



Druhý pilier bankovej únie a jeho výzvy

Júlia Čillíková, Vladimír Dvořáček, Peter Pénzeš
Národná banka Slovenska

V predchádzajúcich číslach časopisu *Biatic* sme sa venovali predstaveniu bankovej únie¹ a pomenovali sme niektoré výzvy, ktoré sú spojené s vytváraním jej prvého piliera – jednotného mechanizmu dohľadu.² Cieľom tohto príspevku je zanalyzovať návrh nariadenia na vytvorenie druhého piliera bankovej únie, ktorý Európska komisia zverejnila v júli 2013.³

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 Dvořáček, V., Čillíková, J. Pénzeš, P.: K niektorým otvoreným otázkam jednotného mechanizmu dohľadu v EÚ, *Biatic* č. 1/2013. Dostupné na: http://www.nbs.sk/_img/Documents/_PUBLIK_NBS_FSR/Biatic/Rok2013/04_biatic13-1_dvoracek.pdf

3 Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa stanovujú jednotné pravidlá a jednotný postup riešenia krízových situácií úverových inštitúcií a určitých investičných spoločností v rámci jednotného mechanizmu riešenia krízových situácií a jednotného fondu na riešenie krízových situácií bánk a ktorým sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1093/2010 / * COM/2013/0520 final – 2013/0253 (COD) *

4 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) * / a návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (EÚ) č. 1093/2010, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán dohľadu (Európsky orgán pre bankovníctvo), pokiaľ ide o jeho vzájomné pôsobenie s nariadením Rady (EÚ) č. .../..., ktorým sa Európskej centrálnej banke udeľujú osobitné úlohy, pokiaľ ide o politiky týkajúce sa prudenciálneho dohľadu nad úverovými inštitúciami / * COM/2012/0512 final – 2012/0244 (COD) *

5 Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa ustanovuje rámec pre ozdravenie a riešenie krízových situácií úverových inštitúcií a investičných spoločností a ktorou sa menia smernice Rady 77/91/EHS a 82/891/ES, smernice 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES a 2011/35/ES a nariadenie (EÚ) č. 1093/2010, COM(2012) 280, 6. 6. 2012.

6 „Smerom k skutočnej hospodárskej a menovej únii“, EUCO 120/12, 26. 6. 2012.

KONTEXT JEDNOTNÉHO MECHANIZMU RIEŠENIA KRÍZOVÝCH SITUÁCIÍ

Európska komisia (Komisia) získala mandát na predloženie návrhov na vytvorenie bankovej únie v polovici roka 2012, keď Európska rada prijala záver, že je potrebné pripraviť legislatívu na zachovanie jednoty a celistvosti jednotného trhu v oblasti finančných služieb. Jej cieľom malo byť prelomenie negatívnej spätnej väzby medzi bankovými systémami a štátmi, ktorá viedla k vzniku a prehľbovaniu hospodárskej krízy v eurozóne. Banková únia mala pozostávať z troch pilierov – jednotného mechanizmu dohľadu, jednotného mechanizmu riešenia krízových situácií a spoločného systému ochrany vkladov.

Na základe uvedeného mandátu Komisia dňa 12. septembra 2012 zverejnila návrhy nariadení⁴, ktorými sa má v EÚ vytvoriť jednotný mechanizmus dohľadu. Európsky parlament a Rada EÚ dosiahli politickú dohodu, pokiaľ ide o text nariadení, dňa 19. marca 2013 a nariadenia by mali nadobudnúť účinnosť v októbri 2013. Na základe týchto predpisov sa dohľad nad bankami v eurozóne, definovanými v nariadení o jednotnom mechanizme dohľadu ako „významné banky“, presunie po 12 mesiacoch od nadobudnutia účinnosti tohto nariadenia (pravdepodobne október 2013) na Európsku centrálnu banku.

