



POLITIKA U PODRUČJU FINACIJSKIH USLUGA

Financijske usluge sastavni su dio napora EU-a koji se odnose na dovršetak uspostave unutarnjeg tržišta u okviru slobodnog kretanja usluga i kapitala. Napredak prema integraciji kretao se u fazama, a može podijeliti na slijedeći način: (1) uklanjanje nacionalnih prepreka za ulazak na tržište (1957. – 1973.), (2) usklađivanje nacionalnih zakona i politika (1973. – 1983.), (3) uspostava unutarnjeg tržišta (1983. – 1992.), (4) stvaranje područja jedinstvene valute i razdoblje prije krize (1999. – 2007.) te (5) reforma nakon krize (od 2007.). Povlačenje Ujedinjene Kraljevine iz EU-a donosi nove izazove, s mogućim posljedicama za sektor financijskih usluga unutar EU-a i izvan njega.

PRAVNA OSNOVA

Članci 49. (sloboda poslovnog nastana), 56. (sloboda pružanja usluga), 63. (slobodno kretanje kapitala) i 114. (usklađivanje zakona za uspostavu i funkcioniranje unutarnjeg tržišta) Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) uglavnom čine pravnu osnovu za direktive i uredbe u području financijskih usluga.

KLJUČNI DOGAĐAJI NA PUTU PREMA INTEGRIRANOM FINACIJSKOM TRŽIŠTU EU-A

A. Prva faza u uklanjanju prepreka za ulazak na tržište

Rani naponi prema integraciji financijskih sustava država članica temeljili su se na načelima slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, uz usklađivanje zakonodavstva i politika prema potrebi.

Ugovorom iz Rima, potpisanom 1957., stvoreno je zajedničko tržište i otklonjene su prepreke za slobodno kretanje osoba, usluga i kapitala među državama članicama. U članku 61. stavku 2. određeno je da „liberalizacija bankarskih i osiguravateljskih usluga povezanih s kretanjem kapitala provodi se istodobno s liberalizacijom kretanja kapitala”, dok je člankom 63. Vijeće dobilo mandat za izradu programa za ukidanje postojećih ograničenja koja sprečavaju takvu liberalizaciju.

Vijeće je to i učinilo 1962. godine, kada je usvojilo opće programe za ukidanje ograničenja [slobode pružanja usluga](#) i [slobode poslovnog nastana](#). U cilju provedbe tih programa Vijeće je između 1964. i 1973. usvojilo niz direktiva u području osiguranja i bankarstva.



B. Usklađivanje nacionalnih zakona i politika

Proces usklađivanja zakona i drugih propisa država članica započeo je prvenstveno s direktivama Vijeća 1973. godine (Prva direktiva o neživotnom osiguranju ([73/239/EEC](#)))^[1], 1977. godine (Prva bankarska direktiva ([77/780/EEC](#)))^[2] i 1979. godine (Prva direktiva o životnom osiguranju ([79/267/EEC](#)))^[3].

C. Uspostava unutarnjeg tržišta

Komisija je u lipnju 1985. godine objavila [Bijelu knjigu](#)^[4] u kojoj je iznijela jasan program i vremenske rokove za uspostavu unutarnjeg tržišta do kraja 1992. i koja sadrži dio posebno posvećen financijskim uslugama (točke 101. – 107.). Taj dio započinje sljedećim riječima: „Liberalizacija financijskih usluga, povezana s kretanjem kapitala, predstavlja važan korak prema financijskoj integraciji Zajednice i širenju unutarnjeg tržišta.” Predloženo usklađivanje temelji se na načelima licenciranja banaka, međusobnog priznavanja i nadzora matične države”. Jedinostvenim europskim aktom iz 1987. cilj utvrđen u Bijeloj knjizi iz 1985. uveden je u primarno pravo Unije.

D. Stvaranje područja jedinstvene valute

Komisija je u svibnju 1999. objavila Akcijski plan za financijske usluge (FSAP)^[5] potaknuta uvođenjem eura i željom za rješavanje pitanja preostale rascjepkanosti financijskih tržišta EU-a. Akcijski je plan uključivao 42 zakonodavne i nezakonodavne mjere koje su dovršene do 2004.

