

**Univerzita Karlova v Praze
Fakulta sociálních věd**

Institut ekonomických studií

Diplomová práce

2007

Peter Madleňák

**Univerzita Karlova v Praze
Fakulta sociálních věd**

Institut ekonomických studií

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Centrálne bankovníctvo, banková regulácia a dohľad v SR

**Vypracoval: Peter Madleňák
Vedoucí: Doc. Ing. Karel Půlpán, CSc.
Akademický rok: 2006/2007**

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vypracoval samostatně a použil pouze uvedené prameny a literaturu

V Praze dne 16.5.2007

podpis studenta

A white rectangular box used to redact the student's signature.

Pod'akovanie:

Na tomto mieste by som chcel pod'akovať vedúcemu mojej diplomovej práce, pánovi Doc. Ing. Karlovi Půlpánovi, CSc. za odborné rady a podnetné pripomienky k diplomovej práci.

ABSTRAKT

Diplomová práca na tému Centrálné bankovníctvo, banková regulácia a dohľad v SR pozostáva z piatich hlavných častí, v ktorých sa snažím podať ucelený obraz o bankovej regulácii a dohľade v SR a jej inštitucionálnom usporiadaní. V úvodnej časti sa zaoberám historickým vývojom centrálnych bánk a bankovej regulácie v národnom a medzinárodnom kontexte a ekonomickým odôvodnením bankovej regulácie a dohľadu, pričom hľadám odpoveď na hypotézu o vhodnosti, či nevyhnutnosti bankovej regulácie. Ďalej prechádzam k popisnej analýze inštitucionálneho ukotvenia ŠBČS a NBS ako vykonávateľov regulácie a dohľadu nad bankami v ČSFR a SR. Následne analyzujem štruktúru bankovej regulácie a súčasnú úpravu bankového dohľadu v SR a snažím sa o náčrt hlavných problémov, ktoré priniesla transformácia ekonomiky SR bankovému dohľadu. V záverečnej časti sa zaoberám trendami v bankovej regulácii a dohľade spojenými s európskou integráciou a tzv. integráciou dohľadov.

ABSTRACT

The thesis consists of five main parts in which I try to give a compact view on the bank regulation and supervision in the Slovak Republic and its institutional arrangement. In the introductory part I deal with the historical development of the central banks and banking regulation (on the national and international level) and with the economic rationale for banking regulation and supervision, on the basis of which I try to support the hypothesis of desirability of banking regulation. In the following two chapters I analyse the institutional and legislative framework concerning the SBCS and NBS as the regulators of the banking sector in the former Czechoslovakia and Slovak republic, respectively. Followingly, I deal with the structure and the contemporary set-up of the banking regulation and supervision in the Slovak republic and with the main problems that arose in this field throughout the transformation period of the Slovak economy. In the last part I deal with the trends in the banking regulation and supervision connected with the European integration and integration of supervisory authorities.

Zoznam použitých skratiek

- BCBS** – Bazilejský výbor bankového dohľadu
BIS – Bazilejská banka pre medzinárodné platby
BSC – Banking Supervision Committee
CB – Centrálna banka
CEBS – Committee of European Banking Supervisors
CRD - Capital Requirements Directive
ČNB – Česká národní banka
ČR – Česká republika
ČSFR – Česká a Slovenská federatívna republika
ČSSR – Československá socialistická republika
EBC – European Banking Committee
ECB – Európska centrálna banka
EHP – Európsky hospodársky priestor
EHS – Európske hospodárske spoločenstvo
EK – Európska komisia
EMU – Hospodárska a menová únia
ERM II – Exchange Rate Mechanism II
ES – Európske spoločenstvá
ESCB – Európsky systém centrálnych bánk
EÚ – Európska únia
FOV – Fond ochrany vkladov
FSA – Financial Services Authority
IOSCO - International Organisation of Securities Commissions
IRB – Investičná a rozvojová banka
KCP – Komisia pre cenné papiere
MF SR – Ministerstvo financií Slovenskej republiky
MMF – Medzinárodný menový fond
MPSV – Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny (SR)
NBCA – New Basel Capital Accord (Basel II)
NBČS – Národná banka československá
NBP – Národná banka Poľska
NBS – Národná banka Slovenska
NR SR – Národná rada Slovenskej republiky
OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development
PMR – Povinné minimálne rezervy
Sb. – Sbírka zákonů (ČR)
Sk, SKK – Slovenských korún
SLSP – Slovenská sporiteľňa
SNB – Slovenská národná banka
SR – Slovenská republika
ŠBČS – Štátna banka československá
ÚFT – Úrad pre finančný trh
VÚB - Všeobecná úverová banka
Zb., Z.z. – Zbierka zákonov (SR)

Téza diplomovej práce

Názov: Centrálné bankovníctvo, banková regulácia a dohľad v SR

Cieľom diplomovej práce je na základe deskriptívnej analýzy zhodnotiť činnosť NBS ako vykonávateľa bankovej regulácie a dohľadu. V úvodnej fáze načrtnem historický vývoj centrálnych bánk a bankového dohľadu (na národnej a medzinárodnej úrovni), pričom sa pokúsim potvrdiť hypotézu o vhodnosti, či dokonca nevyhnutnosti existencie bankovej regulácie a dohľadu na základe argumentov z odbornej literatúry. V ďalšej časti popíšem inštitucionálne ukotvenie SBČS ako vykonávateľa bankovej regulácie v bývalom Československu (v zákonoch z rokov 1989, 90 a 92). Následne prejdem k analýze postavenia NBS a inštitucionálneho usporiadania dohľadu a k štruktúre a súčasnej úprave bankovej regulácie a dohľadu v SR. V závere sa zameriam na proces integrácie dohľadu v SR do európskych štruktúr.

Osnova práce

1. Úvod, historický pohľad na centrálné banky a bankovú reguláciu
2. Banková regulácia v Československu do roku 1992
3. Vývoj postavenia NBS od roku 1993 (inštitucionálneho usporiadania dohľadu)
4. Banková regulácia a dohľad v SR a jeho štruktúra
5. Záver, nové trendy v bankovom dohľade, integrácia bankového dohľadu v SR do európskych štruktúr

Základná literatúra

Alfon, I., Andrews, P. (1999): Cost-Benefit Analysis in Financial Regulation, Financial Services Authority, London, September 1999.

Barth, J. R., Caprio, G. and R. Levine (2001): Bank Regulation and Supervision: What Works Best, Policy Research Working Paper No.2725

Barth, J.R., Caprio, G., Levine, R. (2001): The Regulation and Supervision of Banks around the World: a New Database, World Bank WP 2588, Washington

Bažantová, I. (2005): Centrální bankovníctví v české historii po současnost : institucionální pohled, Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, Praha

Central banking publications (2003): How countries supervise their banks, insurance and securities markets, London

Halvorsen, M.G. (2001): Process of merging different supervisory agencies, Tallin

Lastra, R. M.(1996): Central Banking and Banking Regulation, London School of Economics and Political Sciences, London

Mašindová, V. (2003): Institucionální uspořádání regulace a dohledu nad finančním trhem v ČR z pohledu ČNB, in Regulace a dozor nad finančními trhy : Zborník z konference, Vysoká škola finanční a právní, o.p.s.

Revenda, Z. (2001): Centrální bankovníctví, Management Press, Praha

Šramko, I. (2004): Regulation and Supervision of the Financial market in the Slovak Republic, CNB, WEF and RBWC Conference: The Future Regulation of the Financial Market, Praha, 2004

Periodiká:

Central banking: policy, markets, supervision, London: Central Banking, 1990-

Internetové zdroje

www.bis.org

www.bundesbank.de

www.cnb.cz

www.ecb.int

www.economy.gov.sk

www.economist.com

www.finance.gov.sk

www.financeauver.org

www.nbs.sk

www.oenb.at

www.risk.net

www.statistics.sk

www.thebanker.com

Predpokladaný semester odovzdania diplomovej práce: leto 2007

Autor: Peter Madleňák

Konzultant: Doc. Ing. Karel Půlpán, CSc.

Obsah

ÚVOD	4
1. HISTORICKÝ POHLED NA CENTRÁLNE BANKY A BANKOVÚ REGULÁCIU A EKONOMICKÉ ODÔVODNENIE REGULÁCIE A DOHLADU BÁNK.....	5
1.1 VÝVOJ BANKOVNÍCTVA (PRED VZNIKOM CENTRÁLNYCH BÁNK)	5
1.1.1 VÝVOJ CENTRÁLNEHO BANKOVNÍCTVA	6
1.2 VÝVOJ REGULÁCIE A DOHLADU	9
1.3 BANKOVÝ DOHLAD V MEDZINÁRODNEJ OBLASTI	11
1.3.1 BAZILEJSKÝ VÝBOR BANKOVÉHO DOHLADU	11
1.3.2 VÝBOR BANKOVÉHO DOHLADU	14
1.4 EKONOMICKÉ ODÔVODNENIE BANKOVEJ REGULÁCIE A DOHLADU.....	15
1.4.1 DÔVODY EXISTENCIE BANKOVEJ REGULÁCIE A DOHLADU.....	15
1.4.1.1 ŠPECIFICKOSŤ BÁNK.....	16
1.4.1.2 ASYMETRIA INFORMÁCIÍ	18
1.4.1.3 POKLES SPROSTREDKOVANIA	21
1.4.1.4 MENOVÁ POLITIKA	22
1.4.2 ĎALŠIE ARGUMENTY PODPORUJÚCE EXISTENCIU REGULÁCIE A DOHLADU FINANČNÝCH TRHOV (A TEDA AJ BÁNK)	22
1.4.2.1 POTREBA MONITORINGU FINANČNÝCH INŠTITÚCIÍ A ÚSPORY Z ROZSAHU VYSKYTUJÚCE SA PRI TEJTO ČINNOSTI	22
1.4.2.2 POTENCIÁL PRE „GRID LOCK“, SPOJENÝ S PROBLÉMOM MORÁLNEHO HAZARDU A NEPRIAZNIVÉHO VÝBERU	23
1.4.2.3 MORÁLNY HAZARD SPOJENÝ S PREJAVENOU PREFERENCIOU VLÁD VYTVÁRAŤ BEZPEČNOSTNÉ SIETE – VERITEĽ POSLEDNEJ INŠTANCIE, POISTENIE VKLADOV A KOMPENZAČNÉ SCHÉMY.....	24
1.4.2.4 SPOTREBITEĽSKÝ DOPYT PO REGULÁCII Z DÔVODU ZVÝŠENEJ ISTOTY A NIŽŠÍCH TRANSAKČNÝCH NÁKLADOV.....	25
1.4.3 ĎALŠIE ARGUMENTY PROTI BANKOVEJ REGULÁCII A DOHLADU	26
1.5 HĽADANIE IDEÁLNEHO ORGÁNU REGULÁCIE A DOHLADU	28
2. INŠTITUCIONÁLNE UKOTVENIE ŠBČS AKO VYKONÁVATEĽA DOHLADU NA ÚZEMÍ SR PRED ROKOM 1993.....	32
2.1 ÚSTAVNÉ UKOTVENIE ŠBČS.....	32
2.2 POSTAVENIE ŠBČS NA ZÁKLADE ZÁKONA Č. 130/1989 ZB. O ŠBČS	33
2.2.1 ORGÁNY BANKY A ICH PÔSOBNOSŤ	34

2.2.2 BANKOVÝ DOHLED	35
2.3 NOVÉ ZAKOTVENIE ŠTÁTNEJ BANKY ČESKOSLOVENSKEJ Z ROKU 1992.....	36
2.3.1 ORGÁNY BANKY A ICH PÔSOBNOSŤ	37
2.3.2 VZŤAH K ŠTÁTU A VÝKONNEJ MOCI.....	38
2.3.3 BANKOVÝ DOHLED	40
3. VÝVOJ POSTAVENIA NBS AKO VYKONÁVATEĽA BANKOVEJ REGULÁCIE A DOHLADU V SR OD ROKU 1993	43
3.1 VZNIK NBS A JEJ ZÁKLADNÉ FUNKCIE.....	43
3.2 LEGISLATÍVNE UKOTVENIE NBS V ZÁKONE Z ROKU 1992	44
3.2.1 POSTAVENIE A PÔSOBNOSŤ BANKY.....	44
3.2.2 ORGÁNY BANKY A ICH PÔSOBNOSŤ	44
3.2.3 VZŤAH K ŠTÁTU A VÝKONNEJ MOCI.....	46
3.2.4 BANKOVÉ MENOVÉ NÁSTROJE A OPRÁVNENIA	48
3.2.5 BANKOVÝ DOHLED	49
3.3 AKTUÁLNA PRÁVNA ÚPRAVA POSTAVENIA NBS NA ZÁKLADE ZÁKONA Č. 566/1992 ZB. O NBS V ZNENÍ NESKORŠÍCH PREDPISOV	51
3.3.1 VZŤAH K ŠTÁTU A VÝKONNEJ MOCI.....	52
3.3.2 ORGÁNY BANKY A ICH PÔSOBNOSŤ	52
3.3.3 BANKOVÉ MENOVÉ NÁSTROJE A OPRÁVNENIA	57
3.3.4 DOHLED VYKONÁVANÝ NBS.....	59
3.4 ZMENY V LEGISLATÍVE TÝKAJÚCEJ SA NBS	59
3.4.1 ZMENA ÚSTAVNEJ ÚPRAVY POSTAVENIA NÁRODNEJ BANKY SLOVENSKA.....	59
3.4.2 ZMENY ZÁKONA O NÁRODNEJ BANKE SLOVENSKA	61
3.6 HODNOTENIE „IDEÁLNOTI“ ŠBČS A NBS NA ZÁKLADE MODELU IDEÁLNEHO REGULÁTORA	65
4. ŠTRUKTÚRA BANKOVEJ REGULÁCIE A DOHLADU V SR.....	68
4.1 POČIATKY BANKOVEJ REGULÁCIE A DOHLADU V SR A NAJDÔLEŽITEJŠIE ZMENY V TEJTO OBLASTI	68
4.2 ZÁKLADNÉ SÚČASTI SYSTÉMU BANKOVEJ REGULÁCIE A DOHLADU V SR SÚČASNOSTI	72
4.2.1 REGULÁCIA VSTUPU DO BANKOVÉHO SEKTORA	72
4.2.2 STANOVENIE A PREVEROVANIE ZÁKLADNÝCH PRAVIDIEL ČINNOSTÍ BÁNK.....	74
4.2.2.1 KAPITÁLOVÁ PRIMERANOSŤ	74
4.2.2.2 PRIMERANOSŤ LIKVIDITY	80
4.2.2.3 PRAVIDLÁ (MAJETKOVEJ) ANGAŽOVANOSTI	84
4.2.2.4 POSKYTOVANIE INFORMÁCIÍ	86

4.2.2.5 PRAVIDLÁ OCHRANY PRED NELEGÁLNymi PRAKTIKAMI V BANKOVEJ SFÉRE.....	86
4.2.3 POVINNÉ POISTENIE VKLADOV.....	87
4.2.4 VERITEĽ POSLEDNEJ INŠTANCIE.....	90
4.3 KONTROLNÁ ČINNOSŤ NBS A OPATRENIA K NÁPRAVE.....	91
4.4 VÝVOJ V BANKOVOM SEKTORE SR A HLAVNÉ PROBLÉMY REGULÁCIE A DOHLADU BÁNK V SR.....	94
5. BANKOVÁ REGULÁCIA A DOHLAD V KONTEXTE EURÓPSKEJ INTEGRÁCIE A TRENDY V OBLASTI REGULÁCIE A DOHLADU	103
5.1 INTEGRÁCIA DOHLADOV.....	108
ZÁVER.....	118
LITERATÚRA	124
PRÍLOHY	133

Úvod

Cieľom práce je rozobrať a zhodnotiť nielen dnešnú úpravu dohľadu a regulácie bánk v SR, ale zahrnúť ju do širšieho historického a inštitucionálneho kontextu. Preto sa v prvej časti práce venujem historickému vývoju centrálného bankovníctva a bankovej regulácie a dohľadu a snažím sa s využitím argumentov z odbornej literatúry (uvádzanej v texte a v zozname literatúry) o zaujatie stanoviska v otázke potrebnosti, či nevyhnutnosti regulácie činnosti bánk. Takisto tu predostieram „ideálny“ model regulácie a dohľadu bánk (resp. finančného trhu). Druhá časť práce (konkrétne druhá a tretia kapitola) analyzuje inštitucionálne ukotvenie centrálnych bánk (ŠBČS a NBS) ako vykonávateľov bankovej regulácie a dohľadu v rôznych právnych úpravách od roku 1989 na území ČSFR a SR, ich postavenie, funkcie, právomoci, vzťah k štátu a výkonnej moci, atď. V závere tretej kapitoly je potom vykonaná komparácia jednotlivých legislatívnych ukotvení centrálnych bánk v optike ideálneho modelu bankovej regulácie a dohľadu načrtnutého v prvej kapitole. V ďalšej časti práce sa zameriavam na štruktúru bankovej regulácie a dohľadu v SR v súčasnosti a analyzujem jej jednotlivé súčasti, no nevynechávam ani vývoj, ktorý k súčasnej štruktúre viedol a hlavné problémy v bankovom sektore SR, s ktorými sa NBS ako centrálna banka a regulujúca autorita musela vysporiadať. Posledným kúskom v mozaike, ktorá má tvoriť ucelený obraz o bankovej regulácii a dohľade v SR sú najnovšie trendy spojené s európskou integráciou a tzv. integráciou dohľadov rozoberané v záverečnej kapitole, kde sa snažím popísať základné súčasti systému regulácie a dohľadu bánk v kontexte európskej integrácie a nájsť odpoveď na otázku, či je potrebná integrácia dohľadov a ak áno, či je jej umiestnenie v centrálnej banke vhodnou voľbou.

Z metód vedeckého a logického myslenia som v diplomovej práci používal popisnú analýzu a do podrobností som skúmal platnú právnu úpravu aj na základe jazykového výkladu. Systematickým výkladom som sa snažil vytýčiť sporné body a pokúsiť sa na ne uspokojivo odpovedať v náväznosti na fakty získané historickou metódou. Bol som nútený použiť aj metódu selektívnu, pretože keby som nevyberal podstatné prvky pre moju prácu, tá by sa rozsahovo vymkla limitu, kladenému na práce tohto typu.

Keďže sa v mojej práci zaoberám aj legislatívnym rámcom dohľadu a regulácie bánk treba na tomto mieste spomenúť, že som vychádzal z právnych predpisov platných a účinných do 31.3.2007.

1. Historický pohľad na centrálné banky a bankovú reguláciu a ekonomické odôvodnenie regulácie a dohľadu bánk

1.1 Vývoj bankovníctva (pred vznikom centrálnych bánk)

Vznik bankového podnikania bol motivovaný snahou o zníženie transakčných nákladov spojených s používaním komoditných peňazí. Tak sa na trhu začínajú objavovať bankové záväzky v podobe potvrdeniek, či nárokov k drahým kovom, t.j. vo forme skladovacích certifikátov, či bankoviek. V snahe zjednodušiť si situáciu, ekonomický agenti preferujú možnosť presunu certifikátu o uskladnení pred fyzickým presunom drahého kovu. Bankovky predstavujú nárok požadovať od banky vyplatenie príslušného objemu uloženého menového kovu. V prípade, že si banka vybuduje potrebnú reputáciu, začnú si u nej ekonomické subjekty uskladňovať svoje peniaze vo forme depozít, banka potvrdí uskladnenie zápisom do obchodnej knihy a vznikajú účty splatné na požiadanie. Uskladňovanie drahých kovov je činnosť s kladnými nákladmi a preto ak má banka dosahovať zisk, musí za túto činnosť obdržať určitý príjem. Príjem môže plynúť buď zo zmluvných poplatkov¹ alebo z pravidelného depreciovania bankovky tak, že v čase $t+1$ dostane držiteľ bankovky o určitú sumu znížený objem menového kovu, ako v čase t . Takáto bankovka by však bola v konkurenčnej nevýhode s mocnými peniazmi (menovým kovom) alebo s čiastočne krytou bankovkou (ktorej emitent požičiava uložené peniaze, čo mu umožňuje znášať náklady spojené so skladovaním). To zo skladovacích certifikátov robí pomerne nezaujímavý produkt a dáva priestor pre vznik bankoviek čiastočne krytých drahým kovom, čím sa dostávame k ďalšej fáze vývoja bankovníctva – tzv. frakčné rezervné bankovníctvo. Ide o úverovo-depozitný bankový systém s čiastočným krytím (frakčnými rezervami), v ktorom banky požičiavajú uskladnené rezervy ďalej za úrok. V tomto systéme poskytujú banky vkladateľom úrok odvodený od úroku, ktorý získajú za požičanie časti nahromadených zdrojov znížený o úrokovú maržu. Dôležitou povinnosťou bánk v tomto systéme je dodržiavať zmluvné záväzky, a teda vymieňať bankovky a konvertovať depozity na menový kov, bez ktorej by bankovky nemohli obiehať v parite k mocným peniazom. Nevýhodou tohto systému oproti systému so skladovými certifikátmi je vyššie riziko nelikvidity, ktoré v naposledy

¹ čo však nie je veľmi dobrý spôsob vzhľadom k tomu, že banka nevie, kto je práve držiteľom bankovky a komu má daný poplatok náúčtovať (stiahnuť z účtu), nehovoriac o možnosti, že daný subjekt nemá v banke založený účet.

menovanom prakticky neexistuje. Podľa Whitea (2003) však existencia tohto rizika nepredstavuje pre frakčný rezervný systém vážnejšiu konkurenčnú nevýhodu a bankovky s čiastočným krytím by v konkurencii so skladovacími certifikátmi prevládli. Systém frakčného rezervného bankovníctva vzniká pri absencii regulácie. Ponuka peňazí v tomto systéme pozostáva z menového kovu v rukách verejnosti či bánk, bankoviek a prevoditeľných bankových vkladov. White (2003) ďalej tvrdí, že sledovanie vlastného záujmu zo strany bánk zaručuje, že bankovky obiehajú v parite k menovému kovu, ku ktorému predstavujú bankovky nárok. Rezervný pomer – deponovaný menový kov v pomere k vydaným bankovkám a depozitom, je určený na úrovni vyrovnania marginálnych nákladov ušlého úrokového výnosu a benefítu zníženia pravdepodobnosti nelikvidity u príslušnej banky.

1.1.1 Vývoj centrálneho bankovníctva

Centrálne banky tvoria prvý stupeň dvojstupňového bankového systému.² Od vzniku prvých centrálnych bánk, ktorý sa datuje ku koncu 17. storočia, dochádzalo vo svete k neustálemu rastu ich počtu. K ich poklesu došlo až v roku 1997 (z počtu 173 na 172)³.

Hlavným dôvodom vzniku najstarších centrálnych bánk bola podľa Macha (2001) či Revendu (2001) snaha panovníkov úverovať nedostatok peňazí v štátnej pokladnici. Za týmto účelom sa vládnuce authority snažili získať nejakú banku pod svoju moc, resp. založili novú banku a podriadili ju štátu. K tomu ich viedol fakt, že v prostredí decentralizovanej emisie peňazí neboli banky ochotné poskytnúť panovníkovi požadované množstvo peňazí. Ďalším dôvodom vzniku prvých centrálnych bánk bola snaha sústrediť pohyb finančných prostriedkov týkajúcich sa štátnej pokladnice do štátnej inštitúcie. O niečo neskôr sa objavuje tretí dôvod, ktorým bola centralizácia emisie peňazí. Tá bola vynútená potrebou zjednotenia roztriešteného emisného

² Bankový systém vyjadruje modelové usporiadanie bankovej sústavy a vzťahov medzi bankami v konkrétnej krajine – je ovplyvňovaný tradíciami, historickými okolnosťami a geograficko-politickými faktormi. Vo všeobecnosti sa rozlišuje medzi dvoma typmi bankových systémov, a to jednostupňovým a dvojstupňovým. Rozlišovacím kritériom je tu spôsob usporiadania vzťahov medzi bankami. *Jednostupňový systém* je historicky starší a tvoria ho súkromné banky bez nadriadenej inštitúcie (centrálnej banky). Určitou formou tohto systému bol aj systém, ktorý sa vyskytoval na našom území za čias socializmu, avšak s tým rozdielom, že onen jeden stupeň sa nachádzal na úrovni centrálnej banky, ktorá bola podriadená výkonnej moci a mala povinnosť spĺňať plán. Ostatné banky mali de facto charakter pobočiek centrálnej banky. *Dvojstupňový systém* tvoria ako súkromné banky, tak centrálna banka, pričom odlišujúcim kritériom je účel, ku ktorému každý stupeň smeruje. Zatiaľčo komerčné banky sú zakladané za účelom zisku, centrálna banka sa snaží dosiahnuť iný, väčšinou zákonom stanovený cieľ, napr. menovú stabilitu, cenovú stabilitu, dôveryhodnosť a stabilitu bankového systému, atď.

³ Vid' Kalínská (1998)

systému štátu, zároveň však bola vítaná z dôvodu zvýšených výnosov štátu z emisie peňazí (tzv. ražobné).⁴

Ďalšie dve teórie – tradičný prístup⁵ a britská menová škola sa snažia vysvetliť vznik centrálnych bánk na základe prirodzeného vývoja. Tradičný prístup vysvetľuje vznik centrálnych bánk ako proces prirodzenej evolúcie moderného bankového systému. Podľa tohto prístupu bude alternatívny bankový systém – systém frakčného rezervného bankovníctva s peniazmi vymeniteľnými za zlato nevyhnutne čeliť problémom runov na banky, krízam likvidity a bankovej panike. A to z toho dôvodu, že verejnosť nebude schopná odlíšiť solventné banky od nesolventných a nelikvidných. Podľa Goodharta (1988) je práve z dôvodu *informačnej asymetrie*⁶ ohľadom solventnosti bánk a *negatívnych externalít*⁷ nevyhnutná existencia centrálnych bánk, ktoré plnia funkciu veriteľa poslednej inštancie. Kvôli možnosti vzniku konfliktu záujmov medzi centrálnou bankou a ostatnými bankami, nemôže centrálna banka fungovať na princípe maximalizácie zisku a je potrebná intervencia štátu a zabezpečenie jej kvázištátneho monopolného postavenia.

Goodhart (1988) vysvetľuje vznik centrálnych bánk na základe prirodzeného vývoja, nie na základe udeľovania privilégií zo strany štátu. A to tak, že v priebehu času získala v bankovom systéme banka s najlepšou reputáciou dominantné postavenie a následne došlo k prirodzenej centralizácii hotovostných rezerv bánk do rúk dominantnej banky. Tá tak nadobudla schopnosť poskytovať bankám dodatočnú hotovosť pomocou diskontných pôžičiek alebo reeskontu zmeniek. Banka s dominantným postavením takto postupne začala plniť úlohu banky bánk a veriteľa poslednej inštancie. Vznik veriteľa poslednej inštancie ale viedol k rizikovejšiemu správaniu sa bánk (morálny hazard), ktoré vyústilo v potrebu bankovej regulácie a viedlo tak k vzniku štátnej intervencie v podobe zrodu potrebnej legislatívy, napr. povinného poistenia vkladov, regulácie kapitálovej primeranosti, úverovej a majetkovej angažovanosti, atď. Produktom tohto evolučného procesu bol vznik modernej centrálnej banky vykonávajúcej funkciu banky bánk, veriteľa poslednej inštancie a inštitúcie regulácie a dohľadu bánk.

Iné vysvetlenie poskytuje britská menová škola (Currency school). Tá vidí pôvod vzniku centrálnych bánk v snahe vysporiadať sa s problémom systému slobodného bankovníctva – s

⁴ Pre viac informácií pozri napr. Mach (2001)

⁵ pozri napr. Goodhart (1988)

⁶ medzi verejnosťou a bankami

⁷ hromadný výber vkladov môže zasiahnuť okrem nesolventných bánk aj dočasne nelikvidné alebo dokonca aj zdravé banky.

nadmernou nekrytou emisiou peňazí. Podľa tejto teórie dochádzalo v systéme slobodného (frakčného rezervného) bankovníctva k znižovaniu rezervného pomeru a k nadmernej nekrytej emisii peňazí. Existencia konkurencie na emisnom trhu viedla k nadmernému emitovaniu nových peňazí a k inflácii. To viedlo k monopolizácii emisie peňazí do centrálnej banky, aby sa tak zabránilo inflačným emisiám zo strany konkurujúcich si bánk.

Tieto dve teórie sú vzájomne zlučiteľné a komplementárne. Centrálna banka podľa nich vznikli prirodzeným vývojom ako odpoveď na nedokonalosti v systéme slobodného bankovníctva – existencie kríz a nestabilita takéhoto systému v prvom prípade a nadmerná emisia peňazí v prípade druhom.

Na území Slovenskej republiky (resp. v bývalom Československu) pôsobila v rokoch 1926 až 1950 (s výnimkou obdobia od marca 1939 až do apríla 1945, kedy vznikla Slovenská národná banka) ako centrálna banka Československej republiky Národná banka československá (NBČS). Slovenská národná banka (SNB) vznikla v roku 1939 ako emisná banka vtedajšieho samostatného Slovenského štátu (1939-1945). Pred vznikom Národnej banky Slovenska (NBS) v roku 1993 bola v bývalom Československu centrálnou bankou Štátna banka československá (ŠBČS), ktorá začala svoju činnosť 3. júla 1950 a do roku 1989 bola tzv. monobankou, čo (zjednodušene povedané) znamená, že plnila ako funkciu centrálnej banky, tak i funkciu komerčnej banky. Sústredovala sa v nej menová, peňažná a emisná funkcia. Komerčné banky v tom čase v Československu prakticky neexistovali.⁸ Štátna banka československá, ako aj centrálna banka socialistických štátov východného bloku, nevykonávala skutočnú menovú politiku a bankový dohľad, ale slúžila viacmenej ako nástroj štátu pri prerozdeľovaní finančných zdrojov podnikom.

Jednostupňový bankový systém bol už za socializmu v niektorých krajinách vystriedaný systémom dvojstupňovým (fungujúcim na báze jednej centrálnej banky a niekoľkých komerčných bánk). Výnimkou nebolo ani Československo, kde sa schválením zákona č. 130/1989 Zb. rozhodlo o zavedení tohoto systému ešte pred novembrom 1989. Reforma začala fungovať od 1.1.1990, odkedy môžeme o ŠBČS hovoriť ako o ozajstnej centrálnej banke. ŠBČS

⁸ Okrem ŠBČS ešte na území socialistického Československa existovali niektoré špecializované peňažné ústavy: Československá obchodná banka, Česká štátna sporiteľňa, Slovenská štátna sporiteľňa, Živnostenská banka, Investičná banka. Tieto peňažné ústavy však slúžili ako sporiteľne pre občanov a banky, ktoré sa zaoberali zahraničným obchodom.

definitívne zanikla k 31. decembru 1992. Po rozdelení Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky vznikli ako nástupnícke centrálné banky Štátnej banky Československej Česká národní banka (v ČR) a Národná banka Slovenska (v SR).

1.2 Vývoj regulácie a dohľadu

Pred samotným vysvetľovaním pôvodu, vývoja a diskutovaním potrebnosti bankovej regulácie a dohľadu je vhodné si tieto pojmy najskôr zadefinovať. Pod pojmom *banková regulácia* budeme rozumieť koncipovanie a presadzovanie pravidiel činnosti bankových inštitúcií. *Bankový dohľad* je terminus technicus pre kontrolu dodržiavania stanovených pravidiel a vyvodzovanie dôsledkov z ich porušení. Tieto dva pojmy (regulácia a dohľad) však často splyvajú v jediný termín – *bankový dohľad*.

Prvé systémy regulácie a dohľadu finančných trhov, no najmä bankovníctva vznikali v 19. storočí, a to najmä v rámci centrálnych bánk. Nešlo však o regulačné inštitúcie dnešného typu, ktoré majú za cieľ chrániť investorov, ale o inštitúcie, ktorých hlavnou úlohou bolo dohliadať na dodržiavanie predpisov vydávaných vládou. Výrazným rysom tohto obdobia bola špecializácia regulátorov na jednotlivé segmenty finančného trhu.⁹

Tabuľka č. 1: Regulačné inštitúcie do roku 1914

1828	Bank van de Nederlandse Antillen (Holandské Antily)
1848	Ministry of Finance Austria (Rakúsko)
1851	New York State Banking Department (USA)
1863	Office of the Comptroller of the Currency (USA)
1871	National Association of Insurance Commissioners (USA)
1879	Bulgarian National Bank
1880	National Bank of Romania
1886	Bundesamt für Privateversicherungen (Švajčiarsko)
1914	Federal Reserve System Board of Governors (USA)

Zdroj: Central banking (2005)

Hlavným motorom vzniku regulačných a dohľadových inštitúcií (či už v podobe organizácií alebo opatrení) v bankovej oblasti boli krízové javy v tomto sektore v 19. a 20.

⁹ na rozdiel od dnešného procesu integrácie dohľadu. Dôvodom pre špecializáciu boli: relatívna jednoduchosť trhov finančných produktov, segmentácia finančných trhov a existencia špecializovaných inštitúcií finančných trhov.

storočí. Nebolo tomu inak ani po krachu na Newyorkskej burze v roku 1929, ktorý sa stal impulzom pre rozvoj bankovej regulácie. Dôsledkom nebol ani tak vznik nových regulátorov, ako zmeny právnych úprav v už existujúcich systémoch a v inštitucionálnom usporiadaní jestvujúcich systémov. V USA bol reakciou na štvorročnú svetovú hospodársku krízu¹⁰ bankový zákon z roku 1933, tzv. Glass-Steagal Act. V tej dobe bolo americké bankovníctvo charakteristické veľkou liberálnosťou, investičné a komerčné bankovníctvo bolo úplne integrované. Glass-Steagal Act priniesol značné zákazy a obmedzenia, ktoré mali okrem iného aj podobu oddelenia komerčného a investičného bankovníctva, obmedzenia možností špekulačných investičných zásahov a obmedzenia konfliktu záujmov. Taktiež zaviedol poistenie vkladov a zákaz úročenia netermínovaných vkladov. Gro tohto zákona, článok 20, ktorý oddeľoval investičné bankovníctvo od komerčného bankovníctva, platilo v USA až do novembra roku 1999.¹¹ Pre ďalší vývoj regulácie finančných trhov bolo kľúčové založenie Komisie pre cenné papiere (KCP) v USA v roku 1934. Expanzia finančného trhu v Spojených štátoch po 2. svetovej vojne spolu s rastúcou komplexitou finančných produktov znamenala nárast vplyvu tejto inštitúcie, viedla k zvýšenému dopytu po regulačných službách a rozšíreniu roly KCP na americkom trhu. Takýto model (s rôznymi regulátormi pre bankový trh a kapitálový trh a ostatné segmenty finančného trhu) bol z dôvodu najväčšej ekonomickej a finančnej rozvinutosti Spojených štátov implementovaný vo väčšine krajín.

Na území Českej a Slovenskej republiky nebol bankový dohľad vykonávaný centrálnymi bankami až do roku 1991.¹² Dohľad nad bankami bol vykonávaný štátom, resp. Ministerstvom financií. Za prvý orgán regulácie bánk na území bývalého Československa je možno považovať Úrad pre dohľad nad bankami, ktorý vznikol v roku 1848 pri Rakúskom ministerstve financií. Od vzniku socialistického štátu sa na území Československa bankový dohľad v súčasnom poňatí nevykonával vôbec.¹³

¹⁰ tá nastala aj napriek tomu, že jej predchádzali veľmi priaznivé prognózy o konjunktúre a prosperite a mala okrem iného za následok aj mnohé úpadky bánk.

¹¹ v krajinách EÚ sa k upusteniu od zákazu univerzálneho bankovníctva pristupovalo už skôr.

¹² od roku 1990 bol bankový dohľad v ČSFR vykonávaný ŠBČS v spolupráci s federálnymi a republikovými ministerstvami financií. Štátna banka československá mala právomoci v povolení banka a vykonávaní bankových činností, ktoré mohli vykonávať aj iné právnické osoby, ako banky, povolenie sa však nechápalo ako dohľad. Bližšie pozri v 2.kapitole.

¹³ bližšie pozri v 2. kapitole. Pre podrobnejšie informácie o bankovej regulácii a dohľade na území Českej a Slovenskej republiky pred rokom 1950 pozri napr.: Kopecný (2001), resp. Bažantová (2005), prípadne Vencovský, F., Jindra, Z., Novotný J., Půlpán, K., Dvořák, P. a kol. (1999)

1.3 Bankový dohľad v medzinárodnej oblasti

1.3.1 Bazilejský výbor bankového dohľadu

V posledných desaťročiach sa v bankovom sektore presadzujú významné technologické a sortimentálne inovácie. Výdobytky modernej doby, počítačové, telekomunikačné a internetové technológie umožňujú rýchle rozširovanie produktov bánk, obchodníkov s cennými papiermi a poisťovní po celom svete. Vo svetovom bankovníctve dochádza k rýchlej internacionalizácii a prepojenosti národných peňažných a kapitálových trhov.¹⁴ Stále viac a viac sa banky angažujú v medzinárodnej oblasti, čo zťažuje výkon bankovej regulácie a dohľadu. Aby tá bola účinná, je nevyhnutná spolupráca a určitý stupeň harmonizácie pravidiel medzi inštitúciami bankového dohľadu a regulácie v príslušných krajinách. Jedným z navrhovaných riešení internacionalizácie je vytvorenie nadnárodnej inštitúcie dohľadu, ktorá by dozerala na presne špecifikované činnosti bez ohľadu na to, ktorými finančnými sprostredkovateľmi by boli vykonávané.¹⁵ To by na jednej strane riešilo problém *regulačnej asymetrie*¹⁶, na strane druhej by došlo k reakcii na globalizáciu finančných trhov vytváraním a kontrolou globálnych pravidiel. Kreácia takéhoto „dozorového giganta“ by však bola veľmi náročným procesom a jeho vytvorenie v najbližšej budúcnosti sa považuje za nereálne, preto sa stretávame aj s názormi, že omnoho účinnejšia je vzájomná spolupráca.

V tejto oblasti hrá najvýznamnejšiu rolu Bazilejská banka pre medzinárodné platby (BIS) a hlavne jej výbor bankového dohľadu (BCBS). Bazilejský výbor bankového dohľadu bol založený v septembri roku 1974 guvernérmi centrálnych bánk krajín G10¹⁷, ako reakcia na problémové udalosti na medzinárodných finančných a bankových trhoch.¹⁸ Stretnutia členov BCBS sa konajú pravidelne tri až štyrikrát do roka. Výbor poskytuje priestor pre kooperáciu svojich členov v otázkach bankového dohľadu. Pôvodne sa na jeho pôde diskutovali spôsoby medzinárodnej kooperácie, ktorá by vyplnila medzery v „regulačnej a dohľadovej sieti,“ jeho širším cieľom však bolo a je zlepšenie kvality a chápania bankového dohľadu vo svetovom

¹⁴ tzv. globalizácia bankovníctva

¹⁵ Nehybová (1999), Revenda (2001)

¹⁶ pojem reprezentujúci nerovný regulatórny prístup k bankám a nebankovým finančným sprostredkovateľom

¹⁷ G10 je skupinou najvyspelejších krajín, ktoré tvoria: Francúzsko, Taliansko, Japonsko, Kanada, Nemecko, USA, Veľká Británia, Belgicko, Holandsko, Švédsko a od roku 1983 Švajčiarsko. K BCBS patrí tiež Luxembursko a od roku 2001 aj Španielsko.

¹⁸ azda najväčším bol krach bankového domu Bankhaus Herstatt vo Východnom Nemecku.

meradle. Tento cieľ napĺňa pomocou: *výmeny informácií o národných dohľadových úpravách, zvyšovaním efektivity techník dohľadu nad medzinárodnými bankovými obchodmi a určovaním minimálnych štandardov dohľadu* v oblastiach, v ktorých sa považujú za žiadúce. Výbor pre bankový dohľad nemá žiadnu formálnu zákonom danú moc v medzinárodnej oblasti regulácie a dohľadu a jeho závery a odporúčenia nemajú formu záväzných pravidiel. Ide „len“ o odporúčenia a štandardy, ktorých konečné schválenie je v kompetencii jednotlivých krajín. Tie tieto odporúčenia implementujú do svojej legislatívy pomocou úprav, ktoré najlepšie zapadnú do ich národných systémov.¹⁹

Hlavnými cieľmi BCBS sú:

- podpora medzinárodného bankového systému;
- tlak na odstraňovanie konkurenčných nerovností regulačných pravidiel pri rôznych druhoch finančných sprostredkovateľov, najmä v oblasti požiadaviek kapitálovej vybavenosti;
- zjednocovanie podmienok pre pridelenie bankových licencií; zjednocovanie princípov a spôsobov krytia rizík, predovšetkým úverového a tržného a najnovšie aj operačného rizika;
- formulovanie základných princípov tvorby pravidiel regulácie a postupov dohľadu bánk.²⁰

Na základe úsilia Bazilejského výboru vznikol celý rad dokumentov zameraných na zdravú, obozretnú a bezpečnú činnosť bánk. K najvýznamnejším dokumentom BCBS patria tzv. *Basel Capital Accord*, *New Basel Capital Accord* a *Core principles for effective banking supervision*.

Basel Capital Accord bol schválený guvernérmi centrálnych bánk krajín G10 v júli 1988. Tento systém zaviedol implementáciu rámca minimálnych kapitálových požiadaviek v pomere 8% (kapitál k rizikovo váženým aktívam) do konca roku 1992. Od jeho uvedenia bol tento rámec postupne zavedený nielen vo všetkých členských krajinách, ale v podstate vo všetkých krajinách s medzinárodne aktívnymi bankami.²¹ Tento systém prechádzal od svojho zavedenia prirodzenou evolúciou. Asi najdôležitejšou novelizáciou bol tzv. *Market Risk Amendment* vydaný v januári

¹⁹ BIS (2006)

²⁰ Nehybová (1999)

²¹ v roku 1993 bolo vydané prehlásenie, že všetky medzinárodne aktívne banky krajín G10 spĺňali minimálne kapitálové požiadavky.

1996 s platnosťou (najneskôr) od konca roku 1997, ktorý do existujúceho systému inkorporoval kapitálovú požiadavku pre tržné riziko (vznikajúce z otvorených pozícií bánk na devízovom trhu, z obchodovania z dlhovými inštrumentami, akciami, komoditami a opciami). Dôležitým aspektom tejto novely je zavedenie možnosti použitia vlastných metód merania kapitálovej požiadavky na kritie tržného rizika bánk na základe metódy VaR (value-at-risk). Samozrejme, tieto metódy podliehajú schváleniu regulátora.

New Basel Capital Accord uzrel svetlo sveta v júni roku 2004.²² Hlavný dôraz kladie na meranie rizík a podporu zlepšovania ich riadenia v bankách. Na základe citlivejšieho merania rizík môžu banky efektívnejšie využiť kapitál na ich krytie. Nová bazilejská dohoda umožňuje voľbu metód, z ktorých si banky (so súhlasom regulátora) môžu vybrať tak, aby táto najlepšie zodpovedala ich zameraniu a možnostiam. NBCA je jednak flexibilnejší v porovnaní s pôvodnou Bazilejskou kapitálovou dohodou čo sa týka merania kapitálových požiadaviek a okrem úverového a tržného rizika prichádza tiež so zahrnutím ďalšieho – operačného rizika.

Tento nový rámec pozostáva z troch hlavných pilierov:

- *minimálne kapitálové požiadavky* (zdokonalenie predchádzajúceho systému, nové metódy merania rizík a stanovenie kapitálovej požiadavky pre úverové a operačné riziko – tržné riziko ostáva bezo zmeny),
- *proces dohľadu* (sústreduje sa na proces hodnotenia kapitálovej adekvátnosti danej banky regulátorom a vnútorné procesy hodnotenia kapitálovej adekvátnosti bánk na základe ich individuálneho rizikového profilu),
- *tržná disciplína* (efektívne využívanie bankou predkladaných informácií, ktoré má posilniť tržnú disciplínu a povzbudiť bezpečné a spoľahlivé bankovníctvo – väčšia transparentnosť a viac informácií predkladaných bankami by mali viesť k väčšej informovanosti všetkých účastníkov trhu ohľadne rizikového profilu a kapitálovej adekvátnosti bánk).

²² návrh na jeho vytvorenie a nahradenie dohody z roku 1988 bol zo strany Výboru pre bankový dohľad predložený už v roku 1999. Vydanie NBCA v roku 2004 bolo vyvrcholením takmer 6 ročnej práce, rozsiahlych konzultácií Bazilejského výboru s dohľadovými inštitúciami, centrálnymi bankami, akademikmi a verejnými pozorovateľmi v snahe vyvinúť čo najspoľahlivejšie a rizikovo-senzitívnejšie kapitálové požiadavky.

*Bazilejské štandardy (Core principles for effective banking supervision)*²³ boli prevzaté nielen najvyspelejšími krajinami, ale aj množstvom krajín s rozvinutým bankovníctvom, vrátane ČR a SR.²⁴ Princípy sa týkajú nasledujúcich oblastí:

- postavenie a základné kompetencie bankového dohľadu;
- udeľovanie licencií, vlastnícka štruktúra bánk a ich majetkové prepojenia s inými subjektami;
- pravidlá obozretného podnikania a systémy riadenia rizík;
- systémy vnútornej kontroly;
- metódy výkonu bankového dohľadu;
- spolupráca bankového dohľadu s externými audítormi;
- požiadavky na informácie pre bankový dohľad a požiadavky na zverejňovanie informácií;
- právomoci dohľadových inštitúcií ukladať nápravné opatrenia;
- pôsobenie bánk v zahraničí.

1.3.2 Výbor bankového dohľadu

Významnú úlohu v krajinách EÚ hrá Výbor bankového dohľadu (BSC – Banking Supervision Committee).²⁵ Skladá sa z jedného až troch zástupcov každej krajiny EÚ. Ide o formálne navyšší orgán regulácie a dohľadu bánk v EÚ a na rozdiel od Bazilejského výboru disponuje oprávnením vydávať smernice, to znamená, že jeho rozhodnutia sú záväzné. BSC sa zameriava hlavne na zosúladenie bankových predpisov v krajinách Európskej únie, no jeho direktívy sú často preberané aj inými krajinami. Aktivity BSC sa sústreďujú do oblastí harmonizácie systému ochrany depozít a zvyšovania transparentnosti finančných transakcií medzi krajinami. Zaoberá sa tiež riešením problematiky tzv. prania špinavých peňazí. Bazilejský

²³ je ich 25. Vznikli v roku 1997 ako produkt úzkej spolupráce medzi BCBS a regulačnými autoritami krajín mimo skupinu G10 s cieľom zlepšenia štandardov regulácie a dohľadu na rozvíjajúcich sa trhoch (tzv. „emerging markets“).

²⁴ V prípade malých otvorených ekonomík s liberalizovaným devízovým režimom, akými sú Slovenská alebo Česká republika, je implementácia takýchto medzinárodných princípov veľkým prínosom aj v tom ohľade, že sprehľadňuje právne, špeciálne však bankové prostredie pre zahraničných investorov. To má vplyv aj na rating systémovo významných bánk a celej krajiny a významne tak prispieva ku konkurencieschopnosti krajiny. (Babouček a kol. (2002))

²⁵ založený bol v roku 1998.

výbor bankového dohľadu a BSC tiež úzko kooperujú s inštitúciami bankovej regulácie a dohľadu v oblasti investícií do cenných papierov.²⁶ BSC spolu s BCBS od začiatku 90. rokov minulého storočia tiež spolupracujú s dohľadovými inštitúciami transformujúcich sa krajín strednej a východnej Európy.

1.4 Ekonomické odôvodnenie bankovej regulácie a dohľadu

Teórií, ktoré vysvetľujú existenciu *regulácie vo všeobecnosti*, je viacero.²⁷ Medzi hlavné sa radia:

Teória verejného záujmu, ktorá odôvodňuje existenciu regulácie existenciou tržných zlyhaní. Regulátori potom vznikajú v snahe odstraňovať, či obmedzovať tieto zlyhania, korigovať negatívne externality, jednať vo verejnom záujme a ochraňovať *slabo informovaného spotrebiteľa*. Regulácia sa v tomto poňatí stáva prostriedkom maximalizácie spoločenského blahobytu.

Teória regulačnej súťaže zase predpokladá, že existuje trh regulačných služieb. Na tomto trhu súťažia výrobcovia a spotrebiteľia. Regulácia podľa tohto konceptu slúži tým, ktorí za regulačné služby zaplatia najviac.

Teória zajatia²⁸ je založená na predpoklade, že regulované subjekty získajú moc nad regulátorom. Z regulovaného sa v takomto prípade stáva regulátor, a to tak, že regulovaný subjekt vyvíja tlak na regulátora, aby prijímal rozhodnutia preňho (regulovaného) priaznivé. Potom sa často stáva, že regulátor, ktorý bol vytvorený s cieľom ochraňovať spotrebiteľa, naopak spotrebiteľa poškodzuje.

1.4.1 Dôvody existencie bankovej regulácie a dohľadu

Medzi ekonómami sa názory na bankovú reguláciu a dohľad rôznia. Na jednej strane stoja zástanci prísnej regulácie a dohľadu v bankovom sektore, na strane druhej zase liberáli,

²⁶ medzi tieto inštitúcie patrí napr. International Organisation of Securities Commissions (IOSCO, spolupráca na harmonizácii predpisov o adekvátnej výške v oblastiach obchodného a investičného bankovníctva), International Accounting Standards Committee alebo International Association of Insurance Supervisors

²⁷ pozri napr. Posner (1974) alebo Baldwin a Cave (1999)

²⁸ resp. ovládnutia - z anglického Capture theory

ktorí odmietajú akúkoľvek reguláciu a tvrdia, že samoregulácia pomocou tržných síl je postačujúca. V tejto časti sa pokúsím zhrnúť tieto názory a potvrdiť, resp. vyvrátiť hypotézu o nevyhnutnosti bankovej regulácie a dohľadu.

Revenda (2001) rozdeľuje diskusiu ohľadne potreby regulácie a dohľadu v bankovom sektore do štyroch oblastí²⁹:

- *špecifickosť bankových inštitúcií,*
- *asymetria informácií,*
- *proces poklesu sprostredkovania,*
- *menová politika.*

1.4.1.1 Špecifickosť bánk

Banky sa odlišujú od nebankových podnikateľských subjektov v náplni činnosti. A to v nasledujúcich bodoch:

- Emitujú bezhotovostné peniaze, ktoré tvoria významnú časť celkového množstva peňazí v ekonomike. Keďže peniaze sú strategickým tovarom, ich „producenti“ by mali podliehať regulácii a dohľadu;
- Na ich zdrojoch majú rozhodujúci podiel cudzie zdroje – vklady klientov. Banky by teda nemali s týmito zdrojmi nakadať len na základe vlastného uváženia. Prípadné straty by boli na úkor vkladateľov, čo by sa mohlo prejaviť v zníženej dôveryhodnosti bankového systému a zníženej motivácii klientov sporiť³⁰, resp. využívať iné finančné služby prostredníctvom bánk. Práve za účelom ochrany vkladateľov pred stratami vznikol inštitút poistenia vkladov, či pravidlá likvidity;
- Zabezpečujú platobný styk, ktorý je životne dôležitý pre fungovanie ekonomiky;
- Aktíva a pasíva bánk majú špecifickú štruktúru z hľadiska splatnosti. Aktíva sú zväčša strednodobé až dlhodobé a ťažko obchodovateľné, zatiaľčo pasíva sú poväčšine krátkodobého charakteru. Pri úpadkoch bánk dochádza k strate aktív, no pasíva – vklady zostávajú. Nevrátenie vkladov by mohlo viesť k negatívnej

²⁹ týmto delením sa budem riadiť v nasledujúcej pasáži aj ja, doplním ho však o argumenty, ktoré prezentujú Lewellyn (1999), Benston (1998) a Benston a Kaufman (1996).

³⁰ to by v prípade zvýšenej preferencie držby hotovosti u obyvateľstva mohlo viesť k vzniku nedostatku úspor a následne k zníženej investičnej činnosti a poklesu hospodárskeho rastu.

externalite v podobe bankovej paniky a hromadných výberov vkladov klientami aj u ostatných bánk, čo by mohlo viesť až k zrúteniu celého bankového systému v konkrétnej krajine. (V situácii runov na banky sú tie nútené zbavovať sa aktív, ktoré ale kvôli problému informačnej asymetrie³¹ nie sú banky schopné predať za ich skutočnú hodnotu, pretože potencionálny kupujúci bude požadovať vysokú rizikovú prémie. To spôsobuje, že aj relatívne solventné banky sa v prípade runov dostávajú do problému insolvenčie.³²) Dôvodom pre vyššie obavy z runov na banky je aj fakt, že previazanosť bánk je vyššia, ako previazanosť v iných sektoroch finančného trhu, čo znamená, že v prípade hromadného výberu vkladov z jednej banky je väčšia pravdepodobnosť, že utrpí celé odvetvie. Predchádzaniu týmto problémom by mala pomôcť banková regulácia a dohľad.

