

UDK: 339.13.012:336.582  
Bibliid 1451-3188, II (2012)  
Год XI, бр. 39–40, стр. 241–250  
Изворни научни рад

Др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ<sup>1</sup>

## ЗАБРАНА ПОВЛАШЋЕНОГ ПРИСТУПА ФИНАНСИЈСКИМ ТРЖИШТИМА

### ABSTRACT

This article examines the EU regulation which specifies the types of acts concerning the prohibition of measures establishing privileged access to financial institutions by European Community institutions and member states' public authorities. The Treaty establishing the European Community enshrines the free movement of capital as a fundamental freedom. It is intended to remove all restrictions to movement of capital, so that the member states may take full advantage of the financial market. Article 102 (ex Article 104a) of the Treaty establishing the European Community enact that "any measure, not based on prudential considerations, establishing privileged access by Community institutions or bodies, central governments, regional, local or other public authorities, other bodies governed by public law, or public undertakings of member states to financial institutions, shall be prohibited". This regulation is aimed at achieving price stability by cutting off public entities' possibilities to legislate or administer their access to credit on more advantageous terms than their economic situation allows for. It is an essential element of the submission of the public sector in its financing operations to the discipline of the market mechanism and so it contributes to strengthening of budgetary discipline, whereas, moreover, it places the member states on an equal footing as regards public sector access to financial institutions. Thus, the public sector is subject to market realities when financing budget deficits. Detailed rules are contained in Council Regulation (EC) No 3604/93

---

<sup>1</sup> Институт за међународну политику и привреду, Београд.

Рад је резултат научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедоносни аспекти” (бр. 179029) за период 2011–2014, који реализује Институт за међународну политику и привреду, Београд, а финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

of 13 December 1993 specifying definitions for the application of the prohibition of privileged access referred to in Article 104a of the Treaty.

*Key words:* Prohibition of privileged access, public authorities, financial institutions, credit institutions, public undertakings, financial market, investment firms, free movement of capital.

## I) СВРХА

За либерализацију кретања капитала и капиталних услуга, у Европској унији одлучан значај имао је тзв. Јединствени европски акт (*The Single European Act*).<sup>2</sup> Он је водио усвајању Директиве 88/361/ЕЕЗ од 24. јуна 1988. године, којом се имплементира одредба из члана 67. Уговора о оснивању Европске заједнице (ЕЗ).<sup>3</sup> Директива је имала за циљ да се на јединственом тржишту обезбеди слободно кретање капитала у оквиру Европске уније и између Европске уније и трећих држава које нису чланице Уније. Будући да је Уговором о оснивању ЕЗ било прописано да јавни сектор у државама чланицама има обавезу да се придржава утврђених тржишних стандарда у прекограничном финансијском промету, надлежни органи Европске уније одлучили су да донесу правила којима се врши забрана повлашћеног приступа јавног сектора заједничком финансијском тржишту. Сматрало се, наиме, да тим начином долази до ојачавања буџетске дисциплине, што даље доприноси да државе чланице имају једнак положај у погледу слободе приступа финансијском тржишту. Како је привилеговани приступ јавног сектора финансијском тржишту супротан начелу конкуренције, Савет Европске уније донео је Уредбу 3604/93 о прецизирању дефиниција за примену забране о повлашћеном приступу наведеном у члану 104а Уговора, 13. децембра 1993. године.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Јединствени европски акт представља међународни уговор потписан 1986. године којим је измењен Римски уговор о ЕЗ. Овим Уговором пружен је оквир јединственом тржишту све до 1993. године, а такође су дефинисане и нове надлежности и функције ЕЗ у области економске и социјалне политике, технолошког развоја, заштите животне средине. Њиме је покренута шира сарадња на подручју спољне политике

<sup>3</sup> “Council Directive 88/361/EEC of 24 June 1988 for the implementation of Article 67 of the Treaty”, *Official Journal of the European Communities* (OJ) L 178, 08.07.1988, p. 5–18.

