



Aktuálny vývoj v rámci druhého piliera bankovej únie

Vladimír Dvořáček, Júlia Čillíková, Peter Pénzeš
Národná banka Slovenska

V predchádzajúcich číslach časopisu *Biatic* sme sa komplexne venovali predstaveniu bankovej únie a výzvam, ktoré sú spojené s vytváraním jej prvého aj druhého piliera (jednotný mechanizmus dohľadu a jednotný mechanizmus riešenia krízových situácií).¹ Zatiaľ čo nariadenie k prvému pilieru bolo schválené v novembri 2013 a tretí pilier (spoločný systém ochrany vkladov) sa odložil na neurčito, v súčasnosti je predmetom intenzívnych rokovaní druhý pilier. Cieľom príspevku je poskytnúť aktuálne informácie o tomto procese a o krokoch, ktoré bude v SR potrebné podniknúť v súvislosti s vytvorením režimu riešenia krízových situácií v bankách a s vytvorením národného orgánu na riešenie krízových situácií.

STAV ROKOVANÍ K DRUHÉMU PILIERU

Právny rámec druhého piliera bankovej únie tvorí smernica o krízovom manažmente² (*Bank Recovery and Resolution Directive*, ďalej len „smernica BRRD“) a nariadenie o jednotnom mechanizme riešenia krízových situácií³ (*Single Resolution Mechanism Regulation*, ďalej len „nariadenie SRM“). Pôvodný harmonogram ich prijímania, ktorý schválila Európska rada v polovici marca 2013, mal byť nasledovný:⁴

- v lete 2013 dokončiť rokovania k smernici BRRD; termín na prijatie smernice BRRD Európska rada neskôr presunula na koniec roka 2013.
 - do konca funkčného obdobia súčasného Európskeho parlamentu (posledné plenárne zasadnutie Európskeho parlamentu sa koná 14. až 17. apríla 2014) dosiahnuť dohodu o nariadení SRM.
- Pokiaľ ide o smernicu BRRD, dňa 20. decembra 2013 sa zavŕšil legislatívny proces jej prijímania na európskej úrovni,⁵ v čase písania tohto príspevku prebieha finalizácia jej textu, pričom predpokladaný termín zverejnenia v Úradnom vestníku EÚ je koniec marca, resp. prvá polovica apríla 2014.⁶ Účinnosť by mala nadobudnúť 20 dní od zverejnenia a členské štáty by ju mali transponovať do národných právnych poriadkov do konca roku 2014 tak, aby národná legislatíva bola účinná od 1. januára 2015. Smernica BRRD obsahuje viac ako 20 splnomocňovacích ustanovení na vydanie vykonávacích predpisov (technických štandardov) a usmernení (*guidelines*), ktoré majú byť vydané do 12 mesiacov od nadobudnutia účinnosti smernice, t. j. v apríli 2015.

Jeden z nástrojov smernice BRRD – nástroj na záchranu banky pomocou jej vnútorných zdrojov, tzv. *bail-in* (pojem je potrebné odlišovať od *bail-out*, čo predstavuje záchranu z verejných prostriedkov) sa môže začať uplatňovať neskôr ako zvyšok smernice, konkrétne od 1. januára 2016. Členské štáty eurozóny však prevzali politický záväzok⁷ pripraviť tzv. zabezpečovacie mechanizmy (*backstops*) pre prípad, že niektorá z bánk dopadne negatívne v rámci komplexné-

ho hodnotenia bankového sektora. Hodnotenie vykonáva ECB⁸ v súvislosti s prípravou na začatie výkonu priameho dohľadu nad najvýznamnejšími bankovými skupinami. Jeho výsledky budú známe v novembri 2014.

Ešte pred použitím zabezpečovacích mechanizmov by podľa záverov Rady EÚ (ECOFIN) z 15. novembra 2013⁹ mal prebehnúť tento proces:

- členské štáty by mali zabezpečiť, aby banky, ktoré sú predmetom komplexného hodnotenia ECB, vypracovali stratégie vhodnej reštrukturalizácie bez využitia verejných zdrojov,
- ak by sa komplexným hodnotením bankového sektora (resp. stresovými testami, ktoré sú jeho súčasťou) preukázalo, že banka má za určitých okolností nedostatok kapitálu, v prvom rade by ho mala doplniť na finančnom trhu, nerozdeliť zisky a pod.,
- ak by sa tieto kroky ukázali ako nedostatočné alebo v prípade, že by banka nemala prístup ku zdrojom trhového financovania, členské štáty by mali pristúpiť k rekapitalizácii banky, t. j. aktivovať zabezpečovacie mechanizmy.

