

**STANOVISKO EURÓPSKEJ CENTRÁLNEJ BANKY**

z 21. januára 2015

k úlohe Národnej banky Slovenska pri riešení krízových situácií na finančnom trhu

(CON/2015/3)

Úvod a právny základ

Európska centrálna banka (ECB) prijala 29. októbra 2014 žiadosť Ministerstva financií Slovenskej republiky o stanovisko k návrhu zákona o riešení krízových situácií na finančnom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „návrh zákona“).

Právomoc ECB vydať stanovisko je založená na článkoch 127 ods. 4 a 282 ods. 5 Zmluvy o fungovaní Európskej Únie a článku 2 ods. 1 tretej a šiestej zarážke rozhodnutia Rady 98/415/ES¹, nakoľko sa návrh zákona týka národnej centrálnej banky (NCB) a pravidiel platných pre finančné inštitúcie, ktoré materiálne ovplyvňujú stabilitu finančných inštitúcií a trhy. V súlade s článkom 17.5 prvou vetou rokovacieho poriadku Európskej centrálnej banky Rada guvernérov prijala toto stanovisko.

1. Účel návrhu zákona

Účelom návrhu zákona je transponovať do slovenského právneho poriadku smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2014/59/EÚ² (ďalej len „BRRD“). V tejto súvislosti sa má Národná banka Slovenska (NBS) poveriť novými úlohami.

Návrhom zákona sa zriaďuje orgán pre riešenie krízových situácií s názvom Rada pre riešenie krízových situácií (ďalej len „rada“). Vo veciach, ktoré patria do jej pôsobnosti, bude rada oprávnená vykonávať dohľad v súlade so zákonom č. 747/2004 Z.z. o dohľade nad finančným trhom a bude zodpovedná za jeho výkon.³ Rada bude mať právnu subjektivitu a bude zložená z deviatich členov. Medzi štyroch členov, ktorých vymenúva guvernér NBS, bude patriť člen bankovej rady NBS, vedúci nového útvaru a dvaja ďalší vedúci zamestnanci NBS. Minister financií vymenuje štyroch ďalších členov spomedzi vedúcich zamestnancov ministerstva financií (ďalej len „ministerstvo“), pričom aspoň jeden z nich bude vo funkcii štátneho tajomníka ministerstva. Deviatym členom bude riaditeľ Agentúry pre riadenie dlhu a likvidity. Členom rady nemôže byť osoba, ktorá priamo rozhoduje o postupe pri výkone dohľadu⁴.

V rámci NBS sa vytvorí nový organizačný útvar (ďalej len „nový útvar“), ktorý bude vykonávať úlohy potrebné na odborné, organizačné zabezpečovanie výkonu pôsobnosti a právomocí rady. Nový útvar

¹ Rozhodnutie Rady 98/415/ES z 29. júna 1998 o poradení sa s Európskou centrálnou bankou vnútroštátnymi orgánmi ohľadom návrhu právnych predpisov (Mimoriadne vydanie Ú.v. EÚ, kapitola 1/zv. 1, s. 446).

² Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/59/EÚ z 15. mája 2014, ktorou sa stanovuje rámec pre ozdravenie a riešenie krízových situácií úverových inštitúcií a investičných spoločností a ktorou sa mení smernica Rady 82/891/EHS a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EÚ, 2012/30/EÚ a 2013/36/EÚ a nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1093/2010 a (EÚ) č. 648/2012 (Ú. v. EÚ L 173, 12.6.2014, s. 190).

³ Článok I §5 ods. 7 návrhu zákona.

⁴ § 5 ods. 2 zákona č. 747/2004 Z.z.

zabezpečí, aby sa úlohy Rady vykonávali nezávisle od ostatných úloh NBS. Zamestnanci nového útvaru NBS sa nebudú môcť podieľať na výkone dohľadu nad subjektmi, na ktoré sa vzťahuje návrh zákona, okrem prípadu, ak vec patrí do pôsobnosti Rady.

Všetky náklady súvisiace s činnosťou Rady znáša NBS⁵. Členom rady nepatrí za výkon funkcie v rade odmena ani nárok na úhradu iných výdavkov⁶. ECB predpokladá, že výdavky členov rady, ktorých menuje guvernér, bude znášať NBS.

Subjekty, na ktoré sa vzťahuje návrh zákona, budú povinné platiť *ex ante* ročné príspevky do Národného fondu pre riešenie krízových situácií (ďalej len „fond pre riešenie krízových situácií“) spravovaného Fondom ochrany vkladov (FOV). Peňažné prostriedky fondu pre riešenie krízových situácií budú uložené na osobitnom účte v NBS, oddelene od iných prostriedkov a majetku FOV.

