

Međunarodni znanstveni skup
ZAŠTITA POTROŠAČA I ULAGATELJA
U EUROPSKOM I HRVATSKOM PRAVU
IZAZOVI MEĐUNARODNOG TRŽIŠTA
ROBE I KAPITALA

ČEDO MALETIĆ

ZAŠTITA POTROŠAČA
KAO CILJ BANKOVNE SUPERVIZIJE

OPATIJA, veljača 2005.

Sadržaj

| | |
|--|----|
| Uvod | 1 |
| I. Je li zaštita potrošača cilj supervizije banaka i ostalih financijskih institucija? | 2 |
| II. Supervizijska struktura i nadležnost nad poslovima zaštite potrošača povezanim s bankovnim uslugama u "starim" članicama EU | 4 |
| III. Supervizijska struktura i nadležnost nad poslovima zaštite potrošača povezanim s bankovnim uslugama u "novim" članicama EU | 10 |
| IV. Zaštita potrošača pri korištenju bankovnim uslugama u Hrvatskoj | 14 |
| V. Zaključak..... | 16 |
| | |
| Popis literature | 17 |
| Podaci o autoru | 18 |
| Sažetak | 18 |
| Summary | 18 |
| Ključne riječi | 19 |

Uvod

Smatra se kako je zaštita potrošača glavni, ako ne i jedini, cilj supervizije¹ tržišta vrijednosnih papira i supervizije društava za osiguranja. Za razliku od ta dva sektora financijskog sustava, uvjerenje je da zaštita potrošača nije i ne može biti cilj bankovne supervizije zbog: (i) prirode bankovnog poslovanja, (ii) uloge i važnosti banaka u financijskom sustavu i (iii) raspoloživih supervizijskih resursa. Sve navedeno dovelo je do dva pristupa superviziji financijskog sektora, tako da se bonitetni pristup superviziji poistovjećivao s bankama, dok se nadzor nad poštivanjem zakonitosti poslovanja poistovjećivao s ostala dva sektora. Međutim, pojedine su zemlje bankovnim supervizijama, uz već deklarirane ciljeve kao što su briga za stabilnost sustava te za sigurnost, stabilnost i solventnost pojedinačnih banaka, propisale i zaštitu potrošača kao cilj, odnosno zadaću. Zašto su pojedine zemlje zaštitu potrošača propisale kao cilj, a druge to nisu učinile, te koje su to zemlje?

Ovaj je rad problematiku zaštite potrošača u pružanju i korištenju bankovnih usluga pokušao sagledati iz tri aspekta. Prvi aspekt odnosi se na pitanje je li zaštita potrošača u svojoj biti cilj bankovne supervizije ili nije, te imaju li različiti pristupi superviziji različite ciljeve, i *vice versa*. Odgovore na ta pitanja možemo smatrati prvom hipotezom postavljenom u ovom radu.

Drugi aspekt odnosi se na utvrđivanje činjenica kako su pitanje zaštite potrošača riješile druge države. Zbog strateškog opredjeljenja Republike Hrvatske o pristupanju Europskoj uniji za uzorak su uzete države članice EU, s time da je napravljena podjela na "stare" i "nove" članice (kao granica uzeta je 2004. godina). Ova podjela napravljena je zbog međusobne sličnosti i razvijenosti strukture gospodarskoga i financijskog sustava "starih", odnosno "novih" članica ponaosob, te zbog višestruke sličnosti i poželjne komparacije "novih" članica s Republikom Hrvatskom. U analizi kako su pojedine države riješile pitanje zaštite potrošača pošlo se od načina organizacije financijske i bankovne supervizije – je li to unutar jedne objedinjene institucije nadležne za cjelokupni financijski sustav ili je to prema sektorskom načelu – te da li je zaštita potrošača propisana kao cilj, odnosno zadaća bankovne supervizije. Uz to, pokušalo se utvrditi da li pojedine supervizijske institucije koje su nadležne za banke, imaju ustrojen poseban organizacijski dio koji se bavi isključivo poslovima zaštite potrošača. Razlog tome je postojanje značajnih razlika između deklarativnog opredjeljenja za propisani cilj i stvarnog postupanja u praksi. Postojanje posebnoga organizacijskog dijela u ovom se radu smatra višim, moglo bi se reći stvarnim, oblikom ispunjenja propisanog cilja, iako to katkad ne mora značiti u praksi. Analizom ovog dijela pokušalo se dati odgovor na pitanje postoji li korelacija između modela organizacije financijske supervizije i posvećenosti cilju zaštite potrošača, te pozitivan odgovor na ovo pitanje možemo smatrati drugom postavljenom hipotezom ovog rada.

Treći aspekt odnosi se na hrvatske uvjete i na pitanje kako je zakonodavno i organizacijski riješena zaštita potrošača pri korištenju bankovnim uslugama u Hrvatskoj.

U prvom dijelu ovog rada teoretski su razmotreni argumenti da li je zaštita potrošača cilj bankovne, odnosno financijske supervizije, dok je u drugom i trećem dijelu napravljen prikaz

¹ Supervizija, u odgovarajućem padežu, nadalje se koristi kao zajednički naziv za regulaciju i nadzor.

organizacije financijske supervizije i usredotočenosti prema zaštiti potrošača po državama EU. U četvrtom dijelu analizirani su hrvatski uvjeti, dok se u petom dijelu daju zaključci na osnovi postavljenih hipoteza.

I. Je li zaštita potrošača cilj supervizije banaka i ostalih financijskih institucija?

Opće je poznato da banke i gotovo sve ostale financijske institucije diljem svijeta imaju poseban tretman u pogledu regulacije i nadzora svoga poslovanja. Međutim, može se postaviti pitanje zašto se njihovo poslovanje posebno regulira i nadzire, tj. koji se ciljevi žele postići te, posljedično, zašto se osnivaju posebne supervizijske institucije.

Ne ulazeći u ovom trenutku u ekonomske razloge (kao što su, na primjer, potreba za otklanjanjem tržišne nesavršenosti i asimetričnosti informacija, nepovoljnih eksternalija, moralnog hazarda itd.) zbog kojih se žele postići određeni ciljevi, premda oni donekle determiniraju koji će se ciljevi uopće postaviti, priklanjamo se raširenom mišljenju (Goodhart i ostali², 1998. i Llewellyn³, 1999.) da su ovo tri glavna cilja:

- briga za stabilnost sustava
- sigurnost, stabilnost i solventnost pojedinačnih financijskih institucija i
- zaštita potrošača.

Međutim, sve donedavno, a još se mogu naći tragovi takvog načina razmišljanja, postojalo je različito tumačenje ciljeva koje treba postići, ovisno o supervizijskom pristupu prema bankama, a donekle i prema ostalim financijskim institucijama. Naime, izvorno postoje dva pristupa superviziji: (i) *bonitetna supervizija*, koja je usredotočena na sigurnost, stabilnost i solventnost pojedinačne institucije, a time, posljedično, i na stabilnost sustava i (ii) *nadzor nad poštivanjem zakonitosti poslovanja*, koji je usredotočen na način pružanja usluga korisnicima tih usluga.

Postoji uvjerenje, koje je bilo posebno izraženo u bliskoj prošlosti, da zaštita potrošača nije cilj bonitetne supervizije, već da je to samo sigurnost, stabilnost i solventnost pojedinačnih financijskih institucija, a time i briga za stabilnost sustava. S druge strane, cilj supervizijskog pristupa koji je usmjeren na poštivanje zakonitosti poslovanja jest zaštita potrošača. To je bilo posebno izraženo za superviziju banaka, tako da se "*... poslovi bankovnog supervizora katkad opisuju kao poslovi liječnika koji se brine o ukupnom zdravlju pacijenta, dok se poslovi supervizije tržišta vrijednosnih papira opisuju kao poslovi policijskog čija je zadaća spriječiti prijevaru i lažno predstavljanje*"⁴.