U srpnju 2000. Vijeće za ekonomske i financijske poslove (ECOFIN) osnovalo je Odbor mudrih za uređenje europskog tržišta vrijednosnih papira, pod vodstvom Alexandra Lamfalussyja. U završnom izvješću odbora^[6], objavljenom u veljači 2001., postavljena je dijagnoza aktualnog stanja na financijskom tržištu Unije te su donesene brojne preporuke. Institucionalni okvir EU-a identificiran je kao glavni problem jer se smatralo da je „prespor i suviše krut, složen i neprilagođen za dinamiku promjena globalnog financijskog tržišta”. U izvješću se predlaže ono što je kasnije postalo poznato kao „[Lamfalussyjev postupak](#)”, tj. četverorazinski zakonodavni pristup koji je prvi puta upotrijebljen samo za zakonodavstvo o vrijednosnim papirima, no koji je kasnije proširen na druga područja zakonodavstva o financijskim uslugama.

Akcijski plan za financijske usluge u velikoj je mjeri dovršen do isteka roka 2004. te je usvojeno 39 od 42 mjere, a neke su čak nadilazile ono što je prvotno bio predviđeno. Godine 2005. uslijedile su još dvije mjere, što znači da je preostala samo Četrnaesta direktiva o pravu trgovačkih društava o prekograničnom prijenosu sjedišta trgovačkih društava.

[1]SL L 228, 16.8.1973., str. 3.

[2]SL L 322, 17.12.1977., str. 30.

[3]SL L 63, 13.3.1979., str. 1.

[4]Bijela knjiga Komisije Europskom vijeću: „Dovršetak unutarnjeg tržišta”, 14. lipnja 1985.

[5]Komunikacija Komisije od 11. svibnja 1999.: *Provedba okvira za financijska tržišta: Akcijski plan* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51999DC0232&from=EN>

[6]*Konačno izvješće Odbora mudrih za uređenje europskog tržišta vrijednosnih papira*, 15. veljače 2001. https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/lamfalussy_report.pdf



E. Reforma nakon krize

Razdoblje prije 2007. obilježilo je povećanje integracije i međuovisnosti financijskih tržišta, ne samo u EU-u već i globalno. To je naglo prekinuto nakon izbijanja globalne financijske krize u razdoblju 2007. – 2008. i europske dužničke krize koja je uslijedila kada su znatno smanjeni prekogranični financijski tokovi. Između listopada 2008. i listopada 2011. Komisija je odobrila 4,5 bilijuna EUR u mjerama državnih potpora za pomoć financijskim institucijama^[7]. Kriza je pokazala da je hitno potrebno provesti reformu sektora financijskih usluga.

Slijedom toga EU je proveo reformu postojećeg zakonodavstva o financijskim uslugama bez presedana na temelju međunarodnog programa (u čemu je EU imao važnu ulogu) te reformi na vlastitu inicijativu radi poticanja određenih dugotrajnih napora, kao što je uspostava jedinstvenog tržišta. Komisija je od početka krize predložila više od 50 zakonodavnih i nezakonodavnih mjera. Najvažniji prijedlozi bili su dijelom vodećih inicijativa EU-a kao što su bankovna unija i unija tržišta kapitala. Reforme nakon krize donijele su određeni stupanj centralizacije i prijenos nadležnosti s nacionalne razine na razinu EU-a u mnogim aspektima regulacije i nadzora financijskih usluga.

Međunarodni forumi postali su *de facto* glavna razina za utvrđivanje pravila i normi u regulatornoj strukturi financijskih usluga nakon krize. To je posljedica globalizacije i međuovisnosti financijskih tržišta do kojih je došlo u desetljeću prije krize i koji su nakon izbijanja krize u Sjedinjenim Američkim Državama uzrokovali globalni efekt širenja krize. Postignut je široki konsenzus o tome da regulatorne izazove treba rješavati na međunarodnoj razini. Forumi i tijela kao što su skupina G20, Odbor za financijsku stabilnost (FSB), Bazelski odbor za nadzor banaka (BCBS), Međunarodno udruženje osiguravateljskih nadzornih tijela (IAIS) i Međunarodna organizacija nadzornih tijela za vrijednosne papire (IOSCO) postali su sve važniji, a u mnogim slučajevima važniji čak i od uobičajenih postupaka odlučivanja EU-a.