V decembri 2012 predsedovia vlád a prezidenti členských štátov EÚ na rokovaní Európskej rady potvrdili politický záväzok vytvoriť jednotný mechanizmus riešenia krízových situácií ako druhý pilier bankovej únie. V marci 2013 Európska rada stanovila harmonogram krokov na dokončenie bankovej únie:

- prioritne uzatvoriť rokovania k jednotnému mechanizmu dohľadu,
- v lete 2013 uzatvoriť rokovania k tzv. back-stop mechanizmu, v rámci ktorého by Európsky mechanizmus pre stabilitu (EMS, tzv. trvalý euroval) mohol po zriadení jednotného mechanizmu dohľadu priamo rekapitalizovať banky,
- v lete 2013 dokončiť rokovania k smernici o krízovom manažmente⁵, ktorá definuje nástroje riešenia krízových situácií a stanovuje členským štátom povinnosť vytvoriť národné orgány riešenia krízových situácií (ďalej nazývané aj ako „rezolučné orgány“),

- do konca funkčného obdobia súčasného Európskeho parlamentu dosiahnuť dohodu o druhom pilieri bankovej únie.

V správe predsedu Európskej rady Hermana Van Rompuya⁶, ktorá bola v polovici roka 2012 podkladom na odštartovanie projektu bankovej únie, sa spomínal aj tretí pilier bankovej únie, ktorým mal byť jednotný systém ochrany vkladov. Pre slabú podporu niektorých štátov (najmä Nemecka) sa však o tomto pilieri už momentálne príliš nehovorí.

NÁVRH NA VYTVORENIE JEDNOTNÉHO MECHANIZMU RIEŠENIA KRÍZOVÝCH SITUÁCIÍ

Cieľmi druhého piliera bankovej únie je podľa návrhu nariadenia⁷:

- Posilniť vnútorný trh s bankovými službami a súčasne zachovať rovnaké podmienky.
- Zachovať finančnú stabilitu a dôveru v banky, zabezpečiť kontinuitu základných finančných služieb, predísť šíreniu problémov.
- Minimalizovať straty pre spoločnosť ako celok a najmä pre daňovníkov, chrániť vkladateľov a znížiť mieru morálneho hazardu.

Podstatou jednotného mechanizmu riešenia krízových situácií bude centrálné uplatňovanie pravidiel riešenia krízových situácií bánk stanovených v smernici o krízovom manažmente vo vzťahu k bankám z členských štátov zúčastnených na tomto mechanizme. Rovnako ako v prípade jednotného mechanizmu dohľadu, povinne budú zúčastnené štáty eurozóny, dobrovoľne sa môže pridať ktorýkoľvek členský štát EÚ.

Mechanizmus sa bude vzťahovať na banky v krízovej situácii, t. j. na banky, pri ktorých sú splnené tieto predpoklady:

- banka sa reálne alebo s najväčšou pravdepodobnosťou dostane do úpadku,
- jej úpadku nemožno predísť žiadnym opatrením súkromného sektora,
- riešenie krízovej situácie je vo verejnom záujme, pretože banka je systémová v tom zmysle, že jej úpadok by narušil finančnú stabilitu.

Pokiaľ ide o architektúru druhého piliera bankovej únie, kľúčovú rozhodovaciu právomoc bude mať Komisia, poradnú a výkonnú právomoc bude zabezpečovať **Rada pre riešenie krízových situ-**



ácií (ďalej len rada) a financovanie bude zabezpečovať **Jednotný fond na riešenie krízových situácií** (ďalej len fond).

Rada má pozostávať z výkonného riaditeľa, zástupcu výkonného riaditeľa, zástupcov vymenovaných Komisiou a ECB a zo zástupcov národných orgánov pre riešenie krízových situácií. Rada má mať tieto kompetencie:

- zhromažďovať informácie, ktorými disponuje ECB a vnútroštátne orgány pre riešenie krízových situácií, o finančnom zdraví bánk v ich pôsobnosti,
- v spolupráci s domovským orgánom dohľadu a s vnútroštátnymi orgánmi na riešenie krízových situácií vypracúvať a posudzovať plány riešenia krízových situácií, posudzovať, či sú odstránené prekážky na riešenie krízových situácií v bankách,
- rozhodovať o tom, či odporučí Komisii, aby začala riešiť krízovú situáciu banky alebo skupiny,
- po vydaní rozhodnutia Komisie podľa predchádzajúceho bodu spresniť nástroje riešenia krízových situácií, ktoré sa majú uplatniť, a rozhodnúť o prípadnom použití prostriedkov fondu,
- dohliadať na to, ako vnútroštátne orgány pre riešenie krízových situácií implementovali rozhodnutia rady. V prípade potreby bude môcť rada získať informácie priamo od bánk alebo vykonať dohľad na mieste. Ak vnútroštátny orgán pre riešenie krízových situácií neimplementuje rozhodnutie o riešení krízovej situácie podľa dohodnutého programu riešenia tejto situácie, rada bude splnomocnená adresovať priamo príslušnej banke určité rozhodnutia, v ktorých bude požadovať prijatie nevyhnutných opatrení s cieľom implementovať rozhodnutie o riešení krízovej situácie,
- spravovať fond vrátane stanovovania základu na výpočet príspevku do fondu, kontroly platenia príspevkov a ich vymáhania.

Rada by mala mať približne 300 zamestnancov a jej výdavky budú plne financovať banky, na ktoré sa vzťahuje európsky mechanizmus riešenia krízových situácií.

Fond bude zhromažďovať ročné príspevky od bánk so sídlom v štátoch zúčastnených na druhom pilieri bankovej únie. Výška príspevku bude závisieť od rizikového profilu každej banky. Zhromaždené zdroje budú slúžiť na financovanie nástrojov na riešenie krízových situácií (napr. na financovanie nariadenia preklenovacej banky alebo subjektu pre správu aktív), poskytnutie krátkodobého financovania inštitúcii, ktorej krízová situácia sa rieši, alebo poskytnutie záruk potenciálnym kupujúcim problémovej banky.

Podľa návrhu nariadenia bude proces riešenia krízovej situácie pozostávať z nasledujúcich krokov:

- ECB ako orgán dohľadu nad bankami oznámi Komisii, rade, relevantným vnútroštátnym orgánom pre riešenie krízových situácií (národným rezolučným orgánom) a ministerstvám, že banka je v úpadku.

- Ak rada skonštatuje, že existuje systémové riziko a situáciu nie je možné riešiť prostriedkami súkromného sektora, odporučí Komisii iniciovať riešenie krízovej situácie.
- Komisia rozhodne o začatí riešenia krízovej situácie a oznámi rade rámec pre uplatňovanie nástrojov riešenia krízových situácií a pre používanie fondu na podporu príslušných opatrení. Rada prijme prostredníctvom rozhodnutia adresovaného vnútroštátnym orgánom pre riešenie krízových situácií program riešenia krízových situácií, v ktorom sa uvedú nástroje riešenia krízových situácií, príslušné kroky a opatrenia v oblasti financovania a v ktorom dotknuté vnútroštátne orgány pre riešenie krízových situácií dostanú inštrukcie, aby realizovali opatrenia na riešenie krízových situácií.
- Vnútroštátne orgány pre riešenie krízových situácií realizujú opatrenia na riešenie krízovej situácie, o ktorých rozhodla rada, podľa vnútroštátneho práva. Ak vnútroštátne orgány pre riešenie krízových situácií nedodržia rozhodnutia rady, rada má právomoc konať namiesto týchto vnútroštátnych orgánov a adresovať určité rozhodnutia na realizáciu opatrení na riešenie krízových situácií priamo bankám.

VÝZVY VYTvorenia JEDNOTNÉHO MECHANIZMU RIEŠENIA KRÍZOVÝCH SITUACIÍ

Súčasťou systému rozdelenia právomoci a zodpovednosti za finančnú stabilitu by mali byť všetky tri piliere bankovej únie – jednotný mechanizmus dohľadu nad bankami (prvý pilier), jednotný mechanizmus riešenia krízových situácií (druhý pilier) aj jednotný mechanizmus ochrany vkladov (tretí pilier) s Európskym stabilizačným mechanizmom ako back-stop opatrením. K pretrhnutiu negatívnej spätnej väzby medzi bankami a suverénmi, čo bolo definované ako hlavný cieľ bankovej únie, môže dôjsť len pri rešpektovaní princípu zosúladenia právomocí a zodpovednosti na jednej úrovni. Prenesenie právomocí na európsku úroveň by malo byť sprevádzané aj prenesením zodpovednosti. Oddelenie právomocí súvisiacich so záchranou bankového sektora (druhý pilier) od prípadného znášania nákladov na výplatu náhrad za nedostupné vklady (tretí pilier) môže vytvárať problémy medzi štátmi, kde pôsobia cezhranične podnikajúce banky, a brániť efektívnosti riešenia krízových situácií.

Banková únia by teda mala spočívať na všetkých troch spomenutých pilieroch a Európsky stabilizačný mechanizmus by mal nahradiť národné rozpočty v pozícii back-stop mechanizmu na financovanie fondov ochrany vkladov.

Zaznievajú aj názory, ktoré sa obávajú, či článok 114 Zmluvy o fungovaní Európskej únie je dostatočným právnym základom pre návrh nariadenia. Uvedené ustanovenie totiž zveruje Rade EÚ a Európskemu parlamentu právomoc prijímať opatrenia na vytvorenie a fungovanie vnútorného trhu. Jednotný mechanizmus riešenia krízových situácií sa však vytvára len pre členov jednotného mecha-

7 Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa stanovujú jednotné pravidlá a jednotný postup riešenia krízových situácií úverových inštitúcií a určitých investičných spoločností v rámci jednotného mechanizmu riešenia krízových situácií a jednotného fondu na riešenie krízových situácií bánk a ktorým sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1093/2010 / * COM/2013/0520 final – 2013/0253 (COD) * /



nizmu dohľadu, prispieva teda skôr k fragmentácii vnútorného trhu EÚ.

V zmysle čl. 16 ods. 6 návrhu nariadenia Komisia rozhodne o tom, či aplikovať alebo neaplikovať mechanizmus riešenia krízových situácií, ako aj o rámci pre uplatňovanie jednotlivých typov nástrojov. Toto rozhodnutie je v aktuálnom návrhu nariadenia ponechané na Komisiu napriek tomu, že môže mať významné dôsledky pre stabilitu bankového sektora v danom členskom štáte, ako aj negatívny dopad na fiškálnu situáciu a na garančnú schému ochrany vkladov, ktorá stále zostáva na národnej úrovni. Komisia je inštitúcia, ktorá nie je priamo volená občanmi členských štátov EÚ a zakladajúce zmluvy EÚ jej nezverujú právomoc prijímať rozhodnutia, ktoré môžu mať potenciálne fiškálne dosahy. Napriek tomu, že cieľom je vytvoriť jednotný európsky mechanizmus, z uvedených dôvodov je podľa nášho názoru nevyhnutné viac zapojiť do rozhodovacieho procesu orgány na riešenie krízových situácií v dotknutom členskom štáte. Vzhľadom na to je potrebné uvažovať o posilnení úlohy rady, v ktorej sú zastúpené národné rezolučné orgány.

Podľa návrhu nariadenia má rada rozhodovať o opatreniach voči jednotlivým bankám alebo bankovým skupinám na svojom výkonnom zasadnutí (*executive formation*), ktoré pozostáva zo štyroch stálych členov (výkonný riaditeľ rady, jeho zástupca, zástupca Komisie a ECB, každý disponuje jedným hlasom), zástupcu domovského orgánu pre riešenie krízových situácií (jeden hlas) a zástupcov hostiteľských orgánov pre riešenie

krízových situácií (všetci spolu disponujú jedným hlasom). Keďže rozhodnutia sa prijímajú jednoduchou väčšinou, zástupcovia členských štátov budú môcť presadiť svoj mandát len s podporou stálych členov. Riešenie krízových situácií ovplyvňuje finančnú stabilitu na národnej úrovni a môže mať vplyv na verejné financie v dotknutých štátoch. Bolo by preto žiaduce posilniť pozíciu zástupcov národných orgánov v rámci výkonného zasadnutia rady a zaviesť spravodlivejšie rozdelenie hlasov medzi domovský orgán a hostiteľské orgány. Inak dôjde k porušeniu princípu zosúladenia právomocí a zodpovednosti na jednej úrovni.