Osim različitog pristupa poslu, zbog posebnosti poslovanja banaka u odnosu na ostale institucije financijskog tržišta, isticalo se da su poslovi zaštite potrošača u bankama kudikamo zahtjevniji po svojem obujmu i vremenu potrebnom za njihovo obavljanje, tako da bi se

² Goodhart, C., Hartmann, P., Llewellyn, D., Rojas-Suarez, L. i Weisbrod, S., *Financial Regulation: Why, how and where now?*, Routledge, London, 1998.

³ Llewellyn, D., *The Economic Rationale for Financial Regulation*, *Financial Services Authority Occasional Paper*, br. 1., 1999.

⁴ Abrams, R. i Taylor, M., *Issues in the Unification of Financial Sector Supervision*, *IMF Working Paper*, br. 213, International Monetary Fund, Monetary and Exchange Affairs Department, 2000., str. 18.

najveći dio resursa rasporedio na takve poslove, a posljedica bi bilo pomanjkanje resursa za bonitetnu superviziju, što bi rezultiralo slabijom brigom za stabilnost bankovnog sustava te sigurnost i solventnost pojedinačnih banaka (Abrams i Taylor⁵, 2000. te Goodhart⁶, 2000.). Ovo pitanje posebno dolazi do izražaja kod razmatranja argumenta u prilog, odnosno protiv objedinjavanja pojedinačnih supervizijski institucija nadležnih za određeni segment sustava u novu, jedinstvenu instituciju nadležnu za cjelokupni financijski sustav.

Zbog takvog razmišljanja sredinom devedesetih godina prošlog stoljeća kreiran je (Taylor⁷, 1995.) tzv. *Twin peaks* model, koji polazi od cilja supervizije, tj. od toga je li njezin cilj stabilnost financijskog sustava ili zaštita potrošača. Prema tom modelu supervizija čiji bi cilj bio stabilnost financijskog sustava, primjenjivala bi bonitetni pristup superviziji i u njezin bi djelokrug rada ulazilo bankarstvo i njemu pripadajući platni promet te, eventualno, još neki dijelovi sustava. S druge strane, supervizija čiji bi cilj bio zaštita potrošača temeljila bi svoj pristup superviziji na nadzoru zakonitosti poslovanja i primjene propisa, a odnosila bi se, kad je u pitanju zaštita potrošača, na sve ostale institucije, uključujući banke. Primjena ovog modela je vrlo rijetka, a uvele su ga, prema dostupnim informacijama, samo Nizozemska i Australija te, djelomice, Južnoafrička Republika.

Međutim, pojedini autori (Davies⁸, 2003. i Llewellyn⁹, 2000.) smatraju da je zaštita potrošača zajednički cilj oba pristupa superviziji – i bonitetnog, i poštivanja zakonitosti poslovanja. Naime, briga za stabilnost sustava ili financijska stabilnost nije cilj sam za sebe ili neka teoretska kategorija, te on zapravo služi za stvaranje uvjeta u kojima će se sačuvati vrijednost depozita i investicija pojedinačnih štediša i ulagača. Nadalje, to stvara pretpostavke za njihovu daljnju spremnost za držanje i ulaganje svoje financijske imovine na duži rok, a čime se utječe na očuvanje i jačanje povjerenja u financijski sustav. Neosporno je da propast banke ili druge financijske institucije ima učinak na financijsku stabilnost, ali isto tako ima učinak i na zaštitu potrošača jer time dolazi do gubitka vrijednosti depozita i investicija pojedinačnih deponenata i investitora. Stoga se zaključuje da je financijska stabilnost samo sredstvo za ostvarenje konačnog cilja: zaštitu potrošača i da se ova dva cilja ne mogu promatrati odvojeno.

Na osnovi iznesenoga može se izvesti zaključak da je zaštita potrošača neosporno jedan od temeljnih ciljeva supervizije banaka i ostalih financijskih institucija, ali da je isto tako potrebna određena kombinacija i ravnoteža u primjeni obaju pristupa, i bonitetnog pristupa superviziji i onog koji se bazira na poštivanju zakonitosti poslovanja, kako bi se postigli svi glavni ciljevi jer ih je nemoguće promatrati zasebno. Odabir jednoga od ta dva pristupa u konkretnoj situaciji determiniran je danim okolnostima i postavljenim prioritetima u postizanju određenih ciljeva.

⁵ Op. cit., str. 17.

⁶ Goodhart, C., The Organisational Structure of Banking Supervision, *Financial Stability Institute Occasional Papers*, br. 1., 2000., str. 11.

⁷ Za detalje vidi Taylor, M., *Twin Peaks: A Regulatory Structure for the New Century*, CSFI, London, prosinac 1995.

⁸ Davies, H., *Integrated Regulation in the UK. and the lessons for others*, izlaganje na konferenciji *Aligning Supervisory Structures with Country Needs*, Washington, 4. i 5. prosinac 2003.

⁹ Op. cit., str. 10.

II. Supervizijska struktura i nadležnost nad poslovima zaštite potrošača povezanim s bankovnim uslugama u "starim" članicama EU

U **Austriji**¹⁰ je u travnju 2002. godine počela s radom Uprava za financijsko tržište¹¹ (njem. *Finanzmarkt Aufsicht*, FMA, engl. *Financial Market Authority*) koja je nadležna za cjelokupni financijski sustav. Nastala je prijenosom i objedinjavanjem funkcija koje su do tada obavljali Ministarstvo financija, za superviziju banaka, društava za osiguranje i mirovinskih fondova, te Komisija za vrijednosne papire. Zakonske zadaće, odnosno ciljevi FMA su održavanje stabilnosti i povjerenja u financijski sustav te zaštita potrošača i ulagača. FMA nema ustrojen poseban organizacijski dio koji bi se isključivo bavio zaštitom potrošača.

U **Belgiji**¹² postoji samo jedna institucija nadležna za nadzor financijskog sustava – Komisija za bankarstvo, financije i osiguranje¹³ (flam. *Commissie voor het Bank, en Financiewezen, en assurantiewezen*, fr. *Commission bancaire, financière et des assurances*, CBFA, engl. *Banking, Finance and Insurance Commission*) koja je nastala 1. siječnja 2004. pripajanjem Ureda za kontrolu društava za osiguranje tadašnjoj Komisiji za bankarstvo i financije. Zaštita potrošača je zakonski cilj, odnosno zadaća CBFA i u tu svrhu je ustrojen organizacijski dio koji se isključivo bavi zaštitom potrošača za cjelokupno financijsko tržište.

U **Danskoj**¹⁴ od 1988. godine postoji jedinstveno tijelo za nadzor financijskog sustava – Danska uprava za financijski nadzor¹⁵ (dansk. *Finanstilsynet*, engl. *Danish Financial Supervisory Authority*, DFSA) koja je odgovorna Ministarstvu industrije. Zaštita potrošača je zakonski cilj, odnosno zadaća DFSA, ali nema ustrojen zaseban organizacijski dio za to područje.

U **Finskoj**¹⁶ postoje dvije institucije za financijsku superviziju: Finska uprava za financijski nadzor¹⁷ (engl. *Finnish Financial Supervision Authority*, FFSA) osnovana 1993., koja je nadležna za nadzor banaka, te Uprava za nadzor osiguranja (engl. *Insurance Supervision Authority*) koja je u ingerenciji ministra za socijalnu skrb i zdravstvo. Zaštita potrošača nije navedena kao cilj, odnosno operativna zadaća FFSA, već su to samo održavanje i jačanje stabilnosti i povjerenja u financijski sustav. Zbog toga i nemaju ustrojen organizacijski dio koji bi bio nadležan za te poslove.

U **Francuskoj**¹⁸ postoji nekoliko institucija nadležnih za superviziju financijskog sustava. Bankarska komisija¹⁹ (fr. *Commission Bancaire*, CB, engl. *The Banking Commission*) nadležna je za banke i investicijske tvrtke, ali su, osim nje, u superviziju banaka uključene još dvije institucije, jedna za izdavanje odobrenja za rad (fr. *Comité des établissements de crédit et des*

¹⁰ Vidi European Central Bank, *Developments in National Supervisory Structures*, Frankfurt, srpanj 2003., str. 6.

¹¹ Vidi <http://www.fma.gv.at>

¹² Vidi Courtis N. (ured.) Central Banking Publications, *How Countries Supervise their Banks, Insurers and Securities Markets 2002*, Freshfields Bruckhaus Deringer, London, 2002., str. 21.-22. i op. cit., str. 6.

¹³ Vidi <http://www.cbfa.be>

¹⁴ Op. cit., str. 61.

¹⁵ Vidi <http://www.dfsa.dk>

¹⁶ Op. cit., str. 70.-72.

¹⁷ Vidi <http://www.rata.bof.fi>

¹⁸ Op. cit., str. 72.-76.

¹⁹ Vidi <http://www.commission-bancaire.org/>

entreprises d'investissement, CECEI, engl. *Credit institutions and investment firms committee*) i druga za donošenje regulative (fr. *Comité de la réglementation bancaire et financière*, CRBF, engl. *Banking and Financing Regulation Committee*). CB je zasebna institucija, ali jako povezana sa središnjom bankom (fr. *Banque de France*), koja financira njezin rad i osigurava kadrove. Guverner središnje banke predsjedava Bankarskom komisijom i institucijom za izdavanje odobrenja za rad, dok je član institucije za regulativu. Nacionalno vijeće za kredite i vrijednosne papire još je jedna institucija uključena u superviziju banaka, ali čiji je rad usmjeren prema zaštiti potrošača i platnom prometu. Zaštita potrošača nije jedna od zadaća rada CB-a te zato i nema ustrojen organizacijski dio za te poslove.

Za sektor vrijednosnih papira nadležni su Komisija za operacije na burzi (fr. *Commission des Opérations de Bourse*, COB, engl. *Securities Commission*) i Savjet za financijska tržišta (fr. *Conseil des Marchés Financiers*, CMF, engl. *Financial Market Council*), dok je za sankcije nadležna treća institucija. I u ovom sektoru financijskog sustava prisutan je utjecaj središnje banke, tako da ona imenuje upravitelja COB-a i ima svog predstavnika u CMF-u.

Za tržište osiguranja nadležni su Komisija za nadzor osiguranja (fr. *Commission de Contrôle des Assurances*, CCA, engl. *Insurance Supervision Commission*), čija je zadaća nadzor društava za osiguranje, i Ministarstvo gospodarstva, koje je nadležno za izdavanje odobrenja za rad i regulativu.

U **Grčkoj**²⁰ nije bilo značajnijih promjena u pogledu institucionalne strukture supervizije, tako da su tri institucije nadležne za superviziju financijskog sustava. Središnja banka Grčke²¹ odgovorna je za superviziju kreditnih institucija, tvrtki koje se bave poslovima financijskog najma (leasing), tvrtki koje se bave poslovima faktoringa, garancijskih fondova i ostalih financijskih institucija. Među poslove nadzora i regulacije banaka Središnja banka Grčke ne uključuje poslove zaštite potrošača i stoga nema ustrojen organizacijski dio za te poslove. Komisija za tržište kapitala (engl. *Capital Market Commission*) nadležna je za superviziju brokerskih tvrtki, društava za upravljanje investicijskim fondovima, raznim investicijskim tvrtkama te burzama. Komisija je odgovorna Ministarstvu gospodarstva, a njome rukovodi Odbor direktora, u koji jednog člana ima pravo delegirati središnja banka. Treća institucija je Direkcija za društva za osiguranje i aktulare, koja je odgovorna ministru razvoja.

U **Irskoj**²² su se nedavno dogodile značajne promjene u superviziji financijskog sustava. Tijekom 2003. godine provedene su opsežne reforme, tako da je Irska središnja banka promijenila svoje ime pa se sada zove Središnja banka i uprava za financijske usluge u Irskoj²³ (engl. *Central Bank and Financial Services Authority of Ireland*, CBFSAI). Ne samo da je promijenila ime već joj je promijenjen i djelokrug rada, tako da je sada, osim za vođenje monetarne politike, zakonski odgovorna i za financijsku stabilnost sustava. Novostvorena Irska uprava za regulaciju financijskih usluga²⁴ (engl. *Irish Financial Services Regulatory Authority*, IFSRA), koja je počela s radom 1. svibnja 2003., sastavni je, ali istodobno i autonomni dio CBFSAI i odgovorna je za izdavanje odobrenja, regulaciju i nadzor

²⁰ Op. cit., str. 85.-87.

²¹ Vidi <http://www.bankofgreece.gr>

²² Op. cit., str. 10.

²³ Vidi <http://www.centralbank.ie>

²⁴ Vidi <http://www.ifsra.ie>

cjelokupnoga financijskog sustava, ali i za zaštitu potrošača. Iako je sastavni dio središnje banke, IFSRA ima zasebno rukovodstvo, koje imenuje ministar financija i koje odgovara parlamentu, ministru financija i guverneru. Organizacijska struktura IFSRA napravljena je tako da počiva na dva stupa: bonitetnom nadzoru i zaštiti potrošača, čime je funkciji zaštite potrošača dana velika važnost.

U **Italiji**²⁵ su tri institucije odgovorne za superviziju financijskog sustava. Središnja banka²⁶ (it. *Banca d'Italia*) odgovorna je za bankovnu superviziju, Državna komisija za trgovanje vrijednosnim papirima (it. *Commissione Nazionale per le Società e le Borsa*, CONSOB, engl. *National Securities Commission*) odgovorna je za trgovanje vrijednosnim papirima, odnosno za tržište kapitala, te Zavod za superviziju osiguranja (it. *Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo*, ISVAP, engl. *Insurance Supervisory Institute*) za društva za osiguranje. Zakon o financijskim posrednicima iz 1998. podijelio je odgovornost između središnje banke i CONSOB-a, pa je središnja banka odgovorna za financijsku stabilnost i sve što može utjecati na nju, pa tako i za nadzor nad investicijskim tvrtkama i društvima za upravljanje fondovima, kad je riječ o upravljanju rizicima, dok je CONSOB nadležan za javnost i zakonitost poslovanja. Osim toga, središnja banka u dogovoru s CONSOB-om nadzire i regulira sustave trgovine vrijednosnim papirima i sustave namire (sustave *clearing* i *settlement*). Središnja banka Italije nije nadležna za zaštitu potrošača i nema ustrojen organizacijski dio za te poslove.

U **Luksemburgu**²⁷ su dvije institucije nadležne za superviziju financijskog sustava. Komisija za superviziju financijskog sektora²⁸ (fr. *Commission de Surveillance du Secteur Financier*, CSSF, engl. *Financial Sector Supervision Commission*) stvorena je sa zakonskim promjenama koncem 1998. godine i preuzela je poslove bankovne supervizije, koje je prije obavljala središnja banka, te poslove supervizije tržišta kapitala, koje je obavljala Komisija za vrijednosne papire. CSSF je autonomna institucija u nadležnosti Ministarstva financija. Komisija za osiguranje (fr. *Commissariat aux Assurances*, CaA, engl. *Insurance Commission*) nadležna je za društva za osiguranje, dok je za izdavanje odobrenja za rad nadležno Ministarstvo financija, kao i CSSF. Središnja banka Luksemburga nije uključena u superviziju, osim zadaće nadzora stabilnosti i sigurnosti sustava platnog prometa. Što se tiče zaštite potrošača pri korištenju bankovnim uslugama, ona nije navedena kao zadaća CSSF-a i ne postoji organizacijski dio za te poslove.

U **Njemačkoj**²⁹ je u svibnju 2002. godine uspostavljena jedinstvena institucija za superviziju financijskog sustava – Federalna uprava za financijsku superviziju³⁰ (njem. *Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*, BaFin, engl. *Federal Financial Supervisory Authority*), koja je zamijenila tri bivše supervizijske institucije i koja je odgovorna za nadzor banaka, tržišta vrijednosnih papira i društva za osiguranje. U svom radu BaFin je odgovoran Ministarstvu financija i ono nadzire njegov rad. Primarni cilj, odnosno zadaća BaFina je održavanje stabilnosti i integriteta cjelokupnoga financijskog sustava, dok su sekundarni ciljevi

²⁵ Op. cit., str. 104.-106.

²⁶ Vidi <http://www.bancaditalia.it>

²⁷ Op. cit., str. 127.-128.

²⁸ Vidi <http://www.cssf.lu>

²⁹ Op. cit., str. 7.

³⁰ Vidi <http://www.bafin.de>

održavanje solventnosti financijskih institucija i zaštita potrošača. Radi djelotvornijeg postizanja cilja zaštite potrošača ustrojen je organizacijski dio nadležan baš za te poslove.

U **Nizozemskoj**³¹ su još u tijeku strukturne promjene organizacije supervizije financijskog sustava i one idu prema tzv. *Twin peaks* modelu. Nizozemska je jedna od rijetkih zemalja koje su odabrale ovaj model organizacije, a ne pristup organizaciji supervizije prema sektorskom načelu. Od veljače 2002. godine cjelokupni bonitetni nadzor financijskog sustava organiziran je u središnjoj banci³² (nizoz. *De Nederlandsche Bank*, DNB) i Upravi za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja (nizoz. *Pensioen & Verzekeringskamer*, PVK, engl. *Pensions and Insurance Supervisory Authority*), dok je Uprava za financijska tržišta (nizoz. *Autoriteit Financiële Markten*, AFM, engl. *Authority for the Financial Markets*) nadležna za nadzor zaštite zakonitosti poslovanja, uključujući zaštitu potrošača, za sve financijske institucije. Suradnja između središnje banke i PVK-a je na zavidnoj razini, što je osigurano i statutarnim rješenjima kroz međusobno sudjelovanje predstavnika jedne institucije u upravljačkim strukturama druge i obratno.

U **Portugalu**³³ su tri institucije nadležne za superviziju financijskog sustava: središnja banka³⁴ (port. *Banco de Portugal*, BdP) za kreditne institucije i financijske tvrtke, uključujući i investicijske, Komisija za tržište vrijednosnih papira (port. *Comissão do Mercado de Valores Mobiliários*, CMVM, engl. *Securities Market Commission*) za tržište vrijednosnih papira, uključujući i sustave trgovanja vrijednosnim papirima i namire, te Portugalski zavod za osiguranje (port. *Instituto de Seguros de Portugal*, ISP, engl. *Portugese Insurance Institute*) za društva za osiguranje i mirovinske fondove. Kao posljednji cilj u nizu navedena je zaštita potrošača, ali ni jedna supervizijska nema ustrojenu organizacijsku jedinicu za te poslove.

U **Španjolskoj**³⁵ su tri institucije nadležne za superviziju financijskog tržišta: središnja banka³⁶ (šp. *Banco de España*), Državna komisija za tržište vrijednosnih papira (šp. *Comisión Nacional del Mercado de Valores*, CNMV, engl. *National Securities Market Commission*) i direkcija Ministarstva gospodarstva i financija – za osiguranje i mirovinske fondove (šp. *Dirección General de Seguros*, DGS, engl. *Insurance General Directorate*). Središnja banka nadzire sve kreditne institucije i prati međubankovno i devizno tržište te tržište javnog duga. Osim toga, odgovornost središnje banke proteže se i na brigu za stabilnost financijskog sustava. CNMV je odgovoran za nadzor tržišta vrijednosnih papira i tvrtki koje na njemu posluju. DGS je nadležan za superviziju društava za osiguranje i mirovinskih fondova. Središnja banka nije nadležna za zaštitu potrošača i nema ustrojen poseban organizacijski dio za tu namjenu.

U **Švedskoj**³⁷ postoji samo jedna institucija mjerodavna za financijsku superviziju – Švedska uprava za financijsku superviziju³⁸ (šved. *Finansinspektionen*, engl. *Swedish Financial Supervisory Authority*, SFSA) koja je u nadležnosti vlade. Zadaće ove institucije su briga za

³¹ Op. cit., str. 12.

³² Vidi <http://www.dnb.nl>

³³ Op. cit., str. 173.-176.

³⁴ Vidi <http://www.bportugal.pt>

³⁵ Op. cit., str. 192.-193.

³⁶ Vidi <http://www.bde.es>

³⁷ Op. cit., str. 198.

³⁸ Vidi <http://www.fi.se>

financijsku stabilnost i zaštita potrošača. Unutar SFSA postoji organizacijski dio za zaštitu potrošača.

U **Velikoj Britaniji**³⁹ postoji samo jedna institucija odgovorna za financijsku superviziju i čije je osnivanje značilo prekretnicu u razvoju strukture organizacije supervizije financijskog sustava. Odluka o osnivanju Uprave za financijske usluge⁴⁰ (engl. *The Financial Services Authority, FSA*) donesena je 1997. godine, iako je potpuno zaživjela tek koncem 2001. godine. Za poslovanje je odgovorna Ministarstvu financija, koje imenuje članove upravnog odbora. Iako FSA gotovo u potpunosti pokriva financijsko tržište, postoji još nekoliko institucija koje reguliraju pojedine dijelove poslovanja određenih financijskih institucija, primjerice za standarde u osiguranju, potrošačke kredite i sl. U cilju promicanja suradnje i koordinacije aktivnosti te brige za financijsku stabilnost potpisan je sporazum o suradnji između FSA, Ministarstva financija i središnje banke Engleske (engl. *Bank of England, BoE*), kojim je suradnja pobliže uređena. Pored održavanja stabilnosti i povjerenja u financijski sustav, kao ciljevi FSA još su propisani zaštita potrošača i, što je novost u obuhvatu ciljeva financijske supervizije, borba protiv financijskoga kriminala. S tom svrhom ustrojen je poseban organizacijski dio za zaštitu potrošača.

Tablica 1. Organizacija financijske supervizije i nadležnost nad poslovima zaštite potrošača u pružanju bankovnih usluga u "starim" članicama EU, stanje 30. lipnja 2004.

| Država | Broj institucija nadležnih za superviziju | Zaštita potrošača je propisani cilj, odnosno zadaća bankovne supervizije | Postoji organizacijski dio nadležan za poslove zaštite potrošača |
|------------------|---|--|--|
| Austrija | 1 | Da | Ne |
| Belgija | 1 | Da | Da |
| Danska | 1 | Da | Ne |
| Finska | 2 | Da | Ne |
| Francuska | 6 | Ne | Ne |
| Grčka | 3 | Ne | Ne |
| Irska | 1 | Da | Da |
| Italija | 3 | Ne | Ne |
| Luksemburg | 2 | Ne | Ne |
| Njemačka | 1 | Da | Da |
| Nizozemska* | 3 | Da | Da |
| Portugal | 3 | Da | Ne |
| Španjolska | 3 | Ne | Ne |
| Švedska | 1 | Da | Da |
| Velika Britanija | 1 | Da | Da |

*= *Twin Peaks* model

Izvor: ESB i web stranice

³⁹ Op. cit., str. 220.-223.

⁴⁰ Vidi <http://www.fsa.gov.uk>

Iz Tablice 1. dolazimo do određenih spoznaja, iz kojih možemo izvući nekoliko zaključaka:

1. *Promatrajući broj institucija uključenih u superviziju financijskog sustava:*

- U sedam država iz skupine "starih" članica EU (u Austriji, Belgiji, Danskoj, Irskoj, Njemačkoj, Švedskoj i Velikoj Britaniji) postoji samo jedna institucija za superviziju financijskog sustava. To znači da je u nepunoj polovini država članica EU (sedam od petnaest) financijska supervizija povjerena jednoj instituciji.
- U samo dvije države iz navedene skupine (u Finskoj i Luksemburgu) postoje dvije institucije za financijsku superviziju. Zanimljivo je da je u obje zemlje ta podjela napravljena tako da je jedna institucija nadležna za društva za osiguranje, a druga za bankovni sustav i tržište vrijednosnih papira, te da niti jedna od tih institucija nije središnja banka.
- U pet država (u Grčkoj, Italiji, Nizozemskoj, Portugalu i Španjolskoj), što čini 1/3 "starih" članica EU, postoje tri institucije nadležne za financijsku superviziju i u svima njima, osim u Nizozemskoj, organizacija je provedena prema sektorskom načelu, tako da je središnja banka nadležna za bankovnu superviziju, komisija za vrijednosne papire za tržište vrijednosnih papira te odgovarajuća institucija za superviziju društava za osiguranje. Nizozemska je, pak, posebna u odnosu na sve ostale zemlje jer se odlučila za tzv. *Twin peaks* model organizacije supervizije.
- Samo u jednoj državi iz promatrane skupine (Francuskoj) postoje više od tri institucije nadležne za financijsku superviziju, ali kostur organizacije je zasnovan na sektorskoj podjeli s neizravnom uključenosti središnje banke.

2. *Promatrajući nadležnost nad poslovima zaštite potrošača:*

- U deset država, "starih" članica EU (u Austriji, Belgiji, Danskoj, Finskoj, Irskoj, Njemačkoj, Nizozemskoj, Portugalu, Švedskoj i Velikoj Britaniji), što čini 2/3 promatranih zemalja, zaštita potrošača propisana je kao cilj, odnosno zadaća bankovne supervizije, bez obzira na njezinu organizaciju – pod okriljem središnje banke ili unutar objedinjene institucije.
- Od tih deset država samo u njih šest (u Belgiji, Irskoj, Njemačkoj, Nizozemskoj, Švedskoj i Velikoj Britaniji), što čini 40 posto promatranog uzorka, postoji organizacijski dio nadležan za poslove zaštite potrošača.
- Nadalje, od svih deset država u kojima je zaštita potrošača propisana kao cilj, odnosno zadaća, kod njih sedam (Austrija, Belgija, Danska, Irska, Njemačka, Švedska i Velika Britanija) bankovna supervizija organizirana je unutar objedinjene, jedinstvene institucije nadležne za superviziju cjelokupnoga financijskog sustava, izvan središnje banke. Sve države koje imaju poseban organizacijski dio za poslove zaštite potrošača pripadaju ovoj grupi, osim Nizozemske, koja je specifična zbog svog modela organizacije supervizije.

III. Supervizijska struktura i nadležnost nad poslovima zaštite potrošača povezana s bankovnim uslugama u "novim" članicama EU

U Cipru⁴¹ su četiri institucije nadležne za financijsku superviziju: Središnja banka Cipra⁴² za bankovnu superviziju, Komisija za vrijednosne papire (engl. *Cyprus Securities and Exchange Commission*) za tržište vrijednosnih papira, uključujući burzu, zatim Kontrolna služba društava za osiguranje (engl. *Insurance Companies Control Service*), organizacijski dio Ministarstva financija zadužen za tržište osiguranja, te Direkcija za razvoj zadruga (engl. *Department of Co-operative Development*) za kreditne zadruge. Središnja banka Cipra, kao nadležna institucija za superviziju poslovanja banaka, u svom djelokrugu poslova nema zaštitu potrošača i nema ustrojen organizacijski dio za te poslove.

U Češkoj⁴³ financijsku superviziju obavljaju četiri institucije. Češka narodna banka⁴⁴ (čk. *Ceská Národní Banka*, engl. *Czech National Bank*) nadležna je za bankovnu superviziju, dok su štedno-kreditne zadruge u ingerenciji zasebnog tijela – Ureda za nadzor štedno-kreditnih zadruga. Češkoj narodnoj banci kao cilj, odnosno zadaća nije eksplicitno propisana zaštita potrošača, već je na posljednjem mjestu ciljeva naznačena samo zaštita malih komitenata, što bi se moglo protumačiti kao zaštita potrošača, ali nema ustrojen organizacijski dio za te poslove. Češka komisija za vrijednosne papire (engl. *Czech Securities Commission*) nadležna je za tržište vrijednosnih papira, što uključuje investicijske tvrtke i fondove te brokere. Ministarstvo financija nadležno je za društva za osiguranje i mirovinske fondove i uglavnom je koncentrirano na zaštitu potrošača.

U Estoniji⁴⁵ postoji jedinstveno tijelo za superviziju financijskog sustava – Estonska uprava za financijsku superviziju⁴⁶ (engl. *Estonian Financial Supervision Authority*, EFSA), koja je zasebna institucija, ali djeluje pod okriljem središnje banke (est. *Eesti Pank*). Nadzorni odbor EFSA-e sastavljen je od šest članova, među kojima su, po službenoj dužnosti, ministar financija, koji je ujedno i predsjedavajući, te guverner, a sljedeća dva člana imenuje središnja banka te preostala dva Vlada. U zakonu kojim je uspostavljena EFSA piše da je neizravno zadužena za zaštitu potrošača te ima ustrojen organizacijski dio u sklopu poslova općeg nadzora koji obuhvaća zaštitu potrošača.

U Letoniji⁴⁷ postoji samo jedna institucija odgovorna za superviziju financijskog sustava – Komisija za financijsko tržište i tržište kapitala⁴⁸ (let. *Finansu un Kapitāla Tirgus Komisija*, FKTK, engl. *Financial and Capital Market Commission*, FCMC), čijeg čelnog čovjeka zajedno predlažu ministar financija i guverner središnje banke. Zaštita potrošača na prvom je mjestu ciljeva, odnosno zadaća FKTK-a, ali nije ustrojen organizacijski dio koji bi se bavio isključivo tim poslovima.

⁴¹ Op. cit., str. 15.

⁴² Vidi <http://www.centralbank.gov.cy>

⁴³ Op. cit., str. 15.

⁴⁴ Vidi <http://www.cnb.cz>

⁴⁵ Op. cit., str. 68.

⁴⁶ Vidi <http://www.fi.ee>

⁴⁷ Op. cit., str. 120.

⁴⁸ Vidi <http://www.fk.lv>

U **Litvi**⁴⁹ pak postoje tri institucije nadležne za financijsku superviziju. Središnja banka Litve⁵⁰ (engl. *The Bank of Lithuania*) odgovorna je za banke, dok je Litavska komisija za vrijednosne papire (engl. *Lithuanian Securities Commission*) odgovorna za tržište vrijednosnih papira. Nadzor nad društvima za osiguranje provodi Državna uprava za nadzor društava za osiguranje (engl. *State Insurance Supervisory Authority*), koja se nalazi pri Ministarstvu financija. Zaštita potrošača nije cilj odnosno zadaća središnje banke kao bankovnog supervizora, pa nema ustrojen organizacijski dio za te poslove.

U **Madžarskoj**⁵¹ je samo jedna institucija nadležna za superviziju financijskog sustava – Mađarska uprava za financijski nadzor⁵² (mađ. *Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete*, PSZAF, engl. *Hungarian Financial Supervisory Authority*), koja je u nadležnosti Ministarstva financija. Središnja banka Madžarske odgovorna je za financijsku stabilnost sustava i nadzire poslovanje banaka glede provođenja mjera monetarne i devizne politike, što uključuje i izravni nadzor. Zaštita potrošača definirana je kao cilj, odnosno zadaća PSZAF i postoji poseban organizacijski dio koji se bavi poslovima zaštite potrošača.

