycji, takich jak pożyczki na nieruchomości, leasing samochodów, kredyty konsumenckie czy karty kredytowe, poprzez przekształcenie ich w zbywalne papiery wartościowe. Kredytodawca grupuje i przekształca swój portfel pożyczek oraz organizuje je według różnych kategorii ryzyka dla różnych inwestorów, tym samym dając inwestorom dostęp do inwestycji w pożyczki i inne ekspozycje, do jakich normalnie nie mieliby bezpośredniego dostępu. Dochody inwestorów wynikają z przepływów pieniężnych w ramach pożyczki bazowej”.

⁽⁴⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie sekurytyzacji (zob. przypis 3).

⁽⁵⁾ Skrót „STS” pochodzi z języka angielskiego i oznacza sekurytyzację określaną mianem „simple, transparent and standardised”.

⁽⁶⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 575/2013 w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych. Zob. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015PC0473&qid=1445963164202&from=PL>.

⁽⁷⁾ Zob. „Bank deleveraging, the move from bank to market-based financing, and SME financing”, OECD 2012. Dostępne na stronie: http://www.oecd.org/finance/financial-markets/Bank_deleveraging-Wehinger.pdf.

3.2. Ponadto poziom inwestycji nadal pozostaje znacznie poniżej poziomu sprzed kryzysu finansowego i gospodarczego. Podczas gdy produkt krajowy brutto i spożycie w sektorze gospodarstw domowych w drugim kwartale 2014 r. były mniej więcej na tym samym poziomie co w 2007 r., dane dla łącznej kwoty inwestycji były o 15 % niższe niż w 2007 r. ⁽⁸⁾.

3.3. Komitet podkreślał już wcześniej znaczenie sekurytyzacji, w szczególności w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw, które pod względem finansowania nadal pozostają zależne od finansowania bankowego ⁽⁹⁾. Małe i średnie przedsiębiorstwa odgrywają istotną rolę w gospodarce europejskiej, jako że stanowią ponad 98 % całkowitej liczby przedsiębiorstw w Europie, generują ponad 67 % miejsc pracy w sektorze prywatnym i odpowiadają za 58 % wartości dodanej brutto generowanej przez przedsiębiorstwa w UE ⁽¹⁰⁾.

3.4. Przy tym sekurytyzacja kredytów dla małych i średnich przedsiębiorstw jest w chwili obecnej bardzo ograniczona, w przeciwieństwie do sekurytyzacji nieruchomości, które w niewielkim stopniu ucierpiały w trakcie kryzysu finansowego. W chwili obecnej jedynie 8 % rynku sekurytyzacji dotyczy małych i średnich przedsiębiorstw w porównaniu z 58 % w przypadku papierów wartościowych zabezpieczonych spłatami mieszkaniowych kredytów hipotecznych (RMBS) ⁽¹¹⁾. Komitet w związku z tym stoi na stanowisku, że należy położyć nacisk na sekurytyzacje powiązane z sektorem małych i średnich przedsiębiorstw w ramach strategii tworzenia jednolitego rynku kapitałowego.

3.5. Ważne jest odrodzenie rynku sekurytyzacji, w szczególności w segmencie małych i średnich przedsiębiorstw. W planie inwestycyjnym dla Europy utworzenie zrównoważonego rynku wysokiej jakości sekurytyzacji wymienione jest jako jeden z pięciu obszarów, w których w najbliższym czasie muszą zostać podjęte działania. Jeżeli rynek ten mógłby ponownie osiągnąć średni poziom emisji sprzed kryzysu, a instytucje kredytowe wykorzystywałyby nową emisję do udzielania nowych kredytów, zapewniłoby to dodatkową kwotę kredytów dla sektora prywatnego rzędu 100–150 mld EUR. Oznacza to wzrost o 1,6 % kredytów dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych ⁽¹²⁾.

3.6. EKES już wcześniej zalecał ożywienie, pod pewnymi warunkami. Zdaniem Komitetu, aby uniknąć pewnych błędów popełnionych w przeszłości w Stanach Zjednoczonych, wykorzystanie sekurytyzacji winno być dobrze uregulowane ⁽¹³⁾. Ustalono również, że zrównoważony rynek sekurytyzacji wysokiej jakości wymaga wspierania podstawowych struktur o krótkich łańcuchach pośrednictwa w celu bezpośredniego powiązania kredytobiorców z osobami oszczędzającymi ⁽¹⁴⁾.

3.7. Dla Komitetu istotne jest także, by przyjmując całościowe podejście, prowadzić zrównoważone i skrupulatne działania oraz mieć na uwadze wszystkie wymagane cele i interesy wszystkich zainteresowanych stron i dążyć do zachowania prawidłowej i właściwej równowagi między nimi. Każde działanie musi mieć pozytywne i korzystne skutki zarówno dla finansowania gospodarki (zob. wyżej), jak i dla stabilności systemu finansowego oraz dla interesów inwestorów.

3.8. Wybór „rozporządzenia” jako aktu prawnego do celów realizacji tej inicjatywy jest zdaniem Komitetu właściwym wyborem, jeśli celem rzeczywiście jest utworzenie jednolitego rynku. Prawodawstwo musi tym samym być wystarczająco szerokie i atrakcyjne dla inwestorów, aby mogło być naprawdę skuteczne w praktyce.

3.9. Komitet uznaje wysiłki na rzecz stabilności systemu finansowego, jak i tkwiący w nich potencjał. Ponadto we wnioskach przewidzianych zostało szereg obowiązków w zakresie przejrzystości, które ułatwiają szerszy i bardziej efektywny podział ryzyka między podmiotami należącymi i nienależącymi do sektora finansowego.

3.10. EKES przywiązuje dużą wagę do tych obowiązków związanych z przejrzystością, zdając sobie sprawę z tego, jak dużą przeszkodę stanowi brak przejrzystości i standaryzacji dla rozwoju rynku sekurytyzacji. Podstawowa zasada rozróżniania różnych kategorii sekurytyzowanych produktów i wprowadzenia produktów prostych, przejrzystych i standardowych postrzegana jest jako odpowiedni mechanizm, jeśli chodzi o wzrost zaufania inwestorów i odrodzenie rynku.

3.11. Wymóg zatrzymania ryzyka powoduje, że strony wykonujące czynności muszą same utrzymywać minimalne ryzyko portfela inwestycyjnego, i postrzegany jest przez Komitet jako odpowiednia ogólna zasada. Stwierdzono, że modele typu „udzielasz i uciekasz” nie mogą powrócić.

⁽⁸⁾ Arkusz informacyjny nr 1 „Dlaczego UE potrzebny jest plan inwestycyjny?”, wspólny dokument Komisji Europejskiej i EBI. Zob. http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/factsheet1-why_pl.pdf.

⁽⁹⁾ Zob. raport informacyjny w sprawie dostępu MŚP do finansowania, EESC-2014-06006-00-01-RI-TRA, pkt 1.2.5, oraz opinia w sprawie: „Finansowanie przedsiębiorstw: zbadanie alternatywnych mechanizmów podaży” (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 20), punkt 1.5.

⁽¹⁰⁾ *Annual Report on European SMEs 2013/2014* (Sprawozdanie roczne dotyczące europejskich MŚP za lata 2013–2014), cytowany w raporcie informacyjnym w sprawie dostępu MŚP do finansowania (EESC-2014-06006-00-01-RI-TRA).

⁽¹¹⁾ RMBS – Residential Mortgage-Backed Securities.

⁽¹²⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie sekurytyzacji.

⁽¹³⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie finansowania długoterminowego gospodarki europejskiej (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 91), punkt 3.3.2.

⁽¹⁴⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie zielonej księgi w sprawie tworzenia unii rynków kapitałowych (Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 64), punkt 3.9.

