



V Praze 3. května 2019
Čj.: OVA 289/19

Stanovisko

k
návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění
pozdějších předpisů

I. Úvod

Cílem předkládaného návrhu zákona o České národní bance je reakce na změny v makroekonomickém a finančním prostředí a v provádění měnové politiky a makroobezřetnostní politiky v celosvětovém měřítku, zejména v Evropské unii, k nimž došlo v reakci na globální finanční krizi. Jedním z projevů těchto změn je zvýšený důraz na prevenci systémového rizika, jehož významným zdrojem je rychlý růst hypotečních úvěrů podporující nadměrné zvyšování cen bydlení a odrážející se v rychlém nárůstu zadlužení domácností.

Cílem návrhu je proto rovněž doplnění pravomocí pro Českou národní banku při stanovení preventivních nástrojů zaměřených na omezení zdrojů systémového rizika ve finančním sektoru spojeného s trhy nemovitostí při současném zajištění ochrany sektoru domácností i ekonomiky jako celku před nadměrnou zadlužeností a jejími důsledky.

Podle věcného záměru by měly být očekávány pozitivní sociální dopady, zejména však snížení zadlužeností domácností.

II. Připomínky a návrhy změn

Předkladatel člení Závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace (dále též „Zpráva RIA“) do devíti samostatných částí:

- 2.1. Zpřesnění definice úkolů ČNB v oblasti měnové politiky (§ 2 odst. 2 písm. a))
- 2.2. Zpřesnění definice úkolů ČNB v oblasti stability finančního systému (§ 2 odst. 2 písm. e))
- 2.3. Doplnění výčtu orgánů, se kterými ČNB spolupracuje v mezinárodním rámci (§ 2 odst. 3)
- 2.4. Stanovení parametrů obchodů prováděných ČNB jakožto nástroje měnové politiky a pravidel pro provádění obchodů ČNB (§ 23 a 32)
- 2.5. Změna metodiky výpočtu sankčního úroku za nedodržování stanovených povinných minimálních rezerv (§ 25)
- 2.6. Doplnění oprávnění ČNB provádět bezpečnostní činnost (§ 40)
- 2.7. Změna definice vymezení okruhu vykazujících osob (§ 41)

- 2.8. Rozšíření okruhu údajů poskytovaných ČNB ze strany Ministerstva vnitra nebo Policie České republiky (§ 44b)
- 2.9. Doplnění nástrojů pro makrobezpečnostní politiku (§ 45a až 46c)

Definice problému a cíle regulace

Problém (k jehož řešení má intervence směřovat) definuje předkladatel v obecných tezích s předjímáním hypotetické situace: „V makroekonomickém a finančním prostředí a v prováděné měnové a makrobezpečnostní politice docházelo a dochází ke změnám, mezi jejichž projevy patří pokles úrokových sazeb, který společně s růstem cen nemovitostí, zvyšujícím se investičním optimismem a nadměrným zadlužováním domácností může vést k nárůstu systémového rizika v domácím finančním sektoru.“

Zpráva RIA uvádí, že cílem návrhu je mj. „doplnění pravomocí pro Českou národní banku při stanovení preventivních nástrojů zaměřených na omezení zdrojů systémového rizika ve finančním sektoru spojeného s trhy nemovitostí“. Doplnění pravomocí ČNB je ale zjevně pouze prostředkem k naplnění či zajištění řešení situace na hypotečním trhu, kterou ale definice cíle uvádí jako problematickou bez skutečné definice cílového stavu.

Hodnocení variant

K bodu 2.1 a 2.2. Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace (dále „Komise RIA“) **pozitivně hodnotí**, že předkladatel zohlednil doporučení ESRB k začlenění nového úkolu prevence systémových rizik do výčtu makrobezpečnostní politiky (str. 90 (varianta 1)). Stejně tak se předkladatel vypořádal s nevyhovující stávající právní úpravou, která stanoví, že ČNB určuje měnovou politiku, nikoliv však, že ji má také implementovat (str.8) (varianta 1).

K bodu 2.3. předkladatel v popisu Zprávy RIA zmiňuje, že prakticky **taxativní výčet spolupracujících subjektů** v rámci zahraniční spolupráce je příliš **rigidní**. Navrhuje tedy funkční vymezení na spolupráci s dalšími zahraničními a mezinárodními orgány, které plní „**obdobné úkoly**“ jako ČNB (varianta 1). Zpráva RIA však nijak dále nedefinuje zvolené kritérium „**obdobných úkolů**“, které může podléhat výkladovému stanovisku.