U **Malti**⁵³ također postoji samo jedna institucija nadležna za superviziju financijskog sustava – Malteška uprava za financijske usluge⁵⁴ (engl. *Malta Financial Services Authority*, MFSA), koja je počela raditi u listopadu 2002. godine. Zakon o osnivanju MFSA propisao je zaštitu potrošača kao jedan od njezinih ciljeva, odnosno zadaća, ali nema ustrojen zaseban organizacijski dio za tu namjenu.

U **Poljskoj**⁵⁵ su tri institucije nadležne za financijsku superviziju. Komisija za nadzor banaka⁵⁶ (polj. *Komisja Nadzoru Bankowego*, KNB, engl. *Commission of Banking Supervision*) odgovorna je za superviziju banaka i nalazi se u okviru središnje banke (polj. *Narodowy Bank Polski*, engl. *National Bank of Poland*). Njezin predsjedavajući je guverner središnje banke, a osim njega, članovi Komisije su čelna osoba Glavnog inspektorata za bankovnu superviziju (organizacijskog dijela središnje banke nadležnog za superviziju banaka), predsjednik Komisije za vrijednosne papire i novac, dva predstavnika Ministarstva financija, predstavnik predsjednika države i direktor Bankarskoga garancijskog fonda. Glavni inspektorat za bankovnu superviziju, iako je organizacijski dio središnje banke, ima poseban status, a njegova čelnog čovjeka imenuju dogovorom guverner Poljske narodne banke i ministar financija. Zaštita potrošača ne ubraja se u djelokrug propisanih poslova KNB-a i u njemu nije ustrojen poseban organizacijski dio za obavljanje tih poslova. Komisija za vrijednosne papire i novac (polj. *Komisja Papierów Wartościowych i Geld*, KPWiG, engl. *Securities and Exchange Commission*) nadležna je za tržište vrijednosnih papira, uključujući sustave trgovanja vrijednosnim papirima i namire, i u ingerenciji je ministra financija. Od devet članova odbora KPWiG-a po jedan dolazi iz središnje banke i Komisije za nadzor društava za osiguranje i mirovinskih fondova (polj. *Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych*, KNUiFE,

⁴⁹ Op. cit., str. 125.

⁵⁰ Vidi <http://www.lbank.lt>

⁵¹ Op. cit., str. 92.

⁵² Vidi <http://www.pszaf.hu>

⁵³ Op. cit., str. 17.

⁵⁴ Vidi <http://www.mfsa.com.mt>

⁵⁵ Op. cit., str. 171.-173.

⁵⁶ Vidi <http://www.nbp.pl>

engl. *Insurance and Pension Funds Supervisory Commission*). Potonja je odgovorna za društva za osiguranje i mirovinske fondove i nastala je pripajanjem bivšeg Ureda za nadzor mirovinskih fondova Državnom uredu za nadzor osiguranja, do kojeg je došlo u travnju 2002. godine.

U **Slovačkoj**⁵⁷ je središnja banka⁵⁸ (engl. *National Bank of Slovakia*) odgovorna za bankovnu superviziju, dok je Slovačka uprava za financijsko tržište (slovač. *Úrad pre finančný trh*, engl. *Slovakian Financial Market Authority, SFMA*), u nadležnosti Vlade, odgovorna za sektor osiguranja i sektor tržišta kapitala. S ciljem promicanja suradnje te su dvije institucije potpisale sporazum o suradnji kao daljnji korak prema planiranom objedinjavanju supervizije financijskog sustava pod okriljem središnje banke. Zaštita potrošača nije propisana u djelokrugu poslova središnje banke i ne postoji organizacijski dio za te poslove.

U **Sloveniji**⁵⁹ su tri institucije nadležne za financijsku superviziju: središnja banka⁶⁰ (slov. *Banka Slovenije*, engl. *Bank of Slovenia*) za bankovnu superviziju, Agencija za vrijednosne papire (engl. *Securities Market Agency*) za tržište vrijednosnih papira i Agencija za nadzor osiguranja (engl. *Insurance Supervision Agency, ISA*) za društva za osiguranje. Banka Slovenije nije nadležna za poslove zaštite potrošača i ne postoji zaseban organizacijski dio za te poslove.

Tablica 2. Organizacija financijske supervizije i nadležnost nad poslovima zaštite potrošača u pružanju bankovnih usluga "novim" članicama EU, stanje 30. lipnja 2004.

| Država | Broj institucija nadležnih za superviziju | Zaštita potrošača je propisani cilj, odnosno zadaća bankovne supervizije | Postoji organizacijski dio nadležan za poslove zaštite potrošača |
|-----------|---|--|--|
| Cipar | 4 | Ne | Ne |
| Češka | 4 | Da | Ne |
| Estonija | 1 | Da | Da |
| Letonija | 1 | Da | Ne |
| Litva | 3 | Ne | Ne |
| Madžarska | 1 | Da | Da |
| Malta | 1 | Da | Ne |
| Poljska | 3 | Ne | Ne |
| Slovačka | 2 | Ne | Ne |
| Slovenija | 3 | Ne | Ne |

Izvor: ESB i web stranice

⁵⁷ Op. cit., str. 18.

⁵⁸ Vidi <http://www.nbs.sk>

⁵⁹ Op. cit., str. 187.-189.

⁶⁰ Vidi <http://www.bsi.si>

Na osnovi Tablice 2. dolazimo do sljedećih spoznaja:

1. *Promatrajući broj institucija uključenih u superviziju financijskog sustava, može se konstatirati:*

- U četiri države iz skupine "novih" članica EU (u Estoniji, Letoniji, Madžarskoj i Malti) postoji samo jedna institucija nadležna za financijsku superviziju. Slovačka je jedina država iz ove skupine gdje postoje dvije institucije nadležne za financijsku superviziju, s naznakama da će uskoro doći do objedinjavanja u jednu instituciju. Uzevši u obzir te planove, proizlazi da u pet država koje su 2004. godine pristupile EU, znači u polovini svih država iz ove promatrane skupine, postoji jedinstvena institucija za financijsku superviziju.
- U ostalih pet država iz te skupine, može se reći, organizacija financijske supervizije ustrojena prema sektorskom načelu, tako da je središnja banka odgovorna za bankovnu superviziju, komisija za vrijednosne papire za tržište vrijednosnih papira, te posebna institucija ili organizacijski dio ministarstva financija za društva za osiguranje. Iako Cipar i Češka nominalno imaju po četiri institucije, jednu više od uobičajene podjele prema sektorskom načelu, četvrta je institucija nadležna za nadzor štedno-kreditnih zadruga, čija je uloga zanemariva.

2. *Promatrajući nadležnost nad poslovima zaštite potrošača, može se konstatirati:*

- U pet država iz skupine "novih" članica EU (u Češkoj, Estoniji, Letoniji, Madžarskoj i Malti), znači u polovini, zaštita potrošača je propisani cilj, odnosno zadaća bankovne supervizije, bez obzira na njezinu organizaciju.
- Od tih pet država, u samo njih dvije (u Estoniji i Madžarskoj), što čini 20 posto promatranog uzorka, postoji zaseban organizacijski dio nadležan za poslove zaštite potrošača.
- Nadalje, od svih pet država u kojima je zaštita potrošača propisana kao glavni cilj, odnosno zadaća, kod njih četiri (u Estoniji, Letoniji, Madžarskoj i Malti) bankovna supervizija organizirana je unutar jedinstvene institucije nadležne za superviziju cjelokupnoga financijskog sustava i koja se nalazi izvan središnje banke. Isto kao i u prethodnom slučaju, kod "starih" članica EU, i kod "skupine "novih" članica sve države koje imaju poseban organizacijski dio za poslove zaštite potrošača pripadaju podgrupi država u kojima je zaštita potrošača propisana kao cilj.

