



V Praze 14. 12. 2016
Čj. OVA: 1550/16

Stanovisko

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 136/2011 Sb., o oběhu bankovek a mincí a o změně zákona o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů

I. Úvod

Česká národní banka a Ministerstvo financí ČR společně předkládají návrh zákona, kterým se mění zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 136/2011 Sb., o oběhu bankovek a mincí a o změně zákona o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "návrh novely zákona o ČNB" či jen "návrh zákona"), který má rozšířit okruh nástrojů měnové politiky a makroobezřetnostní politiky a dále napravit drobné nedostatky ve stávajícím znění.

Podle předkladatelů návrh zákona zároveň částečně implementuje doporučení Evropské rady pro systémová rizika ze dne 22. prosince 2011 o makroobezřetnostním mandátu vnitrostátních orgánů (ESRB/2011/3) a Nařízení Rady (ES) č. 2533/98 ze dne 23. listopadu 1998 o shromažďování statistických informací Evropskou centrální bankou, v platném znění.

Předpokládané datum nabytí účinnosti je 7/2017.

II. Připomínky a návrhy změn

Problém současného stavu je v závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace (dále ZZ RIA) definován tak, že centrální bance chybí některé makroobezřetnostní nástroje a nedostačují některé měnově politické nástroje. Chybějící nástroje však nemůžou být samy o sobě považovány za problém. Tím může být například hrozba systémového rizika v podobě spirály levných a dostupných úvěrů a zvyšování cen nemovitostí.

Cílem návrhu novely je dle předkladatele "přiblížit okruh a parametry možných měnověpolitických nástrojů centrální banky Statutu Evropského systému centrálních bank." V této souvislosti je také třeba doplnit portfolio makroobezřetnostních nástrojů, které mají ČNB umožnit účinně zasáhnout v případě přílišného narůstání úvěrové aktivity v prostředí velmi nízkých úrokových sazeb v případě, že by takový vývoj představoval systémové riziko, ohrožoval odolnost finančního systému a finanční stabilitu trhu.



Zhodnocení rizik je předkladatelem provedeno obecně: uvádí, že hrozí, že měnověpolitické a makroobezřetnostní nástroje nebudou aktuální a dostačující. Formálně by také hrozilo nerespektování výše zmíněného Doporučení (ESRB/2011/3). Detailnější popis rizik lze najít u některých kapitol v části hodnocení variant řešení.

V části ZZ RIA, která se věnuje možným **variantám řešení**, předkladatel rozdělil návrh do devíti podkapitol a rozhodl se vyhodnotit varianty pro každý okruh zvlášť. Ve většině případů však předkladatel prakticky žádné zhodnocení variant neprovedl, protože pokaždé pracuje výlučně s variantou 0 (tj. stávající stav) a variantou 1 jako jediným návrhem. Přinejmenším některé další body by si však rozhodně zevrubné posouzení možných variant řešení zasloužily.

Část 2.5 se například zabývá **změnou metodiky výpočtu sankčního úroku za nedodržení stanovených povinných minimálních rezerv**. Navrhuje se namísto stávajícího dvojnásobku lombardní sazby připočítat pevně stanovených pět procentních bodů k této sazbě. Jako argument předkladatel uvádí, že aditivní metoda se používá u většiny typů sankcí a k volbě výše pouze konstatuje, že 5 % je v porovnání s jinými výšemi sankcí relativně málo. Takovou argumentaci nelze považovat za uspokojivé odůvodnění poněkud arbitrárního určení výše sankcí. Především však v diskusi předkladatele s komisí bylo konstatováno, že lze uvažovat o zcela jiném způsobu stanovení sankce. Pokud je předkladateli taková varianta známa, je nutné ji v hodnocení dopadů popsat a porovnat.

Část 2.6 zabývající se bezpečnostní činností vykonávanou ČNB: Předkladatel zde opět vykonal pouze formální popis stávajícího stavu a návrh jediné možné varianty. Jakkoli předkladatel (jako u několika dalších opatření) pouze staví najisto právní úpravu u činností, které již vykonává, nelze v takovém případě vyloučit, že by se z pohledu předkladatele nedostatečným oprávněním mohl vyrovnat tak, že popisovanou činnost přestane vykonávat. Zde se však přinejmenším nabízí další varianta řešení v podobě najmutí bezpečnostní agentury, která by mohla formou outsourcingu zmiňované činnosti vykonávat. Její reálnost by měl překladatel ve zprávě zhodnotit.