2. Úloha NBS

- 2.1 Podľa zásady finančnej nezávislosti musí mať NCB dostatok prostriedkov nielen na výkon svojich úloh súvisiacich s ESCB, ale aj na plnenie svojich vnútroštátnych úloh, t. j. na financovanie svojej administratívy a vlastných činností⁷. Finančná nezávislosť zahŕňa aj požiadavku, aby mala NCB vždy dostačujúci objem kapitálu⁸. V predchádzajúcich stanoviskách ECB sa uvádza, že pridelenie konkrétnych úloh národným centrálnym bankám, ktoré nesúvisia s ESCB, by malo byť sprevádzané priradením primeraných ľudských a finančných zdrojov, ktoré umožnia, aby sa tieto úlohy vykonávali spôsobom, ktorý neovplyvní prevádzkovú kapacitu národných centrálnych bánk na výkon úloh súvisiacich s ESCB⁹. Okrem toho, ak sa zástupcovia NBS stávajú členmi kolektívnych orgánov dohľadu s rozhodovacou právomocou alebo iných orgánov, je potrebné venovať náležitú pozornosť zárukám osobnej nezávislosti členov orgánov NCB s rozhodovacou právomocou. Tieto poznámky platia aj vo vzťahu k úlohe NBS podľa návrhu zákona.
- 2.2 Okrem toho, vzhľadom na to, že osobitný organizačný útvar, ktorý podporuje výkon úloh rady, je súčasťou NBS, je dôležité zabezpečiť, aby rozhodnutia prijímané radou neohrozovali financie NBS ako celku. V tejto súvislosti si ECB všíma, že rada bude mať právnu subjektivitu a domnieva sa, že rada bude niesť zodpovednosť za výkon svojich úloh¹⁰. Odporúča sa, aby sa táto skutočnosť v návrhu zákona objasnila a uviedla výslovne.¹¹
- 2.3 ECB ďalej zdôrazňuje, že je dôležité zachovávať súlad so zákazom menového financovania uvedeným v článku 123 ods. 1 zmluvy. Nová úloha, ktorou sa podľa návrhu zákona poveruje NBS, nie je úlohou súvisiacou s ESCB a ani tradičnou úlohou centrálnej banky. Táto úloha je skôr spojená s úlohou vlády, t.j. s úlohou riešiť krízové situácie na finančnom trhu. Ak sa má NBS

⁵ Osobitná časť dôvodovej správy k návrhu zákona, druhá časť, § 3 až 5.

⁶ Článok I § 4 ods. 4.

⁷ Pozri Konvergenčnú správu ECB z júna 2014, s. 25.

⁸ Pozri Konvergenčnú správu ECB z júna 2014, s. 25.

⁹ Pozri napr. odsek 3 stanoviska CON/2007/8, odsek 3.3 stanoviska CON/2011/7 a odsek 9 stanoviska CON/2011/84.

¹⁰ Článok I § 5 ods. 4 návrhu zákona v spojení s § 43 ods. 1 zákona č. 747/2004 Z.z.

¹¹ ECB má za to, že táto pripomienka bola zohľadnená v § 99 ods. 2 schválenej verzii návrhu zákona.

poveriť takouto úlohou, je potrebné, aby jej boli vopred poskytnuté prostriedky na výkon danej úlohy v primeranej výške, aby sa tak zabezpečil súlad so zákazom menového financovania¹².

3. Financovanie fondu pre riešenie krízových situácií

Podľa článku I § 93 ods. 8 návrhu zákona, rada môže okrem iného požiadať NBS o poskytnutie úveru v prospech fondu na riešenie krízových situácií. Keďže však riešenie krízových situácií na finančnom trhu nie je úlohou súvisiacou s ESCB a ani tradičnou úlohou centrálnej banky. Podľa BRRD by mali náklady na riešenie krízových situácií znášať predovšetkým akcionári a veritelia, a pokiaľ tieto finančné prostriedky nepostačujú, aj mechanizmy financovania. V súlade so zákazom menového financovania nemôžu národné centrálné banky financovať tieto mechanizmy financovania¹³ a dopĺňať fond pre riešenie krízových situácií prostredníctvom poskytovania úverov. Preto toto ustanovenie návrhu zákona nie je v súlade so zákazom menového financovania¹⁴ a malo by sa vypustiť.

4. Vzťah medzi príspevkami do fondu na riešenie krízových situácií a výnosmi z bankového odvodu

4.1 ECB v minulosti vydala stanoviská k navrhovanej legislatíve, ktorou sa na Slovensku zavádzal bankový odvod, výnosy z ktorého sú vedené na osobitnom mimorozpočtovom účte, a sú určené na krytie náklady spojené s riešením finančných kríz v bankovom sektore a na ochranu stability bankového sektora na Slovensku¹⁵. ECB predpokladá, že povinnosť bánk a pobočiek zahraničných bánk platiť príspevky do fondu pre riešenie krízových situácií (ďalej len „príspevky“) nebude mať vplyv na ich povinnosť naďalej platiť bankový odvod. ECB podporuje myšlienku, že náklady spojené s riešením krízových situácií by mal znášať bankový sektor, a nie daňovníci. Nie je však jasné, aký bude vzťah medzi výnosmi z bankového odvodu a fondom pre riešenie krízových situácií na účely riešenia krízových situácií bánk. V záujme predchádzania duplicity nástrojov odporúča ECB objasniť, v ktorom štádiu procesu financovania riešenia krízových situácií sa bude používať príjem z bankového odvodu a aká bude jeho interakcia s fondom pre riešenie krízových situácií.