IV. Zaštita potrošača pri korištenju bankovnim uslugama u Hrvatskoj

Financijska supervizija u Republici Hrvatskoj organizirana je prema sektorskom načelu s izravnim uključenošću središnje banke u bankovnu superviziju, te je ukupno pet institucija⁶¹ nadležno za superviziju financijskih institucija i tržišta: Hrvatska narodna banka, Komisija za vrijednosne papire, Direkcija za nadzor društava za osiguranje, Agencija za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja i Ministarstvo financija – Uprava za financijski sustav.

Hrvatska narodna banka⁶² je, osim za vođenje poslova monetarne politike kao izvornih poslova središnje banke, nadležna i za superviziju banaka na osnovi odredaba Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci⁶³ i Zakona o bankama⁶⁴. Supervizija banaka obuhvaća propisivanje uvjeta poslovanja izdavanjem podzakonske regulative, izdavanje odobrenja za rad i obavljanje nadzora. Pod subjektima regulacije i nadzora podrazumijevaju se banke i stambene štedionice kao depozitne, odnosno kreditne institucije. Propisivanje uvjeta poslovanja obuhvaća izdavanje odobrenja za rad i suglasnosti za određene pravne poslove, te podzakonsku regulativu vezanu za načine upravljanje rizicima i određenim postupcima poslovanja. Obavljanje supervizije temelji se, prije svega, na bonitetnoj superviziji, tj. nadzoru stabilnosti i održivosti poslovanja, te na nadzoru poštivanja zakonitosti i ispravnosti poslovanja u bonitetnom smislu.

Zakon o bankama iz 2002. godine donio je, prvi u povijesti regulacije bankovnog poslovanja u Hrvatskoj, odredbe o zaštiti potrošača – korisnika bankovnih usluga – i cijelo jedno poglavlje posvetio toj materiji. Odredbe o zaštiti potrošača obuhvaćaju minimalnu transparentnost poslovanja banaka kroz objavu općih uvjeta poslovanja, način ugovaranja usluga te način obavještanja korisnika, odnosno potrošača. Međutim, u odredbama koje se odnose na reklamacije potrošača zbog nepoštivanja ugovora, kao i na način njihova rješavanja, zakonodavac tu obvezu nije nametnuo supervizoru banaka, tj. Hrvatskoj narodnoj banci, već se u takvim slučajevima pojedinačni potrošač upućuje na dotičnu banku i njezin organizacijski dio unutarnje revizije, zatim na udruge za zaštitu potrošača te na Državni inspektorat i druga nadležna tijela. Naravno da nije potrebno isticati kako se potrošač uvijek može obratiti nadležnom sudu radi zaštite svojih interesa i prava. Hrvatskoj narodnoj banci nije nametnuta obveza rješavanja pojedinačnih reklamacija klijenata banke, već je ona dužna, u okviru svojih nadzornih ovlaštenja, provjeravati pridržava li se banka općenito dobrih poslovnih običaja, objavljenih općih uvjeta poslovanja i sklopljenih ugovora. Osim navedenoga, citirani je zakon uveo mogućnost primjene posebnog zakona kojim se uređuje zaštita potrošača, a koji u vrijeme donošenja Zakona još nije bio donesen (sredina 2002.), u cilju bolje zaštite potrošača pri korištenju bankovnim uslugama.

Ovako postavljeno zakonsko uređenje donekle uspostavlja ravnotežu u postizanju osnovnih ciljeva bankovne supervizije, tj. osim brige za stabilnost financijskog sustava te sigurnost,

⁶¹ Prema Odluci Vlade RH od 27. listopada 2004., a na temelju ranije preuzete obveze prema MMF-u iskazane u Pismu namjere, odlučeno je da će se nadzorne institucije nebankarskog sektora objediniti u jednu instituciju i koja će za svoj rad odgovarati Vladi i Saboru.

⁶² Vidi <http://www.hnb.hr>

⁶³ Vidi Zakon o Hrvatskoj narodnoj banci, NN 36/01.

⁶⁴ Vidi Zakon o bankama, NN 84/02.

stabilnost i solventnost pojedinačnih banaka, u određenoj je mjeri obuhvatio i zaštitu potrošača, ali tako da ipak prevladava bonitetni pristup superviziji. Zbog toga, pretpostavlja se, zakonodavac nije propisao obvezu rješavanja pojedinačnih pritužbi, koje su svojim obujmom i vremenom potrebnim za obavljanje te vrste poslova vrlo zahtjevne.

Iako rješavanje pojedinačnih pritužbi potrošača nije posao i zadaća bankovne supervizije, one i nadalje, usprkos tome, u nemalim količinama dolaze u HNB, gdje se rješavaju, prije svega, zbog reputacijskog rizika banke, HNB-a i bankovnog sustava u cjelini. Pored rješavanja pojedinačnih pritužbi potrošača u mjeri koja ne prelazi u arbitražu između suprotstavljenih strana, HNB je samoinicijativno donio neke podzakonske propise radi bolje zaštite potrošača, kojima se podrobnije regulira i utvrđuje jedinstveni način izračunavanja i iskazivanja cijene kredita i depozita⁶⁵.

U HNB-u je sredinom 2002. godine (do stupanja na snagu Zakona o bankama) izvršeno mjerenje pojedinačnih pritužbi potrošača, te je utvrđeno da svakodnevno dolazi prosječno jedna pisana pritužba i nekoliko telefonskih. Kako u to vrijeme nije postojao pravni institut zaštite potrošača, jer je Zakon o zaštiti potrošača⁶⁶ donesen tek sredinom 2003., pretpostavljalo se da je i to jedan od razloga relativno velikog broja pritužbi na poslovanje banaka upućenih HNB-u. Prilikom pisanja ovog rada, koncem 2004. godine napravljeno je novo mjerenje pritužbi potrošača koje dolaze u HNB te je utvrđeno da se broj pritužbi prepolovio. Je li uzrok padu broja pritužbi postojanje pravnog instituta zaštite potrošača kroz odredbe Zakona o bankama ili Zakona o zaštiti potrošača, ili je on posljedica sve veće konkurencije između banaka, ili nečega trećeg, u ovom se radu ne pokušava utvrditi. U svakom slučaju, bit će zanimljivo vidjeti rezultate ovakvoga ili sličnog istraživanja.

⁶⁵ Odluka o jedinstvenom iskazivanju efektivne kamatne stope na kredite i depozite, NN, br. 74/2003., prvi put je bila propisana početkom 2001.

⁶⁶ Vidi Zakon o zaštiti potrošača, NN, br. 96/2003.

V. Zaključak

Na osnovi provedenog istraživanja mogu se izvući sljedeći zaključci te dati odgovori na postavljene hipoteze s početka rada.

Prvo, zaštita potrošača, osim brige za stabilnost sustava te za sigurnost, stabilnost i solventnost pojedinačnih financijskih institucija, jedan je od glavnih ciljeva supervizije banaka i ostalih financijskih institucija. Bonitetni pristup superviziji i pristup koji prioritet daje poštivanju zakonitosti poslovanja nemaju različite ciljeve te je potrebna kombinacija tih dvaju pristupa i ravnoteža u primjeni oba, koja opet ovisi o trenutačnim okolnostima i utvrđenim prioritetima kako bi se postigli svi ciljevi.

Drugo, utvrđen je trend objedinjavanja supervizijskih institucija u novu, jedinstvenu instituciju nadležnu za cjelokupni financijski sustav, tako da već gotovo polovina promatranih država primjenjuje taj model organizacije financijske supervizije.