Hodnotící kritérium je obecné povahy a není předložena žádná jiná varianta, která by jej mohla upřesnit. Předkladatel také neuvádí, zdali by bylo žádoucí, aby definice funkčního vymezení byla přesnější. Paradoxně v souvislosti s bodem 2.6. je možné rozšíření interpretovat tak, že ČNB v rámci svého nového oprávnění k provádění bezpečnostní činnosti může spolupracovat s obdobnými orgány v zahraničí provádějící bezpečnostní činnost bez jakéhokoli vztahu k výkonu dohledu nad stabilitou finančního trhu a měnové politiky. Spolupráce s mezinárodními orgány dále může vést k výměně citlivých informací o soukromých subjektech a zpráva RIA neuvádí, jaký dopad by mělo toto rozšíření. Komise RIA doporučuje zprávu doplnit o dopady na výměnu citlivých informací a o variantní řešení dle případné užší a přesnější definice spolupracujících orgánů. (str. 10).

K bodu 2.4. Zpráva RIA na str. 11 uvádí „pokud bude okruh možných obchodů centrální banky rozšířen, je žádoucí v zákoně současně blíže specifikovat, jaké parametry těchto obchodů může centrální banka stanovit.“ Dále níže na konci stránky „Okruh subjektů se rozšiřuje na všechny subjekty působící na finančním trhu, tj. např. o pojišťovny, obchodníky s cennými papíry, investiční fondy a další subjekty podnikající na kapitálovém trhu.“

Předkladatel navrhuje rozšíření okruhu obchodů ČNB doplněné o oprávnění ČNB stanovit některé další parametry svých obchodů (varianta 1). Navrhovaná varianta 1 se jeví jako nikoli jediná

možná, protože se jedná o prakticky neomezený okruh účastníků na finančním trhu a bez limitace výše takovýchto nákupů aktiv. PK RIA doporučuje návrh doplnit varianty např. s omezenějším okruh subjektů či omezení výši nákupů aktiv určitým limitem. PK RIA dále navrhuje zprávu prohloubit o možné dopady kompletní diskrece ČNB v obchodování se všemi subjekty působícími na finančních trzích a uvést, jaká rizika toto rozšíření obnáší.

K bodu 2.5. změna **metodiky výpočtu sankčního úroku za nedodržování stanovených povinných minimálních rezerv** předkladatel uvádí kromě ponechání stávající úpravy dvě varianty:

varianta 1 – namísto stávajícího dvojnásobku lombardní sazby ČNB se stanoví sankční úrok jakožto lombardní sazba zvýšená o určitou výši procentních bodů, tj. aditivním vzorcem s tím, že zákon stanoví jen pevný minimální úrok.

varianta 2 – namísto stávajícího dvojnásobku lombardní sazby zákon zmocní ČNB ke stanovení sankčního úroku za nedodržení povinných minimálních rezerv vyhláškou.

Dle Zprávy RIA se doporučuje zvolit variantu 1, neboť jen tak bude zajištěno, že výše sankčního úroku za nedodržení stanovené výše povinných minimálních rezerv bude mít dostatečně preventivní a represivní účinek a zároveň bude transparentnější a bude zachována právní jistota. Předkladatel v popisu varianty 1 neuvádí, proč byla vybrána fixní sazba 5 % a do jaké míry má navýšení 5 % k lombardní sazbě represivní charakter. Zpráva RIA neuvádí, jaké pravomoce mají dohledové orgány v členských zemích EU v tomto směru.

Komise RIA doporučuje doplnit k variantě 1 analýzu - **jaký dopad bude mít zvýšení sankční sazby o 5 procentních bodů na hospodaření bank**, a to alespoň na příkladech vybraných bank. Zpráva RIA by měla také být doplněna o výhody a nevýhody k variantě 2, to znamená plného zmocnění ČNB k výši určení sankčního úroku, včetně varianty zavedení pokuty bez použití lombardní sazby. Ve Zprávě též mimo teoretické úvahy zcela absentují údaje o tom, zda ČNB v minulosti podobné sankce vůbec uložila, jak často a v jaké výši a zda vedly k nápravě sankcionovaného postupu komerční banky.

K bodu 2.6. předkladatel zdůvodňuje, že by se stávající právní úprava měla doplnit o oprávnění k provádění bezpečnostní činnosti (**varianta 1**) a to stejným způsobem jako doposud. Stávající praxe ČNB spočívá v zajištění bezpečnostní činnosti prostřednictvím vlastních zaměstnanců, jelikož dle předkladatele je tato metoda „**ověřená a funkční**“.

Její nákladovost však není vyčíslena, a zpráva RIA též nepředkládá ekonomickou analýzu porovnání nákladovosti mezi stávajícím mechanismem a variantou č. 2, kde by výkon bezpečnosti byl zajištěn externím subjektem. Outsourcing nepředstavuje, dle předkladatele, žádná pozitiva, ale může znamenat „*bezpečnostní a reputační riziko*“. Tato tvrzení nelze bez doplňujících informací nijak ověřit.

Varianta 2 dále uvádí, že její nevýhodou je to, že není „*úmyslem centrální banky v tomto směru zásadně opustit stávající koncepci a zavést nový systém provádění bezpečnostní činnosti*“. Úmysl subjektu regulace nicméně nemůže být relevantním důvodem.

Komise RIA doporučuje doplnit informace o rizicích společně s vyčíslením rozdílu nákladovosti obou variant (str. 17). Tato připomínka se nicméně neuplatní, pokud bude dle avíza předkladatele na ústním jednání tento novelizační bod vypuštěn.

K bodu 2.7. Komise RIA neuplatňuje zásadní připomínky. Co se týče návrhu změny definice vymezení okruhu vykazujících osob, předkladatel uvádí, že aktuální úprava, je restriktivní a měla by se podle varianty č. 1 rozšířit na všechny příslušné zahraniční osoby podnikající na území ČR.

K bodu 2.8. Komise RIA neuplatňuje zásadní připomínky. Novelizace zákona umožní ČNB získat údaje o svéprávnosti z informačního systému evidence obyvatel. Cíle a důvody této změny předkladatel ve Zprávě RIA dostatečně rozvedl a upřesnil.

K bodu 2.9 o doplnění nástrojů pro makrobezpečnostní politiku PK RIA uplatňuje tři připomínky.

Zpráva RIA uvádí, že Česká republika má nejrychlejší růst cen nemovitostí, avšak neadekvátní makrobezpečnostní politiku. Předkladatel poukazuje, že stejně jako jiné členské země EU může Česká republika dostat v roce 2018 varování od ESRB o zlepšení dohledu v oblasti hypotečních úvěrů. Tato výzva je však hypotetická.

Za prvé, předkladatel upřesňuje, že cílem předkládané novelizace je očekávány dlouhodobý pozitivní dopad na spotřebitele, kteří na českém trhu s nemovitostmi čelí prudkému nárůstu cen nemovitostí. Tento růst je dle Zprávy RIA spojen s vysokou poptávkou a nízkými úrokovými sazbami.

Novelizace zákona spočívající v zavedení úvěrových ukazatelů z hlediska finanční stability má zamezit systémovému riziku, ve kterém nárůst úrokových sazeb společně s poklesem příjmů či s poklesem cen nemovitostí může vést k problémům se splácením, které se promítnou do celé ekonomiky (str. 20). Zpráva RIA o hodnocení dopadů konstatuje, že spirály mezi cenami bydlení a úvěry na jejich financování vedou k nadhodnocení cen bydlení, což vede k neefektivnímu používání úspor, nežádoucí redistribuci příjmů a majetků mezi spotřebiteli a realitním či finančním sektorem a zmiňuje také negativní společensko-ekonomické dopady pro mladší generaci.

Z dopadové analýzy není jasné, zda jediným cílem nové právní úpravy je omezení zdrojů systémového rizika nebo také zajištění ochrany spotřebitele a snížení zadluženosti českých domácností. Zpráva RIA tedy neobsahuje kvantitativní vyčíslení dopadů zavedení povinných úvěrových ukazatelů na snížení zadluženosti domácností.

PK RIA doporučuje, aby dopadová zpráva RIA rozpracovala zmíněné cíle a uvedla, zda navrhované změny sníží zranitelnost domácnosti vůči příjmovým a úrokovým šokům a jak mohou zamezit rozvolnění úvěrových podmínek. V případě, že se očekávané dopady nedají dle názoru předkladatel objektivně vyčíslit a změřit, by tuto skutečnost důvodová zpráva RIA měla uvést.

