



EURÓPSKA CENTRÁLNA BANKA

STANOVISKO EURÓPSKEJ CENTRÁLNEJ BANKY

z 22. septembra 2004

na žiadosť Národnej banky Slovenska k návrhu zákona o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov**(CON/2004/31)**

1. Európska centrálna banka prijala 5. augusta 2004 žiadosť Národnej banky Slovenska (NBS) o poskytnutie stanoviska k návrhu zákona o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „návrh zákona“).
2. Právomoc ECB zaujať stanovisko je založená na tretej a šiestej zarážke článku 2 ods. 1 rozhodnutia Rady 98/415/ES z 29. júna 1998 o poradení sa s Európskou centrálnou bankou národnými orgánmi ohľadom návrhu právnych predpisov¹, nakoľko návrh zákona obsahuje ustanovenia týkajúce sa slovenskej národnej centrálnej banky, ako aj pravidlá platné pre finančné inštitúcie, ktoré významne ovplyvňujú stabilitu finančných inštitúcií a trhov. V súlade s prvou vetou článku 17.5 rokovacieho poriadku Európskej centrálnej banky prijala Rada guvernérov toto stanovisko.
3. Hlavným cieľom návrhu zákona je vytvoriť právny rámec pre integrovaný dohľad nad finančným trhom vykonávaný NBS. Na základe návrhu zákona sa zodpovednosť Úradu pre finančný trh (ÚFT) v oblasti dohľadu nad nebankovým finančným trhom (kapitálovým trhom, poisťovníctvom a dôchodkovým sporením) prenesie k 1. januáru 2006 na NBS. V súčasnosti je NBS zodpovedná len za dohľad nad úverovými inštitúciami. Ak sa návrh schváli, ÚFT bude zrušený k 1. januáru 2006.
4. Ako je vysvetlené v správach expertných komisií zriadených vládou Slovenskej republiky na prípravu návrhu zákona², existencia relatívne malého finančného trhu v Slovenskej republike viedla k návrhu, aby bol jediný orgán zodpovedný za dohľad nad finančným trhom. Posúdili sa rôzne alternatívy. Rozhodujúcim dôvodom pre pridelenie tejto úlohy NBS bola jej nezávislosť, ktorá je garantovaná článkom 56 Ústavy Slovenskej Republiky³. Ďalšími hlavnými dôvodmi, ktoré sa brali do úvahy, boli: (i) dôveryhodnosť NBS a (ii) skúsenosti jej zamestnancov nadobudnuté pri

1 Ú. v. ES L 189, 3. 7. 1998, s. 42.

2 Na základe Implementačného plánu integrácie dohľadu nad finančným trhom, ktorý prijala vláda Slovenskej republiky uznesením č. 775 z 21. augusta 2003, boli zriadené štyri expertné komisie.

3 Č. 460/1992 Zb. naposledy zmenená a doplnená ústavným zákonom č. 323/2004 Z.z.

vykonávaní jej terajších úloh a najmä pri výkone dohľadu nad obozretným podnikaním úverových inštitúcií na základe zákona č. 483/2001 Z.z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