<sup>4</sup> Бивши члан 104а Уговора о оснивању ЕЗ, у међувремену је измењен чланом 102. ревидиране верзије Уговора о оснивању. Видети: *Official Journal of the European Union* (OJ) 29.12.2006 C 321 E/84. У вези са предметном Уредбом видети: “Council Regulation (EC) No 3603/93 of 13 December 1993 specifying definitions for the application of the prohibitions referred to in Articles 104 and 104b (1) of the Treaty”, *Official Journal of the European Union*, L 332, 31.12.1993. pp. 1–3.

## II) МЕРА

Уредба Савета 3604/93 о прецизирању дефиниција за примену забране о привилегованом приступу наведеном у члану 104а Уговора [*Council Regulation (EC) No 3604/93 of 13 December 1993 specifying definitions for the application of the prohibition of privileged access referred to in Article 104a of the Treaty*].<sup>5</sup>

## III) САДРЖАЈ

### Дефинисање основних појмова

- „Свака мера којом се установљава привилеговани приступ” (*any measure establishing privileged access*), означава било који закон, уредбу или други правно обавезујући акт усвојен у вршењу јавне власти којим се, *inter alia*, обавезују финансијске установе да стичу или држе дуговна средства установа или органа, централне владе, регионалних, локалних или других тела, јавних предузећа на које се односе одредбе јавног права (у даљем тексту: „јавни сектор”), односно на која се преносе таксене олакшице које се могу користити искључиво од стране финансијских установа или финансијске олакшице које нису у сагласности са принципима тржишног пословања, а у циљу стицања или држања средстава. Сматра се да нема привилегованог приступа када се предузимају мере ради оснивања социјалних установа унутар специјалних услова као што су обавезе за укрупњавањем фондова код јавних финансијских установа када су оснивачки услови за јавни сектор идентични условима који се гарантују приватним кредиторима. Не постоји привилегован приступ ни када постоји обавеза централизације фондова код јавних кредитних установа. Привилеговани приступ је искључен и у случају настанка штете од катастрофа, где се обезбеђују услови за финансирање накнада под условима који нису ништа бољи од оних садржаних у јавном, односно приватном сектору.
- „Озбиљно разматрање” (*prudential considerations*) означава оно разматрање које подвлачи значај унутрашњег права, уредби или административних мера заснованих или сагласних са правом Европске уније и донетих ради промоције сигурности финансијских установа на начин да учврсте стабилност финансијског система као целине.

---

<sup>5</sup> За потпуне библиографске податке видети Одељак „Извори”.

- „Јавна предузећа” (*public undertakings*) означавају предузећа у којима држава, регионална или локална самоуправа, врши овлашћења непосредно или посредно на основу права својине или на основу финансијског учешћа, односно на основу прописа која доносе. Доминантан утицај на део државе или регион или локалну самоуправу претпоставља се када власти непосредно или посредно у односима са предузећем: (и) држе већи део уписаног капитала; (ии) контролишу већину гласова на основу издатих акција предузећа; или (иии) именују више од половине чланова управног одбора или надзорних тела. Без прејудуцирања обавеза, јавна предузећа не могу предузимати мере којима се установљава привилеговани приступ сходно значењу из члана 104а Уговора. Европска централна банка и националне централне банке, због значења утврђених овим чланом, неће се сматрати деловима јавног сектора.
- „Националне централне банке” (*national central banks*) означавају централне банке држава чланица и Монетарног института из Луксембурга (*Luxembourg Monetary Institute*).
- „Финансијске установе” (*financial institutions*) означавају пословне јединице чија се делатност састоји у стицању удела у другим пословним јединицама или вршењу других делатности (нпр. у позајмљивању новчаних средства и кредитирању, финансијском лизингу, финансијском консалтингу, платном промету, емисији и управљању новчаним средствима и хартијама од вредности).  
У финансијске установе према Уредби улазе:
  - „кредитне установе” (*credit institutions*), које обухватају све установе чије се пословање састоји у прикупљању новчаних депозита или других средстава плаћања од становништва, као и одобравању кредита за сопствени рачун;<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> “First Council Directive 77/780/EEC of 12 December 1977 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions”, *Official Journal of the European Communities* (OJ) L 322, 17/12/1977, p. 30. Директива је у више наврата мењана да би заједно са другим директивама које се односе на пословање кредитних усанова била замењена Директивом 2000/12. Видети: “Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council of 20 March 2000 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions”, OJ L 126, 26/05/2000, pp. 1–58; Amended by “Directive 2000/28/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000”, OJ L 275, 27/10/2000, p. 37. Директивом 2000/12/EC Европског парламента и Савета о пословању кредитних усанова, прописана је јасна