KLJUČNO ZAKONODAVSTVO EU-A U PODRUČJU FINACIJSKIH USLUGA

A. Bankarstvo

1. Direktiva o kapitalnim zahtjevima (CRD) (2013/36/EU) [8] i Uredba o kapitalnim zahtjevima (CRR) ((EU) No 575/2013)[9] zajednički se nazivaju CRD IV;

Direktivom CDR IV. Bazelski je okvirni sporazum prilagođen europskom sektoru financijskih usluga kojim se uzimaju u obzir [prioriteti Europskog parlamenta iz 2010.](#) Direktivom CRD određuju se pravila o pristupu aktivnostima kreditnih institucija i investicijskih društava, bonitetnom nadzoru i korporativnom upravljanju. Uredbom CRR utvrđuju se minimalna razina i pravila za izračun kapitalnih zahtjeva, zaštitnih slojeva likvidnosti i omjera financijske poluge. Komisija je u studenom 2016. predložila izmjene Direktive CRD IV./CRR (nazvane CRD V.), uglavnom kako bi se uzela u obzir najnovija kretanja u okviru Bazelskog odbora i Odbora za financijsku stabilnost. Komisija je u

[7]Priopćenje za medije Europske komisije: Nove mjere upravljanja krizom kako bi se izbjegla buduća spašavanja banaka, 6. lipnja 2012. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-570_en.htm



prosincu 2017. donijela prijedloge za izmjenu bonitetnih pravila za investicijska društva, koja trenutačno podliježu istim pravilima kao i banke. U svibnju 2019. suzakonodavci su donijeli paket reformi bankarskog sektora, uključujući izmjene zakonodavstva o kapitalnim zahtjevima.

2. Direktiva o oporavku i sanaciji banaka (BRRD) (2014/59/EU)[10]

Direktiva o oporavku i sanaciji banaka donesena je 2014. i njome se nastoji spriječiti sanacija posrnulih banaka novcem poreznih obveznika uvođenjem mehanizma sanacije vlastitim sredstvima (bail-in) kojim se osigurava da su dioničari i vjerovnici banaka prvi na redu kada je riječ o pokrivanju gubitaka. U njoj se također od država članica zahtijeva uspostava nacionalnih sanacijskih fondova koje kreditne institucije i investicijska društava unaprijed financiraju i koji su namijenjeni za pokrivanje gubitaka. Uz to, Direktivom o oporavku i sanaciji banaka utvrđuju se pravila za sprečavanje (planovi oporavka i sanacije) i ranu intervenciju od strane nadležnih nacionalnih tijela.

3. Uredba o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu (SRMR) (806/2014)[11]

Okvir za sanaciju banaka EU-a nadopunjuje Uredba o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu (SRMR) iz 2014. kojom se utvrđuju odredbe za države članice koje sudjeluju u bankovnoj uniji. Komisija je u studenom 2016. predložila izmjene BRRD-a i SRMR-a kako bi se uključio ukupni kapacitet pokriva gubitaka (TLAC) za globalne sistemski važne banke (GSV banke), čime se osigurava da, ako takve banke propadnu, imaju dovoljno vlastitih sredstava za provođenje uredne sanacije. U prosincu 2017. jedna od izmjena Direktive o oporavku i sanaciji banaka usvojena je ([2017/2399](#))^[12] u okviru ubrzanog postupka. Tom je izmjenom omogućeno stvaranje nove kategorije „nepovlaštenih” nadređenih dužničkih instrumenata kako bi se osiguralo ispunjenje kriterija prihvatljivosti opisanih u TLAC-u. U svibnju 2019. suzakonodavci su donijeli sveobuhvatne reforme koje je predložila Komisija kako bi dodatno ojačali otpornost i provedivost sanacije banaka EU-a, uključujući BRRD i SRMR.

B. Financijska tržišta

1. Direktiva o tržištima financijskih instrumenata (MiFID)

Godine 2004. Direktivom MiFID I ([2004/39/EC](#))^[13] uspostavljeni su jedinstveni standardi za trgovanje vrijednosnim papirima koji su doveli do povećanja tržišnog natjecanja i poboljšanja zaštite ulagača. Godine 2014. usvojena je revizija direktive (MiFID II) ([2014/65/EU](#))^[14] i uredbe (MiFIR) ([600/2014](#))^[15] te je time uspostavljen novi pravni okvir. Tim se okvirom uvodi niz odredbi čiji je cilj poboljšanje zaštite potrošača. Primjerice, praksa isplaćivanja naknade koju provode investicijska društva ne smije biti u suprotnosti s njihovom dužnošću da djeluju u najboljem interesu klijenta. Početak primjene MiFID-a II i MiFIR-a bio je 3. siječnja 2018.

