



EUROPSKI SUSTAV FINANCIJSKOG NADZORA (ESFS)

Europski sustav financijskog nadzora (ESFS) višeslojan je sustav mikrobonitetnih i makrobonitetnih tijela, koja uključuju [Europski odbor za sistemske rizike](#) (ESRB), tri europska nadzorna tijela i nacionalna nadzorna tijela. Cilj je ESFS-a osigurati dosljedan i usklađen financijski nadzor u EU-u. U tom nadzornom sustavu trenutačno dolazi do promjena zbog uvođenja bankovne unije i očekivanog povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz EU-a.

PRAVNA OSNOVA

Članak 114. i članak 127. stavak 6. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

POPRAVNE INFORMACIJE I CILJEVI

U skladu s preporukama iz [izvješća](#) stručne skupine de Larosièrea o jačanju europskih nadzornih mehanizama, Europski sustav financijskog nadzora uveden je 2010. te je počeo s radom 1. siječnja 2011. ESFS se sastoji od [Europskog odbora za sistemske rizike](#) (ESRB), triju europskih nadzornih tijela, to jest [Europskog nadzornog tijela za bankarstvo](#) (EBA), [Europskog nadzornog tijela za vrijednosne papire i tržišta kapitala](#) (ESMA) i [Europskog nadzornog tijela za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje](#) (EIOPA) te nacionalnih nadzornih tijela.

Glavni je cilj ESFS-a osigurati da se pravila primjenjiva na financijski sektor na odgovarajući način provode u svim državama članicama s ciljem očuvanja financijske stabilnosti, promicanja povjerenja i pružanja zaštite potrošačima. Ciljevi Europskog sustava financijskog nadzora također obuhvaćaju razvoj zajedničke kulture nadzora i olakšavanje funkcioniranja jedinstvenoga europskog financijskog tržišta.

ESFS je sustav mikrobonitetnog i makrobonitetnog nadzora. Glavni je cilj mikrobonitetnog nadzora nadgledanje i ograničavanje poteškoća pojedinih financijskih institucija kako bi se zaštitili potrošači. S druge strane, makrobonitetni nadzor bavi se izloženošću financijskog sustava kao cjeline zajedničkim rizicima te je usmjeren na ograničavanje opasnosti s ciljem zaštite cjelokupnog gospodarstva od znatnih gubitaka u stvarnoj proizvodnji. U kontekstu ESFS-a ESRB je odgovoran za makrobonitetni nadzor nad financijskim sustavom EU-a, dok mikrobonitetni nadzor provode EBA, ESMA i EIOPA, koje surađuju u Zajedničkom odboru.

Uspostavom bankovne unije 2012. promijenio se oblik nadzornog okvira EU-a s obzirom na to da su uvedeni novi elementi, kao što su jedinstveni pravilnik za nadzor, [jedinstveni nadzorni mehanizam](#) (SSM), koji je postao operativan 2014., [jedinstveni](#)



[sanacijski mehanizam](#) (SRM), koji je postao operativan 2016., i Europski sustav osiguranja depozita (EDIS). Pregovori o EDIS-u i dalje traju.

OKVIR

A. Mikrobonitetni nadzor

Mikrobonitetni nadzor u EU-u odlikuje višeslojan sustav tijela koja su razdvojena po sektorskim područjima (bankarstvo, osiguranje i tržišta vrijednosnih papira) te razini nadzora i zakonodavnog uređenja (razina EU-a i nacionalna razina).

1. Europska nadzorna tijela

Na europskoj su razini za mikrobonitetni nadzor nadležna europska nadzorna tijela. EBA, EIOPA i ESMA agencije su EU-a s vlastitom pravnom osobnošću koje zastupaju njihovi predsjednici. Neovisne su i djeluju samo u interesu Unije u cjelini. Komisija je u rujnu 2017. predstavila paket za reviziju europskih nadzornih tijela. Navedeni paket sadržava tri zakonodavna prijedloga, čiji je cilj ojačati ovlasti, upravljanje i financiranje tih tijela.