Z hľadiska odporcov bankovej regulácie a dohľadu však regulačné pravidlá, najmä tie, ktoré obmedzujú možnosti širšej diverzifikácie aktív (ale aj pasív), naopak vyvolávajú časovo nevhodnú štruktúru aktív a pasív u bánk;

- Spoločenské náklady krachu banky sú vyššie, ako súkromné náklady banky a nie sú inkorporované v procese jej rozhodovania. Z toho plynie riskantnejšie správanie sa banky, ako by bolo spoločensky žiaduce (ak by banka sociálne náklady do rozhodovacieho procesu zahrnula) a vznik negatívnych externalít pre celú spoločnosť. Pre chod ekonomiky majú krachy bánk oveľa vážnejšie dôsledky, ako krach nebankových spoločností a k ich predchádzaniu je potrebná banková regulácia a dohľad. Čím väčšia banka „je v stávke“, tým väčšie nebezpečenstvo pre ekonomiku hrozí. Úlohou regulácie a dohľadu je v tomto prípade poskytovať bankám, ktoré sa ešte dajú zachrániť pomoc (veriteľ poslednej inštalácie) a v prípade úpadku bánk zmiernovať negatívne dôsledky s úpadkom spojené prostredníctvom povinného poistenia vkladov;
- Bankový sektor je oligopolné odvetvie s relatívne vysokou ziskovosťou, ktoré by, za predpokladu, že by nebolo regulované, lákalo špekulantov - tzv. *hit-and-run raiders*, teda subjekty s cieľom rýchlo zarobiť a odísť. Tieto subjekty by mohli

³¹ Banka má najlepšie informácie o svojich aktívach a tie nie sú všeobecne známe, absentuje tak trhové ocenenie aktív banky.

³² V tomto ohľade sú na tom lepšie nebankové finančné spoločnosti, pretože tie poväčšine investujú do likvidných aktív, ktoré sú ľahšie prevoditeľné a existuje pre ne likvidný trh. To spôsobuje, že potencionálny kupujúci bude v ich prípade požadovať nižšiu rizikovú prémie, ako v prípade bankových aktív.

bankový systém výrazne destabilizovať. Regulátor by teda mal vytvoriť určité vstupné podmienky – podmienky autorizácie, ktoré by subjekt majúci záujem podnikat' v bankovom sektore, musel spĺňať. Takisto je v tejto súvislosti vhodné uvažovať o výstupných podmienkach, kedy by subjekt (jeho akcionári) opúšťajúci bankovú činnosť bol povinný uhradiť straty z tejto činnosti;

- Potenciálne vysoká ziskovosť a tvrdá konkurencia vytvárajú podnety pre nadmernú rizikovosť operácií bánk. Úlohou regulácie by teda malo byť obmedzovanie nadmernej rizikovosti a znižovanie tvrdosti konkurencie.

1.4.1.2 Asymetria informácií

Asymetria informácií znamená, že subjekty trhu nemajú rovnaký prístup k relevantným informáciám z danej oblasti (či už ide o poskytované statky a služby alebo (finančnú) kondíciu protistrany). Tento jav sa ani zďaleka nevyskytuje len v bankovej sfére, je však v tejto oblasti značný. Je nesporné, že banky ako poskytovateľ finančných služieb sú o kvalite svojich produktov informované lepšie, ako ich klienti. Tí, a to je pre nás podstatné, nemôžu získať dostatočné množstvo informácií na to, aby mohli správne posúdiť zdravie tej-ktorej banky a na základe tohto posudku sa rozhodnúť, či jej zverit' svoje prostriedky alebo nie. Rizikovosť ukladania prostriedkov z tohto dôvodu rastie. Tu sa otvára priestor pre využitie služieb regulátora, ktorý by mal napomáhať pri znižovaní informačnej asymetrie - napríklad preverovaním spoľahlivosti bankami poskytovaných informácií.³³ Regulátor tiež môže zmierňovať vplyv prípadných strát na drobných vkladateľov povinným poistením vkladov.³⁴

Llewellyn (1999) uvádza v súvislosti s asymetriou informácií dôležitý argument podporujúci existenciu regulácie a dohľadu. Jedná sa o argument, že na bankovom trhu je nevyhnutná potreba dôvery spotrebiteľov, ktorá prináša pozitívnu externalitu. Túto dôveru je možno dosiahnuť práve vhodnou reguláciou bankového trhu. Jeho argumentácia je nasledovná: Za určitých predpokladov môže vedomie, že na trhu existuje asymetria informácií, znížiť dopyt po statkoch a službách na tomto trhu. V situácii, kedy spotrebitelia vedia, že na trhu sú kvalitné

³³ je treba podotknúť, že informácie, ktoré má regulátor k dispozícii a na základe ktorých posudzuje kondíciu bánk, nie sú verejnosti prístupné, a to z toho dôvodu, aby sa predišlo runom na banky, ktorých problémy sú dočasné, resp. u ktorých nejde o také závažné problémy, aby viedli k úpadku.

³⁴ ani dohľadové inštitúcie však nedokážu vždy a včas rozpoznať nebezpečenstvo úpadku banky.

a nekvalitné produkty a firmy, ale kvôli nedostatočnej informovanosti ich nedokážu od seba odlišiť v momente ukončenia transakcie (pretože ich kvalita sa dá určiť až po určitom čase), dopyt po určitých službách poklesne. Za predpokladu, že sa jedná o rizikovo averzných spotrebiteľov sa asymetria informácií v tomto prípade prejaví v hromadnom odchode spotrebiteľov z trhu. V extrémnej podobe sa trh rozpadne úplne.³⁵ A to z toho dôvodu, že spotrebiteľia hodnotia náklady kúpy nekvalitného produktu vysoko (vysoká pravdepodobnosť poruchy produktu), dokonca až tak, že sa radšej vzdajú možnosti kúpiť kvalitný produkt kvôli faktu, že by sa mohlo stať, že by sa mýlili a išlo by o produkt nekvalitný. Za týchto okolností teda spotrebiteľia nekupujú produkty, ktoré by im mohli priniesť úžitok z dôvodu zníženej dôvery v trh.³⁶ Vzniká tak spoločenský náklad, ktorým je zníženie „verejného blaha“. Riešením by v tomto prípade mohla byť efektívna regulácia a dohľad na tomto trhu napríklad v podobe určovania minimálnych štandardov kvality, ktorá je žiaduca zo strany spotrebiteľov, ale aj firmiem. Faktom, ktorý hovorí v prospech regulácie a dohľadu zo strany štátnych orgánov je, že aj Benston (1998), ktorý je skôr skeptický v otázke prospešnosti regulácie uznáva, že spotrebiteľská dôvera vo finančné inštitúcie je väčšia vďaka tomu, že sú pod dohľadom štátnych regulátorov.

Llewellyn (1999) uvádza mimo asymetrie informácií ďalšie trhové zlyhania podporujúce existenciu regulácie (ktorej úlohou je naprávať tieto zlyhania) a dopyt racionálneho spotrebiteľa po nej. Sú nimi:

- problém neadekvátnej informovanosti na strane spotrebiteľov (finančných služieb);

³⁵ jedná sa o tzv. Akerlofov market of lemons, ktorého predpoklady sú: 1. existencia asymetrie informácií (žiaden z kupujúcich nie je schopný určiť hodnotu produktu pred uskutočnením výmeny a každý predávajúci je schopný presnejšieho ohodnotenia produktu, ako kupujúci), 2. predávajúci je motivovaný predat' produkt nižšej kvality ako produkt vyššej kvality, 3. predávajúci nemajú žiadne kredibilné nástroje, ktorými by dokázali (vyššiu) kvalitu svojho statku, 4. nedostatočné záruky kvality a chýbajúca možnosť reklamácie. Ďalším efektom asymetrie informácií je podľa Akerlofovej teórie fakt, že nekvalitné produkty vytlačajú z trhu kvalitné produkty. Najčastejšie sa v tejto súvislosti uvádza ako príklad trh s ojazdenými autami. Mechanizmus vytlačania dobrých kvalitných áut nekvalitnými funguje nasledovne: kupujúci nedokážu v momente kúpy určiť hodnotu auta (kvôli informačnej asymetrii) a tak sú za auto ochotní zaplatiť sumu, ktorú by zaplatili za priemerne kvalitné auto. Predajcovia vysoko kvalitných áut však v takom prípade nie sú schopní efektívne predávať svoje produkty (majú vyššie náklady) a tak prestanú ponúkať kvalitné autá a začnú predávať menej kvalitné autá. V takom prípade však kupujúci zaregistrujú, že sa znížila priemerná kvalita áut a sú ochotní zaplatiť menej, čo motivuje predajcov priemerne kvalitných áut k tomu, aby tie nepredávali a predávali menej kvalitné, atď.

³⁶ je ešte nutné spomenúť, že až doteraz som hovoril o spotrebiteľoch s averziou k riziku. Naopak, spotrebiteľia, ktorí riziko preferujú, na trhu pravdepodobne zotrávajú, dôjde teda k efektu negatívneho výberu a na trhu ostanú len rizikovní zákazníci, čo tento trh (ak to ešte pôjde) destabilizuje ešte viac.

- problém zmocnenia – asymetria informácií môže byť finančným sprostredkovateľom zneužitá v jeho vlastný prospech a v neprospech spotrebiteľa;
- potencionálne problémy typu princípál-agent a záležitosti spojené s problémami konfliktov záujmov;
- komplexita finančných služieb a z nej vyplývajúce problémy spojené so zisťovaním ich kvality;
- nepresné definície produktov a kontraktov;
- neschopnosť drobných spotrebiteľov vyhodnotiť bezpečnosť a spoľahlivosť finančných inštitúcií pri prijateľných nákladoch;
- tendencia spotrebiteľov k nedostatočným investíciám do informácií (v našom prípade ohľadne finančných produktov) a s tým súvisiaci free-rider problém (pri ktorom všetci spotrebiteľia predpokladajú, že ostatní preskúmali bezpečnosť a mravnú integritu poskytovateľov finančných služieb).

Proti argumentácii zástancov regulácie (z hľadiska informačnej asymetrie) používajú zástancovia slobodného trhu argument, že obmedzením, prípadne zrušením regulácie by bankový trh otvoril vstupnú bránu novým subjektom, čím by sa zvýšila konkurencia a banky, ktoré by chceli obstáť v tvrdom konkurenčnom boji, by boli nútené samy poskytovať potrebné informácie čo do množstva i kvality. Klienti by tak mali lepšie informácie, podľa ktorých by sa mohli rozhodnúť komu zveriť vklady, ako pri existencii regulátora. Otázkou však ostáva, do akej miery by klienti boli schopní (kvalifikovane) posúdiť finančné zdravie bánk, a teda bezpečnosť uloženia svojich vkladov.³⁷ Na tomto mieste je potrebné spomenúť argumentáciu Llewellyna (1999). Asymetria informácií je podľa neho neriešiteľným problémom v tom ohľade, že akékoľvek množstvo informácií v okamihu zakúpenia finančných služieb nedokáže vyriešiť tento problém. A to z toho dôvodu, že v momente zakúpenia finančnej služby nie je spotrebiteľovi jasné, ako sa bude finančný sprostredkovateľ správať v období po uzavretí kontraktu. Vzniká tak problém morálneho hazardu, keďže poskytovateľ finančných služieb bude mať sklon chovať sa oportunisticky využívajúc fakt, že jeho služby neumožňujú reklamáciu, resp. odstúpenie od kontraktu pri nízkych nákladoch. Pre spotrebiteľa finančných služieb tak

³⁷ problém obmedzenej racionality

vznikajú v prostredí bez regulácie dodatočné náklady. Z tohto dôvodu je podľa Llewellyna (1999) potrebná regulácia finančných trhov (bankový trh nevynímajúc).

1.4.1.3 Pokles sprostredkovania

Proces poklesu sprostredkovania je proces znižovania podielu bankových inštitúcií (okrem centrálnej banky) na sprostredkovaní finančných transakcií v ekonomike. Pokles sprostredkovania má negatívne dopady na výkon menovej politiky³⁸, ktorú centrálna banka vykonáva s využitím priamych, či nepriamych nástrojov na druhý stupeň bankového systému – komerčné banky. Vo chvíli, keď tvorba a pohyb peňazí začínajú vo väčšej miere prebiehať mimo bankový systém, klesá účinnosť monetárnej politiky. Zástanci existencie bankového dohľadu argumentujú tým, že práve s využitím regulácie a dohľadu sa dá proces poklesu sprostredkovania ak nie zastaviť, tak aspoň spomaliť. Účinným nástrojom by v tomto smere mal byť napríklad zákaz prijímania vkladov nebankovými inštitúciami, či povinné poistenie vkladov bánk alebo poskytovanie núdzových úverov bankám centrálnou bankou. To by malo (v prvom prípade priamo, v ostatných nepriamo) viesť k obmedzeniu tvorby bezhotovostných úspor v nebankových subjektoch a ich multiplikácie mimo bankový systém.

Proti vyššie uvedenému sa dá argumentovať tým, že akékoľvek pravidlo regulácie automaticky vyvoláva snahu regulovaných subjektov o jeho obchádzanie.³⁹ Niektorí ekonómovia tvrdia, že regulácia a dohľad bánk nielenže nespomaľuje pokles sprostredkovania, ale ho dokonca zapríčiňuje tým, že vytvára pre banky dodatočné náklady. Ak je zvýšenie nákladov výrazné, banky budú mať tendenciu prechádzať z regulovaného do neregulovaného prostredia. Preto odporcovia regulácie požadujú zjednotenie regulácie a dohľadu pre banky a nebankové subjekty, poskytujúce bankové služby.

³⁸ je však otázne, aký vplyv má pokles sprostredkovania na ekonomiku ako celok. Konkurencia nebankových inštitúcií môže na banky vytvárať tlak na zvyšovanie kvality ponúkaných služieb, čo je veľmi priaznivé pre klientov bánk. Rovnako pozitívne môžu byť hodnotené efekty poklesu sprostredkovania, akými sú finančné inovácie a prenikanie bánk do nebankovej sféry, ktorými banky reagujú na zvýšenú konkurenciu.

³⁹ štandardne sa v tejto súvislosti uvádza pravidlo q z amerického bankového systému, kedy regulátor zakázal úročiť neterminované vklady. Subjekty, ktorých sa toto pravidlo týkalo, reagovali zavedením hybridných účtov, ktoré boli cez deň neterminované a v noci sa menili na účty terminované a prinášali tak ich majiteľom úrok.

1.4.1.4 Menová politika

Pre účinnosť menovej politiky je nevyhnutná efektívna regulácia množstva peňazí v obehu, z ktorej vyplýva potreba regulácie tých inštitúcií, ktoré spolu s centrálnou bankou emitujú peniaze. Pokiaľ sa právomoci centrálnych bánk alebo iných dohľadových inštitúcií vzťahujú výlučne len na banky, vzniká problém – časť peňazí sa dostáva do obehu úplne mimo pôsobnosť centrálnej banky. To znižuje výhodnosť regulácie a dohľadu bánk a zároveň obmedzuje schopnosť centrálnej banky kontrolovať množstvo peňazí v obehu. Vzniká tak začarovaný kruh, kedy regulácia a dohľad nad bankami vznikajú z dôvodu potreby regulácie množstva peňazí v obehu a samotná regulácia potom dáva podnet pre vznik nebankových inštitúcií,⁴⁰ ktoré obmedzujú efektívnu reguláciu peňazí v obehu. Aj napriek tomu je argument menovej politiky jedným z kľúčových argumentov zástancov regulácie a dohľadu bánk, a to najmä z toho dôvodu, že pri neexistencii regulácie a dohľadu by v podstate nebola regulácia obehu peňazí možná. Tento argument je len veľmi ťažko napadnuteľný a odporcovia regulácie majú pri jeho spochybňovaní v podstate len jednu možnosť, a to spochybnit' samotné poňatie menovej politiky vykonávané centrálnou bankou.

1.4.2 Ďalšie argumenty podporujúce existenciu regulácie a dohľadu finančných trhov (a teda aj bánk)⁴¹

1.4.2.1 Potreba monitoringu finančných inštitúcií a úspory z rozsahu vyskytujúce sa pri tejto činnosti

Pre finančný trh je v porovnaní s ostatnými tržmi nevyhnutná potreba kontinuálneho monitoringu správania sa finančných firiem.⁴² Otázkou však ostáva, kto sa ich monitorovaním má zaoberať a niesť náklady s monitoringom spojené (zákazníci, akcionári, či ratingové agentúry...). Kvôli faktu, že väčšina (najmä drobných) zákazníkov nie je schopných na seba

⁴⁰ nebankové inštitúcie, resp. inštitúcie podobné bankám vznikajú okrem iného aj z dôvodu vyhnúť sa regulácii a dohľadu.

⁴¹ pre hlbšie preskúmanie problematiky pozri Llewellyn (1999), Benston (1998), Benston a Kaufman (1996)

⁴² a to z dôvodov akými sú: dlhodobá povaha finančných kontraktov, problémy zmocnenia, problém princípál-agent, atď. Hodnota finančného produktu je navyše určovaná správaním finančného sprostredkovateľa po uzavretí kontraktu.

monitorovacie povinnosti vziať a často by pre nich bol prínos z monitorovania nižší ako náklady s ním spojené, je pre nich prospešné delegovať túto právomoc na regulačnú agentúru. Na tú sa môžeme pozerieť ako na poskytovateľa regulačných a monitorovacích služieb pre zákazníkov finančných spoločností. Pre spotrebiteľov finančných služieb je rozhodnutie delegovať monitorovacie aktivity na regulátora racionálnym rozhodnutím, keďže sa u nich znížia náklady zmocnenia. Tým, že regulačná agentúra bude vykonávať monitoring pre veľký počet zákazníkov, vznikajú významné úspory z rozsahu (odstránenie duplicitných monitorovacích činností, zdroje a know-how na vykonávanie niektorých zložitých monitorovacích procesov...). Ďalšou výhodou regulátora je fakt, že individuálni zákazníci nemajú dostatočnú moc na to, aby vynútili splnenie požiadaviek finančnými inštitúciami, prípadne dosiahli splnenie nápravných opatrení. Racionálnym rozhodnutím sa vytvorenie regulačnej agentúry javí aj z toho pohľadu, že zákazníci, ktorým monitorovacia činnosť prináša väčšie náklady, ako úspory sú veľmi náchylní k tomu, aby sa správali ako čierni pasažieri.⁴³

1.4.2.2 Potenciál pre „Grid Lock“, spojený s problémom morálneho hazardu a nepriaznivého výberu

Jeden z kritikov regulácie a dohľadu, Benston (1998) argumentuje faktom, že firmy majú racionálny dôvod⁴⁴, aby sa nesprávali v rozpore so záujmami spotrebiteľov – svojich klientov. Avšak za určitých okolností, napr. v prípade dlhodobých kontraktov alebo neschopnosti určiť hodnotu produktu v momente jeho nákupu, tento argument neobstojí. A to z toho dôvodu, že firmy môžu „nepoctivým správaním“ v krátkom časovom horizonte získať vediac, že sa o tom zákazník v krátkom čase nedozvie.

Naviac existujú situácie, kedy bez existencie regulátora môže nastať tzv. „*Grid Lock*.“ To je situácia, pri ktorej síce firmy pôsobiace na trhu vedia, ako sa majú správať k zákazníkovi, no aj napriek tomu prijímajú hazardné stratégie (čím poškodzujú spotrebiteľov) a to z toho dôvodu, že im zaručia krátkodobé zisky a nie sú si isté, že ich konkurenti sa budú správať poctivo. Hazardné

⁴³ Tu je však treba poznamenať, že monitorovaciu činnosť môže vykonávať miesto regulátora ratingová agentúra.

⁴⁴ napr. reputácia

chovanie firiem však môže byť odhalené až po určitom čase – v dlhodobom horizonte. V takejto situácii môžu nastať dva problémy – *nepriaznivý výber* a *morálny hazard*. Nepriaznivý výber nastáva tak, že poctivo chovajúce sa firmy sú vytláčané zle-chovajúcimi sa, pretože tie prijímajú výnosnejšie krátkodobé stratégie. Problém morálneho hazardu nastáva z toho dôvodu, že „dobré“ firmy sú stimulované k „zlému chovaniu“ buď tým, že sa inšpirujú „zlými“ firmami alebo tým, že nemajú žiadnu záruku, že ak sa budú správať poctivo, budú sa tak správať aj ich konkurenti.

Zástancovia regulácie a dohľadu bánk prezentujú názor, že banky majú často tendenciu k chovaniu „*stáda*“. Toto chovanie (aj napriek svojmu pomenovaniu) môže byť nezriedka racionálne. Napríklad v situácii absencie dostatočnej informovanosti o budúcich dôsledkoch súčasného správania môže byť z pohľadu bankového manažéra racionálne chovať sa podľa toho, ako sa chovajú ostatné banky. Dôvodom pre takéto chovanie je fakt, že v situácii, keby prijal odlišnú stratégiu, ako ostatné banky a tá by sa ukázala ako chybná, musel by niesť plné dôsledky za svoje správanie. Naopak, ak by sa správal ako ostatní a to by sa ukázalo ako chybné rozhodnutie, môže sa brániť tým, že sa tak chovali všetci, čo svedčí o systémovej chybe. Tento fakt podporuje argument, že tlak na bankový manažment, aby sa choval v súlade s ostatnými je väčší, ako tlak na chovanie sa v súlade s dobrými mravmi, či budovanie reputácie, ktorý prezentuje Benston (1998).

V danej situácii môže pomôcť vhodne nastavená regulácia, ktorá by určovala minimálne štandardy, ktoré by všetky firmy museli dodržiavať, čím by sa eliminoval problém „*Grid Lock*.“

1.4.2.3 Morálny hazard spojený s prejavenu preferenciou vlád vytvárať bezpečnostné siete – veriteľ poslednej inštalácie, poistenie vkladov a kompenzačné schémy

Existencia *kompenzačných schém, veriteľa poslednej inštalácie a poistenia vkladov*⁴⁵ vedie k *morálnemu hazardu* jednak zo strany klientov bánk, jednak zo strany samotných bánk. V prvom prípade sú zákazníci menej obozretní pri výbere banky, ba dokonca môžu preferovať rizikovejšiu a výnosnejšiu banku pred bezpečnejšou bankou, pretože v prípade, že banka

⁴⁵ tieto tri fenomény sú realitou súčasnosti a ťažko si je predstaviť, že by sa pri akejkoľvek argumentácii zo strany „liberálov“ našla politická vôľa zrušiť ich. Ak by sa aj takáto vôľa našla, čo je veľmi hypotetický predpoklad, dovolil by som si tvrdiť, že by išlo o „politickú samovraždu“.

skrachuje, budú kompenzovaní, v opačnom prípade získajú väčší výnos. Pokiaľ ide o morálny hazard bánk, tie sú motivované podstupovať väčšie riziko vďaka faktu, že ich klienti sú poistení (a nemusia sa obávať straty ich dôvery). Ďalším zdrojom morálneho rizika je fakt, že za existencie kompenzačných schém je rizikové správanie subsidované – bankovní klienti nepožadujú rizikovú prémie za depozitá (rizikové banky majú nižšie náklady). Poistenie vkladov tiež motivuje banky k nižšej držbe kapitálu. *Morálny hazard* vzniká pri akomkoľvek druhu poistenia a úlohou bankovej regulácie a dohľadu by malo byť, aby sa v bankovom sektore minimalizovalo riziko nadužívania *kompenzačných schém* a prenášania nákladov chybných rozhodnutí niektorých účastníkov trhu na iných. Podobný názor prezentujú aj Benston a Kaufman (1996), ktorí tvrdia, že hlavnou úlohou bankovej regulácie a dohľadu by mala byť eliminácia negatívnych externalít spojených s poistením vkladov.

1.4.2.4 Spotrebiteľský dopyt po regulácii z dôvodu zvýšenej istoty a nižších transakčných nákladov

Llewellyn (1999) argumentuje, že existuje evidentný dopyt po regulácii a preto, bez ohľadu na teoretické argumenty, existuje prínos pre spoločnosť, ak je tento dopyt uspokojený. Medzi dôvody, pre ktoré spotrebiteľ bude požadovať reguláciu sa radia:

- nižšie transakčné náklady pre spotrebiteľa,
- nedostatok informácií a neschopnosť spotrebiteľov informácie správne vyhodnotiť,
- minulé skúsenosti spotrebiteľov so „zlým správaním“ finančných inštitúcií,
- preferencia regulácie ako prevencie proti riskantným operáciám finančných firiem pred požadovaním nápravy po tom, čo sa „zlé chovanie“ objavilo,
- záruka bezpečnosti transakcie s finančným sprostredkovateľom,
- zabezpečenie výnosov z rozsahu pri monitoringu atď.

Na regulačné a dozorové orgány sa môžeme pozerať ako na poskytovateľov regulačných, monitorovacích a dozorových služieb. Ak existuje dopyt po týchto službách, potom je racionálne tieto služby poskytovať a náklady na reguláciu tak nie sú nákladmi mŕtvej váhy. Avšak tento argument je limitovaný faktom, že mnohí spotrebiteľia vnímajú reguláciu ako voľný statok a dopyt po regulácii preto nie je rovnovážny. Tento problém sa dá vyriešiť len tak, že

spotrebitelia si uvedomia, že poskytovanie regulácie prináša so sebou náklady, aj keď tie sa nedajú presne vyčíslit'.

1.4.3 Ďalšie argumenty proti bankovej regulácii a dohľadu

Neoblomní odporcovia bankovej regulácie a dohľadu využívajú k argumentácii fakt, že akákoľvek regulácia vytvára deformácie tržného prostredia a chovania ekonomických agentov (v našom prípade bánk).

Prvým z radu argumentov proti existencii bankovej regulácie a dohľadu⁴⁶ je argument, že regulácia a dohľad a ich časté zmeny zvyšujú neistotu v bankovom sektore. Čím častejšie k zmenám v regulácii dochádza, tým väčšia je neistota bánk ohľadne toho, čo ich v tejto oblasti čaká. Neistota môže viesť buď k príliš konzervatívnemu chovaniu bánk alebo naopak, k snahe vyhýbať sa pravidlám.⁴⁷

Druhým argumentom proti regulácii a dohľadu bánk je, že tá vyvoláva nárast orientácie bánk na mimobilančné operácie.⁴⁸ Ten zase môže viesť napríklad k poklesu dostupnosti bankových úverov a k rastúcim problémom s overovaním „zdravia“ komerčných bánk.

Ďalšou zbraňou v arzenále odporcov bankovej regulácie a dohľadu sú vysoké náklady na výkon bankového dohľadu. Ten je väčšinou financovaný buď z rozpočtu dohľadovej inštitúcie, a teda z peňazí daňových poplatníkov alebo z príspevkov regulovaných subjektov, v našom prípade bánk. Pokiaľ ide o neskoršie menovaný druh financovania, ten vedie buď k poklesu ziskovosti, alebo k zdraženiu ponúkaných služieb a zníženiu konkurencieschopnosti bánk vo vzťahu k nebankovým finančným sprostredkovateľom.

Fakt, že niektoré pravidlá bankovej regulácie stimulujú banky k podstupovaniu nadmerného rizika je ďalším negatívom bankovej regulácie a dohľadu. Štandardným príkladom je v tejto súvislosti povinné poistenie vkladov, ktoré podnecuje morálny hazard, keďže v prípade

⁴⁶ Revenda (2001)

⁴⁷ relevantnosť argumentu je však diskutabilná a to z dvoch dôvodov: 1) banky často poznajú chystané zmeny v regulácii a dohľade s potrebným predstihom a 2) banky často spolupracujú s dohľadovými inštitúciami pri vytváraní nových pravidiel.

⁴⁸ existuje predpoklad, že banky sa v tejto oblasti stále viac angažujú aj z dôvodu, že podrozvahové operácie sú náročnejšie na monitorovanie zo strany bankového dohľadu.

úpadku bánk hradí straty z uložených prostriedkov v bankách klientom tretí subjekt. Väčšinou ide o centrálnu banku, ktorá straty vypláca z fondu poistenia vkladov alebo poisťovňu.⁴⁹

Ďalším argumentom odporcov regulácie a dohľadu je fakt, že v praxi aj napriek výraznému stupňu regulácie a dohľadu často dochádza k úpadkom bánk, resp. iných dohliadaných subjektov. Podobný názor predniesol v roku 1997 pri návšteve Prahy aj Milton Friedman, keď na otázku potreby vzniku Komisie pre cenné papiere poznamenal, že úloha podobných inštitúcií je veľmi pochybná, pretože na jednej strane komplikujú podnikateľom prácu a zvyšujú ich náklady a na druhej strane investorov ajtak neochráni.⁵⁰

Posledným argumentom je fakt, že inštitúcie regulácie a dohľadu často sami nedodržiavajú pravidlá. Vhodným príkladom je záchrana veľkých bánk za každú cenu (problém *too-large-to-fail*) alebo výplata vkladov poškodeným klientom pri úpadku banky nad rámec limitov, prípadne výplata vkladov klientom, na ktorých sa poistenie vkladov vôbec nevzťahuje. Naskytá sa teda otázka, kto má kontrolovať kontrolórov.

* * *

To, či bankový trh má alebo nemá byť regulovaný je otázka, okolo ktorej sa v ekonomicko-vedeckých kruhoch už dlhšie vedie diskusia.⁵¹ Regulácia a bankový dohľad sú však realitou súčasnosti (vo všetkých krajinách s trhovou ekonomikou existuje určitá forma bankového dohľadu – v rôznych usporiadaniach – vid' napr. Sobek (1999)) a ich eliminácia a prechod k tzv. *free-bankingu*⁵² vyzerať by aspoň v dohľadnom časovom horizonte nereálnou predstavou. Ak sa zmierime s predstavou, že banková regulácia a dohľad tu sú a určitú dobu

⁴⁹ V prípade poistenia vkladov je však nutné podotknúť, že väčšina ekonómov zastáva názor, že poistenie vkladov má aj napriek svojim negatívnym sprievodným javom v bankových systémoch svoje opodstatnenie.

⁵⁰ vid' Havel (2004)

⁵¹ Impulzom pre úvahy o neregulovanom peňažnom systéme bola aj debata o menovej optimalite, prebiehajúca v hlavnom prúde ekonómie koncom 60-tych a začiatkom 70-tych rokov 20. storočia, kedy sa ekonomickí teoretici zaoberali vymedzením podmienok optimality držby peňažných zostatkov. V tejto diskusii sa rozoberala aj otázka, či by nemohli byť optimálne výsledky dosiahnuté zavedením konkurencie na peňažnom trhu. Pre podrobnosti pozri napr. Samuelson (1968), (1969), Friedman (1969), Friedman a Schwartz (1986), ďalej k otázke *laissez-faire* v bankovníctve, napr.: Selgin a White (1994).

⁵² Tento pojem reprezentuje situáciu, kde „neexistuje vládna kontrola množstva peňazí v obehu. Nejestvuje štátom sponzorovaná centrálna banka. V rámci podnikania komerčných bánk (alebo nebankových inštitúcií, pri predpoklade, že možno určiť rozdiel) neexistujú žiadne zákonné bariéry vstupu na trh, prevádzkovania pobočiek alebo odchodu z trhu. Neexistujú obmedzenia množstva, druhov a vzájomného pomeru dlhových a akciových nástrojov, ktoré môže banka emitovať alebo množstva, druhov a vzájomného pomeru aktív, ktoré smie držať. Neexistujú vládne garancie ochrany vkladov. Vo všeobecnosti neexistujú žiadne reštrikcie podmienok zmlúv uzatváraných medzi bankami a ich zákazníkmi okrem požiadavky, že zodpovedajú štandardným zákonným pravidlám, ktorými sú upravené všetky podnikateľské kontrakty.“ (Selgin a White 1994, s. 1718-1719)

pravdepodobne ešte budú, naskytá sa trochu modifikovaná otázka, ktorá znie: Je regulácie príliš mnoho alebo naopak primálo? Na túto otázku ale takisto neexistuje jasná odpoveď. Tá je závislá na historickom a miestnom kontexte. Totiž, v „dobrych časoch,“ keď je nálada na trhu a v spoločnosti pozitívna sa často objavujú námietky zo strany regulovaných subjektov (v našom prípade bánk), že trh je regulovaný príliš, že ide o zbytočnú byrokráciu, a pod. V mnohých prípadoch sú tieto námietky oprávnené a regulovaným subjektom vznikajú dodatočné a zbytočné náklady, avšak pri prvom vážnejšom škandále sa pozitívna nálada mení na nespokojnosť a za vinníka býva označovaný často práve regulátor, ktorý nastavil reguláciu a dohľad „príliš voľne.“

Na záver ešte spomeniem, že na reguláciu a dohľad sa treba pozerat' aj z optiky inštitucionálnej ekonómie, kde okrem vyššie zmieňovaných problémov *principála a agenta* (či *zmocnenia*), *morálneho hazardu a nepriaznivého výberu* za situácie, v ktorej hrá rolu *informačná asymetria*, treba spomenúť aj princíp *path-dependency*. Nevieť si totiž predstaviť (a určite nie som sám), že by v konkrétnom prípade postkomunistických krajín fungoval bankový sektor na princípe samoregulácie. V priebehu transformácie týchto krajín sme mali možnosť vidieť neslávne fenomény ako tunelovanie, krachy bánk, či nebankových subjektov, ktoré boli dôsledkom práve kombinácie nedostatočného regulačného (resp. legislatívneho) rámca a *path-dependency* (kde boli ľudia zo socialistických čias zvyknutí na obohacovanie sa na úkor „spoločenského bohatstva“). Preto, podľa môjho názoru, má význam vôbec uvažovať o zavedení *free-bankingu* len v spoločnostiach s dlhoročnou kapitalistickou kultúrou.

1.5 Hľadanie ideálneho orgánu regulácie a dohľadu

Či už je čitateľ zástancom alebo odporcom regulácie a dohľadu bánk, nesporným faktom je, že táto je realitou súčasnosti a prinajmenšom blízkej budúcnosti. Akákoľvek regulácia je však spojená s deformáciami voľnej súťaže a je preto potrebné uvaliť na regulátora určité obmedzenia, prípadne ho určitých obmedzení zbaviť, či dať mu určité právomoci, ktoré umožnia, aby výkon dohľadu a regulácie bol čo najmenej distorčný a čo najviac kompetentný a prospešný pre zdravé fungovanie trhu. V nasledujúcej časti sa preto budem venovať parametrom, ktoré by mal spĺňať „ideálny regulátor.“⁵³

⁵³ samozrejme, že nič také, ako ideálny regulátor v realite neexistuje, no hypoteticky sa je možné kombináciou určitých parametrov k nemu priblížiť.

Prvým z parametrov, ktoré by mal regulátor spĺňať je *nezávislosť*. V praxi môžeme rozlišovať systémy regulácie a dozoru finančných inštitúcií fungujúce autonómne a systémy podriadené, čiže systémy, ktorých autonómia je určitým spôsobom obmedzená. Toto obmedzenie má poväčšine podobu podriadenosti regulátora inému orgánu štátnej správy, napr. určitému ministerstvu. Nezávislosť postavenia regulátora a dozorového orgánu je žiadúca z prostého dôvodu - aby ten nebol politicky ovplyvniteľný, resp. bol ovplyvniteľný čo najmenej.⁵⁴ Nezávislosť dohľadových orgánov je chápaná v odlišných vrstvách: 1) nezávislosť v zmysle samostatnosti orgánu (v tom zmysle, že orgán nie je organizačnou zložkou iného orgánu), 2) nezávislosť rozhodovania o cieľoch činnosti v oblasti regulácie a dohľadu, 3) nezávislosť financovania dohľadových aktivít (nezávislosť na štátnom rozpočte), 4) nezávislosť v tom zmysle, že sa regulačná autorita nezodpovedá za svoju činnosť žiadnemu inému štátnemu orgánu⁵⁵, 5) personálna nezávislosť (pri výbere zamestnancov), 6) politická nezávislosť (rozhodovanie o menovaní členov najvyšších orgánov nie je ovplyvňované politikmi), 7) nezávislosť v normotvornej oblasti (právo vydávať podzákonné právne normy), 8) nezávislosť v oblasti voľby spôsobov výkonu dohľadovej činnosti.⁵⁶

V literatúre sa často skloňuje parameter pre posudzovanie vhodnosti (ideálnosti) regulačného systému, ktorým je financovanie aktivít regulačného a dozorového orgánu. Za ideálny spôsob financovania sa považuje⁵⁷ spôsob financovania z vlastných zdrojov dozorovej inštitúcie, ktorý nezávisí na politických orgánoch. Avšak aj tento spôsob financovania má svoje vady, napr. nekontrolovateľnosť využitia verejných zdrojov. Z potencionálnych dozorových orgánov azda len centrálna banka môže mať dostatok zdrojov na financovanie regulačných a dohľadových aktivít. U ostatných sa predpokladá závislosť na štátnom rozpočte alebo príspevkoch od účastníkov regulovaného trhu. Financovanie zo štátneho rozpočtu stavia dohľadový orgán do pozície, v ktorej je nepriamo závislý na štátnej moci. Tá môže pod tlakom

⁵⁴ Je treba podotknúť, že politici sami nemajú veľký záujem na participovaní na výkone dohľadu a regulácie bánk a to z toho dôvodu, že sa tak zbavujú zodpovednosti za nepopulárne kroky, či za dôsledky prípadného zlyhania ľudského faktoru, resp. systému. Naopak, v prípade existencie nezávislého aparátu, ten môžu spokojne kritizovať a získavať (resp. ne strácať) tak „politický kapitál“.

⁵⁵ tento koncept – zodpovednosť za regulačnú a dozorovú činnosť a za náklady tejto činnosti, je asi najväčšou slabinou nezávislosti. „Zatímco politik je za své výkony odpovědný minimálně při příštích volbách, mechanismus odpovědnosti nezávislých institucí je mnohem složitější. Nesporné je ale jediné: za chyby nezávislých dozorových institucí v případě vzniku finanční škody platí státní rozpočet. Jedinou zárukou pro činnost takových institucí je často jen samotný výběr lidí, kteří činnost provádějí. Stanovení odpovědnosti dozorových institucí je proto největší slabinou koncepcí nezávislosti.“ Havel (2004, s. 3)

⁵⁶ podrobnejšie pozri Pavlát a Kubiček (2004)

⁵⁷ pozri napr. Havel (2004)

nepridelenia dostatočných finančných prostriedkov vyžadovať od dohľadového orgánu „poslušnosť“, či klásť si určité podmienky. Pokiaľ ide o financovanie z príspevkov účastníkov trhu, to sa zdá byť na prvý pohľad vhodnejšie, no pri dôkladnejšom preskúmaní zistíme, že tomu tak nie je. A to z toho dôvodu, že stanovenie výšky príspevkov čisto dozorovým orgánom je len ťažko predstaviteľné a realizovateľné a ich výška by musela byť spolustanovovaná politickým orgánom. Výhodou by azda bolo, že by sa ich výška neprejednávala v tak vysokej frekvencii (každoročne), ako v prípade financovania zo štátneho rozpočtu.⁵⁸

Medzi ďalšie parametre radia Pavlát a Kubíček (2004) *vecnosť, transparentnosť a flexibilitu* systému regulácie.⁵⁹ Rozlišujú tiež medzi štátnymi systémami regulácie a dohľadu a systémami, kde hrá určitú rolu samospráva, resp. sasmoregulácia.

Títo autori distingvujú medzi regulačnými systémami, kde je uplatňovaný skôr *byrokratický* prístup k riešeniu otázok regulácie a dohľadu a systémami, kde je hlavný dôraz kladený na *vecnú stránku problému*. V prvom prípade ide o kladenie dôrazu na formálne právne a procedurálne otázky, ktorým sa podriadyje obsahové rozhodovanie, zatiaľčo v prípade druhom sa dozorový orgán najskôr zaoberá podstatou veci a až potom formálnymi, procedurálnymi a podobnými otázkami.

Pri *transparentnom* výkone regulácie a dohľadu vyhlási dozorová autorita svoje ciele pre dané obdobie a informuje účastníkov trhu (v niektorých prípadoch, kedy je to žiaduce aj verejnosť) o ich plnení. Transparentnosť je však do určitej miery obmedzovaná potrebou ochrany obchodného tajomstva regulovaných subjektov, či ochrany integrity jednotlivých osôb atď. Pri *netransparentnej* regulácii a dohľade naopak ide o kabinetné rozhodovanie, kedy regulačná autorita nikoho dopredu neinformuje o pripravovaných predpisoch, opatreniach, či kontrolných akciách, s nikým sa o nich neradí a o výsledkoch svojej činnosti informuje len minimálne – často len na základe povinností, ktoré má uložené zo zákona, či iného predpisu.

⁵⁸ Ak by sme poňali príspevky ako kompenzáciu za činnosť, ktorú regulačný orgán vykonáva, s najväčšou pravdepodobnosťou by tie boli regulované buď zo strany Ministerstva financií alebo antimonopolného orgánu. Konštrukcia tohto systému by sa dala nastaviť rôzne, od modelu, kde by výšku a štruktúru príspevkov stanovovalo Ministerstvo financií až ku koncepcii, kde by si príspevkovú štruktúru riadila sama regulačná autorita s možnosťou zásahu Ministerstva financií, či antimonopolného orgánu v odôvodnených prípadoch. Výška príspevkov by sa dala odvodzovať napríklad od výšky minimálnej kapitálovej primeranosti (v absolútnom vyjadrení) jednotlivých bánk. V tej je totiž obsiahnuté do určitej miery riziko poskytovaných produktov. Inou otázkou je, či sú tieto poplatky vhodné pri existencii povinných minimálnych rezerv, ktoré centrálna banka bankám súkromným buď neúročí alebo úročí sadzbou výrazne nižšou v porovnaní s tržnými sadzbami pri danom riziku. Vid' Havel (2004)

⁵⁹ opakmi týchto troch parametrov sú *byrokratickosť, netransparentnosť a rigidnosť*.

Pri hodnotení výkonu regulácie a dohľadu sa tiež porovnáva reakcia regulačnej a dozorovej autority a jej prispôsobivosť meniacim sa podmienkam. Podľa reakcie sa rozlišuje medzi *flexibilným* a *rigídny*m výkonom regulácie a dohľadu.

Kritérium demokratickosti fungovania regulátora patrí medzi ďalšie premenné pre hodnotenie systému dohľadu. Tu sa rozlišuje medzi čisto *štátnymi systémami* a *systémami zahŕňajúcimi samoreguláciu*, pri ktorej sa účastníci trhu združujú do reprezentatívnych organizácií a dobrovoľne na seba preberajú zodpovednosť za dodržiavanie predpisov platných na tomto trhu. Tieto organizácie tiež vynucujú dodržiavanie predpisov od svojich členov.⁶⁰

Za ideálny model regulácie a dohľadu je možno na základe Pavláta a Kubička (2004)⁶¹ považovať systém *autonómny (nezávislý), zahŕňajúci samoreguláciu subjektov, financovaný z prostriedkov regulovaných subjektov*⁶², *vecný, transparentný, flexibilný, relatívne nenákladný a výkonný*.

Na opačnú stranu spektra patrí (a teda za najhorší možný systém regulácie a dohľadu je možno považovať) systém *neautonómny, bez samoregulácie, financovaný plne zo štátneho rozpočtu, byrokratický, rigídny, netransparentný, nákladný a málo výkonný*.

⁶⁰ Samoregulácia tiež patrí k argumentom odporcov regulácie, ktorí tvrdia, že je v záujme subjektov pôsobiacich na trhu, aby sa dobrovoľne združovali do samosprávnych organizácií a získavali tak dôveru klientov. Samoregulácia by tak podľa nich mala nahradiť reguláciu zo strany štátu.

⁶¹ tí skúmajú systémy regulácie a dohľadu nad celým finančným, resp. kapitálovým trhom. Ja na tomto mieste uvádzam len tie charakteristiky, ktoré sú podľa mňa podstatné pre bankový trh.

⁶² tu sa ja prikláňam skôr k Havlovmu názoru, že „ideálne“ je financovanie z vlastných zdrojov dozorovej inštitúcie, vid' vyššie. (To sa však v prípade, že dozorová inštitúcia má príjem len z dohľadu rovná systému financovanému z príspevkov regulovaných subjektov).

2. Inštitucionálne ukotvenie ŠBČS ako vykonávateľa dohľadu na území SR pred rokom 1993

Pokiaľ ide o reguláciu a dohľad bánk v ČSSR, dá sa jednoducho konštatovať, že tu vôbec neexistovali.⁶³ V centrálne plánovaných ekonomikách boli banky direktívne riadené zhora, podľa centrálneho plánu a v žiadnom prípade nemali formu podnikateľských subjektov. Regulácia a dohľad vo forme, ako ich poznáme z tržných ekonomik, nemali v centrálne plánovaných systémoch miesto. Banková regulácia a dohľad prichádzajú až s reformami týchto systémov na systémy s väčšou rolou súkromného vlastníctva v bankovom sektore.

K reformám bankových systémov dochádzalo v priebehu 80. rokov 20. storočia vo väčšine vtedajších socialistických krajín. Išlo však stále o „kvázireformy“, kde sa do netrhového systému zavádzali trhové prvky. Ešte pred príchodom nežnej revolúcie prišla reforma bankového systému v socialistickom Československu.⁶⁴ Schválením zákona č. 130/1989 Zb. o Štátnej banke československej zo dňa 15. novembra 1989, spolu s prijatím zákona č. 158/1989 Zb. o bankách a sporiteľniach zo dňa 13. decembra 1989 sa tu rozhodlo o zavedení dvojstupňového bankového systému vydelením obchodno-podnikateľských funkcií z pôsobnosti centrálnej banky. Reforma nadobudla účinnosť 1.1.1990, odkedy sa o ŠBČS dá hovoriť ako o ozajstnej centrálnej banke.⁶⁵

2.1 Ústavné ukotvenie ŠBČS

S príchodom nového sociálno-ekonomického zriadenia v roku 1989 prišli aj potrebné zmeny Ústavy. Keďže na konci roku 1989 a v roku 1990 nebol čas na vytvorenie kompletného ústavného rámca, museli sa zmeny vykonávať postupne, novelizovaním pôvodnej Ústavy z roku 1960 (v znení novely ústavného zákona č. 143/1968 Zb., o československej federácii, v znení neskorších ústavných zákonov). Jednou z týchto novelizácií bol aj ústavný zákon č. 556/1990 Zb., z decembra 1990 ktorý vstúpil do platnosti k 1.1.1991 a novelizoval článok 14 Ústavy, kde bolo zakotvené postavenie a inštitucionálna štruktúra ŠBČS. Podľa tohto článku,

⁶³ Banková regulácia a dohľad sú totiž spojené výlučne len s tržnými ekonomikami - vid' Revenda (2001).

⁶⁴ reforma sa pripravovala od druhej polovice 80-tych rokov.

⁶⁵ aj keď je pravdou, že vyššie zmienený zákon o ŠBČS ešte chápal túto ako „socialistickú“ inštitúciu a jej funkcie a postavenie tak ani zďaleka neboli v súlade so štandardným poňatím centrálnej banky – bližšie pozri napr. Vencovský, F., Jindra, Z., Novotný J., Půlpán, K., Dvořák, P. a kol. (1999).

ktorý platil od roku 1968, bola ŠBČS ústrednou bankou štátu, čo sa novelou nezmenilo, no redefinoval sa základný cieľ ŠBČS na „*ustanovuje a uplatňuje jednotnú menovú politiku*“. Podstatnou zmenou, ktorú táto novela priniesla, bolo definovanie riadiaceho orgánu, ktorou sa podľa nej stala banková rada: „*Štátna banka československá je riadená bankovou radou, ktorá sa skladá z guvernéra, dvoch viceguvernérov, z ktorých jeden je občanom Českej republiky a druhý občanom Slovenskej republiky, a z rovnakého počtu zástupcov ústredí Štátnej banky československej pre Českú republiku a pre Slovenskú republiku. Ak je guvernérom občan Českej republiky, je v nasledujúcom funkčnom období guvernérom občan Slovenskej republiky a naopak.*“ Toto je zaujímavé z toho hľadiska, že v zákone č. 130/1989 Zb. bol ako riadiaci orgán ŠBČS uvedený „*predseda banky*“. Do roku 1992, kedy vstúpil do platnosti nový zákon č. 22/1992 Zb. o Štátnej banke československa tak jestvovala situácia, kedy bol zákon č. 130/1989 Zb. o ŠBČS podstatne novelizovaný, čo sa týka jej *hlavného cieľa a riadiaceho orgánu* „*len*“ ústavným zákonom.⁶⁶ Vyše roka tak panovala v rozpore s Ústavou situácia, kedy ŠBČS riadil individuálny orgán – predseda, namiesto orgánu kolektívneho – bankovej rady na čele s guvernérom.⁶⁷

2.2 Postavenie ŠBČS na základe zákona č. 130/1989 Zb. o ŠBČS

Postavenie ŠBČS ako ústrednej banky štátu vychádzalo z článku 14 Ústavy a zo zákona č. 130/1989 o ŠBČS. Podľa § 1 tohto zákona bola Štátna banka československá právnická osoba, ktorá mala v oblasti meny (a spolu s Ministerstvom financií v oblasti bankovníctva) postavenie ústredného orgánu štátnej správy (ktorý podľa kompetenčného zákona nebol vedený členom vlády). V § 2 potom nachádzame ustanovenie, že banka neručí za záväzky štátu, pokiaľ výslovne záruku neprevezme a štát ručí za banku, len ak je to výslovne stanovené zákonom, alebo pokiaľ takú záruku výslovne prevezme.⁶⁸

⁶⁶ vid' Bažantová (2005)

⁶⁷ guverner ŠBČS bol menovaný až k 21.4.1992 a banková rada následne k 26.5.1992.

⁶⁸ Dôvodová správa k zákonu toto označovala za pozitívnu zmenu z hľadiska samostatnosti centrálnej banky, no jediným rozdielom oproti predchádzajúcim úpravám ŠBČS bolo (vid' Bažantová (2005)), že tie stanovovali, že prípadnú stratu (pokiaľ nebude dostačovať rezervný fond) ŠBČS uhradí štát, kdežto v tejto novej úprave sa o prípadnej strate mlčalo.

2.2.1 Orgány banky a ich pôsobnosť

ŠBČS bola členená na Ústredie v Prahe, Hlavné ústavy v Prahe a Bratislave, pobočky a účelové organizačné zložky. Na čele ústrednej banky bol predseda ŠBČS. Zastupoval ho prvý miestopredseda. Predsedu Štátnej banky československej menoval a odvolával prezident republiky na návrh federálnej vlády. Prvého miestopredsedu a oboch miestopredsedov ŠBČS menovala a odvolávala federálna vláda na návrh predsedu ústrednej banky. Na rozdiel od predchádzajúceho inštitucionálneho rámca nebola v novom zákone zmienka o „národnej parite“⁶⁹ a potlačila sa úloha vlád národných republík pri menovaní miestopredsedov do funkcií generálnych riaditeľov Hlavných ústavov. Naopak sa zvýraznila rola predsedu ŠBČS. Dĺžka funkčného obdobia predsedu a miestopredsedov nebola v zákone špecifikovaná.

Kontrolné mechanizmy nad najvyšším orgánom ústrednej banky (jej predsedom) neboli legislatívne ukotvené a to z toho dôvodu, že išlo o zákon, ktorý vznikol za socializmu, kde to nebolo treba a kde sa mohlo do činnosti banky účelovo zasahovať a odvolávať jej vedúcich pracovníkov bez uvedenia zákonných dôvodov.⁷⁰

Čo sa týka nezávislosti centrálnej banky na vládnej moci, tejto otázke sa zákon o ŠBČS explicitne nevenoval. „*Náš nový zákon jde v této otázce ve šlépějích zákona č. 144/1970, který se této otázce vyhnul. (...) V důsledku toho se otvírá možnost řešit tuto otázku tak, jak to bude praxe vyžadovat. To se může za určitých okolností jevit jako výhoda; zůstala však nevyužita možnost založit zákonné záruky pro určitou autonomii ústřední banky. (...) Ve skutečnosti platí dnes v této otázce následující úprava. Vláda může zasahovat do věci banky tím, že schvaluje měnový plán, bankovní měnovou politiku, zásady hospodaření banky, její výroční zprávu i účetní závěrku a zásady kursové politiky. Vláda má vliv i personální tím, že navrhuje prezidentovi předsedu banky, jmenuje a odvolává prvního místopředsedu a místopředsedy banky. Fakticky je vliv vlády zajišťován i účastí předsedy banky ve vládě i v předsednictvu vlády, které mu svými usneseními ukládá úkoly (i když není členem vlády).*“⁷¹

⁶⁹ označenie pre fakt, že v popredných funkciách ŠBČS mali byť zastúpení rovnako českí a slovenskí reprezentanti.

