

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace

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

SHRNUTÍ ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY RIA

1. Základní identifikační údaje	
Název návrhu zákona: Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů	
Zpracovatel / zástupce předkladatele: Ministerstvo financí + Česká národní banka	Předpokládaný termín nabytí účinnosti: dle zveřejnění ve sbírce
Implementace práva EU: <i>Částečně</i> Smlouva o fungování Evropské Unie, Doporučení Evropské rady pro systémová rizika ze dne 22. prosince 2011 o makrobezpečnostním mandátu vnitrostátních orgánů (ESRB/2011/3), Doporučení Evropské rady pro systémová rizika ze dne 4. dubna 2013 o průběžných cílech a nástrojích makrobezpečnostní politiky (ESRB/2013/1), Doporučení Evropské rady pro systémová rizika ze dne 31. října 2016 o uzavírání mezer v datech o trzích nemovitostí (ESRB/2016/14) a Nařízení Rady (ES) č. 2533/98 ze dne 23. listopadu 1998 o shromažďování statistických informací Evropskou centrální bankou, v platném znění. Touto novelou se upravuje odkaz na jiný legislativní předpis, implementuje se ustanovení o omezení nárůstu systémových rizik a nakládání se statistickými informacemi.	
2. Cíl návrhu zákona	
Cílem návrhu je zejména reakce na změny v makroekonomickém a finančním prostředí a v provádění měnové politiky a makrobezpečnostní 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. Proto jsou prostřednictvím tohoto návrhu doplněny pravomoci pro Českou národní banku zaměřené na prevenci vzniku či omezení nárůstu systémového rizika ve finančním sektoru spojeného s vývojem na trzích nemovitostí a úvěrovým financováním jejich nákupu.	
3. Agregované dopady návrhu zákona	
3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: Ne.	
Návrh zákona nemá přímé dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty. Nepřímo bude prostřednictvím zajištění pokračující odolnosti českého finančního systému a jejich účastníků pomocí makrobezpečnostních nástrojů omezeno riziko, že by si případné narušení stability bankovního sektoru vyžádalo jeho podporu ze zdrojů daňových poplatníků, resp. veřejných rozpočtů.	

3.2 Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR: Ano
Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost jsou obdobné s dopady na podnikatelské prostředí.
3.3 Dopady na podnikatelské prostředí: Ano
V případě aktivace či zpřísnění horních hranic úvěrových ukazatelů může v krátkodobém horizontu dojít k dočasnému omezení tempa růstu obchodní činnosti regulovaných subjektů, což ale současně přispěje ke snížení potenciálních negativních dopadů rizik spojených s budoucím vývojem nemovitostního trhu a budoucí situací příjemců úvěrů na regulované subjekty. Aktivace horních hranic úvěrových ukazatelů může rovněž vést k rozložení obchodní činnosti v čase, a tak přispět k tomu, že namísto střídání prudkých růstů následovaných propady obchodních činností bude jejich vývoj v čase plynulejší. Konečný dopad aktivace horních hranic úvěrových ukazatelů bude záviset na poměru obou uvedených dílčích dopadů. V dlouhodobém horizontu bude spíše pozitivní, neboť převáží přínos ke stabilitě českého finančního systému a udržování kontinuální schopnosti finančních institucí financovat domácnosti a podniky bez výrazných narušení. Související náklady na straně poskytovatelů by neměly z důvodu již existujících povinností týkajících se obezřetného chování být pro tyto subjekty zatěžující.
3.4 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje): Ne
Návrh zákona nemá dopad na územní samosprávné celky.
3.5 Sociální dopady: Ano.
Sociální dopady jsou totožné s dopady na spotřebitele.
3.6 Dopady na spotřebitele: Ano
Zájemcům o úvěr/spotřebitelům bude ovlivněn rozsah a podmínky možného čerpání úvěrů. To může v krátkodobém horizontu vést k omezení úvěrové nabídky či k jejímu rozložení v čase. Potenciálně pozitivní dopady lze očekávat v dlouhém období díky vedlejšímu efektu zvýšení ochrany sektoru domácností před nadměrnou zadlužeností a jejími důsledky.
3.7 Dopady na životní prostředí: Ne
Návrh zákona nemá dopad na životní prostředí.
3.8 Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů: Ne
Návrh zákona nemá dopad ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů.
3.9 Dopady na výkon státní statistické služby: Ne
Návrh zákona nemá dopad na výkon státní statistické služby.
3.10 Korupční rizika: Ne
Návrh zákona nemá dopad ve vztahu ke korupčním rizikům.
3.11 Dopady na bezpečnost nebo obranu státu: Ne
Návrh zákona nemá dopad na bezpečnost nebo obranu státu.

1. Důvod předložení a cíle

1.1 Název

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „návrh zákona“).

1.2 Definice problému

V makroekonomickém a finančním prostředí v poměrně pravidelných cyklech dochází k tomu, že rostou ceny nemovitostí, zvyšuje se investiční optimismus a dochází k rychlému zvyšování zadlužování domácností. To pak vede k nárůstu systémového rizika ve finančním sektoru.¹ Intenzita tohoto rizika se zvyšuje v situaci, kdy se úrokové sazby z úvěrů nacházejí na velmi nízkých úrovních. Zdroje velmi nízkých úrokových sazeb se mohou nacházet i mimo Českou republiku, jako např. v současnosti, kdy Evropská centrální banka i další centrální banky v Evropě udržují záporné či nulové úrokové sazby a provádí operace, které snižují i úroveň dlouhodobých úrokových sazeb. V takovém prostředí vzniká tlak na ziskovost poskytovatelů úvěrů, na jehož základě může z jejich strany docházet k rozvolňování úvěrových podmínek, což opět může vést k rychlému zvyšování zadlužování domácností, a to opět s negativním dopadem na systémové riziko. Vzhledem k zásadním dopadům na finanční stabilitu je toto riziko nezbytně preventivně omezovat. V současné situaci nejsou stávající nástroje dostatečné nebo nejsou kvůli jejich nezávaznosti některými subjekty na finančním trhu dostatečně dodržovány, čímž dochází k narušení rovných tržních podmínek.

Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance (dále jen „zákon o ČNB“), také obsahuje dílčí věcné i formální nedostatky a některá ustanovení mohou vést k výkladovým nejasnostem, které mohou být překážkou řádného výkonu činností České národní banky (dále jen „ČNB“), proto je vhodné jejich odstranění, resp. zpřesnění.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Zákon o ČNB prošel poslední větší novelizací v roce 2013, kdy nabyt účinnosti zákon č. 227/2013 Sb. Od té doby bylo v zákoně o ČNB identifikováno několik oblastí, které ne zcela vyhovují aktuálnímu ekonomickému vývoji, ať už v celosvětovém měřítku či v rámci Evropské unie (dále jen „EU“). Z tohoto pohledu se jeví zejména okruh a platnost stávajících nástrojů měnové politiky ČNB jako restriktivní. Další identifikovanou oblastí jsou nástroje makroobezřetnostní politiky, jejichž dosavadní rozsah by nemusel postačovat k potlačení nárůstu systémového rizika na udržitelnou úroveň. Vedle toho byly identifikovány některé věcné i formální nedostatky zákona o ČNB, nepřesnosti některých ustanovení a výkladové nejasnosti.

1.4 Identifikace dotčených subjektů

Návrhem zákona jsou dotčeny tyto subjekty:

¹ Viz zpráva ESRB ze dne 28. 1. 2019 o roli makroprudenčních nástrojů v prevenci nárůstu systémového rizika a ve zvýšení odolnosti bank pro případ růstu nesplácených úvěrů: „Report on macroprudential approaches to non-performing loans (NPLs)“ <https://www.esrb.europa.eu/news/pr/date/2019/html/esrb.pr190128~84de74ba95.en.html>.

Tabulka 1: Identifikace dotčených subjektů

Subjekt	Důvod
ČNB	Zpřesnění definice úkolů ČNB v oblasti měnové politiky a stability finančního systému, rozšíření okruhu orgánů, se kterými ČNB spolupracuje, stanovení parametrů obchodů a pravidel provádění těchto obchodů jakožto nástrojů měnové politiky, rozšíření okruhu údajů poskytovaných Ministerstvem vnitra a Policií České republiky, doplnění pravomoci ČNB stanovit pravidla pro výpočet úvěrových ukazatelů a jejich horních hranic jakožto nástrojů makrobezpečnostní politiky.
Banky, družstevní záložny, pobočky zahraničních bank	Změna metodiky výpočtu sankčního úroku za nedodržování stanovených povinných minimálních rezerv.
Osoby oprávněné poskytovat spotřebitelské úvěry zajištěné obytnou nemovitostí	Implementace a dodržování pravidel pro výpočet úvěrových ukazatelů vč. jejich horních hranic.
Ministerstvo vnitra a Policie České republiky	Rozšíření okruhu údajů poskytovaných vůči ČNB.
Zájemce o úvěr/spotřebitel	Ovlivnění rozsahu a podmínek možného čerpání úvěrů.

Během příprav a tvorby dopadové studie byly konzultovány následující subjekty:

Tabulka 2: Seznam relevantních konzultovaných subjektů

Subjekt konzultace	Zkratka užitá dále v textu	Relevantnost příslušného subjektu
Ministerstvo vnitra	MV	Orgán státní správy pro vnitřní věci, mj. evidenci obyvatel a rodná čísla.
Česká bankovní asociace	ČBA	Sdružení většiny bank a poboček zahraničních bank působících v ČR.

1.5 Popis cílového stavu

Je žádoucí reagovat na změny v provádění hospodářské politiky v celosvětovém měřítku a zejména v EU, resp. v eurozóně, k nimž došlo od vypuknutí globální finanční a ekonomické krize. V rámci boje s důsledky této krize a předcházení jejím ještě tvrdším dopadům do vývoje ekonomiky začaly mnohé centrální banky států s významným podílem na celosvětovém hospodářství, a mezi nimi i Evropská centrální banka (dále jen „ECB“), využívat širokou škálu nových, tzv. nekonvenčních, měnověpolitických nástrojů. Docházelo k úpravě parametrů refinančních operací v podobě rozšíření okruhu protistran i seznamu finančních instrumentů, které jsou centrální banky ochotny přijímat jako kolaterál, a k prodloužení doby jejich splatnosti. V pozdější fázi ekonomické a evropské dluhové krize, kdy úrokové sazby dosáhly nulové úrovně, použila řada centrálních bank včetně ECB nákupy široké škály dlouhodobých cenných papírů vydávaných vládami nebo i soukromými subjekty, nákupy jiných aktiv, případně i programy zaměřené na přímou podporu úvěrové emise.

Tyto nové nástroje zůstaly v instrumentáriu centrálních bank k dispozici i po skončení krize, což platí zejména pro eurozónu, jejíž vývoj má významný dopad do makroekonomických podmínek v ČR. Do budoucna je totiž nutno počítat s tím, že riziko dosažení nulové hranice úrokových sazeb zůstane

oproti minulosti zvýšené, a potřeba použít uvedené nástroje, které se osvědčily, se tak může znovu objevit.

Cílem návrhu zákona je jednak doplnění portfolia nástrojů pro makroobezřetnostní politiku ČNB, která v souladu s § 2 odst. 2 písm. e) zákona vykonává úkoly v oblasti finanční stability, a dále přiblížit okruh a parametry možných měnověpolitických nástrojů centrální banky Statutu Evropského systému centrálních bank a mezinárodní praxi. Zákon výslovně uvádí, že ČNB rozpoznává, sleduje a posuzuje rizika ohrožení stability finančního systému a v zájmu předcházení vzniku nebo snižování těchto rizik přispívá prostřednictvím svých pravomocí k odolnosti finančního systému a udržení finanční stability a vytváří tak makroobezřetnostní politiku. Činí tak i s využitím doporučení evropských orgánů, jako je např. Evropská rada pro systémová rizika (dále jen „ESRB“).

Jedním z hlavních rizik pro finanční stabilitu v EU se v letech po globální finanční krizi stalo prostředí velmi nízkých úrokových sazeb při současném hospodářském oživení v některých zemích včetně ČR. Velmi nízké úrokové sazby, které jsou v EU ve významné míře důsledkem nízkých výnosů státních dluhopisů souvisejících s měnovou politikou ECB, na jedné straně podporují domácí poptávku a tím i dosahování cíle cenové stability. Na straně druhé se v některých zemích odráží v rychlém růstu úvěrů, v nárůstu zadluženosti soukromého sektoru a v růstu cen aktiv, obzvláště cen nemovitostí určených k bydlení. Tato situace, která může existovat po dlouhou dobu nebo se periodicky opakovat, vytváří podmínky pro rozvoj spirály mezi cenami nemovitostí a úvěry spojenými s nemovitostmi (tj. úvěry na pořízení nemovitosti nebo úvěry nemovitostí zajištěné), což je významný zdroj nárůstu systémového rizika zejména v bankovním sektoru². Zvýšená dostupnost úvěrů na financování nákupu nemovitostí vede v takové situaci k růstu cen nemovitostí, což pak podporuje růst úvěrů (roste průměrná výše nového úvěru a zvyšuje se zájem o úvěry na financování nákupu nemovitostí jako investice). Financování nákupu nemovitostí hypotečními úvěry, resp. jejich kombinací s úvěry na spotřebu, se pak často stává zdrojem problémů v bankovních sektorech. Globální finanční krize začala v srpnu a září 2007 problémy bank v USA a v Británii spojenými se „subprime“³ hypotečními úvěry. Po pádu Lehman Brothers v roce 2008 pokračovala v roce 2009 krizemi bankovních sektorů v Irsku či Španělsku způsobenými převážně úvěrováním nákupu nemovitostí.

² Nízké úrokové sazby, případně pokles úrokových sazeb, společně s rozvolněním úvěrových podmínek vedou k růstu celkové poptávky po úvěrech. Vyšší celková poptávka po úvěrech znamená i zvyšující se poptávku po úvěrech, které jsou zajištěny nemovitostí. Zvyšující se poptávka po úvěrech pak současně zvyšuje poptávku na trhu nemovitostí a tím zvyšuje i cenu nemovitostí. Materializace rizik, tj. dopad pro finanční stabilitu, pak lze spatřit při poklesu cen nemovitostí (ta snižuje hodnotu zástav nejen pro majitele nemovitostí, ale i pro úvěrové instituce), růstu úrokových sazeb úvěrů nebo zpřísnění úvěrových podmínek, což může mít za následek růst podílu nesplácených úvěrů. Zvyšující se podíl nesplácených úvěrů má za následek snížení úvěrové činnosti, zvýšení úrokových sazeb (přesněji zvýšení rizikové prémie) a růst počtu individuálních selhání dlužníků. To za normálních okolností působí na další pokles cen nemovitostí, jelikož někteří dlužníci řeší neschopnost splácet prodejem nemovitosti, u úvěrových institucí dochází i ke zpřísnění úvěrových podmínek. V neposlední řadě lze spatřit nepřímý vliv i ve snížení disponibilního zůstatku dlužníků, kterým se zvyšují nominální hodnoty splátek, snížení velikosti úspor domácností a omezení spotřeby na úkor vyšších splátek úvěrů. Ve výsledku pak dochází ke snížení ekonomické aktivity, poklesu agregátní poptávky a vzniku hospodářských recesí.

³ Jedná se o úvěry pro osoby, které by si je za normálních okolností nemohly dovolit. Tyto úvěry měly různé podoby: od úvěrů, jejichž počátek splácení byl odložen až po úvěry, které měly rostoucí úrokovou sazbu. Výjimkou nebyla vládní podpora tohoto typu úvěrů. Již od počátku tak existovala vysoká pravděpodobnost, že tyto úvěry nebudou splaceny. Obecně však „subprime“ úvěry byly poskytovány cíleně zprostředkovateli, kteří byli nejen osobně finančně motivováni (odměna za sjednání úvěru), ale také motivováni úvěrovou institucí (ta chtěla získat, případně udržet podíl na trhu). Tyto úvěry se též označovaly pojmy NINA (no income, no assets) nebo NINJA (no income, no job, no assets).

Na vznik takové situace je potřebné cíleně reagovat a doplnit nástroje, které by ČNB mohla použít k potlačení výše uvedených potenciálních systémových rizik. Jde o preventivní makrobezpečnostní nástroje zaměřené na poskytování úvěrů spojených s nemovitostmi. Konkrétně jde o možnost stanovit poskytovatelům těchto úvěrů závazné horní hranice úvěrových ukazatelů LTV (loan-to-value, úvěrový ukazatel výše úvěru ve vztahu k hodnotě nemovitosti, která slouží jako zajištění), LTI (loan-to-income, tj. úvěrový ukazatel výše úvěru ve vztahu k disponibilnímu příjmu zájemce o úvěr), DTI (debt-to-income, úvěrový ukazatel celkové zadluženosti zájemce o úvěr ve vztahu k jeho disponibilnímu příjmu), LSTI (loan service-to-income, tj. úvěrový ukazatel nákladů dluhové služby související s úvěrem ve vztahu k disponibilnímu příjmu zájemce o úvěr) a DSTI (debt service-to-income, tj. úvěrový ukazatel nákladů dluhové služby související s celkovým zadlužením ve vztahu k disponibilnímu příjmu zájemce o úvěr).

Dalším cílem návrhu zákona je odstranění některých věcných i formálních nedostatků zákona o ČNB, provedení zpřesnění některých ustanovení a zamezení výkladovým nejasnostem, a sice za účelem řádného výkonu činností ČNB.

1.6 Zhodnocení rizika

V souvislosti s identifikovanými problémy současného právního stavu Ministerstvo financí (dále také „MF“) společně s ČNB analyzovaly rizika případné nečinnosti, tj. ponechání stávajícího stavu a neprovedení žádných legislativních úprav. Rizika byla analyzována za účelem posouzení, zda náklady a jiné důsledky případných legislativních úprav (řešení problémů) budou dostatečně opodstatněné a účelné, resp. zda přínosy změn převáží nad případnými náklady či jinými negativy.

Nepřijetí navrhované právní úpravy by znamenalo, že ČNB bude mít k dispozici pouze stávající měnověpolitické nástroje, jejichž omezený okruh již nevyhovuje aktuálním potřebám, což může vést v budoucnu ke snížení efektivnosti provádění měnové politiky. Dále by v případě nepřijetí navrhované úpravy nebylo vyhověno výtce ESRB, která ve svém hodnocení plnění Doporučení ESRB/2011/3 uvádí, že zákon o ČNB by měl přímo obsahovat úkol ČNB spočívající v omezování nárůstu systémových rizik.

Nepřijetí navrhované právní úpravy by také znamenalo, že ČNB nebude mít dostatečné nástroje pro potlačení systémových rizik, která mohou vznikat v důsledku vzniku spirály mezi růstem cen nemovitostí a úvěrů spojených s nemovitostmi. Nepřijetí navrhované úpravy by rovněž vedlo k nesouladu s výše uvedeným Doporučením ESRB/2011/3, které říká, že členské státy mají vyhodnotit, zda stávající makrobezpečnostní nástroje postačují k účinnému a hospodárnému plnění konečného cíle makrobezpečnostní politiky; a pokud toto hodnocení ukáže, že dostupné nástroje nepostačují, mají zvážit svěřením dalších nástrojů makrobezpečnostním orgánům. Zároveň by nebylo dostatečně implementováno Doporučení ESRB ze dne 4. dubna 2013 o průběžných cílech a nástrojích makrobezpečnostní politiky (ESRB/2013/1), které říká (oddíl 1, tabulka 1), že pro plnění cíle mírnit a vyloučit nadměrný růst úvěrů a finanční páky doporučuje využívat požadavky na poměr hodnoty úvěru k hodnotě zajištění a požadavky na poměr hodnoty úvěru k příjmům, resp. dluhu (dluhové služby) k příjmům.

Od roku 2016 má ESRB za cíl pravidelně vyhodnocovat rizika spojená s trhy rezidenčních nemovitostí. V návaznosti na toto posouzení uděluje varování zemím, u kterých rizika spojená s trhy rezidenčních nemovitostí shledá jako vysoká nebo rychle rostoucí a současně s tím vyhodnotí makrobezpečnostní politiku k omezování těchto rizik jako neadekvátní nebo nedostatečně přísnou (v danou chvíli nebo vzhledem k očekávanému vývoji na trhu nemovitostí). S ohledem na to, že růst cen rezidenčních

nemovitostí v ČR, který byl v období 2016-2018 v rámci EU nejvyšší, a že ESRB i ČNB považují současné ceny bydlení za nadhodnocené, je ČR mezi zeměmi, které budou předmětem opakovaného hodnocení ESRB prováděného v roce 2019, a kterým bude pravděpodobně zasláno varování.

V případě nečinnosti nehrozí riziko zahájení řízení o porušení práva EU ze strany Evropské komise, neboť nejde o implementaci evropských právních předpisů.

Hrozí však přetrvávání stavu, kdy má ČNB jako orgán zodpovědný za finanční stabilitu v ČR omezené možnosti reagovat adekvátně a rozhodně na případné narůstání rizik v sektoru úvěrových institucí spojených s financováním nákupu nemovitostí a na příliš rychlé narůstání zadluženosti domácností vyvolávané nákupy nadhodnocených nemovitostí. V případě recese či prudkého nárůstu dlouhodobých úrokových sazeb tak mohou nastat problémy s velkými národohospodářskými náklady a také dopady do veřejných financí.

2. Návrh variant řešení, vyhodnocení a návrh řešení

V návaznosti na obecně vymezené cíle je třeba zvažovat, zda je takto vymezený cílový stav vhodnější než stav současný, a pokud ano, vyhodnotit přístup k řadě dílčích otázek. Základní otázky lze shrnout:

- 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. Změna definice vymezení okruhu vykazujících osob (§ 41)**
- 2.7. Rozšíření okruhu údajů poskytovaných ČNB ze strany Ministerstva vnitra nebo Policie České republiky (§ 44b)**
- 2.8. Doplnění nástrojů pro makrobezpečnostní politiku (§ 45a až 46c)**

2.1. Zpřesnění definice úkolů ČNB v oblasti měnové politiky (§ 2 odst. 2 písm. a))

Stručný popis

Současné znění zákona v rámci výčtu úkolů centrální banky pouze stanoví, že ČNB určuje měnovou politiku. Stávající právní úprava však ne zcela plně odpovídá praxi. Považujeme za nepochybný a všeobecně respektovaný fakt, že centrální banka, jakožto nezávislá instituce, je tím orgánem, který je v České republice odpovědný nejen za určování měnové politiky, nýbrž za oblast měnové politiky jako celku.

Popis a porovnání dopadů jednotlivých variant

Jsou zvažovány dvě varianty řešení.

varianta 0 – ponechání stávajícího stavu

Při zachování stávající dikce zákona bude i nadále trvat nesoulad mezi faktickým stavem a jeho legislativním vyjádřením. Úkol centrální banky nejen určovat, ale zároveň provádět měnovou politiku bude i nadále dovozován na základě výkladu a obecně ustálených teoretických východisek, podle kterých je odpovědnost za výkon měnové politiky v moderním demokratickém státu svěřena centrální bance.

varianta 1 – výslovné doplnění úkolu ČNB provádět měnovou politiku.

Ačkoli v právním řádu ČR není stanoven žádný jiný orgán, kterému by byla dána v oblasti měnové politiky pravomoc k jejímu provádění a není spor či pochybnost, že tímto orgánem je centrální banka, navrhuje se tento úkol centrální banky explicitně uvést. Doplnění odpovídá formulaci obsažené ve Smlouvě o fungování EU, která v čl. 127 stanoví úkoly Evropského systému centrálních bank, zároveň takovéto obecné kompetenční doplnění bude vhodně shrnovat úpravy prováděné v § 23 a § 30.

Vyhodnocení variant

Jako vhodné řešení se navrhuje zvolit variantu 1, která povede ke zpřesnění a precizaci textu zákona. Bez potřeby dovozujícího výkladu bude přímo v textu vyjasněno, že centrální banka nejen nastavuje, nýbrž též implementuje měnovou politiku. Přijetím této varianty bude právní předpis reflektovat zavedenou praxi, bude v souladu s ustáleným teoreticko-právním chápáním role centrální banky v tržní ekonomice a bude odpovídat formulaci užití ve Smlouvě o fungování EU.

2.2. Zpřesnění definice úkolů ČNB v oblasti stability finančního systému (§ 2 odst. 2 písm. e))

Stručný popis

Stávající text zákona definuje úkoly centrální banky, kterými je tvořena makrobezpečnostní politika. Stanoveným cílem této politiky je dle platné úpravy odolnost finančního systému a udržení finanční stability. Takové vymezení makrobezpečnostní politiky ovšem není úplné a na tuto nekompletnost právní úpravy bylo poukázáno v rámci jejího hodnocení ze strany příslušného evropského orgánu.

Popis a porovnání dopadů jednotlivých variant

Jsou zvažovány dvě varianty řešení.

varianta 0 – ponechání stávajícího stavu

Pokud nedojde ke změně ustanovení, bude i nadále přetrvávat dílčí nedostatek právní úpravy identifikovaný v hodnocení plnění Doporučení ESRB/2011/3 o makrobezpečnostním mandátu vnitrostátních orgánů v rámci zprávy Evropské rady pro systémová rizika⁴.

varianta 1 – výslovné doplnění úkolu centrální banky přispívat prostřednictvím svých pravomocí k omezování nárůstu systémových rizik

Doplnění tohoto úkolu do textu zákona neznamena ve skutečnosti nový úkol centrální banky. Již nyní centrální banka v praxi dbá na to, aby její makrobezpečnostní politika zahrnovala analýzu všech rizik ohrožení stability finančního systému a přispívala též k omezování nárůstu systémových rizik, jakožto rizik, která mohou významně negativně ovlivnit plnění cílů centrální banky v oblasti finanční stability a bezpečného fungování finančního systému v České republice.

Vyhodnocení variant

Jako optimální řešení se navrhuje zvolit variantu 1. Jejím přijetím dojde ke zpřesnění zákona, který výslovně stanoví, že užití pravomocí centrální banky k omezování nárůstu systémových rizik je jedním z úkolů ČNB v oblasti makrobezpečnostní politiky, a to v souladu se stávající praxí, kdy centrální banka sleduje problematiku systémových rizik a přijímá opatření k jejich eliminaci. Nadto bude přijetí varianty 1 pozitivní i z hlediska vyhovění požadavku obsaženého v Doporučení ESRB/2011/3 o makrobezpečnostním mandátu vnitrostátních orgánů.

⁴ http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2014/ESRB_2014.en.pdf?0e56c86da897ad2d8c186b0fac33e666

2.3. Doplnění výčtu orgánů, se kterými ČNB spolupracuje v mezinárodním rámci (§ 2 odst. 3)

Stručný popis

Stávající právní úprava stanoví, že ČNB při plnění svých úkolů spolupracuje s ústředními bankami jiných států, zahraničními a mezinárodními orgány a mezinárodními finančními institucemi zabývajícími se dohledem nad finančním trhem a se zahraničními orgány příslušnými k řešení krize. Tento, byť druhově určený výčet spolupracujících subjektů, je prakticky taxativní a činí toto ustanovení natolik rigidním, že neumožňuje pružnou spolupráci ČNB s dalšími relevantními subjekty. V případě potřeby takové spolupráce je vždy znovu třeba toto ustanovení novelizovat.

Popis a porovnání dopadů jednotlivých variant

Jsou zvažovány dvě varianty řešení.

varianta 0 – ponechání stávajícího stavu

Pokud nebude právní úprava změněna a i nadále bude obsahovat uzavřený okruh subjektů, se kterými ČNB spolupracuje při plnění svých úkolů, bude v budoucnu nezbytné přijmout její změnu vždy, když vznikne nový zahraniční resp. mezinárodní subjekt, se kterým hodlá centrální banka spolupracovat. Přičemž povinnost takové spolupráce bude typicky vycházet z přímo použitelného právního předpisu EU.

varianta 1 – doplnění flexibilního vymezení subjektů spolupracujících s ČNB

Do zákona se navrhuje doplnit, že ČNB spolupracuje s dalšími zahraničními a mezinárodními orgány, které plní obdobné úkoly jako ČNB. Takto formulovaný text je dostatečně obecný, aby operativně umožnil potřebnou širší zahraniční spolupráci centrální banky, a zároveň dostatečně specifický k tomu, aby limitoval neurčitý okruh subjektů, neboť je založen na funkčním vymezení těchto subjektů.

Vyhodnocení variant

Jako vhodné řešení se navrhuje zvolit variantu 1. Přijetím otevřeného, byť funkčně limitovaného, výčtu subjektů, se kterými ČNB spolupracuje při plnění svých úkolů, bude zajištěn univerzální soulad zákona s budoucí evropskou legislativou, aniž by vznikla potřeba další opakované novelizace, kterou by bylo nutno do zákona vždy doplnit zahraniční nebo mezinárodní orgán podle výslovně vymezené oblasti jeho působnosti. Zvolená dikce je postavena tak, že pro určení potenciálních spolupracujících subjektů je stanoveno kritérium plnění obdobných úkolů, jaké jsou svěřeny ČNB. Přijetí varianty 1 nemá dopad na nakládání s citlivými informacemi, které bude ČNB nadále chránit podle platných pravidel. Ta zůstávají navrhovanou změnou nedotčena.

2.4. Stanovení parametrů obchodů prováděných ČNB jakožto nástroje měnové politiky a pravidel pro provádění obchodů ČNB (§ 23 a 32)

Stručný popis

Podle stávajícího znění zákona stanoví ČNB úrokové sazby, rámce, splatnosti a další podmínky obchodů, které provádí. Pod pojem „podmínky obchodů“ lze podřadit veškerá kritéria, jejichž splnění je předpokladem pro uzavření obchodu s ČNB, a další podrobnosti a charakteristiky provádění těchto obchodů. Takto široce formulovaná právní úprava podmínek obchodů ČNB musí být vždy vykládána v souladu s typy činností (obchodů), které zákonodárce umožňuje centrální bance provádět, včetně požadavku na určitost a srozumitelnost.

Stávající právní úprava stanoví oprávnění ČNB k provádění v zákoně vyjmenovaných vybraných druhů obchodů s příslušnými aktivy s bankami, s pobočkami zahraničních bank a se spořitelními a úvěrními družstvy. Dále je stanoveno, že ČNB může za účelem usměrnění peněžního trhu nakupovat a prodávat cenné papíry. Toto znění zákona se s ohledem na zkušenosti nabyté v průběhu světové finanční krize v oblasti provádění měnové politiky může jevit pro praktické plnění zákonných úkolů centrální banky jako příliš restriktivní. Limitace splatnosti operací prováděných s bankami na pouhé tři měsíce, či možnost usměrňovat pouze fungování peněžního trhu tj. trhu s instrumenty se splatností maximálně do jednoho roku, se rovněž jeví jako nevyhovující, neboť může bránit efektivnímu výkonu měnové politiky, jejímž stěžejním nástrojem jsou právě měnověpolitické operace ve formě obchodů ČNB a úvěrových operací.

Problematika stanovení parametrů obchodů a problematika pravidel pro jejich provádění spolu úzce souvisí. Jestliže stávající pravidla pro provádění obchodů jsou nastavena spíše restriktivně, odpovídá tomu na druhé straně i stávající širěji formulované oprávnění ke stanovení podmínek těchto úzeji vymezených obchodů. Naopak, pokud bude okruh možných obchodů centrální banky rozšířen, je žádoucí v zákoně současně blíže specifikovat, jaké parametry těchto obchodů může centrální banka stanovit.

Popis a porovnání dopadů jednotlivých variant

Jsou zvažovány dvě varianty řešení.

varianta 0 – ponechání současného stavu

Při zachování stávajícího textu lze pouze jeho výkladem dovodit, že centrální banka může stanovit všechny náležitosti a okolnosti jí prováděných obchodů, aniž by při tom byla jakkoliv vázána či omezena případným požadavkem protistran těchto obchodů. Dále je centrální banka za současného stavu významně omezena z pohledu možných aktiv i okruhu subjektů, se kterými může provádět obchody (jen určité bankovní operace s úvěrovými institucemi). Vzhledem k tomu, že obchody a úvěrové operace ČNB představují významný instrument měnové politiky, toto omezení neumožňuje použití nástrojů měnové politiky v rámci většího spektra možných operací na finančním trhu.

varianta 1 – rozšíření okruhu obchodů ČNB doplněné o oprávnění ČNB stanovit některé další parametry svých obchodů

Navrhuje se, aby bylo centrální bance umožněno obchodovat s širším spektrem aktiv než dosud a také s širším okruhem subjektů na finančním trhu, tj. nikoli pouze s bankami, pobočkami zahraničních bank a spořitelními a úvěrními družstvy. 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. Nynější množinu přípustných aktiv, která je tvořena pouze vybranými směnkami, státními dluhopisy a některými dalšími cennými papíry, se navrhuje rozšířit na všechny finanční nástroje. Tím bude umožněno, aby centrální banka pružně reagovala na neočekávané situace, které vyžadují změnu v provádění měnové politiky, která je stěžejním pilířem k dosažení hlavního cíle ČNB. V této oblasti je silným inspiračním zdrojem Statut ECB, tudíž navrhovaným rozšířením dochází i k určité právní konvergenci s eurozónou. Obchody prováděné Českou národní bankou jsou prováděny výhradně v zájmu plnění jejích zákonných úkolů a při jejich provádění je Česká národní banka limitována principem odborné péče (§ 47a), centrální banka tudíž není a nesmí být při jejich provádění motivována dosažením (co nejvyššího) zisku. Rozšíření množiny potenciálních protistran a druhů obchodů učiní operace ČNB efektivnějšími, což může představovat vysokou přidanou hodnotu zejména v prostředí hluboké recese či finanční krize. Nelze samozřejmě a priori vyloučit negativní hospodářský výsledek jednotlivých operací pro centrální banku, hlavním kritériem pro poměrování jejich úspěšnosti však musí být jejich přínos pro naplňování zákonného mandátu ČNB. Vedle toho není bez významu, že případná ztráta ČNB není hrazena z veřejných rozpočtů. Současně se však v souvislosti s rozšířením možných měnověpolitických operací ČNB navrhuje do zákona doplnit, že vedle stanovení úrokových sazeb, rámců, splatností a dalších podmínek ČNB určuje druhy obchodů a protistrany ČNB v nich. Navržené doplnění představuje zpřesnění zákona, zejména v tom smyslu, že potenciální zájemci o uzavření obchodu s centrální bankou i široká veřejnost budou podrobněji informováni o pravomoci ČNB v souladu s plněním svých zákonných úkolů určit pravidla pro uzavírání obchodů, resp. o tom, jaké základní kategorie a aspekty tato pravidla zahrnují.

Vyhodnocení variant

Jako vhodné řešení se navrhuje zvolit variantu 1. Přijetím varianty 1 dojde k rozšíření okruhu subjektů, se kterými bude ČNB oprávněna měnověpolitické obchody provádět, a dále k rozšíření okruhu povolených obchodních operací. Tím dojde k odstranění stávajícího nežádoucího stavu, který klade překážky efektivnímu (širšímu a méně standardnímu) provádění měnové politiky i v podmínkách, jimž řada vyspělých centrálních bank čelila v době globální finanční krize. Přijetí této varianty bude zároveň doprovázeno transparentnějším zněním zákona, jelikož bude zřejmé, jaké stěžejní faktory hrají roli při stanovení kritérií pro provádění obchodů ČNB. V této souvislosti je rovněž přínosné, že v textu ustanovení definujícího oprávnění ČNB k provádění obchodů na finančním trhu bude výslovně uvedena limitace účelu těchto operací, a to pouze k plnění zákonných úkolů centrální banky. I toto striktní omezení je za stávajícího stavu nutno dovozovat na základě obecného právního rámce i teoretického výkladu.

2.5. Změna metodiky výpočtu sankčního úroku za nedodržování stanovených povinných minimálních rezerv (§ 25)

Stručný popis

Podle stávající právní úpravy platné od roku 2006 platí, že pokud povinná osoba neudrží stanovené povinné minimální rezervy, je ČNB oprávněna účtovat jí z částky, o kterou nejsou stanovené povinné minimální rezervy naplněny, úrok ve výši odpovídající dvojnásobku průměrné lombardní sazby v období, po které měla povinné minimální rezervy udržovat. Takto nastavený sankční úrok bohužel - ze své matematické podstaty - přestává plnit svůj účel v případě, kdy se předmětná referenční sazba velmi blíží nule (jakýkoliv násobek nuly je vždy nula, dvojnásobek čísla velmi blízkého nule je stále velmi blízký nule), případně pokud by referenční sazba byla záporná. Ve sledovaném období je přitom zřejmý dlouhotrvající setrvalý pokles výše lombardní sazby, a teprve v posledních letech dochází k jejímu nárůstu. Následující tabulka ukazuje na časové řadě vývoj lombardní sazby až k dnešní výši 2,75 %, která platí od počátku listopadu roku 2018. V uvedeném časovém období činil sankční úrok za nedodržení stanovené výše povinných minimálních rezerv dvojnásobek průměrné lombardní sazby v období, po které měla povinná osoba rezervy udržovat. Z tabulky je patrné, že vzhledem k převážně klesající lombardní sazbě klesala v uvedeném období také sankční úroková sazba za nedodržení stanovených rezerv, teprve po změně trendu ve vývoji sazeb začal sankční úrok stoupat, a to až na současných 5,5 %. Přesto se stále jedná o sankční úrok relativně velmi nízký.

Tabulka 3: Vývoj lombardní sazby ČNB a sazby za nedodržení PMR

Stav k	Lombardní sazba v %	Úroková sazba za nedodržení PMR v % ve výši dvojnásobku lombardní sazby – stávající stav	Úroková sazba za nedodržení PMR v % ve výši lombardní sazby zvýšené o 5 procentních bodů – hypotetická výše v případě změny dle Varianty 1
31. 10. 2005	3,00	6,00	8,00
28. 7. 2006	3,25	6,50	8,25
29. 9. 2006	3,50	7,00	8,50
1. 6. 2007	3,75	7,50	8,75
27. 7. 2007	4,00	8,00	9,00
31. 8. 2007	4,25	8,50	9,25
30. 11. 2007	4,50	9,00	9,50
8. 2. 2008	4,75	9,50	9,75
8. 8. 2008	4,50	9,00	9,50
7. 11. 2008	3,75	7,50	8,75
18. 12. 2008	3,25	6,50	8,25
6. 2. 2009	2,75	5,50	7,75
11. 5. 2009	2,50	5,00	7,50
7. 8. 2009	2,25	4,50	7,25
17. 12. 2009	2,00	4,00	7,00
7. 5. 2010	1,75	3,50	6,75
29. 6. 2012	1,50	3,00	6,50
1. 10. 2012	0,75	1,50	5,75

Stav k	Lombardní sazba v %	Úroková sazba za nedodržení PMR v % ve výši dvojnásobku lombardní sazby – stávající stav	Úroková sazba za nedodržení PMR v % ve výši lombardní sazby zvýšené o 5 procentních bodů – hypotetická výše v případě změny dle Varianty 1
2. 11. 2012	0,25	0,50	5,25
4. 8. 2017	0,50	1,00	5,50
3. 11. 2017	1,00	2,00	6,00
2. 2. 2018	1,50	3,00	6,50
28. 6. 2018	2,00	4,00	7,00
3. 8. 2018	2,25	4,50	7,25
27. 9. 2018	2,50	5,00	7,50
2. 11. 2018	2,75	5,50	7,75
3. 5. 2019	3,00	6,00	8,00

Popis a porovnání dopadů jednotlivých variant

Jsou zvažovány tři varianty řešení.

varianta 0 – ponechání stávajícího stavu

Při zachování stávajícího znění textu zákona se za situace, kdy lombardní sazba je blízká nule, stává sankční úrok zcela neefektivním, čímž může být narušena motivace povinných subjektů konat v dané věci v souladu se zákonem.

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

Přičítání procentních bodů k referenční sazbě namísto jejího zdvojnásobení efektivním způsobem zabezpečí sankční charakter výsledné sazby i v podmínkách nulové (či blízké nule) výše referenční sazby. Tím bude potlačena motivace povinných subjektů počínat si v dané věci v rozporu s požadavkem zákona. Při tom se jeví z hlediska možných dlouhodobých podmínek na trhu a k naplnění smyslu sankce jako vhodné stanovit jako úrokové minimum 5 % a ke kladné lombardní sazbě přičítat pět procentních bodů. Za pozitivum varianty 1 lze považovat také to, že výše sankce bude v případě pohybu lombardní sazby stabilnější než při současném nastavení. Ve vybraném časovém období v tabulce 1 se sankce pohybovala v rozmezí od 0,5 do 9,5 %. V hypotetické situaci, kdy by byla ve stejném období nastavena sankce ve výši lombardní sazby zvýšené o 5 procentních bodů, by tato sankce kolísala od 5,25 do 9,75 %. I s ohledem na charakter lombardní sazby se neočekává její nastavení na záporné úrovni, proto by mělo být nastavení sankční úrokové sazby dle varianty 1 dostatečné ke splnění cíle. Zvýšení sankční sazby nemá přímý dopad do hospodaření bank. Ten by nastal až po případném uvalení sankce při nedodržení povinných minimálních rezerv (PMR). ECB postupuje při nedodržení PMR obdobně, konkrétně přičítá 2,5 procentního bodu k „marginal lending rate“ (v současné době je tedy sankční sazba 2,75 %). V případě opakovaného porušení pak přičítá 5 procentních bodů. Banky se sídlem kdekoli v eurozóně jsou povinny držet PMR na běžném účtu u své národní centrální banky. V celé eurozóně platí pro PMR jednotná pravidla. Ze zemí mimo EU lze uvést Švýcarsko, jehož centrální banka stanoví příslušnou sankční úrokovou sazbu, která může být až o pět procentních bodů vyšší než sazba peněžního trhu pro mezibankovní úvěry (the money

market rate for interbank credits) za stejné období. Naopak v Maďarsku či Polsku je sankce nastavena způsobem, který je podobný jako v platném zákoně o ČNB. Konkrétně v Maďarsku poskytuje centrální banka k pokrytí deficitu stanovených povinných minimálních rezerv úvěr s úrokovou sazbou, která je stanovena vyhláškou a je rovna dvojnásobku základní sazby centrální banky. V Polsku pak úrokovou sazbu za nedodržení povinných minimálních rezerv určuje bankovní rada v rozhodnutí, přičemž tato sazba nesmí být vyšší než je dvojnásobek lombardní sazby. Takto nastavená sankce však vykazuje stejné nedostatky jako současné nastavení sankce v ČR a v prostředí úrokových sazeb blížících se nule nebude taková sankce plnit svůj účel. Lze považovat za pravděpodobné, že i v těchto státech se v budoucnu přistoupí ke změně výpočtu sankčního úroku.

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

Tato varianta je částečně inspirována zahraniční právní úpravou, která nezřídka ponechává centrálním bankám členských států EU diskreci k rozhodnutí o výši sankce za nedodržení stanovené výše povinných minimálních rezerv. Centrální banka může vykonávat tuto pravomoc na základě zákonného zmocnění, které může být formulováno též pouze jakožto oprávnění centrální banky určit výši sankce ad hoc rozhodnutím v každém konkrétním případě porušení právní povinnosti, přičemž obdobně, jako v případě přestupků, může zákon vymezit horní hranici pokuty, či jinak určit mantinely sankce. Nicméně v podmínkách ČR se jeví jako vhodnější zvážit stanovení nikoli takto široce volné diskrece centrální banky, nýbrž zákonného oprávnění centrální banky vydat vyhlášku, která by stanovila výši sankce za nedodržení stanovené výše povinných minimálních rezerv. Tj. obdobně jako dnes zákon o ČNB v § 26 stanoví oprávnění centrální banky stanovit vyhláškou výši povinných minimálních rezerv a řadu souvisejících pravidel týkajících se např. specifikace období, okruhu závazků a dalších aspektů spojených s problematikou povinných minimálních rezerv. Za přínos této varianty lze považovat její značnou flexibilitu oproti stávajícímu právnímu stavu. Na druhou stranu stávající koncepce, kdy je výše sankce stanovena přímo na úrovni zákona, je zřejmě transparentnější a vhodnější z hlediska právní jistoty povinných osob. Pokud regulátor nevnímá potřebu této koncepční změny a zvažuje pouze změnu výpočtu výše sankce, při zachování jejího stanovení na úrovni zákona, pak je přijetí této varianty nedůvodné. Závěrem je vhodné připomenout, že stávající systém je založen tak, že sankce je přímo navázána na výši lombardní sazby, přičemž tuto sazbu určuje centrální banka svým zcela autonomním rozhodnutím.

Vyhodnocení variant

Jako vhodné řešení se navrhuje 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.

Jiné varianty řešení byly shledány za méně vhodné, jelikož i řada právních předpisů již dnes pracuje při výpočtu sankčních úroků s aditivní metodou (tj. variantou 1), a to právě s ohledem na v posledních letech klesající hodnotu referenčních sazeb blížících se nule. Výše sankčních úroků je v některých jiných právních předpisech nastavena jako referenční sazba zvýšená o daný počet procentních bodů. Podle nařízení vlády o výši úroků z prodlení, přičemž nesplnění povinnosti minimálních rezerv lze považovat za určitou dobu prodlení, se k repo sazbě přičítá 8 procentních bodů. Tento sankční úrok se aplikuje i v soukromoprávních vztazích, pokud jej jejich účastníci nesjednají odlišně. Některé obchodní banky při stanovení výše sankčního úroku vůči klientům v případě prodlení s plněním platebních povinností pouze odkazují na toto nařízení vlády. Tudíž i při

komparaci s takto nastavenou výší úroků z prodlení stanovenou relevantními komerčními, resp. smluvními sankčními sazbami se pět přičítaných procentních bodů v daném případě jeví jako optimální míra, která zajistí, že sankční úrok má odrazující charakter a motivuje regulované subjekty k dodržení stanovené povinnosti.

2.6. Změna definice vymezení okruhu vykazujících osob (§ 41)

Stručný popis

Stávající právní úprava stanoví oprávnění ČNB vyžadovat k zabezpečení svých úkolů informace a podklady (tzv. výkazy) a definuje okruh vykazujících osob. Těmito osobami jsou mj. osoby podléhající jejímu dohledu a zahraniční osoby s obdobným předmětem podnikání podnikající na území ČR na základě jednotné licence jakožto specifického oprávnění uděleného na základě evropského práva.

Popis a porovnání dopadů jednotlivých variant

Jsou zvažovány dvě varianty řešení.

varianta 0 – ponechání současného stavu

Pokud nedojde ke změně zákona, bude i nadále přetrvávat vymezení okruhu vykazujících osob, který bude u předmětných zahraničních osob dán tím, zda jsou držiteli jednotné evropské licence či nikoli. Neboli ČNB bude podle příslušného ustanovení zákona umožněno požadovat výkazy pouze od zahraničních osob s obdobným předmětem podnikání jako dohlížené osoby, které působí v České republice, a jsou přitom držiteli jednotné licence anebo podléhají jejímu dohledu. Taková formulace znamená absenci možnosti získání výkazů od dalších osob, pokud nepatří do takto vymezených dvou kategorií.

varianta 1 – vztažení vykazovací povinnosti na příslušné zahraniční osoby podnikající na území ČR, aniž by výslovně uvedeným kritériem byla skutečnost, zda jsou držiteli jednotné licence, jakožto specifického oprávnění podle evropského práva

Navrhuje se zrušit specifikaci vykazujících zahraničních osob podle toho, zda jsou, či nejsou držiteli jednotné licence. Stanoveným kritériem se navrhuje ponechat pouze druh předmětu podnikání, který je stanoven jako obdobný předmět podnikání jako osoby podléhající dohledu ČNB a výkon tohoto druhu podnikání na území ČR.

Vyhodnocení variant

Jako vhodné řešení se navrhuje zvolit variantu 1. Jejím přijetím bude stanovena vykazovací povinnost pro všechny relevantní zahraniční osoby podnikající na území ČR. Stanoveným kritériem zůstane pouze druh předmětu podnikání a výkon podnikání na území ČR. Tím bude umožněn sběr dat od všech subjektů podnikajících ve finančních službách bez ohledu na původ a právní režim podnikání. Dále text zákona takto zvolenou obecnou formulací zajistí i do budoucna získávání potřebných výkazů, a to bez nutnosti provedení jeho novelizace, a sice zejména v situaci, kdy s ohledem na dynamický vývoj evropské legislativy není vyloučeno, že evropské právo v reakci na probíhající integraci finančního trhu v EU umožní podnikání zahraničním osobám na našem území též z jiného titulu než je pouze stávající jednotná evropská licence.

Důvodem pro přijetí této varianty je tak snaha, aby ČNB i do budoucna mohla získávat co nejpřesnější podklady pro plnění svých úkolů.

2.7. Rozšíření okruhu údajů poskytovaných ČNB ze strany Ministerstva vnitra nebo Policie České republiky (§ 44b)

Stručný popis

Stávající právní úprava stanoví, že Ministerstvo vnitra a Policie České republiky poskytují ČNB pro výkon její působnosti řadu údajů mj. z agendového informačního systému evidence obyvatel. Těmito údaji jsou např. jméno a příjmení, datum a místo narození, pohlaví, rodné číslo, adresa trvalého bydliště, datum a místo úmrtí, příp. den prohlášení za mrtvého. Mezi takto poskytované údaje dnes nepatří údaje týkající se omezení svéprávnosti. Tyto údaje, resp. plná způsobilost a neomezená svéprávnost konkrétní fyzické osoby jsou však v souladu se sektorovými zákony upravujícími činnost na finančním trhu předpokladem pro udělení souhlasu či povolení ČNB pro působení těchto osob na finančním trhu (viz např. § 516 odst. 1 písm. b) zákona o investičních společnostech a investičních fondech, § 198 zákona o podnikání na kapitálovém trhu, § 6 odst. 1 písm. d) zákona o směnářenské činnosti, atd.).

Popis a porovnání dopadů jednotlivých variant

Jsou zvažovány dvě varianty řešení.

varianta 0 – ponechání současného stavu

Pokud nedojde ke změně právní úpravy, budou i nadále údaje týkající se omezení svéprávnosti požadovány ze strany ČNB od předkladatele žádosti resp. konkrétních osob, kterých se týká příslušné řízení o udělení licence, povolení či souhlasu. Takový postup představuje pro jednotlivé žadatele zbytečnou komplikaci.

varianta 1 - doplnění údajů týkajících se svéprávnosti mezi údaje poskytované ČNB ze strany Ministerstva vnitra nebo Policie České republiky

Vzhledem k tomu, že údaje o datu nabytí právní moci rozhodnutí soudu o omezení svéprávnosti jsou vedeny v informačním systému evidence obyvatel podle zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech [§ 3 odst. 3 písm. i)], navrhuje se, jakožto logičtější a věcně správnější řešení, aby ČNB pro výkon působnosti v oblasti rozhodování o žádostech o udělení licencí, povolení, registrací a souhlasů podle jiných právních předpisů přebírala údaj o svéprávnosti z této evidence, místo toho, aby v rámci příloh stanovených vyhláškou požadovala od konkrétní osoby vyjádření ke svéprávnosti.

Vyhodnocení variant

Jako vhodné řešení se navrhuje zvolit variantu 1. Jejím přijetím dojde ke snížení administrativní náročnosti pro předkladatele žádosti o udělení souhlasu či povolení k působení na finančním trhu, neboť tento doklad týkající se omezení svéprávnosti konkrétní fyzické osoby si může ČNB obstarat sama. Úprava daného ustanovení byla konzultována s Ministerstvem vnitra, které s navrhovanou úpravou souhlasí.

2.8. Doplnění nástrojů pro makrobezpečnostní politiku (§ 45a až 46c)

Stručný popis

Obecně o tématu

V období hospodářského oživení a zároveň nízkých úrokových sazeb mohou vznikat negativní externality na finančním trhu. Mezi nejzávažnější projevy patří rychlý růst úvěrů na bydlení a zvyšování cen obytných nemovitostí.

Na rizika spojená s takovou situací lze reagovat několika způsoby:

- 1) zvyšováním požadavků regulátora na kapitálové rezervy pro úvěrové instituce; nebo
- 2) cílenými makrobezpečnostními nástroji.

Jelikož kapitálová rezerva by neomezovala pouze úvěry na bydlení, ale i další činnosti úvěrových institucí, nelze o tomto nástroji uvažovat jako o optimálním a cíleném řešení výše uvedené negativní externality úzce spjaté s realitním trhem. Makrobezpečnostní nástroje, které omezují právě úvěry na pořízení nemovitosti (či úzeji obytné nemovitosti), jsou vhodnějším nástrojem. Proto je relevantní zabývat se možnostmi jejich nasazení.

Vztah a význam pro finanční stabilitu

Ve vyspělých zemích se opakovaně stávají zdrojem nárůstu systémového rizika očekávání ohledně dalšího růstu cen nemovitostí v kombinaci s nadměrným optimismem domácností ohledně budoucího vývoje příjmů při současně uvolněných podmínkách pro poskytování úvěrů na bydlení. Rostoucí ceny nemovitostí totiž zvyšují poptávku domácností, které se rychleji rozhodují pro koupi vlastního bydlení, po úvěrech na financování této koupě. V posledních letech se díky rychlému růstu příjmů, nízkým úrokovým sazbám a uvolňování úvěrových standardů staly tyto úvěry dostupnější i pro skupinu spotřebitelů s nižší úrovní a stabilitou příjmů, u nichž existuje vyšší pravděpodobnost problémů se splácením v období nárůstu úrokových sazeb či zhoršeného vývoje ekonomiky spojeného se stagnací příjmů nebo zvýšením nezaměstnanosti. Zároveň se zvyšuje atraktivnost nákupu rezidenčních nemovitostí jako investice, což dále zvyšuje potenciál pro vznik spirály mezi cenami nemovitostí a úvěry na jejich pořízení. Ta vede k nadhodnocování cen nemovitostí a zvyšování zadluženosti domácností, které se tak stávají více zranitelné vůči příjmovým a úrokovým šokům. Zejména v prostředí nízkých úrokových sazeb, které po globální hospodářské krizi začalo ve vyspělých zemích, a obzvláště v Evropě, převládat, se zároveň objevují tlaky na pokles ziskovosti poskytovatelů úvěrů, na jehož základě může z jejich strany docházet k rozvolňování úvěrových podmínek ve snaze poskytnout větší objemy úvěrů anebo udržet si tržní podíl. Tím však na jejich straně dochází k možné kumulaci budoucích systémových rizik v případě negativního vývoje na trhu⁵ - jako je například růst úrokových sazeb, pokles příjmů domácností nebo pokles cen nemovitostí⁶.

V případě obratu v ekonomickém vývoji spojeném s nárůstem 1. úrokových sazeb, 2. poklesem příjmů nebo 3. poklesem cen nemovitostí pak může docházet k problémům spotřebitelů se splácením úvěrů, které se následně přenášejí několika kanály do celé ekonomiky.

⁵ Viz zpráva ESRB „Macroprudential policy issues arising from low interest rates and structural changes in the EU financial system“ z listopadu 2016.

⁶ Viz zpráva ESRB „Vulnerabilities in the EU residential real estate sector“ z listopadu 2016.

1. Růst úrokových sazeb

V případě růstu úrokových sazeb mohou domácnostem nastat problémy se splácením úvěrů, jelikož jejich náklady na obsluhu dluhu z úvěru rostou a mohou překonat určitou udržitelnou hranici. V tomto případě může docházet k reakcím na straně domácností i na straně poskytovatelů úvěrů.

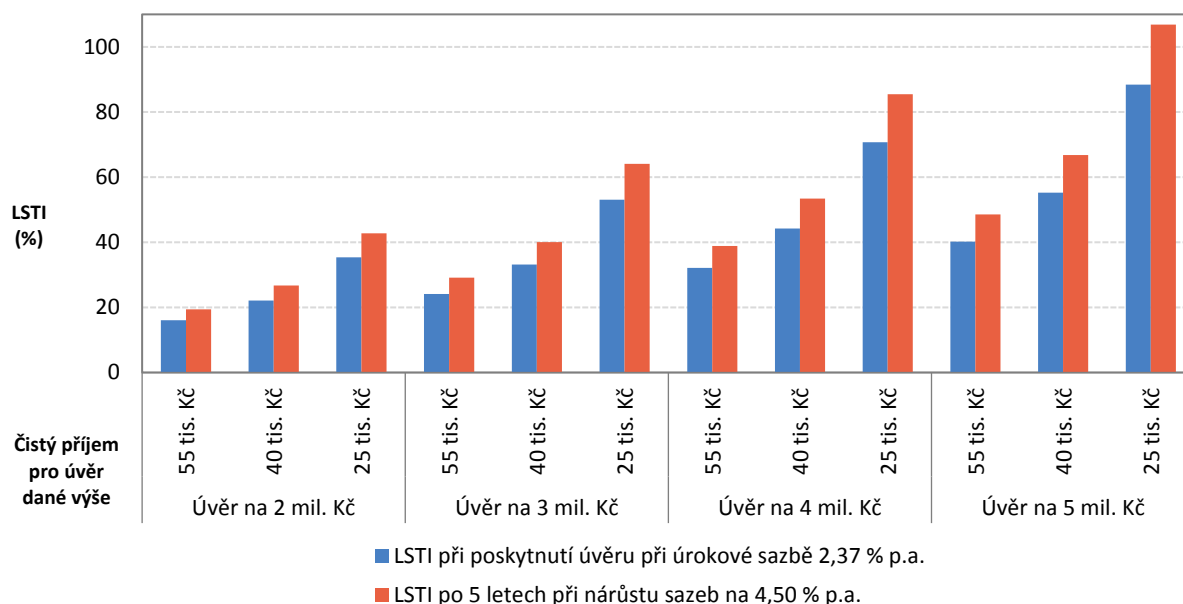
Pro domácnosti by tato situace mohla mít řadu důsledků. V případě, že by úrokové náklady z přijatých úvěrů byly pro domácnosti neudržitelné (zejména v případě, kdy by se zároveň snížily jejich příjmy), mohly by být s těmito úvěry v prodlení nebo by je mohly úplně přestat splácet. V případě realizace zástavy bankou by přišly o vlastní bydlení. Pokud by se domácnosti rozhodly řešit problémy se splácením úvěru např. prodejem nemovitosti, mohlo by dojít k akceleraci prodeje nemovitostí a poklesu jejich cen. Při poklesu cen nemovitostí by pak mohla nastat situace, kdy by hodnota zastavené nemovitosti nebyla vyšší než zbytková hodnota poskytnutého úvěru. Domácnosti by se tak nezbavily zcela dluhu, přestože by o nemovitost přišly. Na straně domácností by zároveň došlo k omezení spotřeby, což by se přímo projevilo na životní úrovni domácností, klesající spotřebě a zprostředkovaně na celkové ekonomické aktivitě v ČR. Kromě toho je nezbytné si uvědomit, že domácnosti v ČR vynakládají většinu svých úspor na nákup bydlení. Spirály mezi cenami bydlení a úvěry na jejich financování vedou k nadhodnocení cen bydlení. Za této situace představuje jejich nákup neefektivní používání úspor, které pak mohou chybět jinde (nejen pro úvěrování domácností, ale i investice podniků). Tyto spirály mohou rovněž vést k nežádoucí redistribuci příjmů a majetků mezi domácnostmi na jedné straně a realitním či finančním sektorem na straně druhé, mezi mladšími kupujícími a staršími prodávajícími apod. To by mohlo mít dlouhodobě negativní společensko-ekonomické dopady.

Na straně poskytovatelů úvěrů by pak obdobně mohlo dojít ke klasifikování úvěrů v prodlení, ke kterým by poskytovatelé museli vytvořit opravné položky. Pokud by došlo k úplnému nesplácení poskytnutých úvěrů, realizovali by poskytovatelé úvěrů zástavní právo a získali by nemovitost. Správa nemovitostí pak pro většinu z nich není hlavní činností a nespecializují se na ni. Při společném působení dalšího pravděpodobného vývoje, tj. poklesu cen nemovitostí, by mohla nastat situace, kdy by hodnota zastavené nemovitosti nebyla vyšší než zbytková hodnota poskytnutého úvěru. Poskytovatel úvěru by pak získal reálně méně hodnotné aktivum než to, které poskytnul, a to při nesrovnatelně nižší likviditě.

Příklad nárůstu sazeb dokumentuje graf 1, kde se dlužníci i při relativně malém nárůstu úrokových sazeb (z 2,37 % na 4,50 %) mohou dostat do rizikových úrovní splácení dluhu vůči čistým příjmům (ukazatel LSTI), obzvláště při nepříznivém vývoji příjmů.

Graf 1: Ukazatel LSTI při poskytnutí a při refixaci úvěru v závislosti na výši příjmů a vývoji úrokových sazeb

(při konstantních čistých příjmech, v %; osa x: čistý měsíční příjem)



Pramen: ČNB

Pozn.: Úroková sazba při poskytnutí úvěru odpovídá úrokovým sazbám z nových úvěrů domácnostem na bydlení ve 4Q 2017 (tj. 2,37 % p.a.). Původní splatnost úvěru je 25 let.

2. Pokles příjmů domácností

V případě poklesu příjmů domácností, případně jejich volatility, dochází k obdobným projevům jako u růstu úrokových sazeb. Domácnosti by v takovém případě nemusely mít dostatek zdrojů na úhradu pravidelných splátek, což by mohlo vyústit k úpravám úvěrových smluv, tj. například prodloužení splatnosti, což by mohlo mít negativní dopad pro různé segmenty sektoru domácností. Mohlo by dojít k případnému dalšímu zadlužování (např. formou neúčelových úvěrů) nebo k nesplacení nebo úplnému nesplacení úvěrů. Pokud by se domácnosti rozhodly řešit problémy se splácením úvěru v souvislosti s poklesem příjmů např. prodejem nemovitosti, mohly by se akcelarovat prodeje nemovitostí a pokles jejich cen.

Pro domácnosti by případná úprava podmínek úvěrových smluv mohla znamenat sice dočasné vyřešení nepříznivé situace, mohlo by však docházet například k prodloužení doby splatnosti úvěru, která by mohla končit za hranicí produktivního věku dlužníků. V případě dalšího zadlužování by došlo ke kumulaci rizik a zvýšení dluhového zatížení. Při nesplacení úvěru nebo úplném nesplacení úvěru by opět mohlo dojít k dalším negativním dopadům na domácnosti i další sektory v ekonomice.

Pro poskytovatele úvěrů by v případě poklesu příjmů domácností docházelo ke snížení určitého hodnocení (scoringu) daných domácností. Prodloužení úvěrové smlouvy nebo další úpravy lze hodnotit pro poskytovatele neutrálně. Pokud by však došlo ke klasifikaci úvěru, který by nebyl splácen nebo úplně nebyl splacen, musel by opět poskytovatel realizovat zástavu se všemi výše popsanými důsledky.

3. Pokles cen nemovitostí

V případě poklesu cen nemovitostí dochází opět k různému vlivu na sektor domácností a na poskytovatele úvěrů. Pokles cen nemovitostí je většinou odrazem nejen růstu úrokových sazeb, ale i poklesu příjmů domácností.

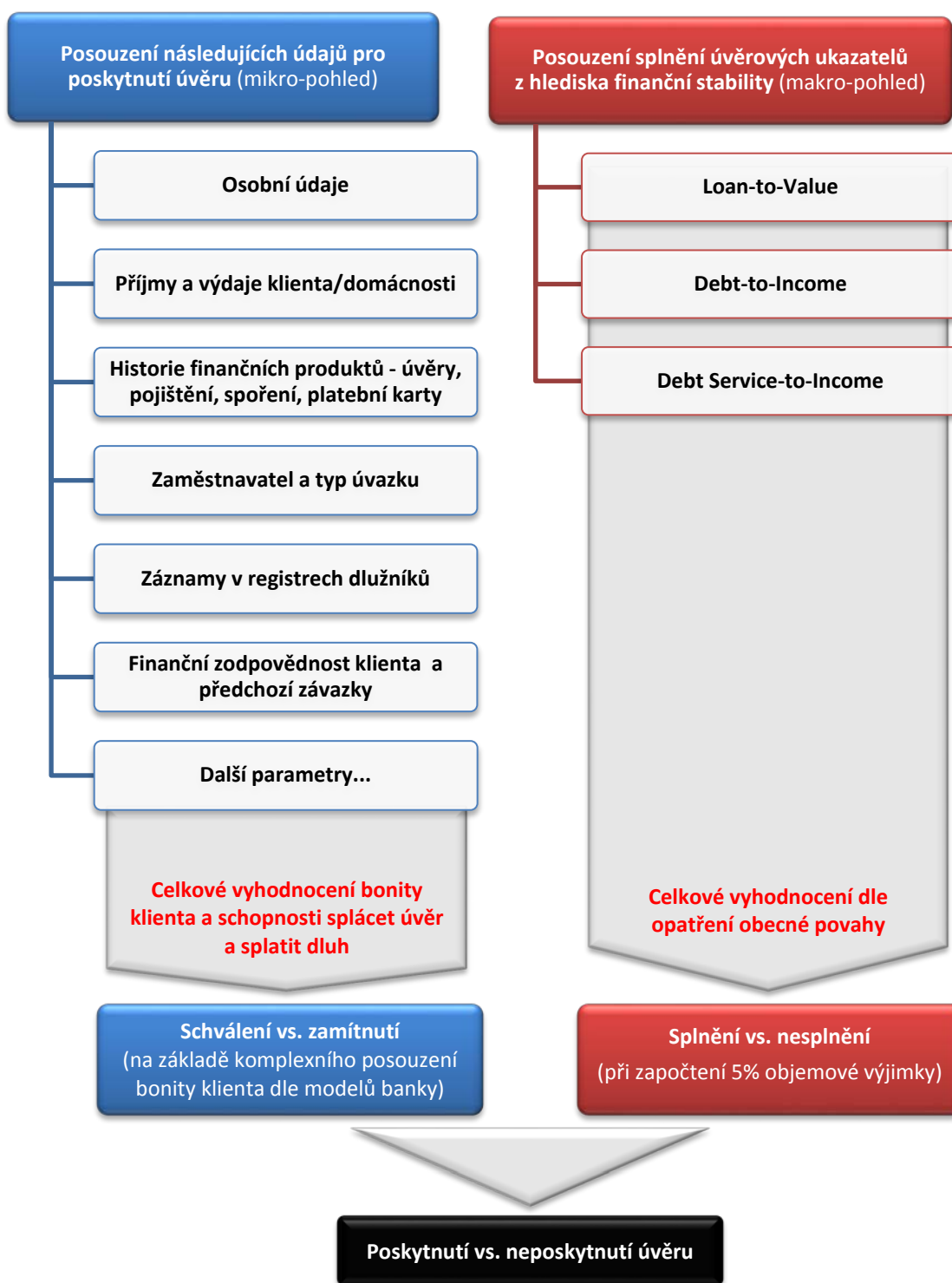
Pro domácnosti by pokles cen nemovitostí nemusel být přímo negativní. V případě, kdy by rozdíl mezi hodnotou nemovitosti a hodnotou poskytnutého úvěru byl kladný, nebyly by domácnosti tímto poklesem přímo ovlivněny. V případě, kdy by rozdíl mezi hodnotou nemovitosti a poskytnutého úvěru byl záporný, domácnosti by splácely úvěr na nemovitost, která by měla nižší hodnotu než poskytnutý úvěr, jinými slovy by splácely méně hodnotné aktivum. Pokud by se domácnosti rozhodly řešit vzniklé problémy prodejem nemovitosti, mohlo by dojít k akceleraci poklesu cen nemovitostí.

Pro poskytovatele úvěrů by pokles cen nemovitostí byl negativní v několika ohledech. Pokud by došlo ke snížení hodnoty zástav, tj. nemovitostí, snižoval by se „polštář“ krytí v podobě rozdílu mezi hodnotou nemovitosti a hodnotou úvěru. Pokud by však došlo k nesplácení nebo nesplacení úvěru, mohl by být poskytovatel úvěru donucen realizovat zástavní právo. Pokud by hodnota nemovitosti byla nižší než zůstatková hodnota úvěru, musel by zbylou část pohledávky po domácnosti vymáhat. Jak úspěšný by při vymáhání nezajištěné pohledávky byl, by mělo vliv na případnou ztrátu poskytovatele úvěru. Navíc v případě prodeje nemovitosti poskytovatelem úvěrů by došlo k akceleraci poklesu jejich cen. Reálně by tak došlo k negativním projevům nejen na straně domácností (ztráta bydlení, exekuce, osobní bankrot apod.), tak na straně poskytovatelů úvěrů.

Shrnutí

Výše uvedené kanály působení rizik se v praxi prolínají a působí současně. Z tohoto titulu je vhodné, aby makrobezpečnostní orgán (ČNB) měl k dispozici cílené nástroje, které budou udržovat potenciální rizika na bezpečné úrovni ještě před jejich materializací. Rozdíl mezi stávajícím systémem posuzování bonity klienta a plněním aktivovaných makrobezpečnostních ukazatelů ilustruje následující schéma. Vedle posouzení bonity a rizik klienta by tedy poskytovatel úvěrů měl před samotným poskytnutím úvěru posoudit plnění úvěrových ukazatelů dle hodnot nastavených makrobezpečnostním orgánem (ČNB).

Schéma 1: Ilustrace zakomponování posuzování úvěrových ukazatelů do rozhodovacích procesů banky



Pramen: MF

Situace na českém finančním trhu

Situaci na českém finančním trhu opakovaně komentovala ČNB ve svých Zprávách o finanční stabilitě, kdy upozorňovala na potenciální zdroje rizik právě v souvislosti s nemovitostmi a úvěry na jejich pořízení. Tyto úvěry jsou významnou položkou v bilanci bankovního sektoru (Tabulka 4), který je nejvýznamnější sektorem českého finančního trhu (cca 85 % aktiv).

Tabulka 4: Hlavní ukazatele úvěrů na bydlení

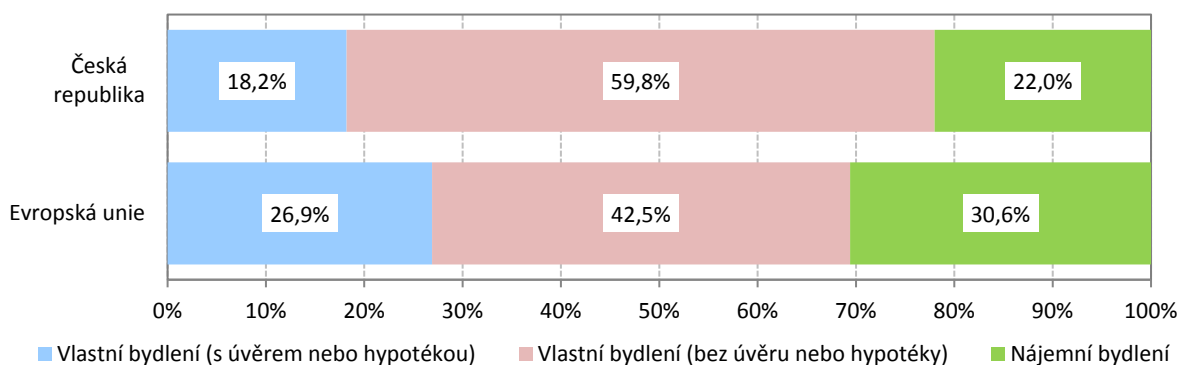
Ukazatel	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Výše úvěrů na bydlení obyvatelstvu (mld. Kč)	810,0	852,3	900,0	971,8	1 053,3	1 148,1	1 245,9
<i>Meziroční změna</i>	4,8 %	5,2 %	5,6 %	8,0 %	8,4 %	9,0 %	8,5 %
Podíl úvěrů na bydlení na celkových úvěrech poskytnutých bankami	34,3 %	33,9 %	34,2 %	34,9 %	35,7 %	37,2 %	37,7 %
Podíl úvěrů na bydlení na celkových úvěrech poskytnutých domácnostem	71,4 %	72,1 %	73,1 %	73,4 %	74,2 %	75,0 %	75,7 %

Pramen: ČNB-ARAD

Z hlediska poskytování úvěrů jsou pak banky dominantním subjektem.⁷ Úvěry na bydlení rostou od roku 2015 meziročním tempem 8-9 %, které významně převyšuje tempo růstu ekonomiky, měřeno nominálním hrubým domácím produktem. Z hlediska významnosti pak v současnosti úvěry na bydlení tvoří tři čtvrtiny bankovních úvěrů poskytnutých obyvatelstvu. Z hlediska významnosti v rámci úvěrového portfolia, jinými slovy z hlediska významnosti hlavních činností bank, dosahují úvěry na bydlení více než 37 % celkových úvěrů poskytnutých bankami.

Významnost úvěrů na bydlení v rámci celkových úvěrů bankovního sektoru podtrhuje i skutečnost, že dle struktury financování bydlení jen 18,2 % domácností financuje bydlení úvěrem nebo hypotékou. Relativně malá část domácností tak přímo ovlivňuje relativně významnou část bankovního sektoru.

Graf 2: Struktura financování bydlení v roce 2017



Pramen: Eurostat EU-SILC survey

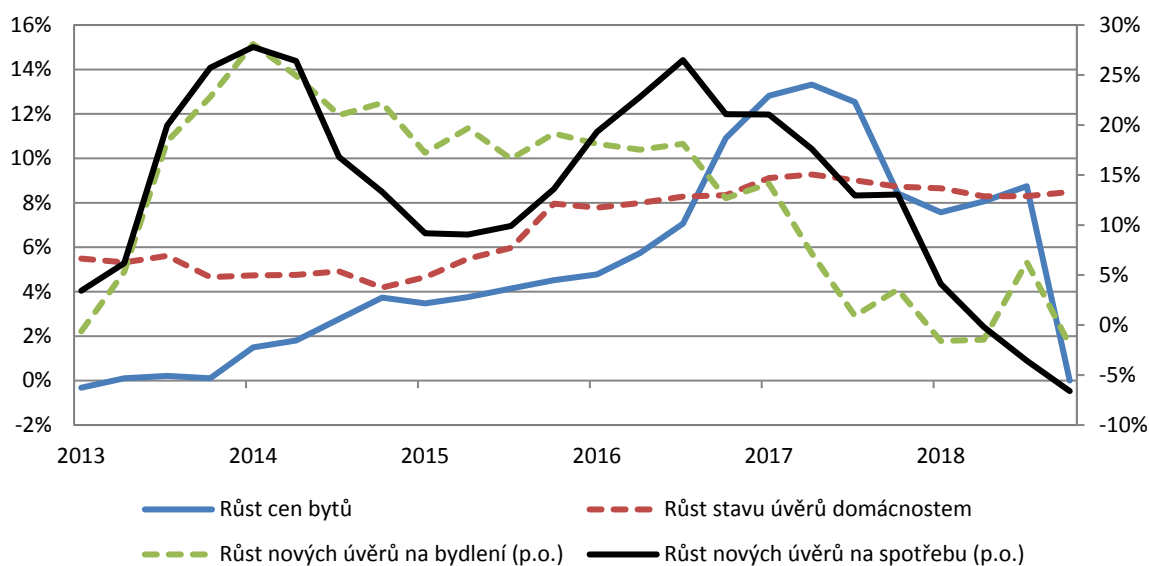
⁷ Pro poskytování retailových úvěrů (včetně úvěrů na bydlení či zajištěných úvěrů na spotřebu), jsou od roku 2016 i nebankovní poskytovatelé povinni získat příslušné oprávnění od ČNB. Ke konci roku 2018 představoval objem úvěrů domácnostem na bydlení poskytnutých nebankovními zprostředkovateli financování aktiv pouze 0,8 mld. Kč, tj. asi 0,06 % objemu těchto úvěrů poskytnutých bankami.

Úvěrová aktivita

Ceny bydlení a objem úvěrů na financování jejich nákupu vykazovaly v několika posledních letech silnou růstovou dynamiku (Graf 3 a Graf 4). Objem skutečně nových úvěrů domácnostem (čistě nové úvěry plus navýšení jistin existujících úvěrů) na bydlení zaznamenal v roce 2015 růst o 29 %, v roce 2016 o 15 %, v roce 2017 o 5 % a v roce 2018 o 7 % (Graf 3). Tyto údaje jsou o to závažnější, že zde existuje tzv. efekt základny. Ten způsobuje, že stejný absolutní nárůst z vyššího objemu se jeví jako relativně menší procentuální změna. Proto 7% růst celkového objemu znamenal v roce 2018 více než 80 mld. Kč celkového stavu úvěrů navíc, v roce 2011 by odpovídal cca 51 mld. Kč, v roce 2007 cca 26 mld. Kč a v roce 2004 jen 11 mld. Kč.

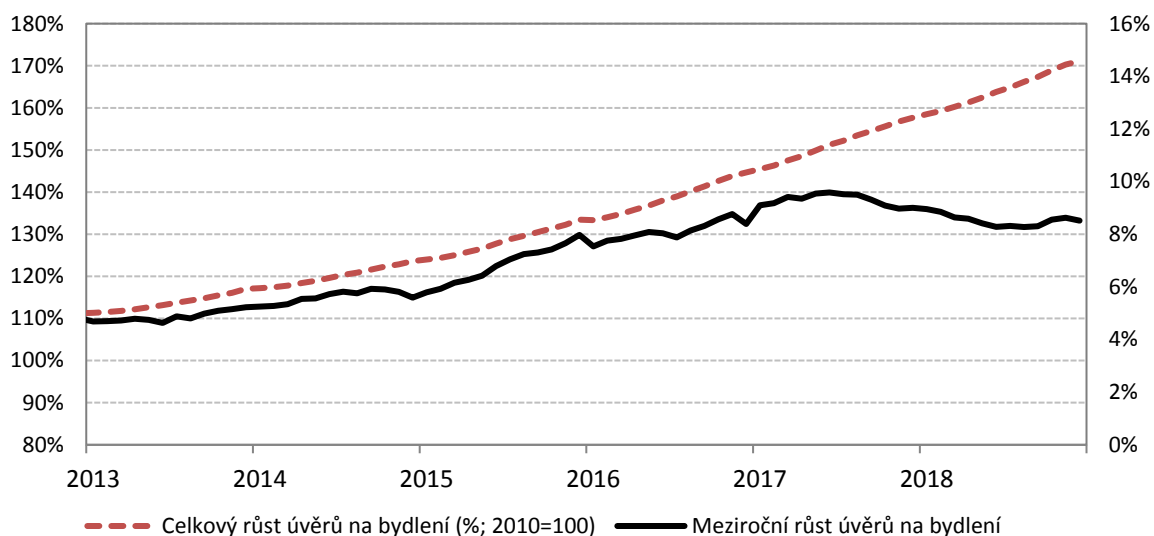
Graf 3: Vývoj cen bytů a úvěrů domácnostem

(meziroční růst v %)



Pramen: ČNB, ČSÚ

Graf 4: Vývoj úvěrů na bydlení



Pramen: ČNB-ARAD

Pokud jde o skutečně nové hypoteční úvěry, celkově jich v roce 2017 bylo poskytnuto o 15 mld. Kč více než v roce předcházejícím, a to 174 mld. Kč. To kontrastuje s předpověďmi některých bank, zprostředkovatelů i developerů, podle nichž mělo poskytování nových hypotečních úvěrů po zpřísnění LTV limitů od dubna 2017 poklesnout o 20 až 30 %.

V roce 2018 se objem skutečně nových hypotečních úvěrů zvýšil na 187 mld. Kč. Rovněž se nenaplnily pesimistické předpovědi o propadu trhu v návaznosti na zavedení doporučených limitů DTI a DSTI od října 2018. K meziročnímu snižování měsíčních objemů poskytovaných skutečně nových úvěrů začalo docházet až od prosince 2018. Za tímto vývojem stály i jiné příčiny než jen působení nedávno zavedených limitů ČNB, a to mj. působení efektu předzásobení před zavedením doporučených limitů DTI a DSTI, a dalších faktorů ovlivňujících rozložení poptávky po hypotečních úvěrech v čase vč. nasycení poptávky při daných úrovních cen nemovitostí a také vliv rostoucích úrokových sazeb z úvěrů.⁸

V posledních letech se rovněž začal zvyšovat objem nových ostatních (nezajištěných) spotřebitelských úvěrů domácnostem, které zvyšují riziko neudržitelnosti dluhového financování. V roce 2015 zaznamenaly skutečně nové úvěry na spotřebu růst o 6 %, v roce 2016 pak o 26 %. V roce 2017 naopak došlo k záporné meziroční změně, a to o -4 %, což může souviset i s novými pravidly pro poskytování těchto úvěrů danými zákonem o spotřebitelském úvěru. V roce 2018 pak úvěry opět rostly, o cca 2 %. Celkový stav bankovních úvěrů na spotřebu se zvýšil od počátku roku 2015 do konce roku 2018 ze 193 mld. Kč na 245 mld. Kč.

U úvěrových standardů pro úvěry domácnostem došlo po roce 2015 k rozvolňování. Podle odhadu ČNB necelá pětina všech hypotečních úvěrů z let 2015-2018 byla poskytnuta domácnostem s poměrem DSTI nad 45 %. Zátěžový test ČNB⁹ přitom ukázal, že v případě nepříznivého modelového scénáře vývoje ekonomiky doplněným o dodatečný růst úrokových sazeb o 3 p.b. by se až třetina domácností s DSTI nad 45 % mohla dostat do velmi nepříznivé finanční situace, která je charakterizována zápornou finanční rezervou.¹⁰ U hodnoty DSTI v rozmezí 40–45 % by se do stejné situace dostalo již jen 3 % domácností, což odráží skokový pokles úvěrového rizika. Necelá desetina domácností s hodnotou DSTI v uvedeném rozmezí by však disponovala finanční rezervou pod úrovní 10 % čistých příjmů (Graf 5). Z pohledu finanční stability se tak jako dostatečně bezpečné jeví hodnoty ukazatele DSTI pod 40 % a jako nedostatečně bezpečné hodnoty DSTI nad 45 %.

Zátěžový test domácností rovněž ukázal, že u necelé pětiny domácností přesahuje současná úroveň zadlužení maximální výši hypoteticky splatitelného úvěru. Tyto domácnosti se tak mohou v budoucnu dostat do nepříznivé finanční situace. Riziko je kumulováno zejména u domácností s poměrem DTI nad 10 (Graf 6). Tyto domácnosti zpravidla nedisponují dostatečnou finanční rezervou.

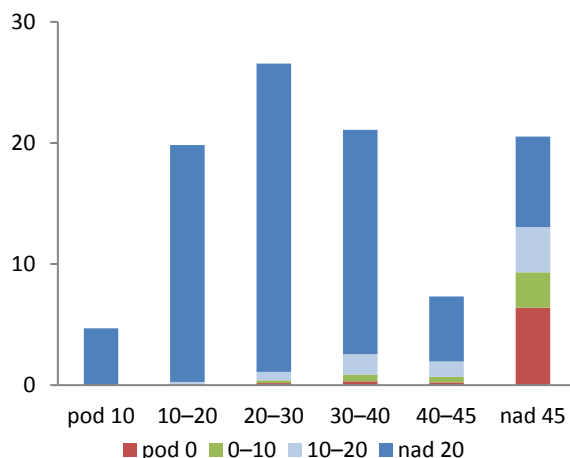
⁸ Úrokové sazby z nových úvěrů na bydlení dosáhly v roce 2016 svých historicky minimálních úrovní (2,1 %) a i přes určitý nárůst se v roce 2017 i 2018 pohybovaly stále velmi nízko (na konci roku 2018 těsně pod 3 %). Úrokové sazby z nových úvěrů na spotřebu pokračovaly i v průběhu roku 2018 v sestupu. Zatímco na začátku roku 2015 ještě převyšovaly 13 %, ke konci roku 2018 již dosahovaly jen 8,5 %.

⁹ Zátěžový test domácností je proveden na datech za jednotlivé domácnosti, které čerpaly úvěr zajištěný rezidenční nemovitostí v období od 2. poloviny roku 2015 do konce roku 2018.

¹⁰ Viz výsledky zátěžových testů uvedené ve Zprávě o finanční stabilitě 2018/2019. Výše finanční rezervy se odvíjí od čistého příjmu dlužníka, od kterého jsou odečteny nezbytné náklady, náklady na údržbu nemovitosti a splátky úvěrů. Finanční rezerva je považována za rizikovou v případě, kdy její hodnota poklesne pod úroveň 10 % čistých příjmů dlužníka.

Graf 5: Rozdělení úvěrů podle DSTI a finanční rezervy v zátěži

(osa x: DSTI v %, osa y: podíl úvěrů v %)

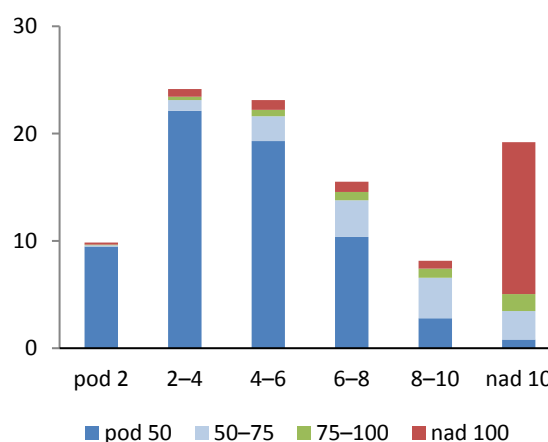


Pramen: ČNB

Pozn.: Jednotlivé odstíny reflektují výši finanční rezervy v procentech čistých příjmů (barevná stupnice pod grafem). U simulace růstu úrokových sazeb byly dodrženy smluvní termíny fixace sjednané při pořízení hypotečního úvěru. U dodatečného zadlužení klientů se předpokládá plná refixace podle zvoleného scénáře.

Graf 6: Rozdělení úvěrů podle DTI a poměru všech poskytnutých úvěrů k hypoteticky splatitelnému úvěru

(osa x: DTI, osa y: podíl úvěrů v %)



Pramen: ČNB

Pozn.: Jednotlivé odstíny v grafu udávají poměr poskytnutého a hypoteticky splatitelného úvěru (barevná stupnice pod grafem). U maximální výše hypoteticky splatitelného úvěru se předpokládá, že domácnost drží rezervu v podobě 10 % čistých příjmů.

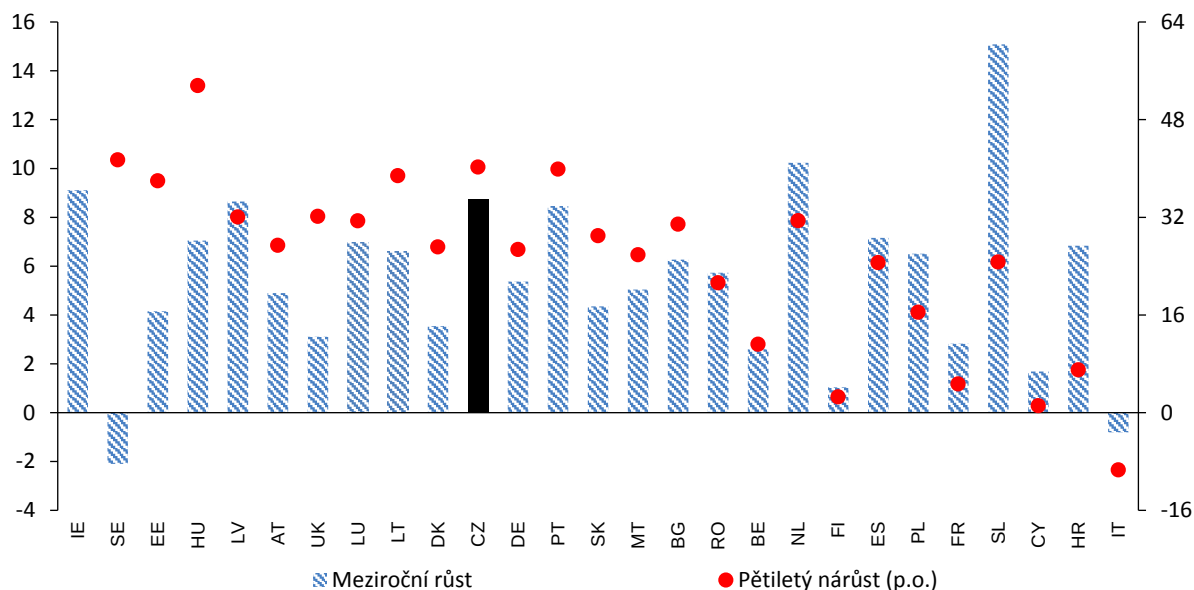
Ceny nemovitostí

Růst cen obytných nemovitostí v ČR v prvních třech čtvrtletích roku 2017 zrychlil a byl nejvýraznější mezi zeměmi EU (Graf 7). Ve 4. čtvrtletí 2017 pak růst těchto cen mírně zpomalil na 8,4 % meziročně. Tempo růstu cen bytů zpomalilo ve stejném období na 12,7 % meziročně, přičemž se v průběhu roku přiblížilo 19 % (Graf 8). V průběhu prvních třech čtvrtletí roku 2018 zůstávalo tempo růstu cen vysoké, jakkoli již ne nejvyšší v EU. Metody používané ČNB indikují, že v polovině roku 2018 byly ceny bytů s ohledem na vývoj ekonomických fundamentů nadhodnoceny zhruba o 10 %. V období ekonomického růstu a zrychlené úvěrové dynamiky se však samy determinanty cen nemovitostí mohou vyvíjet „lépe než udržitelně“. Přístupy k posuzování udržitelnosti cen pracující s těmito determinanty proto mohou skutečnou výši nadhodnocení podceňovat.

Od roku 1999, od kdy existují dostupné údaje, došlo v ČR ke dvěma obdobím poklesů cen nemovitostí. Tato období se od potenciálního poklesu cen nemovitostí v současnosti lišila ve významu úvěrového financování nákupů nemovitostí. V roce 2004 byla zadluženost domácností v souvislosti s financováním bydlení dosti nízká (objem úvěrů na bydlení představoval 170 mld. Kč) a v roce 2008 pak byla výrazně nižší než v současnosti (550 mld. Kč v roce 2008 oproti 1 266 mld. Kč v dubnu 2019). Z toho důvodu nebyly důsledky předchozích poklesů cen nemovitostí pro finanční stabilitu významné. Při vyhodnocování rizik spojených s trhy nemovitostí v současnosti je tak chybné srovnávat současnost s předchozími obdobími poklesů cen nemovitostí.