- „установе за осигурање” (*insurance undertakings*) које обухватају пословне јединице које су добила званичну дозволу за вршење делатности осигурања од државе чланице на чијем подручју имају седиште, подружницу или представништво, односно на чијој територији или делу територије обављају пословну или друге врсте осигуравајућих делатности, како су дефинисане у члану 1. тачка а. Директиве 92/49/ЕЕЦ;<sup>7</sup>
- „инвестициона предузећа” (*investment firms*) која означавају правна лица чија је пословна делатност вршење инвестиционих услуга за трећа лица на професионалној бази и по основу дозволе надлежних органа матичне државе, признате у другим државама чланицама ЕУ. Кредитне установе са овлашћењима која покривају једну или више услужних инвестиционих делатности сврставају се у инвестициона предузећа. Поред њих, инвестициона предузећа могу бити и установе без својства правног лица уколико њихов правни статус ужива исти ниво заштите интереса трећих лица и ако потпадају под једнаки надзор, као и сва остала инвестициона предузећа. Физичка лица која врше услуге удружујући новчана средства или преносиве хартије од вредности са трећим лицима, такође се сматрају инвестиционим предузећима под условом да потпадају под национално законодавство о контроли ликвидности, ревизији финансијског пословања, контроли

---

разлика између кредитних и финансијских установа. Прве се баве искључиво кредитним пословима за разлику од финансијских установа, које су пословне јединице чија се делатност састоји у стицању удела у другим пословним јединицама, али и у вршењу других делатности наведених од тачке 2. до тачке 12. њеног првог Анекса (где се набрајају послови кредитирања, финансијског лизинга, консалтинга, платног промета, емисије и управљања новцем и хартијама од вредности, гаранцијски послови, учешће на новчаном тржишту и тржишту капитала, и др.). Видети: Благоје Бабић, „Пословне јединице (*undertakings*) у банкарском праву ЕУ”, *Европско законодавство*, бр. 1/2002, стр. 88–90; Душко Димитријевић, „Уредба Савета 3604/93 о прецизирању дефиниција за примену забране о привилегованом приступу наведеном у члану 104а Уговора”, *Европско законодавство*, 2006, бр. 15–16, стр. 50–53; „Директива Европског парламента и Савета о санацији и ликвидацији кредитних установа (2001/24/ЕЦ)”, *Европско законодавство*, 2003, бр. 2, стр. 49–53.

<sup>7</sup> “Council Directive 92/49/EEC of 18 June 1992 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to direct insurance other than life insurance, third Directive on insurance other than life insurance”, *Official Journal of the European Communities*, L 228, 11.8.1992, p. 1; “Council Directive 92/96/EEC of 10 November 1992 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to direct life assurance, third Directive on life insurance”, OJ L 360, 9.12.1992, p. 1.

пословања оснивача и обезбеђења гаранција у случају правног престанка;<sup>8</sup> и

- „остала предузећа” (*other undertakings*) која су слична предузећима наведеним у претходном ставу или која обављају основну делатност стицања и држања финансијских средстава или замене финансијских потраживања.<sup>9</sup>

Установе које не чине финансијске установе, *stricto sensu* су:

---

<sup>8</sup> “Council Directive 93/22/EEC of 10 May 1993 on investment services in the security field”, OJ L 141, 11.06.1993, p. 27–46. Чланом 4. Директиве 2004/39/ЕЦ о финансијским тржиштима, допуњавају се наведена правила тако што се утврђују додатна средства обезбеђења за трећа лица која имају право власништва над инструментима и фондовима физичких лица која врше инвестиционе услуге. Видети: “Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments amending Council Directives” 85/611/ЕЕЦ и 93/6/ЕЕЦ и “Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 93/22/EEC”, OJ L 145, 30/04/2004, pp. 1–44.

<sup>9</sup> Предметна Уредба као пример наводи преносиве хартије од вредности (*UCITS*) како су дефинисане у члану 1(2) Директиве 85/611/ЕЕЦ. Видети: “Council Directive 85/611/EEC of 20 December 1985 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to undertakings for collective investment in transferable securities (UCITS)”, OJ No L 375, 31.12.1985, p. 3. Иначе, Европска унија предузела је конкретне мере у области хармонизације прописа из области колективног инвестирања поред усвајања наведене Директиве 85/611/ ЕЕЦ о координацији прописа о институцијама колективног инвестирања (*UCITS*), још и Директиве 2007/16/ЕЦ о примени *UCITS* Директиве појашњењем одређених дефиниција, Директиве 2004/39/ЕЦ о тржиштима финансијским инструментима, Директиве 2001/34/ЕЦ о пријему хартија од вредности на листинг званичне берзе хартија од вредности и подацима који се морају објавити о тим хартијама од вредности, као и Директиве 83/349/ЕЕЦ о консолидованим рачунима. Видети: “Commission Directive 2007/16/EC of 19 March 2007 implementing Council Directive 85/611/EEC on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to undertakings for collective investment in transferable securities (UCITS) as regards the clarification of certain definitions”, *Official Journal of the European Communities*, OJ L 79, 20.3.2007, p. 11; “Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments amending Council Directives” 85/611/ЕЕЦ и 93/6/ЕЕЦ и “Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 93/22/EEC”, *Official Journal of the European Communities*, OJ L 145, 30.4.2004, pp. 1, etc.; “Directive 2001/34/EC of the European Parliament and of the Council of 28 May 2001 on the admission of securities to official stock exchange listing and on information to be published on those securities”, *Official Journal of the European Communities*, OJ L 184, 6.7.2001, pp. 1, etc.; “Seventh Council Directive 83/349/EEC of 13 June 1983 based on the Article 54 (3) (g) of the Treaty on consolidated accounts”, *Official Journal of the European Communities*, OJ L 193, 18.07.1983, pp. 1–17.

- Европска централна банка и националне централне банке;
- поштанске штедионице (*post office financial services*) када чине део општег владиног сектора дефинисаног у складу са Европским јединственим рачуноводственим системом (*European System of Integrated Economic Accounts*), или када се њихова основна делатност састоји у заступању владиних финансијских интереса; и
- установе које су део општег владиног сектора дефинисаног у складу са Европским јединственим рачуноводственим системом или обавезама које у целости одговарају јавном дугу.

### **Међународна надлежност**

Из Уредбе произилази да су државе чланице ЕУ надлежне да обезбеде њено пуно спровођење у домаћи правни поредак.

### **Меродавно право**

За спровођење ове Уредбе меродавно је право матичне државе. Државе су дужне да предузимају све неопходне мере ради усаглашавања свог законодавства са заједничким правилима садржаним у Уредби. Уредба не може утицати на методе организовања тржишта које мора бити у сагласности са принципом слободне конкуренције. Члан 104а Уговора о оснивању Заједнице забрањује мере којима се установљава привилеговани приступ. Акти који се односе на забране морају бити специфицирани у унутрашњем законодавству. Уговорне обавезе конституисане од стране финансијских установа не могу се доводити у питање. У случају тзв. *опрезног разматрања* може се оправдати напуштање од принципа забране, али закони, уредбе или административне мере не могу бити донети ради прикривања привилегованог приступа. Јавна предузећа су покривена истом забраном. Због спровођења мера монетарне политике, финансијске установе, а нарочито кредитне установе могу бити у обавези да задрже потраживања у Европској централној банци и/или националним централним банкама. Европска централна банка и националне централне банке не могу као јавна тела предузимати мере којима се установљава привилеговани приступ.

### **IV) ПРИМЕНА**

Уредба је ступила на снагу 1. јануара 1994. године.

