



EUROPOS CENTRINIO BANKO NUOMONĖ

2011 m. gegužės 30 d.

dėl finansų rinkos priežiūros sistemos pertvarkos Lietuvoje

(CON/2011/46)

Ižanga ir teisinis pagrindas

2011 m. balandžio 20 d. Europos centrinis bankas gavo Lietuvos Respublikos finansų ministerijos prašymą pateikti nuomonę dėl finansų rinkos priežiūros sistemos pertvarkos įstatymo projekto (toliau – pertvarkos įstatymo projektas) ir Lietuvos banko įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto (toliau – pakeitimo įstatymo projektas) (kartu – įstatymų projektai).

ECB kompetencija teikti nuomonę yra grindžiama Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 127 straipsnio 4 dalimi ir 282 straipsnio 5 dalimi ir 1998 m. birželio 29 d. Tarybos sprendimo 98/415/EB dėl nacionalinių institucijų konsultavimosi su Europos centriniu banku teisės akto projekto nuostatų klausimais¹ 2 straipsnio 1 dalies trečia, penkta ir šešta įtraukomis, kadangi įstatymų projektai susiję su Lietuvos banku, mokėjimo ir atsiskaitymo sistemomis ir taisyklėmis, taikomomis finansų institucijoms tiek, kiek jos daro esminę įtaką finansų institucijų ir rinkų stabilumui. Be to, ECBS prisideda prie sklandaus politikos, susijusios su rizikos ribojimu pagrįsta kredito įstaigų priežiūra ir finansų sistemos stabilumu, vykdymo, kaip numatyta Sutarties 127 straipsnio 5 dalyje. Vadovaudamasi Europos centrinio banko darbo reglamento 17 straipsnio 5 dalies pirmuoju sakiniu, Valdančioji taryba priėmė šią nuomonę.

1. Įstatymų projektų tikslas

- 1.1 Pagrindinis įstatymų projektų tikslas yra sukurti Lietuvos finansų rinkos suvienytos priežiūros, kurią vykdytų vienintelė institucija – Lietuvos bankas, teisinę sistemą. Šiuo metu Lietuvos bankas yra viena iš trijų Lietuvos finansų rinkos priežiūros institucijų ir atlieka kredito įstaigų priežiūrą. Kitos finansų rinkos priežiūros institucijos yra Vertybinių popierių komisija, kuri vykdo kapitalo rinkų rizikos ribojimu pagrįstą priežiūrą ir paslaugų teikimo priežiūrą, ir Draudimo priežiūros komisija, kuri vykdo draudimo sektoriaus rizikos ribojimu pagrįstą priežiūrą ir paslaugų teikimo priežiūrą (toliau kartu – kitos priežiūros institucijos).
- 1.2 2011 m. gruodžio 31 d. kitos priežiūros institucijos bus likviduotos, o jų funkcijos bus perduotos Lietuvos bankui. Taigi Lietuvos bankas bus atsakingas ir už kapitalo bei draudimo rinkų priežiūrą. Pakeitimo įstatymo projektas nustato Lietuvos bankui uždavinį prisidėti prie visos finansų sistemos stabilumo ir patikimumo palaikymo. Vyriausybė perims kitų priežiūros institucijų išipareigojimus.

¹ OL L 189, 1998 7 3, p. 42.