2. Uredba o infrastrukturi europskog tržišta (EMIR) (648/2012)[16]

U Uredbi o infrastrukturi europskog tržišta (EMIR), usvojenoj 2012., utvrđena su pravila o ugovorima o neuvrštenim OTC (over the counter) izvedenicama, središnjim

[12]SL L 345, 27.12.2017., str. 96.

[13]SL L 145, 30.4.2004., str. 1.

[14]SL L 173, 12.6.2014., str. 349.

[15]SL L 173, 12.6.2014., str. 84.



drugim ugovornim stranama i trgovinskim repozitorijima. Njome se nastoji očuvati financijska stabilnost, ublažiti sistemski rizici i povećati transparentnost na tržištu OTC izvedenica. Komisija je 2015. i 2016. provela preispitivanje EMIR-a, što je dovelo do dvije zakonodavne izmjene predložene u svibnju i lipnju 2019. godine.

C. Osiguranje

1. Direktiva Solventnost II (2009/138/EC)[17]

Direktivom Solventnost II, donesenom 2009., usklađena su postojeća pravila za neživotno osiguranje, životno osiguranje i reosiguranje sektora. Direktivom se utvrđuju pravila o odobrenju za početak poslovanja, kapitalnim zahtjevima, upravljanju rizicima i nadzoru izravnog osiguranja i reosiguranja. Ta je direktiva 2014. izmijenjena direktivom Omnibus II kako bi se u obzir uzela nova organizacija nadzora i, konkretno, Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje (EIOPA) koje je osnovano početkom 2011. godine. Rok za prenošenje direktive Solventnost II naknadno je odgođen te se ona počela primjenjivati 1. siječnja 2016.

D. Usluge naplate

1. Direktiva o platnim uslugama 2 (PSD 2) (2015/2366)[18]

Direktiva o platnim uslugama 2 (PSD 2) stupila je na snagu 12. siječnja 2016., a primjenjuje se od 13. siječnja 2018. Njome se uvode strogi uvjeti za elektronička plaćanja kao i za zaštitu financijskih podataka potrošača. Njome se također otvara tržište pružateljima usluga koji pružaju usluge plaćanja temeljem pristupa informacijama putem računa za obavljanje platnog prometa. PSD 2 također sadržava odredbe koje se odnose na odobrenja za rad i nadzor institucija platnog prometa.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Od Ugovora iz Rima iz 1957. godine do današnjih dana uloga Parlamenta u donošenju odluka o financijskim uslugama proširila se od postupka savjetovanja do ravnopravnog položaja s Vijećem u okviru redovnog zakonodavnog postupka.

U skladu s Lamfalussyjevim postupkom za donošenje i provedbu zakonodavstva EU-a u području financijskih usluga, Parlament, zajedno s Vijećem, donosi osnovne zakone (razina 1) u okviru redovnog zakonodavnog postupka. Parlament također ima nadzornu ulogu u donošenju provedbenih mjera razine 2.

Parlament je neprekidno potpomagao rad Komisije, mnogo puta poticao rasprave i predlagao inicijative kako bi jasno izrazio svoje stajalište. Primjenjujući svoj proaktivni pristup, Europski parlament je snažno uključen u aktualnu raspravu s Komisijom, Vijećem i međunarodnim institucijama o razvoju strukture nadzora i reguliranja financijskog tržišta te u traženju načina za rješavanje sustavnih rizika.

Odbor za ekonomsku i monetarnu politiku (ECON) vodeći je odbor za financijske usluge u okviru Parlamenta.

Nakon izbijanja globalne financijske krize Parlament je osnovao poseban odbor za financijsku, gospodarsku i socijalnu krizu (CRIS)^[19]. Njegov je mandat trajao od

[19]Europski parlament, *Posebni odbor za financijsku, ekonomsku i socijalnu krizu*, srpanj 2011. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110901ATT25750/20110901ATT25750EN.pdf>



listopada 2009. do srpnja 2011. Parlament je na osnovi njegova djelovanja usvojio dvije rezolucije: [rezoluciju na sredini razdoblja 2010. godine](#) i [konačnu rezoluciju 2011. godine](#).

Dražen Rakić / Denitza Dessimirova
05/2019