Uredbama o osnivanju europskih nadzornih tijela kao njihov glavni cilj utvrđeno je doprinošenje stabilnosti i djelotvornosti financijskog sustava. Europska nadzorna tijela imaju ulogu u: olakšavanju neometanog funkcioniranja unutarnjeg tržišta, posebno uključujući pouzdanu, djelotvornu i dosljednu razinu reguliranja i nadzora, jamčenju cjelovitosti, transparentnosti, učinkovitosti i urednog funkcioniranja financijskih tržišta, jačanju međunarodne koordinacije nadzora, sprečavanju regulatorne arbitraže i promicanju jednakih uvjeta tržišnog natjecanja, osiguravanju da je preuzimanje relevantnih rizika na prikladan način regulirano i nadzirano i poboljšanju zaštite potrošača.

Europska nadzorna tijela doprinose sastavljanju jedinstvenog pravilnika izradom nacrtu regulatornih i provedbenih tehničkih standarda koje usvaja Komisija (kao delegirane akte ili provedbene akte). Ona izdaju smjernice i preporuke te imaju određene ovlasti u slučajevima kada se nacionalna nadzorna tijela ne pridržavaju propisa EU-a, u izvanrednim situacijama i u neslaganjima između nadležnih nacionalnih tijela.

Tri europska nadzorna tijela organizirana su na isti način. Njihova upravljačka struktura uključuje odbor nadzornog tijela (glavno tijelo koje donosi odluke, sastavljeno od predsjednika, rukovoditelja nadležnog nadzornog tijela u svakoj državi članici te po jednog predstavnika iz Komisije, Europske središnje banke (ESB), ESRB-a i drugih dvaju europskih nadzornih tijela), upravni odbor, predsjednika i izvršnog direktora.

a. Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (EBA)

Pravna osnova: Uredba (EU) br. 1093/2010 o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za bankarstvo) [kako je izmijenjena naknadnim zakonodavstvom](#).

Aktualno sjedište [EBA-e](#) nalazi se u Londonu. Međutim, s obzirom na predviđeno povlačenje Ujedinjene Kraljevine iz EU-a, EBA postupno premješta svoje operacije u Pariz, a od lipnja 2019. bit će u potpunosti operativna u svojim novim prostorima. Njezino područje djelovanja obuhvaća kreditne institucije, financijske konglomerate,



investicijska društva, institucije za platni promet i institucije za elektronički novac. Zadaće su EBA-e također iniciranje i koordiniranje testiranja otpornosti na stres bankarskog sektora diljem EU-a, u suradnji s ESRB-om. Posljednje testiranje otpornosti na stres provedeno je [2018.](#), a sljedeće će biti provedeno [2020.](#)

b. Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje (EIOPA)

Pravna osnova: Uredba (EU) br. 1094/2010 o osnivanju Europskog nadzornog tijela (Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje) [kako je izmijenjena naknadnim zakonodavstvom.](#)

Sjedište [EIOPA-e](#) nalazi se u Frankfurtu na Majni. Njezino područje djelovanja ponajprije obuhvaća društva za osiguranje i reosiguranje, posrednike u osiguranju, financijske konglomerate i institucije za mirovinsko osiguranje. Ona pridonosi jedinstvenom pravilniku za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje uglavnom preko režima koji se odnose na [Solventnost II](#), odnosno [IORP](#). EIOPA inicira i koordinira testiranja otpornosti na stres kako bi ocijenila otpornost sektora osiguranja i mirovinskog osiguranja. Posljednje testiranje otpornosti na stres sektora osiguranja provedeno je [2018.](#), a testiranje otpornosti na stres sektora strukovnog mirovinskog osiguranja [2019.](#) Izvješće o testiranju otpornosti na stres trebalo bi biti objavljeno u prosincu 2019.

c. Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala (ESMA)

Pravna osnova: Uredba (EU) br. 1095/2010 o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala) [kako je izmijenjena naknadnim zakonodavstvom.](#)

[ESMA](#) se nalazi u Parizu. Njezino područje djelovanja obuhvaća tržišta vrijednosnih papira i dionike koji na njima djeluju (burze, trgovci, fondovi itd.). Registracija, nadziranje i sankcioniranje agencija za utvrđivanje kreditnog rejtinga i trgovinskih repozitorija u Uniji u isključivoj su nadležnosti ESMA-e. Ona je isto tako zadužena za priznavanje središnjih drugih ugovornih strana i trgovinskih repozitorija iz trećih zemalja (tj. zemalja koje nisu u EU-u) te za certificiranje i odobravanje agencija za kreditni rejting iz trećih zemalja.