⁷⁰ bližšie pozri Bažantová (2005)

⁷¹ Jindra (1990)

2.2.2 Bankový dohľad

Čo sa týka bankového dohľadu, ten bol v novej legislatíve upravený (z dôvodu prípravy zákona za čias socializmu) len okrajovo a bol od štandardného chápania bankového dohľadu veľmi vzdialený. ŠBČS podľa tohto zákona (§ 17, odst. 1) vykonávala dohľad nad dodržiavaním:

- všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných Štátnou bankou československou, ako aj v prípadoch, keď k tomu bola všeobecne záväznými právnymi predpismi zmocnená;
- záväzných výstupov menového plánu;
- podmienok stanovených vydanými povoleniami.

Banky a sporiteľne podliehali okrem dohľadu zo strany ŠBČS aj štátnemu dozoru. Nad bankami vykonávalo dohľad federálne ministerstvo financií a nad sporiteľňami príslušné republikové ministerstvo financií, cien a miezd. Štátny dozor zahŕňal podľa zákona č. 158/1989 Zb.:

- kontrolu hospodárenia bánk a sporiteľní z hľadiska zabezpečenia plnenia ich záväzkov a z hľadiska dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov upravujúcich ich hospodárenie;
- dozor nad tým, či banky a sporiteľne vykonávajú svoju činnosť v súlade s povolením;
- právo požadovať predkladanie účtovných uzávierok a iných dokladov o činnosti;
- právo zúčastňovať sa jednaní riadiacich orgánov bánk a sporiteľní

a mal tak bližšie k súčasnému poňatiu bankového dozoru, ako bankový dohľad vykonávaný ŠBČS v tom období.

Bankový dohľad ani štátny dozor sa nezaoberali jednotlivými vkladmi fyzických osôb, ani pôžičkami poskytnutými fyzickým osobám. Štátna banka československá a príslušné ministerstvá disponovali oprávnením požadovať odstránenie zistených nedostatkov a v prípade, že sa tak v určenej lehote nestalo, mohli vinníkovi pozastaviť alebo odňať bankovú licenciu.

Bankový dohľad ako samostatné oddelenie Štátnej banky československej vznikol až 1. júla 1991. Povolenie k založeniu banky alebo sporiteľne a k zmenám v ich postavení

a pôsobnosti udeľovala ŠBČS po dohode s federálnym (banky) a s republikovým (sporiteľne) Ministerstvom financií.⁷² Povoľenie k vykonávaniu niektorých bankových činností udeľovala Štátna banka československá v správnom konaní sama a v niektorých prípadoch znovu po dohode s Ministerstvom financií (viď § 5 a § 14 zákona č. 158/1989).

Zákon č. 130/1989 o ŠBČS upravoval postavenie ústrednej banky v súvislosti s plánovanou prestavbou hospodárskeho mechanizmu, ktorej cieľom malo byť posilnenie úlohy peňazí v ekonomike. Tento zákon sa spolu so zákonom o bankách a sporiteľniach mal stať základom bankovej reformy, ktorej cieľom malo byť vytvorenie dvojstupňového bankového systému v socialistickom štátnom zriadení. Aj keď obidva zákony boli schválené v dobe centrálného plánovania a direktívneho riadenia hospodárstva, k ich naplňovaniu došlo v úplne nových, neočakávaných spoločensko-politických podmienkach. Aj napriek tomu však tieto legislatívne akty vytvárali v počiatočnom období inštitucionálny rámec pre vznik dvojstupňového bankového systému a pre výkon nového typu menovej politiky. Niektoré ustanovenia zákona o ŠBČS je možno pokladať za progresívne na dobu, v ktorej vznikali, no je jasné, že zákon by vyzeral úplne odlišne, keby bol pripravovaný po nežnej revolúcii.⁷³

2.3 Nové zakotvenie Štátnej banky československej z roku 1992

Hlavne kvôli tomu, že zákon o bankách a sporiteľniach spolu so zákonom o ŠBČS boli schválené ešte za socializmu – z čoho vyplývali ich nedostatky a ich neschopnosť pokryť novovzniknuté javy, pociťovala sa všeobecná potreba ich zmeny.

Zákon č. 130/1989 Zb. bol nahradený novým zákonom o ŠBČS na konci roka 1991⁷⁴, ktorý vznikol podľa vzoru zákona o nemeckej Bundesbanke⁷⁵ a platil až do zániku spoločnej Československej republiky. Prakticky však platil aj neskôr, pretože z neho vychádzali zákony o

⁷² zákon v tom čase rozlišoval medzi bankami a sporiteľňami.

⁷³ inou otázkou je, či by na jeho prípravu bol dostatok času.

⁷⁴ išlo konkrétne o zákon č. 22/1992, ktorý bol prijatý 20. decembra 1991 a do platnosti vstúpil 1. februára 1992. V ten istý deň bol schválený aj zákon č. 21/1992 Zb. o bankách a jeho účinnosť bola stanovená taktiež na 1. február 1992.

⁷⁵ toto tvrdenie je založené na oficiálnej dôvodovej správe k návrhu zákona, dostupnej na: http://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t1024_02.htm. Avšak podľa Bažantovej (2005) sa síce tvorcovia zákona inšpirovali v niektorých inštitúciách zákona o nemeckej centrálnej banke, no celková filozofia vtedajšieho zákona o Bundesbanke prevzatá nebola. „*Nebyla převzata vyváženost nezávislosti a odpovědnosti, vyvažování širokých oprávnění banky demokratickou kontrolou a zakotvenost provázanosti koncepce měnové politiky banky s všeobecnou hospodářskou politikou vlády.*“ (Bažantová (2005, s. 118))

centrálních bankách v České republice, aj na Slovensku (zákon o ČNB, 6/1993 Sb. a zákon o NBS, č. 566/1992 Zb.), ktoré oproti nemu obsahovali len menšie zmeny. Zákon č. 22/1992 Zb. o ŠBČS bol pripravovaný Štátnou bankou československou, po konzultáciách s vládou (Ministerstvom financií) a reprezentantmi Svetovej banky, Medzinárodného menového fondu a BIS. Oficiálnym predkladateľom zákona však bolo federálne Ministerstvo financií, resp. vláda Českej a Slovenskej Federatívnej republiky, pretože centrálna banka nemala právo zákonodarnej iniciatívy. Podľa § 1 zákona č. 22/1992 Zb. o ŠBČS bola ŠBČS samostatná⁷⁶ právnická osoba pôsobiaca ako federálny ústredný orgán s výhradným emisným právom vydávať bankovky a mince, ktorá sa nezapisovala do obchodného registra, so sídlom v Prahe. Hlavným cieľom činnosti banky bolo podľa § 2 spomínaného zákona „zabezpečenie stability československej meny“.

2.3.1 Orgány banky a ich pôsobnosť

Podstatnou zmenou, ktorú priniesol nový zákon o ŠBČS, bolo zavedenie kolektívneho orgánu – bankovej rady, do čela banky. Po vzore prvorepublikovej Národnej banky Československej sa namiesto označenia „predseda“ a „miestopredseda“ znovu zaviedlo označenie „guvernér“ a „viceguvernér“. Taktiež tento zákon predstavoval návrat k federalistickému poňatiu bankovej rady (oproti predchádzajúcemu zákonu, ktorý sa o „národnej parite“ nezmiňoval). Banková rada pozostávala zo siedmich členov s funkčným obdobím 6 rokov, čo je taktiež zmena oproti predchádzajúcemu zákonu, ktorý funkčné obdobie vrcholných predstaviteľov banky nijak neobmedzoval. Na jej čele stál guvernér, ktorého menoval československý prezident na základe návrhu federálnej vlády. Ďalších šesť členov bankovej rady navrhoval guvernér a schvaľoval ich prezident po prerokovaní s federálnou českou a slovenskou vládou (každá z týchto troch vlád rokovala s prezidentom o dvoch členoch). „Národná parita“ mala byť zabezpečená tým, že jeden z viceguvernérov musel byť občanom Českej a druhý Slovenskej republiky a faktom, že ďalší štyria členovia bankovej rady - viceguvernér poverený vedením českého Ústredia ŠBČS a jeho zástupca, spolu s viceguvernérom povereným vedením slovenského Ústredia ŠBČS a jeho zástupcom, boli

⁷⁶ samostatná v tom zmysle, že náklady na svoju činnosť hradila zo svojich výnosov a v majetkoprávných vzťahoch pri nakladaní s vlastným majetkom mala postavenie podnikateľa.

menovaní po prerokovaní s vládou príslušnej republiky. Takisto, podľa čl. 14 odst. 2 Ústavy platilo, že ak je guvernérom občan Českej republiky, je v nasledujúcom funkčnom období guvernérom občan Slovenskej republiky a naopak. Čo sa teda menovania členov bankovej rady týka, dá sa konštatovať, že bola zvolená vhodná varianta z hľadiska vyvážení jednak medzi zložkami výkonnej moci a jednak bola uplatnená aj vyváženosť národná.

V zákone neboli bližšie určené kvalifikačné a profesné požiadavky na členov bankovej rady a ani nebol zavedený princíp odborovej rôznorodosti členov bankovej rady, aký bol predtým uplatňovaný v medzivojnovom Československu.⁷⁷

Nezávislosť členov bankovej rady bola zabezpečená jednak spôsobom ich menovania, dĺžkou funkčného obdobia a v neposlednom rade aj nemožnosťou odvolania mimo zákonom stanovených príčin. Tie boli podľa § 6, odst. 7 nasledovné: len pokiaľ bol právoplatne odsúdený za trestný čin, alebo podľa rozhodnutia bankovej rady stratil schopnosť vykonávať svoju funkciu, alebo na vlastnú žiadosť odovzdanú bankovej rade. Odvolaný mohol byť takisto v prípade, ak sa ujal výkonu funkcie poslanca zákonodárnych zborov alebo členstva vo vláдах, riadiacich, dozorných a kontrolných orgánoch iných bánk, či obchodných spoločností. Tu teda vidíme zjavné posilnenie personálnej nezávislosti členov bankovej rady, oproti predchádzajúcej zákonnej úprave.

2.3.2 Vzťah k štátu a výkonnej moci

Vo vzťahu k štátu a štátnej exekutive bola v § 14 zakotvená nezávislosť⁷⁸ ŠBČS od pokynov zo strany vlády ČSFR, vlády Českej republiky a vlády Slovenskej republiky pri

⁷⁷ vid' Bažantová (2005). Tento princíp nebol zavedený ani neskôr v ďalších zákonných úpravách NBS. Vzhľadom k tomu, že centrálna banka v ČSFR, ako aj v SR (ale aj ČR) plnila a plní úlohu vykonávateľa bankovej regulácie a dohľadu, bola by takáto (zákonom stanovená) rôznorodosť (tým mám na mysli napr. účasť právnikov v bankovej rade) podľa môjho názoru vhodná. V bankovej rade NBS napríklad v súčasnosti žiadny jej člen nemá právne vzdelanie, to platí aj o ČNB.

⁷⁸ Vo všeobecnosti sa rozlišujú štyri typy nezávislosti centrálnej banky (CB), a to: *personálna nezávislosť CB* - do akej miery sú obmedzené politické tlaky pri menovaní a odvolávaní členov bankovej rady; *inštitucionálna nezávislosť CB* - zákaz bankovej rade prijímať alebo vyžadovať pokyny od prezidenta, vlády, parlamentu, či iných subjektov pri plnení svojich stanovených cieľov; *funkčná nezávislosť CB* - jej jadrom je nezávislosť CB pri formulovaní inflačných cieľov a zodpovedajúcich nástrojov určených k ich dosiahnutiu; *finančná nezávislosť CB* - spočíva v obmedzení, prípadne v zákaze priameho financovania verejného sektora a ním riadených subjektov. (pozri napr. www.cnb.cz) Takisto sa finančnou nezávislosťou CB rozumie aj obmedzenie možnosti tretích strán priamo alebo nepriamo uplatňovať svoj vplyv nielen na funkcie CB, ale aj na jej schopnosť (chápanú prevádzkovo, v zmysle pracovných síl a finančne, v zmysle dostatku finančných zdrojov) plniť si svoj mandát (pozri napr. ECB (2006a)).

zabezpečovaní svojho hlavného cieľa – menovej stability. Okrem vzťahu nezávislosti na pokynoch od vlád bola ŠBČS takisto s vládami vo vzťahu konzultačnom – člen federálnej a republikovej vlády sa mohol zúčastniť na rokovaní bankovej rady s poradným hlasom, ŠBČS musela v prípade, že sa to dotýkalo jej pôsobnosti zaujať stanovisko k materiálom idúcim na prejednanie vládami. ŠBČS tiež plnila poradnú funkciu k vládam v menovopolitických záležitostiach, guvernér bol oprávnený zúčastňovať sa schôdzi federálnej vlády a viceguvernéri, ktorí boli poverení riadením republikových ústredí sa mohli zúčastňovať schôdzi vlád príslušných republík. Centrálna banka tiež mohla predkladať federálnej vláde návrhy zákonných úprav v oblasti meny a peňažného obehu a v spolupráci s federálnym Ministerstvom financií návrhy zákonných úprav v oblasti devízového hospodárstva a bankovníctva.

Na základe rozhodnutia bankovej rady bola ŠBČS oprávnená poskytnúť úver ČSFR a národným republikám. Šlo však len o možnosť (nie povinnosť) poskytnutia krátkodobého úveru na krytie výkyvov v hospodárení štátnych rozpočtov v priebehu roka, a to odkupom štátnych pokladničných poukážok so splatnosťou do 3-och mesiacov od ich nákupu. Celkový stav týchto úverov nesmel prekročiť 5 % príjmu daného rozpočtu v poslednom roku. ŠBČS bola teda v tejto úprave aj finančne nezávislá.

Ďalším rozdielom oproti predchádzajúcej zákonnej úprave bol kontrolný mechanizmus a informačná povinnosť ústrednej banky. Supervíznym mechanizmom centrálnej banky mala byť kontrola zo strany verejnosti.⁷⁹ Banka mala informačnú povinnosť voči verejnosti – najmenej trikrát ročne informovať o menovom vývoji (§ 3, odst. 2). Podľa § 3 zákona o ŠBČS bola centrálna banka povinná podávať Federálnemu zhromaždeniu ČSFR minimálne dvakrát ročne správu o menovom vývoji a súčasne o ňom informovať Českú národnú radu a Slovenskú národnú radu. Rozhodovanie bankovej rady nebolo kontrolne ošetrené, čo je ďalšia z vecí, v ktorej sa zákonodarcovia neinšpirovali zákonom o Bundesbanke. V Nemecku totiž v tom čase

⁷⁹ Je však otázkou, či takto definovaný kontrolný mechanizmus môžeme považovať za dostatočný a či nemal byť zvolený inak, najmä v prípade kontroly prevádzkového hospodárenia centrálnej banky. (Čo sa týka kontroly rozhodnutí centrálnej banky, tu podľa môjho názoru (najmä odborná) verejnosť ako kontrolór musí stačiť, aby sa predišlo zásahom do jej funkčnej nezávislosti). Totiž štát ako zriaďovateľ a faktický vlastník centrálnej banky by mal mať právo vykonávať kontrolu hospodárenia banky. Ako možnosť sa tu naskytá napríklad kontrola Najvyšším kontrolným úradom. V praxi kontroloval jej hospodárenie (účtovnú závierku) len audítor, ktorého určovala banková rada. Federálne zhromaždenie potom schvalovalo ročnú správu o hospodárení ŠBČS a mohlo túto vrátiť na doplnenie, no nemalo žiadne sankčné právomoci.

platilo, že v prípade nesúhlasu vlády s rozhodnutím bankovej rady sa toto mohlo až na štrnásť dní pozastaviť.⁸⁰

Hospodárenie centrálnej banky

Zákonne nebola upravená ani možnosť štátu, ako vlastníka, či zakladateľa centrálnej banky kontrolovať hospodárenie banky. ŠBČS hospodárila podľa rozpočtu, ktorý zostavovala banková rada. Z výnosov hradila centrálna banka svoje náklady a v prípade, že dosiahla zisk, mala ho podľa § 51 zákona o ŠBČS odvádzať do štátneho rozpočtu federácie (po doplnení rezervného a ďalších fondov). V opačnom prípade (ak centrálna banka hospodárila so stratou, na ktorej vyrovnanie nestačil ani všeobecný rezervný fond) zákon nestanovoval nič. Jedným z nedostatkov spomínaného zákona⁸¹ bolo tiež, že neurčoval výšku základného kapitálu, resp. štatutárneho fondu a všeobecného rezervného fondu, čo znamenalo, že tie mohli byť podľa potreby stanovované bankovou radou, ktorej táto právomoc plynula z § 5 tohto zákona.

2.3.3 Bankový dohľad

Z hľadiska bankového dohľadu došlo k rozšíreniu oprávnení ŠBČS. Centrálna banka podľa § 48 až 50 zákona vykonávala bankový dohľad ako celok, o rozklade proti pokute rozhodovala banková rada a pokuta bola príjmom republikového rozpočtu podľa sídla, či bydliska osoby, ktorej bola uložená. Bankový dohľad sa okrem bánk týkal aj osôb, ktoré disponovali oprávnením k podobným činnostiam, napr. zmenárenské služby na základe živnosti, či obchodovanie podľa devízového zákona, či osobám, ktoré vykonávali takéto činnosti neoprávnené (bez povolenia). K významnej zmene v oblasti bankového dohľadu došlo tiež v zákone o bankách (č. 21/1992), kde sa vypustilo konštatovanie o štátnom dozore nad bankami⁸² a ustanovenie, ktoré hovorilo, že bankový dohľad sa netýka vkladov fyzických osôb.

⁸⁰ vid' Bažantová (2000), resp. § 12 zákona o Nemeckej spolkovej banke zo dňa 26.7.1957, v znení neskorších predpisov.

⁸¹ vid' Bažantová (2005, s. 123)

⁸² Spolupráca s Ministerstvom financií však bola pri niektorých činnostiach stále potrebná, napr. udeľovanie bankovej licencie, či zavedenie nútenej správy. Ministerstvo financií vykonávalo tiež dozor nad nebankovými subjektami kapitálového trhu.

Ako som už spomínal vyššie, v predchádzajúcej zákonnej úprave banky a sporiteľne podliehali aj štátnemu dozoru, ktorý zahŕňal dozor nad tým, či banky vykonávajú svoju činnosť v súlade s povolením, čo bola vo vzťahu k ŠBČS duplicitná činnosť a kríženie kompetencií. Novou zákonnou úpravou sa toto kríženie kompetencií medzi ŠBČS a MF SR odstránilo, no v prípade SR bolo novým zákonom o NBS od 1.1.1993 znovu zavedené.

Zaradenie bankovej regulácie a dohľadu do pôsobnosti centrálnej banky v ČSFR a neskôr aj v SR (a ČR) bola jednou z vecí, ktorými sa zákonodárcovia neinšpirovali zo zákona o Bundesbanke - v Nemecku bol (a je) bankový dohľad od centrálnej banky oddelený. Za jednu z najvýraznejších nevýhod zaradenia bankového dohľadu pod pôsobnosť centrálnej banky je možno považovať fakt, že neúspech pri výkone bankového dohľadu môže mať negatívny vplyv na kredibilitu centrálnej banky ako celku a viesť k oslabeniu jej schopnosti ukotviť inflačné očakávania.⁸³

Zákon č. 22/1992 Zb., o ŠBČS prisúdil československej ústrednej banke postavenie a funkcie štandardných centrálnych bánk. Pri jeho koncipovaní bol vzaný do úvahy ako zákon o nemeckej Bundesbanke, tak návrh zákona o Európskom systéme centrálnych bánk a Európskej centrálnej banke. Štátna banka československá bola v tomto zákone definovaná ako ústredná banka Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, ako právnická osoba pôsobiaca ako ústredný orgán, ktorý môže vydávať právne predpisy a opatrenia. Pre splnenie jej zákonom stanoveného cieľa bol Štátnej banke československej prisúdený vysoký stupeň nezávislosti na federálnych a republikových vládach, ktorý významným spôsobom zmenil jej postavenie oproti predchádzajúcej zákonnej úprave. Nezávislému postaveniu centrálnej banky zodpovedala aj právna úprava jej hospodárenia, predovšetkým jej nezainteresovanie na zisku. Je možno konštatovať, že z ekonomického hľadiska dostala ŠBČS pre plnenie svojho cieľa v novom zákone možnosti, aké boli v tom čase obvyklé pre národné banky vo vyspelých tržných krajinách. V niektorých ohľadoch bol dokonca zákon ešte pokrokovejší, ako vtedajšie legislatívne úpravy krajín Európskeho spoločenstva a to z toho dôvodu, že vychádzal z ustanovení návrhu zákona o Európskej centrálnej banke. Na druhej strane ale zákon počítal s nižšou vyspelosťou československého bankovníctva (aj napriek tomu, že počítal predovšetkým s

⁸³ pre podrobnejšiu diskusiu o umiestnení bankového dohľadu (resp. dohľadu nad finančným trhom) pod pôsobnosť centrálnej banky viď I. (resp. 5.) kapitola.

využitím tržných menových nástrojov, pripúšťal možnosť uplatnenia priamych nástrojov v prípade potreby).

Už v priebehu roku 1992 však bolo pripravované rozdelenie Československa na dva samostatné štáty a v tejto súvislosti aj delenie ŠBČS. Federálne zhromaždenie prijalo dňa 8. októbra novelu štátneho zákona o Českej a Slovenskej federatívnej republike, ktorá umožnila obom republikám založiť si centrálnu banku. Po rozdelení Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky vznikli ako nástupnícke centrálné banky Štátnej banky Československej Česká národní banka (v ČR) a Národná banka Slovenska (v SR). ŠBČS definitívne zanikla k 31. decembru 1992.

3. Vývoj postavenia NBS ako vykonávateľa bankovej regulácie a dohľadu v SR od roku 1993

3.1 Vznik NBS a jej základné funkcie

Vznik Slovenskej republiky, ktorý sa datuje k 1. januáru 1993, bol logicky a nevyhnutne nasledovaný vznikom centrálnej banky k nemu príslušnej - Národnej banky Slovenska. Národná banka Slovenska (NBS) začala 8. februára 1993, kedy došlo k rozdeleniu česko-slovenskej menovej únie, uskutočňovať plne nezávislú menovú politiku.

Národná banka Slovenska od svojho vzniku v roku 1993 vykonáva všetky základné funkcie centrálnej banky, a to:

- Funkciu emisnej banky.
- Funkciu banky bánk - banka pre komerčné banky a pobočky zahraničných bánk.
- Funkciu banky pre štát a spravovanie menových a devízových rezerv.

Okrem týchto funkcií NBS vykonáva dohľad v týchto oblastiach:

- Od roku 1993 výkon devízovej kontroly a dohľadu v oblasti bankovníctva (bankový dohľad) *na individuálnom základe*.
- Od roku 1996 dohľad nad Fondom ochrany vkladov.
- Od roku 2002 výkon bankového dohľadu *na konsolidovanom základe*.
- Od roku 2003 dohľad nad platobným stykom a platobnými systémami.
- A konečne od 1.1.2006 vykonáva integrovaný dohľad nad finančným trhom.

V ďalšej časti tejto kapitoly najskôr popíšem zákonné ukotvenie NBS na počiatku jej pôsobenia, potom prejdem k analýze jej súčasného postavenia a nakoniec sa budem zaoberať novelami legislatívneho ukotvenia NBS, legislatívnymi kompetenciami NBS a zhodnotením NBS ako vykonávateľa regulácie a dohľadu nad bankami na základe ideálneho modelu regulátora načrtnutého v prvej kapitole.

3.2 Legislatívne ukotvenie NBS v zákone z roku 1992

3.2.1 Postavenie a pôsobnosť banky

Zákon č. 566/1992 Zb. z 18. novembra 1992 o Národnej banke Slovenska vytváral právne predpoklady pre činnosť Národnej banky Slovenska ako štandardnej banky, inštitúcie, ktorá je relatívne nezávislá od výkonnej moci štátu. Základ pre vytvorenie NBS bol majetok, práva a povinnosti prevzaté od SBČS, ktorá bola v súvislosti s rozdelením republiky zrušená. V tomto ohľade banka prevzala aj záväzky vo vzťahu k medzinárodným menovým inštitúciám a bankám.⁸⁴

V tomto zákone bola NBS ešte charakterizovaná iba ako emisná banka (v súlade s vtedy platnou Ústavou), ktorá je síce právnickou osobou, ale do obchodného registra sa nezapisuje, pri nakladaní s vlastným majetkom má však postavenie podnikateľa. Mala oprávnenie vydávať všeobecne záväzné právne predpisy na úrovni vyhlášok ministerstiev a iných orgánov štátnej správy ako sekundárne právne normy (porovnaj znenie § 1 ods. 3 citovaného zákona: „*Pri vydávaní všeobecne záväzných právnych predpisov ... má Národná banka Slovenska postavenie ako ministerstvá a iné orgány štátnej správy...*“). Tým banke zostala aj pôsobnosť správneho úradu po vzore zaniknutej ŠBČS. Opatrenia sa vyhlasovali v Zbierke zákonov, ale rozhodnutia nie. Rozhodnutiami bola vydávaná licencia na bankovú činnosť.

Hlavnou úlohou NBS bolo zabezpečenie menovej stability. K jej napĺňaniu banka určovala menovú politiku, vydávala bankovky a mince, riadila peňažný obeh, koordinovala platobný styk a zúčtovanie bánk a starala sa o ich plynulosť a hospodárnosť, vykonávala dozor nad vykonávaním bankových činností a starala sa o fungovanie a rozvoj bankového systému a vykonávala aj ďalšie činnosti.

3.2.2 Orgány banky a ich pôsobnosť

Orgánmi banky boli pôvodne banková rada a direktorium NBS. Direktorium tu bolo novotou oproti orgánom ŠBČS.⁸⁵ Správa k zákonu k tomu uvádza podobnosť štruktúry orgánov s priemyselne vyspelými štátmi. Inšpirácia Ústrednou bankou SRN bola zjavná.

⁸⁴ Dôvodová správa k návrhu zákona č. 566/1992 Zb.

⁸⁵ ČNB ako ďalšia nástupnícka centrálna banka ŠBČS direktorium nezaviedla.

Banková rada

Banková rada bola najvyšším riadiacim orgánom NBS, určovala stratégiu, ciele a nástroje menovej politiky. Ďalšie oprávnenia stanovuje § 6 citovaného zákona.

Štruktúra bankovej rady bola nasledovná: skladala sa z ôsmich členov, a to z guvernéra (zastupujúceho banku navonok), dvoch viceguvernérov, dvoch vrchných riaditeľov a troch ďalších členov. Prezident republiky menoval na 6 rokov a odvolával po schválení Národnej rady SR na návrh vlády guvernéra a viceguvernérov banky s cieľom zabezpečiť personálnu nezávislosť vedenia banky. Pri menovaní na 4 roky a odvolávaní výkonných riaditeľov a ostatných členov už prezident republiky nemal žiadne právomoci, tie mala vláda a prihliadala pri nich k návrhu guvernéra banky.

Členstvo v bankovej rade malo niekoľko základných charakteristík:

- bolo obmedzené najviac na dve funkčné obdobia po sebe⁸⁶,
- bolo nezlučiteľné s funkciou poslanca NR SR, členstvom vo vláde, v riadiacich, dozorných a kontrolných orgánoch iných bánk, obchodných spoločností a ostatných podnikateľských subjektov⁸⁷,
- zanikalo
 - vzdaním sa funkcie na vlastnú žiadosť,
 - odvolaním z funkcie v prípade odsúdenia za trestný čin, stratou schopnosti vykonávať funkciu alebo ak došlo k inkompatibilite.

Pravidlá rokovania a podrobnosti uznášania schopnosti bankovej rady sú uvedené v § 8 citovaného zákona. Zákon umožňoval pružnosť rokovania a hlasovania vzájomnou zastupiteľnosťou členov na základe písomného poverenia.⁸⁸

⁸⁶ toto je novota oproti predchádzajúcemu zákonnému ukotveniu ŠBČS, ktoré v prípade jej bankovej rady neobmedzovalo počet funkčných období a je ho možno hodnotiť pozitívne z toho pohľadu, že zabezpečuje aspoň obmedzenú rotáciu členov bankovej rady a je určitou kompenzáciou za to, že členovia bankovej rady sa za výkon svojej funkcie nikomu nezodpovedajú. Treba podotknúť, že takéto obmedzenie je vo svete bežné, v súčasnosti napr. ECB (1 funkčné obdobie), ČNB (2 obdobia), NBP (2 obdobia)...

⁸⁷ tzv. inkompatibilita

⁸⁸ Dôvodová správa k návrhu zákona č. 566/1992 Zb.

Zákonodarcovia sa podľa dôvodovej správy k návrhu zákona pri tvorbe direktória nechali inšpirovať Bundesbankou a jej výkonným orgánom.

Úlohy direktória podľa § 10 zákona boli nasledovné:

- výkon rozhodnutí bankovej rady,
- príprava zasadání bankovej rady,
- výkon rozhodnutí bankovej rady a správa NBS,
- zabezpečovanie výkonu
 - obchodov so Slovenskou republikou a s bankami,
 - schválenej menovej politiky,
 - dozoru nad hospodárením s devízovými hodnotami,
 - emisie cenných papierov vydaných NBS,
 - operácií s cennými papiermi,
 - metodického riadenia bankového dozoru.

Organizačná štruktúra direktória bola nasledovná: viceguvernér (poverený guvernérom), ktorý direktórium riadi a vrchní riaditelia NBS.⁸⁹

3.2.3 Vzťah k štátu a výkonnej moci

NBS mala zákonom stanovenú povinnosť (obdobne ako centrálna banka v SRN) podporovať hospodársku politiku vlády (§ 12 ods. 1). Centrálna banka realizovala stratégiu peňažnej politiky nezávisle na pokynoch vlády (§ 12 ods. 2). Vo vzťahu k vláde išlo predovšetkým o zosúladenie peňažnej politiky so širšie chápanou hospodárskou politikou, koordinačnú, konzultatívno-poradenskú činnosť (§ 13 ods. 1). NBS zaujímala stanoviská k materiálom vlády, ktoré sa týkali pôsobnosti ústrednej banky (§ 13 ods. 2). Z tohto dôvodu zákon umožňoval účasť člena vlády na rokovaní bankovej rady a guvernéra banky resp. ním

⁸⁹ Direktórium NBS zaniklo až na začiatku roka 2007, kedy sa zmenila organizačná štruktúra NBS. Úseky ústredia NBS (okrem ústredia NBS má NBS v SR aj 9 expozitúr) riadili do začiatku roka 2007 vrchní riaditelia (s výnimkou úseku dohľadu nad finančným trhom, ktorý riadil od začiatku roka 2006 viceguvernér – viď 4. kapitola), ich právomoci však prešli od februára 2007 na členov bankovej rady, s čím zaniklo aj Direktórium NBS. Schému organizačnej štruktúry NBS zobrazuje príloha č. 1.

povereného zástupcu na rokovani vlády (§ 12 ods. 3, § 13 ods. 3), podobne ako tomu bolo už v prípade ŠBČS.

Národná banka predkladala vláde návrhy zákonov v oblasti meny a peňažného obehu a v súčinnosti s ministerstvom financií aj v oblasti devízového hospodárstva a bankovníctva (§ 30).

Čo sa týka informačnej povinnosti, banka jednak informovala o menovom vývoji Národnú radu Slovenska raz za pol roka a jednak zverejňovala informáciu o menovom vývoji aj širokej verejnosti a to raz za tri mesiace.

Banka ďalej zverejňovala výročnú správu, ktorá musela byť schválená Národnou radou SR. Navyiac, pre verejnosť dekadne poskytovala tlačený výkaz o svojej finančnej pozícii, bilancie a vybrané agregované veličiny.⁹⁰ Zverejňovala taktiež v dennej tlači úrokové sadzby.

Obchody banky so Slovenskou republikou

NBS viedla podľa § 25 citovaného zákona príjmové a výdavkové účty štátneho rozpočtu, štátnych finančných aktív a pasív a štátnych fondov. Národná banka mohla poskytnúť Slovenskej republike krátkodobý úver spôsobom nákupu štátnych pokladničných poukážok splatných do troch mesiacov od ich nákupu. Banka sa ďalej starala o predaj štátnych dlhopisov a po dohode s ministerstvom mohla vykonávať aj činnosti spojené so správou, splácaním a prevodmi štátnych dlhopisov. Inak mohla po dohode s ministerstvom a za odplatu vykonávať aj ďalšie činnosti.

Hospodárenie banky

Národná banka hospodárila podľa vlastného rozpočtu schváleného bankovou radou. Banka nebola ziskovou organizáciou, výnosy používala na úhradu nákladov na svoju činnosť, dopĺňanie rezervného fondu a ďalších fondov. Zostávajúci zisk odvádzala do štátneho rozpočtu. O prípadnej strate NBS zákon nehovoril nič, podobne ako zákon o ŠBČS, ktorým sa inšpiroval.⁹¹

⁹⁰ Dôvodová správa k návrhu zákona č. 566/1992 Zb.

⁹¹ takisto o strate mlčal aj zákon o ČNB z roku 1993

Za ďalší nedostatok zákona je možno považovať absenciu určenia základného kapitálu banky, všeobecného rezervného fondu a stanovenia konkrétnych druhov ďalších fondov z čoho vyplýva nemožnosť konkrétne stanoviť pravidlá pre rozdeľovanie zisku banky; stanovenie ich druhu, výšky a použitia bolo oprávnením bankovej rady podľa § 6 ods. 1 písm. d). Týmto nedostatkom trpel aj zákon o ČNB vtedy platný v Českej republike. Oba zákony tento nedostatok prevzali z posledného zákona o ŠBČS. Tu je opäť možné poukázať na rozdiel oproti vtedy platnému zákonu o Bundesbanke, ktorým sa pri tvorbe zákona legislatívci v Československu, SR a ČR (ne)inšpirovali. Zákon o Bundesbanke totiž presne stanovoval koľko percent zo zisku sa má odvieť do akého fondu, koľko percent zostane jednotlivým zemiám a koľko federálnemu rozpočtu.⁹² Takisto je v súčasnosti rozdeľovanie zisku (a straty) upravené aj Štatúte ESCB a ECB (čl. 33).

Kontrolou NBS sa sprostredkovane zaoberal Najvyšší kontrolný úrad, keď menoval dvoch audítorov, ktorí overovali účtovnú závierku Národnej banky Slovenska. Tu môžeme poukázať na rozdiel v porovnaní s vtedajšou úpravou ČR, kde Najvyšší kontrolný úrad nijako neoveroval hospodárenie ČNB a teda štát nijako nevykonával kontrolu nad hospodárením centrálnej banky. V SR teda došlo k miernemu posilneniu kontroly štátu ako „vlastníka“ centrálnej banky nad jej hospodárením (v predchádzajúcej nemal štát žiadnu právomoc pri výbere audítora).

3.2.4 Bankové menové nástroje a oprávnenia

Nástroje menovej regulácie

Národná banka určovala ciele a nástroje peňažnej politiky. Regulovala úverovo-peňažnú sféru pomocou požiadaviek na minimálne rezervy, diskontnú sadzbu a operáciami na voľnom trhu. Nástroje menovej regulácie Národnej banky Slovenska boli funkčne nezávislé a boli zakotvené citovaným zákonom v §§ 18-21:

- úrokové sadzby, rámce, splatnosti a ďalšie podmienky obchodov, ktoré vykonáva NBS,
- minimálne úrokové sadzby z vkladov prijímaných bankami a maximálne úrokové sadzby z úverov nimi poskytovaných (úverový rámec),

⁹² bližšie pozri § 22 zákona o Nemeckej spolkovej banke z 26.7.1957 v znení vyhlásenom 22.10.1992

- pravidlá likvidity, kapitálového vybavenia a ďalšie pravidlá obozretného podnikania bánk,
- minimálne rezervy pre banky. Zákon neurčoval techniku určenia minimálnych rezerv. Tieto sa mohli určiť v pomere k celkovým vkladom alebo záväzkom jednotne alebo diferencovane podľa skupín vkladov alebo záväzkov.

Obchody s bankami

Národná banka Slovenska pri výkone funkcie „banky bánk“ viedla účty bánk a prijímala ich vklady, mohla od bánk nakupovať a predávať im zmenky splatné do 6-ich mesiacov, štátne dlhopisy alebo iné cenné papiere so štátnou zárukou splatné do jedného roka, mohla bankám poskytnúť úver najviac na 6 mesiacov zabezpečený cennými papiermi (tzv. lombardný úver), mimoriadne mohla banke poskytnúť krátkodobý úver do troch mesiacov.

Banka mala rozsiahle právomoci aj v *devízovom hospodárstve* – vid' siedma časť príslušného zákona.

3.2.5 Bankový dohľad

V zákone bol dohľad nad bankami rozdelený medzi dve inštitúcie: NBS a Ministerstvo financií. Kontrola vykonávaná Národnou bankou bola označovaná ako bankový dohľad a kontrola vykonávaná Ministerstvom financií sa nazývala štátny dozor.

NBS vykonávala dohľad nad činnosťou bánk a nad bezpečným fungovaním bankového systému a nad činnosťou iných osôb než bánk. Tento dohľad zahŕňal:

- posudzovanie rozhodnutí o žiadostiach o udelenie povolenia pôsobiť ako banka,
- dozor nad dodržiavaním podmienok ustanovených v povolení,
- kontrolu dodržiavania opatrení vydaných NBS a
- ukladanie opatrení.

Ak Národná banka zistila nedostatky mala dve možnosti. Buď uložila osobe opatrenie smerujúce k náprave (napríklad mohla nariadiť upustenie od nesprávneho postupu alebo prikázať ukončenie činnosti) alebo stanovila pokutu do 10 000 000 Sk podľa závažnosti nedostatkov.

Pokutu mohla uložiť aj osobám, ktoré vykonávali činnosti bez povolenia. Podrobne boli možné postihy upravené v zákone o bankách (č. 21/1992 Zb.).

Štátny dozor zahŕňal:

- kontrolu dodržiavania zákonov,
- kontrolu dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných NBS a
- kontrolu plnenia opatrení vydaných ministerstvom pri výkone štátneho dozoru.

Oprávnenia ministerstva pri výkone dozoru a pri zistení nedostatkov boli podobné ako pri dohľade vykonávanom NBS. Ministerstvouložilo opatrenie na odstránenie nedostatkov a ak išlo o závažné nedostatky mohlo uložiť osobe pokutu, ale iba do 1 000 000 Sk.⁹³

Ako vidíme, touto zákonnou úpravou sa opätovne zaviedol do praxe výkon niektorých duplicitných činností a kríženie kompetencií medzi NBS a MF SR (ktoré boli odstránené predchádzajúcim zákonom) pri výkone dohľadu nad bankami. Toto zákonné kríženie nemalo žiadne opodstatnenie, pretože: „kontrolu dodržiavania zákonov bankami, keď je na to ministerstvo osobitnými predpismi splnomocnené, mohlo MF vykonávať podľa osobitného predpisu bez toho, že by to bolo v zákone o NBS stanovené a dodržiavanie všeobecných záväzných predpisov vydaných NBS kontrolovala NBS ako ich vydavateľ a nie je logické, aby ho kontrolovalo Ministerstvo financií, ktoré ich nevydalo. Okrem toho výkon štátneho dozoru neprislúcha NBS a ani NBS nepodlieha štátnemu dozoru. Funkcie, ktoré zo zákona vykonával štátny dozor Ministerstva financií, sa prekrývali s bankovým dohľadom, ktorý vykonávala NBS nad bankami, pobočkami zahraničných bánk a Fondom ochrany vkladov.“⁹⁴ Kríženie právomocí bolo opätovne odstránené od 1.5.2001 tzv. veľkou novelou zákona o NBS (vid' nižšie), odkedy bankový dohľad ostal jedine v kompetencii NBS.

⁹³ V ôsmej časti zákona o NBS boli uvedené ďalšie činnosti vykonávané Národnou bankou. Tá okrem svojich ostatných funkcií riadila aj hotovostný peňažný obeh, vykonávacím predpisom stanovovala rámcové zásady platobného styku medzi bankami a zúčtovania na účtoch bánk, stanovovala spôsob používania platobných prostriedkov používaných bankami v platobnom styku. Viedla taktiež register cenných papierov emitovaných Slovenskou republikou, čo bola novinka oproti úlohám stanoveným pre ŠBČS (vid' Bažantová (2005)). Čo sa ďalej evidencie funkcie týka, viedla tiež evidenciu zastúpení zahraničných bánk a finančných inštitúcií pôsobiacich na území SR. So zahraničnými bankami a medzinárodnými finančnými inštitúciami uzatvárala v rámci svojej pôsobnosti dohody. Konečne, koordinovala rozvoj bankového a informačného systému v SR. Bola oprávnená vykonávať investičnú a obchodnú činnosť v nevyhnutnej miere. Išlo najmä o podieľanie sa na činnosti obchodných spoločností, ktoré razia mince, bankovky a cenné papiere.

⁹⁴ Bačová (2005, s.12)

3.3 Aktuálna právna úprava postavenia NBS na základe zákona č. 566/1992 Zb. o NBS v znení neskorších predpisov

NBS je nezávislou centrálnou bankou SR. Nezávislosť je v tomto smere posilnená aj zakotvením v úvodných ustanoveniach zákona konformne s dikciou Ústavy SR v platnom znení.⁹⁵ Jej postavenie právnickej osoby, ktorá sa ale nezapisuje do obchodného registra a jej postavenie v majetkoprávných vzťahoch ako podnikateľa sa od pôvodného znenia zákona nezmenilo. Novo je upravené sídlo NBS v Bratislave. Na zabezpečenie svojich cieľov má Národná banka oprávnenie vydávať jednak všeobecne záväzné predpisy vyhlasované v Zbierke zákonov SR a jednak vedie konania a vydáva rozhodnutia. Po novom nie sú všeobecne záväzné právne predpisy limitované len na opatrenia.

Hlavným cieľom NBS je udržiavanie cenovej stability. Za týmto účelom Národná banka Slovenska (§ 1 ods. 1):

- Určuje menovú politiku
- Vydáva bankovky a mince
- Riadi, koordinuje a zabezpečuje peňažný obeh, platobný styk a zúčtovanie dát platobného styku
- Vykonáva ďalšie činnosti podľa tohto zákona a osobitných zákonov⁹⁶ a
- Vykonáva pôsobnosť, činnosti, práva a povinnosti vyplývajúce z jej účasti v Európskom systéme centrálnych bánk.

NBS podľa § 1 ods. 3 v oblasti finančného trhu prispieva k stabilite finančného systému ako celku, ako aj k bezpečnému a zdravému fungovaniu finančného trhu v záujme udržiavania dôveryhodnosti finančného trhu, ochrany klientov a rešpektovania pravidiel hospodárskej súťaže; pritom Národná banka Slovenska vykonáva:

- dohľad nad finančným trhom podľa tohto zákona a podľa osobitných predpisov⁹⁷
- ďalšie činnosti v oblasti finančného trhu podľa tohto zákona a osobitných predpisov⁹⁸

⁹⁵ pre analýzu nezávislosti NBS, pozri príloha č. 2

⁹⁶ ide napríklad o zákon č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 510/2002 Z. z. o platobnom styku a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 202/1995 Z. z. Devízový zákon a zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, zákon č. 747/2004 Z. z. o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁹⁷ tamtiež

⁹⁸ tamtiež

NBS tiež zastupuje Slovenskú republiku na základe poverenia vlády Slovenskej republiky v medzinárodných finančných inštitúciách a v operáciách na medzinárodných finančných trhoch v súvislosti s plnením menovej politiky a plní úlohy v oblasti medzinárodnej spolupráce pri výkone dohľadu nad finančným trhom.

3.3.1 Vzťah k štátu a výkonnej moci

Plnenie svojich úloh zabezpečuje NBS nezávisle od pokynov štátnych orgánov, orgánov územnej samosprávy, iných orgánov verejnej moci a ďalších právnických, či fyzických osôb.⁹⁹ Okrem vzťahu nezávislosti k vláde a štátnym orgánom plní centrálna banka poradnú funkciu k vláde. Informuje vládu o prijatých rozhodnutiach, zaujíma stanovisko k vládnym návrhom, ktoré sa dotýkajú jej pôsobnosti a guvernér má právo byť prítomný na schôdzach vlády. Takisto poverený člen vlády má právo zúčastniť sa rokovania bankovej rady. NBS predkladá Národnej rade SR polročné správy o menovom vývoji a ročné správy o menovom vývoji. Ďalej je NBS povinná zverejniť správu o menovom vývoji najmenej raz za tri mesiace, v čom sa tvorcovia zákona o NBS jasne inšpirovali zákonom o ŠBČS z roku 1992. NBS tiež zverejňuje informácie o schválených zmenách menovej politiky a predkladá a zverejňuje správy o stave a vývoji finančného trhu podľa zákona č. 747/2004 Z.z. o dohľade nad finančným trhom. Taktiež zverejňuje svoju výročnú správu, kde sú okrem iného údaje o menovom vývoji v SR a vývoji v oblasti bankového dohľadu. Výročnú správu prerokuje predtým s Národnou Radou SR. Ďalej v tlači a iných oznamovacích prostriedkoch zverejňuje dekadnu bilanciu aktív a pasív NBS.

3.3.2 Orgány banky a ich pôsobnosť

Banková rada

Jediným orgánom NBS, po zrušení direktória, zostala banková rada, ktorá je aj najvyšším riadiacim orgánom NBS. Banková rada určuje menovú politiku a nástroje na jej uskutočňovanie, rozhoduje o menových opatreniach, určuje zásady výkonu a organizácie dohľadu nad finančným trhom. Ďalšie oprávnenia a povinnosti bankovej rady sú upravené v ustanovení § 6 ods. 2

⁹⁹ § 12 ods. 1 zákona č. 566/1992 Zb.

citovaného zákona. Členmi bankovej rady sú podľa najnovšej úpravy: guvernér, dvaja viceguvernéri a ôsmi ďalší členovia, z ktorých najviac traja nemusia byť v pracovnom pomere k NBS.¹⁰⁰ Výkon funkcie člena bankovej rady je výkonom verejnej funkcie a podľa § 7 ods. 6 zákona č. 566/1992 Zb. je funkcia člena bankovej rady nezlučiteľná s funkciou prezidenta SR, člena parlamentu alebo vlády, sudcu, prokurátora. Členovia bankovej rady tiež nemôžu vykonávať povolanie v štátnom orgáne a nemôžu vykonávať ďalšie funkcie, ktoré môžu byť v rozpore s výkonom funkcie člena bankovej rady (viď príslušné ustanovenie zákona).¹⁰¹ Zákonom o NBS sú určené aj kvalifikačné požiadavky a požiadavka bezúhonnosti na členov bankovej rady, viď § 7 ods. 4.

Na čele bankovej rady stojí guvernér a dvaja viceguvernéri, ktorých vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky na návrh vlády SR a so súhlasom Národnej rady SR. Ostatných členov bankovej rady menuje a odvoláva vláda na návrh guvernéra. V spôsobe menovania členov bankovej rady sa teda oproti pôvodnej zákonnej úprave nič nezmenilo. Funkčné obdobie členov bankovej rady je 5 rokov a je obmedzené na dve funkčné obdobia nasledujúce po sebe. (Tu vidíme zmenu oproti pôvodnému zákonu, kedy do roku 2001 bolo funkčné obdobie guvernéra a viceguvernérov 6 rokov, zatiaľ čo ostatní členovia bankovej rady mohli svoju funkciu zastávať 4 roky.) Takáto dĺžka funkčného obdobia je v súlade so zásadami ESCB a ECB, ktoré požadujú minimálnu dĺžku funkčného obdobia 5 rokov (čl. 14.2 Štatútu ESCB a ECB) a zároveň je v súlade so súčasným poňatím nezávislosti centrálnych bánk, podľa ktorého funkčné obdobie riadiaceho orgánu by malo byť dlhšie ako politický cyklus, t.j. frekvencia výmeny vlád.

Zaujímavé je porovnanie z tohto hľadiska s Českou národnou bankou, keďže obidve banky sú následníkmi ŠBČS a teda „dedičkami“ jej inštitucionálneho ukotvenia. Legislatívne postavenie ČNB je dosť odlišné, čo sa týka počtu členov bankovej rady, ich menovania a dĺžky ich funkčného obdobia. V Českej republike je najvyšším orgánom ČNB sedemčlenná banková rada. Tá pozostáva z guvernéra, dvoch viceguvernérov a ďalších štyroch členov bankovej rady, ktorí sú menovaní a odvolávaní prezidentom ČR bez asistencie vlády (či Parlamentu) na funkčné

¹⁰⁰ Bližšie pozri § 7 ods. 1 zákona č. 566/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. Do 14.12.2005 bol počet členov bankovej rady stanovený na 8. Novelou zákona o NBS z roku 2005 bol počet členov bankovej rady zvýšený na 11 z dôvodu rozšírenia kompetencií NBS o dohľad nad celým finančným trhom – viď nižšie.

¹⁰¹ oproti pôvodnej zákonnej úprave bol výpočet inkompatibilných funkcií s funkciou člena bankovej rady rozšírený.

obdobie šiestich rokov. Každý z členov bankovej rady môže byť vymenovaný do funkcie (podobne ako v SR) maximálne dvakrát.

Otázka menovania a odvolávania členov bankovej rady (resp. kým majú byť menovaní a odvolávaní) je citlivou politickou otázkou, na ktorú sa názory rôznia¹⁰² a nie sú v rôznych krajinách upravené jednotne. Na jednej strane by banková rada mala byť menovaná na základe širokého politického (či odborného) konsenzu. Na strane druhej však môžeme dôvodiť, že vzhľadom na to, že centrálna banka má byť nezávislá od vlády, mali by byť členovia bankovej rady menovaní (na vláde) nezávislým orgánom. Tu sa ponúka ako možnosť prezident (tak ako je to v ČR), ktorý túto podmienku splňa. Ten má – ako monokratický orgán aj podstatnú výhodu v tom, že sa v jeho prípade (na rozdiel od prípadov, kedy je banková rada menovaná kolektívnym orgánom, či viacerými kolektívnymi orgánmi (či kombináciou kolektívneho a monokratického orgánu) na základe dohody) nepredlžuje a neblokuje proces schvaľovania a menovania riadiacich zamestnancov centrálnej banky.¹⁰³ Avšak, ako už bolo uvedené vyššie, v prípade, že členov bankovej rady menuje prezident, nejde o politický (či odborný) konsenzus a je tu na mieste aj kritika, že tento sa za svoje rozhodnutie nikomu nezodpovedá. Preto by bolo možno vhodnejšie „prisúdiť“ právomoc menovania bankovej rady viacerým jednotlivcom na

¹⁰² napríklad v ČR sa v súvislosti s nezávislosťou centrálnej banky a aj v súvislosti s menovaním jej vedúcich predstaviteľov odohrala v ekonomickej obci na prelome minulého a tohto storočia obsiahla debata (viď napr. CEP (2000)), kde bola nezávislosť centrálnej banky kritizovaná ako premrštená. Bolo tu tiež kritizované menovanie členov bankovej rady prezidentom bez nutnosti kontrasignácie, ktoré nekoncepčne vychyluje oprávnenia prezidenta republiky v systéme delby moci. Bažantová (2005) dokonca uvádza hypotézu, že udelenie právomoci menovania členov bankovej rady výlučne prezidentovi je dôsledkom opomenutia predkladateľov českej Ústavy z roku 1992, ktorá sa pripravovala v časovom strese a po prvýkrát v histórii českého centrálného bankovníctva sa tak do ústavy dostalo ustanovenie o menovaní členov bankovej rady (právomoc menovania bola „pridelená“ prezidentovi). Keďže sa Ústava ČR schválila skôr ako návrh zákona o ČNB, kde bolo menovanie členov bankovej rady „pridelené“ tiež prezidentovi ale na návrh vlády ČR (v prípade guvernéra) a na návrh guvernéra prejednaný s vládou ČR (v prípade ostatných členov bankovej rady), bolo z tohto zákona z dôvodu zamedzenia jeho konfliktu s Ústavou ČR vypustené ustanovenie o (vyššie popísanom) menovaní členov bankovej rady.

¹⁰³ Tento fakt (že kolektívne orgány predlžujú a blokujú proces menovania členov bankovej rady) sa potvrdil aj praxou v SR, kde banková rada nebola od roku 1993 až do súčasnosti okrem 9-ich dní v roku 1994 a krátkeho časového obdobia (cca 3 mesiace) na začiatku roka 2001 kompletná. Navyiac, za dobu pôsobenia NBS sa vyskytli obdobia, kedy dlhodobo chýbali až 3 členovia bankovej rady (ak odhliadnem od prvého polroka pôsobnosti NBS tak aj cca 16 mesiacov pred decembrom 2000 a od apríla roku 2006 do začiatku marca 2007). Obdobia, kedy dlhodobo chýbali dvaja členovia bankovej rady nepredstavujú v SR vôbec výnimku a dokonca prevažujú nad obdobiami, kedy chýbal len jeden člen alebo bola banková rada kompletná. Pred septembrom 2004 chýbali dvaja členovia bankovej rady dokonca dlhšie ako 3 roky (konkrétne 3 roky a 4 mesiace). V prípade ČR, kde sú členovia bankovej rady menovaní prezidentom (teda jednotlivcom) výraznejší problém s (ne)menovaním členov bankovej rady nenastal (Dvaja členovia bankovej rady tu chýbali najviac približne 4 mesiace – od novembra 1995 do konca februára 1996, kedy boli obaja menovaní a banková rada sa tak stala kompletnou).

princípe kontrasignácie, napr. menovanie prezidentom¹⁰⁴ na návrh napr. predsedu parlamentu, či premiéra alebo ministra financií (či kombináciou zhôd niektorých z nich). Takáto úprava by viedla jednak k obmedzeniu brzdenia, či blokovania menovania (kolektívnymi orgánmi) a jednak by sa musela dosiahnuť zhoda predstaviteľov moci zákonodarnej a výkonnej. Vzhľadom na vyššie uvedené by teda bolo podľa môjho názoru vhodnejšie, aby bola v SR banková rada menovaná po zhode individuálnych orgánov, aby sa tak predišlo situáciám, kedy je post člena bankovej rady neobsadený.

Rokovaniu bankovej rady predsedá guvernér, v jeho neprítomnosti ním poverený viceguvernér. Banková rada prijíma svoje rozhodnutia väčšinou hlasov vymenovaných členov. Navonok Národnú banku Slovenska zastupuje jej guvernér, v čase jeho neprítomnosti ho zastupuje ním poverený viceguvernér, a ak nie sú prítomní ani viceguvernéri, iný guvernérom poverený člen bankovej rady. O neodkladných veciach, ktoré inak podliehajú schváleniu bankovej rady, môže rozhodnúť guvernér spolu s dvoma viceguvernérmi. Takéto rozhodnutie je možné prijať len v prípade ich jednomyselného súhlasu.

S integrovaním dohľadu nad kapitálovým trhom do jediného subjektu bolo potrebné vytvoriť aj organizačnú zložku banky, ktorá bude poverená vykonávaním úloh s týmto dohľadom spojených. Túto zložku zriaďuje banková rada.

Medzi hlavné činnosti (resp. právomoci) bankovej rady NBS patrí určovanie:

- menovej politiky a nástrojov na jej uskutočňovanie a rozhodovanie o menových opatreniach NBS
- zásad a organizácie výkonu dohľadu nad finančným trhom a rozhodovanie v rozsahu a spôsobom podľa zákona č. 747/2004 Z.z. o dohľade nad finančným trhom.
- a ďalšie činnosti podľa § 6 ods. 2 zákona o NBS

Člena bankovej rady možno odvolať (podobne ako v predchádzajúcej zákonnej úprave) len v prípade, že:

- bol právoplatným rozsudkom súdu odsúdený za úmyselný trestný čin,
- prestal spĺňať predpoklady na výkon funkcie člena bankovej rady

¹⁰⁴ toho by som ponechal v procese menovania bankovej rady vždy, aby bola splnená podmienka nezávislosti bankovej rady na aktuálnom politickom dianí.

- začal vykonávať funkciu, povolanie, zamestnanie alebo činnosť, ktorá je nezlučiteľná s funkciou člena bankovej rady, a v iných prípadoch, kedy by sa dostal do rozporu s výkonom funkcie člena bankovej rady (viď § 7 ods. 5, 6 a 9)

Nezávislosť členov bankovej rady je okrem spôsobu ich menovania a odvolávania (personálna nezávislosť) zabezpečená aj § 7 ods. 7 spomínaného zákona, ktorý hovorí, že členovia bankovej rady nesmú v súvislosti s výkonom svojej funkcie alebo s činnosťou Národnej banky Slovenska požadovať ani prijímať pokyny od štátnych orgánov ani iných orgánov, či právnických alebo fyzických osôb (inštitucionálna nezávislosť).

Banková rada je vo vzťahu k dohľadu (predtým bankovému, teraz dohľadu nad celým finančným trhom) druhostupňovým (odvolacím, rozkladovým) orgánom.¹⁰⁵ Tu sa naskytá otázka, či je to vhodná voľba a či by druhostupňovým orgánom nemal byť iný – nezávislý odvolací orgán, keďže pri dôležitých rozhodnutiach bude pravdepodobne banková rada stotožnená s rozhodnutím prvostupňového orgánu (keďže sú súčasťou jednej štruktúry) a je teda veľmi pravdepodobné, že banková rada v takomto prípade rozhodne rovnako, ako prvostupňový orgán - útvar dohľadu. Súčasná prax v SR tomu ale aj vďaka faktu, že viceguvernér zodpovedný za vedenie úseku dohľadu nad finančným trhom je vylúčený z druhostupňového rozhodovania v bankovej rade, nenasvedčuje – v roku 2006 rozhodovala banková rada o 11-ich rozkladoch podaných proti prvostupňovému rozhodnutiu útvaru pre dohľad nad finančným trhom (či ešte Úradu pre finančný trh) a z týchto rozkladov potvrdila banková rada rozhodnutie prvostupňového orgánu v 5-ich prípadoch, zmenila výrok rozhodnutia prvostupňového orgánu v 5-ich prípadoch a zrušila rozhodnutie prvostupňového orgánu v jednom prípade.¹⁰⁶

Hospodárenie NBS

Národná banka Slovenska hospodári podľa rozpočtu, ktorý schvaľuje banková rada. V prípade, že NBS dosiahne za účtovné obdobie zisk, použije ho na doplnenie rezervného fondu a ďalších fondov zo zisku, či na úhradu straty z minulých rokov. Zostávajúci zisk odvádza centrálna banka do štátneho rozpočtu alebo na základe rozhodnutia vlády do štátnych finančných aktív. Stratu môže uhradiť z rezervného fondu alebo iných fondov. V zákone (podobne ako

¹⁰⁵ prvostupňovým orgánom je v súčasnosti útvar pre dohľad nad finančným trhom.

¹⁰⁶ viď NBS (2007). Otázkou však ostáva, ako dôležité boli nepotvrdené rozhodnutia prvostupňového orgánu.

v predchádzajúcich) opäť nenachádzame konkrétne určenie rozdelenia zisku a je ponechané na rozhodnutie bankovej rady.

Účtovnú závierku (tak ako v predchádzajúcom zákonnom ukotvení) NBS overuje audítor určený Najvyšším kontrolným úradom.¹⁰⁷

Obchody banky so Slovenskou republikou

Oproti pôvodnej úprave je v dnes platnom zákone uvedená fakultatívnosť („Národná banka Slovenska môže“) jednak vedenia účtu Štátnej pokladnice, jednak poskytovania ďalších služieb Štátnej pokladnici a nakoniec spolupráce so Štátnou pokladnicou.

Ako druhá – taktiež fakultatívna - činnosť v rámci obchodovania so štátom je zakotvená spolupráca a poskytovanie služieb Agentúre pre riadenie dlhu a likvidity.

3.3.3 Bankové menové nástroje a oprávnenia

V súlade s funkciou NBS ako emisnej banky je v zákone podrobne rozobratá problematika emisie bankoviek a mincí v §§ 15-17h.¹⁰⁸

V zákone sú zakotvené nasledujúce menové nástroje:

- stanovovanie úrokových sadzieb, rámcov, splatností a ďalších podmienok obchodov, ktoré Národná banka vykonáva a
- minimálne rezervy požadované od bánk, ktoré sa „spravidla“¹⁰⁹ úročia (úrokom stanoveným NBS).

¹⁰⁷ tu opäť vidíme rozdiel oproti Českej úprave, kde je v súčasnosti audítor určený na základe dohody bankovej rady a ministra financií.

¹⁰⁸ NBS má podľa zákona výhradné právo vydávať bankovky a mince, pamätané bankovky a mince a obchodné mince. Naposledy menované nie sú zákonným platidlom. Úlohy banky v popisovanej problematike by sa dali zhrnúť nasledovne: riadenie hotovostného platobného styku, zabezpečenie tlače bankoviek a razby mincí, zabezpečovanie správy ich zásob, dozor nad ochranou a bezpečnosťou zásob bankoviek a mincí, nahrádzanie opotrebovaných bankoviek a mincí, dozor nad úschovou a ničením tlačových dosiek a razidiel, neplatných a vyradených bankoviek, je národným centrom pre falzifikáty a pre analýzu a monitorovanie falzifikátov eurových bankoviek a eurových mincí.

¹⁰⁹ táto formulácia bola prevzatá ešte zo zákona o ŠBČS z roku 1992 a v podstate znamená, že centrálna banka sa môže sama rozhodnúť, či bude alebo nebude povinné minimálne rezervy úročiť.

Obchody s bankami

NBS je oprávnená uzatvárať a vykonávať všetky druhy obchodov s bankami, zahraničnými bankami a finančnými inštitúciami vrátane obchodov s cennými papiermi vymedzenými NBS.

Úvery poskytované Národnou bankou sú nasledovné:

- úvery poskytované bankám na maximálnu dobu 6-ich mesiacov, zabezpečené cennými papiermi (takisto môže od bánk úver zabezpečený cennými papiermi prijať),
- výnimočne poskytované krátkodobé úvery bankám maximálne na 3 mesiace v záujme zachovania ich likvidity,
- úvery poskytované Fondu ochrany vkladov.

Národná banka tiež disponuje rozsiahlymi právomocami v oblasti *devízového hospodárstva* vid' §§ 28-29 spomínaného zákona v aktuálnom znení.

Ďalšie činnosti a oprávnenia banky

Národná banka koordinuje a zabezpečuje platobný styk a spracúvanie a zúčtovanie dát platobného styku medzi bankami a inými právnickými osobami. Koordinuje a usmerňuje vydávanie, správu a používanie jednotlivých platobných prostriedkov. Tiež ustanovuje požiadavky na technické vlastnosti a bezpečnostné ochranné prvky jednotlivých platobných prostriedkov. V súvislosti s vykonávaním platobného styku a zúčtovania dát platobného styku NBS vydáva k tomu povolenia. V nadväznosti na tieto svoje funkcie vydáva Národná banka všeobecne záväzné právne predpisy.

V rámci svojej evidenčnej a registračnej povinnosti banka vedie:

- register krátkodobých cenných papierov pre pokladničné poukážky vydané ministerstvom financií alebo Národnou bankou,
- zoznam bánk podľa zákona o bankách,
- zoznam zastúpení zahraničných bánk a finančných inštitúcií a
- register bankových úverov a záruk.

Banka tiež spolupracuje so zahraničím uzatváraním dohôd a spolupracou so zahraničnými ratingovými agentúrami pri stanovovaní ratingu. Banka je taktiež oprávnená vykonávať investičnú a obchodnú činnosť.

3.3.4 Dohľad vykonávaný NBS

Zákon len rámcovo stanoví, ktoré druhy dohľadu banka vykonáva, a v ktorých predpisoch sú upravené jeho podrobnosti. Nestanovuje už opatrenia k náprave. Druhmi dohľadu podľa zákona teda sú:

- dohľad nad finančným trhom (Podrobnosti stanovuje rad zákonov, uvedených v poznámke 1b) zákona),
- devízový dohľad (Podrobnosti stanovuje zákon č. 202/1995 Z. z., devízový zákon;
- dohľad nad platobným stykom a platobnými systémami. Podrobnosti stanovuje zákon č. 510/2002 Z. z o platobnom styku),
- kontrolu nad spracovateľmi bankoviek a mincí. (Podrobnosti upravuje citovaný zákon.)

3.4 Zmeny v legislatíve týkajúcej sa NBS

3.4.1 Zmena ústavnej úpravy postavenia Národnej banky Slovenska

NBS aj po dvanástich rokoch svojej činnosti vykonáva v podstate rovnaké činnosti, aké vykonávala na začiatku (azda s výnimkou rozšírenia jej právomocí v oblasti dohľadu z bankového sektora na celý finančný trh). Avšak na právnom postavení a úprave jej činnosti sa počas jej pôsobnosti zmenilo niekoľko vecí.

Najvýraznejšia zmena v legislatíve sa týkala ústavnej úpravy postavenia Národnej banky Slovenska. Slovenská Ústava totiž až do júla 2001 neobsahovala žiadnu zmienku o centrálnej banke a jej právnom postavení, ale len všeobecný výrok o zriadení emisnej banky.¹¹⁰ Emisná

¹¹⁰ Ústava SR zo septembra 1992 zakotvovala postavenie NBS v článku 56: „Slovenská republika zriaďuje emisnú banku. Podrobnosti ustanoví zákon.“ Tu môžeme opäť pozorovať inšpiráciu legislatívou týkajúcou sa Bundesbanky, konkrétne čl. 88 vtedajšej nemeckej Ústavy, ktorý hovoril: „Spolok zriaďuje menovú a emisnú banku označenú ako Bundesbank.“ Takáto právna úprava mala svoje výhody ale aj nevýhody. Výhodou bola možnosť flexibilnejšie meniť cieľ NBS a prispôbovať ho potrebám ekonomiky, čo malo zmysel z dôvodu rozsiahlych ekonomicko-spoločenských zmien v priebehu transformácie. Flexibilnejšie preto, že na zmenu zákona stačí obyčajná väčšina,

funkcia je však len jednou funkciou z viacerých funkcií centrálnej banky, ktoré NBS vykonávala už od svojho vzniku v roku 1993. Výkon ostatných funkcií centrálnej banky bol možný práve vďaka zákonu o Národnej banke Slovenska č. 566/1992 Zb.

Novelizácia Ústavy prišla v júli 2001. Ústava SR odvtedy v 1. odstavci čl. 56 stanovuje, že NBS je *nezávislá* centrálna banka a že v rámci svojej pôsobnosti môže *vydávať všeobecne záväzné právne predpisy*, ak je na to splnomocnená zákonom.¹¹¹ V ďalšom odstavci tiež zakotvuje, že najvyšším riadiacim orgánom NBS je banková rada Národnej banky Slovenska a konečne, že podrobnosti podľa prvých dvoch odsekov stanoví zákon (najmä zákony uvedené v poznámke č. 20 ale aj iné zákony, ktoré sa týkajú postavenia NBS).

Táto novela bola schválená kvôli tomu, aby bola Národná banka Slovenska schopná splniť niektoré požiadavky Európskej únie na postavenie národných bánk. Tieto požiadavky sa týkali dvoch oblastí. A to *nezávislosti* NBS a *práva vydávať všeobecne záväzné právne predpisy* priamo z titulu funkcie centrálnej banky. Nezávislosť NBS môže totiž v našom ústavnom právnom systéme zaručiť len Ústava SR. Keby slovenská Ústava neobsahovala zmienku o nezávislosti NBS, mohlo by sa stať, že tie časti zákona o NBS, ktoré pojednávajú o nezávislosti NBS a členoch bankovej rady by boli vyhlásené za protiústavné.¹¹²

Čo sa týka ústavného ukotvenia práva NBS vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, bolo toto právo do Ústavy zahrnuté, aby mohla NBS vydávať predpisy priamo z titulu funkcie centrálnej banky. Predtým totiž NBS vydávala tieto predpisy nie ako centrálna banka, ale ako *kváziministerstvo*¹¹³, teda ako inštitúcia, ktorá je závislá od vlády. Toto však nebolo v súlade s požiadavkami Európskej únie na nezávislosť centrálnych bánk od iných orgánov (pri zabezpečovaní cenovej stability a s tým spojených úloh).

zatiaľčo na zmenu ústavy je potrebná ústavná – trojpäťtinová väčšina. Napríklad v Českej republike bol už od schválenia Ústavy v decembri 1992 ústavne zakotvený hlavný cieľ centrálnej banky v podobe „péče o stabilitu meny“. Avšak po menovej kríze v roku 1997, Česká národná banka prešla z režimu fixného menového kurzu a monetárneho cielenia k režimu inflačného cielenia, a teda k „péči“ o cenovú stabilitu, čo je užší pojem, ako stabilita menová. Česká národná banka sa tak dostala do rozporu s ústavou, keď sa starala len o cenovú stabilitu a nie o stabilitu meny – vid' Bažantová (2005), či Tomášek (2003). Ústavné ukotvenie cieľa ČNB jej môže spôsobovať problémy aj po vstupe ČR do systému ERM II, keď bude česká mena musieť fluktuovať v pásme +-15% okolo centrálnej parity a v prípade, že by sa destabilizovala k jednej z hraníc pásma, ČNB by musela intervenovať, čo by znamenalo sledovanie iného cieľa, ako cenovej stability, ktorý má v súčasnosti ČNB stanovený Ústavou.

Na druhej strane však v pôvodnom zákone o NBS z roku 1992 nebola ani zmienka o nezávislosti NBS, čo z flexibility tejto úpravy robí *nevýhodu*, keďže na obmedzenie nezávislosti centrálnej banky stačila zmena zákona.

¹¹¹ Splnomocnenia na vydávanie takýchto predpisov obsahuje zákon o NBS, Devízový zákon, zákon o bankách a zákon o platobnom styku

¹¹² podobný prípad sa už v Slovenskej republike stal, keď bol z rovnakých dôvodov vyhlásený za protiústavný zákon o prokuratúre.

¹¹³ vid' NBS (2003)

Táto zmena sa dá hodnotiť na jednej strane pozitívne pretože došlo k zefektívneniu procesu vydávania podzákonných noriem a k možnosti pružnejšie reagovať na vývoj v bankovom sektore. Inou otázkou však je, či je takéto výrazné posilnenie NBS ako regulátora a vykonávateľa dohľadu „zdravé“ a či tým nedošlo k prílišnej koncentrácii moci v centrálnej banke.

3.4.2 Zmeny zákona o Národnej banke Slovenska

Ďalšími zmenami v relevantnej legislatíve boli zmeny v zákone o Národnej banke Slovenska. Tento zákon bol počas svojej doterajšej existencie dvanásťkrát novelizovaný. Prvých osem noviel spoločne s desiatou obsahovalo parciálne úpravy tohto zákona.¹¹⁴ Posledné dve novely sa týkali integrácie dohľadu nad finančným trhom, kde sa NBS stala jediným dohliadajúcim subjektom nad celým finančným trhom.

Podstatným zásahom do zákona o NBS bola deviatá, tzv. veľká novela zákona o NBS z roku 2001.¹¹⁵ Veľká novela zohľadnila v prvom rade vyššie spomínanú ústavnú úpravu a naviac ňou boli splnené všetky zásadné požiadavky Európskej únie na právne postavenie centrálnych bánk, ktoré museli krajiny uchádzajúce sa o členstvo v EÚ splniť. Z týchto požiadaviek nemožno nespomenúť hlavne dve. Prvou bolo definovanie hlavného cieľa NBS, ktorý sa implementoval do § 2 a za hlavný cieľ stanovil „udržiavanie cenovej stability“¹¹⁶. Druhá požiadavka spočívala v zabezpečení *personálnej, inštitucionálnej, funkčnej a finančnej nezávislosti* NBS a nezávislosti členov bankovej rady pri zabezpečovaní cenovej stability a plnení úloh NBS. Novela z roku 2001 obsahuje aj mnoho ďalších úprav zákona o NBS.¹¹⁷ Ďalšou podstatnou zmenou bolo *zrušenie štátneho dozoru v oblasti bankovníctva* a stanovenie rámcových pravidiel pre dohľad vykonávaný Národnou bankou Slovenska.

Posledné dve novely, tzn. zákon č. 747/2004 Z. z. o dohľade nad finančným trhom a zákon č. 519/2005 Z. z. boli spojené so zmenami v oblasti finančného trhu. Národná banka

¹¹⁴ Týkali sa predovšetkým prechodu zo spoločnej česko-slovenskej meny na menu slovenskú, odvodov zo zisku z hospodárenia NBS štátu, pohľadávok a záväzkov medzi NBS a štátom, povinnosti mlčanlivosti v NBS a devízovej kontroly.

¹¹⁵ Novela č. 149/2001 Z. z.

¹¹⁶ predtým bola ako hlavný cieľ NBS stanovená menová stabilita, čo je širší pojem zahŕňajúci okrem cenovej stability aj stabilitu kurzu meny.

¹¹⁷ medzi ne patria napríklad ustanovenia o organizácii, úlohách, kompetenciách, o spolupráci NBS s inými inštitúciami o hospodárení NBS, o zverejňovaní informácií, pravidlá vydávania a používania slovenských bankoviek a mincí, atď.

Slovenska tým prevzala aj dohľadové povinnosti Úradu pre finančný trh (ÚFT)¹¹⁸, čím sa dohľad nad finančným trhom skoncentroval do jedného subjektu. Zákon č. 519/2005 Z. z. navyše dopĺňa zákon o NBS v niektorých ďalších ohľadoch.

Práve poslednú novelu zákona o NBS z roku 2005 môžeme pokladať za ďalšiu veľkú novelu zákona o NBS. Tá zminimalizovala rozsah úpravy dohľadu v zákone o NBS a celú úpravu presunula do zákona o bankách a do zákona o dohľade nad finančným trhom. Cieľom tejto novely bolo podľa dôvodovej správy „*predovšetkým zvýrazniť dôležitosť výkonu integrovaného dohľadu nad finančným trhom ako jedného z dvoch hlavných pilierov činnosti Národnej banky Slovenska (popri výkone menovej politiky). Pritom predložený návrh upravuje a precizuje viaceré ustanovenia o pôsobnosti Národnej banky Slovenska pri výkone dohľadu nad finančným trhom Slovenskej republiky a v súvislosti s tým tiež upravuje a precizuje ustanovenia o kompetenciách, uznávaniaschopnosti a hlasovaniach Bankovej rady Národnej banky Slovenska a o počte členov, možnosti opakovaného vymenovávaní a funkčných obdobiach členov Bankovej rady Národnej banky Slovenska, ako aj ustanovenia o výkone a organizácii výkonu dohľadu nad finančným trhom. Spoločne s niektorými úpravami, ktoré vyplývajú z aplikačnej praxe, sa tak má dotvoriť komplexná právna úprava pre oblasť dohľadu nad finančným trhom Slovenskej republiky.*“¹¹⁹

Táto novela okrem iného tiež zmenila počet členov bankovej rady z osem na jedenásť. Podľa dôvodovej správy k tomuto zákonu „*Nové znenie § 7 ods. 1 a 3 o kreovaní Bankovej rady NBS a o zvýšení počtu členov Bankovej rady NBS z doterajších 8 členov na 11 členov sa navrhuje z dôvodu potreby širšieho zastúpenia odborníkov z oblasti dohľadu nad kapitálovým trhom, poisťovníctvom a dôchodkovým sporením v Bankovej rade NBS.*“¹²⁰

Ďalšou povšimnutiahodnou zmenou, ktorú zaviedla vyššie spomínaná novela je, že sa zo zákona o NBS vypustilo ustanovenie, že NBS je povinná podporovať (podporuje) pri rešpektovaní svojho hlavného cieľa a úloh podľa § 2 (zákona o NBS) hospodársku politiku vlády. Podľa dôvodovej správy: „*Vypustenie ustanovenia § 12 odseku 1 sa navrhuje vzhľadom na Konvergenčnú správu 2004 pripravenú Európskou komisiou, ktorá obsahuje výhrady proti*

¹¹⁸ pred integráciou dohľadu nad finančným trhom do NBS vykonávala NBS bankový dohľad, dohľad nad Fondom ochrany vkladov, dohľad nad platobným stykom a platobnými systémami a devízový dohľad. ÚFT vykonával dozor nad kapitálovým trhom, kolektívnym investovaním, trhom penzijného pripoistenia, dôchodkovým poistením a nad poisťovníctvom vrátane povinného zmluvného poistenia motorových vozidiel. Pozri aj 5. kapitulu.

¹¹⁹ Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona č. 519/2005 Z.z.

¹²⁰ Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona č. 519/2005 Z.z.

pôvodnému zneniu ustanovenia § 12 odseku 1“. O tejto výhrade sa však Konvergenčná správa 2004 nijako nezmieňuje.¹²¹ Vzhľadom k tomu, že menová politika centrálnej banky a rozpočtová politika vlády by mali vytvárať vhodný „mix“, mali by byť koordinované¹²² a nepôsobiť proti sebe,¹²³ myslím si, že toto ustanovenie zákona (vzhľadom k tomu, že cieľ centrálnej banky v podobe cenovej stability mal vo vyššie uvedenom ustanovení zákona prednosť pred podporou hospodárskej politiky vlády) nemalo byť odstránené. Mohlo sa prípadne doplniť inými obmedzeniami, napr., že podporovaná hospodárska politika vlády má viesť k udržateľnému hospodárskemu rastu, prípadne vysokej úrovne zamestnanosti... Vhodná je z tohto pohľadu napr. formulácia, aká je v aktuálnom zákone o ČNB: „...*Pokud tím není dotčen její hlavní cíl, Česká národní banka podporuje obecnou hospodářskou politiku vlády vedoucí k udržitelnému hospodářskému růstu...*“¹²⁴

3.5 Legislatívne kompetencie NBS

Zákon o NBS spolu s ďalšími zákonmi udeľujú NBS aj určité legislatívne kompetencie, ktoré sú povšimnutiahodné a sú z oblastí: meny, bankovníctva, devízového hospodárstva a peňažného obehu.

Národná banka Slovenska sa (vo väčšine prípadov v spolupráci s Ministerstvom financií SR) podieľala na príprave radu zákonov a noviel zákonov. K prvým z tohto radu patril aj zákon o opatreniach na zabezpečenie prechodu česko-slovenskej meny na slovenskú menu (vrátane vykonávacích predpisov k prechodu potrebných).¹²⁵ V prvých rokoch fungovania SR boli Národnou bankou Slovenska pripravené novely zákonov, prijatých počas existencie ČSFR - a to novely vtedajšieho zákona o bankách a vtedajšieho Devízového zákona.

¹²¹ Vid' ECB (2004), dostupná na: <http://www.ecb.int/pub/pdf/conrep/cr2004sk.pdf>. V článku 2 Štatútu ECB a ESCB je navyše ukotvené, že ESCB takisto podporuje všeobecné hospodárske politiky v spoločenstve (ak tým nie je dotknutý hlavný cieľ v podobe udržiavania cenovej stability).

¹²² ako príklad „nebezpečenstva“ nekoordinovanej politiky je možné uviesť situáciu, kedy centrálna banka vykonáva protiinflačnú reštriktívnu politiku „nezávisle“ na hospodárskych cieľoch vlády (bez podporovania rozpočtovej politiky vlády zameranej na rast a vysokú zamestnanosť), čím je vláda tlačená k expanzívnej rozpočtovej politike čo vedie k vysokým úrokovým sadzbám, nadhodnotenej domácej mene a teda vytesňovaniu súkromných investícií a exportu s nepriaznivými dôsledkami pre ekonomiku krajiny.

¹²³ A teda NBS by (aspoň kým je menová politika v jej moci) mala podporovať hospodársku politiku vlády ak to nie je v rozpore s jej hlavným cieľom.

¹²⁴ § 2 odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance

¹²⁵ zákon NR SR č. 26/1993 Z.z.

Od roku 1995 boli Národnou bankou Slovenska pripravované nielen novely, ale aj kompletne nové zákony, z ktorých je treba spomenúť hlavne nový zákon o bankách, nový Devízový zákon, zákon o ochrane vkladov, ale aj zákon o platobnom styku.¹²⁶

Okrem prípravy zákonov a k nim príslušných noviel NBS pripravuje a vydáva aj všeobecne záväzné právne predpisy (rôzne vyhlášky a opatrenia) k zákonu o NBS, zákonu o bankách, zákonu o platobnom styku a k Devízovému zákonu.

- K zákonu o NBS sa tieto vyhlášky týkajú hlavne bankoviek, mincí a pamätných mincí. Ďalšie sa týkajú predovšetkým podrobností:
 - o postupe fyzických a právnických osôb pri prijímaní a nakladaní s peniazmi
 - o poskytovaní náhrad a výmen za poškodené bankovky a mince
 - o postupe pri odoberaní podozrivých, falšovaných a poškodených peňazí, za ktoré sa neposkytuje náhrada, atď.
- K Devízovému zákonu NBS vydáva opatrenia, ktoré upravujú podrobnosti o pravidlách pri vykonávaní niektorých devízových činností. Taktiež to boli vyhlášky, ktoré upravovali podzákonnú liberalizáciu devízového trhu a ustanovenia o devízovej ohlasovacej povinnosti.
- K zákonu o bankách vydáva NBS predovšetkým opatrenia, ktoré zahŕňajú pravidlá obozretného bankového podnikania, bezpečnej bankovej prevádzky a o ďalších požiadavkách na podnikanie v bankovníctve.
- K zákonu o platobnom styku sú to opatrenia o konštantných symboloch, používaných pri platobnom styku, ale aj o povinných hláseniach vydavateľov platobných kariet a elektronických peňazí a prevádzkovateľov platobných systémov Národnej banke Slovenska.

¹²⁶ tiež boli Národnou bankou Slovenska neskôr pripravované novely týchto zákonov, ako aj zákona o NBS a zákona o stavebnom sporení.

3.6 Hodnotenie „ideálnosti“ ŠBČS a NBS na základe modelu ideálneho regulátora

Keď aplikujeme poznatky z legislatívnej úpravy postavenia ŠBČS zo zákona č. 22/1992¹²⁷ a z rôznych legislatívnych úprav postavenia NBS (z roku 1992, 2001 až po aktuálnu úpravu, ktorá sa však nijako zásadne neodlišuje od tej z roku 2001) na *teóriu „ideálneho“ regulátora* z prvej kapitoly, zistíme nasledovné:¹²⁸

- ŠBČS bola od druhej zákonnej úpravy z roku 1992 relatívne nezávislá na vládnej moci – personálne, funkčne, finančne a inštitucionálne – vid' vyššie. Nezávislosť centrálnej banky sa postupne zvyšovala a v súčasnosti má NBS nezávislosť zakotvenú aj v Ústave SR. Pre detailnejšiu analýzu nezávislosti NBS odkazujem čitateľa na prílohu č.2.
- Činnosť ŠBČS ale aj NBS v oblasti bankovej regulácie a dohľadu bola financovaná z vlastných zdrojov (v prípade NBS až do začiatku roka 2006, odkedy začala vykonávať dohľad nad celým finančným trhom). V súčasnosti je v SR dohľad nad finančným trhom (vykonávaný centrálnou bankou) financovaný kombináciou vlastných zdrojov NBS (z jednej tretiny) a príspevkov regulovaných subjektov (z dvoch tretín). Tu teda môžeme konštatovať, že došlo na rozdiel od ostatných bodov k miernemu poklesu „ideálnosti“ NBS ako regulátora (Ako som načrtnol v prvej kapitole, je podľa môjho názoru „ideálne“, aby bol regulátor financovaný z vlastných zdrojov, a teda bol finančne nezávislý jednak od štátu a jednak od regulovaných subjektov. V prípade, že je závislý na poplatkoch od regulovaných subjektov, môže to za situácie, kedy nebude mať dostatok zdrojov znamenať dve veci: 1) buď sa zníži kvalita dohľadu, čo môže mať negatívne dôsledky pre finančný sektor¹²⁹ alebo 2) regulátor bude musieť pristúpiť k zvýšeniu poplatkov, čo môže znamenať odchod niektorých regulovaných subjektov z trhu). Na druhej strane je treba priznať, že „ideálnosť“ sa dá hodnotiť aj z iného pohľadu ako z pohľadu závislosti

¹²⁷ predchádzajúcu úpravu z tohto pohľadu skúmať nebudem a to z dôvodu, ktorý som spomínal už vyššie – bankový dohľad mal v tejto úprave len veľmi ďaleko od štandardného poňatia bankového dohľadu. Navyše tento zákon ani neupravoval nezávislosť centrálnej banky a bol to zákon, ktorý sa prijímal v úplne odlišných sociálno-ekonomických podmienkach.

¹²⁸ Keďže žiadna z charakteristík skúmaných parametrov v žiadnom systéme neexistuje v čistej podobe, ale pohybuje sa od jedného pólu spektra k druhému, tak aj v tomto hodnotení „ideálnosti“ reguláčného systému nie sú jednotlivé charakteristiky brané v absolútnej podobe. V každom z parametrov hodnotenia sa pripájam k tej strane, ku ktorej mal podľa môjho názoru systém bankovej regulácie bližšie.

¹²⁹ tu predpokladám, že predtým vykonával dohľad nákladovo efektívne a nie je teda priestor pre znižovanie nákladov pri zachovaní rovnakej efektivity

regulátora na príspevkoch od tretích strán a že financovanie z príspevkov za služby regulátora je výhodné z toho pohľadu, že aspoň čiastočne eliminuje zneužívanie služieb (nadužívanie voľného statku) a aspoň čiastočne kryje náklady na tieto služby.

- Z hľadiska transparentnosti sa dá konštatovať, že šlo už v prípade ŠBČS o relatívne transparentný systém regulácie (aspoň v porovnaní s možnými alternatívnymi orgánmi dohľadu – či už by šlo o ministerstvo financií alebo iný štátny úrad) vďaka tomu, že centrálna banka bola zo zákona povinná informovať jednak Federálne zhromaždenie, no najmä verejnosť o menovom vývoji.¹³⁰ V prípade NBS ide rovnako o relatívne transparentný systém. NBS je podobne ako ŠBČS povinná predkladať NR SR polročnú správu o menovom vývoji a raz za tri mesiace o tomto vývoji informovať širokú verejnosť. Takisto je NBS od roku 2006 povinná¹³¹ predkladať (NR SR a vláde) a zverejňovať polročné a ročné správy o stave a vývoji na finančnom trhu. Okrem toho NBS v súčasnosti informuje verejnosť o vývoji v bankovom sektore a na celom finančnom trhu v Správach o finančnej stabilite, vo Výročných správach a v Správach o činnosti útvaru dohľadu nad finančným trhom. Takisto NBS konzultuje pripravované normy s bankami ako regulovanými subjektami (napr. prostredníctvom spolupráce so Slovenskou bankovou asociáciou), čo prispieva k väčšej prehľadnosti regulačného systému. Dá sa však namietat' proti tomu, že NBS nie je povinná zverejňovať náklady na dohľad a ani ich nezverejňuje.
- V prípade ŠBČS a v ranných úpravách postavenia NBS šlo o viacmenej byrokratický prístup k výkonu bankovej regulácie a dohľadu. Toto konštatovanie potvrdzuje aj vyjadrenie vrchného riaditeľa Úseku bankového dohľadu NBS v bankovom odbornom časopise BIATEC, ktorý hovorí o tom, že až v roku 2002 sa zmenila organizačná štruktúra úseku bankového dohľadu NBS, kedy došlo k zmene prístupu tohto úseku k dohliadaciemu procesu: „*od tzv. mandatórneho prístupu, keď sa preveroval súlad činnosti banky so zákonmi, podzákonnými normami – opatreniami a jednotlivé bankové obchody, k rizikovo orientovanému bankovému dohľadu. Tu sa hlavný dôraz kladie na preverovanie systémov, ako napr. riadenia rizik, vnútorných kontrolných mechanizmov, spracovania informácií, informačnej bezpečnosti a pod., ktoré má banka vytvorené na*

¹³⁰ v správach o menovom vývoji je zahrnutý aj vývoj v bankovom sektore a správa o výkone bankového dohľadu.

¹³¹ § 1 ods. 3e zákona č. 747/2006 Z. z.

*zabezpečenie svojho fungovania v súlade so zákonmi a podzákonnými opatreniami obozretného podnikania. Dlhodobým cieľom je, aby bankový dohľad, ale predovšetkým banky samotné, identifikovali jednotlivé zdroje rizík, merali a riadili jednotlivé riziká, ktoré vyplývajú z ich činnosti a mali tomu zodpovedajúce kapitálové vybavenie.*¹³²

- V systéme regulácie a dohľadu v ČSFR a v SR samoregulácia bankových subjektov nehrala a nehrá významnú rolu.¹³³
- Keďže centrálna banka nie je povinná zverejňovať náklady na výkon bankovej regulácie a dohľadu a v súčasnosti ich ani nezverejňuje, nie je možné tieto náklady presne vyčíslit'. Avšak je možné nákladovosť posudzovať z hľadiska efektivity využitia nákladov. V úplne prvej zákonnej úprave ŠBČS (zákon č. 130/1989 Zb) boli za výkon dohľad nad bankami zodpovední viacerí regulátori (dohľad zo strany centrálnej banky a štátny dozor). Druhou zákonnou úpravou sa zrušil štátny dozor nad bankami, no v prípade NBS bol novou zákonnou úpravou (zákon č. 566/1992 Zb.) od roku 1993 znovu zavedený. To prinášalo jednak duplicitný výkon niektorých činností v oblasti dohľadu, prekrývanie právomocí a potrebu vzájomného informovania sa medzi regulátormi, čo viedlo k zvyšovaniu nákladov na dohľad. Neskôr došlo k zrušeniu štátneho dozoru a tak sa z hľadiska nákladovosti zefektívnil výkon bankovej regulácie a dohľadu v SR.
- Z hľadiska flexibility a výkonnosti sa dá konštatovať, že systém regulácie a dohľadu sa aj v tomto smere postupne zlepšoval, čo je prirodzené, keďže na začiatku regulátori nemali žiadne skúsenosti. Tie prichádzali až postupne a tak sa aj implementovali do potrebných zákonných úprav a opatrení NBS. Čo sa flexibility týka, NBS v súčasnosti vydáva podzákonné normy – opatrenia priamo z titulku centrálnej banky – nezávisle od vlády a môže teda pružne reagovať na vývoj v bankovej oblasti.¹³⁴ V súčasnosti je naša legislatívna úprava harmonizovaná s európskou úpravou, je v súlade s Capital Requirements Directive (CRD) a BASEL II – vid' 4. a 5.kapitola.

¹³² Horváth (2002)

¹³³ V SR funguje ako určitá forma samoregulačnej organizácie Slovenská banková asociácia, ktorej členovia sa jednak snažia o presadzovanie záujmov voči zákonodárnym orgánom, NBS apod. a jednak sa dobrovoľne, nad rámec regulačných opatrení NBS zaväzujú dodržiavať pravidlá Etického kódexu, ktorý má za cieľ sprehľadnenie práv a povinností jednak klientov bánk a jednak bánk samotných. V ČSFR fungovala ako samoregulačná agentúra Banková asociácia. (bližšie pozri www.asobank.sk, www.czech-ba.cz)

¹³⁴ toto sa zaviedlo novelou zákona o NBS z roku 2001. Predtým podzákonné právne predpisy vydávala NBS ako kváziministerstvo – vid' vyššie.

4. Štruktúra bankovej regulácie a dohľadu v SR

4.1 Počiatky bankovej regulácie a dohľadu v SR a najdôležitejšie zmeny v tejto oblasti

Od vzniku samostatnej Slovenskej republiky v roku 1993 vykonáva Národná banka Slovenska spolu s ostatnými činnosťami dohľad nad bankami a stará sa o bezpečné fungovanie a rozvoj bankového systému v SR. V priebehu 90. rokov bola činnosť bankového dohľadu ovplyvňovaná jednak vývojom v legislatívnej oblasti a jednak prijímaním tzv. Bazilejských princípov bankového dohľadu.

V rámci prvej organizačnej štruktúry NBS bol vytvorený odbor bankového dohľadu, ktorý sa vnútorne členil na povoloňacie oddelenie a oddelenie dohľadu a analýz. V priebehu roku 1993 sa pretransformoval na úsek bankového dohľadu, ktorý sa pôvodne skladal z dohľadacieho odboru (ten mal dve oddelenia – 1. oddelenie analýz a dozoru na diaľku a 2. kontrolné oddelenie) a povoloňacieho odboru (ten sa skladal z povoloňacieho oddelenia a oddelenia metodiky). Následne sa uskutočnili ďalšie zmeny štruktúry úseku bankového dohľadu, ktoré boli podmienené postupným naplňaním princípov účinného bankového dohľadu.¹³⁵

Základom pre reguláciu bánk v SR bol (okrem zákona o NBS rozoberaného v predchádzajúcej kapitole) pôvodný federálny bankový zákon z roku 1992¹³⁶, ktorý odrážal vtedajšiu úroveň poznania a legislatívu platnú v Európskej únii. Tento zákon v oblasti bankovej regulácie dopĺňali príslušné opatrenia. Zákon bol v priebehu 90. rokov viackrát novelizovaný a v roku 2001 bol nahradený novým zákonom o bankách.¹³⁷ Čo sa týka opatrení, NBS koordinovala v roku 1993 bankovú činnosť prostredníctvom opatrení o kapitálovej primeranosti, úverovej angažovanosti, likvidite a devízovej pozícii bánk, ktoré boli vydané ešte ŠBČS. V priebehu tohto roka začala Národná banka Slovenska pripravovať v spolupráci s poradcami

¹³⁵ Najväčšie zmeny v organizačnej štruktúre úseku bankového dohľadu NBS sa udiali v roku 2002 na základe prijatého Plánu rozvoja bankového dohľadu (viď nižšie), ktorý mal za cieľ zabezpečenie proaktívneho výkonu bankového dohľadu a včasnú identifikáciu rizík z bankového podnikania. Ďalšia významná organizačná zmena sa uskutočnila v roku 2006 a vyplynula z integrácie dohľadu nad finančným trhom do NBS.

¹³⁶ zákon č. 21/1992 Zb.

¹³⁷ zákon č. 483/2001

z MMF nové opatrenia NBS o obozretnom podnikaní bánk (o kapitálovej primeranosti, úverovej angažovanosti, pravidlách likvidity a regulácii menových pozícií bánk), ktoré vstúpili do platnosti začiatkom roku 1994 a nahradili tak opatrenia vydané ŠBČS. V roku 1995 vydala NBS opatrenie o kategorizácii úverového portfólia. Spomínané opatrenia, ktoré boli postupne novelizované tak, aby zodpovedali potrebám bankového dohľadu NBS a aby sa dostali do súladu s odporúčaniami Bazilejského výboru bankového dohľadu a smernicami EÚ sa stali základom pre fungovanie bankového dohľadu NBS.

Za najdôležitejšie zmeny pôvodného zákona o bankách (predtým ako bol nahradený novým zákonom z roku 2001) v kontexte bankovej regulácie a dohľadu je možno považovať novely z rokov 1996, 1998 a 1999.

Novelou zákona o bankách z roku 1996 sa bankám umožnil výkon hypotekárnych obchodov a zaviedlo sa dvojstupňové povoloňacie konanie zriaďovania bánk a pobočiek zahraničných bánk. Táto novela tiež reflektovala snahu NBS o väčšiu prehľadnosť pri sledovaní zmien akcionárskej štruktúry bánk. V tejto súvislosti sa zaviedlo, že banky môžu vydať svoje akcie len vo forme zaknihovaných cenných papierov znejúcich na meno. Taktiež sa určila lehota do kedy museli banky s akciami na doručiteľa tieto zmeniť na akcie na meno. Posilnil sa tiež výkon bankového dohľadu v oblasti uplatňovania opatrení na nápravu¹³⁸, boli vytvorené právne predpoklady pre založenie registra úverov a záruk a zaviedla sa povinnosť audítorov informovať centrálnu banku o skutočnostiach, ktoré by mohli ohrozovať činnosť banky.

V roku 1998 bol v súvislosti s predvstupovými rokovaniami s OECD znovu výraznejšie novelizovaný zákon o bankách. Medzi najvýznamnejšie zmeny, ktoré novela priniesla patrili: zjednodušenie procesu povoloňovania nových bánk a pobočiek zahraničných bánk z dvojstupňového na jedноступňové konanie, vypustenie kritéria ekonomickej účelnosti pri posudzovaní žiadostí o povolenie pôsobiť ako banka a úprava hranice sledovania zmien v akcionárskej štruktúre existujúcich bánk v súlade s príslušnými smernicami EÚ.

V druhej polovici roka 1999 vstúpila do platnosti ďalšia významná novela zákona o bankách, ktorá mimo iného priniesla:

- rozšírenie rozsahu bankových činností, ktoré môžu banky uskutočňovať,

¹³⁸ touto novelou sa značne urýchlilo aj konanie o zavedení nútenej správy, najmä tým, že účinnosť rozhodnutia nebola podmienená zápisom do Obchodného vestníka a Obchodného registra.

- upresnenie definícií činností, ktoré môžu vykonávať len subjekty s bankovou licenciou, posilnenie výkonu bankového dohľadu v oblasti zvýšenia o.i. umožnením pozastavenia výkonu hlasovacích práv akcionárom bánk a sprísnením postupu zúčtovania straty so základným imaním. Takisto sa zvýšili požiadavky na vlastníkov banky a ich zodpovednosť za výsledky banky,
- zavedenie možnosti vymieňania informácií medzi bankami ohľadne klasifikovaných úverov, čo predtým nedovoľoval inštitút bankového tajomstva,
- a umožnenie výkonu hypotekárnych obchodov aj pre pobočky zahraničných bánk.

Právnym základom pre vykonávanie bankového dohľadu v súčasnosti je okrem spomínaného zákona o NBS (viď predchádzajúca kapitola) zákon č. 483/2001 Z. z. o bankách v znení neskorších zmien, ktorý nadobudol účinnosť k 1.1.2002.¹³⁹ Zákon posilnil postavenie NBS pri výkone bankového dohľadu a priniesol zosúladenie slovenskej bankovej legislatívy s príslušnými smernicami EÚ, odporúčaniami Svetovej banky a MMF. Zákon ustanovuje podmienky činnosti bánk a pobočiek zahraničných bánk, vrátane požiadaviek na obozretné podnikanie a je v ňom upravený výkon bankového dohľadu vykonávaný NBS na individuálnom a konsolidovanom základe. Taktiež vytvára predpoklady na rýchle uplatnenie opatrení na nápravu, podrobnejšie upravuje otázky súvisiace s nútenou správou a sprísňuje požiadavky na spoluprácu auditorov bánk s NBS. Súčasťou tohto zákona sa stala aj *zásada vzájomného uznávania bankového povolenia*, čím sa vytvorili právne predpoklady na spoločne koordinovaný výkon bankového dohľadu nad bankami a pobočkami zahraničných bánk v EÚ.¹⁴⁰ Podstatou spomínanej zásady je, že NBS musí na základe bankovej licencie vydananej príslušnou autoritou (centrálnou bankou) členského štátu EHP¹⁴¹, v ktorom má zahraničná banka (resp. úverová inštitúcia) sídlo, uznať banke dovolený minimálny rozsah činností. Možnosť inštitútu jedného povolenia sa vzťahuje len na banky so sídlom v členskom štáte EHP a poskytovanie bankových

¹³⁹ zákon o bankách je doplnený podobne ako predchádzajúci zákon príslušnými podzákonnými normami – opatreniami a rozhodnutiami NBS. Vypracovaním nového zákona o bankách sa od 1.1.2002 dosiahla takmer úplná implementácia 25 Bazilejských princípov efektívneho výkonu bankového dohľadu do slovenskej legislatívy. V nadväznosti na vydanie zákona sa vypracovalo 12 podzákonných noriem, ktoré detailne upravujú pravidlá a postupy pri podnikaní bánk a výkone bankového dohľadu, ktoré sú rámcovo upravené v spomínanom zákone. Zákon č. 483/2001 Z. z. je aj v rámci vyspelých štátov sveta na vysokej úrovni a patrí medzi moderné zákony v rámci EÚ. – viď www.nbs.sk

¹⁴⁰ zásada vstúpila do platnosti vstupom Slovenska do EÚ 1.5.2004

¹⁴¹ okrem krajín EÚ tiež Nórsko, Lichtenštajnsko a Island

služieb bankami z iných štátov podlieha na území SR vydaniu riadneho bankového povolenia. Nový zákon o bankách výrazne posilnil právomoci, ale aj povinnosti bankového dohľadu NBS tým, že presne stanovil kroky, ktoré musí NBS podniknúť v prípade, že niektoré ukazovatele z oblasti obozretného podnikania banka prestane plniť, vykáže vyššiu stratu, prípadne prestane plniť ukazovatele kapitálovej primeranosti a pod.¹⁴² Bohužiaľ tento zákon prišiel neskoro, až po kríze v bankovom sektore, ktorá vyvrcholila v roku 1999 a krachu viacerých bánk v rokoch 1999 až 2001¹⁴³. „Zákon v tejto podobe mal byť prijatý už niekedy v polovici 90. rokov. Vtedy by bol dobrý, účinný, a vtedy by sa možno dalo mnohým veciam predísť. V zásade príčinou krachu bánk bolo predovšetkým nezvládnutie riadenia zo strany manažmentu a aj to, že mali veľmi slabých akcionárov. Tí neboli ani dostatočne kapitálovo vybavení na to, aby mohli banku podporiť v ďalšom rozvoji alebo v prípade, keď sa dostala do problémov...Kombinácia slabých akcionárov so slabým manažmentom boli hlavnou príčinou, prečo tie banky padli.“¹⁴⁴

Podstatným z hľadiska rozvoja bankového dohľadu bol okrem prijatia nového zákona o bankách aj dokument vydaný NBS v decembri roku 2001 pod názvom *Dlhodobý plán rozvoja bankového dohľadu*.¹⁴⁵ Na základe neho sa dohľad nad bankami v Slovenskej republike postupne priblížil úrovni kvality, ktorá je štandardná v krajinách EÚ a ostatných vyspelých krajinách. V tomto strategickom dokumente NBS bol rozvoj bankového dohľadu naplánovaný do konca roku 2003 a rozdelený do jednotlivých úsekov podľa rôznych hľadísk. Bankový dohľad bol rozšírený o činnosti, ktorými sa dovtedy nezaoberal a vybrané dovtedajšie aktivity boli posilnené. Išlo hlavne o vytvorenie podmienok pre obozretné podnikanie bánk a orientáciu na preventívne predchádzanie rizikám (ich včasná identifikácia, oceňovanie, rekvalifikácia a posilnenie počtu pracovníkov dohliadok, pridelovanie ratingu bankám a následný zvýšený drobnodohľad nad bankami s nižším ratingom, dohľad nad spôsobilosťou vlastníkov a manažmentu novej banky). Dohľad nad bankou ako konsolidovaným celkom nevynímajúc. Dá sa teda konštatovať, že tento dokument pretransformoval postup bankového dohľadu z tzv. mandatórneho prístupu (preverovanie súladu činností banky so zákonmi a opatreniami) na preventívny, rizikovo orientovaný prístup. Pre skvalitnenie dohľadu bolo v tomto smere prínosné

¹⁴² vid' nižšie

¹⁴³ vid' nižšie

¹⁴⁴ vyjadrenie vtedajšieho viceguvernéra a súčasného guvernéra NBS Ivana Šramka v časopise Profit z 26. apríla 2002 dostupné na: www-ext.nbs.sk/MEDIA/ABOUT/M260402.HTM

¹⁴⁵ ten bol reakciou NBS na správu misie MMF z roku 2001, ktorá kritizovala skutočnosť, že bankový dohľad doposiaľ zdôrazňoval sledovanie bánk formou analýzy vykazovaných údajov, pričom dohliadky priamo na mieste v bankách boli nedostatočné.

aj rozšírenie spolupráce s ostatnými dohliadajúcimi autoritami (ako domácimi¹⁴⁶, tak aj zahraničnými).

4.2 Základné súčasti systému bankovej regulácie a dohľadu v SR súčasnosti¹⁴⁷

Banková regulácia a dohľad sa v Slovenskej republike, podobne ako vo väčšine vyspelých krajín skladá z v podstate štyroch základných zložiek:¹⁴⁸

- regulácia vstupu do bankového sektora (tzv. kritériá autorizácie)
- stanovenie a preverovanie základných pravidiel činností bánk
- povinné poistenie vkladov v bankách
- pôsobenie centrálnej banky v úlohe veriteľa poslednej inštancie.

4.2.1 Regulácia vstupu do bankového sektora

Regulácia vstupu do bankového odvetvia má najmä preventívny charakter. Každý subjekt, ktorý prejaví záujem podnikat' ako banka, musí najskôr splniť určité minimálne počiatočné, resp. vstupné predpoklady pre obozretné a ziskové podnikanie banky, ktoré zaisťuje perspektívu jej konkurencieschopnosti, finančnej stability a rozvoja.¹⁴⁹

K týmto vstupným podmienkam sa radia¹⁵⁰:

- Podanie žiadosti u NBS. Tá musí obsahovať najmä:

¹⁴⁶ v tom čase NBS ešte nevykonávala integrovaný dohľad nad finančným trhom.

¹⁴⁷ v tejto časti budem postupovať systémom od všeobecného ku konkrétnemu. Najskôr teda popíšem základné súčasti systému regulácie a dohľadu prevládajúce v súčasnosti vo vyspelých krajinách (tam kde to považujem za potrebné rozoberám aj klady a zápory jednotlivých elementov regulácie a dohľadu, či vývoj, ktorý viedol k dnešnej úprave) a v rámci jednotlivých súčastí prechádzam k ich súčasnej úprave v SR.

¹⁴⁸ viď napr. Revenda a kol. (2005), či Balko (2000)

¹⁴⁹ Babouček a kol. (2005). Ako už bolo spomínané vyššie, kritériá autorizácie sú pre vstup do bankového prostredia stanovené najmä kvôli vyhnutiu sa problému tzv. hit and run raiders, čím na jednej strane zvyšujú bezpečnosť bankového sektora, na druhej strane však deformujú konkurenčné prostredie v tomto odvetví. Diskusiu k tomuto problému som vykonal v prvej kapitole.

¹⁵⁰ podrobnejšie pozri § 7 zákona č. 483/2001 Z. z. o bankách v znení neskorších predpisov

- bankové činnosti, ktoré sú predmetom žiadosti a dátum ich predpokladaného začatia spolu s ich rozsahom;
 - údaje o zakladateľoch banky;
 - údaje o vedúcich pracovníkoch banky zodpovedných za jej riadenie a funkcie, do ktorých sú menovaní. Osoby, ktoré sú navrhované do vedenia banky musia mať nielen zodpovedajúce odborné znalosti, ale tiež zodpovedajúcu dĺžku praxe vo finančnom sektore a manažérske skúsenosti primerané úrovni riadenia, na ktorú sú osoby navrhované.
 - údaje o zložení a výške základného imania zakladanej banky, pričom to sa nemôže tvoriť finančnými prostriedkami nadobudnutými pôžičkou alebo úverom;
 - návrh stanov banky;
 - obchodný plán banky na prvé tri roky jej činnosti;
 - stratégiu rozvoja jednotlivých bankových činností;
 - organizáciu a ciele vnútorného kontrolného systému a spôsob zabezpečenia ich fungovania. Spôsoby riadenia a vymedzenie zodpovedností jednotlivých úrovní riadenia, hlavne v oblasti celkovej stratégie banky, fungovania organizačnej štruktúry, činnosti vnútorného auditu, nezlučiteľnosti funkcií a ďalších.
 - údaje, na základe ktorých je možno posúdiť adekvátnosť zabezpečenia činnosti banky – tj. organizačné, materiálno - technické a personálne predpoklady činnosti budúcej banky
- Minimálna výška základného kapitálu a jeho pôvod: Na Slovensku je v súčasnosti na založenie banky potrebný peňažný vklad do základného imania banky vo výške 500 mil. Sk.¹⁵¹ Ak je predmetom žiadosti o povolenie pôsobiť ako banka vykonávanie hypotekárnych obchodov je minimálna výška vkladu do základného imania takejto banky 1 mld. Sk. Peňažný vklad do základného imania banky a ďalšie finančné zdroje banky musia mať prehľadný a dôveryhodný pôvod.
 - Ak ide o pobočku zahraničnej banky, vyžaduje sa splnenie niektorých ďalších podmienok: napr. písomné vyjadrenie, resp. súhlas inštitúcie dohľadu krajiny, kde sídli materská banka so zriadením pobočky na území SR.

¹⁵¹ takáto výška vkladu do základného imania je potrebná od roku 1994. Dovedy bol potrebný vklad 300 mil. Sk (od roku 1992), resp. 50 mil. Sk (od roku 1990).

4.2.2 Stanovenie a preverovanie základných pravidiel činností bánk

Po udelení bankovej licencie, ktoré však nie je obligatórne na základe splnenia vstupných podmienok (splnenie podmienok autorizácie je nutnou, no nie postačujúcou podmienkou pre pridelenie bankovej licencie) musí banka plniť ďalšie stanovené povinnosti. Tieto základné podmienky je treba dodržiavať, pri určitom dočasnom neplnení daných podmienok môže banka obvykle pokračovať vo svojej činnosti len v obmedzenom rozsahu a k uzavretiu banky dochádza v prípade, že nie sú plnené dlhodobo. Základné pravidlá a limity, ktorých cieľom je obmedzenie rizík¹⁵² a zabezpečenie dostatku zdrojov na krytie prípadných strát sú zakotvené v opatreniach NBS, resp. jej úseku bankového dohľadu. Pravidlá činností bánk sa dajú rozčleniť do piatich častí: *kapitálová primeranosť, primeranosť likvidity, pravidlá angažovanosti, poskytovanie informácií, pravidlá ochrany pred nelegálnymi praktikami*.¹⁵³

4.2.2.1 Kapitálová primeranosť

Pravidlá kapitálovej primeranosti boli navrhnuté na základe príslušných dohôd a doporučení na medzinárodnej úrovni, kde hlavnú rolu zohrala Banka pre medzinárodné zúčtovanie. Doporučenia Bazilejského výboru boli konkretizované v roku 1988 v tzv. Bazilejskej dohode a v jej novelizácii z roku 1996. Druhá verzia Bazilejskej dohody, tzv. Basel II, bola vydaná v roku 2004 (bližšie vid' 1. kapitola). V krajinách, ktoré tieto pravidlá zaviedli do svojho právneho systému se ukázalo, že dodržovanie doporučení Bazilejskej dohody je z hľadiska dôvery a stability bankového systému prínosné. Táto empirická skúsenosť viedla k prijímaniu

¹⁵² Aktuálne znenie zákona o bankách definuje riziko v bankovom podnikaní nasledovne: (riziko=) možná strata vrátane škody spôsobená vlastnou činnosťou banky alebo spôsobená banke inými skutočnosťami; na účely spomínaného zákona sa rozlišujú najmä tieto druhy rizík: 1. *kreditné riziko* vyplývajúce z toho, že dlžník alebo iná zmluvná strana si neplní svoje záväzky; kreditné riziko zahŕňa aj riziko štátu, riziko koncentrácie, riziko vysporiadania obchodu a riziko obchodného partnera, 2. *trhové riziko* vyplývajúce z pozícií banky a spôsobené zmenami hodnôt rizikových faktorov, pričom tieto hodnoty sa spravidla určujú na trhu; hlavnými zložkami trhového rizika sú úrokové riziko, akciové riziko, devízové riziko a komoditné riziko, pomocou ktorých sa trhové riziko meria, 3. *operačné riziko* vyplývajúce z nevhodných alebo chybných vnútorných postupov, zo zlyhania ľudského faktora, zo zlyhania používaných systémov alebo z vonkajších udalostí; súčasťou operačného rizika je právne riziko, ktoré znamená riziko vyplývajúce najmä z nevyožiteľnosti zmlúv, hrozby neúspešných súdnych konaní alebo rozsudkov s negatívnym vplyvom na banku, 4. *riziko likvidity* vyplývajúce z neschopnosti banky splniť svoje záväzky v čase ich splatnosti. (vid' § 23 ods.6 zákona o bankách)

¹⁵³ vid' napr. Babouček a kol. (2005), Balko (2000), či Revenda a kol. (2005)

týchto doporučení v ďalších štátoch. Z pohľadu vývoja regulácie bánk sú Bazilejské dohody veľmi dôležité pretože ich základné prvky sú súčasťou aj právnej úpravy SR.

Ciele Bazilejskej dohody spočívali v snahe posilniť zdravie a stabilitu medzinárodného bankového systému, znížiť konkurenčné nerovnosti tak, aby banky s nižším kapitálom nemohli vykonávať vyšší rozsah bankovej činnosti a bankám so silným kapitálovým vybavením prebrať klientov, zohľadniť podrozvahové aktivity, zvýšiť motiváciu pre držbu likvidných a nízkorizikových aktív a zabrániť bankám podstupovať nadmerné úverové a ďalšie riziká.¹⁵⁴

Pri snahe o dosiahnutie stanovených cieľov bolo prijaté ako najvhodnejšie riešenie nadviazanie rizík bankového podnikania na kapitál banky. Kľúčovým prvkom Bazilejskej dohody sa tak stala *tzv. kapitálová primeranosť*. Tento ukazovateľ požaduje aby banka udržiavala primeranú výšku kapitálu k rizikám, ktoré pri svojom podnikaní podstupuje.

Doporučenia Basilejského výboru sa v čase vyvíjali, reflektovali kritické zhodnotenie a skúsenosti z implementácie Basilejskej dohody a viedli k doplneniu a vypracovaniu nového konceptu tejto dohody. Pôvodná Basilejská dohoda z roku 1988 zohľadňovala iba (pre vkladateľov najvýznamnejšie) úverové riziko. Postupne však dohoda zaznamenávala snahu o širší záber ukazovateľa kapitálovej primeranosti a teda o zahrnutie viacerých rizík.

S rozvojom trhových systémov a nárastom vplyvu tržného rizika v bankovom sektore za situácie kedy si banky postupne zvykli na regulačné kapitálové požiadavky v súvislosti s úverovým rizikom a pri rozvoji informačných systémov sa Bazilejská dohoda najskôr novelizovala do podoby, kde kapitálová primeranosť reagovala na *tržné riziko*. V ďalšom kroku potom už Nová bazilejská dohoda reaguje na potrebu regulácie *operačného rizika*.

Je možné konštatovať, že ukazovateľ kapitálovej primeranosti sa etabloval natoľko, že začal byť sledovaný nielen zo strany regulačných autorít v jednotlivých krajinách, ale aj subjektmi finančného trhu, ktoré od tohto ukazovateľa začali odvodzovať finančnú silu banky. Banky teda prijali úpravu kapitálovej primeranosti vyžadovanú zo strany regulačných autorít a finančného trhu aj napriek tomu, že tá výrazne obmedzuje ich voľnosť rozhodovania a významným spôsobom zasahuje do ich podnikania.

Pomer kapitalovej primeranosti hovorí v zásade o tom, že banka musí udržiavať určitý (primeraný) pomer kapitálu k riziku bankového podnikania transformovanému na menovú

¹⁵⁴ bližšie pozri Petrjónášová (2004, s. 92)

jednotku.¹⁵⁵ V čitateli tohto ukazovateľa je teda kapitál v menovej jednotke a v menovateli sa nachádza ocenené riziko v menovej jednotke. Jedná sa teda o bezrozmernú veličinu uvádzanú v percentách (či ako desatinné číslo), ktorá umožňuje porovnávanie medzi jednotlivými bankami (či inými inštitúciami). Ako som už niekoľkokrát uvádzal, v rámci prvej verzie Bazilejskej dohody kapitálová primeranosť zachytávala len úverové riziko. Matematicky bola kapitálová primeranosť v tomto poňatí definovaná ako:

$$CAD = \frac{\text{kapitál}}{\text{ocenené úverové riziko}} = \frac{\text{tier 1} + \text{tier 2} - \text{odčítateľné položky}}{\text{rizikovo vážené aktíva}}$$

Kapitál bol v pôvodnom znení Bazilejskej dohody definovaný na základe tzv. tierov (vrstiev kapitálu), kde tier 1 bol tvorený základným kapitálom banky a tier 2 pozostával z rezerv, dlhodobého podriadeného dlhu a hybridných typov dlhových nástrojov. Súčet dvoch tierov bol znížený o odpočítateľné položky. Takouto definíciou kapitálu bolo dosiahnuté, že v kapitáli sa vedľa základného kapitálu objavujú aj zdroje banky, ktoré sa určitým spôsobom podobajú na základný kapitál, a to najmä v nároku tretej osoby na vrátenie tohto zdroja. Čo sa týka rizika (v tomto prípade len úverového), to bolo vyjadrené a prevedené na peňažnú jednotku s využitím rizikových váh, kedy sa ku každému aktívu, na ktoré úverové riziko dopadalo priradila riziková váha, ktorá vyjadrovala pravdepodobnosť nastúpenia rizika a príslušná nominálna hodnota tohto aktíva sa vynásobila rizikovou váhou. Agregáciou všetkých relevantných rizikovo vážených aktív bolo ocenené úverové riziko spojené s aktívami banky. Minimálny pomer kapitálovej primeranosti bol stanovený vo výške 8 %.

V roku 1996 bol prijatý dodatok Bazilejskej dohody, ktorý reagoval na skúsenosti z implementácie kapitálovej primeranosti do praxe. Mimo toho, že pôvodný koncept kapitálovej primeranosti počítal len s jedným druhom rizika bankového podnikania mal aj ďalší závažný nedostatok. Ten spočíval v tom, že všetky obchodné úvery mali v tejto úprave rizikovú váhu 100 %, čo motivovalo banky k substitúcii obchodného úveru za štátne dlhové cenné papiere, ktoré mali nízku, či nulovú rizikovú váhu a teda nezvyšovali menovateľa ukazovateľa kapitálovej

¹⁵⁵ kapitál banky slúži jednak ako zdroj financovania aktív banky, jednak na absorpciu potencionálnych strát (čím chráni vkladateľov – kapitál býva označovaný aj ako tzv. „buffer“, čiže nárazník pred stratami) a zabezpečovanie dôvery klientov a regulačných inštitúcií. Netreba ale zabúdať na fakt, že čím vyššie množstvo kapitálu banka udržiava, tým je síce bezpečnejšia, no na druhej strane je menej zisková (držanie kapitálu je nákladné z hľadiska nákladov príležitosti – banka mohla prostriedky požičať), čo značne znižuje jej konkurencieschopnosť (najmä v porovnaní s nebankovými subjektami). V tejto súvislosti boli vytvorené úpravy, ktoré zavádzajú v určitej podobe povinnosť dodržiavania kapitálovej primeranosti aj pre nebankové finančné subjekty.

primeranosti. Spomínaná substitúcia mala za následok znižovanie rozsahu poskytnutých úverov súkromnému sektoru. Dodatok z roku 1996 priniesol rozdelenie portfólia banky na *bankové portfólio*¹⁵⁶ a *obchodné portfólio*¹⁵⁷, implemetnoval do ukazovateľa kapitálovej primeranosti tržné riziko (čím výrazne zmenil konštrukciu menovateľa uvedeného vzorca) a upresnil a rozšíril poňatie kapitálu (čitateľa uvedeného vzorca). Vzorec pre výpočet kapitálovej primeranosti nadobudol nasledujúcu podobu:

$$CAD = \frac{\text{kapitál}}{\text{ocenené riziká}} = \frac{\text{tier 1} + \text{tier 2} - \text{odčítateľné položky} + \text{tier 3}}{\text{kapitálová požiadavka A} + \text{kapitálová požiadavka B}} \times 8\%.$$

Oproti pôvodnej úprave kapitálovej primeranosti bol kapitál rozšírený o tier 3, ktorý pozostával z krátkodobého podriadeného dlhu a čistého zisku z obchodného portfólia. V menovateli sa prejavil posun v regulácii rizík, keď *kapitálovému požiadavku A* zodpovedá *regulácia úverového rizika bankového portfólia* a *kapitálovému požiadavku B* zodpovedá *regulácia úverového rizika obchodného portfólia* a *regulácia tržného rizika*.

Kapitálová požiadavka A sa rovná kapitálovej požiadavke k úverovému riziku bankového portfólia. Zmyslom tohto kapitálového požiadavku je priradiť (s využitím rizikových váh odrážajúcich očakávané úverové riziko) rozvahovým aktívam a podrozvahovým aktívam prevedeným na úverové ekvivalenty korunový ekvivalent úverového rizika. Rizikovo vážené aktíva bankového portfólia sa tak získajú súčtom súčinov rizikových váh a aktív bankového portfólia a súčinov rizikových váh a úverových ekvivalentov podrozvahových aktív. Kapitálová požiadavka A je následne vypočítaná vynásobením rizikovo vážených aktív bankového portfólia koeficientom 0,08.

Kapitálová požiadavka B sa vypočíta ako suma kapitálových požiadaviek pre úverové riziko obchodného portfólia,¹⁵⁸ k riziku angažovanosti obchodného portfólia, k všeobecnému

¹⁵⁶ do bankového portfólia sa zaraďujú finančné a komoditné nástroje nezaradené do obchodného portfólia - hlavne nástroje, ktoré má banka v úmysle držať do ich splatnosti. Radia sa sem najmä: úvery, podielové listy, pôžičky a vklady a tiež deriváty zjednané za účelom zaistenia nástrojov zaradených do bankového portfólia. vid' Babouček a kol. (2005)

¹⁵⁷ patria sem hlavne finančné a komoditné nástroje držané za účelom obchodovania a dosiahnutia zisku z cenových rozdielov a zmien úrokových mier v krátkodobom horizonte (spravidla do 1 roku). vid' Babouček a kol. (2005)

¹⁵⁸ kapitálová požiadavka k úverovému riziku obchodného portfólia dopĺňa kapitálovú požiadavku k úverovému riziku bankového portfólia tak, aby úverové riziko bolo celé zahrnuté do krytia kapitálom. Vypočíta sa ako súčet kapitálových požiadaviek k špecifickému úrokovému riziku, k špecifickému akciovému riziku, k vysporiadaciemu

úrokovému riziku, k všeobecnému akciovému riziku, k menovému a komoditnému riziku. Okrem týchto kapitálových požiadaviek sa tiež sleduje kapitálová požiadavka k opciám, ktorá sa pripočíta k zmieneným kapitálovým požiadavkám.¹⁵⁹

Alternatívne si k štandardnému výpočtu kapitálových požiadaviek môže banka stanoviť kapitálové požiadavky k tržnému a špecifickému riziku podľa vlastných modelov (samozrejme po schválení zo regulačnej autority – u nás NBS), či kombináciou štandardnej metódy a alternatívnej metódy (založenej na vlastných modeloch).

Vyššie (z dôvodu kvantitatívneho obmedzenia práce len stručne) popísaná metóda výpočtu kapitálovej primeranosti platila v SR do začiatku roka 2007. V tomto období (konkrétne koncom roka 2006 v prípade zákona o bankách a v marci v prípade príslušných opatrení) sa do našej zákonnej úpravy v tejto oblasti skrz smernice ES (viď nižšie a nasledujúca kapitola) implementoval nový koncept regulácie bankového kapitálu založený na Novej bazilejskej kapitálovej dohode (Basel II).

Oproti pôvodnému konceptu kapitálovej primeranosti môžeme v novej dohode o kapitáli vyzorovať snahu o zvýšenie zodpovednosti bánk za riadenie rizík a tendenciu k motivovaniu bánk určovať svoje kapitálové požiadavky na základe vlastných modelov, čiže alternatívne k štandardnej metóde. V porovnaní s predchádzajúcou úpravou je Basel II komplexnejší, citlivejší k zohľadňovaniu jednotlivých rizík a z hľadiska regulácie v podstate slobodnejší.

Najvýznamnejšie zmeny v koncepcii kapitálovej primeranosti, ktoré prináša Basel II tkvejú v nastolení kapitálovej požiadavky k operačnému riziku a v zmenách v kapitálovej požiadavke k úverovému riziku (doterajšia kapitálová požiadavka A). Doterajšia kapitálová požiadavka B (požiadavka k tržnému riziku) zostáva v podstate nezmenená, čo je možno pripísať faktu, že je novšia a už zahŕňa zložitejšie metódy stanovovania kapitálového požiadavku k tržnému riziku.

Čo sa týka úverového rizika, tu sa najdôležitejšie zmeny prejavili v rozšírení štandardnej metódy o zapojenie ratingových agentúr (schválených regulátorom) do stanovovania rizikových váh a v ich citlivejšom rozlišovaní oproti predchádzajúcemu konceptu. Ďalšou zmenou v oblasti úverového rizika je možnosť banky zvoliť si *alternatívne metódy* (opäť s potrebným súhlasom regulátora) stanovenia kapitálovej požiadavky k úverovému riziku spočívajúce v metóde tzv.

riziku, k repooperáciám a reverzným repooperáciám, pôžičkám cenných papierov, k derivátom a k ostatným nástrojom obchodného portfólia.

¹⁵⁹ pre bližší popis výpočtu týchto požiadaviek pozri napr. Babouček a kol. (2005)

interných ratingov (internal ratings based (IRB) approach). Táto metóda má buď základnú formu (tzv. Foundation approach - FIRB), v ktorej môžu banky použiť metódu interných odhadov pre pravdepodobnosť zlyhania klienta a ostatné rizikové charakteristiky jej budú stanovené regulátorom alebo pokročilú formu (tzv. Advanced approach - AIRB), v ktorej budú môcť stanoviť všetky rizikové charakteristiky klienta samostatne. V týchto prípadoch je možné stanoviť rizikové váhy klienta spojit v určitom intervale, z čoho vyplýva možnosť presnejšieho podchytenia úverového rizika vo vzťahu ku krytiu kapitálom.

Vo vzťahu k operačnému riziku si banky môžu zvoliť z troch prístupných metód. Prvou z nich (a najjednoduchšou zároveň) je metóda základného ukazovateľa (basic indicator approach), kedy je kapitálová požiadavka k operačnému riziku určená fixným percentom ku kapitálu. Ďalšou možnosťou je tzv. štandardizovaná metóda (standardised approach), kde sa kapitálová požiadavka stanoví ako súčet jednotlivých zložiek operačného rizika násobených stanovenými koeficientami. Poslednou metódou je tzv. pokročilá metóda (advanced measurement approach - AMA), pri ktorej banky využívajú (resp. budú využívať) vlastné modely spĺňajúce regulátorom stanovené požiadavky.

Podľa vykonaných prieskumov¹⁶⁰ nového modelu kapitálovej regulácie bánk sú požiadavky na kapitálové vybavenie bánk k jednotlivým rizikám odvodené od štandardizovaných metód vo všeobecnosti vyššie, ako v prípade využitia vlastných (alternatívnych) modelov. Z týchto zistení je možno očakávať snahu bánk o stanovovanie kapitálových požiadaviek podľa vlastných modelov (najmä v prípade väčších bánk, ktoré budú mať potrebné kapacity na implementáciu sofistikovanejších prístupov).¹⁶¹

Najnovšie opatrenie NBS o kapitálovej primeranosti (Opatrenie NBS č. 4/2007 o vlastných zdrojoch financovania bánk a požiadavkách na vlastné zdroje financovania bánk a o vlastných zdrojoch financovania obchodníkov s cennými papiermi a požiadavkách na vlastné zdroje financovania obchodníkov s cennými papiermi) je v súlade so smernicami 2006/49/ES a 2006/48/ES (tzv. Capital Requirements Directive), ktoré implementujú Basel II do legislatívy EÚ. Banky v SR ako aj v ostatných krajinách EÚ budú môcť začať používať najpokročilejšie

¹⁶⁰ Bazilejský výbor vykonal rad prieskumov týkajúcich sa vplyvu implementácie Basel II na kapitálové požiadavky bánk. Prieskumy boli vykonané celosvetovo. Posledným z prieskumov bol tzv. QIS 5 (fifth Quantitative Impact study). Pre konkrétne výsledky tohto prieskumu vo vzťahu ku kapitálovým požiadavkám z kreditného rizika v krajinách G-10, v krajinách CEBS a v ďalších krajinách, ktoré nie sú členmi G-10 pozri prílohu č. 7.

¹⁶¹ Bazilejský výbor bankového dohľadu neopomenul ani tento fakt a preto sa nová bazilejská dohoda venuje bankovému dohľadu na úrovni posudzovania vlastných modelov bánk pre stanovovanie kapitálových požiadaviek. Z vyššie spomínaného sa dá tiež odvodiť individualizovanejší prístup regulátora k regulovaným subjektom.

metódy merania rizík a výpočtu kapitálovej požiadavky po odsúhlasení zo strany regulátora (u nás NBS) od začiatku roka 2008.

Podľa § 30 ods. 1 zákona č. 483/2001 Z. z. o bankách v znení neskorších predpisov je banka v súlade s doporučeniami BIS povinná udržiavať primeranosť vlastných zdrojov najmenej 8 %. Základný ukazovateľ 8 % platí pre všetky Slovenské banky rovnako od roku začiatku roka 1997.¹⁶²

4.2.2.2 Primeranosť likvidity

Likvidita banky predstavuje okamžitú schopnosť banky „dostať v každom okamžiku svým splatným záväzkám, zejména schopnosť kedykoľvek vyplatiť v požadovanej forme splatné vklady klientů.“¹⁶³ Vzhľadom k tomu, že vyplácanie sa vykonáva poväčšine vo forme peňažných prostriedkov, zahŕňa sa pod pojem likvidita aj schopnosť banky premeniť svoje aktíva v nepeňažnej forme na peňažné prostriedky. Nedostatočná likvidita banky vedie spravidla k zníženiu dôvery v banku a môže prerásť až do tzv. „runu na banku.“¹⁶⁴ Preto sa v tržných ekonomikách pravidlá likvidity používajú k posilneniu likvidity, z čoho vyplýva posilnenie bezpečnosti a dôveryhodnosti bankového systému. Tieto pravidlá sú založené na stanovení záväzných štruktúr a väzieb medzi aktívami a pasívami banky.¹⁶⁵ Pôvodnou podstatou riadenia likvidity bolo zlad'ovanie splatnosti aktív a pasív, ktoré je v ideálnej podobe určené tzv. zlatým pravidlom likvidity stanovujúcim, že banka má mať na strane aktív - veľa krátkodobých, menej strednedobých a málo dlhodobých aktív a na strane pasív - málo krátkodobých a veľa strednedobých a dlhodobých pasív. Súčasný trend smeruje k sofistikovanejším metódam reflektujúcim dynamický rozvoj finančných trhov, komplikovanosť štruktúry aktív a pasív banky a zdôrazňujúcim dôležitosť mimobilančných položiek.

¹⁶² v roku 1993 bol limit kapitálovej primeranosti pre všetky banky stanovený vo výške 6,25 %. V roku 1994 sa zaviedla pre banky, ktoré vznikli pred 1.1.1992 povinnosť dodržiavať kapitálovú primeranosť vo výške najmenej 6,75 %. Ostatné banky mali kapitálovú primeranosť stanovenú vo výške 8 %. V roku 1995 bol limit kapitálovej primeranosti pre banky vzniknuté pred rokom 1992 zvýšený na 7,25 %.

¹⁶³ Bakeš a kol. (1999, s. 372)

¹⁶⁴ ako už bolo spomínané v 1. kapitole

¹⁶⁵ za jedno z pravidiel likvidity sa dá považovať aj kapitálová primeranosť, keďže rizikové váhy viacmenej reflektujú likviditu aktív. V tomto smere sa však používa skôr pojem solventnosť (vid' Revenda (2001)) ako likvidita, a to z dôvodu účasti kapitálu v tomto ukazovateli, ktorý má slúžiť na krytie prípadných strát. Solventnosť totiž predstavuje schopnosť banky splniť svoje záväzky v krízových situáciách, zatiaľčo likvidita vyjadruje schopnosť splniť záväzky z každodennej činnosti.

Jednou z diskutovaných otázok ohľadne pravidiel likvidity je, či tieto majú byť stanovené jednotne pre všetky banky alebo selektívne. V rámci pravidiel likvidity došlo podobne ako u ostatných pravidiel k vysokému stupňu harmonizácie medzi regulačnými autoritami rôznych krajín, no konkrétny výklad je stále záležitosťou danej krajiny. Vo všeobecnosti platí, že na banky s podobnými obchodnými aktivitami a veľkosťou sa aplikujú obdobné pravidlá.

Hlavná pozornosť je v súvislosti s riadením likvidity venovaná: 1) analýze peňažných tokov, 2) lehotám splatností jednotlivých aktív a pasív, kde banky zostavujú rebríčky lehôt splatností. Za ideálnej situácie by mala existovať rovnováha medzi lehotou splatnosti aktív a lehotou splatnosti pasív.

Pravidlá likvidity stanovené NBS slúžia na udržiavanie platobnej schopnosti bánk a pobočiek zahraničných bánk v slovenskej mene i v cudzích menách. Legislatívne je v SR povinnosť dodržiavať pravidlá likvidity stanovená v § 27, ods. 4 zákona o bankách a podrobnejšie je likvidita banky a jej riadenie upravená v *Opatrení NBS č. 3/2004 o likvidite bánk a pobočiek zahraničných bánk a o postupe riadenia rizika likvidity bánk a likvidity pobočiek zahraničných bánk* v znení neskorších predpisov, ktoré nadobudlo účinnosť k 31.1.2004. Toto opatrenie okrem iného ustanovuje:

- Ukazovateľ, týkajúci sa pomeru stálych aktív a nelikvidných aktív k vlastným zdrojom a rezervám vo výške menšej alebo rovnjej 1.
- bankám povinnosť udržiavať informačný systém na úrovni zodpovedajúcej účelu riadenia likvidity s ohľadom na stupeň komplexnosti ich podnikania
- bankám povinnosť zaúčtovať všetky účtovné prípady v deň, v ktorom ich uskutočnili
- bankám povinnosť pravidelnej tvorby obchodnej stratégie v kombinácii so stratégiou vytvárania zdrojov, aby tak predišli napätosti plánov, ktoré by neboli schopné pokryť príslušnými fondmi a aby sa obmedzil štrukturálny nesúlad medzi aktívami a pasívami
- bankám povinnosť zostavovať plán pre prípad výskytu nepredvídaných okolností. Komerčné banky sú povinné štvrtročne predkladať NBS hlásenie o likvidite.

Banka si musí najskôr v rámci riadenia likvidity stanoviť postupy merania a sledovania čistých peňažných tokov a likvidných pozícií, ktoré umožňujú najmä meranie prílivu a odlivu peňažných prostriedkov, sledovanie čistých peňažných tokov na dennej báze pre obdobie najmenej 5 pracovných dní dopredu, zostavenie kalendára splatností a prepočtu likviditnej

pozície. Banka riadi riziko likvidity v jednotlivých hlavných menách (významných pre banku z hľadiska objemu) tak, aby boli vytvorené postupy umožňujúce meranie, sledovanie a kontrolu likvidity banky v každej z hlavných mien, s ktorými pracuje.

S výnimkou ukazovateľa pomeru stálych a nelikvidných aktív nie sú limity týkajúce sa riadenia likvidity všeobecne stanovené NBS pre všetky banky rovnako. Opatrenie NBS č. 3/2004 stanovuje, aby si banky určili vlastné limity pre riadenie rizika likvidity jednak pre jednotlivé meny, jednak pre všetky meny v súhrne. Banka je povinná zohľadniť pri stanovovaní limitov vplyv možných neštandardných podmienok, či mimoriadnych krízových udalostí. Limity musia zohľadniť veľkosť banky, jej finančnú situáciu, typ a zložitosť vykonávaných činností banky.

Dôležitým prvkom riadenia rizika likvidity banky je povinnosť zostaviť scenáre riadenia rizika likvidity ako súboru vnútorných (napr. štruktúra aktív a pasív) a vonkajších (napr. vývoj platobných schopností jednotlivých krajín, či vývoj na medzibankovom trhu) predpokladov na základe ktorých banka odhaduje očakávaný čistý peňažný tok. Súčasťou scenára je tiež zostavenie aktivít prijatých bankou za účelom pokrytia tohto čistého peňažného toku.

Banka tiež vyhotovuje pohotovostný plán pre prípad mimoriadnych krízových okolností. Pohotovostný plán obsahuje spôsob toku informácií v banke, jasné vymedzenie právomocí a zodpovednosti, možné spôsoby ovplyvnenia vývoja aktív a pasív, špecifikáciu záložných finančných zdrojov, atď.

K zaisteniu likvidity banky slúži takisto úprava tzv. **povinných minimálnych rezerv (PMR)**, ktoré predstavujú povinne uložené vklady bánk u centrálnej banky.¹⁶⁶ Pre účely tejto práce budem abstrahovať od funkcie povinných minimálnych rezerv ako nástroja regulácie množstva peňazí v obehu (menovej politiky) a zameriam sa na otázku vhodnosti využitia PMR ako nástroja regulácie likvidity bánk.

Zvýšenie sadzieb alebo rozšírenie základne PMR vedú k zvýšeniu tlaku na udržiavanie likvidity a vice versa. Ak by sme pripustili teoretickú možnosť 100% sadzby PMR z primárnych vkladov, banky by logicky nemali žiadne problémy s likviditou, pretože všetky vklady by držala centrálna banka vo forme PMR. Je však treba uviesť, že vzťah medzi likviditou a výškou PMR nie je deterministický, a to minimálne z nasledujúcich dôvodov:

¹⁶⁶ sadzba povinných minimálnych rezerv je vyjadrená ako percentuálny podiel zo všetkých, či len určitého druhu vkladov domácich nebankových subjektov v domácej mene (tzv. primárnych vkladov).

1. je vysoko pravdepodobné, že pri vysokých sadzbách PMR (avšak nižších ako 100 %) by banky udržiavali výrazne nižšie dobrovoľné rezervy, ako pri nízkych sadzbách PMR. To znamená, že zvýšenie PMR (ich sadziieb či základu) by nemuselo nutne viesť k zvýšeniu celkových rezerv. Keďže likvidita je spojená najmä s celkovými rezervami bánk (tj. povinnými a dobrovoľnými), znamená vyššie uvedené, že výška povinných minimálnych rezerv nemusí mať výrazný vplyv na likviditu banky.
2. V niektorých prípadoch a krajinách sa naopak výška PMR (sadzba alebo základ) naopak zvyšovala pri príliš vysokej likvidite, či dobrovoľných rezervách. Takýto postup centrálnych bánk naznačuje naopak nepriamu úmeru medzi mierou PMR a likviditou bánk.¹⁶⁷
3. pri spomínanej 100% sadzbe PMR by bolo bankám znemožnené podnikanie v oblasti poskytovania úverov, čím by sa ukrátili o značnú časť ich zisku a stratili by konkurencieschopnosť v porovnaní s nebankovými inštitúciami, ktoré by plne prevzali úverové podnikanie.

Pri druhom extrémnom prípade, a teda nulovej sadzbe PMR by v prípade nízkych dobrovoľných rezerv bánk existovalo nebezpečenstvo menšieho zabezpečenia likvidity bánk. Vystáva teda problém zabezpečenia dostatočnej výšky dobrovoľných rezerv bánk. Ten by sa dal riešiť reguláciou dostupnosti úverov poskytovaných centrálnou bankou bankám komerčným. Pri vysokej dostupnosti diskontných úverov sa totiž banky nemusia obávať straty likvidity a nemusia teda tvoriť dobrovoľné rezervy. Opačný záver platí pri nízkej dostupnosti týchto úverov.

Na záver tejto diskusie je teda možné konštatovať, že povinné minimálne rezervy ako nástroj regulácie likvidity bánk sa nedá jednoznačne označiť za účinný, a to najmä z toho dôvodu, že likviditu bánk neurčujú PMR, ale celkové rezervy bánk. Naviac je likviditu bánk možné dobre regulovať aj inými nástrojmi, napr. operáciami na voľnom trhu, či diskontnými nástrojmi.¹⁶⁸

¹⁶⁷ podobný prípad nastal v ČR a SR, keď centrálné banky zvýšili sadzbu PMR pri menovej odluke vo februári 1993, aby tak odčerpali nadbytočnú likviditu, ktorá bola výnimočného a dočasného charakteru (spôsob výkonu menovej odluky viedol k výraznému nárastu primárnych vkladov v bankách). Po určitej dobe došlo v oboch krajinách k návratu sadziieb na predchádzajúcu úroveň.

¹⁶⁸ podrobnejšie pozri Revenda (2001)

PMR sú v SR stanovené *Rozhodnutím NBS č. 7/2003* v znení neskorších zmien. Sadzba povinných minimálnych rezerv je týmto rozhodnutím určená vo výške 2 % z vkladov klientov, úverov prijatých od klientov a emitovaných dlhových cenných papierov okrem hypotekárnych záložných listov. PMR sa vedú na niektorom z účtov NBS a sú úročené úrokovou sadzbou vo výške 1,5 %. Z hľadiska dodržania vypočítaných PMR platí pravidlo, že PMR sú splnené, ak skutočná priemerná výška povinných minimálnych rezerv za dané obdobie (od prvého po posledný kalendárny deň mesiaca za ktorý sa PMR vypočítavajú)¹⁶⁹ nie je nižšia, ako čiastka stanovených PMR. Práve skutočnosť, že výšku PMR nie je nutné dodržiavať ku koncu každého dňa je dôležitá z hľadiska funkcie PMR vo vzťahu k likvidite banky. Naviac sa počíta so situáciou, že pravidlá pre držanie PMR môžu byť porušené, tzn. že banka využije k zaisteniu svojej likvidity viac prostriedkov, či ich použije na dlhšiu dobu, takže v priemere nedodrží stanovený limit. V takom prípade je rozdiel medzi skutočným a stanoveným stavom PMR úročený sankčným úrokom vo výške jednodňovej sadzby NBS pre refinančné obchody zvýšenej o 5%.¹⁷⁰

V závere časti (o likvidite bánk) je vhodné ešte uviesť, že pokiaľ banka trpí krátkodobým nedostatkom likvidity, môže túto situáciu riešiť najmä medzibankovou pôžičkou, refinančným úverom od NBS, aktiváciou vkladov na účte PMR a vo výnimočných prípadoch prostredníctvom pomoci od NBS (núdzovým úverom).

4.2.2.3 Pravidlá (majetkovej) angažovanosti

Pravidlá angažovanosti majú v tržných ekonomikách väčšinou podobu limitov niektorých druhov úverov ďalších pohľadávok a majetkových účastí bánk voči jednému klientovi, svojim akcionárom, skupine navzájom prepojených klientov, zamestnancom, pobočkám, sesterským a dcérijným spoločnostiam a ich úlohou je zabezpečiť aspoň základný stupeň diverzifikácie

¹⁶⁹ povinné minimálne rezervy sa tvoria mesačne a sú za každý mesiac (M) vypočítavané zo základu ich výpočtu v mesiaci (M-2), ktorý o dva mesiace predchádzal danému mesiacu (M), kedy sú vypočítavané.

¹⁷⁰ ten je podľa môjho názoru zvolený relatívne vhodne a to z toho dôvodu, že zachováva funkciu sankcie (je relatívne vysoký oproti alternatívnym možnostiam banky na získanie likviditných prostriedkov). Napr. v ČR bola v roku 2005 sankčná sadzba z povinných minimálnych rezerv stanovená vo výške max. dvojnásobku diskontnej sadzby, ktorá bola v tom čase len 0,75 %, čo znamenalo, že sankčná sadzba predstavovala max. 1,5% (pri repo sadzbe 1,75 %). Pre banky sa tak stala aktivácia PMR relatívne lacným zdrojom likvidity a neboli (negatívne) motivované dodržiavať PMR (v strede roku 2005 boli skutočné rezervy nižšie o 0,6 mld. Kč a na konci roku 2004 o 5,9 mld. Kč nižšie ako PMR).

bankových aktív a zabrániť tak prílišnej koncentrácii kreditného rizika v bankovom a obchodnom portfóliu.¹⁷¹ Pravidlá majetkovej angažovanosti vyjadrujú mieru priamej, či nepriamej účasti banky (alebo regulovaného konsolidačného celku) voči tretej osobe. Sú stanovené limitmi tejto účasti a spolu s pravidlami kapitálovej primeranosti napomáhajú pri znižovaní rizika z tejto účasti. Kapitálová primeranosť je vo vzťahu k riziku účasti všeobecná a reaguje na riziko z príslušného nástroja paušálne, nevšímajúc si tretie strany od ktorých riziko hrozí. Naproti tomu majetková angažovanosť je individualizovanejšia a nariaďuje banke, aby diverzifikovala štruktúru tretích osôb a zabránila tak koncentrácii rozsiahlejšieho množstva aktív banky u malého počtu subjektov (čím sa snaží zabrániť problémom banky, ktoré by vznikli pri problémoch, či dokonca úpadku spomínaných subjektov).

Avšak limity majetkovej angažovanosti (najmä v podobe obmedzenia niektorých druhov úverov) podobne ako ostatné regulačné pravidlá môžu podporovať proces poklesu sprostredkovania finančných transakcií bankami. Kvôli tomuto faktoru sa odporúča stanoviť podobné limity aj pre nebankové inštitúcie poskytujúce úverové služby.

V SR upravuje povinnosť bánk dodržiavať majetkovú angažovanosť § 33e zákona č. 483/2001 o bankách v znení neskorších predpisov.¹⁷² Podrobnejšie potom tieto limity rozvádza Opatrenie NBS č. 8/2002 o majetkovej angažovanosti bánk v znení neskorších zmien, ktoré je účinné od 31. januára 2004 a limity v ňom stanovené sú v súlade s doporučeniami Bazilejského výboru a takisto v súlade so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2006/48/ES. Banky v SR sú podľa súčasne platnej úpravy povinné zabezpečovať nasledujúce limity majetkovej angažovanosti:

- Limit majetkovej angažovanosti banky voči materskej spoločnosti alebo dcérskej spoločnosti, alebo voči skupine hospodársky spojených osôb,¹⁷³ ktorých členom je banka je 20 % vlastných zdrojov.
- Limit majetkovej angažovanosti voči inej osobe, skupine hospodársky spojených osôb alebo voči štátom a centrálnym bankám je 25 % vlastných zdrojov.

¹⁷¹ Revenda a kol (2005)

¹⁷² v ktorom je táto aj definovaná ako súhrn pohľadávok a majetkových práv banky, budúcich pohľadávok a majetkových práv banky vzniknutých pri výkone bankových činností.

¹⁷³ za hospodársky spojené osoby sa považuje zoskupenie, ktorého vzťahy napĺňajú kritérium, že sú takej povahy, že finančné ťažkosti jednej z osôb môžu spôsobiť platobné ťažkosti aspoň jednej z ostatných osôb.

- Limit súčtu veľkých majetkových angažovaností banky je stanovený vo výške 800 % vlastných zdrojov.¹⁷⁴
- Pomer majetkovej angažovanosti voči fyzickej osobe k vlastným zdrojom financovania vo výške najviac 2 %.
- Pomer majetkovej angažovanosti voči právnickej osobe okrem banky so sídlom v štáte zóny A¹⁷⁵ k vlastným zdrojom financovania vo výške najviac 10 %.
- Pomer majetkovej angažovanosti voči všetkým osobám s osobitným vzťahom k banke k jej vlastným zdrojom vo výške najviac 40 %.

4.2.2.4 Poskytovanie informácií

Regulačné authority pre výkon svojej činnosti samozrejme potrebujú potrebný rozsah informácií o aktivitách bánk. Poskytovanie informácií, ich obsahová a časová štruktúra sú upravené v príslušných zákonoch a podzákonných normách. V SR sa jedná predovšetkým o Zákon o bankách, *Opatrenie NBS č. 1/2007 o uverejňovaní informácií bankami a pobočkami zahraničných bánk* a *Opatrenie NBS č. 2/2007 o predkladaní výkazov, hlásení a iných správ bankami, pobočkami zahraničných bánk, obchodníkmi s cennými papiermi a pobočkami zahraničných obchodníkov s cennými papiermi na účely vykonávania dohľadu a na štatistické účely*.

4.2.2.5 Pravidlá ochrany pred nelegálnymi praktikami v bankovej sfére

Medzi ďalšie dôležité úlohy bankovej regulácie a dohľadu patrí vytváranie účinných bariér pred nelegálnymi praktikami - bánk na jednej strane a klientov na strane druhej. V tejto oblasti je nevyhnutná spolupráca dohľadových autorít z rôznych krajín, ktorej výsledkom by malo byť zblížovanie regulačného rámca v týchto krajinách, aby sa predišlo tzv. regulačnej asymetrii a odlivu značnej časti klientov z krajín s prísnejšími a účinnejšími pravidlami do krajín s liberálnejším systémom. O rozsahu nelegálnych praktík bánk a ich klientov sa môže len

¹⁷⁴ veľkou majetkovou angažovanosťou sa rozumie majetková angažovanosť voči jednej osobe alebo skupine hospodársky spojených osôb, ktorá je rovná alebo vyššia ako 10 % vlastných zdrojov

¹⁷⁵ Štátom zóny A je členský štát EÚ, členský štát OECD alebo štát, ktorý uzatvoril osobitnú zmluvu o úvere s MMF v súlade s jeho Všeobecnými dohodami o úverovaní; štátom zóny A nie je ten štát, ktorý v období bezprostredne predchádzajúcich piatich rokov zmenil rozvrh splátok svojho vonkajšieho dlhu, za účelom dosiahnutia výhodnejších podmienok pri splácaní dlhu.

špekulovať, keďže nepoznáme a ani nikdy nebudeme poznať reálny stav. Avšak pri súčasnom trende rozvoja nových (stále komplexnejších) finančných inštrumentov a bankových aktivít, najmä veľmi obtiažne kontrolovateľných podsúvahových operácií stále stúpajú možnosti špekulácie a obchádzania platných pravidiel.

Banková regulácia a dohľad sa v tejto oblasti (nielen v SR) sústreďuje predovšetkým na dva fenomény: 1) tzv. dôverné obchody (insider trading) a 2) pranie špinavých peňazí (money laundering). V prvom prípade ide o zneužitie exkluzívnych informácií, najmä pri obchodoch s cennými papiermi, ale aj pri úverových obchodoch. V druhom prípade sa jedná o legalizáciu príjmov z nelegálnych obchodov. V Slovenskej republike bol zákon, ktorý upravoval postupy proti praniu špinavých peňazí (zákon č. 249/1994 Z. z.) vydaný už v roku 1994. SR sa tak stala jednou z prvých krajín centrálnej a východnej Európy, ktorá mala tento zákon. Tento zákon bol v roku 2000 nahradený zákonom č. 367/2000 Z.z. čo do obsahu boja proti legalizácii príjmov z trestnej činnosti.¹⁷⁶

Proti praniu špinavých peňazí bankami bolo kľúčové najmä zavedenie nasledujúcich pravidiel:

- implementácia a monitoring predpisov o nutnosti preukazovania prostriedkov, ktoré sú ukladané na bankové kontá
- zrušenie, resp. obmedzenie možnosti zakladať anonymné bankové kontá a disponovať s nimi
- zavedenie povinnosti bánk evidovať transakcie, ktoré presahujú určitú výšku

Aj keď sa metódy odhaľovania nelegálnych praktík stále zdokonaľujú, takisto sa zdokonaľujú metódy legalizácie nelegálnych príjmov a je nad mieru jasné, že sa ich nikdy nepodarí plne eliminovať.

4.2.3 Povinné poistenie vkladov

Ďalším z prvkov bankovej regulácie a dohľadu, ktorý je pre bankový sektor špecifický je povinné poistenie vkladov. Tento element slúži ako nástroj na zvýšenie dôveryhodnosti bankového systému, pretože v prípade krachu banky neutrpia vkladatelia v podstate žiaden straty

¹⁷⁶ novým zákonom č. 367/2000 Z. z. nie je dotknutá ostávajúca časť zákona č. 249/1994 Z. z., týkajúca sa zmien ďalších zákonov.

z vkladov (resp. straty ich straty budú minimálne – v závislosti na systéme poistenia vkladov). Problémy spojené s poistením vkladov (morálny hazard a nepriaznivý výber) som diskutoval už v prvej kapitole. Spomeniem však ešte, že alternatívou k povinnému poisteniu vkladov sa javí možnosť dobrovoľného poistenia, napr. súkromnými poisťovňami. Táto alternatíva však na rozdiel od povinného poistenia, kde je vyplatenie vkladov garantované štátom nedokáže dať vkladateľom v podstate 100% záruku na vyplatenie vkladov a hrozí tu riziko, že poisťovňa nebude schopná vyplatiť všetky poistené vklady, prípadne, že banka nepoistí celú výšku vkladov u nej uložených. Na druhej strane však systém dobrovoľného poistenia vkladov prináša viacero výhod, medzi ktoré patrí 1) fakt, že nepoistené banky musia ponúkať lepšie služby pre vkladateľov, čo by malo vyústiť v posilňovanie vzájomnej konkurencie medzi bankami. Na druhej strane ale môže viesť k rizikovejším operáciám zo strany nepoistených bánk; 2) vkladatelia sú pozornejší pri výbere banky (námietka proti tejto argumentácii bola uvedená už v 1. kapitole); 3) je menej nákladný pre banky. Tento argument podporujúci dobrovoľné poistenie vkladov však platí len do bodu, kedy počet bánk, ktoré čerpajú poistenie nedosiahne určitého počtu. Od tohto bodu sa prejaví výhody povinného poistenia zabezpečeného štátnou inštitúciou, ktorej môže poskytnúť pomoc centrálna banka, či štát. Na záver tejto diskusie je možné konštatovať, že systém povinného poistenia vkladov sa javí ako vhodnejší z pohľadu bezpečnosti bankového systému, zatiaľčo systém dobrovoľného poistenia je vhodnejší pri preferencii tržnej disciplíny bánk.

Dôležitú úlohu v systéme poistenia vkladov hrajú limity poistených vkladov a miera poistných náhrad. Čím vyššie sú tieto dva ukazovatele, tým vyššia je ochrana vkladateľov, no na druhej strane je vyšší aj morálny hazard a nepriaznivý výber. Za určitých okolností môže preferencia bezpečnosti bankového systému a s ňou spojená vysoká ochrana vkladov paradoxne viesť prostredníctvom spomínaných negatívnych javov k neúmernej rizikovosti bánk a narušeniu stability bankového systému. Z tohto dôvodu je ochrana vkladateľov prostredníctvom povinného poistenia vkladov väčšinou limitovaná, a to v dvoch smeroch: 1) výška vkladov, na ktoré sa poistenie vzťahuje je obmedzená a 2) náhrady v prípade likvidácie banky sú nižšie ako 100 %.

Ďalšou zaujímavou otázkou týkajúcou sa poistenia vkladov je otázka akým spôsobom majú byť určené poplatky za poistenie vkladov. V súčasnosti prevláda plošné poistenie, kde všetky banky platia rovnakú predom stanovenú sadzbu z vkladov, na ktoré sa vzťahuje poistenie. Výhodou tohto systému je jeho jednoduchosť, nevýhodou riziko morálneho hazardu. Vhodnejším

systemom poistenia by z hľadiska eliminácie spomínaného rizika určite bol systém, kde by sa poistné diferencovalo podľa rizikovosti operácií jednotlivých bánk (vyššia rizikovosť banky by znamenala vyššie poistné).¹⁷⁷ Tento systém by však bol výrazne zložitejší.

V SR bol zákonom č. 118/1996 Z. z. založený Fond ochrany vkladov (FOV),¹⁷⁸ ktorý od júla 1996 začal poskytovať ochranu neanonymných vkladov fyzických osôb. V súčasnosti činí limit poistených vkladov u jedného vkladateľa v jednej banke v SR ekvivalent 20 000 EUR a poistná náhrada je stanovená vo výške 90 % vkladu.¹⁷⁹ Poistené sú všetky neanonymné vklady fyzických a právnických osôb v Slovenských korunách i v cudzej mene. Poistené nie sú vklady bánk, pobočiek zahraničných bánk a finančných inštitúcií. Na náhradu nemajú nárok osoby, ktoré majú k banke zvláštny vzťah, tj. hlavne jej akcionári a nimi kontrolované spoločnosti, členovia štatutárneho orgánu a dozornej rady, vedúci zamestnanci banky, spoločnosti pod kontrolou banky, a tiež osoby odsúdené v trestnom konaní v súvislosti s praním špinavých peňazí.¹⁸⁰ Poistné je stanovované jednotne pre všetky banky každoročne (do 20. decembra) v rozpätí od 0,1 % do 0,75 % z hodnoty chránených vkladov bánk (podľa priemerného stavu týchto vkladov za predchádzajúci štvrtrok).¹⁸¹

¹⁷⁷ Takýto systém sa zaviedol napr. v USA od roku 1994.

¹⁷⁸ Fond ochrany vkladov hospodári s finančnými prostriedkami získanými od Národnej banky Slovenska a od komerčných bánk. Každá banka, ktorá získa bankové povolenie musí do tohto fondu odvádzať peňažné prostriedky, ktorých výška je presne stanovená pravidlami pre prípad, že by banka skrachovala. V takejto situácii by potom klienti danej banky boli čiastočne odškodnení práve prostriedkami z tohto fondu. Do roku 1996 neexistovala v SR kvalitná právna úprava poistenia vkladov v bankách. Podľa dovtedy platného zákona o bankách (č. 21/1992 Z. z.) ručil štát za vklady fyzických osôb a úroky z nich u Všeobecnej úverovej banky a Slovenskej sporiteľne.