## V) ИЗБОРИ

- “Council Regulation (EC) No 3604/93 of 13 December 1993 specifying definitions for the application of the prohibition of privileged access referred to in Article 104a of the Treaty”, *Official Journal of the European Communities*, L 332, 31.12.1993.
- “Council Regulation (EC) No 3603/93 of 13 December 1993 specifying definitions for the application of the prohibitions referred to in Articles 104 and 104b (1) of the Treaty”, *Official Journal of the European Union*, L 332, 31.12.1993.
- “Commission Directive 2007/16/EC of 19 March 2007 implementing Council Directive 85/611/EEC on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to undertakings for collective investment in transferable securities (UCITS) as regards the clarification of certain definitions”, *Official Journal of the European Communities*, OJ L 79, 20.3.2007.
- “Council Directive 85/611/EEC of 20 December 1985 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to undertakings for collective investment in transferable securities (UCITS)”, OJ L 375, 31.12.1985.
- “Council Directive 88/361/EEC of 24 June 1988 for the implementation of Article 67 of the Treaty”, *Official Journal of the European Communities* (OJ) L 178, 08.07.1988.
- “Council Directive 92/49/EEC of 18 June 1992 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to direct insurance other than life insurance, third Directive on insurance other than life insurance”, *Official Journal of the European Communities*, L 228, 11.8.1992.
- “Council Directive 92/96/EEC of 10 November 1992 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to direct life assurance, third Directive on life insurance”, OJ L 360, 9.12.1992.
- “Council Directive 93/22/EEC of 10 May 1993 on investment services in the security field”, OJ L 141, 11.06.1993.
- “Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council of 20 March 2000 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions”, OJ L 126, 26/05/2000, pp. 1–58; Amended by “Directive 2000/28/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000”, OJ L 275, 27/10/2000.



- “Directive 2001/34/EC of the European Parliament and of the Council of 28 May 2001 on the admission of securities to official stock exchange listing and on information to be published on those securities”, *Official Journal of the European Communities*, OJ L 184, 6.7.2001.
- “Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments amending Council Directives 85/611/EEC and 93/6/EEC and Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 93/22/EEC”, OJ L 145, 30/04/2004.
- “Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments amending Council Directives 85/611/EEC and 93/6/EEC and Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 93/22/EEC”, *Official Journal of the European Communities*, OJ L 145, 30.4.2004.
- “First Council Directive 77/780/EEC of 12 December 1977 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions”, *Official Journal of the European Communities*, OJ L 322, 17/12/1977.
- “Seventh Council Directive 83/349/EEC of 13 June 1983 based on the Article 54 (3) (g) of the Treaty on consolidated accounts”, *Official Journal of the European Communities*, OJ L 193, 18.07.1983.
- “Treaty establishing the European Community”, *Official Journal of the European Union* (OJ) 29.12.2006, C 321 E/84.
- Бабић, Благоје, „Пословне јединице (*undertakings*) у банкарском праву ЕУ”, *Европско законодавство*, бр. 1/2002.
- Димитријевић, Душко, „Директива Европског парламента и Савета о санацији и ликвидацији кредитних установа (2001/24/EC)”, *Европско законодавство*, 2003, бр. 2; „Уредба Савета 3604/93 о прецизирању дефиниција за примену забране о привилегованом приступу наведеном у члану 104а Уговора”, *Европско законодавство*, 2006, бр. 15–16.

## VI) ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

Све државе чланице и кандидати за улазак у чланство Европске уније морају ускладити своје прописе о финансијском пословању јавног сектора са општим стандардима финансијског пословања Европске уније. У прекограничним финансијским операцијама јавни сектор се све више прилагођава дисциплини тржишног пословања Европске уније. То је

основни *modus vivendi* за заштиту заједничког тржишта. Заштита финансијског система почива управо на поштовању једнакости приступа финансијском тржишту, без стварања повлашћеног положаја и привилегија за поједине актере на финансијском тржишту. У фази стицања кандидатуре за пријем у Европску унију, од значаја би била шира хармонизација домаћег финансијског законодавстава са правом Европске уније, јер би се тиме отворила могућност за брже укључивање у многобројне финансијско-инвестиционе пројекте неопходне реструктурирању јавног сектора Србије.