ESMA je [2017.](#) provela svoje drugo testiranje otpornosti na stres središnje druge ugovorne strane, a u travnju [2019.](#) pokrenula treće.

2. Zajednička tijela

a. Zajednički odbor europskih nadzornih tijela

Zajednički odbor nadležan je za cjelokupnu i međusektorsku koordinaciju kako bi se omogućio dosljedan nadzor. Kao što je navedeno u uredbama o osnivanju europskih nadzornih tijela, njegovim djelovanjem obuhvaćena su sljedeća područja: financijski konglomerati, računovodstvo i revizija, mikrobonitetne analize međusektorskih kretanja, rizika i osjetljivosti za financijsku stabilnost, investicijski proizvodi za građanstvo, mjere za borbu protiv pranja novca, razmjena informacija između ESRB-a i europskih nadzornih tijela te izgradnja odnosa među tim institucijama. Zajednički



odbor nadležan je za rješavanje sporova između tijela Europskog sustava financijskog nadzora.

Zajednički odbor čine predsjednici europskih nadzornih tijela (i mogućih pododbora), a njime predsjedaju naizmjenično s mandatom od 12 mjeseci. Predsjednik Zajedničkog odbora potpredsjednik je ESRB-a. Zajednički odbor sastaje se najmanje jedanput svaka dva mjeseca. Tajništvo čini osoblje europskih nadzornih tijela.

b. Odbor za žalbe

Odbor za žalbe djeluje neovisno od triju europskih nadzornih tijela te je odgovoran za žalbe strana na koje utječu odluke europskih nadzornih tijela.

Sastoji se od šest članova i šest zamjenika koje imenuju europska nadzorna tijela na petogodišnji mandat, na temelju užeg popisa koji predlaže Komisija.

Na odluke Odbora za žalbe može se žaliti Sudu Europske unije.

3. Nadležna nacionalna nadzorna tijela

Svaka država članica imenuje svoja vlastita nadzorna tijela, koja su dio Europskog sustava financijskog nadzora te imaju predstavnike u europskim nadzornim tijelima.

B. Makrobonitetni nadzor

Europski odbor za sistemske rizike (ESRB)

Pravna osnova: [Uredba \(EU\) br. 1092/2010 o makrobonitetnom nadzoru financijskog sustava Europske unije i osnivanju Europskog odbora za sistemske rizike](#) i [Uredba Vijeća \(EU\) br. 1096/2010 o dodjeli posebnih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s funkcioniranjem Europskog odbora za sistemske rizike](#).

Makrobonitetni nadzor na razini EU-a provodi Europski odbor za sistemske rizike (ESRB). Njegov je cilj spriječiti i smanjiti sistemske rizike za financijsku stabilnost u kontekstu makroekonomskih kretanja. Uredbama o osnivanju dodijeljene su mu razne zadaće te stavljeni na raspolaganje instrumenti, uključujući: prikupljanje i analizu relevantnih informacija, utvrđivanje i određivanje prioritetnih sistemskih rizika, izdavanje upozorenja i preporuka te praćenje nastavnog postupanja u vezi s njima, davanje procjene Vijeću kada Europski odbor za sistemske rizike utvrdi mogućnost izbijanja izvanredne situacije, suradnju s ostalim tijelima Europskog sustava financijskog nadzora, usklađivanje svojih postupaka s međunarodnim financijskim organizacijama, kao što su Međunarodni monetarni fond i Odbor za financijsku stabilnost te izvršavanje zadaća utvrđenih drugim zakonodavnim aktima EU-a.

ESRB se sastoji od općeg odbora, upravljačkog odbora, dvaju savjetodavnih tijela (savjetodavni znanstveni odbor i savjetodavni tehnički odbor) i tajništva.