V návrhu nariadenia sa počíta s možnosťou zavedenia mimoriadneho ex post príspevku na doplnenie fondu v prípade jeho vyčerpania. Tento mechanizmus je postavený na princípe solidarity medzi bankami v rôznych členských štátoch. Zároveň však prispieva k zvýšeniu morálneho hazardu. Bolo by preto vhodné v nariadení stanoviť maximálnu sadzbu tohto príspevku.

Rokovania k návrhu nariadenia sa začnú v septembri. Možno predpokladať, že niektoré z vyššie uvedených pripomienok (ako aj ďalšie pripomienky) vznesú aj členské štáty v rámci legislatívneho procesu. Vzhľadom na dôležitosť tohto projektu je nevyhnutné minimalizovať všetky potenciálne riziká spojené s tak citlivou oblasťou, ako je riešenie kríz bankového sektora. Pokiaľ dôjde ku skončeniu legislatívneho procesu do konca roka 2013, druhý pilier bankovej únie by sa mohol začať uplatňovať od januára 2015, spolu so smernicou o krízovom manažmente.

INFORMÁCIE

Hlasovanie Európskeho parlamentu o vytvorení jednotného mechanizmu dohľadu

Dňa 12. septembra 2013 poslanci Európskeho parlamentu dali zelenú vytvoreniu jednotného mechanizmu dohľadu. Európska centrálna uvítala hlasovanie Európskeho parlamentu o legislatíve, ktorá predstavuje základ vytvorenia bankovej únie. V súlade s nariadením Rady, ktorým sa ECB udeľujú osobitné úlohy, pokiaľ ide o politiky týkajúce sa prudenciálneho dohľadu nad úverovými inštitúciami (ďalej len „nariadenie“), sa prostredníctvom zriadenia jednotného mechanizmu dohľadu nad bankami v eurozóne (a v ďalších členských štátoch EÚ, ktoré sa budú chcieť do mechanizmu zapojiť), vytvorí nový systém bankového dohľadu. Ide o zásadný krok na ceste k obnoveniu dôvery v európsky bankový systém.

Nariadenie nadobudne účinnosť, keď ho schváli Rada EÚ a keď bude zverejnené v Úradnom vestníku EÚ. Následne bude môcť ECB formálne začať všetky hlavné prípravné práce, aby o dvanásť me-

siacov neskôr mohla v plnej miere prevziať svoje úlohy v oblasti dohľadu.

„Dnešný deň predstavuje skutočný krok vpred na ceste k vytvoreniu bankovej únie, ktorá je základným prvkom skutočnej hospodárskej a menovej únie. Vyvineme maximálne úsilie na splnenie všetkých organizačných požiadaviek, s cieľom prevziať zodpovednosť v oblasti dohľadu rok potom, ako tento právny predpis nadobudne účinnosť, a tešíme sa na spoluprácu s vnútroštátnymi orgánmi v záujme obnovenia dôvery v bankový sektor,“ povedal prezident ECB Mario Draghi.

Súbežne s prijatím nariadenia Mario Draghi a predseda Európskeho parlamentu Martin Schulz podpísali vyhlásenie, v ktorom sa obidve inštitúcie zaväzujú formálne uzavrieť medziinštitucionálnu dohodu o praktických aspektoch spolupráce v otázkach týkajúcich sa jednotného mechanizmu dohľadu.

Z tlačovej správy ECB, 12. 9. 2013