



POLITIKA U PODRUČJU FINANCIJSKIH 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 se podijeliti na sljedeći način: (1) uklanjanje nacionalnih prepreka za ulazak na tržište (1957. – 1973.), (2) usklađivanje nacionalnih zakona i politika (1973. – 1983.), (3) dovršetak unutarnjeg tržišta (1983. - 1992.), (4) stvaranje područja jedinstvene valute i razdoblje prije krize (1999. – 2007.) i (5) reformu tijekom i nakon globalne financijske krize (od 2007. nadalje). Povlačenje Ujedinjene Kraljevine iz EU-a donosi nove izazove, s mogućim posljedicama za sektor financijskih usluga unutar EU-a i izvan njega.

PРАВNA 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 FINANCIJSKOM 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 se „liberalizacija bankarskih i osiguravateljskih usluga povezanih s kretanjem kapitala provodi 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. (Prva direktiva o neživotnom osiguranju ([73/239/EEC](#)))^[1], 1977. (Prva bankarska direktiva ([77/780/EEC](#)))^[2] i 1979. (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 1992. i koja sadrži dio posebno posvećen financijskim uslugama (točke 101. - 107.). Taj dio započinje sljedećim riječima: 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”. Jedinstvenim 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.

E. Globalna financijska kriza i 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

[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. Bijela knjiga Komisije Europskom vijeću:

[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.*

[6]Konačno izvješće Odbora mudrih za uređenje europskog tržišta vrijednosnih papira, 15. veljače 2001.



financijske krize u razdoblju 2007. - 2008. i europske dužničke krize koja je uslijedila kada su se znatno smanjili 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 financijske 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 dobili su značajniju ulogu u utvrđivanju pravila i normi u regulatornoj strukturi financijskih usluga nakon krize. To je posljedica globalizacije i međuovisnosti financijskih tržišta koje su se znatno povećale u desetljeću prije krize i koje su nakon izbijanja krize u Sjedinjenim Američkim Državama uzrokovale 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.

KLJUČNO ZAKONODAVSTVO EU-A U PODRUČJU FINACIJSKIH USLUGA

A. Bankarstvo

Reforma bankarskog regulatornog okvira bila je u središtu revizije zakonodavstva nakon krize financijskog sektora. Postavila je temelje na kojima je postepeno izgrađena „bankovna unija” za europodručje^[8]. Regulatorna reforma bankarskog sektora uključivala je dalekosežne mjere kojima su utvrđeni: 1) veći bonitetni zahtjevi za banke 2) pojačana struktura za nadzor i sanaciju banaka 3) pravila za upravljanje bankama koje propadaju i 4) poboljšana zaštita za deponente. Te se inicijative zajednički nazivaju „jedinstvenim pravilima”.

1. Bonitetni zahtjevi za banke: Direktiva o kapitalnim zahtjevima (CRD) i Uredba o kapitalnim zahtjevima (CRR)

Direktivom CRD ([2013/36/EU](#))^[9] određuju se pravila o pristupu aktivnostima kreditnih institucija i investicijskih društava, bonitetnom nadzoru i upravljanju bankama. Uredbom CRR ([\(EU\) br. 575/2013](#))^[10] utvrđuju se minimalni standardi kako bi se osigurala

[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

[8]Za više informacija o bankovnoj uniji vidi informativni članak 2.6.5.

[9]SL L 176, 27.6. 2013., str. 338.

[10]SL L 176, 27.6. 2013., str. 1.



financijska stabilnost banaka (tj. kapitalni zahtjevi, zaštitni slojevi likvidnosti i omjeri financijske poluge). Okvir CDR-a/CRR-a i dalje se ažurira kako bi se uzeli u obzir najnoviji rezultati rada Bazelskog odbora i Odbora za financijsku stabilnost (FSB). Najnoviji je bio paket bankovnih reformi usvojen u svibnju 2019. godine. Suzakonodavci su u prosincu 2019. također ažurirali bonitetna pravila za investicijska društva, koja trenutačno podliježu istim pravilima kao i banke. Revizija okvira CDR-a/CRR-a planirana je za 2020. godinu.