Europska središnja banka (ESB) osigurava analitičku, statističku, administrativnu i logističku potporu ESRB-u. Predsjednik ESB-a ujedno je predsjednik ESRB-a. Komisija je 2014. objavila [izvješće](#) o misiji i organizaciji ESRB-a.

C. Suradnja na više razina

Razna tijela Europskog sustava financijskog nadzora i na međunarodnoj razini koordiniraju svoje aktivnosti s raznim institucijama.



RAZVOJ NADZORNOG OKVIRA

Financijska kriza pokazala je da sama koordinacija financijskog nadzora preko Europskog sustava financijskog nadzora nije bila dovoljna da bi se spriječila fragmentacija europskog financijskog tržišta. Kako bi se nadvladala ta prepreka uspostavljena je [bankovna unija](#) EU-a. [Jedinstveni nadzorni mehanizam](#) (SSM) jedan je od glavnih stupova bankovne unije i osobito važan element nadzornog okvira. Njegov je cilj zajamčiti dosljedan i usklađen nadzor nad kreditnim institucijama radi sprječavanja regulatorne arbitraže i fragmentacije tržišta financijskih usluga u EU-u. Čine ga sve države članice europodručja te sve države članice izvan europodručja koje mu se odluče pridružiti. Jedinstveni nadzorni mehanizam sastoji se od ESB-a i nadležnih nacionalnih tijela, koji surađuju i razmjenjuju informacije. ESB je odgovoran za djelotvorno i dosljedno funkcioniranje mehanizma. Od studenog 2014. [Uredbom o jedinstvenom nadzornom mehanizmu](#) ESB-u se dodjeljuju određene posebne zadaće. One podrazumijevaju izdavanje odobrenja za rad kreditnim institucijama, osiguravanje poštovanja bonitetnih i drugih regulatornih zahtjeva te provođenje nadzornih provjera. ESB je odgovoran za neposredan nadzor „značajnih” banaka, dok nacionalna tijela nadziru druge „manje značajne” institucije. Osim tih zadaća u vezi s mikrobonitetnim nadzorom ESB-u su također dodijeljene zadaće i alati makrobonitetnog nadzora, na primjer u vezi sa zaštitnim slojevima kapitala. U tu je svrhu upravljačka struktura ESB-a prilagođena uspostavom nadzornog odbora. Kako bi se osigurao dosljedan nadzor ESB blisko surađuje s drugim tijelima u okviru Europskog sustava financijskog nadzora, naročito s EBA-om.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Europski parlament je kao suzakonodavac odigrao važnu ulogu u izradi zakonodavstva o osnivanju Europskog sustava financijskog nadzora te također ima bitnu ulogu u pregovorima o zakonodavstvu koje se odnosi na razne stupove bankovne unije. On djeluje u pogledu delegiranih akata (uključujući regulatorne tehničke standarde) te provedbenih akata (uključujući provedbene tehničke standarde) koje donosi Komisija. Europski parlament ima opsežna prava na pristup informacijama, na primjer, šalju mu se godišnji program rada, višegodišnji program rada i godišnja izvješća o europskim nadzornim tijelima. Predsjednike i izvršne direktore europskih nadzornih tijela mora potvrditi Parlament. Osim toga, Parlament može zatražiti mišljenja od europskih nadzornih tijela te svake godine glasuje o davanju razrješnice za izvršenja proračuna europskim nadzornim tijelima. Europski parlament i Europska središnja banka također su sklopili međuinstitucionalni sporazum^[1] kako bi zajamčili [odgovornost](#) i nadzor u pogledu zadaća dodijeljenih ESB-u u okviru jedinstvenog nadzornog mehanizma. Osim toga, predsjednik nadzornog odbora Parlamentu [predstavlja](#) godišnje izvješće ESB-a o nadzornim aktivnostima, daje informacije o izvršavanju nadzornih zadaća ESB-a te odgovara na pitanja članova Odbora za ekonomsku i monetarnu politiku (ECON).

[Dražen Rakić / Denitza Dessimirova](#)

[1]2013/694/EU.