- 1.3 Pagal įstatymų projektus, visos finansų rinkos priežiūros atlikimas bus finansuojamas iš finansų rinkos dalyvių įmokų ir kitomis Lietuvos banko lėšomis. Šiuo metu kapitalo ir draudimo rinkų priežiūra finansuojama iš rinkos dalyvių įmokų ir iš valstybės biudžeto.
- 1.4 Be to, pagal pakeitimo įstatymo projektą, Lietuvos bankui bus patikėta vartotojų apsauga. Nuo 2012 m. sausio 1 d. bus įvestas naujas finansinių paslaugų vartotojų ir finansų rinkos dalyvių ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka mechanizmas, kuriame Lietuvos bankas vaidins esminį vaidmenį. Šiuo metu Draudimo priežiūros komisija nagrinėja vartotojų ginčus draudimo srityje, o Valstybinė vartotojų teisių apsaugos tarnyba nagrinėja vartotojų ginčus kapitalo ir kredito įstaigų srityse.
- 1.5 Be finansų rinkos priežiūros sistemos pertvarkos, pakeitimo įstatymo projektu į nacionalinę teisę taip pat perkeliami kai kurie Sąjungos teisės aktai.
- 1.5.1 Vadovaujantis 2008 m. gruodžio 18 d. Tarybos reglamentu (EB) Nr. 45/2009, iš dalies keičiančiu Reglamentą (EB) Nr. 1339/2001, išplečiantį Reglamentą (EB) Nr. 1338/2001, nustatančio priemonės, būtinas euro apsaugai nuo padirbinėjimo, veikimą toms valstybėms narėms, kurios nėra priėmusios euro kaip savo bendros valiutos², Lietuvos bankui bus patikėta užtikrinti, kad kredito ir mokėjimo įstaigos bei kiti profesionalūs pinigų tvarkytojai tikrintų pinigų autentiškumą bei užtikrintų pinigų padirbinių aptikimą.
- 1.5.2 Perkeliant 2009 m. rugsėjo 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2009/110/EB dėl elektroninių pinigų įstaigų steigimosi, veiklos ir riziką ribojančios priežiūros, iš dalies keičiančią direktyvas 2005/60/EB ir 2006/48/EB ir panaikinančią Direktyvą 2000/46/EB³, Lietuvos bankui bus patikėta atlikti elektroninių pinigų įstaigų priežiūrą.

2. Bendros pastabos

- 2.1 ECB supranta, kad Lietuvos bankas, Finansų ministerija ir kitos priežiūros institucijos⁴ dalyvavo rengiant įstatymų projektus ir kad Lietuvos Respublikos Vyriausybė taip pat remia finansų rinkos priežiūros sistemos pertvarką⁵. ECB pritaria pasiūlymui suvienyti finansų rinkos priežiūrą ir ją patikėti Lietuvos bankui. Valstybėje narėje, kurioje yra sąlyginai maža finansų rinka, pavyzdžiui, Lietuvoje, yra svarių argumentų patikėti visas priežiūros funkcijas vienai institucijai⁶.
- 2.2 ECB mano, kad pasiūlytas Lietuvos banko priežiūros uždavinių papildymas ne bankų priežiūra yra suderinamas su jo Europos centrinių bankų sistemos (ECBS) uždaviniais. Visų pirma, ECB pritaria tam, kad visų finansų rinkos tarpininkų rizikos ribojimu pagrįsta priežiūra bus perduota Lietuvos bankui. Vis labiau nykstant tradicinėms riboms tarp bankininkystės, vertybinių popierių ir draudimo sektorių ir dėl to kylant naujiems iššūkiams rizikos ribojimu pagrįstai priežiūrai ir

² OL L 17, 2009 1 22, p. 4.

³ OL L 267, 2009 10 10, p. 7.

⁴ Žr. įstatymų projektų aiškinamąjį raštą.

⁵ 2010 m. gegužės 19 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 580 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų rinkos priežiūros institucijų sujungimo koncepcijos patvirtinimo“, Valstybės žinios, 2010 05 27, Nr. 61–2991.

⁶ Taip pat žr. Nuomonės CON/2005/39 4 punktą. Visos ECB nuomonės skelbiamos ECB interneto svetainėje (www.ecb.europa.eu).

finansų sistemos stabilumui, už visą finansų rinką atsakantis nacionalinis centrinis bankas (NCB) turėtų susitvarkyti geriau nei kelios priežiūros institucijos, kurios turi tik tam tikro sektoriaus priežiūros įgaliojimus⁷.

- 2.3 Svarbu, kad finansų rinkos priežiūros sistemos pertvarka būtų įgyvendinta visapusiškai atsižvelgiant į tarptautinius veiklos nepriklausomumo ir patikimos priežiūros valdysenos principus⁸.