¹⁷⁹ v súlade s legislatívou EÚ, kde sa takáto úprava zaviedla od 1.1. 2000. Do roku 2001 bola poistná náhrada v SR vo výške 100 % (limit poistených vkladov bol v tom čase u bánk stanovený vo výške 30-násobku priemernej mesačnej mzdy v hospodárstve. Pri stavebných sporiteľniach to bol 60-násobok priemernej mesačnej mzdy v hospodárstve). Zavedenie 90% poistnej náhrady bolo podľa môjho názoru dôležitým posunom vpred, keďže eliminovalo rozkladanie vkladov zo strany vkladateľov do viacerých bánk, prinútilo ich k do istej miery k uváženejšiemu postupu pri výbere banky a znížilo problémy spojené s morálnym hazardom a nepriaznivým výberom.

¹⁸⁰ podrobnejšie pozri Zákon č. 118/1996 Z. z. o ochrane vkladov v znení neskorších zmien.

¹⁸¹ V prípade, že FOV spláca úver použitý na výplatu náhrad za nedostupné vklady, je poistné stanovené na hornej hranici spomínaného intervalu. Okrem tohto ročného príspevku je takisto fondom ochrany vkladov stanovený vstupný príspevok vo výške 1 mil. Sk a za mimoriadnych okolností aj mimoriadny príspevok vo výške od 0,1% do 1% z hodnoty chránených vkladov banky. Vklad NBS do FOV (vstupný príspevok) činí 100 mil. Sk.

4.2.4 Veriteľ poslednej inštancie

Posledným zo špecifických prvkov bankovej regulácie je pôsobenie centrálnej banky v úlohe veriteľa poslednej inštancie (*lender of the last resort*).¹⁸² Centrálna banka pri zabezpečovaní svojej funkcie banky bánk poskytuje bankám rôzne druhy úverov. Banky čerpajú úvery od centrálnej banky z dvoch hlavných príčin, a to: 1) za účelom získania dodatočných zdrojov pre financovanie aktívnych operácií; 2) v snahe o posilnenie likvidity.

Ak majú banky výraznejšie problémy s likviditou, ktoré sa už nedajú riešiť formou bežných úverov od centrálnej banky a banky neuspjú ani pri pokuse o získanie prostriedkov na medzibankovom trhu, ostáva im ešte možnosť požiadať centrálnu banku o núdzový úver (resp. inú formu pomoci). V tomto prípade je centrálna banka posledným subjektom, ktorý je schopný doplniť banke chýbajúce zdroje. Základným argumentom podporujúcim existenciu veriteľa poslednej inštancie (ako už bolo uvedené v 1. kapitole) je, že krach jednej banky (najmä ak sa jedná o veľkú banku) môže viesť k bankovej panike a hromadnému výberu vkladov z ostatných bánk, čo môže vyústiť v reťazovú reakciu a krach ďalších (často i „zdravých“) bánk, prípadne zrušenie celého bankového systému.¹⁸³ S javom veriteľa poslednej inštancie je tiež spojený tzv. problém *too-large-to-fail*, ktorý som diskutoval v 1. kapitole a ktorý vedie k diskriminácii malých a stredných bánk tým, že podnecuje vkladateľov k presunu svojich zdrojov z týchto bánk do veľkých bánk.

Určitém paradoxom (podobne ako v prípade povinného poistenia vkladov) je, že pri prílišnej ochrane bánk formou úverovania zo strany veriteľa poslednej inštancie, t.j. pri snahe centrálnych bánk o záchranu ktorejkoľvek banky za každú cenu sa môže stať, že sa ochrana bankového systému zníži. V takomto prípade totiž správanie sa centrálnej banky (ako veriteľa poslednej inštancie) môže banky viesť k presvedčeniu, že budú vždy zachránené, čo ich motivuje k podstupovaniu vysoko rizikových (a zároveň vysoko ziskových) operácií, čo znižuje tržnú disciplínu bánk a vedie k ohrozeniu stability bankového systému. Je preto veľmi dôležité, aby centrálna banka poskytovala núdzové úvery iba bankám, ktoré sú len dočasne nelikvidné a u ktorých existuje výrazná šanca na zlepšenie situácie. Každú problémovú banku je totiž možné zachrániť, otázkou ale je aké budú náklady na jej záchranu a aké efekty jej záchrana prinesie.

¹⁸² v nasledujúcej časti budem abstrahovať od možnosti poverenia funkciou veriteľa poslednej inštancie inej inštitúcie ako centrálnej banky (prípadne viacerých inštitúcií, medzi ktorými sa často vyskytuje aj centrálna banka).

¹⁸³ tzv. systémové riziko

V SR vystupuje vo funkcii veriteľa poslednej inštancie Národná banka Slovenska a v súčasnosti majú u nás charakter úverov veriteľa poslednej inštancie núdzové úvery na doplnenie likvidity. Národná banka Slovenska ich môže poskytnúť dočasne nelikvidným bankám s maximálnou lehotou splatnosti 3 mesiace a so zodpovedajúcim zaistením. Úroková sadzba z núdzových úverov je stanovovaná individuálne.¹⁸⁴ Ďalšou formou núdzového úveru je úver na povinné minimálne rezervy úročený sankčnou sadzbou (viď vyššie).

4.3 Kontrolná činnosť NBS a opatrenia k náprave

Národná banka Slovenska okrem stanovovania pravidiel pre činnosti bánk takisto kontroluje ich dodržiavanie. Banková kontrola sa vykonáva dvomi spôsobmi - *dohľadom na mieste* (kontrola sa vykonáva priamo v kontrolovanej banke) a *dohľadom na diaľku*¹⁸⁵ (vyhodnocovanie informácií poskytnutých NBS bankami v Národnej banke Slovenska). Dohľad nad bankami (a celým finančným trhom) je v rámci NBS vykonávaný útvarom dohľadu nad finančným trhom. V jeho kompetencii je okrem dohľadu na diaľku a dohľadu na mieste u dohliadaných subjektov aj konanie a rozhodovanie v prvom stupni a právomoc na vydávanie všeobecných záväzných predpisov. Úsek dohľadu nad finančným trhom je riadený príslušným viceguvernérom. Druhostupňovým (odvolacím) orgánom dohľadu je Banková rada NBS, z ktorej rozhodovania vo veciach dohľadu je pre zamedzenie konfliktu záujmov vylúčený viceguvernér zodpovedný za rozhodovanie vo veciach dohľadu v prvom stupni.¹⁸⁶ Dohľad je pri vydaní rozhodnutí v prvom stupni viazaný predchádzajúcimi druhostupňovými rozhodnutiami bankovej rady a rozhodnutiami správnych súdov pri preskume právoplatných rozhodnutí NBS.

Pri výkone bankového dohľadu má NBS v mnohých oblastiach právomoci samostatného rozhodovacieho subjektu. Avšak neplní funkcie policajného orgánu či súdu a neriadi činnosť

¹⁸⁴ Hlavným nástrojom NBS je v súčasnosti limitná úroková sadzba pre dvojtypné repotendre (tá od 1.1.2003 nahradila diskontnú sadzbu), sprevádzaná jednodňovou refinančnou (najvyššia sadzba) a jednodňovou sterilizačnou sadzbou (najnižšia sadzba). Od 1.1.2002 bola v SR zrušená lombardná sadzba, a teda aj lombardné úvery, ktoré boli tiež formou núdzových úverov.

¹⁸⁵ Výkon dohľadu na diaľku patril k prvým samostatným aktivitám bankového dohľadu na Slovensku. Už v roku 1991, v období existencie ŠBČS, keď odbor bankového dohľadu bol súčasťou ústredia v Prahe, bolo vytvorené v rámci ústredia pre SR samostatné oddelenie bankového dohľadu, ktoré zabezpečovalo kontrolu výkazov a konzultačnú činnosť v bankách tak pre vedenie odboru ŠBČS v Prahe, ako aj pre ústredie ŠBČS pre SR.

¹⁸⁶ pred začiatkom roka 2006 bol prvostupňovým orgánom dohľadu úsek bankového dohľadu NBS, na čele ktorého bol vrchný riaditeľ. V druhom stupni potom rozhodovala banková rada.

komerčných bánk. Jej právomoci vymedzuje zákon¹⁸⁷. Pri výkone dohľadu NBS spolupracuje taktiež s audítormi a internými audítormi bánk. Hlavnými nástrojmi dohľadu sú¹⁸⁸:

- analýza finančnej situácie banky na základe údajov z hlásení
- analýza významných zmien finančných ukazovateľov banky
- hodnotenie rizikového profilu banky na základe matice rizík¹⁸⁹
- ratingové hodnotenie CAMEL¹⁹⁰
- plán dohľadu – dohliadací cyklus¹⁹¹

Základnou povinnosťou komerčných bánk je podnikat' s minimálnym možným rizikom, za účelom najvyššieho možného zisku, rešpektujúc pritom podmienky určené zákonom o bankách a opatrenia vydané Národnou bankou Slovenska, týkajúce sa bezpečného výkonu bankových činností a obozretného podnikania. NBS je oprávnená ukladať opatrenia v podobe sankcií. K tomu pristúpi najmä ak banka:

- poruší podmienky určené v povolení na výkon bankových činností
- poruší zákon o bankách, či iné relevantné právne predpisy
- vykonáva obchody, ktoré poškodzujú záujmy vkladateľov alebo ohrozujú bezpečnosť, či stabilitu bankového systému
- nie je riadená bezúhonnými alebo odborne spôsobilými osobami

¹⁸⁷ predovšetkým zákon o NBS, zákon o bankách a zákon o dohľade nad finančným trhom.

¹⁸⁸ vid' NBS (2006), pre schématické znázornenie stanovovania rizikového profilu banky pozri prílohu č. 8.

¹⁸⁹ Hodnotenie rizikového profilu banky zahŕňa hodnotenie miery rizika a systému riadenia pre hlavné riziká – kreditné, operačné, trhové, likvidity, strategické a reputačné. Každému 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). Miera rizika pre kreditné riziko, trhové riziko a riziko likvidity sa hodnotí na základe číselných ukazovateľov. Každému ukazovateľu sú priradené intervaly hodnôt pre hodnotenie a váha príslušného ukazovateľa. Miera rizika pre operačné riziko, strategické riziko a reputačné riziko sa hodnotí kombináciou kvantitatívnych a kvalitatívnych ukazovateľov. Systém riadenia jednotlivých rizík sa hodnotí pri dohľade na mieste podľa štandardizovaného hodnotenia pre jednotlivé oblasti. (bližšie pozri NBS (2006))

¹⁹⁰ 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). Manažment je hodnotený najmä na základe vykonaného dohľadu na mieste, v prípade že dohľad na mieste nebol vykonaný, pre hodnotenie sa použijú informácie z dohľadu na diaľku a z rokovani s manažmentom banky. Výsledný rating sa počíta ako priemer ratingov za jednotlivé hodnotené oblasti zaokrúhlený na celé číslo. (bližšie pozri NBS (2006))

¹⁹¹ Na základe stanoveného rizikového profilu a určeného výsledného ratingu banky sa stanovuje plán dohľadu banky a dochádza k určeniu dohliadacieho cyklu (24, 12, 6 mesiacov, resp. priebežný monitoring banky/osobitného režimu). Dohliadací cyklus predstavuje frekvenciu dohľadov na mieste vykonávaných v bankách. Vzťah medzi ratingovým hodnotením banky a dohliadacím cyklom zobrazuje príloha č. 9.

- nevytvorí súhrn rezerv a opravných položiek potrebných na krytie rizík vyplývajúcich z výšky nesplácaných aktív.

V prípade, že Národná banka Slovenska objaví nedostatky v dodržiavaní vyššie uvedených podmienok a opatrení, môže:

- Vyzvať banku na prijatie účinného ozdravného opatrenia – v rámci toho môže NBS obmedziť alebo pozastaviť banke výkon niektorej činnosti, limitovať prevádzkové náklady, zastaviť vyplácanie dividend a odmien, vykonať nevyhnutné opatrenia v oblasti rezerv banky, zvolať mimoriadne valné zhromaždenie akcionárov banky a určiť jeho program, znížiť základné imanie banky o sumu, ktorá zodpovedá strate z jej hospodárenia, nariadiť zostavenie výkazov o finančnej a majetkovej situácii banky a ich audit na náklady banky, atď
- Uložiť banke pokutu do výšky 20 miliónov Sk
- Odvolať vedúceho zamestnanca, člena štatutárneho orgánu, či člena dozorcnej rady banky
- Zaviesť nútenú správu nad bankou
- Odobrať jej bankové povolenie¹⁹²

Podstatnou zmenou, ktorú priniesla veľká novela zákona o bankách z roku 2001 ohľadne opatrení k náprave je zavedenie záväzných limitov, pri ktorých NBS musí zaviesť nútenú správu nad bankou, či jej odobrať bankovú licenciu. V prípade, že kapitálová primeranosť klesne pod 4%, NBS musí zaviesť nútenú správu. Odobrať bankovú licenciu musí NBS v prípade týchto limitov: 1) kapitálová primeranosť klesne pod 2%, 2) vlastné zdroje klesnú pod výšku základného imania.¹⁹³ Túto štandardizáciu posudzovania finančných ukazovateľov bánk je

¹⁹² Zavedenie nútenej správy a odobratie licencie sú dva najprísnejšie tresty, ktoré môže NBS udeliť. Pri zavedení nútenej správy nad bankou sa výkon bankovej činnosti nezastavuje - vykonáva sa pod dohľadom povereného správcu, aby sa členom vedenia banky, ktorí sú za nepriaznivú situáciu v banke zodpovední, zabránilo v ďalšom výkone funkcie. Akcionári banky, ktorá je v nútenej správe, môžu NBS predložiť ozdravný program, ktorý NBS preskúma a v prípade, že je reálny a v súlade s bankovým povolením, môže banka znovu vykonávať činnosť. Nútená správa sa končí: doručením rozhodnutia NBS o jej skončení, v prípade, že zaniknú dôvody na jej trvanie; vyhlásením konkurzu; uplynutím 24 mesiacov od jej zavedenia; odobratím povolenia na výkon bankových činností. Až keď sa vyčerpajú všetky možnosti a banku sa aj navzdory tomu nepodarí ozdraviť, odoberie NBS príslušnej banke povolenie, banka prestáva vykonávať bankovú činnosť a nasleduje jej likvidácia. Odo dňa právoplatnosti rozhodnutia o odobratí povolenia nesmie banka prijímať vklady, poskytovať úvery a vykonávať ďalšie činnosti s výnimkou tých, ktoré sú nevyhnutné na vyrovnanie jej záväzkov a pohľadávok. Až do bodu, kedy vyrovná svoje záväzky a pohľadávky, považuje sa podľa zákona o bankách za banku.

¹⁹³ okrem týchto limitov musí NBS odobrať banke licenciu ak: 1) banka nezačne vykonávať počas 1 roka od udelenia licencie stanovené činnosti alebo ich počas 12 mesiacov nevykonáva, 2) banka alebo pobočka zahraničnej banky získala bankové povolenie na základe nepravdivých údajov uvedených v žiadosti o udelenie bankového povolenia 3) banka alebo pobočka zahraničnej banky nie je schopná počas najmenej 30 dní plniť svoje splatné

možno hodnotiť na jednej strane kladne, keďže sa ňou odtránil tlak na bankový dohľad pri posudovaní stavu bánk a zavádzaní nútených správ, či odoberaní licencií (vyvíjaný zo strany verejnosti, či vládnej moci) a eliminoval sa problém too-large-to-fail.¹⁹⁴ Na druhej strane je táto úprava možno až príliš prikazujúca z toho dôvodu, že sa nebude môcť individuálne zhodnotiť situácia v banke a flexibilne prijať iné riešenie, (ktoré by bolo možno vhodnejšie) ako hovorí zákon.

4.4 Vývoj v bankovom sektore SR a hlavné problémy regulácie a dohľadu bánk v SR

Banková regulácia a dohľad sú novými fenoménami v bankovom systéme, ktorý za čias socializmu v Československu neexistovali. Bankový dohľad začínal v podstate od nuly, čo vyplývalo z mála skúseností z kontrolnej činnosti, nedostatku kvalifikovaných pracovníkov a nedokonalkej legislatívy. Pravidlá regulácie museli vznikáť a vznikali veľmi rýchlo a najmä zpočiatku nepôsobili preventívne, ale reagovali často až na problémy a chyby, ktoré sa reálne v bankovom sektore vyskytli. Medzi hlavné problémy bánk na počiatku transformácie (nielen na Slovensku ale aj v ďalších postsocialistických krajinách) patrili najmä problémy s riešením starých zlých úverov, ktoré boli poskytnuté pred rokom 1990 (u nás Štátnou bankou československou) štátnym podnikom. Po bankovej reforme tieto dlhy ostali, najmä v štátnom založených bankách. Všeobecná úverová banka bola zaťažená časťou úverov podnikovému sektoru, Investičná a rozvojová banka spolu so Slovenskou sporiteľňou zase obhospodarovali sociálne pôžičky a úvery na družstevnú bytovú výstavbu. Z prostriedkov Fondu národného majetku sa v tejto súvislosti v roku 1992 poskytla finančná výpomoc na kapitálové posilnenie Všeobecnej úverovej banky a Investičnej a rozvojovej banky a odpis časti nedobytných úverov. Išlo o sumu 14,6 mld. Sk. Okrem toho sa časť úverov vo výške 30,4 mld. Sk previedla do Konsolidačnej banky.¹⁹⁵ Tým sa však vyriešila len malá časť problému, nevykonala sa

záväzky alebo bola vyhlásená za neschopnú vyplácať vklady 4) ide o pobočku zahraničnej banky a táto zahraničná banka stratila v štáte svojho sídla oprávnenie pôsobiť ako banka.

¹⁹⁴ toto tvrdenie by samozrejme dokázala potvrdiť až prax.

¹⁹⁵ tá bola založená práve za účelom spravovania úverov na trvalo sa obracajúce zásoby, pochádzajúce pred rokom 1989.

komplexná reštrukturalizácia týchto bánk a úverov poskytnutých pred rokom 1990. Vzhľadom k bilančnej sume týchto bánk sa uskutočnená rekapitalizácia dá považovať za nedostatočnú.

Mimo starých úverov boli prirodzene poskytované aj úvery nové. A to jednak už existujúcimi bankami, jednak novovznikajúcimi bankami, ktorých množstvo rapídne rástlo. Z 9 bánk, ktoré pôsobili na území bývalého Československa na konci roka 1990 ich počet v samotnej Slovenskej republike vzrástol na 28 ku koncu roka 1993.¹⁹⁶

Činnosť bankového dohľadu a podmienky na jeho pôsobenie sa len postupne vyvíjali, prebiehali zásadné zmeny ekonomických, právnych a politických podmienok spojené s transformáciou ekonomiky, legislatíva bola nedostatočne upravená,¹⁹⁷ bankári neboli dostatočne skúsení,¹⁹⁸ prebiehala mohutná privatizácia, ktorá bola často financovaná na úver.¹⁹⁹ Všetky tieto dôvody (no nielen ony) viedli k tomu, že sa postupne objavil problém aj s novo poskytovanými úvermi, z ktorých značná časť sa stala rizikovými až nenávratnými. Odhad NBS²⁰⁰ z roku 1993 ohľadom podielu rizikových úverových pohľadávok na celkových pohľadávkach predstavoval 20 až 30 %. Podľa analýzy, ktorú vykonala NBS v spolupráci s McKinsey v roku 1993 bolo v SR 91 % celkového objemu zlých úverov koncentrovaných v štyroch najväčších bankách.²⁰¹

¹⁹⁶ počet bánk dosiahol vrchol v počas roka 1995, keď bol ich počet 33. V Slovenskej republike však nedošlo k tak výraznému rastu počtu bánk ako napr. v ČR, kde ich počet na konci roka 1993 dosiahol 57 a ČNB musela pristúpiť k zastaveniu udeľovania bankových licencií, čo odvolala až v roku 1999. Vývoj počtu bankových subjektov v SR ku koncu roka zobrazuje príloha č.5.

¹⁹⁷ tu treba spomenúť najmä nedostatočnú úpravu konkurzov, ktoré prebiehali neúmerne dlho. Počas tejto doby mohli vlastníci znehodnocovať majetok, dochádzalo k tunelovaniu podnikov a banky sa tak vinou nedôslednej legislatívy chrániacej dlžníkov dostávali len k zlomku dlžnej sumy, a to pri vysokých nákladoch.

¹⁹⁸ z neskúsenosti vyplývala nedostatočná schopnosť posúdenia kreditného rizika klientov. Riziko nesplácania úverov sa navyše hodnotilo len veľmi obtiažne, keďže veľká časť podnikov bola novo založených, bez úverovej histórie.

¹⁹⁹ medzi ďalšie z príčin nepriaznivého vývoja v bankovom sektore SR môžeme zaradiť: chýbajúci systém riadenia rizík v bankách, slabé, resp. žiadne skúsenosti pracovníkov úseku bankového dohľadu NBS a ich nedôraznosť pri zasahovaní voči akcionárom bánk (to sa prejavilo najmä v prípade IRB, ktorú v roku 1996 ovládla istá domáca záujmová skupina bez predchádzajúceho súhlasu NBS. Tá zasiahla vyhlásením nútej správy v roku 1997 až keď sa situácia v banke značne zhoršila a vlastníci neboli ochotní vložiť vlastné zdroje do zvýšenia základného imania banky), politické zásahy do rozhodovaní o poskytovaní úverov v štátom kontrolovaných bankách, slabá akcionárska a manažérska štruktúra bánk, krátkodobo orientovaná hospodárska politika vlád pred rokom 1999 zameraná na populárne opatrenia a postrádajúca prvky štrukturálnych reforiem v kombinácii s netransparentnou privatizáciou podnikov, ktoré boli zaťažené úvermi a následne tunelované. Výkazy bánk tiež často nezodpovedali realnej situácii, na čom niesli svoj diel zodpovednosti auditori bánk (viď Tencer (1999)).

²⁰⁰ do roku 1995 totiž nebola stanovená povinná kategorizácia pohľadávok a podsúvahových záväzkov bánk z hľadiska rizikovosti. V roku 1995 NBS schválila opatrenie o pravidlách hodnotenia pohľadávok a podsúvahových záväzkov podľa rizík v nich obsiahnutých a opatrenie pre tvorbu zdrojov na krytie rizík.

²⁰¹ Tencer (1999)

Zhoršovanie úverového portfólia bánk malo výrazný vplyv na problémy bánk s likviditou. Banky mali nedostatok dlhodobých finančných zdrojov a na krytie svojich potrieb používali najmä krátkodobé zdroje (viď tabuľka č. 4.1).

Tabuľka č. 4.1: Štruktúra vkladov od roku 1993 (v %)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Korunové vklady celkom	100	100	100	100	100	100
Z toho:						
Krátkodobé	73,5	73,6	71,9	72,4	73,2	73,8
Strednedobé	23,0	22,9	21,6	20,8	18,5	17,5
Dlhodobé	3,5	3,4	6,5	6,8	8,3	8,5

Zdroj: Výročné správy NBS za roky 1993-1998

V polovici 90-tych rokov sa objavili prvé vážnejšie snahy o riešenie problémov úverových portfólií bánk. NBS v roku 1995 predložila viacero návrhov na úpravu legislatívy, ktoré mali zmierniť daňové zaťaženie bánk z tvorby zdrojov na krytie rizík.²⁰² Zároveň centrálna banka pripravila návrh postupu prác pri reštrukturalizácii portfólií vybraných obchodných bánk a vypracovala zásady spracovania a predkladania návrhov reštrukturalizačných projektov, na základe ktorých predložili 4 banky projekty reštrukturalizácie úverového portfólia. Na ich základe NBS v záujme podpory reštrukturalizácie udelila týmto bankám v rámci prekleňovacieho obdobia výnimku z plnenia kritérií obozretného podnikania.²⁰³ Program vlády SR, ktorý mal riešiť problematickú situáciu, bol konkretizovaný do cieľov vlády vyjadrených v uznesení č.170/1995. Z tohto uznesenia vyplynula novela zákona č.21/1992 Zb. o bankách realizovaná zákonom č.58/1996, ktorou sa vytvoril formálny právny základ pre reštrukturalizáciu úverového portfólia bánk. Bohužiaľ, táto zákonom stanovená možnosť, ako aj viacero iných úloh z uznesenia vlády sa nerealizovalo a ostalo len v deklaratórnej podobe.

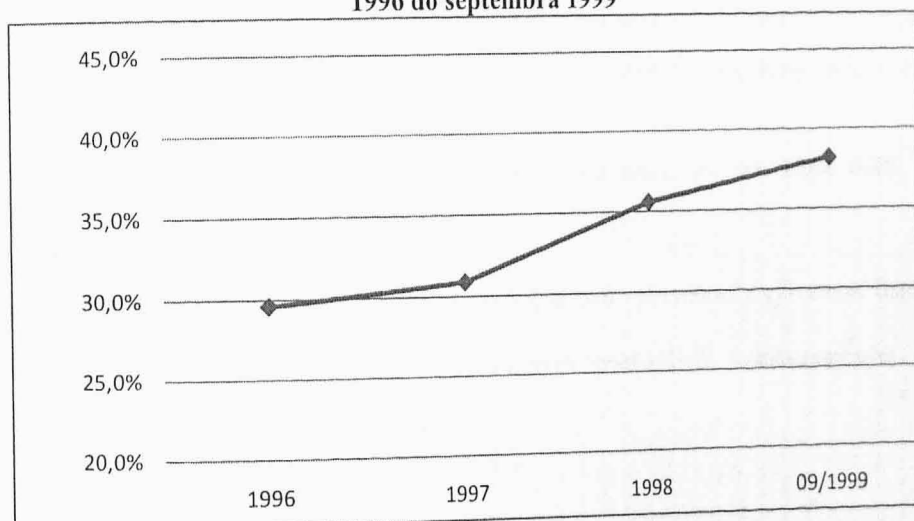
V roku 1996 bola v SR zaznamenaná výrazná úverová expanzia zapríčinená jednak optimistickými očakávaniami ekonomických agentov po takmer 7% raste HDP v roku 1995

²⁰² banky mali v tomto období povinnosť započítavať do výnosov aj nesplácané úroky z poskytnutých úverov, čo znamenalo, že vykazovali skreslené zisky, ktoré nezodpovedali skutočnosti. Zdaňovanie fiktívnych ziskov viedlo k ďalšiemu oslabovaniu bánk. Pre ilustráciu uvediem, že podľa štatistik NBS len v prípade VÚB nárast omeškaných úrokov predstavoval v tomto období viac ako 5 mld. ročne.

²⁰³ Táto výnimka mala však v kombinácii s neuskutočnenou reštrukturalizáciou štátom kontrolovaných bánk opačný efekt, ako sa očakávalo. Zmäkčenie podmienok kapitálovej primeranosti a modifikácia spôsobu výpočtu potreby zdrojov krytia úverov nenabádal tieto banky k obozretnému podnikaniu, naopak bol jedným z dôvodov postupného zhoršovania stavu „reštrukturalizovaných“ bánk.

a mohutnou privatizáciou, ktorá vyvolala potrebu cudzích zdrojov v sprivatizovaných podnikoch. Na tejto expanzii sa najvýraznejšie podieľali 3 najväčšie štátom kontrolované banky, ktoré v tomto období poskytli úvery vo výške 30 mld. Sk. S úverovou expanziou bol však spojený aj významný rast klasifikovaných úverov za celý bankový sektor (viď graf č. 4.1), ktoré vzrástli v priebehu rokov 1997-1998 o 31 mld. Sk, čo znamenalo nárast ich podielu na celkových úveroch z 29,6 % na 35,6 %. V priebehu roka 1999 sa situácia ešte zhoršila, v júni vzrástol objem klasifikovaných úverov na 166 mld. a v septembri dokonca na 174,5 mld (čo predstavovalo takmer 40 % z objemu celkových úverov). Nekrytá predpokladaná strata²⁰⁴ z pohľadávok a podsúvahových záväzkov vzrástla na objem prevyšujúci 27 mld. Sk. Potreba zdrojov na dosiahnutie 8% kapitálovej primeranosti podkapitalizovaných bánk vzrástla na 44,6 mld. Sk.

Graf č. 4.1: Podiel klasifikovaných úverov v bankovom sektore SR v období od konca roku 1996 do septembra 1999



Zdroj: Výročná správa a Menové prehľady NBS

V roku 1999 sa v SR zmenila vládna garnitúra, ktorá musela vykonať nevyhnutné zmeny a riešiť neúnosnú situáciu v bankovom sektore. Po viacročných snahách zo strany NBS sa uskutočnili prvé konkrétne kroky v reštrukturalizácii úverového portfólia najväčších bánk. Prijal sa tzv. balíček opatrení, ktorý vyplýval z uznesenia vlády SR č. 90/1999. Program reformy bankového sektora pozostával z troch hlavných krokov:

²⁰⁴ Tá vjadruje rozdiel medzi tvorbou rezerv a opravných položiek a rastom klasifikovaných pohľadávok.

1. reštrukturalizácia a privatizácia troch najväčších štátom vlastnených bánk (Všeobecná úverová banka (VÚB), Slovenská sporiteľňa (SLSP) a Investičná a rozvojová banka (IRB)²⁰⁵)
2. program a stratégia postupu voči malým a stredným bankám
3. posilnenie regulácie a výkonu bankového dohľadu

Na základe tohto programu, ktorý bol vypracovaný NBS v spolupráci s MF SR boli v najväčších štátom vlastnených bankách v priebehu druhého polroka 1999 a prvého polroka 2000 realizované významné kroky k posilneniu kapitálovej vybavenosti (vo výške 18,9 mld. z čoho pripadalo 8,9 mld. Sk na VÚB, 4,3 mld. Sk na SLSP a 5,7 mld. Sk na IRB) a zlepšeniu kvality ich úverového portfólia (odsunulo sa spolu 105 mld. Sk rizikových úverov). Po týchto krokoch dosiahli banky štandardný limit kapitálovej primeranosti a podiel klasifikovaných úverov klesol pod 20 %, čím sa stabilizovalo cca 45 % aktív bankového sektora.²⁰⁶ Popri procese reštrukturalizácie bankového sektora prebiehal aj proces privatizácie, kedy boli vytvorené podmienky pre vstup viacerých strategických investorov.

Čo sa týka reštrukturalizácie malých a stredných bánk, tu bolo treba riešiť najmä problémy v týchto oblastiach:

- narastanie úverových strát, ktoré znižovali kapitálovú vybavenosť a výkonnosť bánk,
- výrazný a stále rastúci objem klasifikovaných pohľadávok s nedostatočným krytím opravnými položkami a rezervami,
- posudzovanie záruk a zabezpečení,
- plnenie pravidiel obozretného podnikania a narastajúce problémy s likviditou niektorých bánk.

Predprivatizačná reštrukturalizácia prebiehala v dvoch etapách:

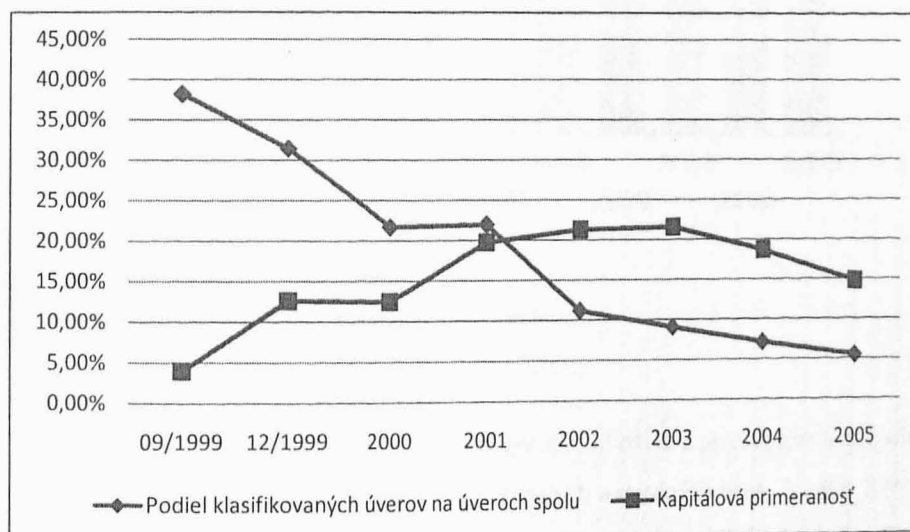
²⁰⁵ IRB sa dostala pod nútenú správu NBS koncom roka 1997 (ako prvá zo slovenských bánk). Dôvodom bola zhoršujúca sa situácia v likvidite banky, ktorú ovplyvnili najmä narastajúce problémy v štruktúre jej úverového portfólia. Banka dosahovala zlé hospodárske výsledky, neplnila kritériá obozretného podnikania. Práve proces ozdravovania bánk započatý v roku 1999 pomohol IRB dostať sa z najhoršieho a NBS ukončila v banke nútenú správu 17. decembra 1999.

²⁰⁶ vid' NBS (2003)

- v 1. etape, ktorá bola ukončená v decembri 1999 došlo ku kapitálovému posilneniu bánk v celkovom objeme 18,9 mld. Sk a odsunu rizikových úverov vo výške 43,2 mld. Sk do Konsolidačnej banky, š.p.ú. a Slovenskej konsolidačnej, a.s..
- v 2. etape (ukončenej v júni 2000) bolo odsunutých ďalších 61,8 mld. rizikových úverov.

V roku 2001 sa ukončila privatizácia bánk s rozhodujúcim objemom aktív (45 %) v bankovom sektore SR. Išlo o 3 banky – Slovenskú sporiteľňu, Všeobecnú úverovú banku, Investičnú a rozvojovú banku. Celkový výnos z predaja bánk predstavoval 42,7 mld. Sk. Efektom reštrukturalizácie bankového sektora bolo zlepšenie štruktúry aktív, zlepšenie likviditnej situácie bánk, nárast kapitálovej primeranosti v celom bankovom sektore²⁰⁷ a redukcia podielu klasifikovaných úverov na celkových úveroch – vid' graf. č. 4.2

Graf č. 4.2: Klasifikované úvery a kapitálová primeranosť v bankovom sektore v SR od roku 1999



Zdroj: Výročné správy NBS

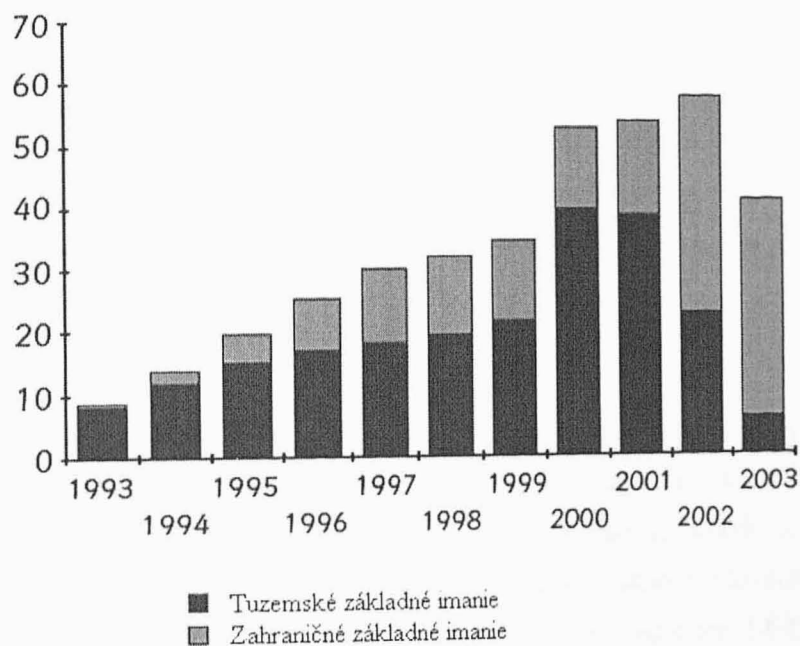
Reštrukturalizácia mala vplyv na zlacnenie zdrojov, čo sa prejavilo aj na poklese úrovne priemerných úrokových sadzieb z depozít a úverov. Odsun stratových úverov a ich nahradenie štátnymi dlhopismi sa prejavilo v uvoľnení zdrojov viazaných na krytie nevýnosových aktív, čo

²⁰⁷ u troch najväčších bánk sa kapitálová primeranosť dostala na hodnoty 9,38 % (VÚB), 9,4 % (SLSP) a 11,53 % (IRB)

spolu s postupnou reštrukturalizáciou podnikovej sféry vytvorilo priestor pre podporu hospodárskeho rastu SR.

Postupná privatizácia bánk sa odrazila v náraste podielu zahraničných investorov na celkovom upísanom základnom kapitáli bánk – vid' nasledujúci graf:

Graf č. 4.3: Vývoj podielu zahraničného základného imania na celkovom základnom imaní bankového sektora (mld. Sk)²⁰⁸



Zdroj: NBS (2003)

Okrem bánk, ktoré úspešne prešli procesom konsolidácie a privatizácie v rokoch 1999-2002 priniesol tento proces aj úpadok niekoľkých malých a stredných bánk. V roku 1999 kúpila Slovenská sporiteľňa Priemyselnú banku, ktorej bola následne odňatá licencia. Sprisnené pravidlá bankového dohľadu priviedli Slovenskú kreditnú banku (v apríli) a Dopravnú banku (v júli) pod nútenú správu. V rokoch 2000 až 2001 boli z dôvodu platobnej neschopnosti zavreté štyri banky, ktorým boli postupne odobraté licencie²⁰⁹ (šlo o Slovenskú kreditnú banku, Dopravnú banku, AG Banku a Devín banku).

²⁰⁸ po roku 2003 sa zahraničné imanie stabilizovalo na hranici okolo 90 %.

²⁰⁹ posledná licencia bola odobratá v roku 2004 Devín banke

Tabuľka č. 4.2: Hospodársky výsledok bankového sektora v rokoch 1999 - 2005

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Čistý zisk/strata za bankový sektor (mld. SK)	-29,5	4,4	9,1	11,8	11,3	12,4	14
počet stratových bánk	9	5	3	3	2	1	3

Zdroj: Výročné správy NBS

Tabuľka č. 4.3: Rentabilita aktív (ROA) a rentabilita kapitálu (ROE) v bankovom sektore SR v období jeho reštrukturalizácie (v %)

	1999	2000	2001
ROE	-61,2	8,9	17,07
ROE bez vplyvu Konsolidačnej banky š.p.ú.	-36,54	25,16	22,67
ROA	-3,99	0,54	1,02
ROA bez vplyvu Konsolidačnej banky š.p.ú.	-2,34	1,48	1,01

Zdroj: Výročné správy NBS

Po reštrukturalizácii a privatizácii bánk došlo k značnému zlepšeniu situácie v bankovom sektore. Situáciu najlepšie ilustruje vývoj kapitálovej primeranosti a podielu klasifikovaných úverov na celkových úveroch bankového sektora zobrazených v grafe č. 4.2. Podiel klasifikovaných pohľadávok na úveroch spolu za celý bankový sektor bez Konsolidačnej banky klesol ku koncu roka 2001 na 14,01 % (z takmer 40 % v septembri 1999) a kapitálová primeranosť k tomuto dátumu a za rovnakú skupinu bánk vzrástla na 19,72 % (z necelých 5 % v septembri 1999). Podiel klasifikovaných úverov na celkových úveroch za bankový sektor medziročne postupne klesal a k ultimu roka 2005 dosiahol hodnotu 5,52 %. Kapitálová primeranosť celého bankového sektora k tomu istému dátumu dosiahla 14,79 %. Reštrukturalizácia a privatizácia bánk sa odrazila aj v postupnom náraste zisku bankového sektora a poklese počtu stratových bánk (vid' tabuľka č. 4.2). Výrazný nárast bol zaznamenaný aj v ukazovateľoch rentability aktív a vlastného kapitálu (vid' tabuľka č. 4.3).

Problémy, ktoré sa v 90. rokoch v bankovom sektore postupne (z vyššie uvedených dôvodov) hromadili prispeli k zlému imidžu Národnej banky Slovenska ako vykonávateľovi bankového dohľadu v SR, čo podporuje argumentácie odporcov modelu regulácie, v ktorom hrá centrálna banka rolu regulátora a prikláňajú sa k modelu, kde centrálna banka plní čisto rolu

vykonávateľa menovej politiky.²¹⁰ Na jednej strane boli tieto námietky voči centrálnej banke oprávnené pretože bankový dohľad v SR na začiatku bol zameraný hlavne na pasívne kontrolovanie dodržiavania pravidiel, nepôsobil preventívne, nevykonával dostatok komplexných dohliadok na mieste a nemal ani dostatok kvalifikovaných pracovníkov dohľadu,²¹¹ na druhej strane však bankový dohľad nebol podporený dostatočne vládou SR, ktorá váhala s kompletnou reštrukturalizáciou bankového sektora a s prijatím potrebnej legislatívy, ktorá by dala centrálnej banke vyššie právomoci v oblasti dohľadu. K výraznému zlepšeniu renomé úseku bankového dohľadu NBS prispelo prijatie nových legislatívnych úprav na počiatku 21. storočia v kombinácii s potrebnými krokmi vlády, ktorá sa dostala k moci v roku 1999 a zdedila bankový sektor na pokraji zrútenia, čím bola situovaná do pozície bez možnosti voľby – musela pristúpiť k nákladnej reštrukturalizácii bánk. V tomto období prebehla aj kompletná reorganizácia (ako systémová tak personálna) na úseku bankového dohľadu NBS. V súčasnosti je banková regulácia a dohľad v SR vo všetkých analyzovaných bodoch úpravená konformne s najnovšími európskymi smernicami (a teda aj so smernicami Bazilejského výboru) a dohľad bánk je zabezpečovaný na základe komplexného modelu proaktívneho preventívneho prístupu na základe sústavy pomerových ukazovateľov a pravidelných dohliadok na mieste na základe rizikového profilu bánk. Za úspech sa dá považovať aj relatívne skorá implementácia európskych smerníc implementujúcich Basel II do legislatívy SR (napríklad v ČR v čase písania tejto kapitoly táto ešte nebola prijatá – zatiaľ bol zverejnený len návrh tejto vyhlášky).²¹²

²¹⁰ vid' nasledujúca kapitola

²¹¹ vid' MMF (2002), Commission of the EC (2000, 2001, 2002)

²¹² pozri www.cnb.cz

5. Banková regulácia a dohľad v kontexte európskej integrácie a trendy v oblasti regulácie a dohľadu

Medzi hlavné trendy v oblasti bankovej regulácie a dohľadu v poslednej dobe je možné zaradiť najmä *harmonizáciu pravidiel, integráciu dohľadov a koordináciu a vzájomnú spoluprácu regulátorov*. Všetky tieto vývojové tendencie jednak úzko súvisia medzi sebou a jednak súvisia s globalizáciou bankovníctva a európskou integráciou. Harmonizácia pravidiel činnosti bánk sa najviac prejavila v požiadavkách na kapitál bánk, ktoré boli sformalizované v už spomínaných Bazilejských dohodách o kapitáli a takisto v príslušných smerniciach EÚ (viď nižšie). Koordinácia a spolupráca medzi regulačnými autoritami je úzko spojená s harmonizáciou pravidiel, ktorá vyžaduje, aby tieto autority navzájom spolupracovali pri vytváraní, editovaní a implementovaní týchto pravidiel a aby sa tak predišlo regulačnej arbitráži. Integrácia dohľadov je asi najaktuálnejším trendom poslednej doby, ktorý sa rozširuje vo väčšine európskych (ale aj iných) krajín a preto sa mu venujem samostatne neskôr.

SR vstúpila spolu s ďalšími 9-imi krajinami do EÚ k 1.1.2004. Týmto sa však skončila len jedna etapa integrácie SR do európskych štruktúr. Slovensko spolu s ďalšími prístupujúcimi krajinami vstúpili do EÚ ako krajiny s dočasnou výnimkou zavedenia jednotnej európskej meny – euro, ktorú sa zaviazali prijať (tento záväzok bol súčasťou vstupných podmienok do EÚ). Euro je možné prijať po splnení konvergenčných kritérií, tzv. maastrichtských kritérií a minimálne dvojročnom zotrvaní v systéme výmenných kurzov ERM II. Slovenská republika vstúpila do tohto systému koncom novembra 2005²¹³ a je na najlepšej ceste prijať euro k 1.1.2009, ako prvá z krajín V4. Po prijatí eura v SR už nebude menovú politiku určovať NBS. Bude sa síce určitou mierou podieľať na jej spoludefinovaní a výkone (v rámci účasti guvernéra NBS na jednaniach rady guvernérov ECB), no hlavná zodpovednosť za výkon menovej politiky v eurozóne a právomoci s tým súvisiace budú prináležať ECB.²¹⁴ NBS (spolu s ostatnými centrálnymi bankami, ktoré vstúpia do eurozóny) tak príde o jednu zo svojich hlavných doterajších funkcií – zabezpečovanie výkonu menovej politiky. To však neplatí v prípade jednej z jej ďalších

²¹³ centrálna parita Sk bola voči euru stanovená na úrovni 1 euro=38,455 Sk. S účinnosťou od 19. marca 2007 revalvovala centrálna parita slovenskej koruny v ERM II a nová centrálna parita bola stanovená na úrovni 1 euro=35,4424 Sk. Slovenská koruna využíva v ERM II štandardné fluktučné pásmo $\pm 15\%$ okolo centrálnej parity. Splnenie maastrichtských kritérií sa v SR predpokladá v tomto roku (viď NBS, MF SR (2007)). Pre harmonogram prijatia eura v SR pozri prílohu č. 10.

²¹⁴ resp. Eurosystemu, ktorý pozostáva z ECB a centrálnych bánk štátov EÚ, ktoré prijali euro.

dôležitých funkcií – výkonu bankového dohľadu. Ten je v európskej koncepcii ponechaný na národné regulačné a dohľadové authority. Výkon dohľadu je síce ponechaný na národné authority, no regulácia v tejto oblasti (jej minimálne štandardy) je určovaná spoločne prostredníctvom smerníc, ktoré sú jednotlivé členské štáty EÚ povinné implementovať do svojich domácich právnych úprav.²¹⁵ V rámci EÚ (či presnejšie EHP) tak v posledných rokoch došlo k vysokému stupňu harmonizácie regulácie v bankovej oblasti a hlavným trendom v tejto oblasti je koordinácia a spolupráca národných regulačných autorít jednak pri výkone dohľadu a jednak pri príprave legislatívnych aktov (smerníc) v tejto oblasti.

Inštitucionálny rámec

Inštitucionálny rámec pre bankový dohľad v EÚ pozostáva z dvoch hlavných bodov:²¹⁶

1. národné kompetencie založené na princípoch „*kontroly domovskej krajiny*“, „*minimálnej harmonizácie základných konceptov*“ a princípe „*vzájomného uznávania*“,
2. kooperácia medzi kompetentnými autoritami.

Podľa princípu *kontroly domovskej krajiny* úverová inštitúcia spadá pod dohľad dozornej authority v štáte, v ktorom jej bola udelená licencia. Princíp *vzájomného uznávania* znamená, že ľubovoľná licencovaná úverová inštitúcia môže poskytovať bankové služby na území EÚ buď prostredníctvom lokálnej pobočky alebo cezhranične. Za týmito účelmi komunitárne právo stanovuje *minimálnu harmonizáciu základných konceptov*, akými sú definícia úverovej inštitúcie, kritéria pre udeľovanie bankových licencií, či spoločné štandardy obozretného dohľadu a účtovných princíпов.

Výkon dohľadu nad bankami (ako už bolo uvedené vyššie) zostáva na národných regulačných autoritách a je alokovaný na základe inštitucionálneho usporiadania v jednotlivých krajinách. V niektorých krajinách EÚ je výkon dohľadu nad bankami zabezpečovaný výlučne centrálnou bankou, v iných zase bankový dohľad vykonávajú (od centrálnej banky) nezávislé inštitúcie.

²¹⁵ z povahy smerníc však vyplýva určitá forma národnej diskrecie a teda rozdielov medzi právnymi úpravami jednotlivých členských štátov EÚ, ktoré však musia spĺňať minimálne štandardy dané smernicami.

²¹⁶ viď ECB (2006)

Najdôležitejšími inštitúciami v oblasti tvorby, schvaľovania, implementácie a harmonizácie legislatívy v celoeurópskom meradle sú *Európsky parlament, Európska komisia, Európska centrálna banka, Európsky bankový výbor (European Banking Committee – EBC)* a *Výbor európskych orgánov bankového dohľadu (Committee of European Banking Supervisors – CEBS)*.²¹⁷

Európsky parlament a EK tvoria *prvý stupeň* tzv. Lamfalussyho rámca, na základe ktorého bola v roku 2004 na poli EÚ reorganizovaná kooperácia v oblasti finančnej regulácie s cieľom podpory flexibility a efektivity regulačného procesu.²¹⁸

Druhostupňovou inštitúciou Lamfalussyho rámca je v oblasti bankovej legislatívy a dohľadu *EBC*²¹⁹ a *treťostupňovou inštitúciou* je *CEBS*.²²⁰

Úloha ECB v oblasti bankovej regulácie a dohľadu pozostáva z:

- Podporovania spolupráce medzi centrálnymi bankami a regulačnými autoritami v otázkach spoločného záujmu týkajúceho sa obozretného dohľadu úverových inštitúcií a finančnej stability. ECB podporuje kooperáciu medzi centrálnymi bankami a dohľadovými autoritami host'ovaním a podporovaním Výboru bankového dohľadu (Banking Supervision Committee (BSC) –bližšie pozri 1. kapitola).

²¹⁷ bližšie pozri ECB (2006)

²¹⁸ Tento rámec rozlišuje medzi „prvostupňovou legislatívou“ (prijímaná rámcová legislatíva na základe spoložhodnutia Komisie (EK) a Európskeho parlamentu) a legislatívou v „druhom stupni“ (tá pozostáva z implementácie opatrení k prvostupňovej legislatíve, ktoré môžu byť prijaté rýchlejšie a flexibilnejšie regulačnými komisiami). Dohľadové výbory (treťostupňové inštitúcie) potom zaručujú konzistentnejšiu implementáciu komunitárnych smerníc a hrajú dôležitú rolu pri konvergencii dohľadových postupov. V štvrtom stupni tohto rámca (či procesu) potom komisia overuje, či národné úpravy zodpovedajú komunitárnej legislatíve a tam kde je to nutné túto úpravu vynucuje.

²¹⁹ Skladá sa z vysokých predstaviteľov členských štátov (za každý štát jeden zástupca) EÚ a jeho predsedom je zástupca Európskej komisie. Štatút pozorovateľa má tiež predseda CEBS a zástupca ECB. EBC sa stretáva spravidla trikrát za rok. Má dve hlavné funkcie: **1. poradná funkcia** (poskytuje EK stanoviská k politickým otázkam v oblasti bankovníctva a k návrhom legislatívnych aktov v oblasti bankovníctva a asistuje EK pri príprave žiadostí o technickú pomoc CEBS k navrhovaným legislatívnym aktom), **2. regulačná funkcia** (asistuje EK pri tvorbe návrhov vykonávacích legislatívnych aktov k rámcovým smerniciam prijatým na základe štandardnej spoložhodovacej procedúry)

²²⁰ CEBS pozostáva z predných zástupcov centrálnych bánk a regulačných autorít EÚ a má poradnú funkciu ku Komisii. Jeho úlohou je najmä: 1. presadzovať zblížovanie výkonu bankových dohľadov s cieľom zaistiť rovnorodú aplikáciu prijatých aktov EÚ, 2. podporovať vzájomnú spoluprácu medzi európskymi orgánmi bankového dohľadu hlavne prostredníctvom výmeny informácií o jednotlivých dohľadaných inštitúciách, 3. poskytovať technickú pomoc pri príprave európskej bankovej legislatívy, 4. z vlastnej iniciatívy poskytovať stanoviská EK pri príprave návrhov legislatívnych aktov v oblasti bankovníctva a konzultovať navrhované akty s predstaviteľmi relevantného trhu.

- Vykonávania poradnej funkcie v oblasti bankového dohľadu a finančnej stability. V tejto funkcii ECB opäť napomáha BSC. Návrhy komunitárnej a národnej legislatívy v tejto oblasti podliehajú konzultácii ECB podľa čl. 4 Štatútu ESCB. Naviac, čl. 25.1 spomínaného štatútu hovorí, že ECB môže poskytnúť radu v oblasti implementácie komunitárneho práva týkajúceho sa bankového dohľadu a finančnej stability.
- Spolupracovania s ostatnými relevantnými inštitúciami v Európe. ECB spolupracuje s ďalšími inštitúciami zaoberajúcimi sa obozretným dohľadom a finančnou stabilitou. Okrem existujúcej spolupráce s Bazilejským výborom bankového dohľadu, ECB v spolupráci s BSC kooperuje s European Securities Committee, EBC a CEBS, ktoré sú základnými súčasťami nového systému finančnej regulácie a dohľadu v EÚ.

