



Banková únia a jednotný mechanizmus dohľadu

Mgr. Júlia Čillíková, JUDr. Peter Pénzeš, LL.M. PhD.
Národná banka Slovenska

Od 1. januára 2011 začal v Európskej únii fungovať Európsky systém finančného dohľadu, ktorý má prispieť k zlepšeniu spolupráce medzi orgánmi dohľadu v členských štátoch EÚ, posilneniu dohľadu nad cezhraničnými skupinami a vytvoriť súbor jednotných európskych pravidiel platných pre všetky finančné inštitúcie na vnútornom trhu. Výkon dohľadu nad subjektmi finančného trhu bol ponechaný na národnej úrovni. Pod vplyvom pretrvávajúcej bankovej únie, ktorá pravdepodobne povedie k centralizácii výkonu dohľadu v eurozóne. Tento príspevok prináša stručnú analýzu zverejnených návrhov.

1 Zdroj: http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131201.pdf.

2 V skutočnosti ide o širší rozsah inštitúcií, ktoré sa v predpisoch EÚ nazývajú úverové inštitúcie. V zásade ide o banky a inštitúcie elektronických peňazí. Na účely článku budeme namiesto pojmu úverová inštitúcia používať zjednodušený pojem banka.

3 Zdroj: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/SK/ec/131377.pdf.

4 Čl. 127 ods. 6 Zmluvy o fungovaní EÚ znie: Rada môže v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom jednomyseľne a po porade s Európskym parlamentom a Európskou centrálnou bankou prostredníctvom nariadení poveriť Európsku centrálnu banku osobitnými úlohami, ktoré sa týkajú politiky obozretného dohľadu nad úverovými inštitúciami a ďalšími finančnými inštitúciami s výnimkou poisťovní."

VÝCHODISKÁ BANKOVEJ ÚNIE

Predseda Európskej rady Herman von Rompuy predložil dňa 26. júna 2012 na rokovanie Európskej rady materiál s názvom Smerom k skutočnej hospodárskej a menovej únii.¹ Materiál definuje štyri základné rámce budúcej „skutočnej hospodárskej a menovej únie“ (HMÚ):

a) Integrovaný finančný rámec – prenesenie zodpovednosti za dohľad nad bankami² v eurozóne na úroveň EÚ, vytvorenie spoločných mechanizmov riadenej likvidácie bánk a ochrany vkladov.

1. Navrhuje sa vytvoriť jednotný systém európskeho bankového dohľadu, ktorý bude tvoriť európsky a národný dohľad. Konečná zodpovednosť bude na európskej úrovni. Európska úroveň bude disponovať nasledujúcimi kompetenciami vo vzťahu ku všetkým bankám, ktoré však bude vykonávať s ohľadom na veľkosť a druh banky: dohľad, preventívne zakročovacie kompetencie vo vzťahu ku všetkým bankám. Preskúmajú sa možnosti zveriť tieto právomoci ECB.

2. Do súčasného systému fondov ochrany vkladov sa zavedie európsky rozmer.

3. Európsky rezolučný fond bude financovaný z príspevkov bánk a poslúži na financovanie riadenej likvidácie bánk podliehajúcich európskemu dohľadu. Fondy ochrany vkladov a Európsky rezolučný fond by mohli podliehať Európskemu rezolučnému orgánu. V prípade vyčerpania fondov bude ako veriteľ poslednej inštalácie vystupovať Európsky stabilizačný mechanizmus (ESM, tzv. trvalý euroval).

b) Integrovaný rozpočtový rámec – zabezpečenie riadneho výkonu fiškálnej politiky na národnej úrovni a úrovni EÚ, silnejšie vynucovanie rozpočtovej disciplíny, postupný prechod na eurodohopisy a fiškálnu solidaritu.

c) Integrovaný rámec hospodárskej politiky – zabezpečenie mechanizmov na podporu udržateľného rastu, zamestnanosti a konkurencieschopnosti.

d) Posilnená demokratická legitimita a zodpovednosť za prijímanie rozhodnutí v HMÚ prostredníctvom spoločného výkonu suverenity v spoločných politikách a solidaritu.