Za druhé, vzhledem k tomu, že cíle a očekávané dopady v tomto směru jsou přinejmenším obecné, není zřejmý způsob **přezkumu účinnosti** nového právního rámce (str. 73). Předkladatel navrhuje účinnost měřit dle ukazatelů stability finančního trhu. Zpráva RIA neuvádí, zdali se přezkum účinnosti nové regulace převádí do působnosti ČNB, která by mohla měřit dopady v rámci revize úvěrových parametrů každých šest měsíců. Nejsou zřejmé ani kritéria přezkumu účinnosti regulace dle skupin adresátů právní normy, tedy především bank a spotřebitelů. Jako nevhodné se jeví obecně definované kritérium udržení finanční stability, když na tuto má vliv celá řada dalších faktorů. PK RIA doporučuje přezkum účinnosti lépe definovat.

Za třetí, v oblasti **navrhovaných úvěrových ukazatelů** PK RIA oceňuje, že se předkladatel zabýval použitím makrobezpečnostních nástrojů v členských zemích EU a poukázal, že zavedení úvěrových ukazatelů do portfolia nástrojů dohledových orgánů je zavedenou praxí finanční stability. Jsou však členské země, jako například Francie či Německo, které úvěrové parametry do právní úpravy nezavedly. Jako příklad nejlepšího využití úvěrových parametrů předkladatel uvádí Slovensko a Německo, které mají zákonné zakotvení horní hranice ukazatelů LTV a DSTI.

Přesto jako jedinou variantu právní úpravy předkladatel navrhuje zavedení horní hranice **tří ukazatelů, konkrétně LTV, DTI a DSTI**, které jsou dle Zprávy RIA „základním minimem“. Předkladatel upřesňuje, že návrh nových zákonných parametrů počítá jen se třemi parametry, jelikož se bankovní asociace a ČNB dohodly na vypuštění LTI a LSTI (str. 59), dvou ukazatelů používaných v jiných členských státech. Zpráva RIA výslovně neuvádí žádné jiné varianty. Komise RIA doporučuje tuto část rozpracovat podrobněji a **uvést další možné varianty použití jednoho nebo dvou ukazatelů**.

Ve Shrnutí závěrečné zprávy RIA v bodě 3.3 Dopady na podnikatelské prostředí není uveden negativní dopad na soukromé podnikatelské subjekty (banky) v spočívající v možném poklesu objemu poskytovaných hypoték a tedy zisku a v bodě 3.6. Dopady na spotřebitele RIA není zmíněn krátkodobý či dlouhodobý negativní dopad na dostupnost hypoték pro některé skupiny občanů.

Konzultace a zdroje dat

ČNB návrh konzultovala především v otázce zavedení úvěrových ukazatelů s Českou bankovní asociací. Komisi RIA není zřejmé, jak je možné, že ČNB ve stručnosti analýzu ČBA ukazující na výrazné snížení dostupnosti hypoték odmítá jako nerelevantní a metodologicky chybnou, ale na druhé straně sama nepřichází s žádnou analýzou dopadů regulace na spotřebitele. Komise RIA požaduje **takovou analýzu doplnit**.

Ve schopnostech předkladatele by mělo být a) provedení 2 - 3 modelových výpočtů dopadu na dostupnost hypoték a b) vyhodnocení dopadu stávajícího doporučení ČNB (o kterém předkladatel uvádí, že je bankami respektováno) na dostupnost hypoték.

III. Shrnutí připomínek

Zpráva RIA neposkytuje dostatečný podklad pro posouzení návrhu zákona. Pracovní komise RIA k návrhu zákona uplatňuje tyto zásadní připomínky a požadavky:

- 1) provést kvantitativní analýzu dopadů návrhu zákona na spotřebitele a banky dle doporučení výše;
- 2) doplnit definici určení rizikových obchodů a limitaci výši nákupů aktiv a doplnit rizika kompletní diskrece ČNB v obchodování se všemi subjekty působícími na finančních trzích;
- 3) doplnit informace o rizicích společně s vyčíslením rozdílu nákladovosti různých způsobů zajištění bezpečnostní činnosti;
- 4) doplnit kvantitativní vyčíslení dopadů zavedení povinných úvěrových ukazatelů na snížení zadluženosti domácností;
- 5) upřesnit přezkum účinnosti navrhované regulace;
- 6) zdůvodnit použití třech ukazatelů LTV, DTI a DSTI a analyzovat dopad dalších možných variant použití jednoho nebo dvou ukazatelů z pohledu dopadu na spotřebitele a banky.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadu regulace k návrhu k novelizaci zákona o ČNB **doporučuje** Legislativní radě vlády, aby projednávání návrhu zákona **přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek**.

Vypracoval: Mgr. Jan Matoušek

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