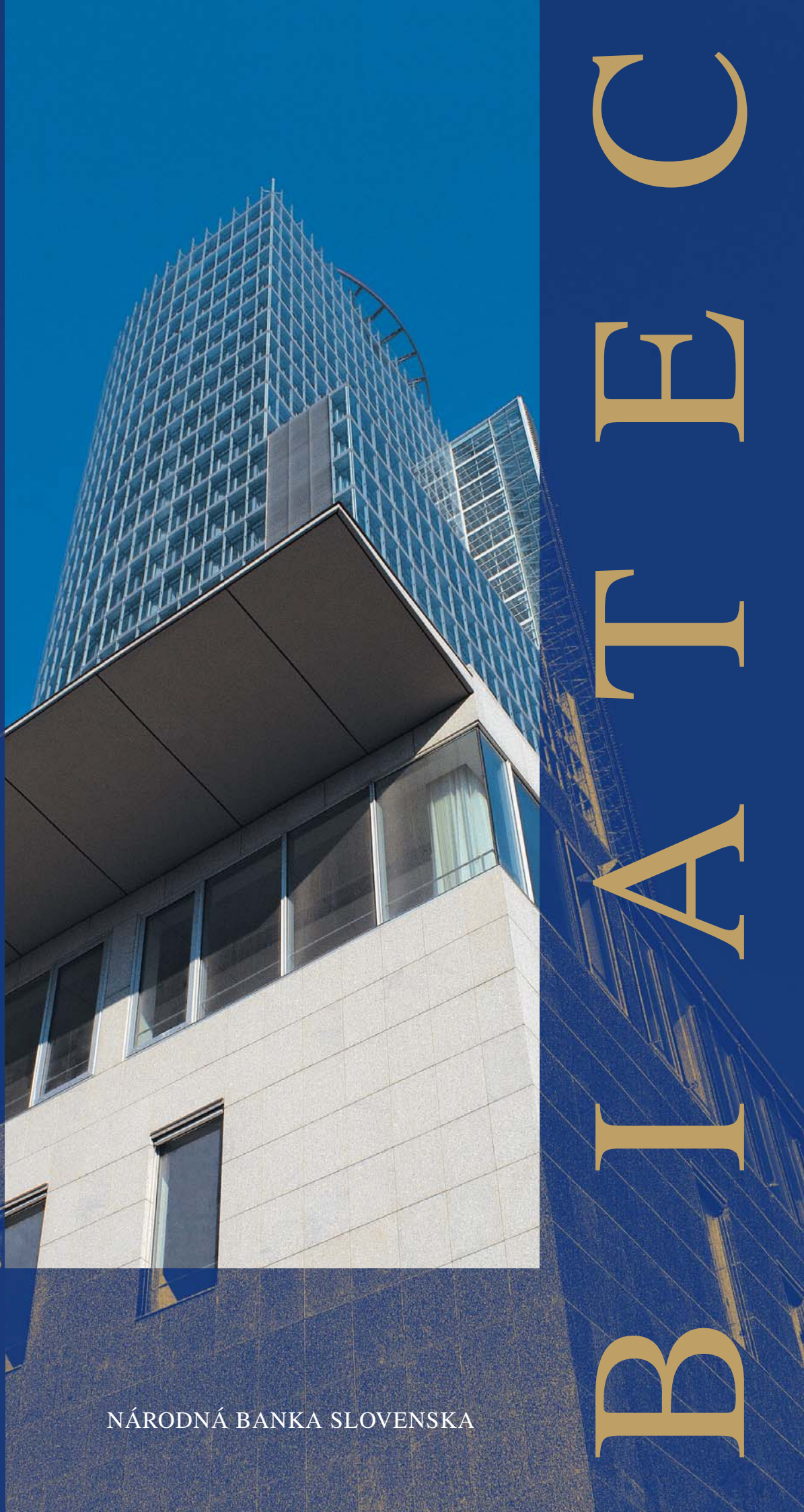


9

September 2009
Ročník 17

ODBORNÝ
BANKOVÝ
ČASOPIS



C E T A I B



NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA



Finančná kríza prináša nové výzvy pre dohľad nad finančným trhom

*Ing. Martin Barto, CSc.
viceguvernér NBS*



Milí čitatelia,
veľmi ma teší, že sme do tlače pripravili špeciali-
zované číslo mesačníka Biatec, ktoré sa venuje len
problematike dohľadu nad finančným trhom. Ten
prešiel od roku 2005 viacerými významnými zme-
nami a na obzore sa už črtajú ďalšie, s pravdepod-
obne ešte väčším dopadom.

Do konca roku 2005 Národná banka Sloven-
ska regulovala a dohliadala iba bankový sektor
v Slovenskej republike. Po skúsenostiach z ob-
dobia rokov 1999 až 2001 sa podarilo vybudovať
efektívnu a účinnú inštitúciu, ktorá na základe
rizikovo orientovaného dohľadu zásadným spô-
sobom začala prispievať k udržiavaniu finančnej
stability. Dobré skúsenosti z fungovania dohľadu
nad bankami, pokračujúci proces prelínania čin-
ností jednotlivých segmentov finančného trhu,
ako aj všeobecná snaha o zefektívnenie verejnej
správy viedli k integrácii celého dohľadu nad
finančným trhom do NBS, ktorá sa tak stala od
roku 2006 jediným dohliadacím orgánom, ako
aj orgánom, ktorý vydáva sekundárnu legislatívu
pre celý trh.

Tento krok sa ukázal ako jednoznačne prínosný.
Samotný proces zlúčenia Úradu pre finančný trh
a NBS sa udial hladko a od 1. 2. 2007 organizačná
štruktúra Útvoru dohľadu nad finančným trhom
odráža jeho jednotlivé činnosti – licencovanie, ko-
nania, metodiku a reguláciu a samotný dohľad na
mieste a na diaľku. Takáto štruktúra sa ukazuje ako
vhodná voľba pre menšie štáty s nižším počtom
dohliadaných subjektov, koniec-koncov niekoľko
mesiacov po nás si veľmi podobné usporiadanie

zvolila ČNB pre svoj útvar integrovaného dohľadu.
Takýmto spôsobom sa podarilo zjednotiť licenco-
vanie na celom trhu, ako aj vedenia konaní, čo
pomáha vytvárať rovnaké podmienky pre jednot-
livé segmenty finančného trhu. Sekundárna, no aj
primárna legislatíva, podobne smerujú k harmo-
nizácii podmienok na podnikanie na finančnom
trhu. Skúsenosti z vpred hľadacieho rizikovo
orientovaného dohľadu v bankovom sektore sa
prenášajú do poisťného sektora, ktorý stojí pred
zavedením nových pravidiel výpočtu kapitálovej
primeranosti Solvency II. Rovnako tieto skúsenos-
ti výrazne pomohli aj pri tvorbe, resp. modifikácii
pravidiel na investovanie penzijných fondov II.
a aj III. piliera. Tým, že NBS zbiera prostredníctvom
systému STATUS údaje z celého finančného trhu,
disponuje podstatne širšou databázou na účely
hodnotenia finančnej stability, vrátane stresových
testov, ako aj krízového riadenia.

V oblasti dohľadu nad jednotlivými inštitúcia-
mi došlo tiež k významným zmenám. Dohľad sa
uskutočňuje v rámci celých finančných skupín,
čo umožňuje podstatne lepšie posudzovať rizi-
ká, ktorým sú vystavené jednotlivé inštitúcie, ako
aj celá skupina. Na základe bohatých skúseností
z pravidelného monitorovania niektorých bánk
sa podarilo vytvoriť monitorovací systém pre
penzijné fondy II. piliera. Vzhľadom na zvláštne
postavenie týchto fondov bola presná informá-
cia o ich stave na začiatku finančnej krízy, pri
veľkých pohyboch trhov, nesmierne užitočná.
Navyše veľmi rýchlo bola k dispozícii informá-
cia o rozsahu angažovania sa všetkých inštitúcií

Pokračovanie na 3. strane obálky



BIATEC

Odborný bankový časopis
September 2009

Vydavateľ:

Národná banka Slovenska

Redakčná rada:

Ing. Ivan Šramko (predseda)
Mgr. Júlia Čillíková
RNDr. Pavel Ferienc
PhDr. Eva Karasová
Ing. Renáta Konečná
doc. Ing. Jozef Makúch, PhD.
Ing. Viliam Ostrožlík, MBA
Ing. Monika Siegelová
Mgr. Martin Šuster, PhD.

Redakcia:

Ing. Alica Polónyiová
tel.: 02/5787 2153, alica.polonyiova@nbs.sk
PhDr. Dagmar Krištofíková
tel.: 02/5787 2150, dagmar.kristoficova@nbs.sk

Adresa redakcie:

NBS, redakcia BIATEC
Imricha Karvaša 1, 813 25 Bratislava
fax: 02/5787 1128
Objednávky na inzerciu prijíma redakcia:
tel.: 02/5787 2150, e-mail: biatec@nbs.sk

Počet vydaní: 12-krát do roka

Cena výtlačku pre predplatiteľov: 0,70 €/21,09 Sk

Ročné predplatné: 8,36 €/251,85 Sk

Poštovné hradí predplatiteľ.

Voľný predaj: predajné miesta

Vydavateľstva ELITA v Bratislave: Klinecova 35,
Blagoevova 14 – 16, Dolnozemska cesta 1/A

Cena výtlačku vo voľnom predaji: 1,16 €/34,95 Sk

Objednávky na predplatné v SR

a do zahraničia, reklamácie, distribúcia:

VERSUS, a. s., Expedičné stredisko,
Pribinova 21, 819 46 Bratislava

tel.: 02/5728 0368, fax: 02/5728 0148

e-mail: expedicia@versusprint.sk

Termín odovzdania rukopisov: 9. 9. 2009

Dátum vydania: 21. 9. 2009

Evidenčné číslo: EV 2817/08

ISSN 1335 – 0900

Grafický návrh: Bedrich Schreiber

Typo & lito: AEPRESS, s.r.o.

Tlač: Patria I., s.r.o.

Anglický preklad vybraných článkov je
na internetovej stránke Národnej banky
Slovenska: <http://www.nbs.sk>

Všetky práva sú vyhradené. Akékoľvek
reprodukcie tohto časopisu alebo jeho časti
a iné publikovanie vrátane jeho elektronickej
formy nie sú povolené bez predchádzajúceho
písomného súhlasu vydavateľa.

DOHLAD NAD FINANČNÝM TRHOM

Vývoj dohľadu nad finančným trhom
v Národnej banke Slovenska 2
(RNDr. Pavel Ferienc, Ing. Miloš Švantner)

ICAAP a jeho implementácia na Slovensku 7
(Ing. Mária Pročková)

Metodika rizikovo orientovaného dohľadu 9
(Mgr. Slavka Eley, M.B.A.)

Kolégiá dohľadov nad bankami v Európskej únii 12
(Ing. Mária Pročková, Mgr. Slavka Eley, M.B.A.)

Medzinárodná spolupráca pri výkone dohľadu
nad finančným trhom 14
(Ing. Jana Bauchová)

Nový systém výkonu dohľadu a regulácie
nad finančným trhom podľa správy de Larosière Group 16
(Útvar dohľadu nad finančným trhom, NBS)

Výkon dohľadu na diaľku na trhu
starobného dôchodkového sporenia 24
(Mgr. Robert Lipták, Mgr. Pavol Kodaj, Mgr. Marcela Valušová)

Nová komunitárna právna úprava kolektívneho investovania 26
(Tomáš Ambra)

Zákon o finančnom sprostredkovaní
a finančnom poradenstve – nová právna úprava 29
(Ing. Peter Kubrický)

Slovenský protikrizový zákon pre bankový sektor 31
(JUDr. Peter Pénzeš, LL.M., PhD.)



Vývoj dohľadu nad finančným trhom v Národnej banke Slovenska

RNDr. Pavel Ferianc, Ing. Miloš Švantner
Národná banka Slovenska

Po rozdelení československej federácie v roku 1993 v SR na základe zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 566/1992 Zb. vznikla nová centrálna banka – Národná banka Slovenska. V rámci svojich činností vykonáva aj dohľad nad bankami a má v pôsobnosti bezpečné fungovanie a rozvoj bankového systému na Slovensku. Od založenia banky v nej pôsobil aj odbor bankového dohľadu, ktorý pozostával z dvoch oddelení – povoľovacieho oddelenia a oddelenia dohľadu a analýz. Od októbra 1993 sa pretransformoval na úsek bankového dohľadu, do ktorého patrili tri odbory (povoľovací, odbor dohľadok na mieste a odbor dohľadok na diaľku). Budovanie i činnosť úseku ovplyvňoval nielen vývoj v legislatívnej oblasti, ale aj implementácia základných princípov účinného bankového dohľadu, tzv. Bazilejských základných princípov.

Činnosť dohľadu bola v tom období veľmi zložitá. Dôvod bol predovšetkým v nedostatku skúseností, existovalo iba málo odborníkov, ktorí mali predstavu o tom, ako má bankový dohľad fungovať, nedostatočná bola aj primárna a sekundárna legislatíva. Napokon ani praktiky v štátnych, ale aj v súkromných domáciach aj zahraničných bankách a pobočkách zahraničných bánk neboli najlepšie, a to všetko bolo kombinované s ekonomickými podmienkami, ktoré priniesla so sebou rýchla a často aj divoká deetatizácia ekonomiky. Malá a veľká privatizácia priniesla so sebou politický aj ekonomický tlak na úverovanie, najmä v bankách, ktoré vlastnil štát, podobné pochybné praktiky však boli bežné aj v súkromných bankách a pobočkách zahraničných bánk.

OPATRENIA NBS

Úsek bankového dohľadu v roku 1993 reguloval obozretné podnikanie bánk podľa opatrení, ktoré vydala Štátna banka Československá (ŠBČS). Súčasne NBS v roku 1993 začala pripravovať v spolupráci s poradcami MMF nové opatrenia NBS o obozretnom podnikaní bánk.

V roku 1994 NBS zrušila opatrenia o obozretnom podnikaní bánk vydané ŠBČS a vydala vlastné opatrenia (o kapitálovej primeranosti bánk, úverovej angažovanosti bánk, pravidlách likvidity bánk a regulácii menových pozícií bánk). Nové opatrenia NBS rozšírili oblasť pôsobenia pravidiel obozretného podnikania z bánk aj na pobočky zahraničných bánk a v opatrení o kapitálovej primeranosti bánk boli spresnené niektoré odpočítateľné položky pri výpočte kapitálu. Na základe poznatkov úseku bankového dohľadu a vývoja rizík v bankovom sektore boli sprísnené kritériá o kapitálovom vybavení bánk a začiatkom roka 1994 opatrenie NBS zvýšilo požiadavku na minimálnu výšku základného imania novovznikajúcej banky,

resp. pobočky zahraničnej banky, z 300 mil. Sk na 500 mil. Sk. V tom istom roku Slovenská republika, ako jedna z prvých krajín centrálnej a východnej Európy, vydala zákon upravujúci postupy proti praniu špinavých peňazí (zákon č. 249/1994 Z. z.).

NOVELY ZÁKONA O BANKÁCH

V roku 1996 bol významnejšie novelizovaný zákon o bankách. Základnou zmenou pre činnosť bánk bola možnosť vykonávať hypotekárne obchody. Ďalšie zmeny sa týkali procesu povoľovania nových bánk a pobočiek zahraničných bánk (zavedenie dvojstupňového povoľovacieho konania). Novela zákona o bankách odrážala aj snahu centrálnej banky o väčšiu transparentnosť pri sledovaní zmien akcionárskej štruktúry existujúcich bánk (banky môžu vydať svoje akcie len vo forme zaknihovaných cenných papierov na meno a bola určená lehota, v rámci ktorej museli banky zmeniť akcie na doručiteľa na akcie na meno). Výkon bankového dohľadu bol posilnený v oblasti uplatňovania opatrení na nápravu. Novela zároveň uložila povinnosť audítorom informovať NBS o skutočnostiach, ktoré môžu ohrozovať činnosť banky. Boli vytvorené aj právne predpoklady na založenie registra úverov a záruk. Vzhľadom na nové splnomocňujúce ustanovenia v zákone o bankách boli počas roka po prvý raz od rozpadu československej federácie vydané opatrenia NBS, ktoré podrobne upravovali proces povoľovania nových bánk, pobočiek zahraničných bánk, ale aj proces udeľovania predchádzajúceho súhlasu na nadobudnutie akcií existujúcej banky, ako aj proces nadobudnutia majetkových účastí nebankového subjektu bankou a proces založenia pobočky slovenskej banky v zahraničí. Začiatkom roka bol vydaný zákon NR SR o ochrane vkladov, čím bola dotvorená úplná sústava ochrany vkladateľov na Slovensku.



Rok 1998 priniesol významnú novelizáciu zákona o bankách. Základné zmeny zohľadnili predovšetkým odporúčania z predvstupových rokovaní s OECD. Išlo najmä o:

- vypustenie kritéria ekonomickej účelnosti pri posudzovaní žiadostí o bankovú licenciu,
- zjednodušenie procesu povoľovania nových bánk a pobočiek zahraničných bánk z dvojstupňového konania na jedno konanie,
- úpravu hranice sledovania zmien v akcionárskej štruktúre existujúcich bánk v súlade s príslušnými smernicami EÚ,
- presnejšie vymedzenie pojmu „konanie v zhode“ pre uľahčenie jeho sledovania.

Na základe uvedených zmien v zákone o bankách NBS počas roka 1998 vydala nové opatrenia upravujúce proces povoľovania nových bánk, pobočiek zahraničných bánk, ale aj proces udeľovania predchádzajúceho súhlasu na nadobudnutie akcií existujúcej banky, ako aj proces nadobudnutia majetkových účastí nebankového subjektu bankou a proces založenia pobočky slovenskej banky v zahraničí.

V októbri 1999 nadobudla účinnosť ďalšia väčšia novela zákona o bankách, ktorá okrem iného:

- rozšírila rozsah bankových činností, ktoré môžu banky uskutočňovať,
- spresnila definíciu činností, ktoré môžu vykonávať len subjekty s udelenou bankovou licenciou,
- umožnila výkon hypotekárnych obchodov aj pobočkám zahraničných bánk,
- posilnila výkon bankového dohľadu, napr. tým, že umožnila pozastaviť výkon hlasovacích práv akcionárom bánk a sprísnila postup zúčtovania straty so základným imanom,
- spresnila a rozšírila splnomocňujúce ustanovenia týkajúce sa vydávania pravidiel obozretného podnikania.

REFORMA BANKOVÉHO SEKTORA

Vláda SR v rámci koncepcie rozvoja bankového sektora SR prijala široko koncipovaný program reformy bankového sektora na základe analýz vykonaných bankovým dohľadom Národnej banky Slovenska v spolupráci s Ministerstvom financií SR. Vo vývoji bankového sektora Slovenskej republiky sa už v roku 2000 začali prejavovať určité pozitívne výsledky programu reformy bankového sektora pozostávajúceho z troch hlavných oblastí:

- reštrukturalizácia a privatizácia troch najväčších štátom vlastnených bánk,
- program a stratégia postupu voči malým a stredným bankám,
- posilnenie regulácie a výkonu bankového dohľadu.

V najväčších štátom vlastnených bankách boli počas druhého polroka 1999 a prvého polroka 2000 realizované zásadné kroky na posilnenie kapitálovej vybavenosti (v objeme 18,9 mld. Sk) a zlepšenie kvality ich úverového portfólia (odsunulo sa 105 mld. Sk rizikových úverov). Banky po týchto krokoch dosiahli štandardný limit kapitálo-

vej primeranosti a podiel klasifikovaných úverov klesol pod 20 %. Týmto sa význame stabilizovalo približne 45 % aktív bankového sektora.

Ďalším krokom reformy bankového sektora súbežne s procesom reštrukturalizácie bol aj proces zmeny vlastníkov – privatizácia bánk. Počas roka sa vytvorili podmienky na vstup viacerých strategických investorov.

Stratégia postupu Bankového dohľadu Národnej banky Slovenska voči malým a stredným bankám vychádzala z finančnej analýzy situácie a vývoja v jednotlivých bankách v roku 1999, ako aj z plnenia opatrení NBS a takisto prístupu investorov týchto bánk počas roka 2000. Stratégia postupu kvantifikovala a navrhovala riešenia hromadiacich sa problémov najmä v týchto podstatných oblastiach:

- veľmi vysoký a naďalej rastúci objem klasifikovaných pohľadávok s neadekvátnym krytím opravnými položkami a rezervami,
- rast úverových strát znižujúcich kapitálové vybavenie a výkonnosť bánk,
- posudzovanie záruk a zabezpečení,
- plnenie pravidiel obozretného podnikania a zhoršujúca sa situácia v likvidite niektorých bánk.

Predprivatizačná reštrukturalizácia bankového sektora sa konala v dvoch etapách. Prvá etapa bola ukončená v decembri 1999. V rámci nej došlo ku kapitálovému posilneniu bánk v celkovej výške 18,90 mld. Sk.

V júni 2000 bola na základe rozhodnutia vlády SR ukončená druhá etapa reštrukturalizácie vybraných bánk, na základe ktorej bolo odsunutých ďalších 61,80 mld. Sk rizikových úverov.

Parlament prijal v septembri 2000 zákon o Úrade pre finančný trh. Úrad pre finančný trh zodpovedal za výkon svojej činnosti vláde SR, ktorej predkladal správy o činnosti za predchádzajúci kalendárny rok spolu s analýzou aktuálneho stavu kapitálového trhu a poisťovníctva v SR.

Najdôležitejšou udalosťou v roku 2001 bolo ukončenie reštrukturalizácie a privatizácia bánk s rozhodujúcim objemom aktív v bankovom sektore Slovenskej republiky. (Všeobecná úverová banka, Slovenská sporiteľňa, Investičná a rozvojová banka – spolu 45 % aktív).

Ozdravenie bankového sektora sa prejavilo v zlepšení štruktúry aktív, v raste kapitálovej primeranosti bankového sektora ako celku a v znížení podielu klasifikovaných úverov na celkových úveroch. Pozitívne výsledky reštrukturalizácie sa prejavili zlacnením zdrojov. Zníženie ceny zdrojov sa prejavilo aj na poklese úrovne priemerných úrokových sadzieb z vkladov a úverov. Odsun stratových úverov a ich náhrada štátnymi dlhopismi mali vplyv na uvoľnenie zdrojov viazaných na krytie nevýnosových aktív. Spolu s postupnou reštrukturalizáciou podnikovej sféry sa tým vytvára priestor na podporu ďalšieho ekonomického rastu hospodárstva SR.

Postupná privatizácia sa prejavila rastom podielu zahraničných investorov na celkovom upísanom základnom imaní bánk a trvale poskyt-



nutých finančných prostriedkoch pobočkám zahraničných bánk.

Dohľad v tomto období čelil viacerým problémom. Prvým bola nedostatočná opora v primárnej a sekundárnej legislatíve. Zákon č. 21/1992 Zb. o bankách sa ukázal byť nedostatočným nástrojom dohľadu a sekundárna legislatíva viac riešila otázky výkazníctva, prípadne limitov, riziká v nej boli spomínané iba okrajovo. Personálny problém dohľadu spočíval v tom, že nie všetci jeho pracovníci a manažéri mali dostatočné skúsenosti a vedomosti o tom, ako sa má, resp. nemá dohľad vykonávať. Určitým problémom bola nedostatočná komunikácia a vzájomná previazanosť medzi dohľadom na diaľku a dohľadom na mieste. Oba tieto spôsoby výkonu dohľadu existovali vedľa seba a vyvíjali sa do značnej miery samostatne, k čomu nepochybne prispela aj organizačná štruktúra dohľadu v tom čase. Výsledkom bolo, že analytické podklady dohľadu na diaľku boli iba v obmedzenej miere užitočné pri výkone dohľadu na mieste, kde rizikový prístup k dohľadu bol v tomto období skôr výnimka. Navyše, vzhľadom na veľké množstvo problémov bol dohľad na mieste nútený riešiť akútne problémy, systematický dohľad, založený napríklad na dohliadacom cykle sa nerobil.

VÝRAZNÉ POSILNENIE BANKOVÉHO DOHĽADU

V roku 2001 boli v legislatíve SR vykonané zásadné zmeny, ktoré výrazne posilnili postavenie bankového dohľadu. Národná rada Slovenskej republiky prijala 23. februára 2001 ústavný zákon č. 90, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. Ústavným zákonom bolo novelizované znenie článku 56 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý ustanovil nezávislé postavenie Národnej banky Slovenska so samostatnou legislatívnou iniciatívou. Národná rada Slovenskej republiky prijala 6. apríla 2001 zákon, ktorým sa novelizoval zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 566/1992 Zb. o Národnej banke Slovenska. Popri spresnení a úprave činnosti NBS tento zákon posilnil aj postavenie bankového dohľadu. Novelizácia umožnila bankovému dohľadu v § 36 a 37 nezávislý postup a rozhodovanie v prvostupňovom konaní. Presne a jednoznačne boli vymedzené jednotlivé činnosti bankového dohľadu. Prínosom novely bolo aj zosúladenie slovenskej legislatívy s právom Európskej únie.

Ďalšou právnou normou prijatou v roku 2001 bol zákon č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov z 5. októbra 2001, účinný od 1. januára 2002. Zo zákona vyplynulo posilnenie postavenia Národnej banky Slovenska pri výkone bankového dohľadu, zosúladenie slovenskej bankovej legislatívy s príslušnými smernicami Európskej únie, odporúčaniami Svetovej banky a Medzinárodného menového fondu. Zákon formuloval podmienky činnosti bánk a pobočiek zahraničných bánk, vrátane požiadaviek na obozretné podnikanie. Ďalej obsahoval legislatívny rámec vykonávania bankového dohľadu

na konsolidovanom základe a akcentoval význam tzv. *corporate governance*. Vytvoril predpoklady na rýchle uplatnenie opatrení na nápravu a podrobnejšie upravil otázky súvisiace s nútenou správou. Určil požiadavky na spoluprácu audítorov bánk s Národnou bankou Slovenska.

Na výkon bankového dohľadu majú dosah aj ďalšie právne normy prijaté v roku 2001:

- Zákon č. 118/1996 Z. z. o ochrane vkladov, ktorého cieľom bolo eliminovať riziká znevýhodnenia postavenia Fondu ochrany vkladov ako veriteľa.
- Zákon č. 328/1991 Zb. o konkurze a vyrovnaní, ako aj súvisiacej vykonávacej vyhlášky č. 493/1991 Zb., ktorými sa okrem iného posilnili právomoci schôdze konkurzných veriteľov.
- Zákon č. 566/2001 Z. z. o cenných papieroch a investičných službách.
- Zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov, ktorý zabezpečil ochranu veriteľov a iných tretích osôb v obchodnom styku, posilnil ochranu spoločníkov kapitálových spoločností pred možným zneužívaním postavenia štatutárnymi orgánmi a dozornými orgánmi kapitálových spoločností.

V roku 2001 nadobudli účinnosť novelizované opatrenia NBS o obmedzeniach pre nezabezpečené devízové pozície bánk, o kapitálovej primeranosti bánk, o pravidlách likvidity bánk a pobočiek zahraničných bánk, o uverejňovaní informácií bankami a pobočkami zahraničných bánk, o pravidlách pre obmedzenia sústreďovania majetku bánk voči iným subjektom, o predkladaní informácií bankami a pobočkami zahraničných bánk Národnej banke Slovenska.

Na základe splnomocňovacích ustanovení nového zákona o bankách vypracovala Národná banka Slovenska v prvej etape šesť návrhov opatrení a v spolupráci s Ministerstvom financií SR jednu vyhlášku, ktoré 21. decembra 2001 schválila Banková rada Národnej banky Slovenska a 1. januára 2002 nadobudli účinnosť.

NOVÉ ÚČINNÉ OPATRENIA NBS

Od 1. 1. 2002 nadobudli účinnosť povoľovacie opatrenia (o udelení bankového povolenia, o udelení bankového povolenia pre zahraničnú banku na vykonávanie bankových činností prostredníctvom jej pobočky na území SR, o registrácii zastúpenia zahraničnej banky alebo obdobnej zahraničnej finančnej inštitúcie, ktorá vykonáva bankové činnosti, o predchádzajúcom súhlase na zriadenie pobočky v zahraničí, o udelení predchádzajúceho súhlasu podľa § 28 ods. 1 zákona o bankách, o náležitostiach oznámenia potrebného na zistenie ďalších osôb, ktoré na základe vzťahu k oznamovateľovi majú k banke alebo k pobočke zahraničnej banky osobitný vzťah, vyhláška NBS a MF SR o registri hypoték a podrobnostiach o postavení a činnosti hypotekárneho správcu a jeho zástupcu). Taktiež je od 1. 1. 2002 účinné nové opatrenie, ktorým sa ustanovuje osnova rozšírenej správy audítora pre audit bánk a pobočiek zahraničných bánk.



Na základe prijatých nových opatrení, ktoré vychádzajú zo zákona č. 483/2001 Z. z. o bankách, zo smernice EÚ 2000/12/ES o zakladaní a podnikaní úverových inštitúcií, udávajúcej základný rámec na ustanovenie regulačných nástrojov bankových dohladov členských štátov EÚ, a smernice ES 93/6/EAS o kapitálovej primeranosti investičných firiem a úverových inštitúcií, sa zaviedli pravidlá bezpečnej prevádzky bánk vo vybraných druhoch bankových činností a sprísnila sa oblasť zabezpečovania informovanosti širokej verejnosti.

Počas roka 2002 boli postupne schválené a účinné opatrenia obozretného podnikania bánk.

Na základe odporúčania Svetovej banky prijala v decembri 2001 Banková rada NBS dlhodobý plán rozvoja bankového dohľadu (DPRBD). Prehľad o tom, ako sa plní, bol konzultovaný so Svetovou bankou, nakoľko monitorovanie realizácie DPRBD súviselo s posudzovaním plnenia podmienok na uvoľnenie tranží pôžičky EFSAL (*Enterprise and Financial Sector Adjustment Loan*) v roku 2003.

Predstavitelia Medzinárodného menového fondu a Svetovej banky v SR zhodnotili vo februári a v marci roku 2002 plnenie FSAP (*Financial Sector Assessment Program*). Súhrnná správa bola uverejnená v septembri 2002 a poukázala na rezervy, ktoré NBS v oblasti bankového dohľadu mala.

V rámci hodnotenia FSAP bola spracovaná analýza úrovne implementácie 25 bazilejských základných princípov efektívneho výkonu bankového dohľadu v SR.

Program, ktorý spracoval a kontroloval Medzinárodný menový fond (*Staff Monitoring Program*), bol ukončený v SR v máji 2002. Úlohy vyplývajúce z programu úsek bankového dohľadu splnil. išlo o:

- uplatňovanie proaktívneho a rizikového prístupu pri výkone bankového dohľadu,
- zvýšenie počtu pracovníkov úseku bankového dohľadu,
- uplatňovanie nového hodnotenia bánk (založeného na systéme CAMEL) pri uskutočňovaní dohľadov na mieste od začiatku roku 2002,
- prijatie nového zákona o bankách, ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2002 (zákon č. 483/2001 Z. z. o bankách),
- zavedenie novej organizačnej štruktúry úseku bankového dohľadu.

Európska komisia uskutočnila koncom mája 2002 v Slovenskej republike (v tom čase v kandidátskej krajine EÚ) hodnotenie *Peer Review*. Správa, ktorá bola spracovaná na základe tohto hodnotenia, bola veľkej miere zhodná so závermi hodnotenia FSAP. Na základe týchto odporúčaní koncom roka 2002 Úsek bankového dohľadu prijal Plán zapracovania odporúčaní (*Action Plan*). V rámci *Peer Review* bola spracovaná analýza úrovne implementácie 25 bazilejských základných princípov efektívneho výkonu bankového dohľadu v SR.

EFEKTÍVNY NÁSTROJ NA VÝKON DOHĽADU

Začiatkom roka 2002 vstúpila do platnosti nová organizačná štruktúra úseku bankového dohľadu

(ÚBD) Národnej banky Slovenska. Nevyhnutnosť zmeny organizačnej štruktúry vyplynula hlavne zo zmeny prístupu ÚBD k dohliadaciemu procesu. Dohliadacie procesy bolo potrebné postaviť na rizikovo orientovanom proaktívnom prístupe dohľadu na konsolidovanej báze. Tieto princípy, ako aj nové politiky bankového dohľadu boli rozpracované v dokumente *Stratégia bankového dohľadu* prijatom Bankovou radou NBS v máji 2002.

Úlohy vyplývajúce zo stratégie znamenali pre výkon samotného dohľadu množstvo koncepčných, organizačných aj personálnych zmien. Ich hlavným cieľom bola najmä schopnosť vykonať rizikovo orientovaný dohľad na mieste vo všetkých bankách a pobočkách zahraničných bánk počas dvojročného dohliadacieho cyklu, spracovanie manuálu postupov pri výkone dohľadu a vyhodnocovaní bánk a pobočiek, posilnenie dohľadu na mieste, zefektívnenie dohľadu na diaľku, spracovanie systému ich spolupráce a vzájomného prepojenia. Dôležitou súčasťou výkonu dohľadu bolo aj zavedenie systému spolupráce s metodickým útvarom tak, aby bolo možné veľmi rýchlo preniesť požiadavky praxe do primárnej a sekundárnej legislatívy.

Pozitívnym príkladom takejto spolupráce bolo spracovanie opatrenia č. 12/2004 o rizikách a systéme riadenia rizík. V tomto opatrení boli rozpracované kvalitatívne požiadavky na riadenie rizík takým spôsobom, že naplnili predpoklady na prechod na novú kvalitatívnu úroveň reprezentovanú v pravidlách Bazilej 2. Na druhej strane opatrenie poskytlo dohľadu efektívny nástroj na výkon dohľadu.

Bazilej 2 nie je iba nový spôsob výpočtu kapitálovej požiadavky, ale predstavuje komplexný systém zahŕňajúci identifikáciu, meranie a riadenie všetkých významných rizík, ktorým je banka vystavená, a tomu musia byť prispôsobené systémy riadenia bánk. Kapitálová požiadavka na kreditné a trhové riziko už bola zahrnutá v Bazileji 1. Trojpilierový Bazilej 2 prináša sofistikovanejšie metódy výpočtov kapitálových požiadaviek na tieto riziká, a okrem nich v prvom pilieri rieši aj kapitálovú požiadavku na operačné riziko. V druhom pilieri banka musí zobrať pri výpočte kapitálu do úvahy aj ďalšie významné riziká, ktorým je vystavená. Tretí pilier určuje rámec zverejňovania údajov o rizikách banky tak, aby klient mal čo najviac informácií pri svojom rozhodovaní. Pre dohľad je to takisto nový spôsob jeho výkonu a kladie podstatne vyššie nároky na jeho kvalitu, personálne a technické vybavenie. Okrem toho zavádza nepretržitú medzinárodnú spoluprácu s dohľadmi iných krajín, a to od veľmi podrobnej technickej úrovne až po zosúladenie právnych postupov pri schvaľovaní pokročilých metód výpočtu kapitálových požiadaviek.

V období medzi začiatkom roka 2002 do konca roka 2006 uskutočnil dohľad 68 dohľadov na mieste a realizoval 2 kompletne dohliadacie cykly. Bol spracovaný manuál dohliadacích procedúr, súčasne s tým sa preškolili pracovníci dohľadu a zaviedol sa vzdelávací systém.



Na konci roka 2006 FSAP vykonal ďalšiu hodnotiacu misiu, ktorá hodnotila plnenie 25 bazilejských podmienok efektívneho výkonu dohľadu, už upravených na podmienky Bazileja 2. Výsledky hodnotenia ukázali zásadný pokrok vo výkone bankového dohľadu v podmienkach Slovenskej republiky a potvrdili, že bankový dohľad NBS plní na vysokej úrovni všetky dané kritériá.

NOVÝ PRÍSTUP K VÝKONU DOHĽADU

Rok 2006 bol pre dohľad finančného trhu významný aj z toho dôvodu, že došlo k organizačnému pričleneniu bývalého Úradu pre finančný trh (ďalej ÚFT) do NBS. ÚFT samotné vzniklo v roku 2000 vyčlenením z Ministerstva financií SR do samostatného dohliadacieho útvaru, ktorý bol vytvorený ako orgán dohľadu nad licencovanými subjektmi finančného trhu inými ako banky. Dôvodom integrácie bola snaha využiť skúsenosti bankového dohľadu a aplikovať jeho metódy na celý finančný trh. Od februára 2007 došlo k skutočnej integrácii dohľadu a boli realizované organizačné zmeny, ktoré mali za cieľ zabezpečiť funkčnú integráciu. V súvislosti s tým, ako aj z dôvodov implementácie rizikovo orientovaného dohľadu na celý finančný trh a nevyhnutnosti reagovať na novú situáciu, bol zvolený nový prístup k výkonu dohľadu. Predovšetkým je dohľad zameraný na skupinu subjektov trhu, ktoré sú prepojené vlastníkmi vzťahmi. Pokiaľ je vedúcim prvkom takejto skupiny napr. banka, potom súčasne s ňou sú v tom istom oddelení dohliadané aj jej dcérske alebo sesterské spoločnosti, napríklad DSS, DDS, obchodník s cennými papiermi, správcovská spoločnosť, alebo iný licencovaný subjekt finančného trhu. Takýto prístup umožňuje prirodzený pohľad na konsolidovaný celok a umožňuje mať prehľad

o finančnom vývoji a pohyboch v rámci celku, čo je mimoriadne užitočné. Vzhľadom na podstatne vyššie nároky na matematické postupy a metódy, ako aj analytické podklady potrebné na výkon dohľadu, sa modifikoval a rozdelil klasický dohľad na diaľku tak, že jedna časť sa stala súčasťou činnosti dohľadu na mieste a samotné kvantitatívne metódy zahŕňa spracovanie elektronických údajov až po analytické podklady sa spracovávajú samostatne.

Doterajšie skúsenosti ukazujú, že sa skupinový princíp výkonu dohľadu osvedčil ako veľmi efektívny, a to z viacerých aspektov. Okrem prehľadu finančnej situácie a pohybu finančných prostriedkov v rámci skupiny, čo umožňuje rýchlejšie identifikovať riziká, nezanedbateľným spôsobom šetrí aj finančné a personálne kapacity dohľadu.

Ako reakcia na finančnú a ekonomickú krízu bola v rámci EÚ spracovaná správa skupiny odborníkov de Larosiére Group, v ktorej navrhli architektúru budúceho európskeho dohľadu. V súčasnosti sa uskutočňujú diskusie, akým spôsobom bude táto vízia realizovaná a aké bude mať kompetencie. Do diskusie sa zapojilo aj Slovensko. Náš postoj možno charakterizovať heslom „rovnováha zodpovedností a právomocí“. Nech už bude výsledok akýkoľvek, pre dohľad NBS to bude znamenať operovať v podstatne náročnejšom medzinárodnom prostredí. Spolupráca a komunikácia s európskou dohliadacou agentúrou nebude suplovať bilaterálnu a multilaterálnu medzinárodnú spoluprácu, akú vykonáva dohľad dnes. Možno s určitou očkávaním, že európsky dohľad prinesie nové nároky na ľudské aj finančné kapacity. Z toho dôvodu sa bude pravdepodobne štruktúra integrovaného finančného dohľadu v NBS v strednodobom časovom horizonte rozširovať a meniť.



ICAAP a jeho implementácia na Slovensku

Ing. Mária Pročková
Národná banka Slovenska

Nová Bazilejská dohoda známa ako Bazilej II položila základy na presnejšie prístupy merania kapitálovej požiadavky bánk, prístup je známy ako Pilier I. Tento proces bol zároveň rozšírený o ďalšie dve oblasti: revízny proces dohľadu tzv. Pilier II a zverejňovanie tzv. Pilier III. V tomto materiáli sa budeme venovať implementácii Piliera II na Slovensku.

Implementácia Novej Bazilejskej dohody do smernice CRD (*Capital Requirements Directive*, 2006/48/ES) o začatí a vykonávaní činností úverových inštitúcií) a následne do národných legislatív a takisto aj ustanovenie dohľadu nad týmto procesom má jeden spoločný všeobecný cieľ, a tým je prispieť k stabilite medzinárodného finančného systému. Jeho základný zámer je zabezpečiť, aby banky mali primerane dostatočný kapitál na podporu všetkých rizík ako v ich podnikaní, tak aj v ich rozvoji, aby boli podnecované využívať lepšie techniky rizikového manažmentu v monitoringu a riadení rizík. Všeobecne kapitál nesmie byť považovaný za náhradu nedostatočnej kontroly alebo neprimeraného procesu riadenia rizík.

SYSTÉM HODNOTENIA PRIMERANOSTI KAPITÁLU

Koncept *Internal Capital Adequacy Assessment Process* – systém hodnotenia primeranosti vnútorného kapitálu, nie je absolútna novinka. Proces optimalizácie kapitálu a jeho alokácia vnútri banky je základom riadenia bánk pre ich akcionárov od vzniku bánk. Systém hodnotenia primeranosti vnútorného kapitálu bol implementovaný do našej legislatívy v zákone 483/2001 Z. z. o bankách, čím boli stanovené povinnosti ako pre banky, tak aj útvar dohľadu. Banky majú povinnosť mať vlastný systém hodnotenia primeranosti vnútorného kapitálu, ktorý považujú za primeraný na krytie rizík, ktorým sú alebo môžu byť vystavené. Banky by mali „vlastniť“, rozvíjať a riadiť svoje procesy riadenia rizík; interný proces hodnotenia kapitálovej primeranosti (ICAAP) patrí bankám. Povinnosťou orgánu dohľadu je skúmať a hodnotiť ICAAP a spoľahlivosť procesov interných systémov riadenia rizika, v rámci ktorých sa používa.

Základným cieľom procesov v rámci Piliera II je posilniť spojenie medzi rizikovým profilom banky, jej systémami riadenia a zmierňovania rizík a jej kapitálom. Banky samotné by si mali vyvinúť spoľahlivé systémy riadenia rizík, ktoré vhodným spôsobom určia, zmerajú, zoskupia a monitorujú ich riziká. Predpokladá sa, že banky majú vhodný proces hodnotenia, ktorý zahŕňa všetky kľúčové

prvky plánovania a riadenia kapitálu a vytvára primerané množstvo kapitálu na kompenzáciu týchto rizík.

APLIKÁCIA PROCESU POSÚDENIA DOHĽADOM

Výbor európskeho bankového dohľadu (CEBS) vydal v roku 2006 usmernenie o uplatňovaní revízneho procesu dohľadu podľa Piliera II – Aplikácia procesu posúdenia dohľadom v rámci druhého piliera (*Application of the Supervisory Review Process under Pillar 2*) známy ako CP03. Usmernenie je určené na podporu konvergencie postupov dohľadu a konzistentnosti prístupu, s prihliadnutím na trhové trendy a vnútroštátne postupy, s cieľom dosiahnuť zdravý a efektívny trh. Následne útvar dohľadu NBS vydal Metodické usmernenie č. 1/2007 zo dňa 5. februára 2007 k systému hodnotenia primeranosti vnútorného kapitálu bánk plne rešpektujúce požiadavky CP03.

Podľa smernice CRD sa na ICAAP vzťahovalo prechodné obdobie do konca roka 2007 podľa ktorého za splnenia niektorých podmienok banky neboli povinné preukázať zriadenie ustanovenia vo svojich vnútorných predpisoch a udržiavanie ICAAP. Dohľad ako predprípravu na zavedenie procesov ICAAP uskutočnil koncom roku 2006 úvodné stretnutia so všetkými bankami. Na týchto stretnutiach bankám útvar dohľadu NBS prezentoval očakávania vo vzťahu k procesom ICAAP a zároveň bankám oznámil, že v roku 2007 bude uskutočnené prvé „cvičné“ hodnotenie ICAAP.

V druhej polovici roku 2007 boli banky požiadané o prvú dokumentáciu a prvé vlastné prepočty. Útvar dohľadu NBS všetky získané informácie vyhodnotil a opätovne uskutočnil jednotlivé stretnutia s manažmentom bánk. Predstava o zavedení procesov ICAAP v tomto čase nebola jasná, ako v bankách, tak aj v NBS. Útvar dohľadu NBS informácie zhrnul a z ich vyhodnotenia vyplynulo niekoľko záverov, ktoré zástupcovia útvaru predstaviteľom bánk prezentovali na spoločnom stretnutí vo februári roku 2008. Dohľad v tom čase konštatoval najmä nedostatky v predloženej dokumentácii: banky nemali prijaté stratégie, senior manažment bánk nebol aktívne zapojený



do tohto procesu, proces ICAAP nebol vo väčšine chápaný ako integrovaná súčasť riadenia s prepojením na obchodné rozhodnutia.

V tejto súvislosti treba podotknúť, že ani na medzinárodnej úrovni nebol ICAAP samozrejmosťou súčasťou riadiacich procesov bankových skupín. Na medzinárodných stretnutiach regulátorov sme zistili, že útvár dohľadu NBS sa v rámci niektorých skupín ako prvý angažoval v procese ICAAP.

SPOLUPRÁCA REGULÁTOROV – TZV. KOLÉGIÁ

Rok 2008 bol v procese implementácie ICAAP špecifický aj tým, že v tomto roku sa naplno rozbehla spolupráca home-host regulátorov prostredníctvom tzv. kolégií. Prostredníctvom home regulátorov boli organizované stretnutia bankových skupín, ktoré prezentovali regulátorom celej bankovej skupiny skupinový prístup k riešeniu ICAAP. V rámci rozdelenia kompetencií medzi home a host regulátorov bolo nevyhnutné spoločné porozumenie Smernice CRD, ktorá ustanovuje primárnu právomoc za posudzovanie Piliara II pre miestne príslušného regulátora. Oproti tomu ICAAP na konsolidovanej úrovni je vykonávaný skupinou zodpovednou za konsolidovaný celok, aj hodnotenie ICAAP je vykonávané regulátorom, ktorý je zodpovedný za konsolidovaný celok. Na stretnutiach regulátorov bolo dohodnuté, že hodnotenie na individuálnej báze bude nezávislé a bude zabezpečené miestne príslušným regulátorom, pričom regulátori budú akceptovať termíny a ďalšie požiadavky regulátora konsolidovaného celku. Zosúladenie termínov, spoločná forma hodnotenia, metodológia hodnotenia sú stále otvorenou problematikou, často diskutovanou na stretnutiach regulátorov. V jednom bode však došlo k vzácnnej zhode, že proces ICAAP musí vlastniť každá jednotlivá banka na sólo základe, môže použiť skupinovú metodiku, táto metodika musí byť veľmi adresne aplikovaná na lokálne prostredie a podmienky konkrétnej banky. Manažment banky musí metodike porozumieť a vedieť vysvetliť všetky uplatnené prepočty a čísla. Pre žiadneho regulátora nie je akceptovateľný výpočet ekonomického kapitálu ako tzv. „čierna skrinka“ bez jeho podrobného vysvetlenia manažmentom banky.

Dohľad v zmysle zákona o bankách už dlhšiu dobu vykonáva pravidelné ročné hodnotenia bánk, tieto hodnotenia boli za obdobie roka 2008 rozšírené o hodnotenie procesu a výsledkov ICAAP.

S výsledkami týchto hodnotení budú oboznámené jednotlivé banky a v prípade zahraničných bankových skupín aj home regulátori, ktorí si vyžiadali hodnotenie na zostavenie celkového hodnotenia bankovej skupiny, pre tzv. konsolidovanú úroveň hodnotenia. Hodnotenia nie sú úplne ukončené, avšak už teraz je možné konštatovať, že oproti roku 2007 je úroveň dokumentácie na vyššej úrovni, viac bánk so zahraničnou majetkovou účasťou aplikuje skupinovú metodiku. Problémom zostáva jej správna aplikácia na lokálne prostredie a podmienky konkrétnej banky. Vo viacerých bankách bol senior manažment aktívne zapojený do procesu implementácie ICAAP-u, avšak test používania v mnohých prípadoch zostal len v úvodnej fáze výpočtu a jeho prepojenie na obchodné aktivity je skôr výnimka. Manažment bánk sa bude musieť naďalej zaoberať skvalitňovaním metód merania rizík, kvalitou údajov ako aj implementáciou ekonomického kapitálu do riadiacich a rozhodovacích procesov.

ICAAP AKO ÚČINNÝ NÁSTROJ RIADENIA BANKY

Na základe získaných poznatkov z medzinárodných aktivít ako aj z výsledkov spolupráce s bankami pôsobiacimi na Slovensku možno konštatovať, že postupne regulátori aj banky vnímajú potrebu riadenia kapitálu ako užitočnú, ktorá môže včas poukázať na možné nekryté riziká, resp. na nedostatok vlastných zdrojov. Včasná identifikácia možných problémov je vždy základom prevencie. Dohľad v rámci dialógu môže banku upozorniť na nekryté riziká, v rámci medzinárodných aktivít môže home regulátora požiadať o spoluprácu pri riešení problémov, za ktoré nenesie priamu zodpovednosť banka so sídlom na Slovensku. ICAAP sa postupne môže stať účinným nástrojom riadenia banky, avšak aj účinným nástrojom pre regulátorov, či už na individuálnej alebo konsolidovanej úrovni. Záverom možno konštatovať, že proces ICAAP bol na Slovensku naštartovaný správnym smerom, v súlade s medzinárodnými požiadavkami a praktikami.

Je však nutné podotknúť, že sme na začiatku a jeho plná implementácia si vyžiada ďalšie kapacity ako na strane bánk, tak aj na strane regulátorov, o čom svedčí aj návrh zmien Smernice CRD. Zmeny by mali posilniť kompetencie regulátorov práve v procese hodnotenia primeranosti kapitálu a na banky budú kladené ďalšie požiadavky aj v tejto oblasti.



Metodika rizikovo orientovaného dohľadu

Mgr. Slavka Eley, M.B.A.
Národná banka Slovenska

Metodika rizikovo orientovaného dohľadu pre dohľad nad bankami sa začala implementovať na dohliadacom odbore NBS v roku 2002 po organizačných zmenách v útvare dohľadu a po tom, ako Banková rada NBS schválila Stratégiu NBS pri výkone bankového dohľadu. Základnou charakteristikou metodiky rizikovo orientovaného dohľadu je vyhodnotenie rizikového profilu banky, z ktorého je odvodené plánovanie, zameranie a frekvencia vykonávaného dohľadu.

V metodike používanej dohliadacím odborom sa používajú dve základné hodnotenia rizikového profilu banky, a to ohodnotenie rizík použitím matice rizík a ratingové hodnotenie CAMEL.

MATICA RIZÍK

Matica rizík obsahuje šesť hlavných rizík, pričom hodnotenie každého rizika zahŕňa hodnotenie miery rizika a systému riadenia tohto rizika. Hodnotené riziká sú:

- kreditné riziko,
- trhové riziko,
- riziko likvidity,
- operačné riziko,
- strategické riziko,
- reputačné riziko.

Jednotlivému riziku je priradené číselné hodnotenie od 1 do 5 samostatne za mieru rizika a samostatne za systém riadenia daného rizika. Každému riziku sa tiež priradí predpokladaný trend vývoja (negatívny, pozitívny, stabilný). Širším rámcom pre hodnotenie každej inštitúcie je hodnotenie zavedenej organizácie a riadenia, ako aj vnútorného riadiaceho a kontrolného systému banky. Komplexné hodnotenie rizikového profilu banky sa zostavuje raz za rok v rámci ročného hodnotenia banky.

CAMEL RATING

Ratingové hodnotenie CAMEL zahŕňa hodnotenie kapitálu, aktív, manažmentu, výnosov, likvidity a senzitivity banky. Každý hodnotenej oblasti je priradené výsledné číselné hodnotenie od 1 do 5 a tiež predpokladaný trend vývoja (negatívny, pozitívny, stabilný). Pre každú hodnotenú oblasť okrem manažmentu sú stanovené číselné ukazovatele. Každému ukazovateľu sú priradené intervaly hodnôt na hodnotenie ratingom od 1 do 5 a váha ukazovateľa. Manažment je hodnotený najmä na základe poznatkov z dohľadu na mieste, ale do úvahy sú vzaté aj komunikácia a spolupráca s bankou v rámci dohľadu na diaľku a poznatky z rokovaní s manažmentom banky počas hodnoteného obdobia. Ratingové hodnotenie CAMEL sa v plnom rozsahu robí spravidla raz roč-

ne v rámci ročného hodnotenia banky a vychádza z poznatkov dohľadu na diaľku aj dohľadu na mieste.

DOHLIADACÍ CYKLUS

Na základe výsledkov ročného hodnotenia banky a priradeného ratingu je pre každú banku stanovený dohliadací cyklus, teda stanovené obdobie kedy treba vykonať v danej banke dohľad na mieste. Štandardná dĺžka dohliadacieho cyklu je 24 mesiacov. Táto doba sa skracuje v prípade ratingového hodnotenia 3 na 12 mesiacov a v prípade ratingového hodnotenia 4 až na 6 mesiacov. Ratingové hodnotenie 5 znamená osobitný režim pre banku.

Súčasťou rizikovo orientovaného prístupu je tiež aplikácia princípu proporcionality, teda pri zameraní a frekvencii výkonu dohľadu sa zohľadňujú veľkosť banky, rozsah a zložitosť vykonávaných činností a významnosť banky pre stabilitu finančného sektora.

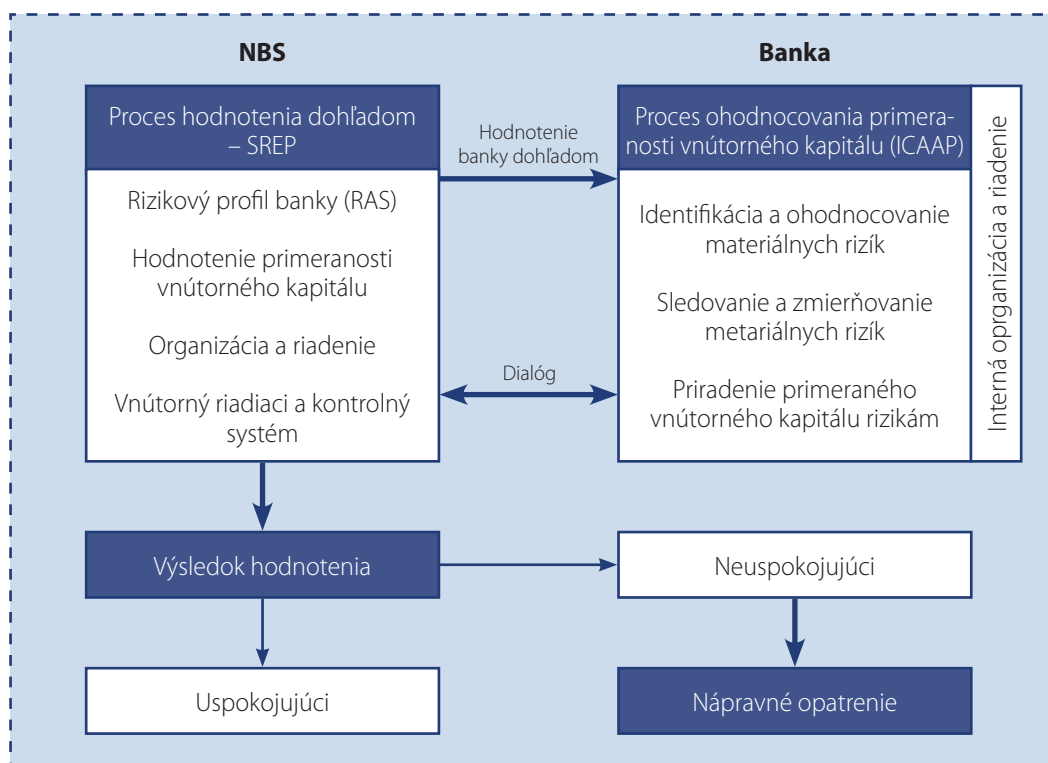
DOHLAD NA DIAĽKU A DOHLAD NA MIESTE

Ratingové hodnotenie a matica rizík sú až na vrchole pyramídy zloženej z činností vykonávaných pri výkone dohľadu. Základnými zložkami výkonu dohľadu sú dohľad na diaľku a dohľad na mieste. Ďalšou vrstvou je spolupráca s audítorom banky a spolupráca s útvaram vnútorného auditu banky.

Dohľad na diaľku zodpovedá za zber a spracovanie údajov o bankách (výkazy, hlásenia, správy audítora a interného audítora, korešpondencia s bankou, iné dostupné informácie) a ich analýzu tak, aby bolo možné ohodnotiť finančnú situáciu banky a včas reagovať na negatívny vývoj. Dohľad na diaľku poskytuje informácie o banke dohľadu na mieste a dáva podnety na preverenie na základe získaných a spracovaných informácií o banke. Základom pre finančnú analýzu a analýzu významných zmien je súbor sledovaných hodnôt a sledovaných ukazovateľov. Z tohto súboru sledovaných hodnôt sú definované výstupy pre hodnotenie banky.



Schéma 1 Proces hodnotenia dohľadom



Zdroj: NBS.

Dohľad na mieste predstavuje preverenie činností a procesov priamo v dohliadanom subjekte. Na výkon dohľadu na mieste sa zostavuje plán dohľadu na základe hodnotenia rizikového profilu jednotlivých bánk, ďalších dostupných informácií a podľa stanoveného dohľadacieho cyklu pre jednotlivé banky.

V bankách sa vykonávajú 3 základné typy dohľadov:

- komplexný dohľad,
- tematický dohľad,
- dosledovací dohľad.

Komplexný dohľad zahŕňa hodnotenie všetkých hlavných činností banky a po ňom je možné vyhodnotiť celkový rizikový profil banky.

Tematický dohľad sa zameriava na vybrané činnosti banky, alebo hodnotenie vybraného rizika.

Dosledovací dohľad sa zameriava na vyhodnotenie plnenia opatrení prijatých bankou na základe komplexného alebo tematického dohľadu. Na základe charakteru a závažnosti zistení navrhuje dohľad na mieste ďalší postup voči danej banke, najmä návrhy na konanie voči banke vo veci nápravy zistených nedostatkov alebo zmenu dohľadacieho cyklu.

PROCEDÚRY PRE VÝKON DOHĽADU

Na hodnotenie banky dohľadom na diaľku a dohľadom na mieste dohľadací odbor spracoval aj interné procedúry, ktoré popisujú pravidlá a postupy dohľadu na hodnotenie jednotlivých činností a rizík bánk. Procedúry spravidla obsahujú textovú časť a hodnotiaci list pre preverovanú ob-

lasť, v ktorom sú nastavené hodnotiace kritériá na ohodnotenie miery rizika alebo systému riadenia rizika. Procedúry sú pomôckou na výkon dohľadu, umožňujú štandardizáciu výkonu dohľadu, ako aj technickú podporu na spracovanie výsledného hodnotenia rizikového profilu banky. Spracovanie procedúr bol popri výkone dohľadu náročný proces a dnes predstavuje rozsah viac ako 500 strán.

METODIKA VÝKONU DOHĽADU PO ZAVEDENÍ PRAVIDIEL BAZILEJ II

Nový rámec regulácie kapitálovej primeranosti sa podľa Novej bazilejskej dohody o kapitáli z roku 2004 skladá z troch častí, tzv. pilierov. Prvý pilier upravuje minimálne kapitálové požiadavky na pokrytie kreditného rizika, trhového rizika a operačného rizika. Druhý pilier je zameraný na preverenie a monitorovanie kapitálovej primeranosti orgánmi dohľadu. Tretí pilier rieši problematiku trhovej disciplíny a zverejňovanie informácií o banke tak, aby bolo možné porovnávať kapitálovú primeranosť medzi jednotlivými inštitúciami.

Požiadavky vyplývajúce z prvého a tretieho piliera sú podrobnejšie rozpracované v legislatívnom rámci tvorenom zákonom o bankách a naň nadväzujúcimi opatreniami Národnej banky Slovenska.

Druhý pilier je zameraný na proces výkonu dohľadu. Cieľom druhého piliera je zabezpečiť, aby banky uplatňovali správny proces riadenia rizík, pričom zavádza nový pohľad na vyhodnocovanie dostatočnosti kapitálu banky. Banka je povinná priebežne hodnotiť a udržiavať vnútorný kapitál,



ktorý považuje za primeraný na krytie rizík, voči ktorým je alebo by mohla byť vystavená. Základným cieľom procesov v druhom pilieri je zlepšiť spojenie medzi rizikovým profilom banky, systémom riadenia banky, zmierňovania rizika banky a jej kapitálom.

Metodika rizikovo orientovaného dohľadu (zavádzaná postupne od roku 2002 až do roku 2006) sa ukázala ako plne kompatibilná s požiadavkami na proces dohľadu vyplývajúci z nového rámca regulácie kapitálovej primeranosti. Metodika výkonu dohľadu tak bola v roku 2007 doplnená len o dodatočné činnosti súvisiace s implementáciou druhého piliera.

Proces hodnotenia dohľadom v zmysle pravidiel Bazilej II znázorňuje schéma 1 (na predchádzajúcej strane).

ÚČINNÝ NÁSTROJ VÝKONU DOHĽADU

Návrh a zavedenie novej metodiky výkonu dohľadu vrátane spracovania procedúr na hodnotenie bánk bol dlhý a náročný proces. Metodika rizikovo orientovaného dohľadu a jej implementácia do procesu výkonu dohľadu nad bankami sa však ukázala ako účinný nástroj výkonu dohľadu, ktorý napomáha včas identifikovať problémy v bankách a včas reagovať na identifikované problémy. Rizikovo orientovaný dohľad tiež znamená zavedenie systematického výkonu dohľadu. Po úplnej integrácii dohľadu v roku 2007 sa koncept rizikovo orientovaného dohľadu postupne zavádza aj do ďalších sektorov finančného trhu.



Kolégiá dohľadov nad bankami v Európskej únii

Ing. Mária Pročková, Mgr. Slavka Eley, M.B.A.
Národná banka Slovenska

Kolégiá dohľadov (Colleges of Supervisors) sú trvalo vytvorené štruktúry na spoluprácu a koordináciu medzi dohliadacími inštitúciami zodpovednými za dohľad nad jednotlivými časťami cezhranične pôsobiacich skupín (bankových, poisťovacích, finančných konglomerátov), a to predovšetkým veľkých skupín.

1 www.c-ebs.org.

VZNIK A CIEĽ KOLÉGIÍ DOHĽADOV

Základ pre vytvorenie kolégií dohľadov na výkon dohľadu nad cezhranične pôsobiacimi bankami v EÚ dala Smernica 2006/48/ES o začatí a vykonávaní činností úverových inštitúcií (známa tiež ako *Capital Requirements Directive – CRD*), ktorá stanovila kompetencie a rámec spolupráce dohľadov členských štátov EÚ, najmä cez ustanovenia článkov 129, 131 a 132.

V zmysle platného znenia CRD sú možné dva modely rozdelenia kompetencií pri výkone dohľadu nad bankami v krajinách EÚ:

1. Banka so sídlom v štáte EÚ má pobočku v inom členskom štáte:

- výkon dohľadu nad pobočkami bánk vykonáva orgán dohľadu toho členského štátu, v ktorom má banka sídlo (tzv. domovský dohľad),
- dohľad nad likviditou pobočky vykonáva členský orgán dohľadu štátu, v ktorom pôsobí pobočka (tzv. hostiteľský dohľad),
- orgány dohľadov jednotlivých členských štátov sú povinné spolupracovať a vymieňať si informácie potrebné pre výkon dohľadu.

2. Banka so sídlom v štáte EÚ (tzv. zahraničná materská spoločnosť) má dcérsku spoločnosť – banku v inom členskom štáte:

- výkon dohľadu na individuálnom základe nad materskou spoločnosťou vykonáva orgán dohľadu toho členského štátu, v ktorom má materská spoločnosť sídlo a výkon dohľadu nad dcérskymi spoločnosťami vykonávajú orgány dohľadu jednotlivých členských štátov, v ktorých majú sídlo dcérske spoločnosti,
- výkon konsolidovaného dohľadu vykonáva orgán dohľadu, v ktorom má sídlo zahraničná materská spoločnosť (domovský dohľad),
- orgány dohľadov jednotlivých členských štátov sú povinné spolupracovať a vymieňať si informácie potrebné pre výkon dohľadu,
- orgán dohľadu zodpovedný za výkon konsolidovaného dohľadu by mal zabezpečiť plánovanie a koordináciu činností orgánov dohľadu iných členských štátoch zodpovedných za dohľad nad dcérskymi spoločnosťami (hostiteľský dohľad).

Výbor európskych bankových dohľadov (CEBS) vydal v roku 2006 Usmernenie pre kooperáciu medzi regulátorom konsolidujúcimi orgánmi do-

hľadu (domovský dohľad) a hostiteľskými orgánmi dohľadu¹, ako podrobnejší rámec pre spoluprácu dohľadov v zmysle ustanovení článkov 129, 131 a 132 CRD. CEBS od roku 2006 aktívne presadzuje vytvorenie kolégií dohľadov pre všetky cezhranične pôsobiace bankové skupiny v EÚ. V tejto súvislosti CEBS spracoval viaceré dokumenty, tri z nich boli doteraz publikované:

- Desať spoločných princípov na fungovanie kolégií dohľadov (zverejnené 27. 1. 2009).¹
- Vzor písomnej dohody o spolupráci medzi orgánmi dohľadov na fungovanie kolégií dohľadov (zverejnené 27. 1. 2009).¹
- Správne praktiky fungovania kolégií dohľadov pre cezhranične pôsobiace bankové skupiny (zverejnené 2. 4. 2009).¹

V zmysle týchto dokumentov je hlavným cieľom kolégií dohľadov:

- Pomáhať pri výmene informácií, názorov a hodnotení medzi orgánmi dohľadov za účelom dosiahnutia účinnejšieho a efektívnejšieho výkonu dohľadu na konsolidovanom ako aj individuálnom základe a včasnej reakcie dohľadov.
- Umožniť orgánom dohľadu dosiahnuť spoločné chápanie rizikového profilu danej bankovej skupiny ako základ pre rizikovo orientovaný dohľad na konsolidovanom ako aj individuálnom základe.
- Dosiahnuť koordináciu procesu dohľadu a hodnotenia rizikového profilu, vytvorenie plánov dohľadov, zabezpečenie rozdelenia úloh pri dohľade a spoločné dohľady s cieľom vyhnúť sa duplikácii pri práci dohľadov a tým znížiť zaťaženie dohliadaného subjektu.
- Koordinovať prijímané rozhodnutia jednotlivými orgánmi dohľadu a snaha o dosiahnutie konsenzu pri rozhodnutiach.

Zloženie kolégia dohľadov závisí od štruktúry jednotlivých bankových skupín, ale základ kolégia by mali vždy tvoriť domovský dohľad a tie hostovské dohľady, v ktorých banková skupina podniká ako dcérska spoločnosť. V prípade podnikania prostredníctvom pobočky v inom členskom štáte závisí pozvanie do kolégia od veľkosti a systémovej významnosti pobočky v danom členskom štáte. Európske bankové skupiny podnikajú tiež v krajinách, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ.



V prípade týchto krajín závisí pozvanie do kolégia najmä od domovského dohľadu, ale aj záujmu orgánu dohľadu nečlenského štátu o spoluprácu a výmenu informácií o danej banke.

Kolégium dohľadov môže podľa charakteru bankovej skupiny pôsobiť v jednej alebo dvoch úrovniach. V prípade jednoúrovňovej štruktúry ide o všeobecné kolégium (*General College*), v ktorom rovnocenne spolupracujú všetky relevantné orgány dohľadu. V prípade dvojúrovňovej štruktúry sa okrem všeobecného kolégia vytvára aj takzvané základné kolégium (*Core College*), ktorého súčasťou sú orgány dohľadu zodpovedné za dohľad nad podstatnou časťou bankovej skupiny, a teda je potrebná ich úzšia a častejšia spolupráca.

Ako súčasť implementácie novej bankovej smernice CRD jednotlivými členskými štátmi, mali už v rokoch 2006 – 2007 prvé stretnutia regulátorov cieľ postupne vybudovať účinnú štruktúru na výmenu informácií. Naplno sa spolupráca dohľadov v kolégiách začala v roku 2008, kedy boli zorganizované multilaterálne stretnutia orgánov dohľadu väčšiny bankových skupín pôsobiacich v EÚ.

KOLÉGIÁ DOHĽADOV PRE BANKY PÔSOBIACE NA SLOVENSKU

K 1. 8. 2009 podnikalo na území Slovenska 15 bánk a 10 pobočiek zahraničných bánk. Z toho pri 10 bankách a 10 pobočkách zahraničných bánk je dohľad NBS v pozícii hostiteľského orgánu dohľadu, pričom pri dohľade nad bankami má NBS plnú zodpovednosť za výkon dohľadu na individuálnom základe a pri dohľade nad pobočkami zahraničných bánk má NBS zodpovednosť za dohľad nad likviditou.

Dohľad NBS aktívne pôsobí v jedenástich kolégiách dohľadov, z ktorých 9 kolégií je pre banky so sídlom v SR a 2 pre pobočky zahraničných bánk.

Aktivity vzniknutých kolégií dohľadov a požiadavky domovských dohľadov na poskytnutie informácií začali v poslednom období výrazným spôsobom ovplyvňovať výkon dohľadu a priniesli nové úlohy pre dohľad NBS.

Hlavnými témami stretnutí kolégií dohľadov v rokoch 2008 a 2009 boli:

- Vzájomná výmena informácií medzi regulátormi o danej bankovej skupine (aj v kontexte finančnej krízy).
- Výsledky hodnotenia rizikového profilu jednotlivých entít ako aj celej bankovej skupiny tzv. risk assessment.
- Metodika a prístup bankovej skupiny v Pilieri II (proces ICAAP – Internal Capital Assessment Process).
- Požiadavky domovského dohľadu na reporty a iné informácie najmä za účelom hodnotenia v zmysle Piliera II (SREP – Supervisory Review and Evaluation Process).
- Výmena informácií a dosiahnutie spoločného rozhodnutia pre schvaľovanie regulačných modelov pre výpočet kapitálových požiadaviek (IRB, AMA).
- Text písomnej dohody o spolupráci medzi dohliadacími orgánmi pre danú bankovú skupinu.

- Koordinácia plánov dohľadu.

V rámci etablovania štruktúr kolégií bolo dôležité presadiť, aby naše významné a systémovo dôležité banky boli zahrnuté do základných štruktúr kolégia (*Core College*). V našom prípade to nie sú len veľké banky, ale aj stredné banky, v ktorých podiel chránených vkladov je významný. Rovnako dôležité bolo, aby významné pobočky zahraničných bánk boli zahrnuté do všeobecných štruktúr kolégia (*General College*).

Pre každú bankovú skupinu, pre ktorú vzniklo kolégium dohľadov, budú počas roka 2009 podpísané písomné dohody o spolupráci, ktoré nám umožnia dozvedieť sa dôverné informácie o skupine, avšak zároveň nás budú zaväzovať k úzkej spolupráci s regulátorom, ktorý je zodpovedný za konsolidovaný dohľad.

Práca v kolégiách znamená pre dohľad NBS minimálne nasledujúci zoznam činností:

- Pravidelné a nepravidelné poskytovanie informácií domovskému dohľadu, najmä:
 - ročné hodnotenie rizikového profilu,
 - ročné hodnotenie ICAAP,
 - poskytovanie informácií o výsledkoch dohľadu,
 - špecifické informácie a správy podľa požiadaviek domovského dohľadu.
- Pravidelné stretnutia kolégií dohľadov (frekvencia 1 až 4 razy ročne).
- Spoločné hodnotenie SREP (proces hodnotenia dohľadom) bankovej skupiny.
- Účasť na spoločnom dohľade na mieste v materskej spoločnosti v prípade pozvania.
- Organizovanie spoločných dohľadov na mieste v prípade požiadavky domovského dohľadu alebo na základe rozhodnutia zo strany dohľadu NBS.
- Vykonanie špecifického preverenia alebo dohľadu na mieste na základe požiadavky domovského dohľadu.
- Spolupráca v rámci validácií regulačných modelov pre výpočet kapitálových požiadaviek.
- Spolupráca v krízových situáciách.

ZÁVER

Činnosť kolégií dohľadov sa stáva aktívnou súčasťou práce dohľadu NBS, pomáha ľahšie rozpoznávať systémové riziká skupiny a je nevyhnutná najmä preto, že všetky naše systémovo významné banky patria do cezhranične pôsobiacich bankových skupín v EÚ.

Prvé skúsenosti zo stretnutí regulátorov ukázali ich nespornú užitočnosť a viedli k zblížovaniu prístupov dohľadov, lepšej výmene informácií, ako aj zvýšeniu dôvery medzi dohľadmi. Stretnutia kolégií a spoločné dohľady vedú tiež k vzájomnej výmene odborných znalostí pracovníkov dohľadu, čo pomáha skvalitniť ich prácu.

Na základe informácií získaných v kolégiách bolo možné lepšie posúdiť rizikový profil bankových skupín pôsobiacich na našom území a následne reagovať primeranými aktivitami dohľadu, prípadne vhodnou úpravou regulácie na našom finančnom trhu.



Medzinárodná spolupráca pri výkone dohľadu nad finančným trhom

Ing. Jana Bauchová
Národná banka Slovenska

Jedným z predpokladov efektívneho výkonu bankového dohľadu nad pobočkami zahraničných bánk, ich dcérskymi spoločnosťami a cezhraničnými zariadeniami sú bilaterálne dohody medzi dohľadmi jednotlivých krajín, tzv. Memorandá o porozumení (Memorandum of Understanding). Dohoda o vzájomnej spolupráci vyjadruje vôľu a ochotu dohliadacích orgánov spolupracovať na základe vzájomnej dôvery a porozumenia v oblasti výkonu bankového dohľadu v rámci svojich jurisdikcií. Tieto dohody umožňujú účelnú, efektívnu a proaktívnu výmenu informácií potrebných na riadny výkon dohľadu, a to na základe ochoty, dôvery a reciprocity.

Spolupráca na základe týchto dohôd nadobudla význam predovšetkým v oblasti výkonu dohľadu na konsolidovanom základe, kde súčasťou dohľadu je nevyhnutná výmena informácií a pracovné stretnutia pracovníkov dohľadov. Uzatváranie takýchto dohôd vyplýva aj zo Základných princípov účinného výkonu bankového dohľadu vydaných Bazilejským výborom bankového dohľadu v BIS (Banka pre medzinárodné zúčtovanie), a to z princípov 23 až 25, ktoré sa týkajú cezhraničného bankovníctva a určujú povinnosti domáceho a hostiteľského bankového dohľadu. Základné prvky dohody o spolupráci medzi bankovými dohľadmi stanovil Bazilejský výbor pre bankový dohľad v roku 2001, no nechávajú aj dostatok voľného priestoru na vlastné riešenia a variácie v závislosti od jurisdikcie zúčastnených strán.

Potreba nadviazať vzájomnú spoluprácu so zahraničnými dohliadacimi orgánmi v oblasti výkonu bankového dohľadu vyplynula aj zo štruktúry akcionárov bankových subjektov pôsobiach na území Slovenskej republiky.

SPOLUPRÁCA A PRVÉ DOHODY

Národná banka Slovenska začala v súlade so zmenou stratégie rozvoja bankového dohľadu, v ktorej sa kládol väčší dôraz na medzinárodnú spoluprácu, pripravovať prvé dohody o spolupráci v roku 2002. Počas dvoch rokov boli podpísané dohody o spolupráci pri výkone dohľadu s Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, Nemecko, The Hungarian Financial Supervisory Authority, Maďarsko, Českou národní bankou, Banca d'Italia, Taliansko, Commission Bancaire, Francúzsko, De Nederlandsche Bank, Holandsko, Central Bank of Cyprus, Malta Financial Services Authority, Malta, Federal Ministry of Finance a Austrian Financial Market Authority, Rakúsko. Niektoré boli podpísané z hľadiska možného budúceho vývoja rozvoja

bankového sektora, iné boli iniciované vstupom kapitálu do slovenského bankového sektora, ako napr. vstup talianskeho kapitálu prostredníctvom skupín UniCredito Italiano a Intesa BCi.

Inou formou spolupráce je spolupráca s americkým dohliadacím orgánom Office of the Comptroller of the Currency. Office of the Comptroller of the Currency navrhol spoluprácu formou výmeny listov (Letter of Understanding), v ktorých sa obe strany zaviazali k vzájomnej spolupráci a výmene informácií.

Od 1. 1. 2006, odkedy sa integrovali dohliadacie orgány slovenského finančného trhu, prevzala NBS na seba záväzky plynúce z medzinárodných dohôd uzavretých bývalým Úradom pre finančný trh. V oblasti dohľadu nad trhom s cennými papiermi išlo o dohody o porozumení uzavreté s Hellenic Capital Market Authority, Grécko, Commission de Surveillance du Secteur Financier, Luxembursko, Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Nemecko, Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, Taliansko ako aj s The Securities Market Commission, Portugalsko. V oblasti poisťovníctva sa nadviazalo na spoluprácu so Swiss Federal Office of Privat Insurance, Švajčiarsko.

V súčasnosti sa pripravujú dohody o vzájomnej spolupráci s Centrálnou bankou Ruskej federácie a Federálnou službou pre finančné trhy Ruskej federácie. Vzhľadom na deklarovaný záujem dvoch ruských bánk založiť na území Slovenskej republiky pobočku alebo dcérsku spoločnosť, bolo potrebné pripraviť rámec vzájomnej komunikácie a výmeny informácií s dohliadacím orgánom Ruskej federácie. O spoluprácu s Národnou bankou Slovenska v oblasti dohľadu nad finančnými trhami prejavila iniciatívne záujem Federálna služba pre finančné trhy Ruskej federácie. Obe pripravené dohody sú v štádiu výmeny posledných pripomienok oboch strán. V týchto dňoch sa tiež



pripravuje nové, aktualizované znenie dohody o spolupráci s maltským dohliadacím orgánom.

MULTILATERÁRNE MEMORANDÁ O POROZUMENÍ

Okrem bilaterálnych dohôd o porozumení v oblasti bankového dohľadu je Národná banka Slovenska signatárom multilaterálneho Memoranda o porozumení o spolupráci medzi orgánmi finančného dohľadu, centrálnymi bankami a ministerstvami financií v rámci Európskej únie v situácii finančnej krízy. Táto dohoda podpísaná v roku 2005 a novelizovaná v roku 2008 určuje základné princípy a postupy cezhraničnej spolupráce v krízovej situácii. Podobne je to aj s Memorandom o porozumení o zásadách spolupráce na vysokej úrovni v situáciách krízového manažmentu medzi bankovými dohľadmi a centrálnymi bankami Európskej únie. Určuje zásady a postupy, ktoré stanovujú orgány zodpovedné za krízový manažment, informačné toky medzi zúčastnenými orgánmi a praktické podmienky výmeny informácií na cezhraničnej úrovni. Toto Memorandum bolo podpísané v roku 2004. V tom istom roku bolo podpísané Memorandum o porozumení medzi dohľadmi nad platobnými systémami a bankovými dohľadmi v treťom stupni Hospodárskej a menovej únie, ktorého cieľom je zabezpečiť zdravosť a stabilitu platobných systémov. Vzhľadom na tieto multilaterálne memorandá o porozumení potreba bilaterálnych dohôd v rámci krajín Európskej únie ustupuje, ich význam naopak rastie pri nadväzovaní spolupráce s tretími krajinami.

V oblasti dohľadu nad obchodníkmi s cennými papiermi podpísala Národná banka Slovenska, ako člen IOSCO (*The International Organization of Securities Commissions*), multilaterálne Memorandum o porozumení týkajúce sa spolupráce a výmeny informácií. Stala sa tiež signatárom multilaterálneho Memoranda o porozumení a výmene informácií a dohľade nad aktivitami v oblasti cenných papierov, ktoré podpísali členské inštitúcie CESR (*The Committee of European Securities Regulators*). Toto Memorandum vytvorilo základný rámec pre spoluprácu dohliadacích orgánov pri plnení ich dohliadacích funkcií v oblasti investičných činností a služieb poskytovaných pobočkami na území iného členského štátu Európskej únie. Jeho dopĺňajúci Protokol o dohľade pobočiek podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady o trhoch s finančnými nástrojmi umožňuje dva základné modely spolupráce medzi dvoma alebo viacerými príslušnými dohliadacími orgánmi-formou *Common Oversight Request* alebo *Standing Request for Assistance*. Common Request je model založený na spoločnom a koordinovanom výkone dohľadu, *Standing Request for Assistance* je model, pri ktorom príslušný dohliadaci orgán požiada druhý príslušný orgán o pomoc pri výkone dohľadu. Formou *Standing Request for assistance* spolupracuje Národná banka Slovenska s Českou národní bankou, Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Nemecko a s Financial Market Authority, Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska.



Nový systém výkonu dohľadu a regulácie nad finančným trhom podľa správy de Larosière Group

Útvar dohľadu nad finančným trhom
Národná banka Slovenska

Vybrané a čiastočne aktualizované časti z materiálu Stanovisko Národnej banky Slovenska k návrhom novej architektúry výkonu dohľadu a regulácie nad finančnými inštitúciami na základe odporúčaní správy de Larosière Group, ktorý Banková rada Národnej banky Slovenska dňa 25. 5. 2009 prerokovala a vzala na vedomie.

1 http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf

2 http://ec.europa.eu/commision_barroso/president/pdf/press_20090304_en.pdf
http://ec.europa.eu/commision_barroso/president/pdf/press_20090304_annx_en.pdf

3 http://ec.europa.eu/internal_market/finances/committees/index_en.htm

4 <http://www.cesr.eu/popup2.php?id=5709>

Dňa 25. februára 2009 predložila Európskej komisii skupina odborníkov de Larosière Group správu *On Financial Supervision in the EU*. Cieľom tejto správy bolo navrhnúť odborný pohľad na systém fungovania procesov na finančných trhoch a odstrániť nimi vnímané nedostatky regulačného systému. Odporúčania správy de Larosière Group začali proces posudzovania a vyhodnocovania systému fungovania regulácie a výkonu dohľadu nad finančným trhom.

Diskusie sa uskutočňujú na úrovni 3L3 výborov (3L3 výbory sú výbory tretej úrovne tzv. Lamfalussyho procesu, = CEBS – Výbor európskych orgánov bankového dohľadu, CESR – Výbor európskych regulátorov cenných papierov a CEIOPS – Výbor európskych dohľadov v poisťovníctve a dôchodkovom poistení) v rámci finančných výborov Európskej komisie ako aj v rámci Európskej centrálnej banky. Súčasne sa v skrátenom konaní v období medzi 10. marcom a 10. aprílom 2009 uskutočnila verejná konzultácia, ktorú zorganizovala Európska komisia. Zámerom Európskej komisie bolo počas mája 2009 prezentovať koncept novej architektúry Európskeho dohľadu a regulácie finančných inštitúcií, tzv. *European financial supervision package*. Novej koncepcii sa venovalo júňové stretnutie Európskej rady, ktorému predchádzalo zasadanie ECOFIN-u.

Jedným z hlavných zámerov skupiny de Larosière bolo navrhnúť možný model výkonu dohľadu nad európskymi finančnými inštitúciami a trhmi s cieľom zabezpečiť ich riadne a zdravé fungovanie. Oblasti obsiahnuté v správe sú rozpracúvané na národnej, európskej a globálnej úrovni.

Okrem odporúčaní k novému usporiadaniu fungovania dohľadu v Európskej únii, Správa obsahuje aj technické odporúčania smerované k zmenám v regulácii jednotlivých sektorov finančného trhu.

Mnohé z odporúčaní možno považovať za prínos, ak budú realizované spôsobom, ktorý zabezpečí stabilitu finančných trhov v európskom kontexte, ale nebude mať negatívny dopad na stabilitu regulovaných subjektov a finančného trhu v Slovenskej republike.

Súčasne treba konštatovať, že vzhľadom na potrebu riešiť finančnú krízu a relatívnu krátkosť fungovania Lamfalussyho rámca regulácie, sa nemohla prejaviť jeho plná účinnosť a podľa nášho názoru rýchlo navrhované nové riešenia nemusia priniesť očakávania, ktoré sa do nich vkladali.

Úvod

Dňa 25. februára 2009 publikovala Európska komisia správu *On Financial Supervision in the EU* (Správa), ktorú na základe ňou udeleného mandátu spracovala skupina pod vedením Jacquesa de Larosièra¹. Jedným z hlavných zámerov tejto iniciatívy bolo pomenovať možný model výkonu dohľadu nad európskymi finančnými inštitúciami a trhmi s cieľom zabezpečiť ich riadne a zdravé fungovanie. Oblasti obsiahnuté v Správe sa rozpracúvajú na národnej, európskej a globálnej úrovni.

Dňa 4. marca 2009 publikovala Európska komisia (ďalej EK) k Správe svoje vyjadrenie spolu s prílohou „Communication for the spring European Council – Driving European recovery“² (vyjadrenie Európskej komisie). Z tohto vyjadrenia Európskej komisie vyplýva jej zámer predstaviť *European financial supervision package*, ktorý by mal pomôcť odstrániť nedostatky súčasného regulačného rámca v Európskej únii a skvalitniť výkon dohľadu nad európskymi finančnými inštitúciami a trhmi. V tejto súvislosti dňa 10. marca 2009 publikovala Európska komisia výzvu na verejnú konzultáciu³, v rámci ktorej mohli zainteresované subjekty v skrátenej lehote do 10. apríla 2009 vyjadriť svoj postoj k záverom publikovaným v Správe a vyjadreniam Európskej komisie.

Na túto výzvu reagovali výbory CEBS, CESR, CEIOPS (3L3 výbory) svojim spoločným stanoviskom, ktoré bolo zverejnené dňa 23. apríla 2009.⁴ Vo všeobecnosti možno konštatovať, že 3L3 výbory vítajú iniciatívu, ktorou by bol vytvorený systém dohľadu na makro úrovni ako aj posilnené postavenie národných orgánov dohľadu na mikro úrovni. Súčasne je postoj 3L3 výborov vo všeobecnosti pozitívne naklonený k otázkam zriadenia záväz-



ného mediačného mechanizmu a k otázkam prijímania záväzných rozhodnutí a dokumentov na výkon dohľadu. Zavedenie týchto mechanizmov zároveň bude podľa ich názoru predstavovať výzvu na ich realizáciu.

Dňa 23. marca 2009 bola spracovaná správa Financial Services Committee Európskej komisie *Consideration of the Report by the de Larosière Group – FSC Note with a view to a preliminary assessment by the Council*, v ktorej boli zhrnuté predbežné hodnotenia k odporúčaniam Správy. Správa bola určená ako podklad na rokovania Economic and Financial Committee Európskej komisie. Z dokumentu vyplýva, že najmä v otázke makro dohľadu a posilnenia postavenia národných orgánov dohľadu na mikro úrovni existuje medzi členskými štátmi všeobecná podpora. V otázkach transformácie súčasných 3L3 výborov na orgány (pravdepodobne európske agentúry) Európskej únie nepanuje v súčasnosti medzi členskými štátmi jednotný názor.

Dňa 31. marca 2009 bol spracovaný materiál Economic and Financial Committee s názvom *Draft Issues note for Ministers and Governors on the proposals related to supervision of the de Larosière Group*, ktorý mal slúžiť ako podklad na neformálne stretnutie ECOFIN-u (3. a 4. apríla 2009 v Prahe). Materiál predstavuje skrátený návrh správy Financial Services Committee, v ktorom boli súčasne formulované otázky pre ministrov financií a guvernérov centrálnych bánk členských štátov, ktoré mali usmerniť diskusiu na neformálnom stretnutí ECOFIN-u. Z tohto rokovania Economic and Financial Committee (EFC) dostala NBS správu – prostredníctvom Ministerstva financií SR.

Na základe vyššie uvedených iniciatív plánovala Európska komisia počas mája 2009 prezentovať spomínaný „European financial supervision package“, ktorý má byť predmetom rokovania na júnovom stretnutí Európskej rady, ktorému by malo predchádzať zasadanie ECOFIN-u.

Odporúčaniami Správy sa aktívne zaoberá aj Európska centrálna banka (ECB).

Zámerom Európskej komisie je na jeseň tohto roka publikovať návrhy konkrétnych legislatívnych predpisov, ktorými by sa mal prijať koncept novej architektúry Európskeho dohľadu a regulácie finančných inštitúcií.

STANOVISKO NBS

K návrhom výkonu dohľadu a regulácie nad finančnými inštitúciami na základe odporúčaní správy de Larosière Group NBS oceňuje iniciatívu Európskej komisie venovať potrebnú pozornosť otázkam dopadu súčasnej globálnej finančnej krízy na hospodárstvo v členských štátoch.

I. VŠEOBECNÁ ČASŤ

Jedným zo základných východísk, ktoré je potrebné brať do úvahy pri analyzovaní dopadov Správy de Larosière Group o budúcej európskej architektúre výkonu dohľadu a regulácie, je špecifikum vlastnickej štruktúry bánk a poisťovní v Slovenskej republike. Podiel vlastníkov so sídlom v Slovenskej

republike na základnom imaní v bankách predstavuje 6,69 % a v poisťovniach 8,16 %.⁵ Z tejto skutočnosti vyplýva postavenie Slovenskej republiky ako prevažne hostiteľského členského štátu a tomu zodpovedajúce právomoci Národnej banky Slovenska ako orgánu dohľadu a regulácie nad regulovanými finančnými inštitúciami.

V dôsledku finančnej krízy, ktorej hlavný pôvod nemožno identifikovať na európskom kontinente, ale ktorého dôsledky negatívne zasiahli všetky svetové ekonomiky, vyvíja Európska komisia iniciatívu, ktorej cieľom je posilniť finančnú stabilitu v rámci členských krajín Európskeho spoločenstva.

Cieľ posilniť všeobecnú finančnú stabilitu v rámci členských krajín Európskeho spoločenstva, ktorý sa má dosiahnuť realizáciou odporúčaní uvedených v Správe, by nemal byť postavený na princípoch, ktoré by uprednostnili všeobecnú finančnú stabilitu v rámci Európskeho spoločenstva pred finančnou stabilitou jeho členských štátov.

Napriek významným integračným posunom v oblasti regulácie a výkonu dohľadu nad regulovanými subjektmi finančného trhu, integračné snahy doposiaľ nevedli k vytvoreniu jednotného finančného trhu. Historický vývoj právnych poriadkov členských štátov a v rámci nich špecifických právnych inštitútov, jazykové bariéry a nízke percento mobility fyzických osôb v rámci priestoru jednotného vnútorného trhu majú za následok, že klienti regulovaných finančných inštitúcií využívajú finančné služby najmä vo svojich členských štátoch. Z týchto faktov vyplýva aj potreba zabezpečiť pre národných regulátorov taký rozsah oprávnení, aby mohli aktívne prispievať k udržiavaniu stability finančných trhov členských štátov, čo bude pozitívne prispievať k všeobecnej finančnej stabilite v rámci Európskeho spoločenstva.

Návrh budúcej architektúry výkonu dohľadu a regulácie nad účastníkmi finančného trhu, ktorý by ponechal národným orgánom dohľadu a regulácie prevažnú zodpovednosť za prispievanie a zabezpečovanie finančnej stability, bez zodpovedajúcich právomocí by mohol priamo negovať túto snahu.

I.1. Regulačný rámec

Základom pre navrhované opatrenia je rozlišovať výkon dohľadu na makro a mikro úrovni, a s tým súvisiace kompetencie národných orgánov regulácie a dohľadu a navrhovaného európskeho systému finančného dohľadu. Napriek tomu, že NBS vo všeobecnosti podporuje rozlišovanie výkonu dohľadu na makro a mikro úrovni, dovoľujeme si upozorniť, že pri prakticky môže uvedené rozlišovanie viesť k problémom prelínania kompetencií, ako medzi národnými orgánmi regulácie a dohľadu, tak aj medzi národnými orgánmi a európskymi orgánmi regulácie a dohľadu. Preto bude potrebné, aby v rámci budovania nových štruktúr v rámci určovania regulačného rámca:

a) boli jasne špecifikované kompetencie oprávnených orgánov (súčasných a novovzniknutých)

⁵ Analýza slovenského finančného sektora za rok 2008, tabuľka A.2.1, str. 103 - http://www.nbs.sk/_img/Documents/_Dohlad/ORM/Analzy/analiza_2008_4.pdf



s jasným priradením ich zodpovednosti za výkon ich právomocí,

b) nedošlo v rámci rozdelenia kompetencií na mikro a makro úrovni v prospech oprávnených orgánov ku stavu, kedy za určitú oblasť nebude žiaden orgán zodpovedný.

Treba upozorniť na skutočnosť, že zámerom nových iniciatív Európskej komisie je snaha dosiahnuť tzv. úplnú harmonizáciu v oblasti regulácie finančných inštitúcií, t. j. členským štátom bude len v minimálnej miere umožnené, aby odchytili vlastnú reguláciu finančného trhu od európskej regulácie a národné zákony finančného trhu budú len odrážať prijatý text komunitárneho práva.

Systém úplnej harmonizácie umožňuje členským štátom prijať len vo veľmi limitovanej miere prísnejšie opatrenia v určitej oblasti regulácie, a to len v závislosti od rozsahu splnomocňovacích ustanovení vyjadrených v právne záväznom texte konkrétneho právneho aktu európskeho práva.

I.2. Systém výkonu dohľadu

Hlavné dôvody, pre ktoré možno pozitívne vnímať odporúčania vyjadrené v Správe, sú:

- vytvorenie nového systému makro dohľadu, ktorého základným cieľom je zber a vyhodnocovanie makroekonomických údajov s cieľom poukazovať na existenciu a vplyv systémových rizík na finančnú stabilitu členských štátov Európskeho spoločenstva,
- zabezpečenie vyššej miery koordinácie a spolupráce medzi jednotlivými orgánmi dohľadov členských štátov. Súčasne treba konštatovať, že existujúce smernice v oblasti finančnej regulácie upravujú povinnosť vzájomnej spolupráce medzi národnými orgánmi dohľadu, pričom neexistujú mechanizmy, ktoré by mohli zabezpečiť jej praktickú aplikáciu.

Z pohľadu záujmov Slovenskej republiky je dôležité, aby budúci systém výkonu dohľadu v EÚ neoslabil právomoci NBS pri výkone dohľadu, zabezpečil NBS nezávislosť a všetky potrebné nástroje na zabezpečenie finančnej stability,

ktorá je predpokladom ochrany klientov regulovaných subjektov na finančnom trhu, nakoľko bez primeraných nástrojov a právomocí nebude NBS môcť túto úlohu riadne plniť (pozri aj Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 758 z 22. októbra 2008).

Aj pokiaľ ide o prijímanie opatrení v oblasti výkonu dohľadu považujeme za potrebné, aby bola zachovaná možnosť prijímať prísnejšie opatrenia, a to za predpokladu, že objektívne skutočnosti takýto postup odôvodňujú kvôli ochrane stability národného finančného sektora (napr. opatrenia v oblasti likvidity, kapitálovej primeranosti, atď.).

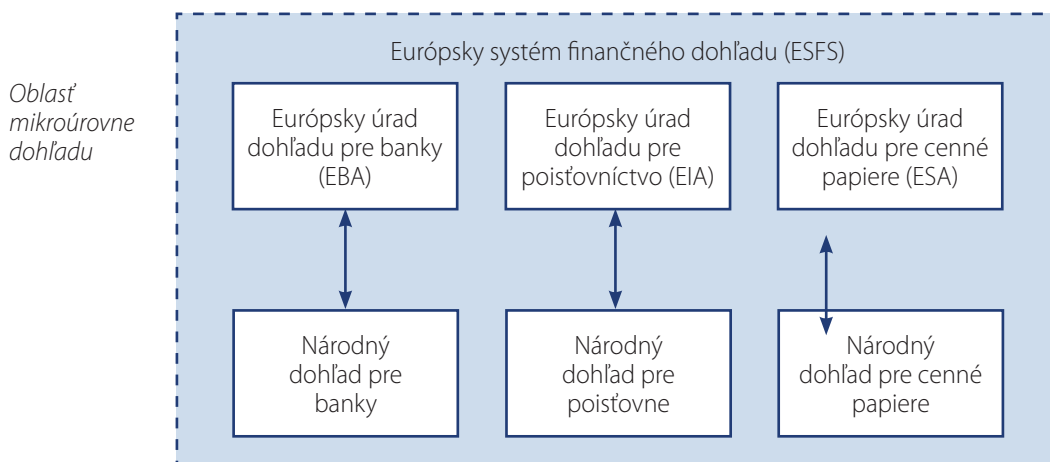
Niektoré návrhy Správy možno považovať za prínos, ak budú realizované spôsobom, ktorý zabezpečí stabilitu finančných trhov v európskom kontexte, ale nebudú mať negatívny dopad na stabilitu regulovaných subjektov a finančného trhu v Slovenskej republike.

Myšlienku zriadenia kolégií pre nadnárodné inštitúcie ako prostriedok zlepšenia toku informácií a zabezpečenia koordinácie medzi národnými orgánmi dohľadu podporujeme. V otázke fungovania kolégií pri nadnárodných regulovaných subjektoch bude potrebné riešiť otázku právnej záväznosti stanovísk a odporúčaní kolégií vo vzťahu k činnosti národných orgánov dohľadu. Zastávame názor, že stanoviská kolégií môžu mať len nezáväzný charakter a nemôžu právne zaväzovať úkony národných inštitúcií dohľadu, nakoľko len tieto nesú zodpovednosť za plnenie úloh.

II. OSOBNÁ ČASŤ

Predmetom osobitnej časti nie je detailná analýza jednotlivých odporúčaní Správy. Cieľom je poukázať na niektoré tematické oblasti obsiahnuté v odporúčaniach, ktoré budú vyžadovať zvýšenú pozornosť zo strany Slovenskej republiky pri rokovaniach o návrhoch, ktorými sa majú odporúčania Správy uviesť do praxe, pri zohľadnení názorov vyjadrených v pracovnom materiáli Európskej komisie European financial supervision zo dňa 15. mája 2009.

Schéma 1 Európsky systém finančného dohľadu (ESFS) – pracovný preklad



Zdroj: The High-Level Group on Financial Supervision In the EU, predseda – Jacques de Larosière, Správa, Brusel, 25.2. 2009.



II.1. Systém výkonu dohľadu – European System of Financial Supervision

V rámci systému dohľadu a regulácie sa odporúčania Správy odvíjajú už od spomínaného odlišovania makro a mikro úrovne.

Pre oblasť mikro úrovne navrhuje Správa vytvoriť Európsky systém finančného dohľadu (ESFS), a to transformáciou súčasných 3L3 výborov na európske orgány s právnou subjektivitou – *European Banking Authority, European Insurance Authority, European Securities Authority* (Európske orgány dohľadu). Hlavnú oblasť kompetencií, ktoré sú navrhnuté v Správe, zobrazuje schéma 1.

Podľa pracovného materiálu Európskej komisie *European financial supervision* zo dňa 15. mája 2009 má byť cieľom navrhovanej štruktúry:

- a) dosiahnuť väčšiu harmonizáciu v pravidlách aplikovaných národnými orgánmi dohľadu – Európske orgány dohľadu majú mať právomoc
 - vytvárať záväzné technické štandardy špecifikované v legislatíve Európskych spoločstiev (napr. štandardy pre výkon dohľadu prostredníctvom kolégií, schvaľovanie interných modelov), ktoré budú vydávané prostredníctvom EK;
 - vypracúvať záväzné výkladové usmernenia, ktoré majú orgány dohľadu členských štátov aplikovať pri prijímaní individuálnych rozhodnutí pri výkone svojej činnosti.
- b) zabezpečiť konzistentnú aplikáciu pravidiel EÚ – navrhované Európske orgány dohľadu majú
 - mať v špecifikovaných prípadoch prostriedky na zabezpečenie konzistentnej aplikácie právnych aktov Európskeho spoločenstva;
 - riešiť názorové konflikty medzi národnými regulátormi formou mechanizmu mediácie, v ktorom ak nedôjde k zmieri ohľadne spornej otázky, bude mať sektorovo príslušný Európsky orgán dohľadu právomoc vydať záväzné rozhodnutie;
 - mať právomoc prešetrovať zákonnosť postupov národných orgánov dohľadu na základe podnetov iných národných orgánov dohľadu alebo Európskej komisie a prijať odporúčanie pre národného regulátora. V prípade nerešpektovania pokynov Európskych orgánov dohľadu národnými regulátormi má byť do procesu zapojená EK, ktorá môže začať konanie voči členskému štátu z dôvodu porušovania európskej legislatívy (*infringement proceeding*). Súčasne majú mať v urgentných prípadoch Európske orgány dohľadu právomoc prijať rozhodnutia, ktoré budú priamo záväzné pre finančné inštitúcie členských štátov;
- c) zabezpečiť jednotnú kultúru výkonu dohľadu a konzistentných praktík dohľadov – spoločné tréningové programy, podporovanie delegovania úloh a zodpovedností z jedného národného orgánu dohľadu na iný národný orgán dohľadu;
- d) udeliť Európskym orgánom dohľadu výhradnú právomoc vykonávať dohľad nad konkrétne špecifikovanými subjektmi finančného trhu,

ako napríklad v otázke ratingových agentúr a spoločností vykonávajúcich vzájomné zúčtovanie. Súčasne sa pripúšťa možnosť, aby sa Európske orgány dohľadu zúčastňovali na posudzovaní procesov zlučovania finančných inštitúcií a nadobúdania majetkových podielov na finančných inštitúciách;

- e) zabezpečiť koordinovanú reakciu v krízových situáciách – Európske orgány dohľadu majú mať koordináciu úlohu v prípade krízovej situácie a pomáhať národným orgánom dohľadu spracovať a implementovať z ich pohľadu správne rozhodnutia; vo výnimočných situáciách majú mať Európske orgány dohľadu právomoc prijať núdzové rozhodnutia (napr. zamedziť *short selling*) – rozsah právomocí prijímať núdzové rozhodnutia má byť definovaný v komunitárnom práve;
- f) zber údajov na mikro úrovni – Európske orgány dohľadu majú byť zodpovedné za:
 - agregovanie údajov z mikro úrovne, pochádzajúcich od národných orgánov dohľadu;
 - vytvorenie a správu centralizovanej databázy;
 - agregované údaje majú byť k dispozícii kolégiám zostaveným z príslušných národných orgánov dohľadu a má existovať možnosť ich poskytovania v agregovanej, ale aj v neagregovanej forme pri zachovaní anonymity Európskej rade pre systémové riziko (pozri bod II.2. tohto materiálu);
- g) zastupovať na medzinárodnej úrovni – Európske orgány dohľadu majú mať možnosť uzatvárať medzinárodné dohody technického charakteru s medzinárodnými organizáciami a výkonnými orgánmi tretích krajín zodpovedajúcich ich postavením Európskym orgánom dohľadu. Súčasne by mali Európske orgány dohľadu pomáhať Európskej komisii pri prijímaní rozhodnutí týkajúcich sa ekvivalencie právnych noriem v oblasti výkonu dohľadu.

Otázku organizačnej štruktúry Európskych orgánov navrhuje Európska komisia riešiť takto:

EK navrhuje zachovať sektorové členenie v usporiadaní výkonu dohľadu, čo sa odzrkadľuje aj v návrhu transformovať 3L3 výbory na 3 samostatné Európske orgány dohľadu.

Za účelom zabezpečenia vzájomného porozumenia, spolupráce a konzistentného prístupu v otázkach dohľadu má tvoriť súčasť štruktúry Európskych orgánov dohľadu *Steering committee*. Na plnenie poslania *Steering committee*, ktorým má byť prekonávanie neopodstatnených medzi-odvetvových odlišností, by bolo vhodné, aby mal *Steering committee* potrebné nástroje a nebol len formálnym orgánom bez možnosti ovplyvniť dosiahnutie jemu zverených úloh. Za týmto účelom by sme privítali bližšiu špecifikáciu inštitucionálneho rámca navrhovaného *Steering committee*. Spôsob voľby zástupcov jednotlivých Európskych orgánov dohľadu ako ani spôsob jeho fungovania nie je z materiálu Európskej komisie zrejмый.



Súčasne Európska komisia navrhuje, aby sa každý z Európskych orgánov dohľadu mohol zúčastňovať na zasadaniach ostatných Európskych orgánov dohľadu v úlohe pozorovateľa.

Každý Európsky orgán dohľadu má mať zriadenú Radu pre dohľad, ktorá sa má skladať z najvyšších predstaviteľov národných orgánov dohľadu. Rade pre dohľad má predsedáť predseda príslušného Európskeho orgánu dohľadu. So statusom pozorovateľa sa majú na zasadaniach Rady pre dohľad zúčastňovať zástupcovia Európskej komisie, Európskej rady pre systémové riziko – ESRC (pozri bod II.2. tohto materiálu), príslušné orgány dohľadu z členských štátov Európskeho združenia voľného obchodu (EFTA) a príslušné orgány dohľadu z členských štátov Európskeho hospodárskeho priestoru (EEA). Pozorovatelia by nemali mať možnosť zúčastňovať sa zasadaniach Rady pre dohľad týkajúcich sa individuálnych dohľadaných subjektov. Rozhodnutia Rady pre dohľad, týkajúce sa technických pravidiel, sa navrhujú prijímať kvalifikovanou väčšinou, pričom hlasy jednotlivých členských štátov majú byť vážené v súlade so Zmluvou. Návrh Európskej komisie neupresňuje mechanizmus váženia hlasov a ani presne neodkazuje na hlasovací mechanizmus upravený v niektorej zo zakladateľských zmlúv. Rozhodnutia, týkajúce sa aplikácie existujúcej európskej legislatívy, majú byť prijímané jednoducho väčšinou pri využití princípu "jedna osoba – jeden hlas".

Popri Rade pre dohľad má mať každý Európsky orgán dohľadu zriadenú Správnu radu, ktorej úlohou by bolo zabezpečovať prevádzkové úlohy. Správna rada by mala byť zložená zo zástupcov národných orgánov dohľadu ako aj Európskej komisie. Na čele Správnej rady má byť jej predseda, ktorého nominácii má predchádzať výberové konanie, pričom predseda má byť nezávislý odborník. Zvolenie predsedu Správnej rady by malo byť potvrdené Európskym parlamentom a funkčné obdobie predsedu Správnej rady by malo byť 5 rokov. Z materiálu Európskej komisie nie je zrejmé zloženie a nominácia do Správnej rady, kto bude navrhovať osoby na pozíciu predsedu Správnej rady Európskych orgánov dohľadu, kto bude uskutočňovať výberové konanie predsedu Správnej rady, akým spôsobom budú prijímané rozhodnutia týkajúce sa fungovania Európskeho orgánu dohľadu a výberu predsedu Správnej rady, aké kritéria budú určujúce pre jeho voľbu, akú úlohu bude mať v tomto procese Európska komisia.

V otázke tvorby rozpočtov Európskych orgánov dohľadu nie je návrh Európskej komisie jednoznačný. Rozpočet Európskych orgánov dohľadu má byť tvorený z príspevkov z rozpočtu Európskej únie ako aj z príspevkov národných orgánov dohľadu a/alebo príspevkov dohľadaných subjektov. Rozpočet Európskych orgánov dohľadu má byť oddelený od rozpočtu Európskej únie.

Európske orgány dohľadu by si mali zachovať najvyššiu možnú mieru nezávislosti, pričom by mali byť zodpovedné politickým orgánom, a to Rade, Európskemu parlamentu a Európskej komisii.

Odporúčania Správy, týkajúce sa ESFS, ako aj menovaný pracovný materiál Európskej komisie generujú nasledovné otvorené otázky:

- rozsah miery zodpovednosti v otázkach zverených právomocí na Európske orgány dohľadu, ktoré majú byť novovytvorené, nie je stanovený. Z tohto pohľadu je zjavná asymetria medzi právomocami Európskych orgánov dohľadu určovať činnosť a regulačný rámec národných dohľadov a plnou zodpovednosťou národných orgánov dohľadu za výkon dohľadu a zabezpečenie finančnej stability na národnej úrovni,
- rozsah nezávislosti národných orgánov regulácie a dohľadu pri svojej činnosti a miera obmedzenia nezávislosti prostredníctvom rozhodnutí Európskymi orgánmi dohľadu a mediačným mechanizmom, ktorého výsledok bude pre národné orgány dohľadu záväzný,
- rozsah nezávislosti Európskych orgánov dohľadu voči politickým orgánom – Rade, Európskej komisii a Európskemu parlamentu ako aj voči subjektom, ktoré budú vytvárať rozpočet týchto orgánov,
- aký má byť rozsah právomocí, ktoré majú byť na novovytvorené Európske orgány dohľadu prenesené. Kompetencie, ktoré by mali získať, si podľa nášho názoru vyžadujú podrobné analýzy (napr. právna záväznosť mediácie medzi národnými orgánmi dohľadu verus ich nezávislosť),
- definovanie mikro a makro úrovne pri regulácii a dohľade nad nadnárodnými regulovanými subjektmi,
- nastavenie hlasovacích mechanizmov na prijímanie právne záväzných dokumentov a rozhodnutí (právo veta, váha hlasov jednotlivých členov orgánov, kvalifikované väčšiny atď.),
- možnosť uplatňovať prísnejšie opatrenia,
- národným orgánom regulácie a dohľadu (Správa si v tomto bode čiastočne odporuje – pri porovnaní napr. odporúčania č. 10 a č. 20, i keď je potrebné chápať odporúčanie č. 10 vo vzťahu k požiadavkám kladeným na vnútorný trh),
- pri otázke zverenia kompetencií transformovaným 3L3 výborom Správa nezohľadnila existujúce právne otázky realizovateľnosti v nej obsiahnutého odporúčania, preto je na úvod diskusie o budúcom usporiadaní dohľadu najskôr potrebné uskutočniť rozsiahle právne analýzy, nakoľko podľa nášho názoru môžu preukázať potrebu zmien Zmluvy o ES, resp. Lisabonskej zmluvy, ak vstúpi do platnosti a účinnosti. V tejto súvislosti vnímame ako mimoriadne problematické nasledovné navrhované právomoci Európskych orgánov dohľadu:
 - realizovať výklad právne záväzných aktov komunitárneho práva v oblasti regulácie subjektov finančných trhov. V súčasnosti nie je ani samotná Európska komisia oprávnená poskytovať legálny výklad právnych aktov, ale iba publikovať svoj názor na aplikáciu právnych aktov, nakoľko jediným orgánom, ktorý má právomoc vykladať záväzné právne normy komunitárneho práva, je Európsky súdny dvor.



- prijímať právne záväzné rozhodnutia, a to aj napriek skutočnosti, že tieto rozhodnutia budú predmetom preskúmania prostredníctvom Európskeho súdneho dvora. V tejto súvislosti považujeme za potrebné pri diskusiách týkajúcich sa právnych aktov, ktoré by takúto právomoc mali umožniť, jasne definovať zodpovednosť Európskych orgánov dohľadu za ujmu spôsobenú nesprávnym úradným postupom alebo nezákonným rozhodnutím.
- zastávame názor, že diskusie navrhovaného rozsahu nie je možné realizovať v krátkom časovom úseku, tak ako sa to v súčasnosti navrhuje, pokiaľ majú predstavovať základ na prijatie kvalifikovaných rozhodnutí.

II. 1. 1 Návrh stanovísk útvaru dohľadu k Európskemu systému finančného dohľadu

1. NBS dôkladne analyzovala predkladané návrhy týkajúce sa novej architektúry výkonu dohľadu na mikro úrovni v Európskej únii. Integrácia finančných trhov so sebou prináša úlohy, ktorých riešenie vyžaduje efektívnejšiu spoluprácu medzi národnými orgánmi dohľadu. Európskou komisiou navrhovaná štruktúra architektúry výkonu dohľadu by mohla predstavovať posun v organizácii dohľadu, za podmienky jasného vymedzenia rozsahu práv a im zodpovedajúcim povinnostiam a vymedzenia rozsahu zodpovedností orgánov, ktoré Európska komisia navrhuje zriadiť. Za týmto účelom bude potrebné, aby boli členským štátom Európskej únie najprv poskytnuté detailné odpovede na otázky, z ktorých niektoré sú načrtnuté v časti II.1 tohto materiálu. Z pracovného materiálu Európskej komisie vyplýva aj pomerne nízka snaha prekonať existujúce sektorové členenie pri usporiadaní výkonu dohľadu a regulácie v rámci Európskej únie, a tým nezohľadňuje skutočnosť silnej sektorovej previazanosti činností a štruktúr finančných inštitúcií, najmä finančných konglomerátov. Z uvedeného dôvodu by NBS privítala v prípade realizácie zmien v architektúre výkonu dohľadu a regulácie, aby bola náležitá pozornosť kladená problematike previazanosti výkonu dohľadu nad jednotlivými segmentmi finančného trhu.

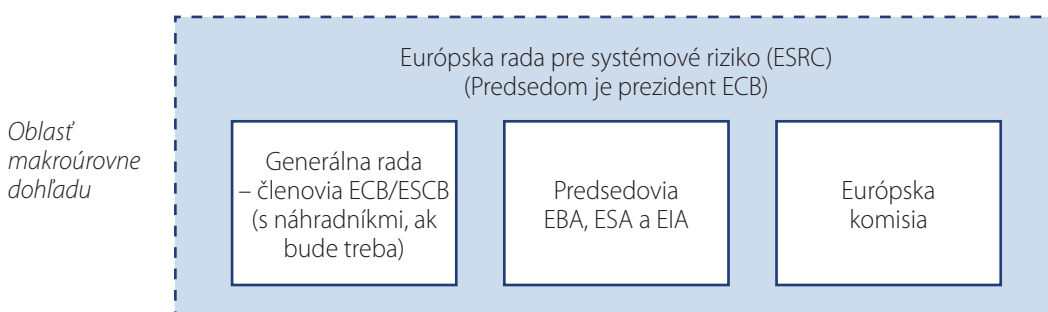
2. Správa ako aj pracovný materiál Európskej ko-

misie odporúčajú, aby navrhované Európske orgány dohľadu a regulácie mali mať právomoc prijímať záväzné rozhodnutia v prípade sporov medzi národnými orgánmi výkonu dohľadu v rámci tzv. mediálneho konania. NBS principiálne nevyklúčuje aplikáciu takéhoto mechanizmu. Správa ani pracovný materiál Európskej komisie však neposkytujú odpovede pokiaľ ide o právny základ pre prijatie navrhovaného mechanizmu. Napriek možnosti preskúmať právne záväzné rozhodnutie prijaté Európskym orgánom dohľadu v rámci mediálneho konania na Európskom súdnom dvore zastáva NBS názor, že z dôvodu možného rozsahu dosahov takýchto rozhodnutí na fungovanie výkonu dohľadu a finančnej stability v členských štátoch musí byť vykonateľnosť takýchto rozhodnutí odložená až do právoplatnosti rozhodnutia Európskeho súdneho dvora, v prípade, že niektorá zo sporových strán využije právo na preskúmanie rozhodnutia vydaného v mediálnom konaní Európskym orgánom dohľadu.

3. Ak dôjde k zriadeniu Európskych orgánov dohľadu v zmysle Správy Európskej komisie, zastáva NBS názor, že rozhodnutia by z dôvodu ich možného zásadného dosahu na výkon činnosti dohľadu mali byť prijímané spôsobom, pri ktorom sa neaplikuje vázanie hlasov, ale že váha hlasu zástupcov členských štátov má byť rovnaká. Tento spôsob hlasovania považuje NBS za odôvodnený pri prijímaní rozhodnutí o otázkach, ktoré sú predmetom mediácie medzi národnými orgánmi dohľadu ako aj vo svetle možnej závažnosti dosahu určitých rozhodnutí, ktoré navrhuje Správa Európskej komisie zveriť navrhovaným Európskym orgánom dohľadu v oblasti prijímania záväzných technických pravidiel v oblasti regulácie a výkonu dohľadu, ktoré majú určovať konkrétnu činnosť národných orgánov dohľadu.

4. NBS podporuje v oblasti prehlbovania harmonizácie v oblasti regulácie finančných inštitúcií zachovanie systému potrebnej a odôvodnenej úrovne minimálnej harmonizácie a nie presadzovanie princípu úplnej harmonizácie, resp. úplnej harmonizácie len v parciálnych otázkach. NBS považuje za potrebné zachovanie možnosti využívania národných volieb, ktoré by umožňovali členským štátom a ich orgánom, ktoré majú byť zodpovedné za zabezpečenie finančnej stability,

Schéma 2 Európska rada pre systémové riziko – pracovný preklad



Zdroj: The High-Level Group on Financial Supervision in the EU, Chaired by Jacques de Larosiere, Report, Brusel, 25. 2. 2009.



prijímanie prísnejších opatrení oproti tým, ktoré budú obsahom komunitárneho práva, z dôvodu zohľadňovania národných špecifik.

5. NBS podporuje posilňovanie konvergence spoločnej kultúry výkonu dohľadu.

II. 2. Európska rada pre systémové riziko

Pre oblasť makro úrovne navrhuje Správa zriadenie tzv. Európskej rady pre systémové riziko (ESRC), a to transformáciou súčasného BSC (Výbor pre bankový dohľad zriadený pod ECB).

Navrhovaný systém ESRC by mal byť zodpovedný za vykonávanie dohľadu nad finančnou stabilitou uskutočňovaním dohľadu na makro úrovni. V rámci plnenia svojej úlohy, by ESRC mala mať právomoc na:

- zber a analýzu všetkých údajov relevantných pre hodnotenie potenciálnych ohrození finančnej stability, ktoré vyplývajú z makroekonomického vývoja a vývoja finančného sektora ako celku,
- identifikovanie a pomenovanie rizík pre finančnú stabilitu,
- vydávanie nezáväzných varovaní v prípade, že riziká sú významné,
- vydávanie nezáväzných odporúčaní na opatrenia ako reakciu na identifikované riziká spolu s výkonom následného monitorovania plnenia odporúčaní a varovaní.

Pri plnení svojich úloh má ESRC aktívne spolupracovať s MMF, FSB a inými relevantnými inštitúciami.

Napriek skutočnosti, že varovania a odporúčania nemajú mať záväzný charakter, ich plnenie má byť predmetom následného kontrolného mechanizmu, ktorý by mal fungovať na princípe *act or explain*. Súčasne sa má využiť mechanizmus vyvíjania tlaku prostredníctvom toku informácií o navrhovaných opatreniach a ich realizácii cez ECOFIN. Podľa návrhu Európskej komisie by z dôvodu právnej nezáväznosti odporúčaní mali byť tieto predmetom zverejňovania, a to s cieľom zvýšiť ich účinnosť. ESRC má byť zodpovedná Rade a Európskemu parlamentu, pričom táto zodpovednosť sa má vykonávať formou vydávania pravidelných správ, minimálne dvakrát ročne.

ESRC má byť tvorená z guvernérov centrálnych bánk členských štátov EÚ. Guverneri centrálnych bánk by mali byť sprevádzaní predstaviteľom národného orgánu dohľadu, ktorý by mal postavenie pozorovateľa (princíp 1+1). Ďalšími členmi ESRC by mali byť prezident ECB, predsedovia troch Európskych orgánov dohľadu a člen Európskej komisie. V úlohe pozorovateľa by sa zasadani ESRC zúčastňoval predseda Economic and Financial Committee (EFC), čím by bol zabezpečený tok informácií pre ministrov financií členských štátov.

Rozhodnutia by mali byť prijímané jednoduchou väčšinou bez využitia mechanizmu váženého hlasu, pričom hlasovacie právo by mali guverneri centrálnych bánk členských štátov, predsedovia Európskych orgánov dohľadu a zástupca Komisie.

Odporúčania Správy, týkajúce sa ESRC, ako aj

menovaný pracovný materiál Európskej komisie, generujú nasledovné otvorené otázky:

- tak Správa ako aj EK bližšie nešpecifikujú, čo sa má rozumieť pod finančnou stabilitou, za ktorú bude zodpovedať ECB, resp. aký dôraz sa bude klásť na finančnú stabilitu EÚ ako celku a akú úlohu v tomto kontexte bude zohrávať finančná stabilita jednotlivých členských štátov,
- nejasnosť definovania pojmov *macro-prudential supervision* a *micro-prudential supervision* môže mať zásadný dosah na koordináciu činností a tok informácií medzi dotknutými subjektmi,
- spôsob participácie členov ESRC na prijímaní odporúčaní a varovaní ako aj možnosť členov ESRC ovplyvniť znenie odporúčaní a varovaní, voči ktorým vnesú odôvodnené a vecné pripomienky,
- spôsob zabezpečenia včasnosti realizácie odporúčaní a varovaní ESRC,
- forma a spôsob publikovania odporúčaní a varovaní ESRC, ako aj skutočnosť, či sa majú takéto varovania a odporúčania publikovať,
- zodpovednosť za následky nesprávnych názorov obsiahnutých v odporúčaníach a varovaniach, ktoré môžu spôsobiť členským štátom ujmu,
- akým spôsobom bude uskutočňovaný mechanizmus *act or explain*,
- prípustnosť politického tlaku v otázkach zachovania finančnej stability prostredníctvom ministerstiev financií členských štátov na ich regulátorov a centrálné banky a súlad týchto opatrení s princípom nezávislosti centrálnych bánk,
- ako a či by mala byť upravená schéma znášania nákladov na prípadnú krízu alebo zlyhanie (vrátane schém fondu ochrany vkladov).

II.2.1. Návrh stanovísk k ESRC

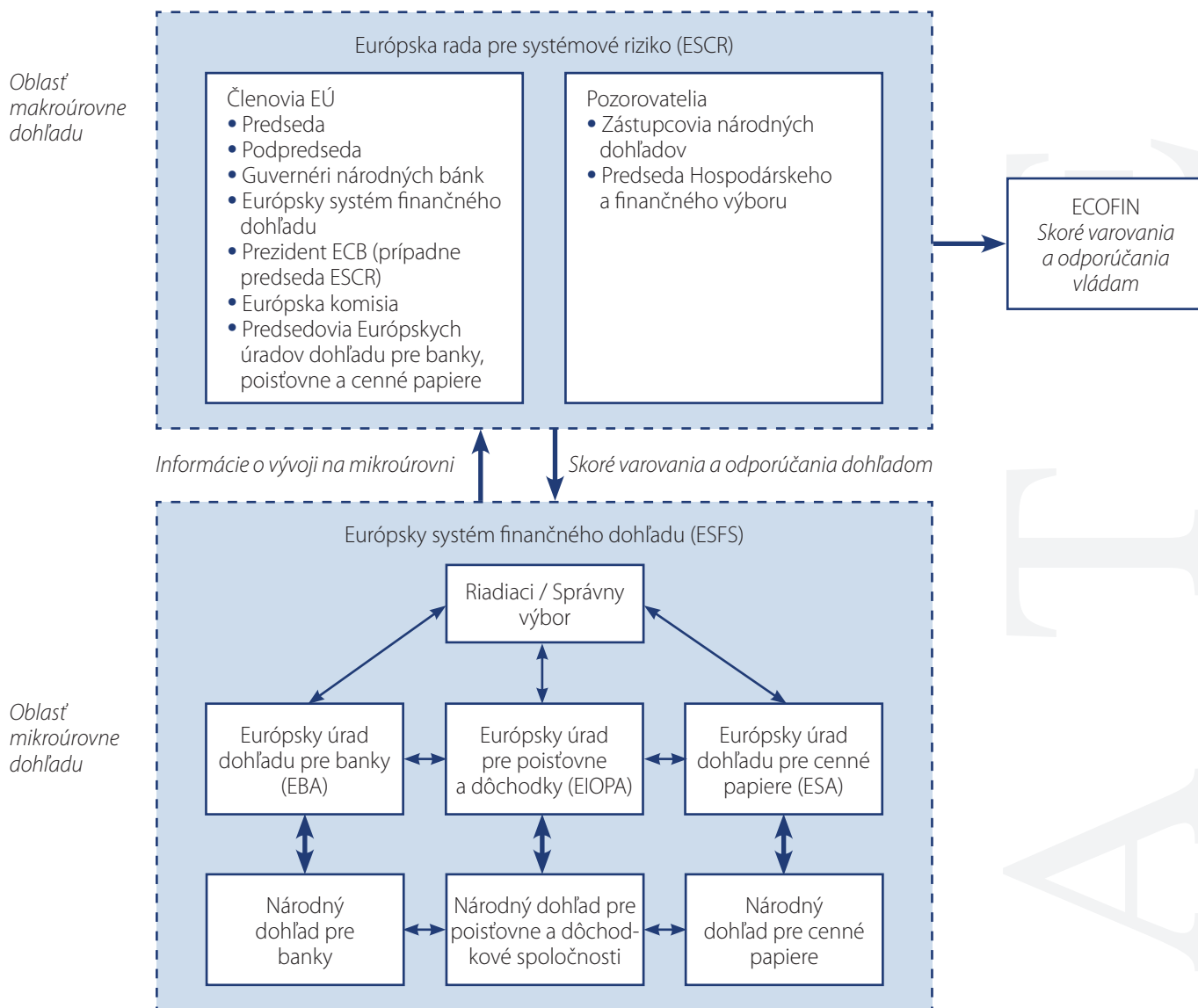
1. NBS podporuje kreovanie systému, ktorý môže svojou činnosťou (realizovaním analýz na makro úrovni) prispieť k včasnému identifikovaniu globálnych a európskych systémových rizík, ktoré môžu negatívne ovplyvniť finančnú stabilitu členských štátov Európskej únie, a tým dopomôcť k prijímaniu opatrení, ktorými by sa vyvinula snaha predchádzať nestabilite na finančných trhoch v rámci členských štátov Európskej únie.

2. NBS zastáva názor, že kľúčovú úlohu v takomto systéme majú zohrávať národné centrálné banky, ktoré by aktívne prispievali do procesu vytvárania analýz na makro úrovni ako aj pri formulovaní odporúčaní a varovaní, ktoré by mali byť na základe takýchto analýz prijímané.

3. Úspešnosť procesu vytvárania systému, ktorý má prispievať k výkonu dohľadu na makro úrovni podporí, ak v procese príprav budú jasne vymedzené práva a povinnosti jednotlivých orgánov, definové makro a mikro úrovne a pokiaľ Európska komisia v procese navrhovania inštitucionálneho rámca zohľadní názory, ktoré členské štáty v tejto súvislosti budú formulovať.



Schéma 3 Nová európska štruktúra zabezpečenie finančnej stability – pracovný preklad



Zdroj: Commission Services Working Document, European financial supervision, Brusel, 15. 5. 2009.



Výkon dohľadu na diaľku na trhu starobného dôchodkového sporenia

Mgr. Robert Lipták, Mgr. Pavol Kodaj, Mgr. Marcela Vaľušová
Národná banka Slovenska

V oblasti starobného dôchodkového sporenia je v súčasnosti predmetom dohľadu na diaľku 6 dôchodkových správcofských spoločností, ktoré spolu spravujú 18 dôchodkových fondov a 4 bankové subjekty vykonávajúce depozitársku činnosť v zmysle zákona č. 43/2004 Z. z. o starobnom dôchodkovom sporení.

Medzi štandardne realizované činnosti dohľadu na diaľku patrí kontrola plnenia dennej povinnosti dôchodkových správcofských spoločností a depozitárov dôchodkových fondov informovať NBS o transakciách vykonaných s majetkom v dôchodkových fondoch a o stave majetku v dôchodkových fondoch. Denné hlásenia sú pre dohľad na diaľku základným zdrojom informácií. Na ich základe sa potom vyhodnocuje rizikovosť uskutočnených transakcií a ich vplyv na rizikovosť portfólií dôchodkových fondov.

OVEROVANIE SPRÁVNOSTI OCENENIA FINANČNÝCH NÁSTROJOV

Dohľad na diaľku kladie dôraz na nezávislé overovanie správnosti ocenenia finančných nástrojov nachádzajúcich sa v majetku dôchodkových fondov a na súlad nadobúdania finančných nástrojov do majetku jednotlivých dôchodkových fondov s ustanoveniami zákona. Pri kontrole správnosti ocenenia sú okrem denných hlásení využívané aj systémy Bloomberg, Reuters, informácie z burzy cenných papierov a iné informácie získané pri dohľade. Prípadné zistené nezrovnalosti sú následne v prvom rade konzultované s príslušnými dôchodkovými spoločnosťami a v prípade, že to situácia vyžaduje, je spoločnosť vyzvaná vykonať nápravy.

Pravidelným výstupom dohľadu na diaľku sú štvrťročne spracované správy, ktorých hlavným cieľom je na základe relatívnej metódy historickej simulácie Value at Risk (VaR) sledovať trhové riziko v dôchodkových fondoch, predovšetkým ich citlivosť na zmenu úrokových sadzieb, cien akcií, menových kurzov. Výpočet VaR sa uskutočňuje jednak pre celé trhové riziko – zohľadnené sú všetky typy trhových faktorov súčasne a jednak osobitne pre úrokové riziko – zohľadnené sú iba úrokové a diskontné sadzby, menové riziko – zohľadnené sú iba menové kurzy a akciové riziko – zohľadnené sú iba ceny akcií. Po ukončení výpočtu sa určí podiel vypočítaných VaR hodnôt na celkovej hodnote portfólia. Ten predstavuje základný podklad pre vyhodnotenie trhového rizika.

STRESOVÉ TESTOVANIE

Neoddeliteľnou súčasťou správy sú aj výsledky stresového testovania. Cieľom stresového testovania je upozorniť na neočakávané straty, ku ktorým by mohlo dôjsť v prípade výnimočného, no tiež aj možného vývoja trhových faktorov. Vplyvom prehĺbenia finančnej krízy počas roka 2008 bol štandardne používaný set stresových scenárov doplnený o nové scenáre zohľadňujúce vzniknutú situáciu, takže aktuálne sa využíva 15 stresových scenárov. Na základe získaných výstupov sa vyhodnocuje pri ktorých scenároch boli v jednotlivých typoch dôchodkových fondov zaznamenané najväčšie hypotetické straty a vykonáva sa porovnanie medzi fondmi navzájom s dopadom na ich ziskovosť.

SYSTÉM SKORÉHO VAROVANIA

V prvej polovici roka 2007 dohľadací odbor interne vyvinul informačný systém Systém dôchodkových limitov II. piliera (IS SDL2). Hlavným cieľom tohto systému je automatizovaným spôsobom na dennej báze vyhodnocovať, či sa nakladanie s majetkom v dôchodkových fondoch deje v súlade s investičnými limitmi danými zákonom. IS SDL2 je systémom skorého varovania. Okamžite signalizuje nesúlad pri investovaní majetku v dôchodkových fondoch a poskytuje základnú analýzu príčiny nedodržania investičného limitu. Je sofistikovaným analytickým nástrojom Národnej banky Slovenska, ktorý poskytuje manažérske výstupy za sektor starobného dôchodkového sporenia.

IS SDL2 na agregovanej úrovni informuje o stave rozloženia investícií dôchodkových fondov podľa druhu aktív, geografického členenia a menovej expozície. Zároveň identifikuje 10 objemovo najvýznamnejších akciových, dlhopisových a peňažných investícií.

Automatizovaným monitoringom a vyhodnocovaním všetkých kvantitatívnych podmienok zabezpečuje výkon dohľadu dodržiavania podmienok porovnávania výkonnosti dôchodkových fondov stanovených zákonom.



V marci 2008, kedy bolo možné prvýkrát určiť výkonnosť dôchodkových fondov, začal dohľad na diaľku kontrolovať dodržiavanie týchto ustanovení zákona. Informácie o priemernom výnose dôchodkových fondov a priemernom výnose trhovej konkurencie boli pravidelne zverejňované na webovej stránke NBS. Keďže zmenou zákona boli od júla 2009 tieto ustanovenia zrušené, údaje sa prestali uvádzať.

IS SDL2 generuje denný prehľad o hodnote všetkých priamych expozícií emitenta (resp. subjektov patriacich do skupiny) voči sektoru, skupine dôchodkových fondov, dôchodkovej správcovskej spoločnosti a dôchodkovému fondu. Kvantifikuje výšku odplaty, na ktorú má dôchodková správcovska spoločnosť právo.

V súvislosti s legislatívnymi zmenami, ktoré nadobudli účinnosť 1. 7. 2009 v súčasnosti IS SDL2 spĺňa požiadavky platného zákona v ustanoveniach týkajúcich sa tvorby garančného účtu a odplaty za zhodnotenie majetku v dôchodkovom fonde.

DOHLAD NA MIESTE

Nemenej dôležitou úlohou dohľadu na diaľku je podpora dohľadu na mieste, a to jednak v procese prípravy, jednak aj počas samotného výkonu dohľadu. Táto podpora spočíva najmä v kontro-

le oceňovania portfólií dohliadaných subjektov. Zdrojom potrebných informácií sú v tomto prípade aj informácie vyžiadané v rámci dohľadu na mieste, najmä bližší popis postupov trhového a teoretického oceňovania používaného dohliadaným subjektom a údaje rozširujúce informácie obsiahnuté v denných výkazoch. Pri kontrole oceňovania finančných nástrojov je systém Bloomberg použitý ako primárny zdroj trhových cien cenných papierov. Systém Reuters predstavuje hlavný zdroj sadzieb výnosových kriviek, ktoré sú používané pri teoretickom oceňovaní finančných nástrojov. V prípade kontroly teoretických cien uvádzaných vo výkazoch sa dohľad na diaľku zameriava na spôsob ich výpočtu, ktorý musí byť v súlade s príslušnou legislatívou.

Dohľad na diaľku sa pravidelne aktívne podieľa na úpravách a zmenách primárnej i sekundárnej legislatívy v oblasti dôchodkového sporenia.

Finančná kríza neobišla ani trh dôchodkového sporenia. Dohľad na diaľku vo zvýšenej miere sledoval negatívny dopad udalostí, ako napr. bankrot spoločnosti Lehman Brothers, islandských bánk a tiež vývoj v okolitých krajinách (najmä v Maďarsku a Poľsku) na reálnu výkonnosť fondov. Zároveň bol sledovaný objem expozícií voči ďalším spoločnostiam, ktoré boli označené ako rizikové.



Nová komunitárna právna úprava kolektívneho investovania

Tomáš Ambra
Národná banka Slovenska

Za viac ako 20 rokov existencie kolektívneho investovania je smernica UCITS IV len druhou veľkou zmenou komunitárnej právnej úpravy kolektívneho investovania. Ide o rozsiahle doplnenie existujúcej regulácie spojené s rekodifikáciou pôvodnej smernice UCITS (85/611/EHS). Prijatím novej smernice sa zmeny v komunitárnej právnej úprave kolektívneho investovania nekončia. Na obzore je prijatie ďalšej smernice – o správcoch alternatívnych investičných fondov.

¹ Smernice č. 2001/107/ES a 2001/108/ES.

Pôvodná smernica UCITS – *Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities* bola prijatá ešte v roku 1985. Jej cieľom bolo vytvoriť jednotný právny rámec pre funkčnosť otvorených investičných fondov zameraných na investovanie do prevoditeľných cenných papierov. Táto harmonizovaná právna úprava umožňuje voľne predávať harmonizované (UCITS) fondy na spoločnom vnútornom trhu EÚ, a to bez toho, aby bolo potrebné povolenie v každom členskom štáte. Práve táto charakteristika najviac oddeľuje UCITS fondy od neharmonizovaných investičných fondov – tzv. *non-UCITS* fondov.

NOVÝ KONCEPT

Snahy o prvé zmeny smernice prišli už na začiatku 90. rokov minulého storočia, avšak politická nejednotnosť členských štátov spôsobila, že tieto prvé iniciatívy, neoficiálne nazývané UCITS II, skončili neúspešne. To vyústilo do neskoršieho predloženia dvoch samostatných substitučných návrhov na zmenu smernice UCITS – jedna časť sa týkala správcu fondov, druhá právnej úpravy „produktu“ – samotného fondu UCITS. Vznikli dve novelizačné smernice, známe ako UCITS III¹. Boli prijaté v roku 2001 a znamenali prvú veľkú zmenu v komunitárnej právnej úprave kolektívneho investovania. Ako najväčšie zmeny v rámci UCITS III sú vnímané rozšírené možnosti na investovanie aktív fondov a širší rozsah oprávnenia pre správcovské spoločnosti. Tie mali mať možnosť – okrem možnosti poskytovať niektoré investičné služby – využívať aj vlastný druh jednotnej európskej licencie (*passportu*). Z toho dôvodu smernica UCITS rozoznáva dva druhy jednotnej európskej licencie – prvým je *Management Company Passport* – vzťahujúci sa na činnosť a služby správcovskej spoločnosti a druhým *Product Passport* – umožňujúci verejnú ponuku (predaj) fondov v iných členských štátoch EÚ. Okrem toho smernice UCITS III zaviedli aj ďalšie zmeny, napríklad základné pravidlá na činnosť správcovských spoločností alebo pravidlá na zverejňovanie informácií o spravovaných fondoch. V tomto ohľade sa zaviedol nový koncept tzv. zjednodušeného predajného prospektu, kto-

rého cieľom bolo zaviesť jednoduchý harmonizovaný sumár základných informácií o fonde, na základe ktorého by bežný investor mohol zvážiť plánovanú investíciu.

Počas existencie komunitárnej právnej úpravy sa z UCITS fondov stala uznávaná svetová značka. UCITS sa v súčasnosti predávajú v mnohých krajinách mimo Európskej únie (EÚ), najmä v juhovýchodnej Ázii. Tejto expanzii mimo EÚ komunitárna právna úprava pomohla – vzhľadom na to, že pri UCITS fonde existuje jasný súbor pravidiel, ustanovujúci najmä:

- ako sú tieto fondy spravované,
- aká je povinná diverzifikácia portfólia,
- a povoľovacie procedúry pre zahraničných regulátorov sú značne zjednodušené.

NIKTORÉ BARIÉRY

Napriek tomu je regulácia UCITS III smerníc často vnímaná aj ako zlyhanie. Mnohé z ambícií, ktoré so sebou smernice z roku 2001 niesli, zostali neaplnené. Jednotný trh EÚ v oblasti kolektívneho investovania – hlavný cieľ komunitárnej právnej úpravy – pozná ešte stále niektoré bariéry. Dôvody sú rôzne, ale hlavný z nich je samotný charakter smernice UCITS – ide o koncept minimálnej harmonizácie – ktorý dotvárajú národné implementácie v jednotlivých členských štátoch. To zapríčiňuje, že regulácia je v členských štátoch síce podobná, avšak existujú niektoré dôležité rozdiely. V dôsledku toho môže vznikať regulačná arbitráž a prípadné rozpory medzi regulátormi jednotlivých členských štátov. V tejto oblasti je veľmi dôležitá práca Výboru európskych regulátorov cenných papierov (CESR), ktorý za posledné roky prostredníctvom svojej expertnej skupiny prispel k zjednocovaniu výkladu a aplikácie smernice UCITS. Ďalším z nedostatkov existujúcej smernice je neúspech niektorých jej regulačných nástrojov – notifikácia pri produktovom *passporte* je stále v niektorých krajinách pomerne zdĺhavou procedúrou, fungovanie *passportu* pre správcovské spoločnosti je výrazne obmedzené a zjednodušený predajný prospekt je dokument, z ktorého investori nemajú predpokladaný úžitok.



Európska komisia sa na nedostatky súčasnej právnej úpravy rozhodla reagovať prípravou jej možných zmien. Prvé práce začali už v roku 2004². Pôvodné zámery Európskej komisie boli zverejnené v Zelené knihe³ a Bielej knihe⁴, a k obom boli dlhé a rozsiahle verejné diskusie. Na základe toho predpokladané doplnenie právnej úpravy o ďalšie časti zamerané na odstránenie zostávajúcich bariér na jednotnom trhu vyústilo do prípravy legislatívneho návrhu rekodifikácie existujúcej smernice – tzv. smernice UCITS IV. Návrh novej smernice už bol schválený a v dohľadnom čase by mal byť zverejnený v úradnom vestníku EÚ. Termín jej implementácie do právneho poriadku členských štátov je v polovici roku 2011.

NÁVRH NOVEJ SMERNICE

Nová smernica obsahuje okrem prevzatia starých častí právnej úpravy aj nové okruhy. S výnimkou prebudovania zjednodušeného predajného prospektu na tzv. *Key Information Document* ide o časti primárne zamerané na cezhraničné podnikanie v sektore kolektívneho investovania. Nová smernica napríklad umožní cezhraničné zlúčenia UCITS fondov, a to bez ohľadu na ich právnu formu. Taktiež sa výrazne zjednoduší procedúra notifikácie pri produktovom passporte. V súčasnosti je notifikujúcim subjektom samotný UCITS fond, resp. správcovská spoločnosť, ktorá ho spravuje. Nová notifikačná procedúra má mať formu komunikácie medzi domovskými a hostiteľskými orgánom dohľadu. Taktiež zanikne dvojmesačná lehota na posúdenie notifikačných dokumentov. Kontrola, ktorú hostiteľský regulátor uplatňoval na *ex ante* báze sa bude musieť intenzívnejšie uplatňovať *ex post*. Ďalšou novinkou v slovenských podmienkach, ktorú nová smernica prináša, je právna úprava tzv. „master – feeder“ štruktúr. Ide o systém, v ktorom sa finančné prostriedky do hlavného (master) fondu zhromažďujú prostredníctvom viacerých zberných (feeder) fondov. Existencia týchto štruktúr doteraz nebola možná kvôli pravidlám diverzifikácie portfólia. Ich výhodou je, že kým riadenie portfólia a administrácia fondu sú centralizované na úrovni hlavného fondu, marketing a predaj podielov zberných fondov môže byť flexibilne upravený na odlišné podmienky v rôznych členských štátoch.

Ako najdôležitejší prvok smernice UCITS IV však možno hodnotiť zavedenie „plného“ passpoutu pre správcovské spoločnosti – nová smernica umožní, aby správcovská spoločnosť z jedného členského štátu získala povolenie vytvoriť fond v inom členskom štáte. Práve táto časť návrhu novej smernice bola predmetom najrozsiahlejších diskusií v Rade EÚ. Dôvodom bolo, že táto zmena má mnoho následných implikácií, najmä pokiaľ ide o dohľad. V tomto prípade existujú dva orgány dohľadu, jeden zodpovedný za dohľad nad činnosťou správcovskej spoločnosti, druhý dohľad nad vytváraním a spravovaním fondu. Dôležité je najmä, aby sa zabezpečila dostatočná úroveň komunikácie a spolupráce medzi nimi. Okrem toho, najmä pri UCITS fondoch bez právnej subjektivity

môže dochádzať ku kompetenčným konfliktom, prípadne nastať „kompetenčné vákuum“. Preto návrh novej smernice uvádza presný zoznam oblastí, za ktorých dohľad má byť zodpovedný domovský, resp. hostiteľský orgán dohľadu správcovskej spoločnosti.

Ďalším dôsledkom zavedenia „plného“ passpoutu pre správcovské spoločnosti je potreba zvýšiť harmonizáciu právnej úpravy. Keďže smernica má tzv. *lamfalussyho* formát, dôležité časti právnej úpravy budú spadať pod druhú (vykonávacie predpisy Európskej komisie), prípadne tretiu úroveň (usmernenia CESR, Výboru európskych regulátorov cenných papierov). Rozsah vykonávacích predpisov je rozsiahly – počnúc organizačnými požiadavkami, konfliktom záujmov a pravidlami činnosti správcovských spoločností, cez vykonávacie predpisy týkajúce sa merania a riadenia rizík, ktorým podliehajú portfóliá UCITS fondov, obsah depozitárskych zmlúv pri cezhraničnej správe, až po oblasť vzájomnej komunikácie a spolupráce pri výkone dohľadu. Okrem toho smernica predpokladá aj ďalšie vykonávacie predpisy, ktoré priamo nesúvisia so zavedením „plného“ passpoutu pre správcovské spoločnosti – ide o predpisy týkajúce sa *Key Information Document*, cezhraničných zlúčení UCITS fondov, „master – feeder“ štruktúr a notifikácií v rámci produktového passpoutu. Vykonávacie predpisy Európskej komisie sa v súčasnosti už pripravujú a do tohto procesu je aktívne zapojená aj Národná banka Slovenska prostredníctvom CESR-u. Definitívny obsah nie je doteraz jasný, pretože návrhy môžu byť upravené po verejnej konzultácii⁵ a následne v European Securities Committee – ESC, Európsky výbor pre cenné papiere). Isté je, že môžu mať formu tak vykonávacích smerníc Európskej komisie, ktoré bude potrebné tiež implementovať do právnych poriadkov členských štátov, ako aj vykonávacích nariadení Európskej komisie, ktoré budú účinné priamo po ich zverejnení v úradnom vestníku EÚ. Obligatorne vykonávacie predpisy by mali byť vydané do 30. júna 2010.

ĎALŠIE REGULAČNÉ INICIATÍVY

Okrem celého súboru prác a projektov pod hlavičkou UCITS IV sa na komunitárnej úrovni pripravuje aj ďalšia regulačná iniciatíva. Na jar tohto roku Európska komisia zverejnila návrh smernice o správcoch alternatívnych investičných fondov (*Alternative Investment Funds Managers Directive* – AIFM)⁶. Ide o zámer zaviesť harmonizáciu do segmentu fondov, ktoré nespádali pod smernicu UCITS (non-UCITS fondy). Táto iniciatíva má primárny zdroj v záveroch prijatých na základe súčasnej krízy na finančných trhoch⁷, avšak predchádzali jej niektoré konzultačné a prieskumné práce na úrovni Európskej komisie. Vzhľadom na súčasný proces prerokovávania návrhu v Rade EÚ je na hodnotenie výsledku tejto iniciatívy priskoro, avšak ako jej najkontroverzejšiu časť možno vnímať jej navrhovaný rozsah – smernica sa má týkať akýchkoľvek investičných fondov nespádajúcich pod smernicu UCITS. Táto skutočnosť bola

2 Správa expertnej skupiny Európskej komisie, http://ec.europa.eu/internal_market/investment/docs/consultations/ameg-report_en.pdf.

3 Zelená kniha o zlepšení EÚ rámca pre investičné fondy, Brusel, 12. 7. 2005, KOM(2005) 314 v konečnom znení.

4 Biela kniha o zlepšení rámca jednotného trhu pre investičné fondy, Brusel, 15. 11. 2006, KOM(2006) 686 v konečnom znení.

5 Konajú sa dve verejné konzultácie k technickej pomoci CESR, <http://www.cesr.eu/index.php?page=consultation&mac=0&id=>

6 http://ec.europa.eu/internal_market/investment/alternative_investments_en.htm

7 Ide o zámer, aby všetci príslušní účastníci finančných trhov podliehali priradenej regulácii a dohľadu.



8 Pozri napr. *Investment trusts oppose one size fits all legislation*, Ruth Sullivan, *Financial Times*, 12. 7. 2009.

spočiatku prekvapujúca, pretože sa predpokladalo, že nová právna úprava sa bude týkať iba hedge fondov a private equity fondov. Podľa návrhu však v slovenských podmienkach pôjde aj o reguláciu uzavretých podielových fondov, ako aj špeciálnych podielových fondov, vrátane špeciálnych podielových fondov nehnuteľností. Pritom regulácia sa má aplikovať len na úrovni správcu fondu, nie na úrovni produktu, t. j. samotného fondu. Okrem toho je kontroverzný aj ďalší obsah smernice. Smernica sa na jednej strane snaží o zavedenie spoločnej regulácie správy veľmi odlišných produktov, ako napríklad rôznych hedge fondov, private equity fondov, komoditných alebo realitných fondov, na druhej strane je však pomerne extenzívna a zahŕňa regulačné mechanizmy, ktoré nie sú ani v smernici UCITS. Vzhľadom na to, že smernica UCITS je príkladom regulácie retailových fondov, bolo by odôvodnené očakávať, že smernica AIFM bude menej striktná a harmonizovaná. Návrh smernice AIFM najviac negatívne prijali účastníci na trhu, ktorí odôvodnene argumentujú, že Európska komisia nemôže na túto heterogénnu skupinu fondov aplikovať jednotnú reguláciu⁸.

Dopad nových regulačných iniciatív EÚ na slovenský sektor kolektívneho investovania je ťažké odhadnúť. Trh samotný prešiel v roku 2008 krízou

a po dlhom období došlo k značnému poklesu objemu aktív pod správou. Nové smernice UCITS a AIFM môžu priniesť trend k centralizácii správy aktív do finančných centier EÚ. Avšak jej umiestnenie nie je ovplyvňované len existujúcou reguláciou, ale aj inými atribútmi členských krajín, ako napríklad podnikateľské prostredie a najmä daňový režim, a to ako vo vzťahu k dani uvalenej na správcu, tak aj dani z výnosov a zhodnotenia majetku vo fondoch. Dôkazom sú príklady Luxemburska a Írska – krajín, ktoré historicky držia v oblasti kolektívneho investovania prvé dve miesta – kde sú tak výnosy z majetku vo fonde, ako aj jeho zhodnotenie oslobodené od daňovej povinnosti. Čo však možno od nových smerníc očakávať, je dopad na činnosť Národnej banky Slovenska ako orgánu dohľadu. Okrem potreby spolupráce na implementácii smerníc MF SR pôjde vo vzťahu k dohľadu nad správcovskými spoločnosťami o rozšírenie regulácie založenej na princípoch, obdobnej ako je to v zákone o cenných papieroch. Vo vzťahu k dohľadu nad spravovaním podielových fondov pôjde najmä o výzvy týkajúce sa cezhraničného dohliadania správy fondov, ktoré si vyžiada vysokú úroveň komunikácie a spolupráce s inými orgánmi dohľadu EÚ. Presný vývoj však ukáže až realita najbližších dvoch až troch rokov.



Zákon o finančnom sprostredkovaní a finančnom poradenstve – nová právna úprava

Ing. Peter Kubrický
Národná banka Slovenska

Dňa 13. mája 2009 prezident SR Ivan Gašparovič podpísal zákon o finančnom sprostredkovaní a finančnom poradenstve, ktorý bol pripravený ako súčasť Konceptie ochrany spotrebiteľa v oblasti finančných služieb, zabezpečenia finančného vzdelávania a regulácie sprostredkovateľskej činnosti a poradenskej činnosti na finančnom trhu. Konceptia bola schválená uznesením vlády Slovenskej republiky č. 624/2007 zo dňa 1. augusta 2007 a zároveň týmto uznesením vláda SR uložila ministrovi financií SR, s odporúčaním spolupráce s guvernérom Národnej banky Slovenska, do 30. júna 2008 predložiť na rokovanie vlády SR návrh zákona, ktorého predmetom bude jednotná právna úprava finančného sprostredkovania a finančného poradenstva na finančnom trhu.

Paralelne sa pripravuje druhý, tiež úplne nový zákon – o ochrane práv spotrebiteľa na finančnom trhu, ktorý bude okrem iného aj vymedzovať inštitucionálny systém ochrany práv spotrebiteľa na finančnom trhu ako komplexný súbor inštitúcií na ochranu práv a oprávnených záujmov spotrebiteľov, ktorí vstúpili alebo potenciálne môžu vstúpiť do vzťahov s finančnými inštitúciami poskytujúcimi na finančnom trhu svoje služby. Súčasťou tohto systému majú byť okrem už existujúcich garančných schém aj nové inštitúty – Úrad pre ochranu finančného spotrebiteľa a Národná akadémia finančného vzdelávania. Tento právny predpis bude súčasťou spomínanej koncepcie a bude dopĺňať pravidlá vykonateľnosti zákona o finančnom sprostredkovaní a finančnom poradenstve.

Nová právna úprava, účinná od 1. januára 2010, chce byť v prvom rade jednotná a spoločná pre finančné sprostredkovanie a finančné poradenstvo v ktoromkoľvek sektore finančného trhu. Má teda podobu strešného zákona s dosahom na celý finančný trh. Cieľom zákona je v čo najväčšej miere odstrániť fragmentáciu rozdielnej právnej úpravy finančného sprostredkovania a finančného poradenstva existujúcu v osobitných zákonoch pre jednotlivé sektory finančného trhu, s ohľadom na prvky osobitnej právnej úpravy tam, kde je to odôvodnené špecifickými podmienkami konkrétneho sektora finančného trhu alebo existenciou právnej úpravy harmonizovanej s právom Európskeho spoločenstva.

Zákon má evidentnú snahu zabezpečiť primeranú ochranu klientov, spotrebiteľov (vo všetkých oblastiach finančného trhu, a to poistenia a zaís-

tenia, kapitálového trhu, doplnkového dôchodkového sporenia, prijímania vkladov a poskytovania úverov), a to najmä tých, ktorí sú ovplyvnitelní a zraniteľní a ich vedomosti a znalosti o fungovaní finančného trhu nie sú dostatočné na to, aby mohli prijímať kvalifikované, racionálne a nezávislé rozhodnutia. Regulácia sa teda bude týkať aj spoločností, ktoré doteraz finančné služby poskytovali, no neboli regulované Národnou bankou Slovenska. Sú to hlavne spoločnosti poskytujúce lízingové služby, splátkový predaj a podobne.

ČO PRINÁŠA NOVÁ PRÁVNÁ ÚPRAVA?

Súčasťou nových pravidiel bude aj oddelenie činností finančného poradenstva od finančného sprostredkovania. Napriek skutočnosti, že obsah týchto činností sa v mnohom prekrýva, účel, pre ktorý sa tieto činnosti vykonávajú sa výrazne líši. Finančné sprostredkovanie má zabezpečiť distribúciu finančných služieb klientom, vrátane poskytovania informácií, analýz, odborných stanovísk a odporúčaní, týkajúcich sa ponúkaných finančných služieb.

Finančné poradenstvo, oproti tomu, sa vykonáva kvôli poskytovaniu informácií, odborných stanovísk alebo osobných odporúčaní spotrebiteľovi, dostatočných na to, aby mohol vykonať zodpovedné rozhodnutie o vstupe do zmluvného vzťahu s finančnou inštitúciou. Tieto informácie, analýzy, odborné stanoviská alebo osobné odporúčania nevychádzajú z obmedzenej ponuky finančných služieb.

Z toho vyplýva, že osoby, ktoré budú, hoci aj na základe analýzy osobných financií, predkladať klientom ponuky a uzatvárať zmluvy o poskytnutí



finančnej služby, za čo im konkrétna finančná inštitúcia vyplatí odmenu – províziu, sa po 1. januári 2010 nebudú môcť nazývať finančnými poradcami, ale finančnými sprostredkovateľmi. Ak bude chcieť klient po novom využiť služby „finančného poradcu“, bude mu musieť za jeho služby platiť.

Vytvorením jednotného registra finančných agentov (sprostredkovateľov) v správe Národnej banky Slovenska sa napr. klientom poskytne možnosť jednoducho si overiť, či príslušná osoba má požadované povolenie.

Menia sa aj kritériá, ktoré musia spĺňať poskytovatelia služieb v oblasti finančného poradenstva aj sprostredkovania. Finančný poradca bude musieť spĺňať požiadavky na vzdelanie vrátane odborných skúšok, na bezúhonnosť, aj na odbornú prax. Prísnejšie to budú mať tiež finanční agenti, ktorí predávajú viacero finančných produktov z viacerých finančných sektorov (napr. poistenia a úverov). Budú musieť spĺňať menšie nároky ako finanční poradcovia, ale oproti dnešnej situácii sa na nich budú kláŕť prísnejšie požiadavky. Profesionalita finančných poradcov a agentov sa má dosiahnuť aj zavedením osobitného a trvalého finančného vzdelávania. Ich kvalita sa bude preverovať povinným výkonom odborných skúšok.

Novinkou bude tiež zabezpečenie povinnosti odhalenia provízie. Pred vykonaním sprostredkovania musí byť klient jednoznačne, vyčerpávajúcym, presným a zrozumiteľným spôsobom informovaný o existencii akéhokoľvek peňažného alebo ne-

peňažného plnenia, ktoré prijíma agent za finančné sprostredkovanie od inej osoby, ako je klient.

Aby nová právna úprava mala efektívny vplyv na výkon finančného poradenstva a finančného sprostredkovania, je potrebné zabezpečiť systém účinného dohľadu. Táto otázka je úzko spätá jednak s určením zodpovednosti, jednak s racionálnym vymedzením počtu subjektov dohliadaných Národnou bankou Slovenska (predpokladá sa dohľad len nad osobami so samostatným statusom, t. j. s vlastným povolením NBS). Voči týmto osobám nová právna úprava určuje aj rozsah informačných a vykazovacích povinností s cieľom zefektívniť výkon dohľadu a zároveň aj zvýšiť ochranu klientov.

Zámerom zákona nie je, aby spôsobil v oblasti regulácie finančného sprostredkovania a finančného poradenstva náhle zmeny takého rozsahu, ktoré by spôsobili neprimerané zvýšenie nákladov v tejto oblasti. Preto sa plánuje zabezpečiť plynulý prechod na novú právnu úpravu poskytnutím dostatočných lehôt na prispôbenie sa novej právnej úprave. Národná banka Slovenska chce tomuto zámeru napomôcť objektívnou snahou o čo najširšiu komunikáciu otvorených otázok so zástupcami spoločností poskytujúcich predmetné finančné služby, a z nej vyplývajúcou prípravou a následným zverejnením odpovedí na najčastejšie kladené otázky a metodickým usmerňovaním dotknutých spoločností v záujme čo najhladšieho prechodu na nové pravidlá.



Slovenský protikrízový zákon pre bankový sektor

JUDr. Peter Pénzeš, LL.M., PhD.
Národná banka Slovenska

Dňa 10. júla 2009 sa zverejnením v Zbierke zákonov Slovenskej republiky stal platným a účinným zákon č. 276/2009 Z. z. o opatreniach na zmiernenie vplyvov globálnej finančnej krízy na bankový sektor a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon“).

Ide o právny predpis, ktorého prijatie je reakciou na krízu, ktorá sa v roku 2008 začala výraznejšie prejavovať i vo finančnom sektore členských štátov Európskej únie. Je nevyhnutné zdôrazniť, že v podmienkach Slovenskej republiky je prijatie uvedeného zákona výsostne preventívny krok, ktorý má smerovať k vytvoreniu právneho rámca na flexibilný postup ústredných orgánov štátnej správy a Národnej banky Slovenska v prípade potenciálneho ohrozenia niektorej z bánk so sídlom na území Slovenskej republiky. V neposlednom rade ide o nástroj na posilnenie právnej istoty bánk, ktorým sa transparentne a vopred formulujú niektoré pravidlá, postupy a podmienky poskytovania štátnej pomoci. Keďže uvedený predpis sa pripravoval za účasti Národnej banky Slovenska, cieľom tohto článku je priblížiť ho verejnosti z pohľadu spolutvorcu a poukázať na niektoré dôležité prvky v jeho filozofii. V príspevku sa nezaobráame hlbokou analýzou zákona, ani ďalšími opatreniami, ktoré boli v súvislosti s finančnou krízou prijaté.

Podkladom na prípravu zákona boli uznesenia vlády Slovenskej republiky prijaté koncom roka 2008¹, ďalej predovšetkým Správa o krízových scenároch a možných nástrojoch ich riešenia, prerokovaná vládou SR dňa 14. januára 2009. Prílohou správy bol vecný zámer návrhu predkladaného zákona, ktorý schválila vláda. Na základe tohto mandátu sa začalo s prípravou paragrafového znenia zákona.

Pri koncipovaní filozofie zákona sa vychádzalo z poznatku, že záchranné „protikrízové“ opatrenia realizované vo finančnom sektore členských štátov Európskej únie krátko po jej vypuknutí mali a stále majú v zásade formu individuálnej štátnej pomoci² alebo schémy štátnej pomoci. Poskytnutie individuálnej pomoci podlieha preskúmaniu Európskou komisiou, preto v každom jednotlivom prípade ju členský štát musí požiadať o vydanie rozhodnutia. Takéto riešenie sa používalo v čase nástupu finančnej krízy v Európe, keď niektoré západoeurópske banky predovšetkým vplyvom prepadu hodnoty aktív vo svojom majetku zaznamenali vážne problémy. Približne od októbra 2008 väčšina štátov postupne prechádzala k systémovejšiemu, transparentnejšiemu riešeniu, kto-

ré poskytuje vyššiu právnu istotu poskytovateľovi i prijímateľovi pomoci – k vypracúvaniu schém štátnej pomoci, väčšinou v podobe „protikrízového zákona“ a prípadných nadväzujúcich podzákonných predpisov.

V súlade so všetkými podmienkami schémy pomoci môže poskytovateľ štátnej pomoci poskytnúť individuálnu pomoc v rámci schémy bez jej predchádzajúcej notifikácie Európskej komisii. Samotnú schému štátnej pomoci je členský štát povinný notifikovať. Tento postup v konečnom dôsledku umožňuje poskytnutie pomoci pri minimálnej ingerencii Európskej komisie, čo znižuje administratívnu a časovú náročnosť procesu. Celkový obsah slovenského protikrízového zákona je teda do veľkej miery podriadený príslušným európskym predpisom v oblasti štátnej pomoci, z ktorých najvýznamnejšími sú oznámenia Komisie prijaté v súvislosti s finančnou krízou.³

Cieľom zákona sa stalo vytvorenie predpokladov na zachovanie finančnej stability a na zmiernenie prenosu krízy z finančného sektora do reálnej ekonomiky. V texte zákona sú pretavené do § 2 ods. 2, ktorý vymedzuje účel poskytnutia pomoci. V našich podmienkach, keď dominantnou súčasťou majetku bánk sú najmä pohľadávky z poskytnutých úverov a nie cenné papiere⁴, má väčší význam prvý z uvedených cieľov, ktorý má potenciál umožniť poskytnutie pomoci banke, ktorej stabilita by bola ohrozená z dôvodu vážnych problémov v reálnej ekonomike. Oba tieto ciele sú v súlade so záväzkami vyplývajúcimi pre Slovenskú republiku z Parížskej deklarácie hláv štátov a vlád eurozóny.⁵ S rovnakým cieľom prijali podobné opatrenia ostatné členské štáty.⁶ Právnym základom týchto ustanovení je i článok 87 ods. 3 písm. b) Zmluvy o založení Európskych spoločenstiev, ktorý ako výnimku z generálneho zákazu poskytovania štátnej pomoci ustanovuje pomoc na nápravu vážnej poruchy fungovania v hospodárstve členského štátu.

Nástrojom na dosiahnutie účelu pomoci je samotná stabilizačná pomoc poskytovaná podľa § 2 ods. 1 vo forme osobitných záruk za dlhopisy vydané bankou alebo úver poskytnutý banke a peňažný vklad do základného imania (rekapitalizácia). „Parametre“ aktív, za ktoré sa pomoc môže

1 Napr. uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 758 z 22. októbra 2008 k analýze ekonomického a legislatívneho prostredia, v ktorom pôsobia dcérske spoločnosti zahraničných finančných inštitúcií s cieľom prehĺbenia ochrany klientov, domácich finančných subjektov a zachovania stability finančného systému Slovenskej republiky, uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 829 z 12. novembra 2008 k návrhu alternatívnych možností pôsobenia štátu v komerčnom bankovom sektore SR v súvislosti s prebiehajúcou celosvetovou finančnou krízou.

2 Individuálna štátna pomoc bola v kontexte finančnej krízy poskytovaná v ich domovských štátoch napr. nasledujúcim subjektom finančného trhu, ktoré prostredníctvom svojich dcérskych spoločností podnikajú aj v regióne strednej Európy: Fortis, Dexia, KBC, ING a Aegon.

3 Ide o tieto právne nezáväzné predpisy, vysvetľujúce postup Európskej komisie pri hodnotení štátnej pomoci poskytovanej v kontexte finančnej krízy pre finančný sektor: oznámenia Komisie – Rekapitalizácia finančných inštitúcií v súčasnej finančnej kríze: obmedzenie pomoci na nevyhnutné minimum a opatrenia proti nepriemeranému narušeniu hospodárskej súťaže (Ú. v. EÚ C 10, 15. 1. 2009, s. 2), oznámenia Komisie o zaobchádzaní so znehodnotenými aktívami v bankovom sektore Spoločenstva (Ú. v. EÚ C 72, 26. 3. 2009, s. 2). Podporne sa použili aj nasledujúce dokumenty Európskej centrálnej banky: odporúčanie Rady guvernérov Európskej centrálnej banky o oceňovaní rekapitalizácií a odporúčanie Rady guvernérov Európskej centrálnej banky o štátnych zárukách za dlhy bánk.

4 Pozri napr. Analýza slovenského finančného sektora 2008, http://www.nbs.sk/_img/Documents/_Dohlad%5CORM%5CAnalyzy%5CAnalyza_2008_4.pdf, zobrazené 22. 8. 2009.

5 Deklarácia o spoločnom európskom akčnom pláne krajín eurozóny, schválená na zasadnutí hláv štátov a vlád eurozóny v Paríži dňa 12. októbra 2008, dostupná na http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_13260_en.pdf, zobrazené 25. 8. 2009.



6 Pozri „DG Competition's review of guarantee and recapitalisation schemes in the financial sector in the current crisis“ str. 3, dostupné na http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/review_of_schemes_en.pdf, zobrazené 18. 8. 2009.

7 Odporúčanie Rady guvernérov Európskej centrálnej banky z 20 novembra 2008 o oceňovaní rekapitalizácií, http://www.ecb.int/pub/pdf/other/recommendations_on_pricing_for_recapitalisationsen.pdf a odporúčanie Rady guvernérov Európskej centrálnej banky z 20 októbra 2008 o štátnych zárukách za dlhy bánk, http://www.ecb.int/pub/pdf/other/recommendations_on_guarantees-en.pdf, zobrazené 24. 8. 2009.

poskytnúť, vychádzajú z príslušných oznámení Európskej komisie.

Stabilizačná pomoc sa poskytuje v súlade s nasledujúcimi princípmi, ktoré našli svoje vyjadrenie v zákone: rešpektovanie základných princípov súkromného práva, flexibilita, dočasnosť, nenárokovateľnosť a odplatnosť pomoci. V niektorých zahraničných právnych úpravách prijímaných v súvislosti s finančnou krízou sa vyskytli vážne zásahy do ustálených pravidiel obchodného (ochrana práv minoritných akcionárov) a súťažného práva (fúzie), najmä v súvislosti s vytváraním priestoru na znárodňovanie bankových inštitúcií. Slovenský protikrizový zákon neobsahuje žiadne takéto ustanovenia, naopak vychádza z toho, že potenciálni žiadatelia o poskytnutie pomoci sa na tento proces preventívne pripravujú. Konkrétne § 8 ods. 1 predpokladá, že valné zhromaždenie banky v záujme flexibility prijatia pomoci vo forme rekapitalizácie vopred uznesením zabezpečí vylúčenie prednostného práva akcionárov na upísanie akcií pri zvyšovaní základného imania, v súlade s § 204a ods. 5 Obchodného zákonníka. Tento proces za normálnych okolností trvá minimálne päť dní od konania valného zhromaždenia, čo v krízovej situácii môže byť príliš obmedzujúce. I keď to zákon explicitne neustanovuje, z povahy veci je zjavné, že súčasťou preventívnej prípravy potenciálneho žiadateľa o pomoc by malo byť i prijatie uznesenia valného zhromaždenia, ktorým sa poverí na rozhodnutie o zvýšení základného imania predstavenstvo, v súlade s § 210 ods. 1 Obchodného zákonníka. Pokiaľ by sa tak nestalo, na rekapitalizáciu sa bude vyžadovať konanie valného zhromaždenia.

Čo sa týka flexibility, pomoc sa poskytuje na základe žiadosti banky. Administratívny proces predkladania žiadostí je veľmi pružný, vyžaduje sa len predloženie žiadosti a niekoľkých sprievodných dokumentov (napr. aktuálnej účtovnej závierky). K žiadosti sa povinne vyjadruje Národná banka Slovenska ako orgán dohľadu nad finančným trhom, a to najmä z pohľadu zhodnotenia finančnej situácie banky a nevyhnutnosti po-

skytnutia pomoci. Lehota na vybavenie žiadosti je veľmi krátka, nesmie podľa zákona presiahnuť 6 dní. Pomoc sa poskytuje na zmluvnom základe. Aby sa po poskytnutí štátnej pomoci predišlo narušeniu hospodárskej súťaže, prijímateľ bude mať zmluvne zakázané propagovanie tejto informácie v rámci svojich marketingových aktivít, bude musieť prijať obmedzenia týkajúce sa odmeňovania manažmentu a niektoré ďalšie opatrenia uvedené v § 5 ods. 6. Ide pritom o tzv. „behavioral safeguards“, ktoré sú v súlade s príslušnými oznámeniami Európskej komisie.

Napokon, pokiaľ ide o odplatnosť pomoci, pri určovaní výšky protihodnoty za poskytnutú pomoc sa prihliada na situáciu, v akej sa banka nachádza. Z tohto hľadiska sa v súlade s oznámeniami Európskej komisie banky rozdeľujú na v zásade zdravé (*fundamentally sound*) a destabilizované (*distressed*). Pre prvú kategóriu by sa mala stanoviť nižšia odplata za poskytnutú pomoc, vzhľadom na to, že ide o menej rizikového dlžníka z pohľadu poskytovateľa pomoci. V zákone je tento princíp zavedený prostredníctvom naviazania výšky odplaty na rizikový profil banky určený Národnou bankou Slovenska (§ 5 ods. 2 písm. b) bod 3 a § 5 ods. 3 písm. b). Podľa § 5 ods. 5 sa majú podrobnosti o stanovovaní výšky protihodnoty upraviť v podzákonnom predpise, ktorý vydá ministerstvo financií. Uvedený predpis bude musieť vychádzať z príslušných odporúčaní Európskej centrálnej banky.⁷ Vzhľadom na to možno predpokladať, že napríklad výška odplaty za poskytnutie rekapitalizácie bude okolo 10 % p. a.

Na záver možno ešte poznamenať, že prijatá právna úprava umožňuje uzatvoriť zmluvu o poskytnutí stabilizačnej pomoci do konca roku 2010. V prípade, že dotedy nedôjde k zvráteniu súčasného zlepšujúceho sa trendu vo vývoji európskej ekonomiky, možno očakávať, že príslušné ustanovenie zákona zostane nedotknuté eventuálnou novelizáciou a celý protikrizový zákon sa stane obsoletný, čím naplní svoju primárnu funkciu preventívneho nástroja.



Finančná kríza prináša nové výzvy pre dohľad nad finančným trhom

Pokračovanie príhovoru z 2. strany obálky

do problematických aktív, čo dalo presný obraz o priamych dopadoch prvej fázy finančnej krízy (jeseň 2008) na slovenský finančný sektor. Dlhoročná dohľadacia prax na mieste v bankách dala tiež nový impulz miestnym dohľadkám v ostatných finančných inštitúciách a vedie k lepšiemu a bezpečnejšiemu chodu týchto inštitúcií.

Celkovo možno hodnotiť integráciu dohľadu nad finančným trhom ako veľmi úspešný krok, ktorý prispel k zvýšeniu jeho stability, ako aj k schopnosti prijímať potrebné kroky na ďalšie posilnenie stability. Dôkazom je aj to, že domáci finančný systém bol postihnutý prvou fázou finančnej krízy len minimálne a aj v ďalších fázach je jeho schopnosť odolávať nepriaznivému vývoju vysoká. Finančný systém takto predstavuje stabilizujúci prvok slovenskej ekonomiky. Vláda SR zhodnotila počas prvej fázy krízy postup NBS (a MF SR) a skonštatovala, že sa prijali účinné opatrenia na zabezpečenie finančnej stability a ochrany klienta.

Finančná kríza priniesla nové výzvy pre dohľad nad finančným trhom. Hľadá sa taká regulácia a také usporiadanie dohľadu, ktoré by v globálnom prepojení svete zabránilo, či aspoň utlmilo budúce možné krízy. Európska únia poverila skupinu odborníkov, tzv. de Larosière Group, aby navrhla riešenia. Skupina prišla s riešeniami, ktoré síce môžu pomôcť zvládnuť krízu, ak sa začne rozširovať, ale, podľa môjho názoru, nie sú prínosom, pokiaľ ide o samotný vznik krízy. Terajšia kríza má v zásade dve príčiny – nesprávne politické rozhodnutia a slabý dohľad na miestnej úrovni, ktorý nedokázal prinútiť finančné inštitúcie, aby odhalili a presne poznali všetky riziká, ktorým sa vystavujú. Navrhnuté riešenia môžu naprávať niektoré nesprávne politické rozhodnutia, aj keď len formou odporúčaní, no neprispievajú k tomu, aby sa významným spôsobom zlepšila činnosť dohľadu na lokálnej úrovni. Taktiež sa nenavrhuje integrácia dohľadu, ktorá by viedla k lepšiemu poznaniu rizík vo finančnom systéme – jednou z príčin sú však minulé politické rozhodnutia, ktoré rozhodli, že poisťovníctvo bude mimo dohľadu ECB.

Domnievam sa, že silný dohľad na miestnej úrovni je kľúčový pre udržanie globálnej finančnej

stability. Ten musí mať také právomoci a podmienky, aby bol schopný prispieť k udržiavaniu finančnej stability v danej jurisdikcii. Vláda SR to mala na mysli a vo svojom uznesení uložila ministrovi financií v spolupráci s guvernérom NBS zabezpečiť pri rokovaní v orgánoch Európskej únie presadzovanie takej európskej legislatívy, ktorá neoslabí právomoci národného dohľadu nad finančným trhom. Finančný sektor v Európskej únii je dnes pomerne heterogénny, predovšetkým v oblasti služieb domácnostiam, malým a stredným podnikom. Existujú tu rôzne bariéry, začínajúc jazykovou, cez definíciu záložného práva, katastrofe, konkurzovú legislatívu až po rôzne definície poisťných zmlúv. Prostredie sa teda v jednotlivých členských štátoch líši, a to dohľad na miestnej úrovni musí zohľadniť a na zvládnutie problémov potrebuje mať vhodné nástroje. Predčasná úplna harmonizácia prostredia môže byť preto kontraproduktívna, pretože za istých okolností by mohla viesť k tomu, že sa miestnemu dohľadu nepodarí zastaviť nepriaznivé trendy. Podobne prenechať rozhodovanie sporov medzi domácim a hostiteľským dohľadom na zástupcov všetkých dohľadov nemusí viesť k optimálnym rozhodnutiam, najmä preto, že tí, čo budú rozhodovať, nebudú niesť zodpovednosť, a tak ich rozhodovanie by mohlo byť motivované rôzne, nielen vecnou podstatou sporu.

Útvar dohľadu nad finančným trhom si získal dobré postavenie aj v rámci európskych dohľadacích štruktúr. Napriek spomenutým výhradám a pochybnostiam je nesporné, že ich význam bude v budúcnosti vzrastať. Veľkou výzvou bude preto zabezpečiť také zastúpenie NBS, ktoré jej zabezpečí možnosť ovplyvňovať rozhodnutia týchto štruktúr na základe sily predkladaných argumentov. Malé hostiteľské štáty však nemajú inú možnosť, ako presadiť vlastné potreby pri plnení svojich úloh v oblasti udržiavania finančnej stability zoči-voči záujmom nadnárodných finančných skupín a domovských štátov. Samozrejme, riešením do budúcnosti je fiškálna únia a zodpovednosť za finančnú stabilitu v celej Európskej únii na bedrách jednotného európskeho dohľadu. Ale to je zatiaľ len vízia ...