2. Pojačana struktura za nadzor i sanaciju banaka Uredba o jedinstvenom nadzornom mehanizmu (SSMR) i Uredba o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu (SRMR).

U skladu s Uredbom o jedinstvenom nadzornom mehanizmu SSMR ([1024/2013](#)) Europska središnja banka je od 2014. središnje tijelo u pogledu bonitetnog nadzora za sve banke u europodručju i u državama članicama izvan europodručja koje su se odlučile pridružiti jedinstvenom nadzornom mehanizmu (SSM). Jedinstveni nadzorni mehanizam SRMR ([806/2014](#))^[11], nadopunjava Uredba o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu koja je također donesena 2014. i kojom se nastoji osigurati učinkovito upravljanje mogućim budućim propadanjima banaka koje su dio jedinstvenog nadzornog mehanizma Jedinstveni sanacijski odbor središnje je tijelo koje donosi odluke o pokretanju procesa sanacije banaka.

3. Pravila za upravljanje bankama koje propadaju: Direktiva o oporavku i sanaciji banaka (BRRD)

Direktiva o oporavku i sanaciji banaka ([2014/59/EU](#))^[12] također je donesena 2014. i njome se nastoji spriječiti sanacija posrnutih 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.

4. Poboļjšana zaštita za deponente: Direktiva o sustavima osiguranja depozita (DGSD)

Usred kaosa financijske krize bilo je od ključne važnosti osigurati odgovarajuću zaštitu bankovnih depozita građana. Kao prva mjera dvaput je povećan minimalni iznos depozita koji banke garantiraju u slučaju propasti banke. Nakon toga je uslijedila sveobuhvatnija reforma sustava nacionalnih sustava osiguranja depozita koji je u to vrijeme bio vrlo fragmentiran. Donošenjem Direktive o sustavima osiguranja depozita 2014. ([2014/49/EU](#))^[13] države članice su obvezane osigurati se da postoji usklađena razina zaštite za deponente i da na njihovu području postoji barem jedan sustav osiguranja depozita, kojem se moraju priključiti sve banke u toj državi članici. Naknadno je, kao dio projekta bankovne unije, predložen europski sustav osiguranja depozita

[11]SL L 225, 30.7.2014., str. 1.

[12]SL L 173, 12.6. 2014., str. 190.

[13]SL L 173, 12.6. 2014., str. 190.



(EDIS) kako bi nadopunio trenutačni sustav nacionalnih sustava osiguranja depozita EU-a. Njegov je cilj postizanje snažnije i ujednačenije pokrivenosti osiguranja za depozite u europodručju.

B. Financijska tržišta i tržišna infrastruktura

1. Investicijske usluge mjesta trgovanja: Direktiva o tržištima financijskih instrumenata (MiFID)

Od 2004. godine Direktivom MiFID I ([2004/39/EC](#))^[14] 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](#))^[15] i Uredba (MiFIR) ([600/2014](#))^[16], čine je znatno ažuriran pravni okvir. Tim se okvirom uvodi niz odredbi čiji je cilj poboljšanje zaštite potrošača i transparentnosti tržišta. Oba su se instrumenta počela primjenjivati 3. siječnja 2018.

2. Ugovori o izvedenicama i klirinške kuće: Uredba o infrastrukturi europskog tržišta (EMIR).

Ugovori o izvedenicama igraju važnu ulogu u gospodarstvu, ali također sa sobom nose određene rizike koji su bili izraženi tijekom financijske krize. U Uredbi o infrastrukturi europskog tržišta (EMIR) ([648/2012](#))^[17], usvojenoj 2012., utvrđena su pravila o ugovorima o neuvrštenim (OTC) izvedenicama, središnjim drugim ugovornim stranama ili klirinškim kućama i trgovinskim repozitorijima. Njome se nastoji očuvati financijsku stabilnost, ublažiti sistemske rizike i povećati transparentnost na tržištu OTC izvedenica. Suzakonodavci su naknadno u svibnju 2019. ažurirali EMIR i tako povećali nadzor središnjih drugih ugovornih strana iz EU-a i trećih zemalja.