Základná právna úprava

Základom pre európsku právnu úpravu v oblasti regulácie bánk boli tzv. Bazilejské dohody (Basel I a Basel II), ktoré sa postupne transformovali do smerníc Európskeho parlamentu a Rady.²²¹ Po vydaní *Basel I* boli prijaté:

- *smernica 89/299/EHS zo 17.4.1989 o vlastných zdrojoch,*
- *smernica 89/647/EHS z 18.12.1989 o kapitálovej primeranosti,* konsolidovaná v *smernici Európskeho parlamentu a Rady 2000/12/ES z 20.3.2000 o začatí a vykonávaní činností úverových inštitúcií.*

Tieto smernice sa týkali rizík úverových inštitúcií vyplývajúcich z poskytovania úverov.

- *Smernica 93/6/EHS z 15.3.1993 o kapitálovej primeranosti investičných spoločností a úverových inštitúcií* rozšírila pravidlá týkajúce sa kreditného a trhového rizika na investičné spoločnosti.

²²¹ ďalšími dôležitými legislatívnymi aktami v EÚ boli najmä: tzv. Prvá banková smernica (smernica Rady č. 77/780/EHS) o koordinácii zákonov, nariadení a administratívnych predpisov vzťahujúcich sa na zriaďovanie a uskutočňovanie činností úverových inštitúcií; Druhá banková smernica (smernica Rady č. 89/646/EHS) o koordinácii zákonov, nariadení a administratívnych predpisov vzťahujúcich sa na zriaďovanie a uskutočňovanie činností úverových inštitúcií, ktorou sa menila a dopĺňala Prvá banková smernica; Smernica Post BCCI (Smernica Rady č. 95/26/EC); Smernica č. 94/19/EHS o systéme ochrany vkladov; Smernica Rady (č. 91/308/EHS) o predchádzaní využívania finančného systému na účely prania špinavých peňazí. Bližšie pozri napr. Balko (2000).

Smernice EÚ upravujúce oblasť regulácie bankového kapitálu sa teda postupne vykryštalizovali do smerníc 93/6/EHS a 2000/12/ES, ktoré boli v júni 2006 nahradené novými smernicami:

- smernicou 2006/48/ES o začatí a vykonávaní činností úverových inštitúcií (prepracované znenie smernice 2000/12/ES) a
- smernicou 2006/49/ES o kapitálovej primeranosti investičných spoločností a úverových inštitúcií (prepracované znenie 93/6/EHS).

Obe smernice sú spoločne označované ako Capital Requirements Directive (CRD) a sú konečnou podobou transformácie Basel II do práva EÚ.²²² O tom svedčí aj vyjadrenie Európskeho komisára pre vnútorný trh a služby Charlie McCreevyho k vydaniu CRD: „*This is the last step in a long process – discussions in Basel to update the G-10 level rules began in 1998. The implementation of the CRD will be good for the EU economy and good for financial stability, bringing benefits to both firms and consumers. The next important step is to get this piece of legislation implemented in a coherent way across Europe.*”²²³ Členské štáty EÚ práve v tomto období (od začiatku roka 2007) implementujú CRD do svojich národných zákonných úprav a najkomplexnejšie postupy pri meraní a výpočte kapitálovej primeranosti majú byť zosúladené s CRD od roku 2008: „*Member States must transpose, and institutions should apply, the CRD from the start of 2007. Institutions can choose between the current "Basel I" approach and the simple or medium sophistication approaches of the new framework. The most sophisticated approaches (Advanced IRB approach and AMA approach for operational risk) will be available from 2008. From this date, all EU firms will apply "Basel 2".*”²²⁴ Koncept Basel II bol plne implementovaný do legislatívy SR novelou zákona o bankách a zákona o cenných papieroch, zákonom č. 644/2006 Z. z., do ktorých sú v plnej miere transponované prislúchajúce ustanovenia smerníc 2006/48/ES a 2006/49/ES. Niektoré ustanovenia CRD (najmä čo sa týka príloh) boli

²²² Dohoda Basel II je navrhnutá pre prostredie medzinárodne aktívnych bánk na všetkých úrovniach. V Európe však bolo prijaté rozhodnutie aplikovať ju na všetky banky a investičné firmy. Aj napriek zohľadneniu určitých špecifik európskeho trhu, CRD dosahuje vysokú úroveň paralelnosti s Basel II – bližšie pozri: www.asocbank.sk. Hlavným cieľom smerníc CRD je, aby požiadavky na vlastné zdroje bánk a obchodníkov s cennými papiermi zodpovedali skutočným rizikám, ktorým sú banky a obchodníci s cennými papiermi vystavení a aby skupiny poskytujúce finančné služby vo viac ako jednom štáte nepodliehali neúmernému zaťaženiu vyplývajúcejmu z viacerých úrovní právnej regulácie a dohľadu.

²²³ dostupné na: <http://www.c-ebs.org/crdtg.htm>

²²⁴ dostupné na:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/797&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

potom (ako už bolo spomenuté v predchádzajúcej kapitole) transponované aj do príslušných opatrení NBS, ktoré podrobnejšie špecifikujú text zákona o bankách.

5.1 Integrácia dohľadov

Hospodárska a menová únia (EMU) zaviedla separáciu právomocí v oblasti menovej politiky (jednotná pre celú eurozónu) a v oblasti národných dohľadových politik (domáca krajina), ktorá viedla k výrazným zmenám v národných inštitucionálnych a operačných rámcoch v tejto oblasti vo viacerých krajinách EÚ. Výsledkom týchto zmien bolo, že sa vo viacerých krajinách skoncentroval dohľad nad jednotlivými segmentami finančného trhu do jednej inštitúcie.²²⁵

Okrem separácie menovej politiky a bankového dohľadu bol ďalším významným impulzom pre vznik *integrovaných regulačných a dohľadových autorít*²²⁶ vznik a prudký rozmach *finančných konglomerátov*.²²⁷ Pri obzretí sa do histórie zistíme, že v mnohých krajinách finančné inštitúcie (banky, poisťovne, obchodníci s cennými papiermi...) podliehali špecializovanému dohľadu inštitúcií, ktoré dohliadali len na určitú časť finančného trhu. Avšak, v súvislosti so vznikom finančných konglomerátov vyvstala otázka, či kombinovanie rôznych typov finančných inštitúcií (banky, poisťovne, obchodníci s cennými papiermi...) vedie k väčšiemu alebo naopak menšiemu riziku, pre túto inštitúciu charakteristickému. Na jednej strane totiž kombinácia rôznych rizík vnútri jednej inštitúcie vedie k znižovaniu rizika každej oblasti podnikateľskej aktivity, čím sa znižuje pravdepodobnosť neúspechu inštitúcie. Na strane druhej však v prípade zlyhania finančnej inštitúcie potencionálne náklady vzrastú, pretože neúspech sa dotkne celej oblasti realizovanej podnikateľskej činnosti.

²²⁵ ECB (2006). Prvou krajinou, ktorá integrovala dohľad nad finančným trhom bolo Nórsko v roku 1986, v ďalších 4 rokoch nasledovali Kanada, Dánsko a Švédsko. Neskôr sa pridali Švajčiarsko, Japonsko a Austrália a významnou inšpiráciou pre ostatné krajiny bolo najmä založenie Financial Services Authority (FSA) vo Veľkej Británii, po ktorej sa spustila vlna zavádzania jednotných finančných regulátorov v Európe (napr. Estónsko, Lotyšsko, Nemecko, Rakúsko, Holandsko, Fínsko, Island, Írsko). Prvou z krajín strednej a východnej Európy, ktorá integrovala dohľad nad celým finančným trhom bolo Maďarsko v roku 1997. (viď Makúch (2003)) V roku 2006 sa trend integrácie dohľadov prejavil aj na Slovensku (1. januára sa regulátorom finančného trhu stala NBS) a v Českej republike (1. apríla sa jednotným regulátorom stala ČNB)

²²⁶ regulátori a „dohliadači“ nad viacerými segmentami, či celým finančným trhom

²²⁷ finančné konglomeráty sú skupiny spoločností pod spoločným riadením, ktorých výlučné alebo prevažujúce aktivity pozostávajú z poskytovania služieb najmenej v dvoch rozličných finančných odvetviach (bankovníctvo, poisťovníctvo, obchodníci s cennými papiermi...) – viď Bačová (2005)

V odbornej literatúre²²⁸ existuje viacero argumentov v prospech, ale aj proti vytváraniu integrovaných regulátorov.

Medzi hlavné argumenty v prospech sa radia:

- **Úspory z rozsahu** – spojenie viacerých regulátorov do jedného môže priniesť úspory v oblastiach potrebnej infraštruktúry, administratívnych a podporných²²⁹ činností potrebných pre chod tejto inštitúcie. Tiež sa predpokladá odstránenie výkonu duplicitných činností, ktoré vykonával každý regulátor zvlášť. Odpadnú tiež náklady spojené so vzájomným informovaním sa medzi regulátormi a s komunikáciou a vybavovaním podnetov od regulovaných subjektov. Prínosom bude takisto vytvorenie jednotných štatistických, databázových, či iných systémov, ktoré by mali viesť k odstráneniu prekrývania dát v spomínaných systémoch jednotlivých regulátorov a k obmedzeniu chýb vyplývajúcich z vedenia rovnakých dát v rôznych systémoch (rovnaké informácie môžu mať v rozličných systémoch rôznu kvalitu).
- **Prínos pre subjekty, ktoré podliehajú regulácii a dohľadu.** Tým sa pri existencii jedného regulátora znižujú náklady na spĺňanie podmienok regulácie a dohľadu (v prípade, že náklady na výkon dohľadu sú pokrývané z príspevkov regulovaných subjektov, malo by zavedenie integrovaného regulátora a s ním spojené odstránenie duplicit viesť k zníženiu ich príspevkov. Toto zníženie by sa malo najvýraznejšie prejavovať u subjektov pôsobiacich vo viacerých segmentoch finančného trhu – finančných konglomerátov. Taktiež by u regulovaných subjektov malo dôjsť k zníženiu finančných a personálnych nárokov na spĺňanie informačných povinností v prípade, že tieto boli vykonávané duplicitne pre viac regulátorov.
- **Posilnenie predvídateľnosti rozhodnutí dohľadu.** Systém s viacerými dohľadovými autoritami je neprehľadný z hľadiska právomocí jednotlivých regulátorov. Pokiaľ sa jedinému regulátorovi dá jasne definovaný súbor pravidiel a zodpovedností pre výkon

²²⁸ vid' napr. Briault (1999), Goodhart (2000), či Goodhart a kol. (1998)

²²⁹ napr. ľudské zdroje, či informačné služby

dohľadu, malo by to viesť k vyššej transparentnosti dohľadu, správania sa regulačnej autority, predvídaníu nákladov na výkon dohľadu a možných zlyhaní regulátora.²³⁰

- **Eliminácia regulačnej arbitráže**, tzn., že existencia viacerých sektorovo orientovaných regulátorov môže znamenať rozdielne regulačné a dohľadové podmienky pre rôzne časti finančného trhu. To môže viesť k tomu, že dva subjekty ponúkajúce podobné finančné produkty ale pôsobiace v rôznych segmentoch finančného trhu môžu byť dohliadané odlišným spôsobom. To bude viesť k odchodu regulovaného subjektu z prísnejšie regulovaného sektoru do „voľnejšieho“ sektoru.
- **Zvýšenie efektivity využitia zdrojov** (resp. rozpočtu) na výkon dohľadu. Podľa Briaulta (1999) sa kreácia integrovaného regulátora okrem zníženia nákladov na výkon dohľadu spája aj s efektívnejším využitím vlastného rozpočtu (oproti rozpočtom viacerých špecializovaných regulačných inštitúcií). Tu hrá dôležitú rolu vytvorenie integrovaného systému dohľadu, v ktorom regulátor využíva svoje zdroje najmä na dohľad tých subjektov a segmentov trhu, ktoré predstavujú najväčšie riziko z hľadiska ochrany klientov, zachovania dôvery trhu a redukcie finančnej kriminality.
- **Zvýšenie efektivity pri „pokryvaní dier“ v regulácii** vzniknutých pri finančných inováciách a rozširovaní finančných konglomerátov. Špecializovaný regulátor môže byť síce v niektorých prípadoch odborne a informačne lepšie vybavený ako jednotný regulátor, no špecializovaný regulátor bude pravdepodobne svojou činnosťou schopný obsiahnuť len tie aktivity, ktoré patria pod jeho pôsobnosť a nebude mať možnosť hodnotiť ich ako celok. V prípade segmentovaných regulátorov je tiež pravdepodobné, že budú regulované subjekty vyvíjať produkty a vykonávať činnosti, ktoré nebudú pokryté ani jedným regulátorom.
- **Zlepšenie medzinárodnej kooperácie inštitúcií dohľadu** (zníži sa počet kooperujúcich regulátorov, čo zjednoduší spoluprácu)

Hlavné argumenty proti jednotnému regulátorovi sa dajú zhrnúť nasledovne:

²³⁰ bližšie pozri Goodhart a kol. (1998)

- Možnosť vzniku **negatívnych úspor z rozsahu** (tzv. diseconomy of scale). Aj napriek tomu, že sa vo všeobecnosti očakáva vznik úspor z rozsahu pri zavedení jednotného regulátora, môže sa paradoxne dostaviť úplne opačný efekt a náklady jedného regulátora môžu prevýšiť náklady viacerých regulačných autorít, a to z toho dôvodu, že jednotný regulátor môže predstavovať príliš rigidnú byrokratickú inštitúciu. Zvýšené náklady na riadenie takejto inštitúcie môžu prevládnúť nad úsporami z odstránení duplicit pri vykonávaní dohľadu viacerými dohľadovými inštitúciami. Navyše, existencia viacerých regulátorov umožňuje porovnanie ich nákladov (a teda aj ich efektívnosti), čo môže pozitívne pôsobiť na ich znižovanie vytváraním tlaku na vyššiu efektívnosť a nižšiu nákladovosť.
- Proti argumentu zvýšenia transparentnosti po zavedení jednotného regulátora využívajú odporcovia tohto konceptu argument v podobe možnosti **straty transparentnosti vo fungovaní dohľadu** z dôvodu rozdielnych cieľov²³¹ pôvodných dohľadových autorít orientovaných na rôzne segmenty finančného trhu.²³²
- **Prílišná koncentrácia moci**, ktorá môže znamenať oslabovanie demokratických princípov.
- **Vznik synergických efektov** pri unifikácii zdrojov, znalostí a postupov jednotlivých špecializovaných regulátorov (v prípade existencie jednotného regulátora) **sa nemusí nutne dostaviť**, a to z toho dôvodu, že jednotliví regulátori rôznych segmentov finančného trhu mohli mať iné dohľadové ciele.
- Eventualita vzniku očakávaní u klientov finančných sprostredkovateľov, že ako veritelia posledne uvedených budú pod rovnakou ochranou vo všetkých sektoroch finančného trhu. Inak povedané, v prípade, že budú klienti bánk (vkladatelia) chránení pred stratou v prípade jej zlyhania, môžu sa klienti ostatných finančných inštitúcií nazdávať, že budú

²³¹ napr. ochrana vkladateľov v prípade regulátorov bánk, ochrana investorov v prípade regulačných autorít kapitálových trhov, či ochrana spotrebiteľov v prípade regulátorov iných spoločností.

²³² tu sa dá ale zase namietat, že práve integrovaný regulátor môže prispieť k riešeniu konfliktov, ktoré môžu nastať medzi cieľmi jednotlivých regulátorov a ich prioritami. Jednotný regulátor tak prispieva ku koordinácii priorit pri výkone dohľadu tým, že rozhoduje o riešení prípadných konfliktov a určuje priority. Ak výsledky jeho rozhodnutí dokáže navyše transparentne komunikovať s regulovanými subjektmi a verejnosťou, prispieva podľa môjho názoru k väčšej prehľadnosti regulácie a dohľadu.

chránení rovnakým spôsobom. Toto je však jednoznačne informačný problém a v prípade integrácie regulácie sa dá vyriešiť tým, že nový regulačný orgán jasne stanoví pravidlá hry s ohľadom na jednotlivé finančné inštitúcie a zabezpečí ich dostatočnú transparentnosť a informovanosť verejnosti.

- V prípade, že kvalita výkonu funkcie regulátora je nízka, prejaví sa to vo väčšom rozsahu pri existencii integrovaného regulátora, pretože nedostatočný výkon regulácie bude mať dopad na celý finančný trh, nielen na jeden, či niekoľko segmentov. Paradoxne teda môže mať prekrývanie právomocí jednotlivých regulátorov pozitívny vplyv na kvalitu regulácie a prispieť tým k zníženiu spoločenských nákladov, ktoré môžu vzniknúť pri určitom stupni „nekvalitnosti“ regulácie.

Záverom tejto argumentácie považujem za potrebné uviesť, že je len veľmi ťažké rozhodnúť o tom, ku ktorej alternatíve sa pripojiť a často bude záležať od špecifik ekonomík jednotlivých krajín. Myslím si však, že trend finančných inovácií a zmazávania hraníc medzi jednotlivými sektormi finančného trhu je natoľko významný, že ho nie je možné ignorovať, a preto sa v prípade SR skôr prikláňam k alternatíve jednotného regulátora (ktorá sa tu aj zaviedla). Navyiac sa mi javia vyššie uvedené argumenty pre túto alternatívu silnejšie a tieto teoretické argumenty podporuje aj prax, ktorá v prípade Financial Services Authority (jednotný regulátor finančného trhu v Británii) potvrdzuje hypotézu o znížení nákladov na výkon dohľadu nad finančným trhom po vzniku tejto inštitúcie, ktorej rozpočet bol za tri finančné obdobia po jej založení v reálnom vyjadrení nižší ako súčet rozpočtov deviatich regulátorov finančného trhu v každom z posledných dvoch rokov ich činnosti (1996 a 1997).²³³

V rámci súčasného inštitucionálneho usporiadania hospodárstva vyspelých krajín existuje viacero možností umiestnenia integrovaného regulačného orgánu, kde hlavnými alternatívami sú: regulátor ako súčasť *výkonnej moci*, *súdnej moci*, *zákonodarnej moci*, jeho umiestnenie v rámci *centrálnej banky*, či zriadenie úplne *nezávislého orgánu* (mimo centrálnej banky). Každé

²³³ a to aj napriek tomu, že FSA poskytovala o niečo väčší rozsah služieb ako pôvodní špecializovaní regulátori – konkrétne pozri FSA (1999, s. 35), FSA (2000, s. 36) a FSA (2001, s. 45). Ako príklad uvádzam FSA kvôli tomu, že NBS nemala pred rokom 2006 povinnosť zverejňovať náklady na výkon dohľadu nad bankami a ani ich nezverejňovala, vzhľadom k čomu nie je možné porovnať terajšie náklady NBS ako jednotného regulátora s nákladmi, ktoré mali pred rokom 2006 spolu NBS a ÚFT.

z týchto zriadení má ako výhody tak nevýhody,²³⁴ no vzhľadom k tomu, že v SR sa nakoniec presadil model s integrovaným regulátorom v rámci centrálnej banky (NBS) oproti uvažovanému modelu samostantného orgánu (ÚFT), v nasledujúcej časti sa bližšie pozriem na výhody a nevýhody prijatého modelu (oproti zamietnutej alternatíve). Predtým však ešte stručne popíšem aké bolo usporiadanie dohľadu nad finančným trhom v SR pred rokom 2006.

Do roku 2000 (pred zriadením Úradu pre finančný trh) bol dohľad nad finančným trhom rozdelený medzi NBS (bankový trh), Ministerstvo financií (MF SR – poisťovníctvo a kapitálový trh) a Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny (MPSV – dohľad nad dôchodkovým sporením). Všetky tri subjekty vydávali sekundárnu legislatívu (NBS však ešte nie z titulu centrálnej banky – vid' 3. kapitola). V roku 2000 (k 1. novembru) bol zriadený ÚFT (zákonom č. 329/2000 Z. z.) ako orgán štátnej správy (nemal právomoc vydávať sekundárnu legislatívu a ani nebol nezávislý od štátnej moci²³⁵), ktorý prevzal od MF SR dohľad nad kapitálovým trhom a poisťovníctvom. V roku 2004 prešiel dohľad nad dôchodkovým sporením z pôsobnosti MP SV pod pôsobnosť ÚFT a konečne v roku 2006 (k 1. januáru) došlo k integrácii celého dohľadu nad finančným trhom v oblasti bankovníctva, kapitálového trhu, poisťovníctva a dôchodkového sporenia pod pôsobnosť NBS. Úrad pre finančný trh bol zrušený a jeho pôsobnosť komplexne prešla na Národnú banku Slovenska.²³⁶ Vyššie uvedené prehľadne sumarizuje nasledujúca tabuľka:

²³⁴ vo všeobecnosti sa však presadzuje buď model so samostatným finančným regulátorom alebo model s integrovaným regulátorom v rámci centrálnej banky, a to najmä z toho dôvodu, že tieto inštitúcie sú nezávislé na tradičných formách štátnej moci, čo je jedným zo základných parametrov „ideálneho“ regulátora.

²³⁵ následne potom prijatím zákona č. 96/2002 Z. z. o dohľade nad finančným trhom bol ÚFT pretransformovaný na úrad vykonávajúci dohľad nestranne, nezávisle od štátnych orgánov, orgánov územnej samosprávy, iných orgánov verejnej moci a od ďalších právnických a fyzických osôb. Vykonávacie predpisy pre oblasť kapitálového trhu a poisťovníctva však aj naďalej vydávalo MF SR (ÚFT sa podieľal na ich príprave).

²³⁶ Dohľad tých častí finančného trhu, na ktoré dovtedy NBS nedohliadala sa personálne vykryl z ÚFT a MF SR. (<http://www.profini.sk/index.cfm?Module=Activeweb&Page=WebPage&s=13466>). Pri rozhodovaní o integrácii dohľadu nad finančným trhom do NBS, ktorá sa udiala na základe vládnej Koncepcie integrovaného dohľadu nad finančným trhom a Implementačného plánu dohľadu nad finančným trhom bol braný do úvahy článok 14.4 protokolu č. 18 o štatúte ESCB a ECB v nasledujúcom znení: „*National central banks may perform functions other than those specified in this Statute unless the Governing Council finds, by a majority of two thirds of the votes cast, that these interfere with the objectives and tasks of the ESCB. Such functions shall be performed on the responsibility and liability of national central banks and shall not be regarded as being part of the functions of the ESCB.*“ (http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/en_statute_2.pdf) Tento článok pre NBS znamená, že tá môže vykonávať aj dohľad nad kapitálovým trhom a poisťovníctvom, ale v tomto prípade neplatia tie ustanovenia o centrálnych bankách, ktoré vyplývajú zo Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva v amsterdamskom znení. Z toho plynie, že je vecou jednotlivých krajín ako pomocou národných úprav legislatívne vyriešia organizačné a rozhodovacie procedúry centrálnej banky vo veciach iných, ako sú činnosti centrálnej banky uvedené v danej zmluve (teda aj dohľadu nad finančným trhom).

Tabuľka č. 5.1: Prehľad usporiadania dohľadu nad finančným trhom v SR

Dohliadaný sektor finančného trhu	do roku 2000				2000 – 2004				2004 – 2005				2006
	NBS	MF SR	ÚFT	MP SV	NBS	MF SR	ÚFT	MP SV	NBS	MF SR	ÚFT	MP SV	NBS
Bankovníctvo	X				X				X				X
Poisťovníctvo		X					X				X		X
Kapitálový trh		X					X				X		X
Doplnkové dôchodkové poistenie - III.pilier				X				X			X		X
Dôchodkové poistenie - II.pilier											X		X
Sekundárna regulácia	X	X		X	X	X		X	X	X		X	X*

Poznámky: * - v spolupráci s MF SR a MPSV

Zdroj: Šramko (2004), www.nbs.sk

Medzi hlavné argumenty v prospech výkonu regulačnej činnosti centrálnou bankou sa radia:²³⁷

- vysoká miera nezávislosti centrálnych bánk, ktorá je jedným z parametrov ideálnosti regulátora. Nezávislosť centrálnej banky je tradične vyššia ako u ostatných regulačných autorít, a to z toho dôvodu, že centrálnym bankám bola nezávislosť zvyšovaná aj z dôvodu ich funkcie „strážcu“ cenovej stability.
- tradične vysoký level odbornosti pracovníkov centrálnych bánk. Centrálné banky sú všeobecne považované za zdroj vynikajúcich výskumov a analýz bankového a finančného systému. Za obdobie svojho pôsobenia nadobudli emisné banky bohaté

V rámci NBS došlo v súvislosti s prevzatím dohľadu nad všetkými časťami finančného trhu k vytvoreniu samostatného útvaru, ktorý má na starosti dohľad nad finančným trhom. (pre organizačnú štruktúru tohto útvaru viď príloha č.1). Rozhodovací proces bol zachovaný v dvoch stupňoch, kde prvý stupeň tvorí útvar dohľadu nad finančným trhom a v druhom stupni rozhoduje Banková rada. Medzi základné okruhy činností, ktoré NBS vykonáva ako orgán dohľadu nad finančným trhom patrí jednak dohľad na diaľku a dohľad na mieste nad subjektami finančného trhu v oblasti bankovníctva, kapitálového trhu, poisťovníctva a dôchodkového sporenia, jednak prvostupňové a druhostupňové konania a rozhodovanie vo veciach dohľadu (napríklad konania a rozhodovanie o žiadostiach o udelenie povolení, súhlasov alebo predchádzajúcich súhlasov v oblasti finančného trhu a tiež konania a rozhodovanie o ukladaní sankcií a opatrení na nápravu), ako aj príprava návrhov vykonávacích predpisov k zákonu v oblasti finančného trhu.

²³⁷ pozri napr. Goodhart (1998), Paddoa-Schioppa (1999), či Reddy (2001)

znalosti o štruktúre a fungovaní finančného systému a tieto informácie sú neustále obnovované ich aktívnou účasťou na finančných trhoch.

- synergia v spojitosti so zdieľaním informácií získaných pri dohľade a pri vykonávaní ďalších funkcií centrálnych bánk. Prístup centrálnych bánk k „mikrofinančným“ informáciám získaným pri dohľade nad finančnými inštitúciami im umožňuje dosiahnuť presnejšie odhady ekonomickej aktivity a inflačných tlakov, čo pomáha pri zaujatí optimálnejších postojov pri výkone menovej politiky. Navyiac, v prípade finančnej krízy je dostatočná informovanosť centrálnej banky o stave bánk (získaná pri dohľade) kľúčovou pre správne posúdenie solventnosti banky, na základe ktorého by sa potom centrálna banka ako veriteľ poslednej inštancie mala rozhodnúť, či banke poskytne núdzový úver.²³⁸ Informačná synergia funguje aj opačným smerom a centrálna banka ako orgán dohľadu môže benefitovať z jej teoretických a praktických znalostí v oblasti peňažných a finančných trhov, platobných systémov a operácií menovej politiky. Tým, že centrálna banka riadi rezervy a zúčtovacie účty bánk, automaticky monitoruje ich likviditnú pozíciu v reálnom čase a ako aktívny účastník medzibankového trhu má najlepšie informácie o tom, ako sú jednotlivé banky vnímané ostatnými účastníkmi trhu. Ak sú regulačné orgány od centrálnej banky oddelené, môžu mať ich pracovníci problémy s vyhodnocovaním takýchto informácií.

Protiváhu k týmto argumentom tvoria (a teda v prospech samostatného regulátora mimo centrálnej banky hovoria) nasledujúce fakty:²³⁹

- možnosť vzniku konfliktu záujmov medzi výkonom dohľadu a výkonom monetárnej politiky. Pomoc centrálnej banky problémovej banke v podobe poskytnutia núdzového úveru totiž môže pôsobiť inflačne.
- Prípadné zlyhanie centrálnej banky v úlohe regulátora by mohlo znamenať stratu jej kredibility ako celku – teda aj stratu jej kredibility v úlohe výkonávateľa menovej politiky, čo by mohlo viesť k zmene inflačných očakávaní ekonomických agentov.

²³⁸ protiargumentom tu samozrejme môže byť, že centrálna banka môže získať potrebnú informáciu od samostanej dohľadacej agentúry, no v takomto prípade existuje vyššie riziko, že takáto informácia nebude správne interpretovaná, či nebude dostupná v potrebnom časovom intervale.

²³⁹ vid' napr. Goodhart (1998), Goodhart a kol. (1998), Paddoa-Schioppa (1999), či Reddy (2001)

- potreba vyhnúť sa neprimeranej koncentrácii moci v centrálnych bankách, ktoré sú už ajtak niekedy vnímané ako príliš nezávislé od tradičných zložiek moci. Tento problém, ako už bolo spomínané vyššie sa v prípade SR (či ostatných krajín) vyrieši vstupom do EMU, keďže NBS príde o postavenie menovej authority.

Ako som už uviedol vyššie, v SR bola nakoniec použitá alternatíva, kde sa výkon dohľadu nad finančným trhom integroval do centrálnej banky – NBS, ku ktorej sa prikláňam aj ja – a to z dôvodov (okrem tých, ktoré sú spomenuté vyššie):

Za prvé, čo sa týka nezávislosti NBS a ÚFT, je treba spomenúť, že NBS má nezávislosť garantovanú Ústavou SR (a takisto ju mala aj pred rokom 2006), čo je formálne najvyššie možná ochrana nezávislosti. Nezávislosť ÚFT takto zakotvená nebola a v prípade, že by mu legislatívci chceli dať rovnakú mieru nezávislosti, musel by sa prijať nový ústavný zákon, čo nie je vecou jednoduchou vzhľadom na vyššie potrebné kvórum, ako pri prijímaní „obyčajného“ zákona. Obidve inštitúcie disponovali pred rokom 2006 *finančnou nezávislosťou*²⁴⁰ – NBS financovala dohľad z vlastného rozpočtu, ÚFT z príspevkov účastníkov trhu (spojením došlo ku kombinácii financovania). Výhoda, ktorú by NBS v tomto prípade mohla oproti ÚFT mať by nastala v prípade, že na regulovanom trhu by nebol dostatok bonitných subjektov, ktoré by príspevkami zabezpečili riadne fungovanie ÚFT. Vtedy by sa museli dodatočné prostriedky potrebné na chod tejto inštitúcie buď dodať zo štátneho rozpočtu²⁴¹ alebo by sa museli zvýšiť príspevky za výkon regulácie, čo by mohlo viesť k regulačnej arbitráži.

Za druhé, NBS dozorovala ku koncu roka 2005 približne 83% finančného trhu, ÚFT zvyšných 17 %, z čoho vyplýva ako jednoduchšia alternatíva premiestnenie časti dohľadu z ÚFT pod NBS.²⁴² Alternatíva umiestnenia dohľadu nad finančným trhom do ÚFT by zrejme

²⁴⁰ (v zmysle nezávislosti na štátnom rozpočte – bližšie pozri poznámku č. 78) *inštitucionálnu nezávislosť* mali obidve inštitúcie stanovenú zákonom. (v prípade ÚFT vid' § 3 ods.2 zákona o ÚFT (zákon č. 329/2000 Z. z.), pre NBS pozri 3. kapitola). *Funkčná nezávislosť* NBS bola zabezpečená dostatočnou kompetenciou aj v oblasti regulácie a kontroly bankového systému aj nástrojmi realizácie menovej politiky NBS. ÚFT takýmito rozsiahlymi kompetenciami nedisponoval. *Personálna nezávislosť* bola zabezpečená nezlučiteľnosťou funkcií a dostatočne dlhým funkčným obdobím aj v prípade ÚFT aj v prípade NBS.

²⁴¹ zákon o dohľade nad finančným trhom z roku 2002, ktorý upravoval pôsobnosť ÚFT pripúšťal aj financovanie jeho činnosti zo štátneho rozpočtu, čo ÚFT využilo v počiatočných svojich činnosti. Zákon o dohľade nad finančným trhom z roku 2004, ktorý počíta s NBS ako integrovaným regulátorom finančného trhu túto možnosť nedovoľuje.

²⁴² podiel bánk na aktívach a spravovanom majetku finančného sektora bol 82,8 %, zvyšných 17,2 % tvoril podiel ostatných finančných inštitúcií (poisťovne - 7,3 %, podielové fondy - 7,4 %, obchodníci s cennými papiermi okrem bánk - 1%, dôchodkové správcovské spoločnosti - 0,5 % a doplnkové dôchodkové spoločnosti - 1,1 %) vid' NBS (2006a)

predstavovala náročný (určite náročnejší ako pri zvolenej alternatíve) administratívny proces, ktorý by vyžadoval značné finančné náklady na vybudovanie potrebnej technickej infraštruktúry. Navyše NBS pôsobí ako regulátor v SR dlhšie ako ÚFT, ktorý bol zriadený až v roku 2000 a „zažil“ aj krízu v bankovom sektore z čoho vyplývajú jednoznačne väčšie skúsenosti tejto inštitúcie s výkonom dohľadu finančných inštitúcií.

Po tretie, po vstupe SR do EMU nebude NBS vykonávať menovú politiku a funkcia veriteľa poslednej inštancie prejde na ECB. Z tohto dôvodu odpadne možný konflikt záujmov v rámci NBS medzi výkonom menovej politiky a výkonom dohľadu a takisto aj obavy z prílišnej koncentrácie moci v NBS a straty kredibility menovej autority (keďže ňou už NBS nebude).

Po piate, NBS mala pred rokom 2006 (a aj v súčasnosti má) na rozdiel od ÚFT právomoc vydávať podzákonné normy. V prípade ÚFT by bolo túto právomoc nutné dodatočne legislatívne ukotviť, inak by sa znížila nezávislosť bankového dohľadu oproti stavu z pred roka 2006.

A konečne, pri alternatíve zaradenia dohľadu pod centrálnu banku nie je (na rozdiel od vytvorenia samostatného orgánu mimo NBS) orgán dohľadu (útvár dohľadu nad finančným trhom NBS) zaťažený riadením, správou, financovaním a ďalšími obslužnými činnosťami, ktoré zabezpečuje centrálna banka a orgán dohľadu sa tak môže sústrediť na vecnú stránku svojej činnosti.

Záver

Cieľom diplomovej práce bolo na základe popisnej analýzy rozobrať a zhodnotiť činnosť centrálnej banky Slovenskej republiky – Národnej banky Slovenska ako vykonávateľa bankovej regulácie a dohľadu na území SR. To bolo vykonané na základe deskriptívnej analýzy jej inštitucionálneho ukotvenia v relevantnej legislatíve, analýzy štruktúry bankovej regulácie a dohľadu v SR a vývoja bankovej regulácie a dohľadu na Slovensku vrátane snahy o definovanie hlavných problémov, s ktorými sa NBS ako regulátor bankového trhu v SR potýkal. Keďže Národná banka Slovenska vznikla ako jedna z následníckych centrálnych bánk ŠBČS bolo nutné rozobrať aj zákonné ukotvenie ŠBČS, z ktorého sa vychádzalo pri koncipovaní ukotvenia NBS. Takisto nebolo možné vynechať najaktuálnejšie otázky v centrálnom bankovníctve a bankovej regulácii, a to trendy spojené s európskou integráciou a tzv. integráciou dohľadov.

To, či bankový trh má alebo nemá byť regulovaný je otázka, okolo ktorej sa v ekonomicko-vedeckých kruhoch už dlhšie vedie diskusia. Regulácia a bankový dohľad sú však realitou súčasnosti (vo všetkých krajinách s trhovou ekonomikou existuje určitá forma bankového dohľadu – v rôznych usporiadaniach) a ich eliminácia a prechod k tzv. *free-bankingu* vyzerajú byť aspoň v dohľadnom časovom horizonte nereálnou predstavou. Ak sa zmierime s predstavou, že banková regulácia a dohľad tu sú a určitú dobu pravdepodobne ešte budú, naskytá sa trochu modifikovaná otázka, ktorá znie: Je regulácie príliš mnoho alebo naopak primálo? Na túto otázku ale takisto neexistuje jasná odpoveď. Tá je závislá na historickom a miestnom kontexte. Totiž v „dobrých časoch“, keď je nálada na trhu a v spoločnosti pozitívna, sa často objavujú námietky zo strany regulovaných subjektov (v našom prípade bánk), že trh je regulovaný príliš, že ide o zbytočnú byrokráciu a pod. V mnohých prípadoch sú tieto námietky oprávnené a regulovaným subjektom vznikajú dodatočné a zbytočné náklady, avšak pri prvom vážnejšom škandále sa pozitívna nálada mení na nespokojnosť a za vinníka býva označovaný často práve regulátor, ktorý nastavil reguláciu a dohľad „príliš voľne“.

V prípade postkomunistických krajín, akou je aj Slovenská republika, hrá významnú rolu pri hodnotení vhodnosti regulácie a dohľadu bánk okrem všeobecne platných problémov *principála a agenta, morálneho hazardu a nepriaznivého výberu* za situácie, v ktorej hrá rolu *informačná asymetria* aj princíp *path-dependency*. V priebehu transformácie týchto krajín sme

mali možnosť vidieť neslávne fenomény ako tunelovanie, krachy bánk, či nebankových subjektov, ktoré boli dôsledkom práve kombinácie nedostatočného regulačného (resp. legislatívneho) rámca a *path-dependency* (kde boli ľudia zo socialistických čias zvyknutí na obohacovanie sa na úkor „spoločenského bohatstva“). Preto má, podľa môjho názoru, význam vôbec uvažovať o zavedení *free-bankingu* a zrušení regulácie a dohľadu bánk len v spoločnostiach s dlhoročnou kapitalistickou kultúrou a v konkrétnom prípade krajín ako SR, či ostatných poskomunistických krajín je možno hypotézu o nevyhnutnosti bankovej regulácie a dohľadu podporiť.

Za „ideálny“ systém regulácie a dohľadu sme označili systém *nezávislý, zahŕňajúci samoreguláciu subjektov, financovaný z vlastných zdrojov regulátora*, (prípadne z príspevkov účastníkov trhu, čo je však možné považovať za „menej ideálne“, pretože v prípade, že by regulátor nemal dostatok zdrojov, mohlo by dôjsť k zníženiu kvality dohľadu, či zvýšeniu poplatkov, čo by mohlo vyústiť v odchod niektorých regulovaných subjektov z trhu) *vecný, transparentný, flexibilný, relatívne nenákladný a výkonný*.

ŠBČS bola od druhej zákonnej úpravy z roku 1992 relatívne nezávislá na vládnej moci – personálne, funkčne, finančne a inštitucionálne. Nezávislosť centrálnej banky sa postupne zvyšovala a v súčasnosti má NBS nezávislosť zakotvenú aj v Ústave SR.

Činnosť ŠBČS ale aj NBS v oblasti bankovej regulácie a dohľadu bola financovaná z vlastných zdrojov (v prípade NBS až do začiatku roka 2006, odkedy začala vykonávať dohľad nad celým finančným trhom). V súčasnosti je v SR dohľad nad finančným trhom (vykonávaný centrálnou bankou) financovaný kombináciou vlastných zdrojov NBS (z jednej tretiny) a príspevkov regulovaných subjektov (z dvoch tretín). Tu teda môžeme konštatovať, že došlo na rozdiel od ostatných bodov k miernemu poklesu „ideálnosti“ NBS ako regulátora. Na druhej strane je treba priznať, že „ideálnosť“ sa dá hodnotiť aj z iného pohľadu, ako z pohľadu závislosti regulátora na príspevkoch od tretích strán a že financovanie z príspevkov za služby regulátora je výhodné z toho pohľadu, že aspoň čiastočne eliminuje zneužívanie služieb a aspoň čiastočne kryje náklady na tieto služby.

Z hľadiska transparentnosti sa dá konštatovať, že išlo už v prípade ŠBČS o relatívne transparentný systém regulácie (aspoň v porovnaní s možnými alternatívnymi orgánmi dohľadu – či už by išlo o ministerstvo financií alebo iný štátny úrad) vďaka tomu, že centrálna banka bola zo zákona povinná informovať jednak Federálne zhromaždenie, no najmä verejnosť o menovom

vývoji.²⁴³ V prípade NBS ide rovnako o relatívne transparentný systém. NBS je podobne ako ŠBČS povinná predkladať NR SR polročnú správu o menovom vývoji a raz za tri mesiace o tomto vývoji informovať širokú verejnosť. Takisto je NBS od roku 2006 povinná predkladať (NR SR a vláde) a zverejňovať polročné a ročné správy o stave a vývoji finančného trhu. Okrem toho NBS v súčasnosti informuje verejnosť o vývoji situácie v bankovom sektore a na celom finančnom trhu v Správach o finančnej stabilite, vo Výročných správach a v Správach o činnosti útvaru dohľadu nad finančným trhom. Takisto konzultuje s bankami ako regulovanými subjektami pripravované normy, čo prispieva k väčšej prehľadnosti regulačného systému. Dá sa však proti tomu namietať, že NBS nie je povinná zverejňovať náklady na dohľad a ani ich nezverejňuje.

Keďže centrálna banka nie je povinná zverejňovať náklady na výkon bankovej regulácie a dohľadu a v súčasnosti ich ani nezverejňuje, nie je možné tieto náklady presne vyčíslieť. Avšak je možné nákladovosť posudzovať z hľadiska efektivity využitia nákladov. V úplne prvej zákonnej úprave ŠBČS (zákon č. 130/1989 Zb.) boli za výkon dohľadu nad bankami zodpovední viacerí regulátori (dohľad zo strany centrálnej banky a štátny dozor). Druhou zákonnou úpravou sa zrušil štátny dozor nad bankami, no v prípade NBS bol novou zákonnou úpravou (zákon č. 566/1992 Zb.) od roku 1993 znovu zavedený. To prinášalo jednak duplicitný výkon niektorých činností v oblasti dohľadu, prekryvanie právomocí a potrebu vzájomného informovania sa medzi regulátormi, čo viedlo k zvyšovaniu nákladov na dohľad. Neskôr došlo k zrušeniu štátneho dozoru a tak sa z hľadiska nákladovosti zefektívnili výkon bankovej regulácie a dohľadu v SR.

V prípade ŠBČS - a v ranných úpravách postavenia NBS - išlo o viacmenej byrokratický prístup k výkonu bankovej regulácie a dohľadu. Až po roku 2002 sa tento pretransformoval na proaktívny rizikovo orientovaný regulačný prístup.

V systéme regulácie a dohľadu v ČSFR a v SR samoregulácia bankových subjektov nehrala a nehra významnú rolu.

Z hľadiska flexibility a výkonnosti sa dá konštatovať, že systém regulácie a dohľadu sa aj v tomto smere postupne zlepšoval, čo je prirodzené, keďže na začiatku regulátori nemali žiadne skúsenosti. Tie prichádzali až postupne a tak sa aj implementovali do potrebných zákonných úprav a opatrení NBS. Čo sa flexibility týka, NBS v súčasnosti (od roku 2001)

²⁴³ v správach o menovom vývoji je zahrnutý aj vývoj v bankovom sektore a správa o výkone bankového dohľadu.

vydáva podzákonné normy – opatrenia priamo z titulu centrálnej banky – nezávisle od vlády a môže teda pružne reagovať na vývoj v bankovej oblasti.

Banková regulácia a dohľad sa v Slovenskej republike, podobne ako vo väčšine vyspelých krajín, skladá z v podstate štyroch základných zložiek: regulácia vstupu do bankového sektora; stanovenie a preverovanie základných pravidiel činnosti bánk (kapitálová primeranosť, primeranosť likvidity, pravidlá angažovanosti, poskytovanie informácií, pravidlá ochrany pred nelegálnymi praktikami); povinné poistenie vkladov v bankách; pôsobenie centrálnej banky v úlohe veriteľa poslednej inštancie.

Medzi hlavné dôvody problémového vývoja v bankovom sektore SR, okrem turbulentných zmien ekonomických, právnych a politických podmienok, spojených s transformáciou ekonomiky patrili: nedostatočne upravená legislatíva (slabá vymáhateľnosť práva, nedostatočná úprava konkurzov), chýbajúci systém riadenia rizík v bankách, slabé, resp. žiadne skúsenosti pracovníkov úseku bankového dohľadu NBS a ich nedôraznosť pri zasahovaní voči akcionárom bánk, politické zásahy do rozhodovaní o poskytovaní úverov v štátom kontrolovaných bankách, slabá akcionárska a manažérska štruktúra bánk, krátkodobo orientovaná hospodárska politika vlád pred rokom 1999 v kombinácii s netransparentnou privatizáciou podnikov, ktoré boli zaťažené úvermi a následne tunelované. Výkazy bánk tiež často nezodpovedali reálnej situácii, na čom niesli svoj diel zodpovednosti audítori bánk.

Problémy, ktoré sa v 90. rokoch v bankovom sektore postupne hromadili a vyústili do krachu niekoľkých malých a stredných bánk na prelome 20. a 21. storočia, prispeli k zlému imidžu Národnej banky Slovenska ako vykonávateľa bankového dohľadu v SR, čo podporuje argumentácie odporcov modelu regulácie, v ktorom hrá centrálna banka rolu regulátora a prikláňajú sa k modelu, kde centrálna banka plní čisto rolu vykonávateľa menovej politiky. Na jednej strane boli tieto námietky voči centrálnej banke oprávnené, pretože bankový dohľad v SR bol na začiatku zameraný hlavne na pasívne kontrolovanie dodržiavania pravidiel, nepôsobil preventívne, nevykonával dostatok komplexných dohľadov na mieste a nemal ani dostatok kvalifikovaných pracovníkov dohľadu, na druhej strane však bankový dohľad nebol podporený dostatočne vládou SR, ktorá váhala s kompletnou reštrukturalizáciou bankového sektora a s prijatím potrebnej legislatívy, ktorá by dala centrálnej banke vyššie právomoci v oblasti dohľadu. K výraznému zlepšeniu renomé úseku bankového dohľadu NBS prispelo prijatie nových legislatívnych úprav na počiatku 21. storočia v kombinácii s potrebnými krokmi vlády,

ktorá sa dostala k moci v roku 1999 a jej balíčkami opatrení, z ktorých sa medzi najdôležitejšie radí práve reštrukturalizácia a následná privatizácia bánk. V tomto období prebehla aj kompletná reorganizácia (ako systémová, tak personálna) na úseku bankového dohľadu NBS. V súčasnosti je regulácia v bankovej oblasti vo všetkých podstatných bodoch upravená konformne s najnovšími európskymi smernicami (a teda aj so smernicami Bazilejského výboru) a dohľad bánk je zabezpečovaný na základe komplexného modelu proaktívneho preventívneho prístupu na základe sústavy pomerových ukazovateľov a pravidelných dohľadov na mieste na základe rizikového profilu bánk. Za úspech sa dá považovať aj relatívne skorá implementácia európskych smerníc reflektujúcich Basel II do legislatívy SR.

S európskou integráciou, globalizáciou bankovníctva, vznikom a rozmachom finančných konglomerátov a stieraním hraníc medzi tradičnými segmentami finančného trhu vyvstala potreba zintenzívnenia kooperácie regulátorov na národnej i medzinárodnej úrovni. V rámci EÚ došlo v posledných rokoch k vysokému stupňu harmonizácie regulácie v bankovej oblasti a hlavným trendom v tejto oblasti je koordinácia a spolupráca národných regulačných autorít jednak pri výkone dohľadu a jednak pri príprave legislatívnych aktov v tejto oblasti. Asi najaktuálnejším trendom v európskych krajinách (ale aj celosvetovo) je v posledných rokoch spájanie predtým segmentovaných regulátorov do jedného subjektu – tzv. integrácia dohľadov. Tento trend neobišiel ani Slovenskú republiku, kde sa v súčasnosti stará o dohľad nad celým finančným trhom Národná banka Slovenska, ktorej bola táto úloha zverená aj napriek tomu, že sa pôvodne uvažovalo o vytvorení (na centrálnej banke) nezávislého dozorového orgánu. Ten (ÚFT) bol vytvorený v roku 2000 a mal postupne prevziať právomoci a povinnosti dohľadu nad celým finančným trhom. Nakoniec sa však rozhodlo o presune (postupne nadobudnutých) dohľadových právomocí a povinností ÚFT pod pôsobnosť NBS od začiatku roka 2006 a NBS sa tak stala integrovaným regulátorom finančného trhu v SR.

V podmienkach malej krajiny, akou je SR, sa integrovaný model dohľadu nad finančným trhom zdá byť najvhodnejším usporiadaním. Vytvorením integrovaného dohľadu v centrálnej banke sa posilnila personálna a finančná nezávislosť dohľadu a očakávaným efektom najneskôr v dlhodobom horizonte je tiež zníženie celkových nákladov na dohľad nad finančným trhom. A to najmä z dôvodu existencie možnosti dosiahnutia významných úspor v otázke získavania, sprístupňovania a využívania informácií potrebných pre činnosť dohľadu a centrálnej banky a tiež v personálnych otázkach, v obslužných činnostiach spojených s riadením dohľadu, atď.

To, či integráciou dohľadu skutočne došlo k zefektívneniu procesu dohľadu nad finančným trhom a zníženiu nákladov na dohľad, by si v budúcnosti (po viacerých rokoch fungovania NBS ako integrovaného regulátora) zaslúžilo ďalší prieskum, no bolo by potrebné, aby v tejto súvislosti NBS zverejnila (minulé) a zverejňovala (súčasné) náklady na výkon dohľadu.

Literatúra

Publikácie a články:

Alfon, I., Andrews, P. (1999): Cost-Benefit Analysis in Financial Regulation, Financial Services Authority, London

Babouček, I. a kol. (2002): Bankovní regulace a dohled, Bankovní institut vysoká škola a.s., Praha

Babouček, I. a kol. (2005): Regulace činnosti bank, Bankovní institut vysoká škola a.s., Praha

Bača, J. (2001): Bankový dohľad, Národohospodárska fakulta Ekonomickej univerzity v Bratislave, Vydavateľstvo Ekonóm, Bratislava

Bačová, M. (2005): Dohľad nad bankami a finančným trhom na Slovensku, in.: Mena, bankovníctvo, finančné trhy – zborník z medzinárodnej konferencie k vedeckým projektom, Ekonomická univerzita v Bratislave, Bratislava

Bakeš, M. a kol. (1999): Finanční právo, C.H.Beck, Praha

Balko, L. (2000): Bankové právo, Elita, Bratislava

Baldwin R., Cave M. (1999): Understanding Regulation – theory, strategy and practice. Oxford University Press.