5. Prevádzkové oddelenie riešenia krízových situácií od úloh v oblasti dohľadu a iných úloh

5.1 Článok 3 ods. 3 druhý pododsek smernice 2014/59/EÚ vyžaduje, aby zamestnanci vykonávajúci funkcie orgánu pre riešenie krízových situácií podľa tejto smernice boli štrukturálne oddelení od zamestnancov vykonávajúcich úlohy podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ)

¹² Pozri Konvergenčnú správu ECB z júna 2014, s. 29, ako aj odsek 2.1 stanoviska CON/2011/30 a odsek 3 stanoviska CON/2013/29.

¹³ Pozri odsek 3.4 stanoviska CON/2012/99.

¹⁴ Pozri Konvergenčnú správu ECB z júna 2014, s. 28. Pozri tiež odsek 4 stanoviska CON/2011/103, odsek 4.3 stanoviska CON/2011/93, odsek 3.6 stanoviska CON/2011/39 a odsek 3.2 stanoviska CON/2008/59.

¹⁵ Stanoviská CON/2011/66 a CON/2012/53.

- č. 575/2013¹⁶ a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/36/EÚ¹⁷, respektíve vo vzťahu k iným funkciám príslušného orgánu, a aby boli súčasťou inej hierarchickej štruktúry.
- 5.2 Cieľom návrhu zákona je zaistiť nezávislosť členov rady od inštitúcií, ktoré zastupujú¹⁸. Obsahuje aj niekoľko ustanovení na zabezpečenie prevádzkovej nezávislosti nového útvaru¹⁹. Keďže útvary podporujúci radu bude súčasťou štruktúry iného subjektu, konkrétne NBS, v návrhu zákona je potrebné výslovne uviesť, ktorej hierarchickej štruktúre bude podliehať. Zároveň by mal návrh zákona rešpektovať autonómiu NBS v otázkach zamestnávania, ktorá je črtou zásady finančnej nezávislosti NCB. Okrem obmedzeného množstva ustanovení o pôsobnosti rady vo vzťahu k zamestnancom nového útvaru²⁰, ktoré sú súčasťou návrhu zákona, sa odporúča jasne rozlišovať medzi pôsobnosťou rady a bankovej rady NBS vo vzťahu k zamestnancom nového útvaru.
- 5.3 ECB napokon zdôrazňuje, že oddelenie úloh nového útvaru od funkcie NBS v oblasti dohľadu by nemalo brániť zamestnancom NBS v prístupe ku všetkým potrebným informáciám, ktoré má funkčná oblasť dohľadu k dispozícii²¹.

6. Členstvo člena bankovej rady NBS v rade

Podľa návrhu zákona bude jedným zo zástupcov NBS v rade člen bankovej rady NBS²². V návrhu zákona sa zároveň ustanovuje, že člen rady, ktorý je členom bankovej rady NBS, do ktorého riadiacej právomoci patrí dohľad nad finančným trhom, nemá hlasovanie právo²³. Konzultujúci orgán by mal objasniť, či člen bankovej rady NBS, vymenovaný za člena rady, je tým členom bankovej rady NBS, ktorý riadi dohľad nad finančným trhom, keďže by to malo vplyv na hlasovacie právo daného člena.

Toto stanovisko sa uverejní na internetovej stránke ECB.

Vo Frankfurt nad Mohanom 21. januára 2015.

[podpis]

Prezident ECB

Mario DRAGHI

16 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 575/2013 z 26. júna 2013 o prudenciálnych požiadavkách na úverové inštitúcie a investičné spoločnosti a o zmene nariadenia (EÚ) č. 648/2012 (Ú. v. EÚ L 176, 27.6.2013, s. 1).

17 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/36/EÚ o prístupe k činnosti úverových inštitúcií a prudenciálnom dohľade nad úverovými inštitúciami a investičnými spoločnosťami, o zmene smernice 2002/87/ES a o zrušení smerníc 2006/48/ES a 2006/49/ES (Ú. v. EÚ L 176, 27.6.2013, s. 338).

18 Článok I § 4 ods. 1, 2 a 5, § 5 ods. 3 a 4, § 6 ods. 3.

19 Článok I § 3 ods. 2.

20 Zamestnanci nového útvaru budú vykonávať dohľad v mene Rady (článok I § 5 ods. 4). Rada bude príslušná na zbavenie povinnosti zamestnancov nového útvaru zachovávať mlčanlivosť (článok I § 8 ods. 2).

21 Pozri odsek 3.3 stanoviska CON/2014/62.

22 Článok I § 4 ods. 1.

23 Článok I § 6 ods. 3.