Dňa 29. júna 2012 prijala Európska rada k uvedenému materiálu takýto záver: „Predseda ER má v úzkej spolupráci s predsedom Komisie, predsedom Euroskupiny a prezidentom Európskej centrálnej banky vypracovať konkrétny plán so záväznými lehotami na dosiahnutie skutočnej hospodárskej a menovej únie, ktorý bude obsahovať konkrétne návrhy týkajúce sa zachovania jednoty a celistvosti jednotného trhu v oblasti finančných služieb a v ktorom sa zohľadní vyhlásenie o eurozóne³ a, okrem iného, zámer Komisie predložiť návrhy podľa článku 127⁴ (t. j. preskúmanie možnosti rozšírenia kompetencie ECB o dohľad nad bankami). Priebežnú správu predloží v októbri 2012 a konečnú správu do konca roka.“

Na vyhlásenie Európskej rady nadväzujú závery z užšieho stretnutia premiérov a prezidentov členských štátov eurozóny, ktoré sa tiež uskutočnilo dňa 29. júna 2012. Relevantná časť znie nasledovne: „Potvrďujeme, že je nevyhnutné prelomiť začarovaný kruh medzi bankami a štátmi. Komisia čoskoro predloží návrhy jednotného dohľadového mechanizmu na základe článku 127 ods. 6. Žiadame Radu, aby tieto návrhy prednostne zväžila do konca roka 2012. Keď sa zriadi účinný jednotný dohľadový mechanizmus pre banky v eurozóne, ktorého súčasťou bude Európska centrálna banka, Európsky stabilizačný mechanizmus by na základe riadneho rozhodnutia mohol mať možnosť rekapitalizovať banky priamo. Základom by bola vhodná podmienenosť vrátane súladu s pravidlami štátnej pomoci, ktoré by mali byť špecifické pre každú inštitúciu, odvetvie, alebo sa vzťahovať na celé hospodárstvo a ktoré by boli formalizované v memorande o porozumení. Euroskupina preskúma situáciu írskeho finančného sektora s cieľom ďalej zlepšiť udržateľnosť úspešného programu úprav. Rovnako sa budú riešiť podobné prípady.“



Za záväzné východiská bankovej únie je teda možné považovať nasledujúce body:

- vypracovanie návrhov na zachovanie jednoty a celistvosti jednotného trhu v oblasti finančných služieb,
- vytvorenie jednotného mechanizmu dohľadu nad bankami, ktorého súčasťou bude ECB,
- zavedenie možnosti rekapitalizovať banky priamo z Európskeho stabilizačného mechanizmu.

NÁVRH NA VYTvorenie JEDNOTNÉHO MECHANIZMU DOHĽADU NAD BANKAMI

V nadväznosti na spomenuté východiská Európska komisia dňa 12. septembra 2012 zverejnila návrhy nariadení⁵, ktorými sa má v EÚ vytvoriť jednotný mechanizmus dohľadu. Komisia okrem toho publikovala oznámenie, v ktorom načrtnula aj predstavu o ďalších krokoch, ktoré by bolo potrebné prijať na vytvorenie plnohodnotnej bankovej únie.⁶ Keďže tieto predstavy ešte nie sú konkretizované v legislatívnom návrhu, zameriame sa len na zhodnotenie jednotného mechanizmu dohľadu.

Cieľom zriadenia jednotného mechanizmu dohľadu je vytvorenie „efektívneho a účinného rámca pre vykonávanie osobitných úloh dohľadu nad bankami inštitúciou Únie a zaistenie jednotného uplatňovania jednotného súboru pravidiel na banky“.⁷ Vývoj krízy v posledných pár rokoch totiž dokázal, že nestabilita bankového sektora sa prenáša do zhoršenia udržateľnosti verejných financií v dotknutých štátoch. Platí to pritom aj naopak, pochybnosti o schopnosti štátu splácať svoje záväzky negatívne ovplyvňujú vnímanie bánk, ktoré sídlia v tomto štáte, alebo majú v majetku významnejší podiel štátnych dlhopisov takejto krajiny. Pochybnosti o udržateľnosti verejného dlhu, vyhliadkach hospodárskeho rastu a životaschopnosti úverových inštitúcií vytvárajú negatívne, navzájom sa posilňujúce trhové trendy. To môže viesť k ohrozeniu životaschopnosti niektorých bánk, ako aj stability finančného systému a do veľkej miery môže zaťažiť už aj tak napäté verejné financie dotknutých členských štátov.