5. Ako už bolo uvedené, NBS je v súčasnosti zodpovedná len za dohľad nad úverovými inštitúciami. Návrh zákona preto významne rozšíri jej terajšiu pôsobnosť ako orgánu dohľadu. NBS sa stane príslušným orgánom pre dohľad nad celým sektorom poisťovníctva v Slovenskej republike, vrátane zaistovní a kapitalizačného pilieru povinného dôchodkového poistenia (t.j. starobného dôchodkového sporenia). NBS takisto prevezme všetky doterajšie právomoci ÚFT v oblasti dohľadu nad kapitálovým trhom. Týmto sa NBS stane príslušným orgánom pre dohľad nad investičnými spoločnosťami, burzami cenných papierov, centrálnymi depozitármi cenných papierov, správčovskými spoločnosťami a podielovými fondmi. NBS sa bude tiež považovať za príslušný orgán v zmysle niekoľkých nedávno prijatých smerníc spoločenstva, ktoré zatiaľ neboli transponované do slovenského právneho poriadku, najmä smernice o zneužívaní trhu⁴, smernice o prospekte⁵, smernice o ponukách na prevzatie⁶ a smernice o trhoch s finančnými nástrojmi⁷. Rozšíria sa aj regulačné právomoci NBS. Jej terajšia právomoc vydávať vyhlášky a opatrenia v oblasti bankovníctva bude rozšírená na oblasť kapitálového trhu a sektory poisťovníctva a dôchodkového sporenia. Po reforme bude NBS schopná prijímať vykonávacie predpisy: (i) pre oblasť kapitálového trhu a sektor poisťovníctva v spolupráci s Ministerstvom financií SR a (ii) pre sektor dôchodkového sporenia v spolupráci s Ministerstvom financií SR a Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR.
6. ECB berie na vedomie, že osobitné zákony upravujúce dohľad nad každým sektorom finančného trhu budú zmenené a doplnené v súlade s návrhom zákona. Ustanovenia, ktorými sa v súčasnosti zverujú právomoci v oblasti dohľadu a regulácie ÚFT, sa zmenia a doplnia s cieľom preniesť tieto právomoci na NBS. Prechodné ustanovenia k úpravám týchto osobitných zákonov výslovne uvedú, že NBS dokončí všetky správne konania, ktoré začal ÚFT.
7. ECB berie na vedomie, že návrh zákona, keď sa prijme, zavedie štruktúru, ktorá je v súčasnosti v rámci Európskej únie jedinečná tým, že národná centrálna banka sa stane priamo a v plnom rozsahu zodpovednou za dohľad nad celým finančným trhom členského štátu. ECB si je vedomá, že v členských štátoch s relatívne malým finančným trhom, ako napríklad Slovenská republika, existujú dobré argumenty na koncentráciu právomocí v oblasti dohľadu v rukách jedného orgánu.

⁴ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/6/ES z 28. januára 2003 o obchodovaní s využitím dôverných informácií a o manipulácii s trhom (zneužívanie trhu) (Ú.v. EÚ L 96, 12. 4. 2003, s. 16).

⁵ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/71/ES zo 4. novembra 2003 o prospekte, ktorý sa zverejňuje pri verejnej ponuke cenných papierov alebo ich prijatí na obchodovanie, a o zmene a doplnení smernice 2001/34/ES (Ú.v. EÚ L 345, 31. 12. 2003, s. 64).

⁶ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/25/ES z 21. apríla 2004 o ponukách na prevzatie (Ú.v. EÚ L 142, 30. 4. 2004, s. 12).

⁷ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/39/ES z 21. apríla 2004 o trhoch s finančnými nástrojmi, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice Rady 85/611/EHS a 93/6/EHS a smernica Európskeho parlamentu a Rady 2000/12/ES a ktorou sa zrušuje smernica Rady 93/22/EHS (Ú.v. EÚ L 145, 30. 4. 2004, s. 1).

ECB víta skutočnosť, že nezávislosť, dôveryhodnosť a skúsenosti NBS sa považovali za rozhodujúce dôvody pre návrh vlády Slovenskej republiky poveriť NBS touto úlohou.

