



## POLITIKA FINANČNIH STORITEV

Finančne storitve so eno od pomembnih področij, na katerih si EU prizadeva dokončati notranji trg v smislu prostega pretoka storitev in kapitala. Pri povezovanju trgov lahko ločimo naslednje faze napredka: (1) odstranitev ovir za vstop na trge posameznih držav (1957–1973), (2) harmonizacija državnih zakonov in politik (1973–1983), (3) dokončanje notranjega trga (1983–1992), (4) vzpostavitev območja enotne valute in obdobje pred krizo (1999–2007) ter (5) svetovna finančna kriza in reforme po njej (od leta 2007 naprej). Izstop Združenega kraljestva iz EU prinaša nove izzive in bo imel najverjetneje posledice za sektor finančnih storitev v EU in širše.

### PРАВNA PODLAGA

Pravna podlaga za direktive in uredbe o finančnih storitvah so predvsem člani 49 (svoboda ustanavljanja), 56 (svoboda opravljanja storitev), 63 (prost pretok kapitala) in 114 (približevanje zakonov za vzpostavitev in delovanje notranjega trga) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### MEJNIKI NA POTI K POVEZANEMU FINANČNEMU TRGU EU

#### A. Začetna prizadevanja za odstranitev ovir za vstop na trg

Države članice so v začetnih prizadevanjih za povezovanje finančnih sistemov izhajale iz načel svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev, po potrebi pa so tudi usklajevale zakonodajo in politike.

Rimska pogodba, podpisana leta 1957, je ustvarila skupni trg in odpravila ovire za prosto gibanje oseb ter prosti pretok storitev in kapitala med državami članicami. Njen člen 61(2) se je glasil: „Liberalizacija bančnih in zavarovalniških storitev, povezanih s pretokom kapitala, se izvaja skladno z liberalizacijo pretoka kapitala.“ Člen 63 je Svet pooblašal za pripravo programa, s katerim bi odpravili obstoječe omejitve, ki so to liberalizacijo preprečevale.

Svet je tako leta 1962 sprejel splošna programa za odpravo omejitev za [svobodo opravljanja storitev](#) in [svobodo ustanavljanja](#). Da bi programa uresničil, je med letoma 1964 in 1973 je sprejel še več direktiv na področju zavarovalništva in bančništva.

#### B. Harmonizacija državnih zakonov in politik

Harmonizacija zakonov, predpisov in upravnih določb držav članic se je začela predvsem z direktivami Sveta iz leta 1973 (prva direktiva o zavarovanju, razen



življenjskega ([73/239/EGS](#)))[<sup>1</sup>], leta 1977 (prva direktiva o bančništvu ([77/780/EGS](#)))[<sup>2</sup>] in leta 1979 (prva direktiva o življenjskem zavarovanju ([79/267/EGS](#)))[<sup>3</sup>].

### C. Dokončanje notranjega trga

Komisija je junija 1985 objavila [belo knjigo](#)[<sup>4</sup>] z jasnim programom in časovnim načrtom za dokončanje notranjega trga do konca leta 1992. Vsebovala je poseben razdelek o finančnih storitvah (odstavki 101–107), ki se začne takole: „Liberalizacija finančnih storitev, povezana z liberalizacijo kapitalskih tokov, bo pomemben korak k finančnemu povezovanju Skupnosti in širitvi notranjega trga.“ Predlagana harmonizacija je temeljila na načelih enotnega bančnega dovoljenja, vzajemnega priznavanja in nadzora v matični državi. Z Enotnim evropskim aktom iz leta 1987 je bil cilj, opredeljen v beli knjigi iz leta 1985, uveden v primarno zakonodajo EU.

### D. Vzpostavitev območja enotne valute

Komisija je maja 1999 objavila [akcijski načrt za finančne storitve](#)[<sup>5</sup>], pri katerem sta jo vodili uvedba evra in želja, da bi odpravili še preostalo razdrobljenost finančnih trgov EU. Vseboval je 42 zakonodajnih in nezakonodajnih ukrepov, rok za njihovo izvedbo pa je bilo leto 2004.

