



K niektorým otvoreným otázkam jednotného mechanizmu dohľadu v EÚ

Vladimír Dvořáček, Júlia Čillíková, Peter Pénzeš
Národná banka Slovenska

1 Čillíková, J. Pénzeš, P.: Banková únia a jednotný mechanizmus dohľadu, *Biatic* č. 8/2012. Dostupné na: http://www.nbs.sk/_img/Documents/_PUBLIK_NBS_FSR/Biatic/Rok2012/8-2012/02_biatic12-8_cillikova-penzes.pdf.

2 Návrh nariadenia Rady, ktorým sa Európskej centrálnej banke udeľujú osobitné úlohy, pokiaľ ide o politiky týkajúce sa prudenciálneho dohľadu nad úverovými inštitúciami, /* COM/2012/0511 final – 2012/0242 (CNS) */.

3 Mandát Európskej komisie vyplýva zo záverov Európskej rady zo dňa 28. – 29. júna 2012. Dostupné na: <http://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/latest-press-releases/newsroomloaddocument?id=&lang=en&directory=SK/ec/&fileName=131403.pdf>. Vyhlásenie zo samitu Eurozóny, dostupné na: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/SK/ec/131377.doc>.

4 EURÓPSKA RADA, 13. a 14. decembra 2012 – ZÁVERY, 14/12/2012 Nr. EUCO 205/12. Dostupné na: <http://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/latest-press-releases/newsroomloaddocument?id=&lang=en&directory=SK/ec/&fileName=134362.pdf>.

5 Pri charakterizovaní zmien oproti pôvodnému návrhu vychádzame predovšetkým z oficiálnych dokumentov sprístupnených na stránke Európskej komisie, záverov Európskej Rady a ECOFIN-u, ako aj informácií zverejnených v odbornej tlači.

6 Opinion of the European central bank of 27 November 2012 on a proposal for a Council regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions and a proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority) (CON/2012/96), dostupné na http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/en_con_2012_96_f.pdf. Zobrazené dňa 9. 1. 2013.

7 Opinion of the European central bank of 27 November 2012 on a proposal for a Council regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions and a proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority) (CON/2012/96), dostupné na http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/en_con_2012_96_f.pdf. Zobrazené dňa 9. 1. 2013.

Koncom minulého roka sme sa na stránkach časopisu *Biatic*¹ venovali predstaveniu návrhu na vytvorenie jednotného mechanizmu dohľadu ako jedného z pilierov bankovej únie. V decembri 2012 bola na rokovaníach Európskej rady dosiahnutá politická zhoda na kľúčových prvkoch reformy dohľadu. Finančný trh na dohodu zareagoval priaznivo, prijal ju ako prejav jednoty a akcieschopnosti členských štátov Európskej únie spoločne postupovať proti kríze. Tento príspevok rozoberá súčasný stav návrhu na vytvorenie jednotného mechanizmu dohľadu a poukazuje na niektoré otvorené otázky, ktoré bude potrebné v ďalších rokovaníach vyriešiť.

PROGRES V ARCHITEKTÚRE JEDNOTNÉHO MECHANIZMU DOHĽADU

V septembri 2012 Európska komisia zverejnila návrh nariadenia² (nariadenie o jednotnom mechanizme dohľadu), ktorým sa vytvára jednotný mechanizmus dohľadu.³ Do polovice decembra 2012 prebiehali rokovania na technickej úrovni v rámci ad hoc pracovnej skupiny Rady EÚ pre bankovú úniu. Národná banka Slovenska a Ministerstvo financií SR boli prostredníctvom Stáleho zastúpenia SR pri EÚ súčasťou tohto procesu a aktívne do neho prispievali. Na základe rokovaní bol pôvodný návrh Komisie v niektorých dôležitých bodoch zmenený. Tieto zmeny boli potvrdené ministrami financií EÚ na rokovaní ECOFIN-u dňa 12. 12. 2012 a lídrami krajín EÚ na summite Európskej rady o deň neskôr.⁴

Najvýznamnejším posunom⁵ oproti septembrovému návrhu je odloženie implementácie jednotného mechanizmu dohľadu z pôvodného termínu 1. januára 2014 na 1. marca 2014 a spresnenie okruhu bánk, ktoré budú spadať do jej osobnej pôsobnosti. Európska centrálna banka má začať vykonávať dohľad v plnom rozsahu najskôr od 1. marca 2014, prípadne do 12 mesiacov od nadobudnutia účinnosti nariadenia o jednotnom mechanizme dohľadu podľa toho, ktorý z týchto dátumov bude neskorší. Pokiaľ ECB nebude pripravená na vykonávanie úloh, ktoré sama určí neskôr dátum začatia vykonávania dohľadových kompetencií. Tento harmonogram nemá platiť pre banky, ktoré by získali pomoc z Európskeho stabilizačného mechanizmu (ESM). Keďže by im boli poskytnuté prostriedky zo spoločného fondu zriadeného členmi eurozóny, lídri krajín EÚ súhlasili, že v prípade týchto bánk by dohľad mal prejsť na európsku úroveň po nadobudnutí účinnosti nariadenia o jednotnom mechanizme dohľadu hneď, ako o to ESM požiada.

Pokiaľ ide o rozsah bánk, nad ktorými má ECB prevziať dohľad, má ísť o všetky významné banko-

vé skupiny (materská spoločnosť a všetky dcérske spoločnosti) v štátoch, ktoré budú participovať na jednotnom mechanizme dohľadu. Zároveň by ECB mala v každej krajine dohliadať najmenej na tri najvýznamnejšie banky. Pôvodne sa v návrhu explicitne uvádzalo, že ECB v niekoľkých krokoch prevezme dohľad nad všetkými bankami v eurozóne.

Napokon, dôležitou zmenou v architektúre jednotného mechanizmu dohľadu je aj upravenie makroprudenciálnej pôsobnosti ECB. V septembrovom návrhu Komisie sa totiž počítalo s tým, že do Frankfurtu sa preniesie dohľad na obozretným podnikaním bánk (dohľad na mikroúrovni) aj dohľad na makroúrovni. S touto myšlienkou nesúhlasili mnohé členské štáty, keď poukazovali na previazanosť „makrodohľadu“ s ekonomickými cyklami na národnej úrovni, ktoré sa líšia navzájom medzi krajinami EÚ. K tejto otázke zaujala podobný postoj aj ECB vo svojom stanovisku⁶ k nariadeniu o jednotnom mechanizme dohľadu, keď uznala, že zodpovednosť za finančnú stabilitu je na národnej úrovni, kde príslušné orgány disponujú detailnejším poznaním domácej ekonomiky a finančného systému⁷. Mali by si preto zachovať dostatočné nástroje na riešenie rizík ohrozujúcich finančnú stabilitu krajiny. ECB by však takisto mala mať právo zasiahnuť a prijať prísnejšie opatrenia, pokiaľ opatrenia na národnej úrovni nie sú dostatočné.

Pokrok nastal aj v ďalších dôležitých oblastiach, napríklad v nariadení sa zakotvil odvolací orgán ECB na riešenie opravných prostriedkov proti rozhodnutiam ECB, upravilo sa oddelenie menovej politiky od výkonu dohľadu posilnením úlohy Rady dohľadu vo vzťahu k Rade guvernérov ECB.

Čo zostáva vyriešiť?

Jednou z kľúčových oblastí, kde by ďalšie rokovania mohli priniesť pokrok, je presnejšie rozdelenie kompetencií medzi ECB a národné orgány dohľadu. Nariadenie o jednotnom mechanizme



dohľadu ustanovuje, že podrobnosti vzťahu ECB a národných orgánov dohľadu ustanoví predpis, ktorý vydá ECB. Bolo by vhodné, ak by nariadenie obsahovalo aspoň princípy vzťahov medzi národnými orgánmi dohľadu a ECB, aby sa minimalizovalo riziko prípadných kompetenčných konfliktov a zároveň sa skrátil čas prípravy vykonávacieho predpisu ECB.

Dôležité je jasne upraviť aj vzťah medzi ECB a EBA. Podľa Európskej komisie⁸ má EBA pokračovať v príprave „podzákonnej“ bankovej regulácie (príprava regulačných a implementačných technických štandardov, vydávanie usmernení a odporúčaní) – t. j. vytvárať tzv. „single rulebook“ a dokonca aj „single supervisory handbook“ a ECB má vykonávať dohľad. Nariadenie však umožňuje ECB vydávať nariadenia (regulations) v oblasti dohľadu. Týmto sa potenciálne vytvára nerovnováha v regulácii medzi bankami v eurozóne, ktorých štáty participujú na jednotnom mechanizme dohľadu, a bankami v štátoch, ktoré na ňom neparticipujú. Niektoré štáty v tejto súvislosti poukazujú na fragmentáciu jednotného trhu. Nariadenie o jednotnom mechanizme dohľadu by malo veľmi presne špecifikovať, aké nariadenia by mohla ECB vydávať. Nemalo by ísť o predpisy hmotnoprávneho charakteru, pretože tie by mala vydávať EBA (usmernenia, odporúčania), resp. Európska komisia. Okrem toho EBA môže vykonávať tzv. záväznú mediáciu vo vzťahu k národným orgánom dohľadu. Túto kompetenciu však nemôže vykonávať voči ECB, ktorá je inštitúciou EÚ a má teda nadradený charakter vo vzťahu k EBA, ktorá je len agentúrou EÚ. Niektorí poukazujú na skutočnosť, že aj týmto sa môže vytvárať nerovnováha medzi bankami v štátoch, ktoré participujú na jednotnom mechanizme dohľadu, a bankami v štátoch, ktoré na ňom neparticipujú.

Podľa septembrovej verzie návrhu nariadenia o jednotnom mechanizme dohľadu síce mala rozhodnutia v oblasti dohľadu prijímať Rada guvernérov ECB, túto kompetenciu však mohla čiastočne alebo úplne delegovať na osobitný orgán – Radu dohľadu (Supervisory Board). Takéto riešenie vyvolávalo pochybnosti o súlade s ustanoveniami Zmluvy o fungovaní EÚ. Po jesenných rokovaníach prišlo k posunu aj v tejto oblasti. Jasnejšie bola vymedzená úloha Rady dohľadu a Rady guvernérov.

Zo zverejnených informácií vyplýva, že stále existuje priestor na dosiahnutie väčšieho progresu v úprave konania pred ECB. ECB má vykonávať dohľad nad niektorými bankami a to na základe existujúcej európskej bankovej legislatívy. Nariadenie však neupravuje konanie pred ECB. Pokiaľ je európska banková legislatíva upravená smernicami⁹, ktoré sa transponujú do právnych poriadkov členských štátov, bude sa pravdepodobne postu-

povať podľa národnej právnej úpravy. Momentálne je však v legislatívnom procese tzv. nariadenie CRR¹⁰, ktorým sa nahradí veľká časť smernicovej právnej úpravy. ECB bude vykonávať dohľad podľa nariadenia (hmotné právo), nie je však jasné, podľa akých procesných pravidiel (lehoty, začatie konania, rozhodnutia vydávané v priebehu konania, opravné prostriedky). Existujúca právna úprava ECB, ktorá sa uplatňuje pri výkone pôsobnosti v oblasti menovej politiky¹¹, pravdepodobne nebude zodpovedať napríklad pravidlám správneho trestania Rady Európy a štandardom Európskeho súdu pre ľudské práva, pokiaľ by sa mala uplatňovať na rôznorodé vzťahy, ktoré vznikajú pri podnikaní bánk ako subjektov finančného trhu.