8. Podľa článku 14.4 Štatútu Európskeho systému centrálnych bánk a Európskej centrálnej banky môžu národné centrálné banky vykonávať aj iné funkcie ako tie, ktoré sú uvedené v štatúte, pokiaľ Rada guvernérov ECB dvojtretinovou väčšinou odovzdaných hlasov nerozhodne, že ide o zasahovanie do cieľov a úloh Európskeho systému centrálnych bánk (ESCB). Takéto funkcie vykonávajú národné centrálné banky na vlastnú zodpovednosť a na vlastný účet a nepokladajú sa za súčasť funkcií ESCB.
9. Bez toho, aby boli dotknuté právomoci Rady guvernérov konať podľa článku 14.4 štatútu, ECB sa domnieva, že navrhované rozšírenie úloh NBS v oblasti dohľadu je zlučiteľné s jej úlohami súvisiacimi s ESCB. ECB najmä víta skutočnosť, že NBS bude poverená výkonom dohľadu nad obozretným podnikaním všetkých finančných sprostredkovateľov. Navrhovaný inštitucionálny rámec pre dohľad nad obozretným podnikaním je schopný vysporiadať sa s narastajúcim vzájomným prepojením medzi jednotlivými sektormi v rámci finančného systému. V skutočnosti sa povaha a rozsah rizík vo finančnom sektore zväčšujú z dôvodu úzkych väzieb medzi úverovými inštitúciami, poisťovňami, investičnými spoločnosťami a dôchodkovými fondmi. Tradičné hranice medzi bankovým sektorom, sektorom cenných papierov a poisťovníctvom v rámci finančného trhu sa stále viac stierajú, ako ukazuje vznik hybridných finančných produktov, zvýšené používanie nástrojov na prevod rizík a distribučné dohody medzi týmito tromi sektormi a narastajúca úloha finančných konglomerátov⁸.
10. ECB berie na vedomie, že návrh zákona je zameraný na uznanie hlavnej úlohy, ktorú má NBS zohrávať pri zabezpečovaní stability a dôveryhodnosti finančného trhu, ako aj pri ochrane klientov. Zatiaľ čo celkové hodnotenie tejto štruktúry zo strany ECB je pozitívne, ECB uprednostňuje, aby sa v rámci právomocí v oblasti dohľadu jasne rozlišovalo medzi dvomi cieľmi: finančnou stabilitou a ochranou investorov. Návrh zákona by mal najmä jasne zdôrazniť význam: (i) bezpečnosti a zdravia finančných inštitúcií a (ii) stability celého finančného systému. Obozretnostný prístup na mikroúrovni v návrhu zákona by mohol byť spojený s obozretnostným prístupom na makroúrovni, čo by mohlo viesť k efektívnejšiemu monitorovaniu systémového rizika. Medzi dohľadom nad obozretným podnikaním jednotlivých sprostredkovateľov a hodnotením rizík pre finančný systém ako celok existuje úzky vzťah. Preto by ECB privítala, ak by návrh zákona výslovne uznal, ako je to v prípade štatútov národných centrálnych bánk ostatných členských štátov, že NBS má za úlohu prispievať k stabilite finančného sektora ako celku⁹. Zameranie sa centrálnych bánk na systémovú stabilitu znamená, že centrálné banky môžu lepšie posúdiť nielen pravdepodobnosť a potenciálny

⁸ Pozri aj odsek 5 stanoviska ECB CON/2004/16 z 11. mája 2004 na žiadosť talianskeho ministerstva hospodárstva a financií k návrhu zákona o ochrane vkladov.

⁹ Aj terajšie znenie článku 2 ods. 2 písm. d) a článku 36 ods. 1 zákona č. 566/1992 o Národnej banke Slovenska v znení neskorších predpisov odkazuje na bezpečné fungovanie bankového systému.

vplyv šokov na makroúrovni alebo výkyvov na domácich a zahraničných kapitálových trhoch, ale aj pôsobenie spoločných faktorov ovplyvňujúcich stabilitu skupín sprostredkovateľov.