Julija 2000 je Svet za ekonomske in finančne zadeve (ECOFIN) ustanovil odbor modrecev za ureditev evropskih trgov vrednostnih papirjev, ki ga je vodil Alexandre Lamfalussy. [Odbor je v končnem poročilu](#)[<sup>6</sup>], objavljenem februarja 2001, ocenil stanje finančnih trgov v EU in dal več priporočil. Kot velik problem je navedel institucionalni okvir EU, ki je bil po njegovem mnenju „preveč počasen, tog, zapleten in neprilagojen hitrim spremembam na svetovnih finančnih trgih“. Predlagal je rešitev, ki je pozneje dobila ime [Lamfalussyjev proces](#), šlo pa je za zakonodajni pristop na štirih ravneh, ki se je najprej uporabil samo za zakonodajo o vrednostnih papirjih, nato pa je bil razširjen še na druga področja finančnih storitev.

Akcijski načrt za finančne storitve je bil do roka leta 2004 skoraj v celoti uresničen, saj je bilo sprejetih 39 od 42 ukrepov, pri čemer so bili nekateri celo obsežnejši, kot je bilo prvotno predvideno. Dva ukrepa sta bila sprejeta leta 2005, tako da je ostala neuresničena samo 14. direktiva na področju prava družb o čezmejnih prenosih sedežev družb.

### E. Svetovna finančna kriza in reforma po krizi

Obdobje do leta 2007 sta zaznamovala vse tesnejše povezovanje in medsebojna odvisnost finančnih trgov, ne samo znotraj EU, temveč tudi v svetovnem merilu. To se je nenadoma končalo z razmahom svetovne finančne krize v letih 2007 in 2008 ter nato evropske dolžniške krize, ko so čezmejni finančni tokovi močno upadli. Med oktobrom 2008 in oktobrom 2011 je Komisija odobrila 4,5 bilijona EUR državne pomoči

---

[1]UL L 228, 14.1.2019, str. 3.

[2]UL L 322, 17.12.2011, str. 30.

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

[4]Bela knjiga Komisije za Evropski svet, *Completing the Internal Market* (Dokončanje enotnega trga), 14. junij 1985.

[5]Sporočilo Komisije, *Implementing the Framework for Financial Markets: Action Plan* (Uvedba okvira za finančne trge: akcijski načrt), 11. maj 1999.

[6]*Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets* (Končno poročilo odbora modrecev o ureditvi evropskih trgov vrednostnih papirjev), 15. februar 2001.



za finančne institucije<sup>[7]</sup>. Kriza je pokazala, da je nujno potrebna reforma sektorja finančnih storitev.

EU se je zato lotila do tedaj najobsežnejše preнове zakonodaje o finančnih storitvah, in sicer na osnovi mednarodnega programa (pri njegovem razvoju je EU odigrala pomembno vlogo), pa tudi reform na lastno pobudo, da bi pospešila dolgotrajne procese, na primer dokončanje enotnega trga. Komisija je od izbruha finančne krize predlagala več kot 50 zakonodajnih in nezakonodajnih ukrepov. Najpomembnejši predlogi so bili podani v okviru vodilnih pobud EU, kot sta bančna unija in unija kapitalskih trgov. Reforme po krizi so prinesle določeno stopnjo centralizacije in prenos odgovornosti z držav na raven EU pri številnih vidikih ureditve in nadzora finančnih storitev.

Mednarodni forumi so po krizi prevzeli pomembno vlogo pri določanju pravil in standardov v regulativni strukturi finančnih storitev. To je posledica globalizacije in medsebojne odvisnosti finančnih trgov, ki se je v desetletjih pred krizo močno povečala in zaradi katere je po začetnem izbruhu krize v Združenih državah prišlo do učinka „širjenja okužbe“ po vsem svetu. Obveljalo je splošno soglasje, da so potrebne regulativne spremembe na mednarodni ravni. Forumi in organi, kot so G20, Odbor za finančno stabilnost (FSB), Baselski odbor za bančni nadzor (BCBS), Mednarodno združenje zavarovalnih nadzornikov (IAIS) in Mednarodno združenje nadzornikov trga vrednostnih papirjev (IOSCO), so postali zelo pomembni.