Barth, J. R., Caprio, G. and R. Levine (2001): Bank Regulation and Supervision: What Works Best, Policy Research Working Paper No.2725

Barto, M., Kmet', T. (2002): Bankový sektor v Slovenskej republike, in Marcinčin, A., Beblavý, M. a kol., Hospodárska politika na Slovensku 1990 – 1999, Centrum pre spoločenskú a mediálnu analýzu a Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku, Bratislava

Basel Committee (2006): Results of the fifth quantitative impact study (QIS 5), Basle: Bank for International Settlement, p.2

Bažantová, I. (2000): Nestandardní právní zakotvení ČNB, Právní postavení centrální banky v demokratickém státě, Sborník referátů, Centrum pro ekonomiku a politiku (CEP), Praha

Bažantová, I. (2005): Centrální bankovníctví v české historii po současnost, Institucionální pohled, Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky 4/2005, Praha

Beblavý, M. (2000): Menová politika, in Marcinčin, A., Beblavý, M. a kol., Hospodárska politika na Slovensku 1990-1999, Centrum pre spoločenskú a mediálnu analýzu a Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku, Bratislava

Beblavý, M. (2004): Monetary policy frameworks, central bank independence and inflation in Central Europe 1993-2001, Thesis submitted in application for the degree of Doctor of Philosophy in Economics, Department of Economics, University of St. Andrews

Benston, G. J. (1998): Regulating Financial Markets: A Critique and Some Proposals, Hobart Paper No.135, London, Institute of Economic Affairs

Benston, G.J., Kaufman, G. (1996): The Appropriate Role of Bank Regulation, Economic Journal, 106, p. 688-697

BIS (2006): History of the Basel Committee and its Membership, BIS, Basel

Briault, C (1999): The Rationale for a Single National Financial Services Regulator, Financial Services Authority, London

Central banking (2005): How countries supervise their banks, insurance and securities markets, Central banking publications, London

CEP (2000): Právní postavení centrální banky v demokratickém státě, Sborník referátů, Centrum pro ekonomiku a politiku (CEP), Praha

Cobham, D., Cosci, S., Mattesini, F. and Serre, J. (1999): The nature and relevance of central bank independence: an analysis of three European countries, University of St Andrews, St Andrews

Cukierman, A. (1992): Central bank strategy, credibility and independence, MITed. Press, Cambridge, MA

Commision of the EC (2000): 2000 Regular Report on Slovakia's progress towards accession, Commission of the EC, Brussels

Commision of the EC (2001): 2001 Regular Report on Slovakia's progress towards accession, Commission of the EC, Brussels

- Commission of the EC (2002):** 2002 Regular Report on Slovakia's progress towards accession, Commission of the EC, Brussels
- ECB (2004):** Konvergenčná správa 2004, ECB, Frankfurt nad Mohanom
- ECB (2006):** The European Central Bank - History, role and functions, second revised edition, ECB, Frankfurt am Main
- ECB (2006a):** Konvergenčná správa december 2006, ECB, Frankfurt nad Mohanom
- FSA (1999):** Plan and budget 1999 – 2000, FSA, London
- FSA (2000):** Plan and budget 2000 – 2001, FSA, London
- FSA (2001):** Plan and Budget 2001 – 2002, FSA, London
- Forder, J. (1996):** On the Assessment and Implementation of 'Institutional' Remedies, Oxford Economic Papers, v. 48, p. 39-51
- Friedman, M. (1969):** The Optimum Quantity of Money, in The Optimum Quantity of Money and Other Essays, Chicago: Aldine
- Friedman, M., Schwartz, A., J. (1986):** Has Government Any Role in Money? Journal of Monetary Economics, vol.6, no.1, p. 37-62
- Gonda, V. (2004):** Bankový dohľad v optike Basel II, Ekonomický časopis, 6/2004, s. 647-657
- Goodhart, C. A. E. (1988):** The Evolution of Central Banks, Cambridge: MIT Press
- Goodhart, C. A. E. (1998):** The Emerging Framework of Financial Regulation, Central Banking Publication, London
- Goodhart, C. A. E. (2000):** The Organisational Structure of Banking Supervision, FSI Occasional Papers, No.1/2000, FSI, BIS, Basel
- Goodhart, C. A. E., Hartmann, P., Llewellyn, D., Rojas-Suarez, L., Weisbrod, S. (1998):** Financial Regulation: Why, How and Where Now?, Routledge, London
- Grilli, V., Masciandaro, D., Tabellini, G. (1991):** Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial countries, Economic Policy, v. 13, p. 342-392
- Halvorsen, M.G. (2001):** Process of merging different supervisory agencies, Tallin

- Havel, J. (2004):** Dilemata českého dozoru finančních trhů, IES FSV UK, Praha
- Horváth, M. (2002):** Stratégia výkonu bankového dohľadu NBS, Biatec č. 9/2002, s. 2-4
- Jindra, V. (1990):** Zamyšlení nad zákonem o SBČS, Finance a úvěr č. 4/1990, s. 268-274
- Kalínská, E.(1998):** Centrální banky v loňském roce, Bankovníctví č. 3/1998, s. 7
- Kopecký, O. (2001):** Bankovní regulace v meziválečném Československu, Finance a úvěr č.5/2001, s. 280-298
- Lér, L. (1997):** Regulace činností bank, Bankovní institut, a.s., Praha
- Llewellyn, D. (1999):** The Economic Rationale for Financial Regulation, Financial Services Authority, London, April 1999.
- Madleňák, P. (2005):** Národná banka Slovenska v rokoch 1993 – 2004, Bakalárska práca, IES FSV UK, Praha
- Makúch, J. (2003):** The Financial Market, its Regulation and Supervision. Development and Trends in the EU, NBS, Biatec 2/2003, Bratislava
- Marcinčin, A. a kol. (2002):** Hospodárska politika na Slovensku 2000 – 2001, Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku, Bratislava
- Marcinčin, A., Beblavý, M. a kol. (2000):** Hospodárska politika na Slovensku 1990-1999, Centrum pre spoločenskú a mediálnu analýzu a Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku, Bratislava
- Mašindová, V. (2003):** „Institucionální uspořádání regulace a dohledu nad finančním trhem v ČR z pohledu ČNB“, in Regulace a dozor nad finančními trhy : Zborník z konference, Vysoká škola finanční a právní, o.p.s.
- Mazúr, M. (1996):** Slovenská národná banka (1939 – 1945), Biatec č. 6/1996, s. 7-11
- Mach, P. (2001):** Čtyři teoretické modely postavení emisní banky. Bankovníctví č. 3/2001, str. 32

Mihálikova, A. (2001): Banková regulácia a bankový dohľad, Právny obzor č. 4/2001, str. 289-293

MMF (2002): Správa misie medzinárodného menového fondu, Slovenská republika – predbežné závery misie hodnotiacej plnenie programu SMP z 13. marca 2002, získané na www.mfsr.sk

Nehybová, M. (1999): Regulace a dohled nad bankami, Nakladatelství a vydavatelství Miroslav Nehyba, Brno

NBS, MF SR (2007): Národný plán zavedenia eura v Slovenskej republike – aktualizácia marec 2007, NBS, Bratislava

NBS (2003): Národná banka Slovenska 1993-2002, NBS, Bratislava

NBS (2006): Informácie o výkone dohľadu nad bankami a pobočkami zahraničných bánk, NBS, Bratislava

NBS (2006a): Správa o výsledkoch analýzy slovenského finančného sektora za rok 2005, NBS, Bratislava

NBS (2007): Správa o výsledkoch analýzy slovenského finančného sektora za rok 2006, NBS, Bratislava

Oravíková-Podoliaková, K. (2005): Meranie operačného rizika vo finančných inštitúciách s dôrazom na bankový sektor, in.: Mena, bankovníctvo, finančné trhy – zborník z medzinárodnej konferencie k vedeckým projektom, Ekonomická univerzita v Bratislave, Bratislava

Paddoa-Schioppa, T. (1999): EMU and Banking Supervision, London School of Economics, London

Pastoráková, E. (2005): Prínosy a riziká integrovaného dohľadu nad finančným trhom, in.: Mena, bankovníctvo, finančné trhy – zborník z medzinárodnej konferencie k vedeckým projektom, Ekonomická univerzita v Bratislave, Bratislava

Pavlát, V., Kubíček, A. (2004): Regulace a dozor nad kapitálovými trhy, Vysoká škola finanční a právní, o.p.s., Praha

Popp, P. (2002): Bankový sektor, in Marcinčin A.(ed.), Hospodárska politika na Slovensku 2000– 2001, Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku, Bratislava

Posner, R. (1974): Theories of Economic Regulation, NBER Working paper no. 41

Půlpánová, S. (2005): Anatomie a patologie českého bankovního sektoru – Metodologická východiska analýzy, in.: Mena, bankovníctvo, finančné trhy – zborník z medzinárodnej konferencie k vedeckým projektom, Ekonomická univerzita v Bratislave, Bratislava

Reddy, Y. V. (2001): Issues in Choosing Between Single and Multiple Regulators of Financial System, R.B.I., Mumbai

Revenda, Z. (2001): Centrální bankovníctví, Management Press, Praha

Revenda, Z., Mandel, M., Kodera, J., Musílek, P., Dvořák, P., Brada, J., (2005): Peněžní ekonomie a bankovníctví, Management Press, Praha

Samuelson, P., A. (1968): What Classical Monetary Theory Really Was? Canadian Journal of Economics, vol.1, no.1, p.1-15

Samuelson, P., A. (1969): Nonoptimality of Money Holding Under Laissez-Faire, Canadian Journal of Economics, vol.3, no.2, p. 324-330

Selgin, G., White, L. (1994): How Would Invisible Hand Handle Money? Journal of Economic Literature, Vol. 32, No. 4, p. 1718-1740

Sobek, O. (1999): Inštitucionálne usporiadanie bankového dohľadu vo vybraných krajinách, NBS, Inštitút menových a finančných štúdií, Odbor bankových a finančných produktov, Bratislava

Šenkýřová, B. a kol. (1998): Bankovníctví II, Grada Publishing, Praha

Šmídková, K., Tůma, Z. (1999): Soudobé evropské pojetí nezávislosti centrální banky, Finance a úvěr, ročník 49, č. 9/1999, Praha, s. 507-524

Šramko, I. (2004): Regulation and Supervision of the Financial market in the Slovak Republic, WEF and RBWC Conference (November 15–16, 2004): The Future Regulation of the Financial Market, CNB, Praha

Tencer, J. (1999): Reštrukturalizácia bankového sektora, Biatec č. 12/1999, s. 28-30

Thomay, M. (2004): Vznik a vývoj regulácie bánk a alternatíva slobodného bankovníctva, Inštitút pre slobodnú spoločnosť, Bratislava

Tkáčová, D. (2001): Bankový sektor Slovenskej republiky - vývoj, reštrukturalizácia a privatizácia, Biatec č. 8-10/2001

Tomášek, M. (2003): Ústavní pojetí centrální banky - dynamika tvorby a výkladu čl. 98 Ústavy ČR. In.: Deset let Ústavy České republiky. Sborník příspěvků, Eurolex Bohemia, Praha, s. 381, 382

Vencovský, F., Jindra, Z., Novotný J., Půlpán, K., Dvořák, P. a kol. (1999): Dějiny bankovníctví v českých zemích, Bankovní institut, a.s., Praha

White, L. (2003): Accounting for Fractional-Reserve Banknotes and Deposits – or What’s Twenty Quid to the Bloody Midland Bank?, The Independent review, vol. 7, no. 3

Zachar, D. (ed.) (2003): Hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení 2002, INEKO - Stredoeurópsky inštitút pre ekonomické a sociálne reformy, Bratislava

Zachar, D. (ed.) (2004): Hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení 2003-2004, INEKO - Stredoeurópsky inštitút pre ekonomické a sociálne reformy, Bratislava

OECD (1999): Economic surveys – Slovak Republic, OECD, Paris

Periodiká

Central banking: policy, markets, supervision, London: Central Banking, 1990-

Finance a úvěr: ekonomický časopis, FSV UK, ČNB, MF ČR, 1990-

Biatic, odborný bankový časopis, Národná banka Slovenska, 1993-

Zákony a legislatíva:

Opatrenie NBS č. 4/2007 o vlastných zdrojoch financovania bánk a požiadavkách na vlastné zdroje financovania bánk a o vlastných zdrojoch financovania obchodníkov s cennými papiermi a požiadavkách na vlastné zdroje financovania obchodníkov s cennými papiermi

Opatrenie NBS č. 3/2004 o likvidite bánk a pobočiek zahraničných bánk a o postupe riadenia rizika likvidity bánk a likvidity pobočiek zahraničných bánk v znení neskorších predpisov

Opatrenie NBS č. 8/2002 o majetkovej angažovanosti bánk v znení neskorších predpisov

Opatrenie NBS č. 1/2007 o uverejňovaní informácií bankami a pobočkami zahraničných bánk

Opatrenie NBS č. 2/2007 o predkladaní výkazov, hlásení a iných správ bankami, pobočkami zahraničných bánk, obchodníkmi s cennými papiermi a pobočkami zahraničných obchodníkov s cennými papiermi na účely vykonávania dohľadu a na štatistické účely

Protocol on the Statute of the European System of Central Banks and of the ECB

Rozhodnutie NBS č. 7/2003 v znení neskorších zmien

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/48/ES o začatí a vykonávaní činností úverových inštitúcií (prepracované znenie smernice 2000/12/ES)

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/49/ES o kapitálovej primeranosti investičných spoločností a úverových inštitúcií (prepracované znenie 93/6/EHS)

Ústavný zákon č. 556/1990 Zb.

Ústavný zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky v znění pozdějších předpisů

Vládní návrh zákona o Státní bance československé z roku 1991 (dostupný na: http://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t1024_01.htm)

Zákon č. 22/1992 Zb., o Štátnej banke československej

Zákon č. 21/1992 Zb., o bankách

Zákon č. 566/1992 Zb., o Národnej banke Slovenska v znení neskorších predpisov

Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance v znění pozdějších předpisů

Zákon č. 26/1993 Z.z., o opatreniach na zabezpečenie prechodu česko-slovenskej meny na slovenskú menu a o zmene a doplnení devízového zákona

Zákon č. 249/1994 Z. z., o boji proti legalizácii z príjmov z najzávažnejších, najmä organizovaných foriem trestnej činnosti a o zmenách niektorých ďalších zákonov

Zákon č. 202/1995 Z. z., Devízový zákon v znení neskorších predpisov

Zákon č. 118/1996 Z. z., o ochrane vkladov a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov

Zákon č. 329/2000 Z. z., o Úrade pre finančný trh

Zákon č. 367/2000 Z.z., o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 483/2001 Z. z., o bankách v znení neskorších predpisov

Zákon č. 96/2002 Z. z., o dohľade nad finančným trom a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 644/2006 Z. z.

Zákon o Nemeckej spolkovej banke zo dňa 26.7.1957, v znení neskorších predpisov

Zmluva o založení Európskeho spoločenstva v znení neskorších zmien

Internetové zdroje:

www.asocbank.sk
www.bis.org
www.bundesbank.de
www.cnb.cz
www.c-ebs.org
www.czech-ba.cz
www.economist.com
www.economy.gov.sk
www.ecb.int
www.europa.eu.int
www.fsa.gov.uk
www.hnonline.sk
www.ineko.sk
www.jaspi.gov.sk
www.mfsr.sk
www.mnb.hu
www.nbs.sk
www.nbp.pl
www.nrsr.sk
www.oenb.at
www.sme.sk
www.statistics.sk
www.thebanker.com
www.vlada.gov.sk
www.zbierka.sk

Ostatné

Výročné správy NBS za roky 1993 – 2005, NBS, Bratislava

Správy o finančnej stabilite za roky 2003 - 2005, NBS, Bratislava

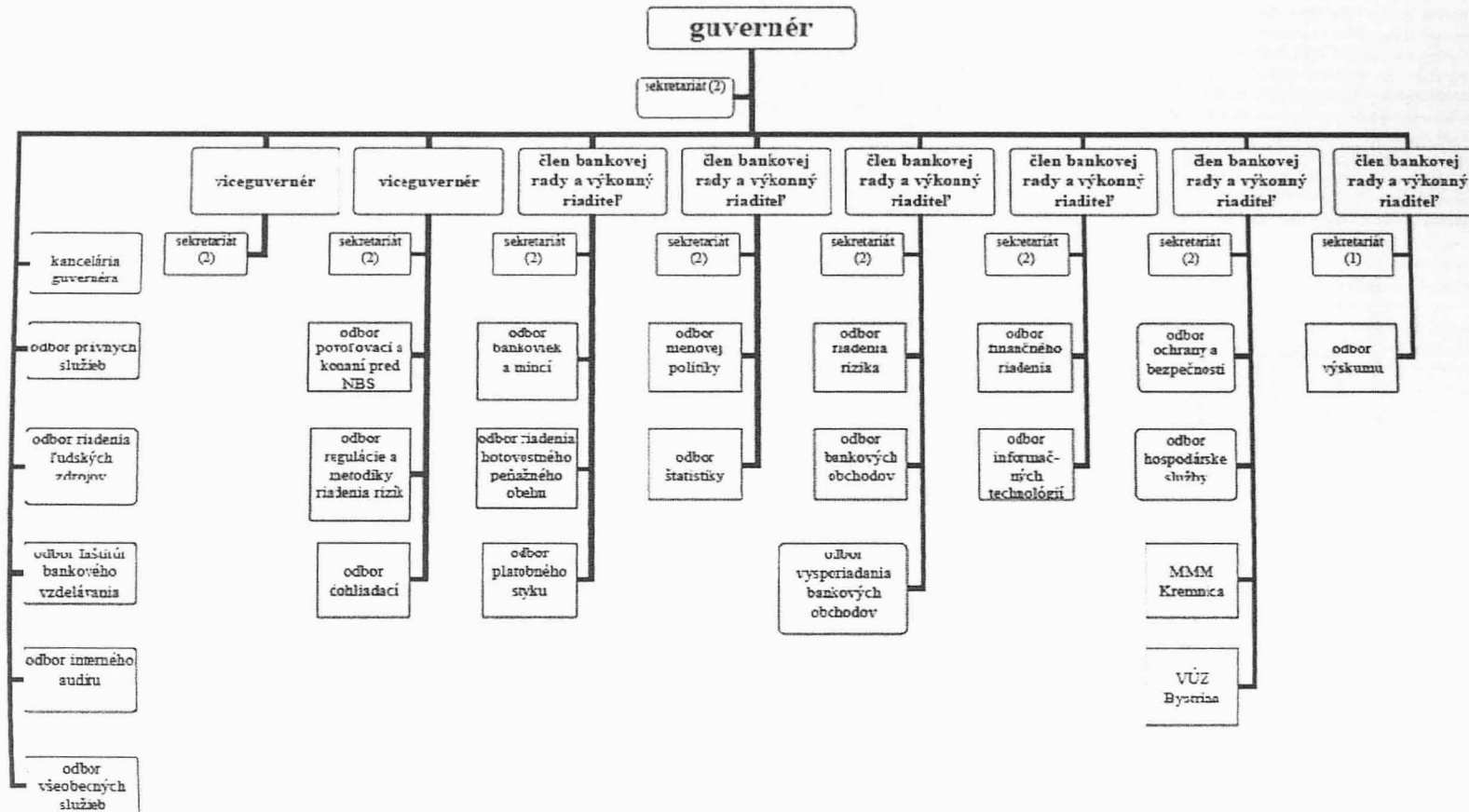
Správa o činnosti útvaru dohľadu nad finančným trhom Národnej banky Slovenska za rok 2006,
NBS, Bratislava

Analýzy slovenského bankového sektora za roky 2000 – 2005, NBS, Bratislava

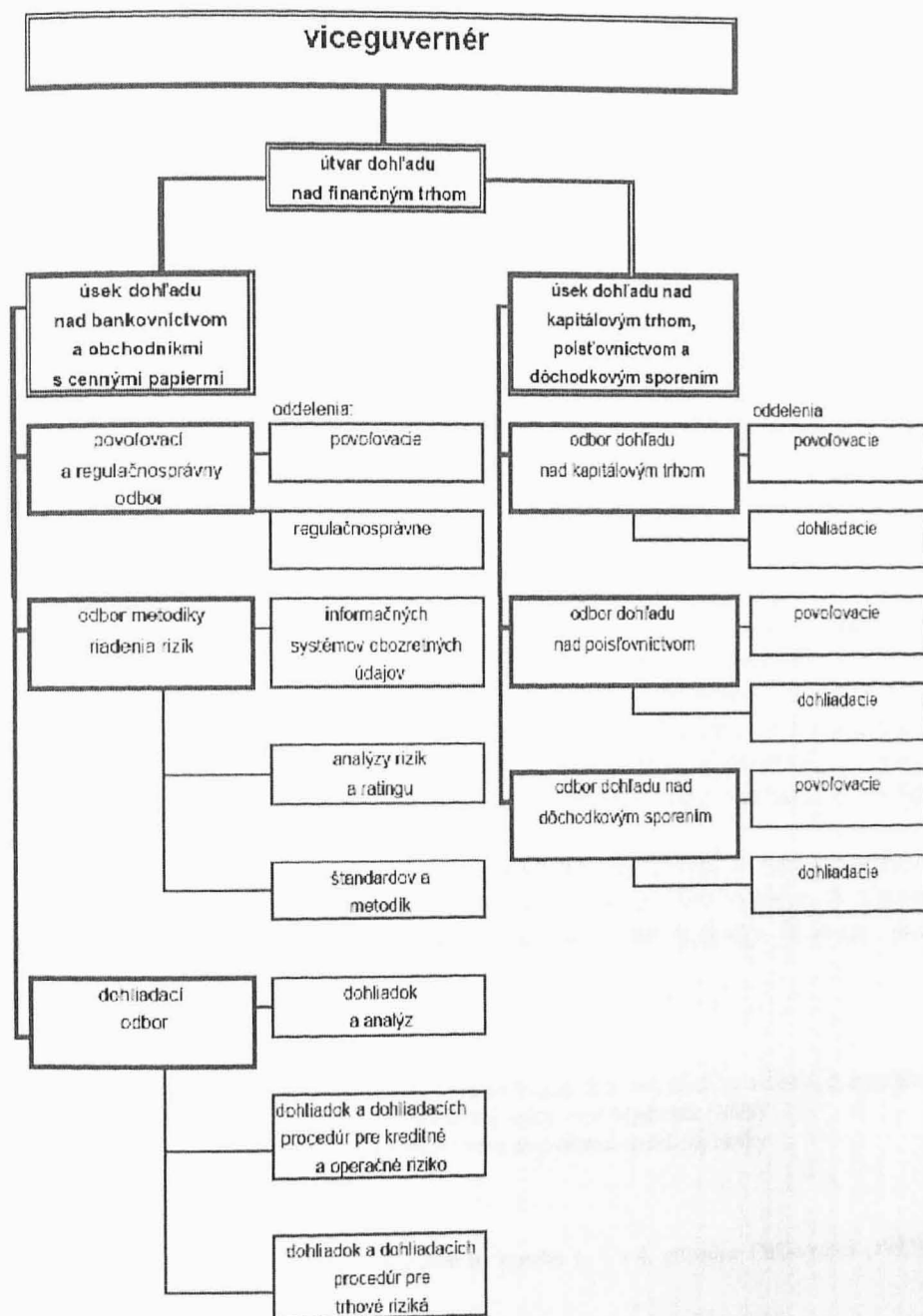
Prílohy

Príloha č.1

Schéma organizačnej štruktúry Národnej banky Slovenska po odbory



Organizačná štruktúra útvaru dohľadu nad finančným trhom Národnej banky Slovenska v roku 2006:



Zdroj: www.nbs.sk

Príloha č.2 – Analýza nezávislosti NBS¹

1. Hodnotenie nezávislosti NBS na základe tradičnej analýzy nezávislosti centrálnych bánk

Tradičná analýza nezávislosti centrálnych bánk spočíva v skúmaní legislatívnych pravidiel, upravujúcich pozíciu centrálnej banky a na jej základe sa podľa vymedzených pravidiel pridelujú body v jednotlivých (pravidlami vymedzených) kategóriách. Súčtom bodov za jednotlivé kategórie vzniká výsledný index pre danú krajinu, ktorý sa potom porovnáva s ostatnými krajinami. Existuje mnoho takýchto indexov. V rámci svojich zdrojov sa však sústredím na dva: prvý je od troch talianskych ekonómov: Grilliho, Masciandra a Tabelliniho (tzv. GMT index) a druhý pochádza od Cukiermana.²

GMT index sa skladá z dvoch častí: politickej a ekonomickej nezávislosti. Politická nezávislosť je chápaná ako „*schopnosť CB vybrať si konečný cieľ menovej politiky.*“³ Meria sa podľa postupu pri menovaní členov bankovej rady národnej banky, jej vzťahov s vládou a zákonom vymedzených úloh centrálnej banky. Ekonomická nezávislosť sa určuje podľa miery, do akej vláda determinuje, aký obnos peňazí si môže od národnej banky požičať a podstaty menových nástrojov, pod kontrolou centrálnej banky.⁴

Pravdepodobne najrozsiahlejšou prácou, zaoberajúcou sa nezávislosťou centrálnych bánk je kniha Cukiermana (1992). Jeho index právnej nezávislosti sa určuje na základe podobných kritérií ako GMT index, avšak má tú výhodu, že spája obe vyššie uvedené zložky do jediného indexu.⁵ Cukierman rozdelil svojich 16 kritérií do štyroch skupín, ktoré sa týkajú: *osoby guvernéra CB, otázky vzťahu CB a vlády pri formulovaní monetárnej politiky, cieľov CB, a úverovania verejného sektoru centrálnou bankou.*⁶ Odpoveďami na celkom 16 otázok v týchto skupinách potom Cukierman priradzuje hodnoty medzi 0 až 1 podľa toho koľko podotázok má daná otázka a ktorú z podotázok daná CB spĺňa. (Ak je povedzme v určitej otázke 6 podotázok, potom môže CB v tejto otázke získať 0, 0,2, 0,4, 0,6, 0,8 alebo 1 bod.) Nakoniec sa hodnoty zo všetkých kritérií agregujú a vzniká výsledný index.⁷

Nevýhodou oboch indexov je fakt, že kritériá, na základe ktorých sú bankám pridelované body v jednotlivých kategóriách, nie sú jednoznačne určené, z čoho vyplýva, že skúmaným centrálnym bankám môžeme prideliť v daných kategóriách rôzne hodnoty. Je to tzv. problém interpretačného spreadu.⁸

¹ do roku 2004. Od tohto roku nenastali žiadne zmeny v legislatívnom ukotvení, ktoré by zväčšili, či zmenšili mieru nezávislosti NBS. Väčšina textu pochádza z mojej bakalárskej práce – vid' Madleňák (2005)

² pri oboch indexoch znamená ich vyššia hodnota vyššiu mieru nezávislosti centrálnej banky

³ Grilli, Masciandro a Tabellini (1991, str. 366)

⁴ Grilli, Masciandro a Tabellini (1991)

⁵ Cukierman (1992)

⁶ Záujemcov o presné kritériá jeho výpočtu odkazujem na prílohu č. 3 a 4, prípadne Cukiermana (1992), resp. Beblavého (2004).

⁷ Cukierman rozlišuje vážený a nevážený index

⁸ Beblavý (2000) uvádza, že v prípade NBS bol v roku 1999 interpretačný spread pre politickú nezávislosť meranú GMT indexom 2,3 (hodnota tohto indexu bola vďaka rôzne interpretovateľným otázkam 4-6,3 z maximálnej hodnoty 8) a pre Cukiermanov index bola hodnota spreadu 0,12 (index bol medzi 0,71 až 0,83 z maximálnej hodnoty 1). Pre ekonomickú nezávislosť GMT indexu boli kritériá jednoznačné a teda neexistoval interpretačný spread.

Tabuľka č. 2.1 a 2.2 udávajú hodnoty GMT indexu pre politickú a ekonomickú nezávislosť NBS, ČNB a ŠBČS a presné kritériá jeho výpočtu. Maximálna hodnota tohto indexu je 8, resp. 7.⁹

Ako vidíme, Slovenská republika si v roku 2001 v politickej nezávislosti pohoršila, keď rozhodla o zmene funkčného obdobia bankovej rady z pôvodných 6 rokov pre guvernéra a viceguvernérov a štyroch rokov pre ostatných členov bankovej rady na jednotných 5 rokov pre všetkých členov bankovej rady.

Naopak, polepšila si v ekonomickej nezávislosti, keď bol za účelom splnenia Maastrichtských kritérií zavedený kompletný zákaz poskytovania úverov vláde centrálnou bankou.

Tabuľka č. 1: GMT index (politická nezávislosť)- ČR a SR

	Česk oslov ensko 1992	ČR 1993	ČR 2000	ČR 2002	SR 1993	SR 2001
Guvernér nie je navrhovaný vládou	0	0	0	0	0	0
Guvernér menovaný na viac ako 5 rokov	1	1	1	1	1	0
Žiadny člen bankovej rady nie je navrhovaný vládou	0	0	0	0	0	0
Banková rada menovaná na viac ako 5 rokov	1	1	1	1	0	0
Žiadny povinný reprezentant vlády v bankovej rade	1	1	1	1	1	1
Pre výkon menovej politiky nie je potrebný súhlas vlády alebo parlamentu	1	1	0	1	1	1
CB má podľa zákona povinnosť sledovať cenovú stabilitu	1	1	1	1	1	1
Existencia zákonného rámca podporujúceho CB v konflikte s vládou	1	1	1	1	1	1
Celkom	6	6	5	6	5	4

Zdroj: Beblavý (2004), vlastné prepočty

Tabuľka č. 2: GMT index (ekonomická nezávislosť)- ČR a SR

	Českoslo vensko 1992	ČR 1993	ČR 2000	ČR 2002	SR 1993	SR 2001
Priame poskytnutie úveru vláde nie je automatické	1	1	1	1	1	1
Priame úverovanie vlády je za trhovú úrokovú sadzbu	0	0	1	1	0	1
Priame poskytnutie úveru vláde je dočasné	1	1	1	1	1	1
Priame úverovanie vlády je objemovo obmedzené	1	1	1	1	1	1
CB sa nezúčastňuje na primárnom trhu verejného dlhu	1	1	1	1	1	1
Diskontná sadzba je určovaná CB	1	1	1	1	1	1
CB nevykonáva bankový dozor(2) sama(1)	0	0	0	0	0	0
Celkom	5	5	6	6	5	6

Zdroj: Beblavý (2004), vlastné prepočty

⁹ tabuľky udávajú hodnoty v sledovaných rokoch, kedy sa menila relevantná legislatíva a teda došlo k zmene sledovaných indexov. Ak nie je uvedené inak, sú tieto hodnoty rovnaké aj pre obdobia medzi uvedenými rokmi. Za každé konštatovanie, ktoré súhlasí so skutočnosťou, je centrálnej banke pridelený jeden bod. Pri poslednej otázke v ekonomickej nezávislosti sú CB pridelené dva body, ak nevykonáva bankový dozor, 1 bod, ak sa na bankovom dozore podieľa v spolupráci s inou inštitúciou a žiaden bod, ak vykonáva bankový dohľad sama.

Tabuľka č. 2.3 uvádza porovnanie nezávislosti NBS so vzorkou centrálnych bánk iných krajín na základe Cukiermanovho indexu. Jeho maximálna hodnota je 1. Ako vidíme, NBS má pomerne vysokú mieru nezávislosti. Dokonca jednu z najvyšších medzi skúmanými bankami. Avšak predtým, ako budeme z daných tabuliek vyvodzovať nejaké závery, treba podotknúť, že ostatné banky boli hodnotené za celé obdobie ich pôsobnosti, avšak indexy pre NBS spolu s inými bankami krajín bývalého východného bloku, sú vypočítané za krátke časové obdobie ich činnosti ako ozajstných centrálnych bánk. Preto tieto indexy nutne nezachytávajú súčasnú pozíciu centrálnych bánk vo vyspelých krajinách z hľadiska nezávislosti. „...koncom 80. rokov a počas 90. rokov došlo najmä vo vyspelých krajinách k výraznému posunu v prospech posilnenia nezávislosti centrálnych bánk. Napríklad Cobham a kol. (1999) vypočítali, že vďaka zmene postavenia centrálnych bánk prišlo pri použití Cukiermanovho indexu k posilneniu nezávislosti Banque de France na 0,87, u Banca d'Italia na 0,74 a u Bank of England na 0,66 (Cobham a kol. (1999, s.39). Napriek tomu možno konštatovať, že pokiaľ ide o nezávislosť meranú tradičnými indexmi, má NBS silné postavenie a vysokú mieru nezávislosti.“¹⁰

Tabuľka č. 3: Medzinárodné porovnanie nezávislosti centrálnych bánk na základe Cukiermanovho indexu

Krajina a poradie	Cukiermanov index	Krajina, (rok) a poradie	Cukiermanov index
1. Poľsko 1997	0.94	14. USA	0.51
2. Maďarsko 2001	0.93	15. Dánsko	0.47
3. Česká republika 2002	0.88	16. Kanada	0.46
4. Slovensko 2001	0.86	17. Holandsko	0.42
5. Česká republika 2000	0.84	18. Írsko	0.39
6. Česká republika 1993	0.77	19. Veľká Británia	0.31
7. Maďarsko 1991	0.77	20. Austrália	0.31
8. Slovensko 1993	0.77	21. Francúzsko	0.28
9. Československo 1992	0.75	22. Švédsko	0.27
10. Poľsko 1989/92	0.69	23. Fínsko	0.27
11. Švajčiarsko	0.68	24. Taliansko	0.22
12. SRN	0.66	25. Španielsko	0.21
13. Rakúsko	0.58	26. Japonsko	0.16

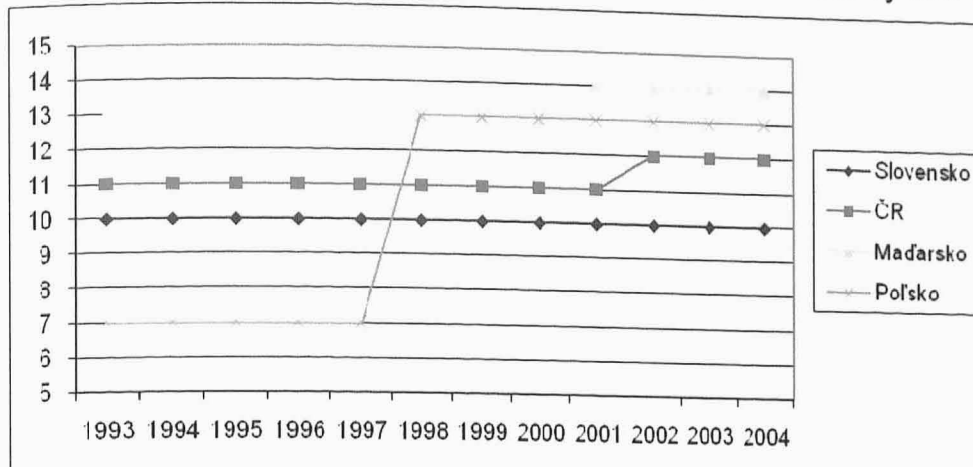
Zdroj: Cukierman (1992), vlastné prepočty

Grafy č. 2.1 a 2.2 ilustrujú nezávislosť centrálnych bánk krajín V4¹¹ meranú GMT indexom a Cukiermanovým indexom. Ako vidíme, NBS mala počas celého obdobia svojej pôsobnosti stabilnú a relatívne vysokú mieru nezávislosti. Ajkeď v súčasnosti má najnižšiu mieru nezávislosti medzi uvažovanými krajinami, miera jej nezávislosti je stále veľmi vysoká hlavne v porovnaní s centrálnymi bankami vyspelých krajín. Pred vznikom centrálnych bánk v týchto transformujúcich sa ekonomikách, už bola v ekonomickej literatúre mnohými menovými ekonómami zdôrazňovaná potreba nezávislosti centrálnych bánk v boji proti inflácii a tieto krajiny mali jedinečnú možnosť vybudovať takúto nezávislú inštitúciu prakticky na zelenej lúke.

¹⁰ Beblavý (2000, str. 106)

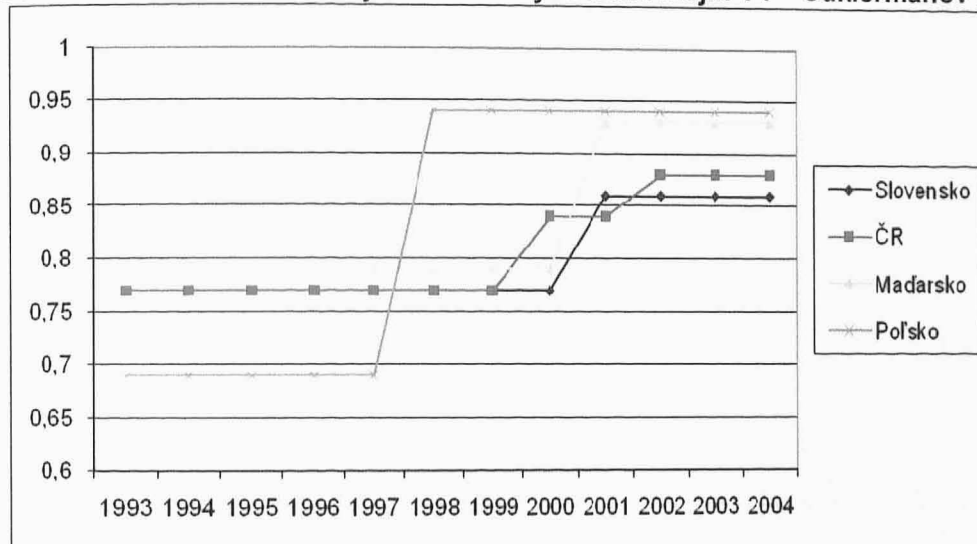
¹¹ V4 je skratka pre krajiny Vyšegradskej štvorky. Patria sem Česká republika, Maďarsko, Poľsko a Slovenská republika.

Graf č. 1: Nezávislosť národných centrálnych bánk krajín V4 – celkový GMT index



Zdroj: Beblavý (2004), vlastné výpočty²⁵⁵

Graf č. 2: Nezávislosť národných centrálnych bánk krajín V4 – Cukiermanov index



Zdroj: Beblavý (2004), vlastné výpočty

2. Kvalitatívny prístup hodnotenia nezávislosti CB

Tradičná analýza nezávislosti centrálnych bánk má ale závažný nedostatok. Je ním fakt, že možná zmena legislatívy týkajúcej sa centrálnej banky, má na nezávislosť CB rovnaký vplyv,

²⁵⁵ V polovici decembra 2004 došlo v prípade Maďarska schválením novely zákona o MNB k zníženiu GMT indexu o jeden bod. Táto novela totiž umožňuje maďarskému premiérovi dosadzovať do bankovej rady 3 až 5 členov, čo porušuje 5. kritérium politickej nezávislosti GMT indexu. Vzhľadom na to, že k tomu došlo až na sklonku roka 2004, rozhodol som sa túto zmenu nezobrazovať v grafe. Na Slovensku nedošlo od roku 2004 k žiadnej zmene legislatívy, ktorá by ovplyvnila GMT index alebo Cukiermanov index. Ich hodnota je teda rovnaká aj v súčasnosti.

ako samotná legislatívna úprava. Autor tejto kritiky – Forder (1996) argumentuje tým, že ak si je riadiaci orgán centrálnej banky vedomý možnosti zmeny relevantnej legislatívy (a teda zrušenia alebo obmedzenia jej nezávislosti) v prípade, že sa CB správa inak, ako chce vláda, nespráva sa CB nezávisle do takej miery, ako by sa správala v prípade, že by bola jej pozícia v tomto smere neohrozená. Ako príklad náročnejšej zmeny legislatívy je možné uviesť ústavný zákon (oproti obyčajnému zákonu). Na zmenu ústavného zákona je treba súhlas kvalifikovanej väčšiny (zväčša trojpätinová - napr. v SR a ČR, prípadne až dvojtretinová v Maďarsku a Poľsku), pričom na zmenu obyčajného zákona stačí väčšina nadpolovičná. Z tohto pohľadu bola nezávislosť NBS horšie chránená až do schválenia novely č. 149/ 2001 v roku 2001, ako napríklad nezávislosť ČNB. Do roku 2001 totiž slovenská Ústava neobsahovala zmienku o nezávislosti NBS, ale iba všeobecnú zmienku o zriadení emisnej banky. Od júla 2001 však už Ústava Slovenskej republiky zakotvuje, že Národná banka Slovenska je nezávislá centrálna banka (a že v rámci svojej pôsobnosti môže vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ak je na to splnomocnená zákonom).¹³ Česká Ústava obsahovala zmienku o nezávislosti ČNB už pri jej vzniku. Aj v tomto smere je teda u oboch bánk v súčasnosti nezávislosť silne chránená.¹⁴

Kvalitatívna analýza sa pri hodnotení nezávislosti snaží hlbkovo pozrieť na jednotlivé prípady centrálnych bánk. Takéto hodnotenie nezávislosti centrálnych bánk sa týka miery, do akej je v danej krajine spoločensky a politicky priechodné odobrať nezávislosť centrálnej banke. To závisí hlavne od schopnosti národnej banky vypestovať si spoločenskú prestíž a podporu verejnosti. Azda najlepším príkladom centrálnej banky, ktorá má (resp. mala) vysokú podporu verejnosti a teda vysokú mieru takejto ochrany nezávislosti, je nemecká Bundesbank.¹⁵ Dôvera verejnosti je vlastne akousi poistkou centrálnej banky a v prípade, že sa nezávislá centrálna banka stane predmetom útokov vlády, ktorá sa snaží o svoje znovuzvolenie, môže paradoxne táto strana prísť o časť svojich voličov.¹⁶ „...Jedním z příkladů takové situace byli poslední volby v Německu. Zpochybnění mandátu Bundesbank vedlo k poklesu volebních preferencí jedné ze stran. Důvodem byla silná podpora veřejnosti, jejíž výraznou preferencí je stabilní měna a vyhnutí se inflačnímu znehodnocení úspor“.¹⁷

Koncom 90-tych rokov sa v SR odohral pokus o obmedzenie nezávislosti Národnej banky Slovenska, ktorý však skončil neúspechom.¹⁸ Na tomto príklade sa dá ukázať, čo je skutočnou ochranou nezávislosti NBS (z hľadiska kvalitatívnej analýzy nezávislosti CB).

Spomínaný pokus sa odohral v roku 1997, keď vláda Vladimíra Mečiara predložila do parlamentu návrh novely zákona o NBS. Tento návrh obsahoval tri z nášho hľadiska podstatné zmeny, a to:

- Počet členov bankovej rady sa mal zvýšiť z 8 na 10, z ktorých by vláda menovala a odvolávala polovicu.
- Suma, ktorú by NBS mohla požičiavať vláde prostredníctvom emisie štátnych pokladničných poukázok, sa mala zmeniť z vtedajších 5 na 10 % príjmov štátneho rozpočtu za predchádzajúci rok.
- Rozpočet NBS by bol schvaľovaný parlamentom, nie bankovou radou, čo by podľa vyjadrenia vtedajšieho guvernéra Vladimíra Masára pre Financial Times (23. októbra

¹³ článok 56 Ústavy SR v znení ústavného zákona č. 90/ 2001 Z z.

¹⁴ Avšak podľa indexu ústavnej ochrany nezávislosti CB, ktorý vo svojej práci uvádza Beblavý (2004), má ČNB stále silnejšiu ochranu, ako NBS. ČNB v tomto hodnotení spĺňa štyri zo štyroch kritérií, zatiaľ čo NBS len dva.

¹⁵ pozri Beblavý (2000), Šmídková - Tůma (1999)

¹⁶ Šmídková - Tůma (1999)

¹⁷ Šmídková - Tůma (1999, s. 508)

¹⁸ čo môže svedčiť o relatívne vysokej nepriamej ochrane nezávislosti NBS

1997) znamenalo, že by NR SR mohla de facto diktovať NBS jej politiku, keďže absolútna väčšina rozpočtu NBS slúži práve na účely súvisiace s výkonom menovej politiky.¹⁹

Nakoniec však tento návrh v parlamente neprešiel. Beblavý (2001) upozorňuje na dve z možných príčin. Prvou bol fakt, že NBS bola v zahraničí považovaná za jedného z garantov pomerne rozvážnej makroekonomickej politiky rokov 1994-1998.²⁰ Vtedajšia vláda bola z dôvodu nízkeho prílevu priamych zahraničných investícií závislá na zahraničných úverových zdrojoch. Zrušenie nezávislého štatútu NBS by znamenalo stratu kredibility SR, čo by malo vplyv na výrazné zdraženie týchto zdrojov a mohlo by dokonca znemožniť získanie nových úverov. Náklady zrušenia nezávislosti NBS by teda boli pre vládu vysoké, dokonca by mohli byť vyššie ako zisk z tohto kroku.

Ďalším potencionálnym faktorom mohol byť fakt, že by daný krok znamenal zníženie domácej kredibility a zdraženie domácich zdrojov. Ak chcela navyše vláda udržať nízke inflačné očakávania (čo v tom čase nebolo vôbec jednoduché, keďže čistý domáci úver vláde vzrástol za obdobie od schválenia novely vládou v septembri 1997 do volieb o rok neskôr o 32,4 % z 89,2 mld. Sk na 118,1 mld. Sk), musela od zámienky odobratia nezávislosti NBS ustúpiť. Tento ústupok je zaujímavý aj tým, že to bol jeden z mála prípadov, kedy Mečiarova vláda ustúpila od zámienky znížiť nezávislosť nejakej inštitúcie, prípadne vymeniť jej vedenie.²¹

Nakoniec je treba podotknúť, že je veľmi ťažké kvalitatívne hodnotiť nezávislosť a podporu verejnosti tak mladej inštitúcie akou je Národná banka Slovenska, prípadne centrálnych bánk iných transformujúcich sa krajín, keďže zatiaľ uplynulo len krátke obdobie od začiatku ich pôsobnosti. Pri hodnotení kvantitatívnymi metódami si zatiaľ však národné banky krajín stredenej Európy vedú veľmi dobre aj vďaka tomu, že zákonodárci týchto krajín mali možnosť poučiť sa z chýb svojich "starších kolegov" a využiť ich bohaté skúsenosti pri formovaní potrebnej legislatívy, ako aj iných pravidiel týkajúcich sa nezávislosti CB.

¹⁹ Podobný pokus o obmedzenie nezávislosti CB bol realizovaný aj v ČR v roku 2000, keď do novely zákona o ČNB boli pridané úpravy, ktoré od januára 2001 obmedzovali nezávislosť ČNB. Tieto úpravy zahŕňali povinnosť ČNB konzultovať s vládou záležitosti týkajúce sa inflačného cieľa a tiež zmenu v schvaľovaní rozpočtu ČNB, kde banková rada mala schvaľovať len tú časť rozpočtu, ktorá bola určená na zabezpečovanie hlavného menového cieľa, ďalšie časti rozpočtu mala schvaľovať poslanecká snemovňa parlamentu. Novela obsahovala aj návrh na zmenu spôsobu menovania členov bankovej rady, ktorých mal menovať prezident na základe návrhu vlády. Tieto úpravy sa stretli s odporom odbornej verejnosti a niektorých významných inštitúcií (MMF, ECB) a boli Ústavným súdom prehlásené za neústavné a boli zrušené k 3. augustu

²⁰ porovnaj s OECD (1999, s.63)

Príloha č. 3: kritériá výpočtu Cukiermanovho indexu

Guvernér centrálnej banky	(1) funkčné obdobie (2) Kto ho menuje? (3) podmienky odvolania z funkcie (4) Môže zastávať ďalšie funkcie?
Formulácia monetárnej politiky	(5) Kto formuluje politiku? (6) Kto má konečné slovo v prípade konfliktu? (CB, legislatívne, alebo exekutívne zložky)? (7) Podieľa sa CB aktívne na príprave štátneho rozpočtu?
ciele centrálnej banky	(8) Cenová stabilita je jediný (vedľajší, hlavný, nie je) cieľ.
obmedzenie úverov vláde	(9) priame úvery (10) sekuritizované úvery (11) Kto rozhoduje o termínoch a podmienkach pôžičiek? (12) Kto si môže od CB požičať? (13) Ako je limitovaný objem pôžičky? (14) Ako je limitovaná doba splatnosti? (15) Ako sú určené úrokové sadzby za úvery? (16) Môže CB nakupovať štátne dlhové cenné papiere na primárnom trhu?

Zdroj: Kotlán- Frait(1999), Cukierman (1992)

Príloha č.4: Porovnanie a výpočet Cukiermanovho indexu pre krajiny V4

	Česko slovensko 1992	ČR 1993	ČR 2000	ČR 2002	SR 1993	SR 2001	Maďarsko 1991	Maďarsko 2001	Poľsko 1989/92	Poľsko 1998
funkčné obdobie	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.5	0.75	0.75	0.75	0.75
postup pri menovaní	0.25	0.5	0.25	0.5	0.5	0.5	0.25	0.25	0.5	0.5
Podmienky odvolávania	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83
Zastávanie ďalších funkcií	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1
Nezávislosť politiky	1	1	0.66	1	1	1	0.66	1	0.66	1
riešenie konfliktov	1	1	1	1	1	1	0.8	1	0.4	1
Účasť na rozpočte	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
Ciele CB	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Limity priamych úverov	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Limity dlhopisov	0.66	0.66	1	1	0.66	1	0.66	1	0.66	1
Rozhodovanie o pôžičkách	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Limity pre dlžníkov	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Podmienky objemu úverov	0.33	0.33	1	1	0.33	1	0.33	1	0	1
Limity splatností	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1
Limity úrokových sadzieb	0.25	0.25	1	1	0.25	1	1	1	0.25	1
Limity primárneho trhu	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Nevážený Cuk. index	0.75	0.77	0.84	0.88	0.77	0.86	0.79	0.93	0.69	0.94
Vážený Cuk. index	0.82	0.84	0.88	0.90	0.84	0.89	0.81	0.94	0.80	0.95

Zdroj: Beblavý (2004), Cukierman (1992)

Príloha č. 5: Počet bankových subjektov v SR v rokoch 1993-2006

Rok	Banky bez zahraničnej majetkovej účasti	Banky so zahraničnou majetkovou účasťou	Pobočky zahraničných bánk	Počet bánk spolu	Poskytovatelia voňých cezhraničných bankových služieb
1993	9	7	9	25	N/A
1994	9	10	9	28	N/A
1995	9	13	9	31	N/A
1996	10	14	5	29	N/A
1997	11	14	4	29	N/A
1998	10	14	2	26	N/A
1999	11	12	2	25	N/A
2000	7	14	2	23	N/A
2001	6	13	2	21	N/A
2002	3	15	2	20	N/A
2003	2	16	3	21	N/A
2004	2	16	3	21	49
2005	2	16	5	23	104
2006	2	15	7	24	131

Zdroj: www.nbs.sk

Príloha č. 6: Objem klasifikovaných úverov v troch najväčších bankách v SR v období rokov 1993-2000

	VÚB	IRB	SLSP
1993	16 156,4	4 447,3	3 050,5
1994	33 594,9	6 328,9	13 635,1
1995	39 394,0	-	-
1996	34 152,9	-	-
1997	35 316,5	-	-
1998	42 606,1	7 449,4	22 863,7
1999	21 671,2	2 452,5	8 354,1
2000	9 707,3	174,7	1 858,4

Poznámky: v rokoch 1998-2000 sú klasifikované pohľadávky znížené o opravné položky, znamienko - znamená, že údaje neboli dostupné

Zdroj: NBS (Biatec č.9/2001)

Príloha č. 7: Výsledky QIS 5: Zmena v kapitálovej požiadavke po implementácii Basel II v porovnaní s Basel I (v %)

	Štandardná metóda	FIRB metóda	AIRB metóda
G 10 -1. skupina	1,7	-1,3	-7,1
G 10 -2. skupina	-1,3	-12,3	-26,7
CEBS -1. skupina	-0,9	-3,2	-8,3
CEBS -2. skupina	-3,0	-16,6	-26,6
"non -G10" krajiny -1. skupina	1,8	-16,2	-29,0
"non -G10" krajiny -2. skupina	38,2	11,4	-1,0

Poznámky: Poznámky: v 1. skupine sú medzinárodne pôsobiace banky s Tier 1 kapitálom vyšším ako 3 miliardy EUR, v 2. skupine sú menšie banky, banky sú ďalej členené podľa krajín, z ktorých pochádzajú: Skupina G10 pozostáva z 13 najvyspelejších krajín (viď kapitola 1), Committee of banking supervisors (CEBS) pozostáva z krajín EÚ, kandidátskych krajín a členov EHP (skupina pozostáva z 30 krajín, 20 z ktorých je zahrnutých už v skupine krajín G10)

Zdroj: Basel Committee (2006)

Príloha č. 8: Schématické znázornenie stanovenia rizikového profilu

Zložka dohľadu	Dohľad na diaľku	Dohľad na mieste
Výstup 1	Rizikový profil na základe vyhodnotenia finančných ukazovateľov	Rizikový profil na základe hodnotenia systému riadenia rizík, organizácie a riadenia banky a vnútorného riadiaceho a kontrolného systému
Výstup 2	Výsledný rizikový profil a výsledný rating	
Výstup 3	Plán dohľadu – dohliadací cyklus	

Zdroj: NBS (2006)

Príloha č. 9: Vzťah medzi ratingovým hodnotením a dohliadacím cyklom

Rating banky	cyklus 24 mesiacov	cyklus 12 mesiacov	cyklus 6 mesiacov	priebežný monitoring/osobitný režim
1	X			
2	X			
3		X		
4			X	
5				X

Zdroj: NBS (2006)

Príloha č. 10: Harmonogram prijatia eura v SR

1. etapa - po vstup do ERM II	
Do 25.11.2005	Absolvovanie prístupových procedúr do ERM II s orgánmi EÚ
2. etapa - členstvo v ERM II do rozhodnutia o prijatí SR do eurozóny	
28.11.2005	Vstup do ERM II
Máj 2008	Správy o konvergencii Európskej komisie a ECB
Máj - jún 2008	Hodnotiaca procedúra v európskych inštitúciách
Jún 2008	Rozhodnutie Rady EÚ a o zrušení výnimky
Jún 2008	Stanovenie konverzného kurzu SKK/EUR Radou EÚ
3. etapa - medzi rozhodnutím o prijatí SR do eurozóny a samotným vstupom	
Júl - december 2008	Zabezpečenie potrebného množstva eurových bankoviek a razba mincí pre hotovostný obeh
September - december 2008	Predzásobenie NBS a komerčných bánk eurovým obeživom
December 2008	Predzásobenie maloobchodného sektora eurovým obeživom
Júl 2008 - december 2009	Povinné duálne zobrazovanie cien
Do konca decembra 2008	Konverzia bankomatov, automatov a iných zariadení fungujúcich na mince alebo bankovky
4. etapa - po vstupe do eurozóny	
1. január 2009	Vstup do eurozóny
do 16. januára 2009	Duálny obeh: výmena korunovej hotovosti za euro a sťahovanie slovenskej koruny z obehu
od 17. januára 2009	Pokračovanie výmeny starého korunového obeživa za eurové bankovky a mince v bankách a NBS
do júna 2010	Odporúčané duálne zobrazovanie cien

Zdroj: NBS, MF SR (2007)