K vyhodnocení variantních řešení předkladatel přistupuje v části 2.9 - **Doplnění nástrojů pro makroobezřetnostní politiku**. Za jedinou posuzovanou variantou ve skutečnosti následuje přesvědčivé vyhodnocení jejích jednotlivých parametrů. V úvodu kapitoly také předkladatel zmiňuje, že alternativou by mohlo být povinné zvýšení kapitálových rezerv, což má však příliš mnoho negativních externalit. Předkladatel proto na základě konzultací s poskytovateli úvěrů navrhuje zavést pravomoc ČNB kontrolovat a omezovat hodnoty několika indikátorů - LTV, DTI, DSTI. Předpokladem pro aktivaci omezení u jednotlivých indikátorů pak má být specifický charakter situace na trhu.

Takto nastavené pravomoci ČNB však představují pro sektor poskytovatelů úvěrů nejistotu spojenou s tím, v jakém prostředí budou moci svou podnikatelskou činnost vykonávat. ČNB může, ale nemusí stanovovat horní hranice všech, nebo jednotlivých indikátorů. V tomto ohledu je nutné spolehnout se na uvážení ČNB, která by neměla do trhu zasahovat způsobem neúměrným vůči míře rizika, ale pouze v nejmenší možné míře nutné k dosažení deklarovaných cílů. Jakékoliv plošné zastropování totiž představuje snížení flexibility jednotlivých poskytovatelů při řízení rizik a může mít za následek suboptimální omezování trhu a způsobovat méně efektivní řešení jednotlivých případů ze strany poskytovatelů.

Za vstřícný krok tímto směrem ze strany regulátora lze považovat stanovení možnosti překročit dané hranice všech předepsaných indikátorů u úvěrů, jejichž objem nepřesáhne 3 % celkového objemu poskytnutých objemů v daném čtvrtletí. Při hodnotě 3 % dospěl předkladatel k závěru, že i případná krize v podobě míry selhání těchto "výjimečných" úvěrů ve výši 50 % neohrozí stabilitu

trhu. Je proto otázkou, zda ve skutečnosti optimum neleží výše. Proto by bylo teoreticky vhodnější otestovat i další možné objemy "úvěrů na výjimku".

Obecně je nutné podotknout, že v ZZ RIA nebyl vůbec proveden **odhad nákladů**. Je však velmi pravděpodobné, že navrhované změny náklady vyvolají, a to jak u poskytovatelů z důvodů úprav IT systémů a z důvodů potenciálních ztrát obchodních případů, tak u regulátora a dohledu, který bude muset daná omezení řádně kontrolovat a vymáhat.

Předkladatel uvádí, že návrh **konzultoval** se zástupci bankovního sektoru, ovšem pro úplnost by měl doplnit, co zda se podařilo připomínky vypořádat či zda přetrvávají zásadnější rozpory.

Přezkum účinnosti regulace bude předkladatel provádět průběžně; jakkoli předkladatel v debatě s komisí uvádí, že nelze stanovit předem kritéria, podle nichž bude předkladatel účinnost regulace zkoumat a vyhodnocovat PK RIA se domnívá, že je možné proces přezkumu včetně stávajících mechanismů ČNB popsat podrobněji a rámcově stanovit kritéria přezkumu.

III. Závěr

PK RIA zprávu přijímá s podmínkou dopracování. Doporučuje předkladateli dopracovat zejména následující záležitosti – podrobněji viz výše:

- opravit definici problému,
- vyhodnotit možné varianty řešení, a to alespoň u částí 2.5 a 2.6,
- doplnit kvalitativní a kvantitativní odhad dopadů na dotčené subjekty,
- doplnit obsah konzultací,
- doplnit kritéria přezkumu regulace.

Vypracoval:
Mgr. Jan Matoušek

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
v.r.
předsedkyně komise