## TEMELJNA ZAKONODAJA EU O FINANČNIH STORITVAH

### A. Bančništvo

Zakonodajna prenova finančnega sektorja po krizi je bila usmerjena predvsem v reformo regulativnega okvira za bančništvo. Določila je temelje, na katerih se je postopoma izoblikovala bančna unija za območje evra<sup>[8]</sup>. Regulativna prenova bančnega sektorja je vključevala širok sklop ukrepov, da bi določili: (1) strožje bonitetne zahteve za banke, (2) okrepljeno strukturo za nadzor in reševanje bank, (3) pravila za upravljanje propadajočih bank in (4) večjo zaščito vlagateljev. Te pobude se skupaj imenujejo „enotna pravila“.

#### 1. Bonitetne zahteve za banke: Direktiva o kapitalskih zahtevah in Uredba o kapitalskih zahtevah

Direktiva določa pravila o dovoljenju za opravljanje dejavnosti kreditnih institucij in investicijskih podjetij ([2013/36/EU](#))<sup>[9]</sup>, bonitetnem nadzoru in upravljanju bank. Uredba ([\(EU\) št. 575/2013](#))<sup>[10]</sup> določa minimalne standarde za finančno stabilnost bank (tj. kapitalске zahteve, likvidnostne blažilnike in količnike finančnega vzvoda). Okvir direktive in uredbe o kapitalskih zahtevah se nenehno posodablja, zlasti da bi v njiju upoštevali najnovejše rezultate dela Baselskega odbora in Odbora za finančno stabilnost. Zadnji sveženj bančnih reform je bil sprejet maja 2019. Novembra 2019 sta sozakonodajalca posodobila bonitetna pravila za investicijska podjetja, za katera sedaj

[7] Sporočilo Komisije za tisk, [Novi ukrepi za obvladovanje krize, da bi se izognili reševanju bank v prihodnosti](#), 6. junij 2012.

[8] Za več podrobnosti o bančni uniji glej informativni pregled 2.6.5.

[9] UL L 176, 27.6.2013, str. 338.

[10] UL L 176, 27.6.2013, str. 1.



veljajo enaka pravila kot za banke. Pregled okvira direktive in uredbe o kapitalskih zahtevah je predviden v letu 2020.

## 2. Okrepljena struktura za nadzor in reševanje bank: Uredba o enotnem mehanizmu nadzora in Uredba o enotnem mehanizmu za reševanje

Na podlagi uredbe o enotnem mehanizmu nadzora ([1024/2013](#)) je Evropska centralna banka od leta 2014 centralni bonitetni nadzornik za vse banke v območju evra in v državah članicah zunaj njega, če se odločijo mehanizmu pridružiti. Enotni mehanizem nadzora dopolnjuje uredba o enotnem mehanizmu za reševanje ([806/2014](#))<sup>[11]</sup>, ki je bila prav tako sprejeta leta 2014, njen namen pa je v prihodnje zagotoviti učinkovito upravljanje bank, ki so vključene v enotni mehanizem nadzora, če bi jim grozil propad. Enotni odbor za reševanje je glavni organ, pristojen za odločitev o začetku reševanja banke.

## 3. Pravila za upravljanje propadajočih bank: Direktiva o sanaciji in reševanju bank

Namen direktive o sanaciji in reševanju bank ([2014/59/EU](#))<sup>[12]</sup>, prav tako sprejete leta 2014, je preprečiti reševanje propadajočih bank z davkoplačevskim denarjem. Uvaja namreč mehanizem reševanja z zasebnimi sredstvi, ki zagotavlja, da izgube najprej pokrijejo delničarji in upniki banke. Od držav članic zahteva, da ustanovijo državne sklade za reševanje, ki jih vnaprej financirajo kreditne institucije in investicijska podjetja in so namenjeni kritju izgub. Direktiva določa tudi pravila za preprečevanje (načrti za sanacijo in reševanje) in zgodnje posredovanje pristojnih državnih organov.

## 4. Boljša zaščita vlagateljev: Direktiva o sistemih jamstva za vloge

V negotovem obdobju finančne krize je bila ena najpomembnejših nalog ustrezno zaščititi bančne vloge državljanov ([2014/49/EU](#))<sup>[13]</sup>. Kot prvi odziv na krizo se je minimalni znesek, do katerega so bančne vloge zajamčene v primeru propada banke, dvakratno povečal. Temu je sledila celovitejša reforma nacionalnih sistemov jamstva za vloge, ki so bili do tedaj močno razdrobljeni. Od sprejetja direktive o sistemih jamstva za vloge v letu 2014 pa morajo države članice zagotoviti, da je zaščita vlagateljev harmonizirana in da je na njihovem ozemlju vzpostavljen vsaj en sistem jamstva za vloge, ki se mu morajo pridružiti vse banke v zadevni državi članici. Pozneje je bil kot del projekta bančne unije predlagan evropski sistem jamstva za vloge, s katerim naj bi dopolnili sedanjo ureditev EU, ki temelji na nacionalnih sistemih jamstva za vloge. Z novim sistemom naj bi zagotovili močnejše in enotnejše kritje jamstva za vloge v območju evra.

## B. Finančni trgi in njihova infrastruktura

### 1. Investicijske storitve in mesta trgovanja: Direktiva o trgih finančnih instrumentov (MiFID)

Leta 2004 so bili s prvo direktivo o trgih finančnih instrumentov (MiFID I) ([2004/39/EC](#))<sup>[14]</sup> določeni enotni standardi trgovanja z vrednostnimi papirji, ki so prinesli večjo konkurenco in boljšo zaščito vlagateljev. Leta 2014 sta bili sprejeti revidirana direktiva

---

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

[12]UL L 173, 12.6.2014, str. 190.

[13]UL L 173, 12.6.2014, str. 190.

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



o trgih finančnih instrumentov (MiFID II) ([2014/65/EU](#))<sup>[15]</sup> in uredba o trgih finančnih instrumentov (MiFIR) ([600/2014](#))<sup>[16]</sup>, s katerima je bil pravni okvir znatno posodobljen. Uvedel je številne določbe za večjo zaščito potrošnikov in preglednost trga. Oba instrumenta sta se začela uporabljati 3. januarja 2018.

## 2. Pogodbe o izvedenih finančnih instrumentih in klirinške hiše: Uredba o infrastrukturi evropskega trga (EMIR)

Pogodbe o izvedenih finančnih instrumentih imajo pomembno gospodarsko vlogo, vendar vključujejo tudi nekatera tveganja, ki so se pokazala med finančno krizo. Uredba o infrastrukturi evropskega trga ([648/2012](#))<sup>[17]</sup>, sprejeta leta 2012, določa pravila glede pogodb o izvedenih finančnih instrumentih, s katerimi se trguje na prostem trgu (OTC), pa tudi glede centralnih nasprotnih strank (tj. klirinških hiš) in repozitorijev sklenjenih poslov. Njen namen je ohranjanje finančne stabilnosti, blažitev systemskega tveganja in povečanje preglednosti na prostem trgu. Maja 2019 sta jo sozakonodajalca posodobila, s čimer se je okrepil nadzor nad centralnimi nasprotnimi strankami iz EU in tretjih držav.

## 3. Uredba o prospektu za dostop do financiranja na kapitalskih trgih

Vodilna pobuda za oblikovanje unije kapitalskih trgov je vključevala obsežen pregled okvira EU za javno ponudbo vrednostnih papirjev (tj. prvo javno ponudbo). Namen uredbe o prospektu ([2017/1129](#))<sup>[18]</sup>, ki je bila sprejeta junija 2017 (in nadomešča direktivo o prospektu iz leta 2003 ([2003/71/ES](#))), je manjšim podjetjem olajšati dostop do financiranja na kapitalskih trgih ter zagotoviti, da bi bile informacije za vlagatelje, zlasti male, kakovostnejše in izčrpnije.

