



EURÓPSKA CENTRÁLNA BANKA

EUROSYSTEM

SK

ECB-PUBLIC

## STANOVISKO EURÓPSKEJ CENTRÁLNEJ BANKY

z 19. septembra 2016

k úlohe Národnej banky Slovenska pri vykazovaní odvodu poistného

(CON/2016/45)

### Úvod a právny základ

Európska centrálna banka (ECB) prijala 16. augusta 2016 žiadosť Ministerstva financií Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo financií“) o stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 39/2015 o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „návrh zákona“).

Právomoc ECB vydať stanovisko je založená na článku 127 ods. 4 a článku 282 ods. 5 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a na článku 2 ods. 1 tretia zarážka rozhodnutia Rady 98/415/ES<sup>1</sup>, keďže sa návrh zákona týka Národnej banky Slovenska (NBS). V súlade s článkom 17.5 prvá veta rokovacieho poriadku Európskej centrálnej banky Rada guvernérov prijala toto stanovisko.

### 1. Účel návrhu zákona

- 1.1 Podľa platnej právnej úpravy sú poisťovne zriadené na Slovensku a v ostatných členských štátoch a pobočky poisťovní z tretích krajín (ďalej spoločne len „poisťovne“) povinné odvieť 8 % z prijatého poistného z povinného zmluvného poistenia zodpovednosti za škodu spôsobenú prevádzkou motorového vozidla z činnosti vykonávanej na území Slovenskej republiky za predchádzajúci rok. Príslušné peňažné sumy sa musia odvieť na osobitný účet Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo vnútra“). Poisťovne sú povinné oznámiť čiastočné odvody z poistného NBS, ministerstvu financií a ministerstvu vnútra do troch pracovných dní od ich vykonania. Poisťovne sú navyše povinné predložiť NBS údaje, ktoré preukazujú položky vstupujúce do výpočtu základne pre ročný odvod z poistného. Prostriedky získané z odvodov rozdeľuje ministerstvo vnútra po prerokovaní s ministerstvom financií na úhradu určitých vopred stanovených nákladov, ako napríklad nákladov, ktoré vzniknú hasičským jednotkám, alebo nákladov, ktoré vzniknú príslušným zložkám ministerstva vnútra v súvislosti s cestnou premávkou a nehodami v cestnej doprave.
- 1.2 Návrh zákona rozširuje odvodovú povinnosť na všetky odvetvia neživotného poistenia a ustanovuje pre uskutočňovanie odvodov štvrtročnú frekvenciu. Poisťovne budú preto povinné oznamovať odvody poistného príslušným ministerstvám a NBS so štvrtročnou frekvenciou a v rovnakej frekvencii budú povinné predkladať NBS údaje, ktoré preukazujú položky vstupujúce do výpočtu základne pre odvod z poistného. Podľa návrhu zákona budú dodatočné finančné prostriedky

---

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

odvedené na účty Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky, Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky a ministerstva financií a tieto ministerstvá uvedené prostriedky použijú na vopred stanovené účely, konkrétne na obnovu a modernizáciu zdravotníckej infraštruktúry, realizáciu protipovodňových opatrení a krytie nepredvídaných výdavkov štátneho rozpočtu.

## 2. Všeobecné pripomienky

- 2.1 Návrh zákona ukladá poisťovníam novú významnú požiadavku na vykazovanie voči NBS, čím sa významne zvýši objem údajov, ktoré sa vykazujú NBS a ktoré táto spracováva. V dôsledku toho návrh zákona významne zväčšuje rozsah úlohy, ktorú v súčasnosti vykonáva NBS.
- 2.2 ECB zdôrazňuje, že v kontexte navrhovaného zverenia právomoci členovi Európskeho systému centrálnych bánk (ESCB) je potrebné posúdiť takéto zverenie právomoci vo svetle zákazu menového financovania ustanoveného v článku 123 zmluvy. ECB vytvorila nasledujúce usmernenie pozostávajúce zo všeobecných a osobitných úvah, na základe ktorého môže ECB rozhodnúť, či sa má na účely zákazu menového financovania považovať nová úloha zverená národnej centrálnej banke ESCB (ďalej len „NCB“) za úlohu centrálnej banky alebo úlohu vlády.

### 2.2.1 Všeobecné úvahy

Po prvé systematické rozdeľovanie úloh pridelených národným centrálnym bankám na úlohy centrálnej banky alebo úlohy vlády sa uplatňuje v prípade skutočne nových úloh, ktoré v minulosti neexistovali a ani netvorili integrálnu súčasť existujúcich úloh NCB. Keďže v členských štátoch EÚ existujú rôzne právne rámce, tradície centrálného bankovníctva a vnútroštátne inštitucionálne usporiadania, úlohy, ktoré NCB v súčasnosti vykonáva, nie sú predmetom preskúmania a ani sa nemení ich kategorizácia, ale môžu sa opätovne prehodnotiť pri príležitosti vecných zmien príslušnej legislatívy.

Po druhé zásada finančnej nezávislosti si vyžaduje, aby členské štáty nemohli vystaviť svoje národné centrálné banky situácii, v ktorej by nemali dostatočné finančné prostriedky na plnenie svojich úloh súvisiacich s ESCB alebo prípadne Eurosystemom.

Po tretie úlohy centrálnej banky zahŕňajú najmä úlohy, ktoré súvisia s úlohami ustanovenými v článku 127 ods. 2, 5 a 6 zmluvy.

Po štvrté nové úlohy, ktoré sa zverujú NCB, a ktoré nie sú typickými úlohami národných centrálnych bánk, alebo ktoré sa jednoznačne vykonávajú v mene a vo výlučnom záujme vlády alebo iných verejných orgánov, by sa mali považovať za úlohy vlády. V tejto súvislosti je potrebné rozlišovať medzi úlohami národných centrálnych bánk týkajúcimi sa likvidity a solventnosti. Zatiaľ čo podpora solventnosti je na účely zákazu menového financovania úlohou vlády, úlohy týkajúce sa likvidity, ktorých konečným cieľom je financovať ekonomiku, sú úlohami centrálnej banky.

### 2.2.2. Osobitné úvahy

Dôležitým kritériom, na základe ktorého sa nová úloha považuje za úlohu vlády, je preto vplyv tejto úlohy na inštitucionálnu, finančnú a personálnu nezávislosť NCB. Je potrebné zohľadniť najmä nasledujúce úvahy.

Po prvé je potrebné posúdiť, či výkon novej úlohy nevytvára neprimerane riešené konflikty záujmov vo vzťahu k existujúcim úlohám centrálnej banky a nedopĺňa nutne dané existujúce úlohy centrálnej banky. Ak dochádza ku konfliktu záujmov medzi existujúcimi a novými úlohami, mali by sa zaviesť dostatočné nápravné opatrenia, ktoré primerane takýto konflikt riešia. Doplnkový charakter novej úlohy vo vzťahu k existujúcim úlohám centrálnej banky by sa však nemal vykladať extenzívne, inak by to mohlo viesť k vzniku nekonečného radu súvisiacich úloh. Doplnkový charakter by sa mal taktiež skúmať z hľadiska financovania týchto úloh.

Po druhé je potrebné posúdiť, či nie je výkon novej úlohy bez pridelenia nových finančných prostriedkov neprimeraný finančnej a organizačnej kapacite dotknutej NCB a nemôže nepriaznivo ovplyvniť jej schopnosť riadne vykonávať existujúce úlohy centrálnej banky.

Po tretie je potrebné posúdiť, či výkon novej úlohy zapadá do inštitucionálneho usporiadania NCB vo svetle úvah o nezávislosti a zodpovednosti centrálnej banky.

Po štvrté je potrebné posúdiť, či s výkonom novej úlohy nie sú spojené podstatné finančné riziká.

Po piate je potrebné posúdiť, či členovia orgánov NCB s rozhodovacou právomocou nie sú výkonom novej úlohy vystavení neprimeraným politickým rizikám, ktoré by mohli mať vplyv aj na ich osobnú nezávislosť a najmä záruku trvania funkčného obdobia podľa článku 14.2 Štatútu Európskeho systému centrálnych bánk a Európskej centrálnej banky.

- 2.2.3 Každé konečné posúdenie úlohy zverenej NCB ako úlohy patriacej medzi úlohy centrálnej banky resp. úlohy vlády sa bude riadiť cieľom zabezpečiť konzistentné uplatňovanie zákazu menového financovania v Eurosysteme a ESCB v rozsahu, v akom sa uplatňuje na ich členov.

### 3. Konkrétne pripomienky

#### 3.1 *Zber ďalších údajov týkajúcich sa poistenia na daňové účely*

Podľa zákona č. 39/2015 o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení (ďalej len „zákon o poisťovníctve“) NBS dostáva od poisťovní údaje, ktoré preukazujú položky vstupujúce do výpočtu základu pre ročný odvod z poistného z povinného zmluvného poistenia zodpovednosti za škodu spôsobenú prevádzkou motorového vozidla<sup>2</sup>. Návrh zákona však podstatne rozširuje rozsah údajov, ktoré sa majú NBS oznamovať, a to zahrnutím všetkých odvetví neživotného poistenia, a zároveň zvyšuje frekvenciu vykazovania tým, že požaduje vykazovanie so štvrťročnou frekvenciou. Hoci ani zo zákona o poisťovníctve ani z návrhu zákona nie je jasné, ako a na aké účely má údaje spracovávať NBS, návrh zákona významne zväčšuje rozsah úlohy, ktorá bola pôvodne zverená NBS, čo by sa malo vyhodnotiť ako v rozpore so zákazom menového financovania.

#### 3.2 *Úlohy, ktoré nesúvisia so základnými úlohami centrálnej banky uvedenými v článku 127 ods. 2 a 5 zmluvy*

Zber, uchovávanie a spracovávanie údajov, ktoré preukazujú položky vstupujúce do výpočtu základne pre štvrťročný čiastkový odvod z poistného, nie sú spojené so žiadnou z úloh centrálnej

<sup>2</sup> V súvislosti s pridelením novej úlohy NBS na základe zákona o poisťovníctve nebola ECB konzultovaná.

banky uvedených v článku 127 ods. 2 a 5 zmluvy. Takéto nové úlohy navyše nedopĺňajú žiadne z existujúcich úloh NBS v oblasti dohľadu. Hoci je NBS zodpovedná za dohľad nad poisťovňami, ciele jej úloh v oblasti dohľadu sa výrazne líšia od cieľov týchto nových úloh, ktoré návrh zákona zveruje NBS. Zatiaľčo hlavným cieľom prudenciálneho dohľadu nad poisťovňami je ochrana poisníkov a príjemcov poisťných plnení<sup>3</sup>, cieľ nových úloh zverených NBS návrhom zákona je spojený s financovaním niektorých vopred stanovených výdavkov vzniknutých pri uskutočňovaní úloh vlády. Podľa názoru ECB skutočnosť, že sa takéto výdavky týkajú strát alebo negatívnych účinkov strát, ktoré by mali byť v prípade potreby kryté produktmi neživotného poistenia, ktoré ponúkajú poisťovne, nie je dostatočným dôvodom na to, aby sa tieto nové úlohy, ktoré NBS návrh zákona zveruje, považovali za úlohy dopĺňujúce úlohy NBS v oblasti dohľadu.

### 3.3 *Plnenie úloh v mene a vo výlučnom záujme vlády*

Prostriedky z čiastkových odvodov z poisťného použijú príslušné ministerstvá na konkrétne vopred stanovené účely a použijú sa ako príspevok na financovanie vládnych úloh, napr. na financovanie výdavkov hasičských jednotiek, na obnovu a modernizáciu zdravotníckej infraštruktúry, na realizáciu protipovodňových opatrení a na krytie nepredvídaných výdavkov štátneho rozpočtu. Zber, uchovávanie a spracovávanie údajov, ktoré preukazujú položky vstupujúce do výpočtu základne pre štvrtročný čiastkový odvod z poisťného, sú preto v záujme slovenskej vlády.

### 3.4 *Netypické úlohy*

V súčasnosti žiadna NCB nevykonáva úlohu, ktorá by bola porovnateľná s úlohou, ktorú zavádza návrh zákona. Úlohu ktorú návrh zákona zveruje NBS, je potrebné odlišiť od úloh, ktoré uskutočňujú iné národné centrálné banky ESCB v súvislosti s dohľadom nad poisťovňami, finančnou stabilitou alebo zberom štatistických údajov. Niektoré národné centrálné banky ESCB zbierajú údaje od poisťovní za účelom získania dostatočných informácií o ich finančnej situácii alebo za účelom vyberania poplatkov, ktoré sa používajú na financovanie úloh príslušných národných centrálnych bánk ESCB v oblasti dohľadu. Niektoré národné centrálné banky ESCB sú zapojené do postupu, pri ktorom sa vypočítavajú a ukladajú poplatkové povinnosti a príspevky finančných inštitúcií do napr. fondov ochrany vkladov, fondov na riešenie krízových situácií, fondov pre odškodnenie investorov alebo fondov poisťných náhrad. Na rozdiel od úlohy, ktorá sa návrhom zákona zveruje NBS, majú tieto úlohy doplnkový charakter vo vzťahu k mandátu národných centrálnych bánk v oblasti dohľadu, alebo sa týkajú finančnej stability. Preto možno konštatovať, že nová úloha zverená návrhom zákona je netypickou úlohou centrálného bankovníctva.