3. Konkrečios pastabos

3.1 *Lietuvos banko prisidėjimas prie finansų sistemos stabilumo ir patikimumo palaikymo*

3.1.1 Pakeitimo įstatymo projektas numato, kad Lietuvos bankas prisidės prie visos finansų sistemos stabilumo ir patikimumo palaikymo. Tačiau šis tikslas nustatomas tik atliekant finansų rinkos priežiūrą⁹. ECB pritartų, jei pakeitimo įstatymo projekte, kaip ir kitų valstybių narių NCB statutuose, būtų aiškiai pripažinta, kad Lietuvos bankas turi platesnį uždavinį prisidėti prie visos finansų sistemos stabilumo¹⁰, pavyzdžiui, nustatant šį uždavinį tuose Lietuvos banko įstatymo straipsniuose, kuriuose išvardytos Lietuvos banko funkcijos¹¹, nepažeidžiant Lietuvos banko kompetencijos atlikti finansų rinkos infrastruktūrų priežiūrą.

3.1.2 Nors finansų rinkos priežiūros sistemos pertvarkos teisės aktų paketą sudaro 38 teisės aktai, su ECB buvo konsultuojamasi tik dėl dviejų. ECB supranta, kad tiksli Lietuvos banko priežiūros apimtis bus apibrėžta Lietuvos finansų rinkos sektorių teisės aktų daliniuose pakeitimuose, dėl kurių su ECB konsultuotasi nebuvo. Nustatant tikslią Lietuvos banko reguliavimo įgaliojimų apimtį, ECB skatina besikonsultuojančią instituciją atsižvelgti į šią nuomonę ir ECB pranešimus apie konvergenciją¹², ypač centrinio banko nepriklausomumo kontekste.

3.1.3 Pertvarkos įstatymo projekte numatyta, kad Vyriausybė priims pertvarkos įstatymo projektui įgyvendinti reikalingus teisės aktus¹³. ECB pažymi, kad tokie įgyvendinimo teisės aktai turėtų būti priimti pasikonsultavus su Lietuvos banku ir jie neturi pažeisti paties Lietuvos banko reguliavimo ir priežiūros įgaliojimų, apibrėžtų pakeitimo įstatymo projekte.

3.2 *Centrinio banko nepriklausomumas ir piniginio finansavimo draudimas*

3.2.1 Apskritai Lietuvos bankui patiktų uždavinių finansavimo kontekste ECB remiasi finansinio nepriklausomumo principu, pagal kurį NCB turi turėti pakankamai priemonių savo su ECBS

⁷ Taip pat žr. Nuomonės CON/2005/39 5 punktą.

⁸ Taip pat žr. Nuomonės CON/2011/37 3.1 punktą.

⁹ Pakeitimo įstatymo projekte siūloma Lietuvos banko įstatymo 42 straipsnio („Lietuvos banko tikslas, funkcijos ir teisės atliekant finansų rinkos priežiūrą“) 1 dalis.

¹⁰ Taip pat žr. Nuomonės CON/2005/39 6 punktą.

¹¹ Pavyzdžiui, Lietuvos banko įstatymo 7 straipsnyje („Lietuvos banko pagrindinis tikslas“) arba 8 straipsnyje („Lietuvos banko funkcijos ir veikla“).

¹² Pavyzdžiui, 2010 m. gegužės mėn. Pranešimo apie konvergenciją 15–29 p. Jį galima rasti ECB interneto svetainėje (www.ecb.europa.eu).

¹³ Pertvarkos įstatymo projekto 7 straipsnio 1 dalis.

susijusiems ir nacionaliniams uždaviniams vykdyti¹⁴. Lietuvos bankui perduoti uždaviniai neturi paveikti jo gebėjimo vykdyti su ECBS susijusius jo uždavinius veiklos ir finansiniu atžvilgiais.