Na prvý pohľad menej významnou, avšak v praxi dôležitou otvorenou otázkou zostáva jazykový režim uplatňovaný v rámci jednotného mechanizmu dohľadu. Podľa súčasnej európskej legislatívy¹² budú môcť banky komunikovať s ECB v národných jazykoch členských štátov EÚ. Rovnako i rozhodnutia budú musieť byť vydávané v národných jazykoch. Táto požiadavka bude klást vysoké nároky na ľudské zdroje. Môžu sa objaviť názory, či v záujme operatívneho výkonu dohľadu nie je možné upraviť jazykový režim tak, aby sa používal obmedzený počet jazykov. Istým precedensom by mohla byť nová právna úprava európskeho patentu s jednotným účinkom¹³, na základe ktorej sa v tejto oblasti zavádza používanie len troch jazykov konania pred Európskym patentovým úradom – angličtiny, francúzštiny a nemčiny.

Dôležitým problémom zostáva aj nadväznosť jednotného mechanizmu dohľadu na 2. a 3. pilier bankovej únie. Na základe nariadenia o jednotnom mechanizme dohľadu sa deleguje široký rozsah kompetencií z národnej úrovni na ECB. Náklady spojené so zlyhaním banky však znášajú národné rozpočty. Vytvorenie jednotného mechanizmu dohľadu teda samo o sebe nenaplní účinne cieľ vytvorenia bankovej únie, ktorým je prelomenie začarovaného kruhu medzi bankami a štátmi. Vniká preto silný tlak na dobudovanie druhého a tretieho piliera bankovej únie (paneurópsky rezolučný fond a paneurópsky fond ochrany vkladov financované bankami a napojené na ESM ako veriteľa poslednej inštancie), tak ako to uvádzajú závery Európskej rady z júna 2012.

Ako sme uviedli vyššie, úprava jednotného mechanizmu dohľadu za posledné obdobie prešla významnými zmenami, ktoré však nemožno považovať za definitívne. Od polovice januára začne totiž prebiehať dialóg medzi Európskou komisiou, Radou EÚ a Európskym parlamentom¹⁴, z ktorého vyplynú ďalšie dôležité závery. O ďalšom prograse vo vytváraní jednotného mechanizmu dohľadu a bankovej únie vás budeme informovať v ďalších číslach časopisu Biatec.

8 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-953_en.htm

9 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/48/ES zo 14. júna 2006 o začatí a vykonávaní činností úverových inštitúcií (prepracované znenie) Ú. v. EÚ L 177, 30.6.2006, s. 1 – 200, Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/49/ES zo 14. júna 2006 o kapitálovej primeranosti investičných spoločností a úverových inštitúcií (prepracované znenie) Ú. v. EÚ L 177, 30.6.2006, s. 201 – 255.

10 http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/new_proposals_en.htm

11 Nariadenie Rady (ES) č. 2532/98 z 23. novembra 1998 týkajúce sa právomocí Európskej centrálnej banky ukladať sankcie Ú. v. L 318, 27/11/1998 s. 0004 – 0007.

12 Nariadenie č. 1 o používaní jazykov v Európskom hospodárskom spoločenstve, Ú. v. ES 17, 6.10.1958, s. 385 – 386. Ú. v. ES 17, 6.10.1958, s. 401 – 402.

13 Nariadenie Rady (EÚ) č. 1260/2012 zo 17. decembra 2012, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely vytvorenia jednotnej patentovej ochrany so zreteľom na platný režim prekladov Ú. v. EÚ L 361, 31.12.2012, s. 89 – 92.

14 Stanovisko Európskeho parlamentu už bolo zverejnené v decembri. Report on the proposal for a Council regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions (COM(2012)0511 – C7-0314/2012 – 2012/0242(CNS)). Dostupné na <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2012-0392&language=EN>. Zobrazené dňa 9. 1. 2013.