### 3.5 *Rozsah, v akom uskutočňovanie úloh predstavuje podstatnú alebo neprimeranú finančnú záťaž*

Zásada finančnej nezávislosti vyžaduje, aby mali národné centrálné banky dostatočné prostriedky nielen na uskutočňovanie svojich úloh súvisiacich s ESCB, ale aj na uskutočňovanie svojich vnútroštátnych úloh, a to tak z prevádzkového, ako aj z finančného hľadiska. Ak sú národné centrálné banky poverené špecifickými úlohami, ktoré nesúvisia s ESCB, napr. zberom údajov, ktoré preukazujú položky vstupujúce do výpočtu základne pre ročný odvod z poisťného, je potrebné pre ne vyčleniť aj dodatočné ľudské zdroje a finančné prostriedky na uskutočňovanie týchto úloh,

<sup>3</sup> Pozri § 79 ods. 2 zákona o poisťovníctve.

aby sa zabezpečilo, že budú uskutočňované spôsobom, ktorý nebude mať vplyv na prevádzkové kapacity NCB potrebné na plnenie úloh súvisiacich s ESCB<sup>4</sup>. Návrh zákona nijakým spôsobom neupravuje otázku dodatočných nákladov v dôsledku zverenia novej úlohy NBS. Návrh zákona nie je jasný v tom, ako by mala NBS s prijatými údajmi zaobchádzať a spracovávať ich. Preto je ťažké posúdiť, či je výkon novej úlohy neprimeraný finančnej alebo organizačnej kapacite NBS a či môže nepriaznivo ovplyvniť schopnosť NBS riadne vykonávať jej existujúce úlohy centrálnej banky.

### 3.6 *Rozsah, v akom uskutočňovanie úloh predstavuje podstatné finančné alebo neprimerané politické riziko*

Vzhľadom na to, že návrh zákona neobsahuje ustanovenia, ktoré by vylučovali zodpovednosť NBS za uskutočňovanie úloh podľa návrhu zákona, bola by NBS podľa slovenských zákonov o zodpovednosti štátu za škodu zodpovedná za prípadné škody. Preto by nová úloha zverená návrhom zákona NBS predstavovala ďalšie finančné riziko, ktoré by sa musela NBS na seba zobrať v súvislosti s úlohami, ktoré uskutočňuje v záujme slovenskej vlády.

### 3.7 *Záver*

ECB považuje novú úlohu, ktorú návrh zákona zveruje NBS, za úlohu vlády. Preto ECB vyjadruje všeobecné obavy z navrhovaného zverenia takejto úlohy NBS. Za účelom odstránenia obáv z porušenia zákazu menového financovania spojených s uskutočňovaním úlohy vlády by sa malo zabezpečiť, aby mala NBS dostatok finančných prostriedkov na uskutočňovanie novej úlohy bez toho, aby bola dotknutá jej schopnosť uskutočňovať svoje úlohy centrálnej banky. Preto je nevyhnutné zabezpečiť, aby boli NBS uhradené všetky dodatočné náklady, ktoré sú spojené s uskutočňovaním novej úlohy, a aby v prípade uplatnenia pravidiel o zodpovednosti štátu nemala Slovenská republika právo na regresnú náhradu voči NBS.

Toto stanovisko sa uverejní na internetovej stránke ECB.

Vo Frankfurt nad Mohanom 19. septembra 2016

[podpis]

*Prezident ECB*

Mario DRAGHI

---

<sup>4</sup> Pozri napríklad odsek 3.1.2 stanoviska CON/2016/6 a odsek 3.1.1 stanoviska CON/2016/16. Všetky stanoviská ECB sú k dispozícii na webovom sídle ECB [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).