- 3.2.2 Visų pirma, ECB pažymi, kad pakeitimo įstatymo projekte numatyta, kad Lietuvos bankui perduoti priežiūros uždaviniai bus finansuojami iš subjektų, kurių priežiūra bus atliekama, įmokų ir kitomis Lietuvos banko lėšomis¹⁵. Finansinio nepriklausomumo principas reikalauja, kad Lietuvos bankui perduoti uždaviniai būtų tinkamai finansuojami iš subjektų, kurių priežiūra bus atliekama, įmokų ir kad vykdydamas šiuos uždavinius Lietuvos bankas nepatirtų jokių nuostolių¹⁶. ECB supranta, kad Lietuvos banko priežiūros uždavinių finansavimo nuo 2012 m. sausio 1 d. konkrečias sąlygas Lietuvos bankas nustatys atskirai¹⁷, ir kad jos atitiks Lietuvos banko finansinio nepriklausomumo principą. Ypač svarbu užtikrinti, kad Lietuvos bankas nustatytų šias įmokas nepriklausomai.
- 3.2.3 Kadangi nuostatos, pagal kurias NCB tampa kitos priežiūros institucijos įsipareigojimų teisiniu perėmėju, gali kelti klausimų dėl finansinio nepriklausomumo ir atitikties Sutarties 123 straipsnio 1 dalyje¹⁸ bei Reglamente (EB) Nr. 3603/93 nustatytam piniginio finansavimo draudimui, ECB pritaria pertvarkos įstatymo projekto nuostatai¹⁹, pagal kurią kitų priežiūros institucijų įsipareigojimus po šių institucijų likvidavimo perima Vyriausybė. Tokie įsipareigojimai, perdavus uždavinius Lietuvos bankui, gali apimti, pavyzdžiui, vykstančiuose arba būsimuose teisiniuose ginčiuose priimtus sprendimus dėl žalos, atsiradusios dėl tų priežiūros institucijų veiksmų, atlyginimo²⁰.
- 3.2.4 ECB pritaria nuostatai, kad kitų priežiūros institucijų „turtas“ bus perduotas Lietuvos bankui²¹. Vis dėlto teisinis tikrumas būtų sustiprintas, jei pertvarkos įstatymo projekte būtų aiškiai numatyta tokio turto apimtis, nes nei vienas įstatymų projektas neaptaria tų priežiūros institucijų finansinių ir žmogiškųjų išteklių likimo.
- 3.2.5 Šiame kontekste ECB yra ypač susirūpinęs dėl pereinamojo laikotarpio, nes, nenumatant jokių nuostatų dėl kitų priežiūros institucijų finansinių ir žmogiškųjų išteklių, Lietuvos bankui gali būti neįmanoma užtikrinti visos finansų rinkos veiksmingos priežiūros tęstinumą nuo 2012 m. sausio 1 d. Priežiūros tęstinumas yra būtinas finansiniam stabilumui užtikrinti, todėl ypač svarbu, kad dėl priežiūros sistemos reorganizavimo jokių metu nenutrūktų priežiūra. ECB supranta, kad, siekiant užtikrinti „tinkamą finansų rinkos priežiūros funkcijų vykdymą po 2011 m. gruodžio 31 d.“, iš Lietuvos banko, kitų priežiūros institucijų ir Finansų ministerijos atstovų bus sudaryta komisija²². Tačiau pagrindiniai klausimai, kylantys dėl naujų uždavinių perdavimo Lietuvos bankui, pavyzdžiui, jo valdymo struktūra ir žmogiškieji bei finansiniai ištekliai, būtini šiems uždaviniams

14 Žr. ECB pranešimą apie konvergenciją, 2010 m. gegužė, p. 21, ir, pvz., Nuomonės CON/2010/93 3.1.5 punktą.

15 Pakeitimo įstatymo projekte siūloma Lietuvos banko įstatymo 44 straipsnio 1 dalis.

16 Žr., pavyzdžiui, Nuomonės CON/2011/5 3.3 punktą.

17 Pakeitimo įstatymo projekte siūloma Lietuvos banko įstatymo 44 straipsnio 2 dalis.

18 Nuomonės CON/2010/33 3.2.3 punktas.

19 Pertvarkos įstatymo projekto 6 straipsnio 4 dalis.

20 Pertvarkos įstatymo projekto 6 straipsnio 3 dalis.

21 Pertvarkos įstatymo projekto 5 straipsnio 2 dalis.

22 Pertvarkos įstatymo projekto 8 straipsnio 2 dalis.

atlikti, turėtų būti aptarti įstatymų projektuose. Apskritai Lietuvos bankas turėtų turėti pakankamai žmogiškųjų išteklių – ir kokybės, ir kiekybės prasme, kad galėtų veiksmingai vykdyti visus savo uždavinius.