Treće, zaštita potrošača propisani je cilj, odnosno zadaća bankovne supervizije u većini promatranih država. Kod "starih" članica EU to iznosi 66 posto, dok je kod "novih" 50 posto, a na agregiranom uzorku iznosi 60 posto. Neizravno se može izvući zaključak da zaštita potrošača postaje propisani cilj s višim stupnjem razvoja financijskog sustava.

Četvrto, postojanje organizacijskog dijela koji se isključivo bavi poslovima zaštite potrošača unutar bankovne supervizijske institucije, kao višeg stupnja u ostvarenju cilja zaštite potrošača, utvrđeno je u nešto više od polovine država u kojima je zaštita potrošača propisana kao cilj bankovne supervizije. Znači, postoji razlika između deklarativnoga i stvarnog opredjeljenja u postizanju toga cilja.

Peto, utvrđena je korelacija između organizacije financijske supervizije i opredjeljenja za zaštitu potrošača. U svim promatranim državama u kojima je financijska supervizija objedinjena i organizirana unutar jedne institucije, nadležne za cjelokupni financijski sustav, zaštita potrošača propisana je kao cilj. Uz to, sve države koje imaju organizacijski dio za zaštitu potrošača unutar institucije za bankovnu superviziju, nalaze se u ovoj grupi država s objedinjenom supervizijom financijskog sektora. Znači, zaštita potrošača bolje se ostvaruje u onim zemljama koje imaju objedinjenu financijsku superviziju unutar jedne institucije. Ovaj rad nije dao odgovor na pitanje je li to rezultat opredjeljenja kreatora regulative (ovisan o civilizacijskim dostignućima ili o razvoju financijskog sustava) ili je to posljedica uključivanja supervizije tržišta vrijednosnih papira i društava za osiguranje u jedinstvenu instituciju, kojima je osnovni cilj zaštita potrošača. U tom smislu bit će zanimljiva daljnja istraživanja te teme.

Šesto, analizirajući hrvatske uvjete, dolazimo do spoznaje da zaštita potrošača nije izravno propisani cilj bankovne supervizije i da ne postoji poseban organizacijski dio za te poslove, ali da se tom cilju pridaje znatna važnost u svakodnevnom poslovanju, što je rezultiralo značajnim napretkom.

Popis literature

Abrams, Richard i Taylor, Michael: Issues in the Unification of Financial Sector Supervision, *IMF Working Paper*, br. 213, International Monetary Fund, Monetary and Exchange Affairs Department, 2000.

Courtis, Neil (ured.), Central Banking Publications: How Countries Supervise their Banks, Insurers and Securities Markets 2002, Freshfields Bruckhaus Deringer, London, 2002.

Davies, Howard: Integrated Regulation in the UK and the lessons for others, izlaganje na konferenciji Aligning Supervisory Structures with Country Needs, Washington, 4. i 5. prosinca 2003.

European Central Bank: The role of central banks in prudential supervision, Frankfurt, ožujak 2001.

European Central Bank: Developments in National Supervisory Structures, Frankfurt, srpanj 2003.

Goodhart, Charles, Hartmann, Philipp, Llewellyn, David, Rojas-Suarez, Liliana i Weisbrod, Steven: Financial Regulation: Why, how and where now?, Routledge, London, 1998.

Goodhart, Charles: The Organisational Structure of Banking Supervision, *Financial Stability Institute Occasional Papers*, br. 1., 2000.

Hrvatska narodna banka: interni dokumenti, razna godišta

Llewellyn, David: The Economic Rationale for Financial Regulation, *Financial Services Authority Occasional Paper*, br. 1., 1999.

Taylor, Michael: Twin Peaks: A Regulatory Structure for the New Century, CSFI, London, prosinac 1995.

Taylor, Michael i Fleming, Alex: Integrated Financial Supervision: Lessons of Northern European Experience, *World Bank Policy Research Paper*, br. 2223, studeni 1999.

Zakoni i propisi Republike Hrvatske – Narodne novine (razni brojevi i godišta)

Web stranice:

| | | |
|---|---|---|
| http://www.bafin.de | http://www.cnb.cz | http://www.fsa.gov.uk |
| http://www.bancaditalia.it | http://www.commission-bancaire.org | http://www.hnb.hr |
| http://www.bankofgreece.gr | http://www.cssf.lu | http://www.ifsra.ie |
| http://www.bde.es | http://www.dfsa.dk | http://www.lbank.lt |
| http://www.bportugal.pt | http://www.dnb.nl | http://www.mfsa.com.mt |
| http://www.bsi.si | http://www.fi.ee | http://www.nbs.sk |
| http://www.cbfa.be | http://www.fi.se | http://www.nbp.pl |
| http://www.centralbank.ie | http://www.fk.lv | http://www.pszaf.hu |
| http://www.centralbank.gov.cy | http://www.fma.gv.at | http://www.pvk.nl |
| | | http://www.rata.bof.fi |

Podaci o autoru

Čedo Maletić rođen je 12. prosinca 1965. Diplomirao je 1990. godine na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu, gdje je i magistrirao. Poslovnu karijeru započeo je kao pripravnik u Zavodu za platni promet, gdje je radio do 1995. godine kada, u sklopu reforme domaćega platnog prometa, prelazi u Hrvatsku narodnu banku. Godine 1997. postao je direktorom Direkcije platnog prometa. Sredinom 1998. godine postaje izvršnim direktorom Sektora nadzora i kontrole s ciljem ublažavanja izraženih i sprječavanja daljnjih problema u bankovnom sustavu te unapređenja funkcije bankovne supervizije. Glavni je urednik i suautor nekoliko knjiga, autor više stručnih i znanstvenih članaka, te glavni urednik Biltena o bankama. Bio je voditelj izrade prijedloga Zakona o platnom prometu i Zakona o bankama te je predsjedavajući Nacionalnog odbora za platni promet.

Imenovan je viceguvernerom Hrvatske narodne banke 15. srpnja 2000. odlukom Zastupničkog doma Hrvatskog sabora. Viceguverner Čedo Maletić u HNB koordinira i rukovodi poslovima iz područja Sektora bonitetne regulative i nadzora banaka i Sektora platnog prometa.

Sažetak

Ovaj rad pokušao je utvrditi je li zaštita potrošača u svojoj biti cilj bankovne supervizije te kako su ovu problematiku uredile zemlje EU. Uz to, promatrano je zakonodavno i organizacijsko uređenje zaštite potrošača pri korištenju bankovnim uslugama u Hrvatskoj. Na osnovi promatranog uzorka utvrđeno je da je zaštita potrošača propisana kao cilj u većini zemalja EU, ali da kod njih postoje razlike u operativnom pristupu. Utvrđena je pozitivna korelacija između organizacije financijske supervizije i opredjeljenja za zaštitu potrošača kod svih država gdje je financijska supervizija objedinjena i organizirana unutar jedne institucije. U Hrvatskoj je ostvaren značajan napredak u zakonodavnom i operativnom uređenju zaštite potrošača pri korištenju bankovnim uslugama.

Summary

This paper tried to establish whether consumer protection is in its essence the aim of banking supervision and to determine how this issue is dealt with in the EU countries. It is also examined how the issue of consumer protection in the use of banking services is dealt with in Croatia in terms of legislative and organisational framework. On the basis of the observed sample, it has been established that consumer protection is the prescribed objective in most countries, with differences existing in operative approach. We have established a positive correlation between the organisation of financial supervision and a commitment towards consumer protection in all the countries with consolidated financial supervision, organised within a single institution. Significant improvement has been made in Croatia in terms of the available legislative and operative framework for consumer protection in the use of banking services.

Ključne riječi

bankovna supervizija – *banking supervision*

zaštita potrošača – *consumer protection*

bonitetna supervizija – *prudential supervision*

nadzor nad poštivanjem zakonitosti poslovanja – *conduct of business supervision*