Presné detaily zabezpečovacích mechanizmov nie sú predpísané, tzv. vyhlásenie o zabezpečovacích mechanizmoch v spomínaných záveroch Rady EÚ (ECOFIN) požaduje, aby sa v súlade s európskymi pravidlami štátnej pomoci uplatnila zásada rozdelenia bremena (*burden sharing*). Túto zásadu konkretizuje ostatné oznámenie Komisie o štátnej pomoci pre bankový sektor,¹⁰ z ktorého vyplýva, že verejný prostriedky možno banke poskytnúť, až keď sa vyčerpajú riešenia súkromného sektora prostredníctvom mechanizmu v zásade zodpovedajúceho *bail-in*. (Backstop teda možno chápať ako mechanizmus, v ktorom sa najskôr realizuje *bail-in* a pokiaľ je to potrebné, vykoná sa *bail-out*). Zdá sa byť preto logické transponovať úplnú alebo čiastočnú úpravu *bail-in* čím skôr, ešte pred 1. januárom 2016, aby Slovenská republika splnila svoj politický záväzok. V prípade, že národný zabezpečovací mechanizmus nebude postačovať, v súlade so závermi ECOFIN-u sa použije tzv. trvalý euroval.

1 Čillíková, J. – Pénzeš, P.: Banková únia a jednotný mechanizmus dohľadu In: *Biatic*, ročník 20, č. 8 (2012), s. 8 – 10, dostupné na http://www.nbs.sk/_img/Documents/_PUBLIK_NBS_FSR/Biatic/Rok2012/8-2012/02_biatic12-8_cillikova-penzeš.pdf; Dvořáček, V. – Čillíková, J. – Pénzeš, P.: K niektorým otvoreným otázkam jednotného mechanizmu dohľadu v EÚ In: *Biatic*, ročník 21, č. 1 (2013), s. 12 – 13, dostupné na http://www.nbs.sk/_img/Documents/_PUBLIK_NBS_FSR/Biatic/Rok2013/04_biatic13-1_dvoracek.pdf; Dvořáček, V., Čillíková, J., Pénzeš, P.: Druhý pilier bankovej únie a jeho výzvy. In: *Biatic*, ročník 21, č. 7 (2013), s. 2 – 4, dostupné na <http://www.nbs.sk/sk/publikacie/biatic-odborny-bankovy-casopis/rocnik-2013/biatic-c-7-2013>

2 Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa ustanovuje rámec pre ozdravenie a riešenie krízových situácií úverových inštitúcií a investičných spoločností a ktorou sa menia smernice Rady 77/91/EHS a 82/891/ES, smernice 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES a 2011/35/ES a nariadenie (EÚ) č. 1093/2010, COM(2012) 280, 6.6.2012.

3 Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa stanovujú jednotné pravidlá a jednotný postup riešenia krízových situácií úverových inštitúcií a určitých investičných spoločností v rámci jednotného mechanizmu riešenia krízových situácií a jednotného fondu na riešenie krízových situácií bánk a ktorým sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1093/2010 / * COM/2013/0520 final – 2013/0253 (COD) */

4 Pozri bod 13 záverov Európskej rady zo dňa 14. a 15. marca 2013, dostupné na http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/136151.pdf

5 Bank recovery and resolution: Council confirms agreement with EP, dostupné na <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/en/ecofin/140277.doc>

6 Tento príspevok vychádza z textu smernice BRRD z 18. decembra 2013, ktorý je k dispozícii na <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=E-N&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2017958%202013%20I-NIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fen%2F13%2Fst17%2Fst17958.en13.pdf>



Čo sa týka druhého predpisu, nariadenia SRM, dňa 18. decembra 2013 bolo na Rade EÚ v zložení ministrov financií (ECOFIN) odsúhlasené tzv. všeobecné smerovanie (*general approach*),¹¹ t. j. politická dohoda (pozícia resp. pripomienky) členských štátov k návrhu nariadenia, ktorý zverejnila Európska komisia. Predmetom rokovanií ECOFIN-u boli aj výhrady Nemecka, že čl. 114 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) neposkytuje dostatočný právny základ na vytvorenie jednotného fondu na riešenie krízových situácií (predpokladaná cieľová kapacita 55 mld. €), ktorý sa podľa nariadenia o SRM má vytvoriť centralizáciou národných fondov na riešenie krízových situácií vytváraných podľa smernice BRRD.¹² Ministri financií sa preto dohodli, že fond sa síce založí na základe nariadenia o SRM, niektoré ustanovenia o jeho fungovaní sa však stanú súčasťou medzištátnej zmluvy (*Intergovernmental agreement* – IGA), ktorá mala byť podľa decembrových záverov ECOFIN-u dojednaná do 1. marca 2014.

Podľa návrhu medzištátnej zmluvy by fond spočiatku pozostával z podfondov jednotlivých členských štátov, zodpovedajúcim národným rezolučným fondom. Podfondy by sa v priebehu desiatich rokov postupne spojili. V prípade potreby financovania záchrany bankovej skupiny z fondu by sa v prvom rade použili prostriedky podfondov krajín sídla materskej a dcérskych spoločností. Ak sa tieto prostriedky vyčerpajú, na základe pomerne komplikovaného kľúča sa bude v priebehu prechodného obdobia zvyšovať možnosť čerpať prostriedky z podfondov iných krajín eurozóny (tzv. mutualizácia). Posledným krokom, ktorý nastupuje, ak sú podfondy vyčerpané, je uloženie povinnosti bankám zaplatiť mimoriadny príspevok.