11. Návrh zákona ustanovuje, že organizačný útvar NBS zriadený v súlade s organizačným poriadkom NBS a označený ako „útvar dohľadu nad finančným trhom“ (ďalej len „útvar dohľadu“), bude vykonávať dohľad na mieste a dohľad na diaľku a spravidla bude konať ako rozhodovací orgán prvého stupňa. Útvar dohľadu bude vykonávať svoje úlohy v rámci riadiacej pôsobnosti viceguvernéra NBS, ktorý bude prijímať aj rozhodnutia útvaru dohľadu. V § 2 ods. 10 návrhu zákona sa výslovne stanovuje, že útvar dohľadu pri výkone dohľadu nad dohliadanými subjektami postupuje „samostatne, nezávisle a nestranne v súlade s návrhom zákona a osobitnými zákonmi“. Banková rada NBS (ďalej len „banková rada“) rozhoduje o rozklade proti prvostupňovému rozhodnutiu útvaru dohľadu. Útvar dohľadu bude viazaný rozhodnutiami bankovej rady a ďalej rozhodnutiami súdu vydanými pri preskúmvaní zákonnosti právoplatných rozhodnutí v správnom súdnictve.
12. ECB preskúmala ustanovenia návrhu zákona týkajúce sa útvaru dohľadu najmä z pohľadu predchádzania nejednoznačnosti, pokiaľ ide o rozdelenie zodpovedností za dohľad. ECB si je vedomá, že návrhom zákona sa nezriaďuje orgán zodpovedný za dohľad, ktorý by v rámci NBS fungoval autonómne. Namiesto toho je cieľom poveriť samotnú NBS ako príslušný orgán, ktorý je priamo a v plnom rozsahu zodpovedný za dohľad nad celým finančným sektorom v Slovenskej republike. Tento prístup predpokladá, že banková rada je v konečnom dôsledku zodpovedná za dohľad. Vnútorňa štruktúra riadenia NBS by preto mala vhodne odrážať skutočnosť, že výkon úloh v oblasti dohľadu je pod konečnou kontrolou bankovej rady. Nejednoznačnosť v tomto smere by mohla narušiť inštitucionálnu a finančnú nezávislosť NBS, ako aj jej povesť.
13. ECB chápe na základe vysvetlení uvedených v sprievodných dokumentoch k návrhu zákona a vysvetlení poskytnutých samotnou NBS, že návrh zákona spolu so zákonom č. 566/1992 Zb. o Národnej banke Slovenska v znení neskorších predpisov zabezpečuje, že banková rada bude mať právomoc vydávať všeobecné pokyny pre výkon úloh v oblasti dohľadu útvarom dohľadu, ako aj pre akýkoľvek iný útvar NBS. ECB si je takisto vedomá, že banková rada bude mať v prípade potreby prístup ku všetkým informáciám o finančnej situácii dohliadaných subjektov a dohliadaných transakciách na kapitálových trhoch. Návrh zákona okrem toho výslovne stanovuje, že banková rada môže vydávať upozornenia útvaru dohľadu, ak tento nezačne konať, hoci je na to povinný, alebo neprijme rozhodnutie v zákonom stanovenej lehote. Ak útvar dohľadu neprijme rozhodnutie v súlade s takýmto upozornením, banková rada môže určiť iný organizačný útvar NBS, aby prijal príslušné rozhodnutie.
14. ECB sa domnieva, že navrhovaný systém upozorňovania spojený s možnosťou preniesť rozhodovaciu právomoc z útvaru dohľadu na iný organizačný útvar NBS nezodpovedá poprednej úlohe, ktorú by mala banková rada zohrávať v niektorých situáciách, najmä v krízových situáciách ohrozujúcich stabilitu finančného systému. Navrhovaný systém by sa mohol ukázať ako príliš ťažkopádny v takých situáciách, keď sa niekedy dôležité rozhodnutia musia prijať veľmi rýchlo.

Banková rada musí mať postavenie, ktoré jej umožní zvládať takéto situácie efektívne a účinne. ECB preto odporúča, aby sa v návrhu zákona objasnilo, že banková rada bude mať plnú právomoc zasahovať, v prípade potreby priamo, do rozhodovacieho procesu týkajúceho sa výkonu úloh NBS v oblasti dohľadu.

15. ECB preskúmala aj možný vplyv navrhovanej reformy na finančnú situáciu NBS. V tomto ohľade ECB berie na vedomie, že NBS už nebude v plnom rozsahu financovať dohľad nad obozretným podnikaním bankového sektora. Po reforme sa od dohliadaných úverových inštitúcií bude požadovať, aby prispievali na náklady dohľadu v súlade s ustanoveniami vyhlášky NBS prijatej so súhlasom Ministerstva financií SR. ECB takisto berie na vedomie, že dohľad nad sektorom poisťovníctva a kapitálovým trhom bol doteraz v plnom rozsahu financovaný účastníkmi trhu a že tento systém financovania sa zachová aj po reforme. ECB záverom poznamenáva, že Slovenská republika je zodpovedná za všetky možné nároky, ktoré vzniknú z dôvodu škôd spôsobených činnosťou ÚFT pri výkone jeho úloh v oblasti dohľadu¹⁰.
16. ECB by ocenila, ak by jej boli na informačné účely poskytnuté: (i) všetky navrhované zmeny a doplnenia návrhu zákona súvisiace s otázkami, ktoré sú predmetom tohto stanoviska, a (ii) podrobný opis navrhovanej organizačnej schémy a rozdelenia právomocí v oblasti dohľadu k 1. januáru 2006, a to ako v rámci útvaru dohľadu, tak aj v rámci NBS ako celku.
17. Toto stanovisko sa uverejní na internetovej stránke ECB.

Vo Frankfurte nad Mohanom 22. septembra 2004.

[podpis]

Prezident ECB

Jean-Claude TRICHET

¹⁰ Podľa článku 4 ods. 1 písm. c) zákona č. 514/2003 Z.z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov.