

UDK: 368.072.2(-672EU)
336.1.078.3(4-672EU)
347.73(4-672EU)

Mr Miloš M. Petrović,¹

PROPISI EVROPSKE UNIJE

DIREKTIVA O FINANSIJSKIM KONGLOMERATIMA: ODRAZ JAČANJA TRŽIŠNIH VEZA

Usvajanjem Direktive 2002/87 težilo se pojačanju nadzora nad finansijskim konglomeratima – velikim finansijskim grupacijama (bankarskim i osiguravajućim grupama itd), aktivnim u različitim finansijskim sektorima, često i na prekograničnom nivou.² Glavni cilj Direktive jeste doprinos uvećanju finansijske stabilnosti i zaštite potrošača. Direktiva je stupila na snagu 2003. godine, a države članice su imale rok do 2004. godine da je transponuju u nacionalna zakonodavstva.

Osnovne odredbe Direktive propisuju standarde u sledećim domenima:³

- solventnost, naročito u pogledu sprečavanja da se isti kapital koristi više puta kao zaštita od rizika u različitim entitetima u okviru istog konglomerata;
- profesionalnost i prikladnost menadžmenta konglomerata;
- osiguranje odgovarajućeg upravljanja rizikom i internog sistema kontrole unutar konglomerata;
- potreba za uspostavljanjem jedinstvenog nadzornog organa koji koordiniše celokupni nadzor nad konglomeratom, što može uključivati više institucija koje se bave različitim domenima aktivnosti unutar konglomerata;

1 i-mejl:petrovic1milos@gmail.com

Rad je primljen: 19.7.2016.

Rad je prihvaćen: 25.7.2016..

2 EUR-lex, Financial conglomerates – supervision: summary, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A124038c>, pristupljeno: 17. 7. 2016.

3 Ibid.

- razmena informacija i saradnja među supervizorima (uključujući i one u zemljama izvan Evropske unije) entiteta finansijskog konglomerata. Direktivom 2011/89 uvedeni su amandmani koji nacionalnim finansijskim supervizorima daju dodatna ovlašćenja za bolji nadzor nad „majkama“ entiteta konglomerata, poput npr. holding kompanija. Na taj način nadzorni organi mogu da dobiju adekvatnije informacije u ranijoj fazi, u slučaju da konglomerati zapadnu u teškoću, čime bi bili bolje pripremljeni za eventualnu intervenciju.

Nadzor nad finansijskim konglomeratima u okvirima evropskog finansijskog prava

U ovom segmentu rada biće predstavljeni stavovi dr Hristosa Gortsosa,⁴ predavača na Panteion Univerzitetu u Atini, Pravnom fakultetu Kapodistrija Univerziteta u Atini i Evropskog instituta Univerziteta u Sarlandu, kao i Majkla Grusona,⁵ koji je spadao među vodeće svetske pravnike u domenu međunarodnog bankarstva i finansija.⁶ Dvojica stručnjaka su polemicali o prednostima, manjkavostima i zahtevima Direktive 2002/87.⁷ Ipak, najpre je potrebno razjasniti terminologiju koja se koristi u tekstu.

Šta je finansijski konglomerat

Definisanje pojma finansijskog konglomerata od velike je važnosti za razumevanje polja primene odredbi Direktive 2002/87, budući da evropska pravila propisuju da neki entitet (koji je regulisan u EU) mora da bude deo nekog finansijskog konglomerata kako bi se nad njim mogao vršiti dopunski nadzor.⁸ Termin „finansijski konglomerat“ definisan je u članu 2. Direktive u skladu sa pet kumulativnih kriterijuma:

1. finansijski konglomerat mora sačinjavati grupu u skladu sa članom 2, st. 12 Direktive

4 Christos Gortsos, *The Supervision of Financial Conglomerates under European Financial Law (Directive 2002/87/EC)*, 2010, <http://fic.wharton.upenn.edu/fic/papers/09/0936.pdf>, pristupljeno: 16. 7. 2016.

5 Majkl Gruson (Michael Gruson) preminuo je 2005. godine.

6 Michael Gruson, *Supervision of Financial Conglomerates in the European Union*, International Monetary Fund, 2003, <https://www.imf.org/external/np/leg/sem/2004/cdmfl/eng/gruson.pdf>, pristupljeno: 15. 7. 2016.

7 European Parliament and Council Directive 2002/87/EC of 11 February 2003 on the supplementary supervision of credit institutions, insurance undertakings and investment firms in a financial conglomerate and amending Council Directives 73/239/EEC, 79/267/EEC, 92/49/EEC, 92/96/EEC, 93/6/EEC and 93/22/EEC, and Directives 98/78/EC and 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council, [2003] O.J. L35/1.

8 Christos Gortsos, *The Supervision of Financial Conglomerates under European Financial Law (Directive 2002/87/EC)*, 2010, str. 8–12, <http://fic.wharton.upenn.edu/fic/papers/09/0936.pdf>, pristupljeno: 16. 7. 2016.

2. grupa mora uključivati najmanje jedan entitet koji je regulisan u Evropskoj uniji
3. ukoliko je predvođena evropski regulisanim entitetom, grupa mora funkcionisati uglavnom u finansijskom sektoru
4. najmanje jedan od entiteta mora da posluje u osiguravajućoj delatnosti, a jedan u bankarskom sektoru ili oblasti investicionih usluga
5. grupa mora obuhvatiti značajne multisektorske aktivnosti kako u osiguravajućoj delatnosti tako i u domenu bankarstva ili investicionih usluga.

Konkretnije, grupa se može identifikovati kao finansijski konglomerat u skladu sa sledećim odredbama i uslovima:

1. kriterijum „grupe“ (član 2, st. 12–14)
2. najmanje jedan regulisani entitet mora imati registrovanu kancelariju u državi članici Evropske unije (čl. 2, stav 14/a)
3. ukoliko evropski regulisani entitet predvodi grupu, mora biti povezan s najmanje jednim entitetom u finansijskom sektoru u skladu s članom 2, st. 14/b
4. ukoliko entitet koji predvodi grupu nije regulisan u EU, grupa mora da sprovodi svoje aktivnosti uglavnom u finansijskom sektoru (čl. 2, st. 14/c)
5. najmanje jedan od entiteta unutar grupe mora poslovati u oblasti osiguranja, a najmanje jedan u domenu bankarstva ili investicionih usluga (čl. 2, st. 14/d)
6. multisektorske aktivnosti (čl. 2, st. 14/e).

Primenom kriterijuma u skladu s članom 5. Direktive 2002/87 dolazi se do sledećih stavki:

1. regulisani entitet je na čelu konglomerata
2. entitet regulisan u EU je podređeno društvo mešovite evropske finansijske holding kompanije
3. evropski regulisani entitet povezan je s drugim entitetima u finansijskom sektoru
4. evropski regulisani entitet je podređeno društvo regulisanog entiteta ili mešovite finansijske holding kompanije s registrovanim poslovanjem izvan Evropske unije.

Opseg Direktive

Direktiva o finansijskim konglomeratima postavlja regulatorni okvir za obezbeđivanje dopunskog nadzora nad kreditnim institucijama,

osiguravajućim društvima i investicionim firmama koje regularno posluju (i imaju glavnu kancelariju) u zemlji članici, a deo su kompozitnih finansijskih grupacija pod nazivom „finansijski konglomerati“, u skladu s odredbama 14. stava člana 2. Direktive.⁹ Prema mišljenju prof. Gortsosa, ova direktiva usvojena je radi regulisanja svojevrsne praznine u odredbama evropskog finansijskog prava u domenu eksternog nadzora nad finansijskim posrednicima. Zapravo, do usvajanja predmetne direktive navedene institucije („entiteti“) mogle su biti izložene nadzoru ili na pojedinačnom nivou ili kao deo grupe istog finansijskog profila, uključujući i grupe kreditnih institucija ili investicionih firmi. U skladu s navedenim, Direktiva je bila neophodna da bi se uspostavio dodatni nivo nadzora nad entitetima regulisanim na evropskom nivou u obliku finansijskih konglomerata, uzimajući u obzir sledeće stavke:¹⁰

- razvoj na evropskom tržištu, gde pojava kompozitnih finansijskih grupa beleži vrlo značajan rast još od devedesetih godina 20. veka
- činjenica da se neki od ovih aktera ubrajaju među najaktivnije finansijske grupe na globalnom tržištu
- rizici koji proističu iz poslovanja takvih grupa koji nisu bili uključeni u regulatorni okvir pre usvajanja Direktive
- dotadašnji međunarodni naponi da se obezbedi konzistentan dopunski nadzor nad ovim grupama na globalnom nivou.

Cilj nadzora, pojašnjava Gortsos, jeste da se ograniči izloženost „entiteta“ rizicima usled njihovog učešća u finansijskim konglomeratima, i dodatna je mera sektorskog nadzora. Za Majkla Grusona, glavni razlog za usvajanje ove direktive jeste odraz potrebe da se adresiraju ubrzana konsolidacija finansijske delatnosti i jačanje veza finansijskih tržišta.¹¹ Tokom prethodnih godina, rastući broj multisektorskih grupa koje obuhvataju osiguravače, banke i investicione firme dobio je na značaju u zemljama Evropske unije, a kombinovane finansijske operacije mogu da izazovu nove eksterne rizike ili da pojačaju postojeće.¹² Zakoni i propisi koji se odnose na različite finansijske domene nisu bili u stanju da izađu na kraj s takvim tendencijama, i čak su usvajali i divergentne pristupe s različitim poimanjem kapitala, rizika i kapitalnih zahteva, smatra Gruson. Supervizori osiguravajuće delatnosti tako su u praksi primarno bili zaokupljeni aspektom odgovornosti kao osnovnim izvorom rizika u ukupnom bilansu stanja, premda je nadzorom obuhvaćena i aktiva. Bankarski propisi aktivu posmatraju kao primarni izvor rizika, iako je, opet, ispitivanje izvora finansiranja važan element nadzora. Supervizori hartija od vrednosti u pogledu odgovornosti zahtevaju

⁹ Christos Gortsos, *The Supervision of Financial Conglomerates under European Financial Law (Directive 2002/87/EC)*, 2010, str. 2–6, <http://fic.wharton.upenn.edu/fic/papers/09/0936.pdf>, pristupljeno: 16. 7. 2016.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

od aktera koji se bave datim delatnostima da poseduju dovoljno aktive kako bi u kratkom roku bili sposobni da nadoknade uloge. Prostor za potencijalne izazove u pogledu nadzora uvećava se u slučaju da predmetni konglomerat obuhvata više međusobno povezanih finansijskih tržišta. Za Majkla Grusona, model za prevazilaženje takve situacije jeste uvećavanje finansijske stabilnosti putem diverzifikacije rizika. Pored neophodne stabilnosti tržišta i zajedničkih standarda eksternih nadzora na evropskom nivou, neophodno je omogućiti i jednak pristup različitim akterima, ali i pravnu sigurnost finansijskih institucija.¹³

Sadržaj Direktive

Odredbe člana 5. Direktive 2002/87 propisuju da dopunskom nadzoru (pod uslovom da pripadaju finansijskom konglomeratu) mogu da budu izložene sledeće kategorije „entiteta“, tj. osiguravača, kreditnih institucija i investicionih firmi:¹⁴

- bilo koji regulisan entitet koji je na čelu finansijskog konglomerata
- bilo koji regulisan entitet čije je matično privredno društvo mešovita finansijska holding kompanija koja ima registrovano sedište odnosno kancelariju u Evropskoj uniji;
- bilo koji regulisan entitet koji je povezan s bilo kojim drugim finansijskim entitetom, u skladu sa članom 12. Direktive 83/349.

Pored toga, bilo koji entitet regulisan po evropskim pravilima koji prema prethodno navedenim stavkama ne ispunjava uslove za dopunski nadzor, ali je njegovo matično privredno društvo regulisani entitet ili mešovita finansijska holding kompanija sa sedištem u trećoj zemlji izvan Evropske unije, biće izložen dopunskom nadzoru na nivou konglomerata, u skladu s odredbom člana 18. Direktive 2002/87. Takođe, prema članu 5. Direktive, nadležne institucije mogu takođe da u zajedničkom dogovoru vrše dopunski nadzor nad regulisanim entitetima, tvrdi Gortsos. Kako bi to moglo da bude sprovedeno, nadležne institucije u državama članicama treba najpre da među sobom izaberu koordinatora. Pored toga, uvedena je i obaveza saradnje i razmene informacija između nacionalnih „sektorskih“ organa ovlašćenih za nadzor nad regulisanim entitetima.¹⁵

S druge strane, u pogledu primene principa *ratione materiae*, Direktiva propisuje da dopunski nadzor koji se ne vrši na „konsolidovanoj“, već na individualnoj osnovi, obuhvata adekvatnost kapitala (član 6, Aneks I), koncentraciju rizika (član 7. i Aneks II), transakcije između grupa (član 8, Aneks II), kao i unutrašnje kontrolne mehanizme i procese upravljanja rizicima (član 9).¹⁶

13 Ibid.

14 Ibid.

15 Ibid.

16 Ibid.

Povezanost s drugim direktivama

Direktiva o osiguravajućim grupama omogućuje nadzor nad finansijskim akterima u ograničenom obimu. Dopunski nadzor odnosi se na bilo kog osiguravača koji je priznat u Evropskoj uniji u domenu životnog ili neživotnog osiguranja i koji ima najmanje jednu podružnicu što pripada životnom ili neživotnom osiguranju, reosiguranju, osiguravačima izvan Evropske unije, koji učestvuje ili je horizontalno povezan s bilo kojim predmetnim entitetom.¹⁷ Dopunski nadzor odnosi se i na bilo kog osiguravača priznatog u Evropskoj uniji u domenu životnog ili neživotnog osiguranja, čije je matično preduzeće osiguravajuća holding kompanija, preduzeće u domenu reosiguranja ili osiguravač izvan Evropske unije, ali i osiguravajuća holding kompanija koja posluje u različitim vrstama te delatnosti.¹⁸ Dopunski nadzor nad svim osiguravajućim grupama odnosi se na transakcije unutar grupe, izračunavanje prilagođene projekcije solventnosti, odgovarajućih mehanizama unutrašnje kontrole za izradu bilo kog podatka ili informacije relevantne za svrhu takvog dopunskog nadzora, kao i dovoljne pouzdanosti i iskustva menadžmenta osiguravajuće holding kompanije.¹⁹

Da su odredbe Direktive o solventnosti II učinkovitije sredstvo za osiguranje efikasnog nadzora nad grupom u poređenju sa sistemom nadzora po Direktivi o osiguravajućim grupama, mr Anđelo Borseli detaljno izlaže u radu koji je poneo priznanje na regionalnoj konferenciji Međunarodnog udruženja za pravo osiguranja 2012. godine.²⁰ Direktiva o solventnosti II uvela je ujednačene i konkretne standarde u evropsku regulativu, čime je ostvaren doprinos konkurentnijem tržištu i boljem pristupu svih aktera, a taj akt razmatra i neophodnost individualizacije pristupa nadzoru nad grupom.²¹ Borseli dalje navodi da je organizaciono ustrojstvo nadzora nad osiguravajućom grupom prema Direktivi o solventnosti II odraz institucionalnog modela uspostavljenog prema Direktivi o finansijskim konglomeratima. Navedene direktive tako propisuju određivanje nadzornog organa u formi nadzornika grupe i koordinatora za finansijski konglomerat, kao i uspostavljanje kolegijuma nadzornika. Nadzornik grupe i koordinator osiguravaju koordinaciju potrebnih nadzornih aktivnosti i informacija na najširem, svetskom nivou grupe, dok je

17 Michael Gruson, *Supervision of Financial Conglomerates in the European Union*, International Monetary Fund, 2003, str. 4–7, <https://www.imf.org/external/np/leg/sem/2004/cdmfl/eng/gruson.pdf>, pristupljeno: 15. 7. 2016.

18 Ibid.

19 Ibid.

20 Mr Anđelo Borseli, „Pažnja usmerena na gigante: Nadzor nad osiguravajućim grupama i društvima za osiguranje u okviru finansijskih konglomerata u evropskom pravu”, 3-2012, *Evropska revija za pravo osiguranja*, str. 7–25

21 Ibid.

rad kolegijuma nadzornika u funkciji koordinisanog pristupa nadzoru i saradnje (Borseli).

Ovaj autor zaključuje da navedene direktive prioritarno polažu na saradnju institucija u cilju osiguranja efikasnijeg nadzora nad prekograničnim osiguravajućim grupama i osiguravačima u okviru finansijskih konglomerata.²² Ima li se to u vidu, važno je da nadzorni organi kontinuirano međusobno razmenjuju podatke i savetuju se u pogledu važnih pitanja. Pravni okviri nadzornih sistema u dovoljnoj meri dopuštaju nadležnim institucijama da nadzorne aktivnosti usklade sa specifičnostima društava koja su predmet nadzora.

Literatura

- Anđelo Borseli, „Pažnja usmerena na gigante: Nadzor nad osiguravajućim grupama i društvima za osiguranje u okviru finansijskih konglomerata u evropskom pravu“, 3-2012, *Evropska revija za pravo osiguranja*
- Christos Gortsos, The Supervision of Financial Conglomerates under European Financial Law (Directive 2002/87/EC), 2010, <http://fic.wharton.upenn.edu/fic/papers/09/0936.pdf>, pristupljeno: 16.7.2016.
- Michael Gruson, Supervision of Financial Conglomerates in the European Union, International Monetary Fund, 2003, <https://www.imf.org/external/np/leg/sem/2004/cdmfl/eng/gruson.pdf>, pristupljeno: 15. 7. 2016.
- EUR-lex, Financial conglomerates – supervision: summary, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A124038c>, pristupljeno: 17. 7. 2016.

22 Ibid, str. 25