V 1. štvrtroku 2014 pokračuje v súvislosti s nariadením SRM legislatívny proces rokovaniami medzi Radou EÚ a Európskym parlamentom, tzv. trialóg. Vzhľadom na politickú citlivosť prerokovaných vecí sa však dohoda o nariadení SRM ani medzištátna zmluva zatiaľ nepodarila dosiahnuť. Rada EÚ (ECOFIN) na svojom zasadnutí 18. februára 2014 však potvrdila svoj záväzok dosiahnuť dohodu o SRM do skončenia funkčného obdobia Európskeho parlamentu. Ministri financií sa zároveň dohodli na úpravách všeobecného smerovania k SRM zo dňa 18. decembra 2013 tak, aby poskytli gréckemu predsedníctvu Rady väčšiu flexibilitu pri rokovaniach v rámci trialógu s Európskym parlamentom, ktorého pozícia zostáva stále pomerne odlišná od toho, čo sú schopné akceptovať členské štáty. Parlament sa po zasadnutí ECOFIN-u vyslovil, že od ministrov financií očakával väčšie ústupky.¹³ Európsky parlament trvá najmä na nasledujúcich prioritách:

- rozhodnutie o tom, že banka zlyhá, alebo pravdepodobne zlyhá, ktoré je predpokladom na použitie nástrojov riešenia krízovej situácie má vydávať ECB,
- o použití konkrétneho nástroja riešenia krízovej situácie banky má rozhodnúť nový európsky orgán, ktorý sa má vytvoriť podľa nariadenia

o SRM – Rada pre riešenie krízových situácií (Single Resolution Board – SRB),

- medzištátna zmluva (IGA) na vytvorenie jednotného fondu na riešenie krízových situácií ani systém podfondov počas prvých 10 rokov nie sú potrebné, prostriedky fondu by mali byť od začiatku spoločné a použiteľné na záchranu bánk v ktoromkoľvek štáte eurozóny bez obmedzení.

Rada EÚ (t. j. členské štáty) vo všetkých spomenutých oblastiach požaduje ponechať rozhodovanie čo najviac na členských štátoch, keďže nesprávne rozhodnutia môžu mať dosah na ich štátne rozpočty. Dňa 10. marca 2014 sa konalo zasadnutie ministrov financií (Euroskupina) a nasledujúci deň rokovania Rady EÚ, na ktorom sa opäť upravoval mandát pre grécke predsedníctvo na vyjednávanie v rámci trialógu. Ministri financií sa dohodli na ďalších ústupkoch voči Parlamentu. To, či boli dostatočné, sa ukáže v ďalších rokovaníach v rámci trialógu.

Navrhovaná účinnosť nariadenia SRM podľa textu schváleného Radou EÚ (*general approach*) je 1. januára 2016, okrem ustanovení o tzv. rezolučných plánoch, ktoré sa budú aplikovať od 1. januára 2015. Ak sa nariadenie podarí prijať pred skončením funkčného obdobia súčasného Parlamentu, bude sa uplatňovať v členských štátoch eurozóny paralelne so smernicou BRRD, pričom v niektorých oblastiach obsahuje odchylnú úpravu od BRRD. Rozhodovacie kompetencie sa presúvajú z národnej úrovne na nadnárodnú úroveň, budú najmä spolupracovať s Radou pre riešenie krízových situácií (SRB) a vykonávať jej rozhodnutia. Podrobnosti sme rozobrali v septembrovom čísle časopisu Biatic.

V ďalšom sa budeme venovať len smernici BRRD, pretože jej text je už odsúhlasený a po transpozícií do nášho právneho poriadku sa začne uplatňovať od 1. januára 2015. Aké zmeny teda prinesie?

SMERNICA BRRD

Smernica BRRD sa začala tvoriť ešte v roku 2009 v priamej reakcii na finančnú krízu, ktorá odhalila viaceré nedostatky v existujúcom mechanizme riadenia kríz vo finančných inštitúciách v EÚ. Podľa Komisie rámec riadenia kríz, ktorý existuje na národnej úrovni, neumožňuje bankám vykonávať základné bankové funkcie v stave ich insolventnosti a nedokáže umožniť zlyhanie systémových finančných inštitúcií s problémami bez výrazného systémového dosahu na stabilitu finančných trhov.¹⁴ Okrem toho smernica BRRD je aj reakciou na rozsiahle náklady vynaložené vládami členských štátov EÚ na záchranu zlyhávajúcich bánk, ktoré v čase prípravy smernice (október 2010) dosahovali 13% hrubého domáceho produktu EÚ¹⁵ a v konečnom dôsledku boli prenesené na daňovníkov.

Smernice BRRD je naplnením medzinárodného záväzku, ktorý prijali krajiny skupiny G-20 na sumite v Toronte v júni 2010, keď vyzvali na vytvorenie a implementáciu systémov prevencie a ria-

- 7 Pozri bod 13 b) záverov Európskej Rady z 28. júna 2013 dostupné na http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/137634.pdf; bod 43 záverov Európskej Rady z 24. a 25. októbra 2013 dostupné na http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/SK/ec/139207.pdf a bod 8 a 9 záverov Rady Európskej únie (ECOFIN) z 15. novembra 2013 dostupné na http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/139626.pdf
- 8 Pozri Note Comprehensive Assessment, October 2013, dostupné na <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/notecomprehensiveassessment201310en.pdf>
- 9 <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/SK/ecofin/139888.doc>
- 10 Communication from the Commission on the application, from 1 August 2013, of State aid rules to support measures in favour of banks in the context of the financial crisis, dostupné na http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/temporary.html
- 11 Council agrees general approach on Single Resolution Mechanism, dostupné na: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/140190.pdf
- 12 Objavujú sa aj opačné názory, že vytváranie fondu prostredníctvom medzištátnej zmluvy je v rozpore s európskym právom. Pozri napr. „Short Study: An intergovernmental treaty on the SRM violates European law and can be challenged in the court“, dostupné na <http://www.sven-gjogold.de/wp-content/uploads/2014/01/short-study-IGA-v-EU-law.pdf>
- 13 MEPs lay out final offer on bank single resolution mechanism, dostupné na <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20140305IPR37601/html/MEPs-lay-out-final-offer-on-bank-single-resolution-mechanism>
- 14 Commission seeks views on possible EU framework to deal with future bank failures, dostupné na http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-10_en.htm?locale=en
- 15 An EU framework for Crisis Management in the Financial Sector – Frequently Asked Questions, dostupné na http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-506_en.htm?locale=en





- 16 The G20 Toronto Summit Declaration Regimes for Financial Institutions, dostupné na <http://www.g20.toronto.ca/2010/to-communique.html>
- 17 Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, dostupné na https://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104cc.htm
- 18 Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, dostupné na <https://www.govtrack.us/congress/bills/111/hr4173/text>
- 19 Communication on a new EU framework for crisis management in the financial sector, dostupné na http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/crisis-management/framework/com2010_579_en.pdf
- 20 Communication on bank resolution funds, dostupné na http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/crisis-management/funds/com2010_254_en.pdf
- 21 Ide o obchodníkov s cennými papiermi, ktorí podľa súčasnej právnej úpravy musia mať základné imanie vo výške najmenej 730 000 €, finančné holdingové spoločnosti, zmiešané finančné holdingové spoločnosti, finančné holdingové spoločnosti so zmiešanou činnosťou a finančné inštitúcie, ktoré sú dcérskymi spoločnosťami úverovej inštitúcie alebo obchodníka s cennými papiermi.

denia kríz finančných inštitúcií a na elimináciu prenosu nákladov na daňovníkov.¹⁶ V súvislosti s tým Rada pre finančnú stabilitu (*Financial Stability Board* – FSB) zriadená skupinou G-20 prijala odporúčanie o kľúčových prvkoch efektívneho rámca riešenia kríz finančných inštitúcií,¹⁷ ktorý sa stal inšpiráciou pre smernicu BRRD. Podobná právna úprava bola zavedená i v USA prostredníctvom Doddovho-Frankovho zákona o reforme Wall Street a o ochrane spotrebiteľa,¹⁸ ktorý je v USA platný od júla 2010.

Smernica BRRD nadväzuje na predchádzajúce iniciatívy Komisie v oblasti krízového riadenia, a to predovšetkým na oznámenie Komisie z októbra 2010, v ktorom navrhla všeobecný plán európskeho režimu pre krízový manažment¹⁹, ako aj časový rámec jeho implementácie. Vychádza aj z oznámenia Komisie z mája 2010 o fondoch na riešenie kríz v bankovom sektore²⁰ a tiež z ďalších predchádzajúcich konzultačných a pracovných dokumentov Komisie v oblasti krízového riadenia.

Bezprostrednou prioritou navrhovaného rámca je zaviesť do praxe efektívny systém krízového riadenia vo všetkých členských štátoch EÚ, ktorý by umožnil zlyhanie bánk bez ohrozenia stability finančných trhov. Rámec by mal zároveň umožniť riešiť problémy bánk takým spôsobom, ktorý by minimalizoval riziko prenosu náklady na iné subjekty finančného trhu a ktorým by sa zaistila kontinuita základných finančných služieb vrátane nepretržitého prístupu vkladateľov k svojim prostriedkom. Osobitným cieľom nového rámca je zlepšiť podmienky na riešenie krízy prostriedkami súkromného sektora a obmedziť využívanie verejných zdrojov, a poskytnúť tak alternatívu nákladným krízovým balíčkom na záchranu bánk.

Smernica BRRD harmonizuje pravidlá a postupy na riešenie krízových situácií bánk a ďalších inštitúcií, ktoré patria do jej osobnej pôsobnosti.²¹ Na dosiahnutie spomenutých cieľov smernica obsahuje nasledujúce nástroje:

- povinnosť bánk pripravovať ozdravné plány (*recovery plans*),
- právomoc národných orgánov pre riešenie krízových situácií pripravovať plány riešenia krízových situácií (*resolution plans*),
- osobitnú úpravu dohôd o finančnej podpore v rámci skupiny (*intragroup asset transfers*),
- nástroje včasnej intervencie (*early intervention*),
- komplexný mechanizmus riešenia krízovej situácie banky (*resolution*).

Nástrojmi uvedenými v písmenách a), c) a d) budú disponovať orgány dohľadu, t. j. ECB, resp. NBS, nástrojmi podľa písmena b) a e) budú narábať národné orgány pre riešenie krízových situácií (ďalej len „národné rezolučné orgány“, alebo „NRO“).

Ozdravné plány

V rámci prípravy na zvládanie krízovej situácie budú mať banky povinnosť vytvárať ozdravné plány. Identifikujú v nich opatrenia, ktoré prijímajú v rôznych špecifických makro- a mikroekonomických scenároch, ak dôjde k zhoršeniu ich finanč-

nej situácie. Plány budú podliehať hodnoteniu orgánmi dohľadu, pričom orgán dohľadu by mal mať právomoc žiadať od inštitúcie prijatie pozmeneného plánu, resp. prijatie opatrení, ktoré by mali odstrániť prekážky pre prípadnú implementáciu plánu. Plány by sa mali zostavovať na konsolidovanej úrovni. Navrhne ich materská spoločnosť a schvaľovať ich budú kolégiá orgánov dohľadu, pričom finálne rozhodnutie o zhodnotení plánu, resp. o opatreniach potrebných na odstránenie prekážok jeho implementácie má prijať konsolidovaný orgán dohľadu. V prípade slovenských bánk, ktoré budú spadať pod dohľad ECB, bude schvaľovanie ozdravných plánov v kompetencii ECB.

Plány riešenia krízových situácií

NRO budú pre každú banku vytvárať plány riešenia krízových situácií, aby sa v prípade zlyhania banky alebo v prípade pravdepodobnosti jej zlyhania zaistili adekvátne kroky na jej riešenie pri minimalizácii nákladov. Plány by sa mali vytvárať v rámci tzv. kolégia národných rezolučných orgánov a prijímať spoločným rozhodnutím všetkých dotknutých NRO. Ak je to potrebné, NRO dcérskych spoločností si môžu z dôležitých dôvodov presadiť vytvorenie plánu len pre dcérsku spoločnosť.

Okrem prípravy a schvaľovania plánov riešenia krízových situácií budú mať NRO v tejto súvislosti aj preventívne a prípravné právomoci, konkrétne právomoc žiadať od bánk, po konzultácii s príslušným orgánom dohľadu, prijatie opatrení na odstránenie prekážok v právnych, operačných štruktúrach a v štruktúrach podnikania, ktoré by zabránili efektívnej aplikácii nástrojov navrhovaných v plánoch (*resolvability assessment*). Takéto opatrenia možno prijať na individuálnej aj na konsolidovanej úrovni.

Dohody o finančnej podpore v rámci skupiny

Smernica BRRD vytvára osobitný režim uzatvárania dohôd o finančnej podpore v rámci skupiny, t. j. medzi materskou spoločnosťou a jej zahraničnými dcérskymi spoločnosťami, prípadne medzi dcérskymi spoločnosťami navzájom. Predmetom týchto dohôd je poskytnutie pôžičky, záruky alebo transferu aktív medzi uvedenými subjektmi. Osobitný režim sa bude uplatňovať, len pokiaľ niektorá zo strán dohody splňa podmienky na včasnú intervenciu. Návrh dohody majú schvaľovať kolégiá dohľadu príslušných orgánov dohľadu, pričom kľúčovú úlohu má konsolidovaný orgán dohľadu. Poskytnutie konkrétnej finančnej podpory schvaľuje predstavenstvo danej finančnej inštitúcie (dcérskej alebo materskej spoločnosti), návrh musí posúdiť aj príslušný orgán dohľadu, ktorý dohliada na subjekt, ktorý má uskutočniť transfer. Orgán dohľadu má možnosť namietať proti návrhu dohody o finančnej podpore a tiež možnosť zakázať alebo obmedziť konkrétnu navrhovanú podporu. Jeho rozhodnutie však môže byť spochybnené iným dotknutým orgánom do-



hľadu a môže byť predmetom záväznej mediácie, ktorú vykoná EBA.

Opatrenia včasnej intervencie

Ak banka reálne alebo pravdepodobne poruší niektorú z požiadaviek na podnikanie stanovenú v CRD IV, CRR alebo v smernici MiFID, orgán dohľadu voči nej bude môcť prijať tzv. opatrenia včasnej intervencie. Ide napríklad o tieto právomoci: požadovať predstavenstvo banky, aby realizovalo niektoré z opatrení uvedených v ozdravnom pláne, zvolalo valné zhromaždenie s určitým programom, vykonalo zmeny v obchodnej stratégii banky alebo požadovať odvolanie člena predstavenstva. Ak orgán dohľadu nebude považovať výmenu členov predstavenstva za dostatočné opatrenie, bude v jeho právomoci ustanoviť jedného alebo viacerých dočasných správcov, ktorí nahradia predstavenstvo banky.

Riešenie krízovej situácie banky

Proces riešenia krízovej situácie banky (*resolution*) má zabezpečiť záchranu systémovo významnej banky, ktorá zlyháva, s cieľom zabezpečiť kontinuitu jej zásadných finančných a ekonomických funkcií. Za normálnych okolností by takáto banka skončila v konkurznom konaní. Proces sa spustí, len ak sú súčasne splnené všetky nasledujúce podmienky:

- banka zlyháva alebo pravdepodobne zlyhá, čo znamená, že napríklad porušuje podmienky podnikania spôsobom, ktorý odôvodňuje odobratie povolenia, jej aktíva sú nižšie ako záväzky, nie je schopná uhrádzať svoje záväzky v lehote splatnosti,
- neexistujú reálne vyhliadky, že akékoľvek opatrenie súkromného sektora by zabránilo zlyhaniu banky,
- záchrana banky je odôvodnená verejným záujmom, napríklad potrebou zabezpečiť kontinuitu vykonávania kritických funkcií banky, predísť šíreniu „nákazy“, chrániť prostriedky vkladateľov.

Hlavné nástroje na riešenie krízovej situácie banky:

- predaj podniku alebo jeho časti;
- vytvorenie preklenovacej banky (*bridge bank*), t. j. dočasný presun dobrých bankových aktív na účelovo zriadenú banku, ktorá bude úplne alebo čiastočne vo vlastníctve jedného alebo viacerých orgánov verejnej moci alebo pod kontrolou NRO. Jej hlavným účelom by malo byť zabezpečiť, aby sa klientom zlyhanej banky aj naďalej poskytovali základné finančné služby a aby sa aj naďalej vykonávali základné finančné činnosti;
- oddelenie majetku – prevod znehodnotených aktív na účelovo zriadenú správcovskú spoločnosť;
- nástroj na záchranu pomocou vnútorných zdrojov (*bail-in*) – prenesenie strát na akcionárov a nezabezpečených veriteľov podľa poradia seniority určeného smernicou BRRD. Tieto nástroje by mali zabezpečiť, aby akcionári

nesli straty ako prví a aby veritelia niesli straty po akcionároch za podmienky, že žiadnemu veriteľovi by nemali vzniknúť väčšie straty, než aké by mu vznikli, ak by sa inštitúcia likvidovala na základe bežného konkurzného konania (tzv. zásada neznevýhodnenia veriteľov – „no creditor worse off“ principle).

Podstatou mechanizmu *bail-in* je umožniť NRO nariadiť konverziu záväzkov banky na kapitálové nástroje (akcie) alebo znížiť výšku istiny dlhových nástrojov banky (odpísanie dlhu), ktorá spĺňa podmienky na záchranu. Určité druhy záväzkov budú trvalo vylúčené z *bail-in*. Rezolučný fond bude možno použitý až potom, keď sa v rámci *bail-in* pokryje aspoň 8% strát banky z celkových záväzkov vrátane vlastných zdrojov. Vklady fyzických osôb, malých a stredných podnikov budú pokryté v poradí až po záväzkoch voči bežným nezabezpečeným veriteľom bez práva prednosti a vkladov veľkých podnikov. Vklady chránené Fondom ochrany vkladov (t. j. vklady nižšie ako 100 000 €) budú predmetom *bail-in* až naposledy a namiesto vkladateľov bude priamu stratu znášať Fond ochrany vkladov. Retailové vklady teda budú pri použití tohto nástroja chránené v každom prípade.

Aby sa predišlo tomu, že banky budú štruktúrovať svoje pasíva spôsobom, ktorý obmedzí alebo vylúči účinnosť nástroja *bail-in*, smernica BRRD predpisuje tzv. minimálne požiadavky na vlastné zdroje a oprávnené pasíva.²² Týmto sa zabezpečí, že banky budú mať stále istú kapacitu na absorbovanie strát. O výške tejto požiadavky rozhoduje NRO, pričom na jej splnenie banky v SR budú musieť mať v bilanciách dostatok záväzkov v podobe vkladov, za ktoré nevypláca náhrady Fond ochrany vkladov, a emitovaných nezabezpečených dlhopisov.

Smernica BRRD napokon vyžaduje, aby každý členský štát vytvoril fond na riešenie krízových situácií (rezolučný fond) z prostriedkov zhromažďovaných z ex ante rizikovo vážených príspevkov bánk. Do roku 2025 má fond dosiahnuť cieľovú úroveň najmenej 1% vkladov podliehajúcich ochrane vo všetkých bankách v krajine. Bude slúžiť na poskytnutie dočasnej podpory banke, ktorá je v krízovej situácii, a to vo forme pôžičky, záruk, nákupu aktív alebo poskytnutia kapitálu pre preklenovaciu banku.

NÁRODNÝ REZOLUČNÝ ORGÁN A JEHO KOMPETENCIE

Kľúčovú úlohu v rámci režimu, ktorý prináša smernica BRRD, bude zohrávať NRO. V rámci transpozície smernice ho bude potrebné zriadiť aj v SR a zabezpečiť, aby mohol začať fungovať od 1. januára 2015. Aké bude vlastne postavenie a pôsobnosť tohto nového orgánu?

Podľa smernice BRRD národným orgánom na riešenie krízových situácií môže byť centrálna banka, ministerstvo financií alebo iný správny orgán. Ak ním má byť orgán dohľadu, je potrebné vytvoriť mechanizmus na zabránenie konfliktu záujmov medzi výkonom dohľadu, iných kom-

²² Minimum requirements for eligible liabilities (MREL), t. j. minimálny objem nástrojov, ktorý bude môcť podliehať *bail-in*. Nástroje tvoriace MREL sa nepovažujú za vlastné zdroje podľa CRD/CRR. NRO však budú mať právomoc požadovať, aby MREL úplne alebo čiastočne pozostával z vlastných zdrojov alebo z konkrétneho typu pasív. Pre bankové skupiny sa bude vytvárať tzv. konsolidovaná minimálna požiadavka. Minimálna požiadavka nevyhnutná pre každú jednotlivú dcérsku spoločnosť sa bude posudzovať osobitne. Okrem toho NRO majú zabezpečiť, aby sa celý kapitál a pasíva, ktoré sa započítavajú do konsolidovanej minimálnej požiadavky, umiestnili do subjektov, v ktorých by straty mali vzniknúť.



- 23 Článok 3 smernice BRRD ustanovuje nasledovné: „Zavedú sa náležité štrukturálne mechanizmy potrebné na zabezpečenie prevádzkovej nezávislosti a zabránenie konfliktom záujmov medzi funkciami dohľadu podľa (CRD/CRR) alebo inými funkciami príslušného orgánu a funkciami orgánu pre riešenie krízových situácií podľa tejto smernice, a to bez toho, aby bola dotknutá výmena informácií a požiadavky v oblasti spolupráce...]. Členské štáty najmä zabezpečia, aby v rámci príslušných orgánov, národných centrálnych bánk, príslušných ministerstiev alebo iných orgánov existovala prevádzková nezávislosť, pokiaľ ide o funkciu riešenia krízových situácií a funkcie dohľadu alebo iné funkcie príslušného orgánu. Pracovníci vykonávajúci funkcie orgánu pre riešenie krízových situácií podľa tejto smernice sú štrukturálne oddelení od pracovníkov vykonávajúcich úlohy podľa CRD/CRR, respektíve vo vzťahu k iným funkciám príslušného orgánu, a sú súčasťou inej hierarchickej štruktúry.“
- 24 Riešenie krízovej situácie by sa malo iniciovať vtedy, keď orgán dohľadu po konzultácii s NRO určí, že banka zlyháva alebo pravdepodobne zlyhá a alternatívne opatrenia uvedené v BRRD by takémuto zlyhaniu v primeranej lehote zabránili. BRRD obsahuje možnosť pre členské štáty výnimočne stanoviť, že okrem orgánu dohľadu môže o vstupe do rezolúcie rozhodnúť NRO po konzultácii s orgánom dohľadu.
- 25 Správa o finančnej stabilite k novembru 2013. Dostupné na: http://www.nbs.sk/_img/Documents/ZAKLNBS/PUBLIK/SFS/protected/SFS_112013.pdf

petencií a výkonom kompetencií NRO – tieto funkcie musia byť prevádzkovo a organizačne oddelené a nezávislé, zamestnanci nemôžu zároveň vykonávať bankový dohľad.²³ Zároveň sa vyžaduje zabezpečenie operatívnej spolupráce medzi NRO a bankovým dohľadom. So zreteľom na následky, ktoré môže mať zlyhanie banky na finančný systém a hospodárstvo štátu, ako aj na možnú potrebu použiť na vyriešenie krízy verejné zdroje, majú byť do procesu krízového riadenia a riešenia krízových situácií od počiatočného štádia zapojené ministerstvá financií. Konkrétne sa vyžaduje, aby NRO oznámil ministerstvu rozhodnutia prijaté na základe smernice BRRD a pokiaľ nie je vo vnútroštátnych právnych predpisoch stanovené inak, získal súhlas ministerstva pred vykonaním rozhodnutí, ktoré majú priamy fiškálny dosah alebo systémové dôsledky.

Každodenné úlohy, ktoré bude NRO plniť, majú regulačný, dohľadový aj sankčný charakter. Pôjde o tieto kompetencie:

- spolupracovať s EBA – účast' vo Výbore EBA pre riešenie krízových situácií (*EBA Resolution Committee*) a spolupráca na príprave usmernení a technických štandardov EBA v oblasti riešenia krízových situácií,
- implementovať predpisy EBA uvedené vyššie,
- dohliadať na dodržiavanie povinností uložených bankám v oblasti riešenia krízových situácií, viesť konania a ukladať sankcie,
- pripomienkovať ozdravné plány (*recovery plans*) bánk a vyhodnocovať ich vplyv na možnosť záchrany banky,
- získavať od bánk informácie potrebné na zostavenie programov riešenia krízových situácií (rezolučných plánov) a ich implementáciu,
- zostavovať rezolučné plány pre banky, ktoré nie sú súčasťou skupiny,
- spolu s NRO materských bánk v rámci kolégia na riešenie krízových situácií (*resolution college*) vypracovať, schvaľovať skupinové plány pre riešenie krízových situácií (*group resolution plans*). V špecifických prípadoch vypracovať individuálny rezolučný plán, ktorý po vypracovaní vo vzťahu k dcérskej spoločnosti nahradí skupinový plán,
- analyzovať a odstraňovať prekážky pre riešiteľnosť krízovej situácie (*resolvability*) individuálnych bánk a bánk, ktoré sú súčasťou bankovej skupiny. Ak je to preventívne potrebné na účely odstránenia vecných prekážok uplatňovania nástrojov riešenia krízových situácií a na zabezpečenie riešiteľnosti krízovej situácie (*removing impediments to resolvability*), uložiť banke povinnosť
 - zrušiť, prehodnotiť, alebo uzatvoriť dohodu o podpore v rámci skupiny (*intra-group asset transfers*)
 - uzatvoriť zmluvu s tretou osobou o zabezpečení výkonu najdôležitejších funkcií banky,
 - znížiť maximálnu individuálnu alebo agregovanú expozíciu,
 - predať určité aktíva, ukončiť alebo limitovať niektoré činnosti banky,

- obmedziť alebo zabrániť ďalšiemu rozvoju niektorých obchodných činností alebo produktov banky,
- vydať finančné nástroje potrebné na splnenie minimálnej požiadavky na vlastné zdroje a oprávnené pasíva a pod.

- kontrolovať a zabezpečovať dodržiavanie minimálnych požiadaviek na akceptovateľné pasíva (MREL) bankou,
- v prípade nezhody v rámci kolégia NRO iniciovať mediáciu EBA, prípadne sa obhajovať v rámci mediácie pred EBA.

V prípade, ak niektorá banka splní podmienky na aktivovanie mechanizmu riešenia krízovej situácie, NRO bude mať právomoc:²⁴

- odporučiť orgánu dohľadu zavedenie tohto mechanizmu na banku alebo rozhodnúť o jeho zavedení na banku a použití niektorého z príslušných nástrojov,
- výlučne rozhodovať o použití národného fondu na riešenie krízových situácií.

Ak sa podarí schváliť nariadenie SRM, kompetencie NRO sa modifikujú v tom zmysle, že rozhodovacia právomoc prejde na Jednotnú radu pre riešenie krízových situácií. Celú operatívnu činnosť vo vzťahu k bankám na našom území však bude naďalej zabezpečovať NRO.

ZÁVER

Pokračujúca revízia regulačného rámca podnikania bánk (najmä posilňovanie kapitálových a likviditných vankúšov, lepšie nástroje pre makroprudenciálne politiky) by mala zmenšiť pravdepodobnosť budúcich kríz a posilniť odolnosť bánk proti ekonomickému napätiu, či už spôsobenému systémovými alebo idiosynkratickými šokmi.

Ak by však ku kríze došlo, smernica BRRD preventívne rozširuje právomoci orgánov dohľadu a prináša celý rad úplne nových povinností pre banky a kompetencií pre nové NRO. Z povinností bude dôležitá najmä minimálna požiadavka na vlastné zdroje a oprávnené pasíva. Ako sa konštatuje v ostatnej správe NBS o finančnej stabilite, pre domáci bankový sektor by táto požiadavka nemala predstavovať významnejší problém, keďže záväzky, ktoré sa započítavajú do plnenia tejto požiadavky, už v súčasnosti predstavuje podiel na bilancii bankového sektora ako celku približne 30 %. V individuálnych prípadoch však môže byť potrebné upraviť štruktúru záväzkov.²⁵ Ďalšou dôležitou povinnosťou pre banky bude prispievať do novozriadeného národného fondu na riešenie krízových situácií a vypracovať ozdravné plány.

Výkonom nových kompetencií môže dôjsť k zásahu do práv akcionárov a veriteľov, preto bude nevyhnutné zabezpečiť kvalitnú transpozíciu smernice a hlavne vykonávať pôsobnosť NRO spôsobom, ktorý je prísne v súlade s prípustnými obmedzeniami základných práv definovanými v novom rámci. Všetky nástroje smernice BRRD sa budú aplikovať na individuálnej, ale aj na skupinovej úrovni. NRO preto bude musieť intenzívne spolupracovať s NRO materských bánk.