Prizadevanja za večje možnosti financiranja za manjša podjetja so se nadaljevala s predlogom uredbe o evropskih storitvah množičnega financiranja za podjetja. Množično financiranje je inovativna in vedno bolj priljubljena oblika financiranja za zagonska podjetja ter mala in srednja podjetja v zgodnji fazi rasti. Novi okvir EU bo zagotovil pravno varnost za platforme za množično financiranje, jim omogočil delovanje po vsej Uniji ter povečal možnosti financiranja za mala podjetja. Sozakonodajalca sta dogovor o predlogu dosegla decembra 2019.

## C. Zavarovanje: Direktiva Solventnost II

Direktiva Solventnost II ([2009/138/EC](#))<sup>[19]</sup>, sprejeta leta 2009, je harmonizirala obstoječa razdrobljena pravila o življenjskem in drugem zavarovanju ter pozavarovalnem sektorju. Določila je pravila o dovoljenju za začetek poslovanja, kapitalskih zahtevah, upravljanju tveganj in nadzoru nad podjetji za neposredno zavarovanje in pozavarovanje. Okvir te direktive je bil nekajkrat spremenjen, zlasti da bi zagotovili jasnost glede obravnave zavarovalnih produktov z dolgoročnim jamstvom ter spodbudili naložbe v infrastrukturo in dolgoročne trajnostne projekte.

---

[15]UL L 173, 12.6.2014, str. 349.

[16]UL L 173, 12.6.2014, str. 84.

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

[18]UL L 201, 27.7.2012, str. 1.

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



#### D. Plačilne storitve revidirana direktiva o plačilnih storitvah

Revidirana direktiva o plačilnih storitvah ([2015/2366](#))<sup>[20]</sup> posodablja okvir EU za plačevanje, da bi ga prilagodili najnovejšemu razvoju na področju digitalnega plačevanja. Direktiva je začela veljati 12. januarja 2016, uporabljati pa se je začela 13. januarja 2018. Uvaja poostrene varnostne zahteve za elektronska plačila in standarde za varstvo finančnih podatkov potrošnikov, odpira pa tudi trg za inovativne poslovne modele, ki plačilne storitve izvajajo na podlagi varnega dostopa do plačilnega računa strank (odprto bančništvo). Vsebuje določbe o dovoljenju za delovanje plačilnih institucij in nadzoru nad njimi.

### VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Evropski parlament je od podpisa Rimske pogodbe leta 1957 pa do danes pri odločanju o finančnih storitvah prevzemal vse pomembnejšo vlogo, saj je od posvetovalne vloge prešel k enakopravnosti s Svetom v rednem zakonodajnem postopku.

V okviru Lamfalussyjevega procesa za sprejemanje in izvajanje zakonodaje EU o finančnih storitvah Parlament skupaj s Svetom v rednem zakonodajnem postopku sprejme temeljne zakone (prva raven) (sekundarna zakonodaja EU). Ima tudi nadzorno vlogo pri sprejemanju ukrepov na drugi ravni.

Parlament dejavno sodeluje pri ambicioznih zakonodajnih projektih za oblikovanje regulativnega okvira EU za finančni sektor. S svojim proaktivnim pristopom s Komisijo, Svetom in mednarodnimi institucijami vplivno sodeluje v potekajoči razpravi o oblikovanju nadzorne in regulativne strukture za finančne trge. Prav tako je vključen v iskanje možnosti za preprečevanje sistemskega tveganja in spoprijemanje z izzivi, ki jih prinaša hiter tehnološki razvoj.

Glavni parlamentarni odbor za področje finančnih storitev je Odbor za ekonomske in monetarne zadeve (ECON).

Po izbruhu svetovne finančne krize je Parlament ustanovil Posebni odbor za finančno, gospodarsko in socialno krizo (CRIS)<sup>[21]</sup>, katerega mandat je trajal od oktobra 2009 do julija 2011. Parlament je na osnovi njegovega dela sprejel dve resoluciji: [vmesno resolucijo leta 2010](#) in [končno resolucijo leta 2011](#).

Radostina Parenti  
11/2020

---

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

[21]Evropski parlament, [Posebni odbor za finančno, gospodarsko in socialno krizo](#), julij 2011.