3. Pristup financiranju na tržištima kapitala – Uredba o prospektu

Vodeća inicijativa o izgradnji unije tržišta kapitala uključivala je temeljitu reviziju okvira EU-a za javnu ponudu vrijednosnih papira. Cilj je Uredbe o prospektu ([2017/1129](#))^[18] koja je donesena u lipnju 2017. (i kojom se zamjenjuje Direktiva o prospektu iz 2003. [2003/71/EC](#)) pomoći manjim poduzećima ostvariti pristup financiranju na tržištima kapitala i poboljšati kvalitetu i kvantitetu informacija za ulagatelje, osobito male ulagatelje.

Nastojanja da se poboljšaju prilike za financiranje za mala poduzeća nadopunjena su Prijedlogom uredbe o europskim pružateljima usluga skupnog financiranja za poduzeća. Skupno financiranje je inovativna i sve popularnija vrsta financiranja za novoosnovana te mala i srednja poduzeća u ranoj fazi razvoja. Novim okvirom EU-a pružit će se pravna sigurnost platformama za skupno financiranje, omogućiti im da djeluju diljem Unije i povećati mogućnosti financiranja za mala poduzeća. Suzakonodavci su u prosincu 2019. postigli dogovor o prijedlogu.

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

[15]SL L 173, 12.6. 2014., str. 349.

[16]SL L 173, 12.6. 2014., str. 84.

[17]SL L 201, 27.7.2012, str. 1.

[18]SL L 201, 27.7. 2012., str. 1.



C. Osiguranje: Direktiva Solventnost II

Direktivom Solventnost II ([2009/138/EC](#))^[19], 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. Okvir Direktive Solventnost II izmijenjen je nekoliko puta, uglavnom kako bi se pružila jasnoća u pogledu tretmana proizvoda osiguranja kojim su obuhvaćena dugoročna jamstva te potaknula ulaganja u infrastrukturu i dugoročne održive projekte.

D. Platne usluge Direktiva o platnim uslugama 2 (PSD 2)

Direktivom o platnim uslugama 2 ([2015/2366](#))^[20] ažurira se okvir EU-a o platnom prometu kako bi ga se prilagodilo promjenama u digitalnom plaćanju. Direktiva o platnim uslugama 2 (PSD 2) stupila je na snagu 12. siječnja 2016., a primjenjuje se od 13. siječnja 2018. Njome se pojačavaju sigurnosni uvjeti za elektronička plaćanja kao i za zaštitu financijskih podataka potrošača. Tom se Direktivom također otvara tržište inovativnim poslovnim modelima koji pružaju usluge plaćanja temeljem sigurnog pristupa računima za plaćanje („otvoreno bankarstvo”). 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. 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 mnogim područjima.

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 (sekundarno zakonodavstvo EU-a). Parlament također ima nadzornu ulogu u donošenju provedbenih mjera razine 2.

Parlament je bio aktivno uključen u poticanje ambicioznih zakonodavnih projekata za razvoj regulatornog okvira EU-a za financijski sektor. Primjenjujući svoj proaktivni pristup, Europski parlament je snažno uključen u aktualnu raspravu s Komisijom, Vijećem i međunarodnim institucijama o razvoju strukture nadzora i reguliranja financijskih tržišta te u traženju načina za rješavanje sustavnih rizika i izazova koji proizlaze iz brzog tehnološkog razvoja.

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)^[21]. Njegov je mandat trajao od listopada 2009. do srpnja 2011. godine. Parlament je na osnovi njegova djelovanja usvojio dvije rezolucije: [rezoluciju na sredini razdoblja 2010. godine](#) i [konačnu rezoluciju 2011. godine](#).

[19]SL L 335, 17.12.2009., str. 1.

[20]SL L 337, 23.12.2015, str. 35.

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



Radostina Parenti
11/2020