3.3 *Bendradarbiavimas su kitomis institucijomis*

3.3.1 Pakeitimo įstatymo projekte taip pat numatyta, kad Lietuvos bankas turi teisę sudaryti sutartis su kitų valstybių finansų rinkos priežiūros institucijomis dėl bendradarbiavimo finansų rinkos srityje²³. ECB rekomenduoja išplėsti šios nuostatos formuluotę, kad Lietuvos bankas galėtų sudaryti sutartis su visomis atitinkamomis užsienio institucijomis, įskaitant kitus centrinius bankus ir nacionalines bei Europos priežiūros institucijas, pavyzdžiui, Europos bankininkystės institucija. Kartu su tokiu bendradarbiavimu turi būti numatytos atitinkamos apsaugos priemonės konfidencialumui apsaugoti.

3.3.2 ECB rekomenduoja išplėsti šios nuostatos taikymo sritį, kad pakeitimo įstatymo projektas leistų perduoti konfidencialius duomenis ECB ne tik kaip pinigų institucijai, bet ir Sutarties 127 straipsnyje numatytų ECBS uždavinių vykdymui. Prieiga prie rizikos ribojimo informacijos ir bendradarbiavimas su finansų rinkos priežiūros institucijomis turi esminę reikšmę rizikos ribojimo makro lygiu stebėsenai, kuri, savo ruožtu, yra būtina sklandžiam pinigų politikos vykdymui ir padeda sumažinti įstaigoms tenkančią atskaitomybės našta²⁴.

Pastaroji finansinė krizė parodė, kad finansinio stabilumo požiūriu ECB turi būti įtrauktas įvykus bet kokiai finansų rinkos krizei ir kad šiame kontekste atitinkamos informacijos buvimas ir galimybė ją interpretuoti yra ypač svarbūs²⁵.

3.4 *Lietuvos banko vaidmuo vartotojų apsaugos srityje*

3.4.1 Vartotojų apsauga²⁶ nėra nurodyta tarp Europos centrinių bankų sistemos ir Europos centrinio banko statute (toliau – ECBS statutas) išdėstytų nacionalinių centrinių bankų uždavinių. Tačiau, kaip jau ne kartą minėta anksčiau²⁷, ECB nemano, kad šiuo uždaviniu būtų trukdoma ECBS uždaviniams.

3.4.2 Atsižvelgiant į ECBS statuto 14 straipsnio 4 dalies paskutinį sakinį, šis uždavinys turėtų būti vykdomas Lietuvos banko atsakomybe ir neturėtų būti laikomas viena iš ECBS funkcijų.

3.4.3 ECB supranta, kad šis uždavinys buvo patikėtas Lietuvos bankui dėl jo bendros atsakomybės už visos finansų rinkos priežiūrą. Šiame kontekste ECB mano, kad jis gali papildyti Lietuvos banko priežiūros įgaliojimus ir taip prisidėti prie finansų rinkos patikimumo ir pasitikėjimo rinka išlaikymo.

3.4.4 ECB pažymi, kad Lietuvos bankui priskiriami nauji įgaliojimai, kuriais siekiama užtikrinti jo prižiūrimų subjektų siūlomų finansinių paslaugų ir produktų sandorių skaidrumą; tai, užtikrinant

23 Pakeitimo įstatymo projekte siūlomas Lietuvos banko įstatymo 46 straipsnis.

24 Žr. Nuomonės CON/2011/5 3.10 punktą.

25 Žr. Nuomonės CON/2011/5 3.10 punktą.

26 Pakeitimo įstatymo projekte siūlomas Lietuvos banko įstatymo 45 straipsnis.

27 Žr., pavyzdžiui, nuomones CON/2006/47, CON/2006/38, CON/2007/8 ir CON/2007/29.

tinkamą vartotojų apsaugą ir vienodas sąlygas, gali padidinti nacionalinės reguliavimo sistemos aiškumą ir veiksmingumą. Rizikos ribojimu pagrįsta priežiūra ir investuotojų/vartotojų apsauga siekiama apsaugoti finansų rinkos patikimumą ir išlaikyti pasitikėjimą rinka.

3.4.5 Tačiau, kaip ECB yra pasisakęs kitų NCB atžvilgiu, svarbu užtikrinti, kad rizikos ribojimu pagrįstai priežiūrai ir investuotojų/vartotojų apsaugai būtų teikiamas tinkamas ir vienodas dėmesys ir kad jų vykdymui užtikrinti būtų prieinami tinkami išteklių²⁸.