3.12. Inwestorzy mają zarówno prawa, jak i obowiązki. Odpowiedzialność przypisuje się również inwestorom, w tym w odniesieniu do obowiązku zachowania należytej staranności wobec sekurytyzacji, w którą będą inwestować. Odwrotna sytuacja i przeniesienie wszelkiej odpowiedzialności na organy nadzoru i władze publiczne oznaczałoby konieczność zajęcia się niepożądaną kwestią pokusy nadużyć.

3.13. Operacje i rynki sekurytyzacji mogą w określonych sytuacjach wiązać się z ryzykiem, co widoczne było w niedalekiej przeszłości, w której popełnione zostały pewne błędy. Chodzi o to, by po odrodzeniu, nad którym obecnie prowadzone są prace, nie doszło do powtórzenia błędów z przeszłości, na co Komisja zwróciła szczególną uwagę w swoim planie inwestycyjnym z końca 2014 r. W nowym otoczeniu należy wyraźnie określić powiązane ryzyko i to, kto je ponosi. Dzięki harmonizacji standardów dotyczących składania sprawozdań, przedstawianiu lepiej ustrukturyzowanych danych i korzystaniu z ustalonych wzorów powinno stać się możliwe podniesienie zaufania inwestorów i poprawa oceny ryzyka. Wraz z poprawą jakości danych powinno to przyczynić się do tego, by pośrednictwo zewnętrznych agencji ratingowych stało się w maksymalnym stopniu zbędne.

3.14. Zasady bezpieczeństwa, przejrzystości i egzekwowania („enforcement”) muszą znaleźć swoje miejsce w nowych przepisach, co jednocześnie wpłynie na wzrost zaufania do nowych rynków. Trzeba odpowiednio rozbudować nadzór i nie można zaniedbać wymiaru międzynarodowego.

3.15. Komitet przyjmuje również z zadowoleniem zasadę, że te działania i rynki są zarezerwowane dla inwestorów zawodowych i instytucjonalnych, banków i innych inwestorów długoterminowych. W projektach aktów przyjmuje się założenie, że mali inwestorzy i konsumenci nie powinni mieć do nich dostępu. Z uwagi na złożoność zagadnienia i związane z nim ryzyko, jest to właściwe podejście i EKES nalega też, by zakaz ten został formalnie wyrażony w tekstach aktów.

3.16. Komitet zdaje sobie sprawę, że obecne teksty ograniczają się do wspierania harmonizacji niektórych kluczowych elementów rynku sekurytyzacji, ale nie wykluczają dalszej uzupełniającej, opartej na mechanizmach rynkowych harmonizacji procedur i praktyk na rynkach sekurytyzacji. Wszystkie wysiłki, które są realizowane w tym zakresie, zasługują na szeroką uwagę, śledzenie i ewaluację.

3.17. W kwestii oceny, która jest przewidziana po czterech latach od wejścia w życie tej inicjatywy, Komitet stoi na stanowisku, że termin ten należy skrócić do dwóch lat, jeśli chce się maksymalnie zwiększyć szanse na sukces tego przedsięwzięcia.

3.18. Co więcej, ważne jest, by europejscy decydenci odgrywali kluczową rolę w międzynarodowej debacie, w szczególności w rozmowach w Bazylei⁽¹⁵⁾ na temat opracowania ram ostrożnościowych dla prostych, przejrzystych i standardowych sekurytyzacji, w celu zapewnienia wystarczającej harmonizacji na poziomie międzynarodowym.

Bruksela, dnia 20 stycznia 2016 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁵⁾ Konsultacje Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego oraz Międzynarodowej Organizacji Komisji Papierów Wartościowych (IOSCO) w sprawie kryteriów służących identyfikacji prostych, przejrzystych i porównywalnych sekurytyzacji. Konsultacje odbywały się w okresie od 11 grudnia 2014 r. do 13 lutego 2015 r.