Európska komisia zdôraznila, že jednotný mechanizmus dohľadu má byť len prvý krok smerom k bankovej únii. Jeho cieľom je zabezpečiť, aby sa politika Únie týkajúca sa dohľadu nad obozretným podnikaním bánk vykonávala súdržne a účinne, aby sa jednotný súbor pravidiel pre finančné služby uplatňoval rovnako na banky vo všetkých dotknutých členských štátoch a aby tieto banky podliehali dohľadu najvyššej kvality bez toho, aby ho obmedzovali iné aspekty nesúvisiace s obozretným podnikaním.

Podľa návrhu nariadenia by sa jednotný mechanizmus dohľadu mal zaviesť pre banky so sídlom v členských štátoch eurozóny, s možnosťou dobrovoľného vstupu (tzv. opt in) pre ostatné krajiny EÚ. Rozsah bánk, ktorý bude spadať pod tento mechanizmus, sa bude postupne rozširovať nasledujúcim spôsobom:

- prvým krokom (od 1. 1. 2013) je presun takmer celého bankového dohľadu (okrem časti regu-

lácie) na jednotný mechanizmus dohľadu vo vzťahu k bankám, ktoré získali verejnú stabilizačnú pomoc; vo vzťahu k ostatným bankám sa bude môcť vykonávať dohľad v rámci tohto mechanizmu, ak sa tak ECB rozhodne,

- druhým krokom (od 1. 7. 2013) je rozšírenie pôsobnosti jednotného mechanizmu dohľadu na európske systémovo významné banky,
- tretím krokom (od 1. 1. 2014) je rozšírenie pôsobnosti jednotného mechanizmu dohľadu na všetkých viac ako 6 200 bánk so sídlom v eurozóne.

Podľa zverejneného návrhu v štátoch, na ktoré sa bude vzťahovať jednotný mechanizmus dohľadu, sa zodpovednosť za výkon dohľadu nad bankami prenesie na ECB. V rámci jednotného mechanizmu dohľadu má ECB vykonávať právomoci v týchto oblastiach:

- regulácia – vydávanie nariadení v oblastiach, ktoré nepokryje EBA, koordinácia postupu národných orgánov vo vzťahu k EBA,
- povoľovacia činnosť – NBS skontroluje náležitosti žiadosti o licenciu a odporučí ECB vydanie licencie, ďalej bude ECB oprávnená udeľnú licenciu odňať z vlastného podnetu alebo z podnetu národného orgánu, predchádzajúce súhlasy na akvizície (nadobúdanie podielov) a likvidácie holdingov, ak sú súčasťou bánk,
- dohľad na mikroúrovni
 - dohľad na mieste aj dohľad na diaľku, NBS sa bude môcť zúčastniť dohľadu na mieste,
 - dohľad nad kapitálom (tzv. pilier 1 pravidiel obozretného podnikania bánk) aj pravidlami správy a riadenia banky (tzv. pilier 2 obozretného podnikania bánk),
- dohľad na makroúrovni
 - stanovenie dodatočných kapitálových vančúšov,
- konania a sankcionovanie – viesť konania a vydávať rozhodnutia bankám.

Z národných orgánov dohľadu by sa mali preniesť všetky významné kompetencie v oblasti finančného dohľadu na ECB, vrátane dohľadu na makroúrovni. Na národnej úrovni má zostať:

- vydávanie predchádzajúcich súhlasov v niektorých menej dôležitých oblastiach, (ustanovenie členov orgánov a kľúčových zamestnancov v bankách),
- prijímanie a vybavovanie notifikácií o cezhraničnom podnikaní,
- opatrenia proti praniu špinavých peňazí,
- dohľadanie subjektov, ktoré nie sú úverovými inštitúciami podľa bankovej smernice, ale členské štáty ich dobrovoľne subsumovali pod túto definíciu na národnej úrovni,
- dohľadanie platobných služieb,
- ochrana spotrebiteľa,
- poskytovanie súčinnosti ECB (príprava a výkon rozhodnutí ECB).

Na národnej úrovni teda zostáva len niekoľko menej významných právomocí, právo podieľať sa na vytváraní bankovej regulácie prostredníctvom EBA (po koordinácii s ECB) a implementácia usmernení a odporúčaní EBA. Okrem toho majú

5 Ide o tieto predpisy:

- nariadenie Rady (EÚ), ktorým sa zveřejňujú osobitné úlohy Európskej centrálnej banky týkajúce sa postupov výkonu dohľadu nad obozretným podnikaním úverových inštitúcií,
- návrh nariadenia, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 1093/2010, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán dohľadu (Európsky orgán pre bankovníctvo), pokiaľ ide o jeho vzťah k nariadeniu Rady (EÚ), ktorým sa zveřejňujú osobitné úlohy Európskej centrálnej banky týkajúce sa postupov výkonu dohľadu nad obozretným podnikaním úverových inštitúcií.

6 Oznámenie Komisie Európskejmu parlamentu a Rade – Plán smerom k vytvoreniu bankovej únie (COM/2012/0510 final).

7 Odôvodnenie č. 47 návrhu nariadenia Rady (EÚ), ktorým sa zveřejňujú osobitné úlohy Európskej centrálnej banky týkajúce sa postupov výkonu dohľadu nad obozretným podnikaním úverových inštitúcií.



- 8 Článok 5 ods. 3 návrhu nariadenia Rady (EÚ), ktorým sa zverujú osobitné úlohy Európskej centrálnej banke týkajúce sa postupov výkonu dohľadu nad obozretným podnikaním úverových inštitúcií.
- 9 Článok 24 ods. 2 návrhu nariadenia Rady (EÚ), ktorým sa zverujú osobitné úlohy Európskej centrálnej banke týkajúce sa postupov výkonu dohľadu nad obozretným podnikaním úverových inštitúcií.
- 10 Európsky orgán pre bankovníctvo (EBA), ktorý vznikol v roku 2011 ako súčasť Európskeho systému finančného dohľadu, má zverenú predovšetkým právomoc v oblasti regulácie finančného trhu. Pripravuje návrhy delegovaných nariadení a rozhodnutí, teda právnych aktov EÚ s priamym účinkom, ktoré slúžia na vykonanie európskych smerníc a nariadení. Vydáva aj usmernenia (guidelines) a odporúčania (recommendations), ktoré ovplyvňujú výkon dohľadu. Okrem toho sa zúčastňuje na rokovaniach kolégií dohľadov a môže vykonávať záväznú mediáciu medzi domovskými a hostovskými orgánmi dohľadu.

národné orgány dohľadu spolupracovať s ECB pri výkone dohľadu a vykonávať jej pokyny. Podrobnosti má ustanoviť ECB jasným vymedzením rámcu a podmienok, za ktorých príslušné vnútroštátne orgány budú spolupracovať s ECB pri plnení jej úloh.⁸

V rámci jednotného mechanizmu dohľadu bude EBA naďalej pripravovať návrhy vykonávacích a regulačných technických štandardov, usmernení, odporúčaní a zabezpečovať konvergenciu vo výkone dohľadu vnútroštátnymi orgánmi dohľadu členských štátov celej EÚ. Národné orgány dohľadu, na ktoré sa bude vzťahovať jednotný mechanizmus dohľadu, zostanú zastúpené v orgánoch EBA, ich pozície však bude koordinovať ECB.

Pokiaľ ide o organizačné zabezpečenie výkonu dohľadových kompetencií, v návrhoch Európskej komisie sa počíta s oddelením dohľadových kompetencií ECB od právomocí v oblasti menovej politiky. Oddelenie sa má realizovať prostredníctvom zabezpečenia personálnej a finančnej nezávislosti výkonu týchto dvoch úloh.

Pokiaľ ide o personálnu nezávislosť, ECB má zaistiť, aby všetky prípravné a vykonávacie činnosti v rámci ECB vykonávali orgány a útvary oddelené od tých, ktoré sú zodpovedné za menovú politiku. V ECB sa má vytvoriť 21-členná Rada dohľadu, ktorej členmi budú najvyšší predstavitelia národných orgánov dohľadu a štyria zástupcovia ECB. Rada bude mať svojho predsedu a podpredsedu, ktorí budú zvolení spomedzi jej členov Radou guvernérov, teda najvyšším orgánom ECB. Dozorná rada bude vypracovávať rozhodnutia týkajúce sa záležitostí v oblasti dohľadu. Za prijímanie rozhodnutí bude v konečnom dôsledku zodpovedná Rada guvernérov ECB, ktorá sa ale môže rozhodnúť delegovať určité úlohy alebo rozhodovaciu právomoc na dozornú radu. EBA a Európska komisia by mali mať v rámci dozornej rady status pozorovateľa. Dozorná rada môže spomedzi svojich členov vymenovať riadiaci výbor s obmedzenejším zložením, ktorý bude zabezpečovať operatívne riadenie výkonu dohľadových kompetencií ECB.

Finančná nezávislosť výkonu dohľadu má byť zabezpečená tým, že príjmy a výdavky spojené s touto činnosťou budú rozpočtované v samostatnej kapitole rozpočtu ECB. Náklady na výkon dohľadu by mali byť prenesené na subjekty, ktoré budú predmetom dohľadu. V nadväznosti na to by sa poplatky a príspevky vyberané na národnej úrovni mali primerane znížiť. Výška príspevkov do rozpočtu ECB by sa mala určovať na základe významu a rizikového profilu bánk.⁹

ECB sa bude zodpovedať Európskemu parlamentu a Rade (Euroskupine). Za výkon dohľadu bude v konečnom dôsledku zodpovedať predseda a podpredseda Rady guvernérov.

VÝZVY VYTVORENIA JEDNOTNÉHO MECHANIZMU DOHĽADU

Dohľad nad obozretným podnikaním bánk (dohľad na mikroúrovni, *microprudential supervision*) sa v celej EÚ v súčasnosti vykonáva na národnej

úrovni. Nič zásadné na tom nezmenilo ani vytvorenie Európskeho systému finančného dohľadu.¹⁰ Vytvorenie jednotného mechanizmu dohľadu v takom rozsahu, ako je uvedené v návrhu Európskej komisie, pomerne významne obmedzí možnosti štátov samostatne vykonávať dohľad nad svojimi bankovými sektormi a ovplyvňovať fungovanie bánk prostredníctvom individuálnych právnych aktov.

Špecifikom slovenského bankového sektora je skutočnosť, že väčšina našich bánk je vo vlastníctve materských spoločností so sídlom v iných členských štátoch EÚ. Viac ako 90 % majetku bánk vlastní zahraničné spoločnosti. V terminológii bankových smerníc je Slovensko v postavení tzv. hostovského členského štátu. Trendom v bankovej regulácii v posledných rokoch je regulovať fungovanie celej bankovej skupiny, nielen jednotlivých bánk, ktoré ju tvoria. Prevažuje teda ekonomický pohľad na bankovú skupinu, ktorá sa chápe ako jeden celok, bez ohľadu na to, že z právnej stránky má každá banka svoju vlastnú právnu subjektivitu.

V nadväznosti na uvedené trendy došlo v nedávnom období k posilneniu spolupráce medzi národnými orgánmi dohľadu a vzájomnej výmeny informácií. Čo sa týka niektorých záležitostí, ktoré môžu mať vplyv na viacero bánk v skupine, zaviedlo sa spulurozhodovanie. V tomto mechanizme, ktorý sa vytvoril ešte pred návrhmi na vytvorenie jednotného mechanizmu dohľadu je dôležité, že orgány dohľadu v každom štáte môžu prijímať také opatrenia, ktoré zaistia, že banky na ich území budú podnikáť bezpečne a nevznikne potreba zachraňovať ich s použitím verejných financií alebo vyplácať náhrady za nedostupné vklady. Záujmy štátov, kde sídlia materské spoločnosti, a záujmy hostovských štátov sú totiž rovnocenné.

Z návrhu na vytvorenie jednotného mechanizmu dohľadu sa javí, že ECB preberie zodpovednosť za výkon dohľadu vo všetkých štátoch eurozóny. Pri trende hľadieť na banky ako na súčasť bankových skupín by bolo potrebné vyjasniť, akým spôsobom sa má zabezpečiť, že ECB bude prihliadať na prirodzený záujem každého štátu zachovať bezpečnosť bánk na svojom území. V ďalšom procese vytvárania jednotného mechanizmu dohľadu by preto bolo vhodné jasnejšie zdefinovať vzťahy medzi ECB a národnými orgánmi dohľadu, ako aj doplniť záruky, že rozhodnutia prijímané ECB by nemali vyvolať fiškálne nároky v jednotlivých členských štátoch eurozóny.

Ďalšou oblasťou, v ktorej bude potrebné návrh ešte dopracovať, je proces prechodu na jednotný mechanizmus dohľadu. ECB v súčasnosti rozhoduje o menovej politike v eurozóne, nevykonáva však žiadne dohľadové právomoci. Bude preto ambiciózne naplniť ustanovenia návrhov, ktoré predpisujú, že dohľad nad viac ako 6 200 bankami má prejsť na ECB už od 1. januára 2014. Kľúčom k realizácii tohto plánu bude pravdepodobne decentralizovanie niektorých kompetencií z ECB na národné orgány dohľadu.