3.4.6 Todėl ECB tikisi, kad, suteikiant Lietuvos bankui šiuos papildomus įgaliojimus, bus pasirūpinta užtikrinti, kad nebūtų paveiktos Lietuvos banko operacinės galimybės vykdyti su ECBS susijusius uždavinius.

3.5 *Pinigų apsauga nuo padirbinėjimo ir elektroninių pinigų įstaigų priežiūra*

3.5.1 Pagal pakeitimo įstatymo projektą Lietuvos bankui bus patikėta prižiūrėti, kad pinigai būtų apsaugoti nuo padirbinėjimo, ir vykdyti elektroninių pinigų įstaigų priežiūrą. Atsižvelgdamas į toliau pateiktas pastabas, ECB pritaria šiam įgaliojimų išplėtimui, su sąlyga, kad jam paremti bus prieinami pakankami žmogiškieji ir finansiniai išteklių – ir kiekybės, ir kokybės prasme, kad būtų išvengta įtakos Lietuvos banko galimybėms vykdyti su ECBS susijusius uždavinius²⁹.

3.5.2 Kalbant apie naują Lietuvos banko uždavinį pinigų apsaugos priežiūros srityje, ECB pažymi, kad Reglamento (EB) Nr. 45/2009 1 straipsnis išplėtė Reglamento (EB) Nr. 1338/2001³⁰ 1–11 straipsnių taikymą toms valstybėms narėms, kurios nėra įsivedusios euro kaip savo bendros valiutos. ECB supranta, kad Lietuvos bankas bus atsakingas už tai, kad subjektai, dalyvaujantys euro banknotų ir monetų tvarkyme ir platinime visuomenei, vykdytų savo pareigas pagal Reglamento (EB) Nr. 1338/2001 6 straipsnio 1 dalį.

3.5.3 Šiame kontekste ECB pažymi, kad subjektų, kuriems taikoma Reglamento (EB) Nr. 1338/2001 6 straipsnio 1 dalis, sąrašas apima daugiau nei „kredito ir mokėjimo įstaigas bei kitus profesionalius pinigų tvarkytojus“³¹. ECB rekomenduoja suderinti nacionalinę teisę su Reglamento (EB) Nr. 1338/2001 6 straipsnio 1 dalimi.

3.5.4 Kadangi Reglamentu (EB) Nr. 1338/2001 yra siekiama apsaugoti eurą, o ne pinigus apskritai, ECB rekomenduoja, kad šiuo požiūriu pakeitimo įstatymo projektas būtų atitinkamai patikslintas.

3.5.5 Galiausiai ECB pažymi, kad Lietuvos bankui suteikta nauja funkcija euro apsaugos nuo padirbinėjimo kontekste tam tikra apimtimi, kiek tai susiję su eurų banknotais, sutampa su Eurosistemos teisine sistema, nustatančia eurų banknotų autentiškumo tikrinimo tvarką³². ECB yra įsitikinęs, kad tai palengvins nacionalinės teisinės sistemos konvergenciją, būtiną Lietuvos pasiruošimui visapusiškam dalyvavimui Ekonominėje ir pinigų sąjungoje.

28 Žr. nuomones CON/2006/47, CON/2006/38, CON/2007/8 ir CON/2007/29.

29 Taip pat žr. nuomones CON/2009/27 ir CON/2009/40.

30 2001 m. birželio 28 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1338/2001, nustatantis priemones, būtinas euro apsaugai nuo padirbinėjimo (OL L 181, 2001 7 4, p. 6).

31 Pakeitimo įstatymo projekto 1 straipsnis (siūloma Lietuvos banko įstatymo 6 straipsnio 3 dalis).

32 2010 m. rugsėjo 16 d. Sprendimas ECB/2010/14 dėl eurų banknotų autentiškumo ir tinkamumo apyvartai tikrinimo bei pakartotinio išleidimo į apyvartą (OL L 267, 2010 10 9, p. 1).

Ši nuomonė bus skelbiama ECB interneto svetainėje.

Priimta Frankfurte prie Maino 2011 m. gegužės 30 d.

[parašas]

ECB Pirmininkas

Jean-Claude TRICHET