Graf 7: Realizované ceny rezidenčních nemovitostí v zemích EU

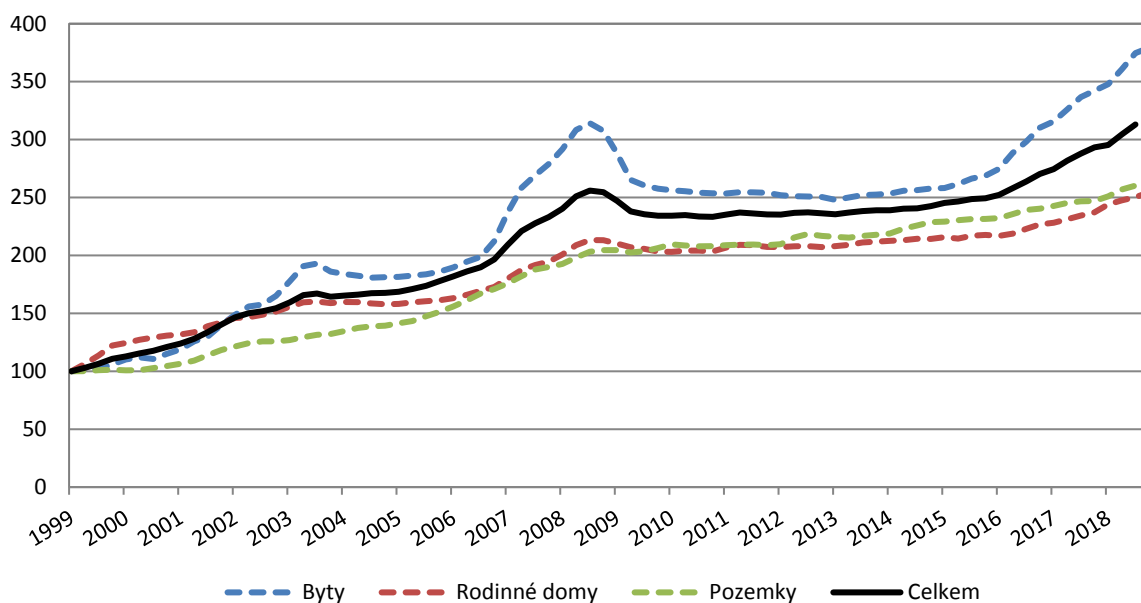
(změny v %; data k 3Q 2018)



Pramen: Eurostat, výpočty ČNB

Graf 8: Realizované ceny rezidenčních nemovitostí

(1Q 1999 = 100)



Pramen: ČSÚ, HB index, výpočty ČNB

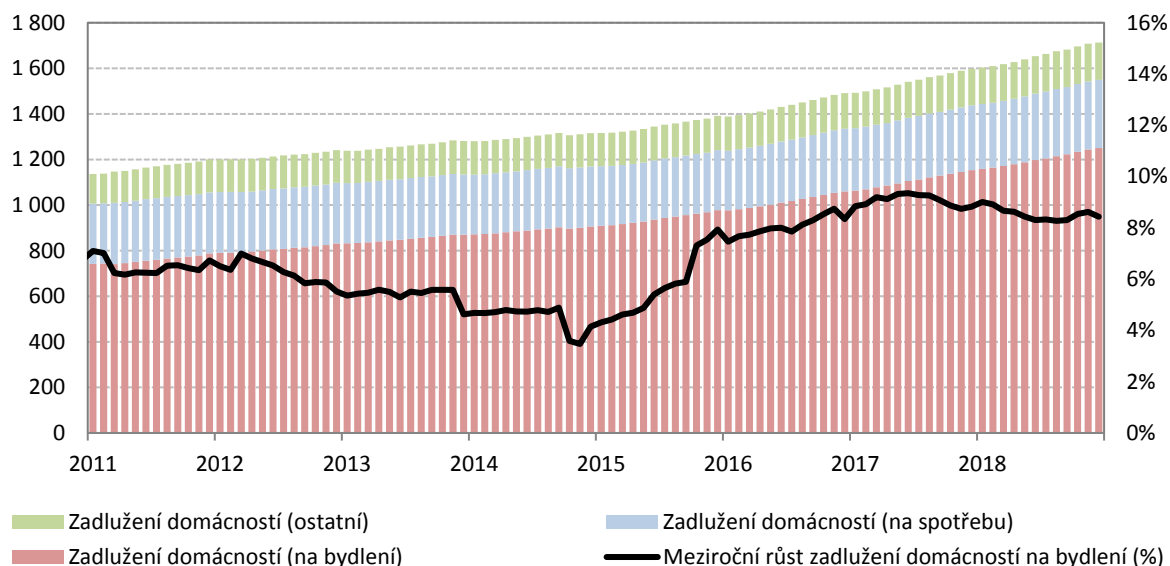
Zadluženost domácností

ČR se v roce 2017 i v prvních třech čtvrtletích roku 2018 pohybovala také mezi zeměmi EU s nejrychlejším růstem objemu existujících úvěrů rezidentům na bydlení. Vzhledem k růstu objemu nových úvěrů v různých kategoriích docházelo i k růstu celkového zadlužení domácností (Graf 9). Nezanedbatelný podíl nových úvěrů byl přitom poskytován domácnostem s relativně nižšími příjmy a vyšší dluhovou službou (Graf 10). Stávající úroveň rizik není hodnocena jako nadměrná, nicméně existující tendence ukazují jejich zesilování. Relativně nízká zadluženost domácností v ČR

v relaci se zeměmi EU nemusí být trvalým jevem. Výrazně se může zvýšit již po několika letech rychlého růstu úvěrů.

Graf 9: Vývoj zadluženosti domácností

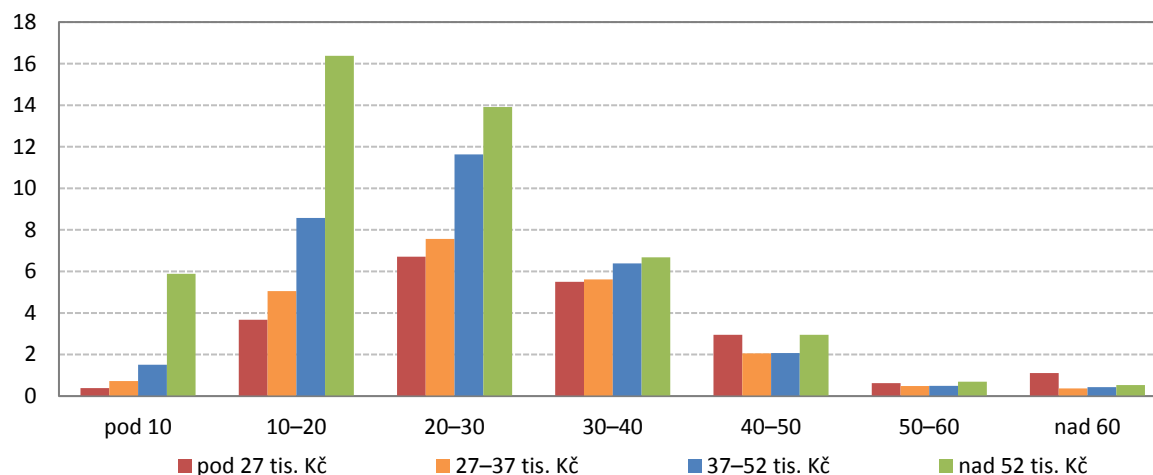
(v mld. Kč; v %)



Pramen: ČNB-ARAD

Graf 10: Rozdělení nových úvěrů podle DSTI a příjmových kvartilů žadatelů

(osa x: DSTI v %; osa y: podíl úvěrů v %; příjmy čisté měsíční; data za 2. pololetí 2017)



Pramen: ČNB-ARAD

Pozn.: Příjmové kategorie představují kvartily čistých měsíčních příjmů doložených k žádostem o jednotlivé nově poskytnuté úvěry, a to dohromady za všechny žadatele o tyto jednotlivé úvěry (obvykle se jedná o příjem jednoho nebo součet příjmů dvou žadatelů o úvěr).

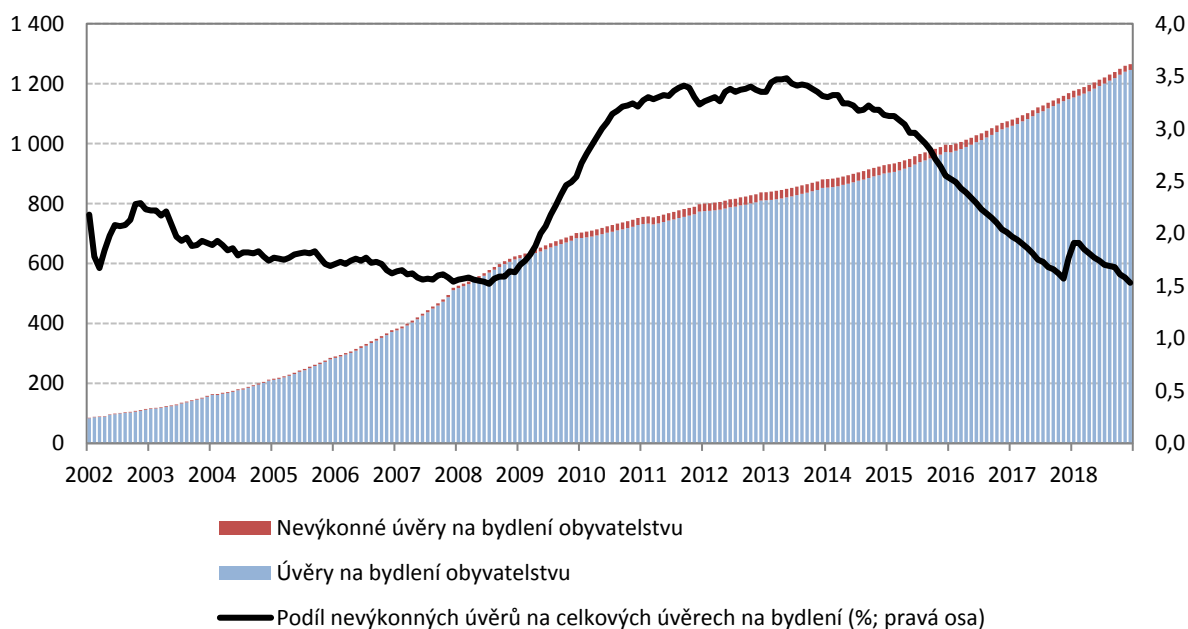
Splácení hypotečních úvěrů a jiných úvěrů poskytnutých domácnostem

Díky příznivému ekonomickému vývoji se podíl bankovních úvěrů na bydlení se selháním snížil v roce 2017 pod 2 % a v prosinci 2018 činil 1,6 %. To je zhruba poloviční úroveň ve srovnání s tou, která převládala po recesi, která začala v roce 2009 (Graf 11). U bankovních úvěrů na spotřebu je podíl úvěrů se selháním tradičně výrazně vyšší. Po recesi, která začala v roce 2009, se dostal téměř k 13 %. Nicméně v roce 2018 se snížil až na historicky nejnižší úroveň kolem 5,1 % na konci roku.

Při posuzování rizikovosti úvěrů však nelze vycházet z aktuální situace. To, že podíl úvěrů se selháním je v současnosti nízký, je dáno mimořádně příznivým ekonomickým vývojem. Současný nízký podíl úvěrů se selháním je obvyklý pro období, kdy ekonomika prochází oživením, nezaměstnanost je nízká a rostou příjmy domácností. K nízké míře delikvence přispívají i nízké úrokové sazby, které významnému počtu dlužníků snížily pravidelné splátky, tj. dluhovou službu. S nástupem recese však podíl úvěrů se selháním často dosti rychle narůstá do mnohanásobných hodnot. To lze dokumentovat na příkladu Irska, kde před krizí banky neměly téměř žádné úvěry se selháním (na začátku 2007 selhávalo méně než 0,5 % z úvěrů). Jenže v průběhu krize se podíl nesplacených úvěrů dostal až k 25 % (na 18 % u hypotečních úvěrů). Prudký nárůst podílu úvěrů se selháním po období rychlého růstu úvěrů je dán tím, že v dobách zvýšeného optimismu jsou poskytovány vyšší úvěry rizikovějším klientům, což se ukáže právě v recesi. V uvedeném případě Irska bylo problémům se splácením a hrozbě ztráty vlastního bydlení v důsledku realizace zástavy vystaveno více než 100 tis. rodin¹¹.

Graf 11: Vývoj kvality úvěrů na bydlení obyvatelstvu

(k 31. 12. 2018)



Pramen: ČNB-ARAD

¹¹ Viz podklad ČNB „Co se stane, když hypoteční úvěry není najednou schopno splácet velké množství dlužníků“: https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/cnblog/Co-se-stane-kdyz-hypotecni-uvery-neni-najednou-schopno-splacet-velke-mnozstvi-dluzniku/.

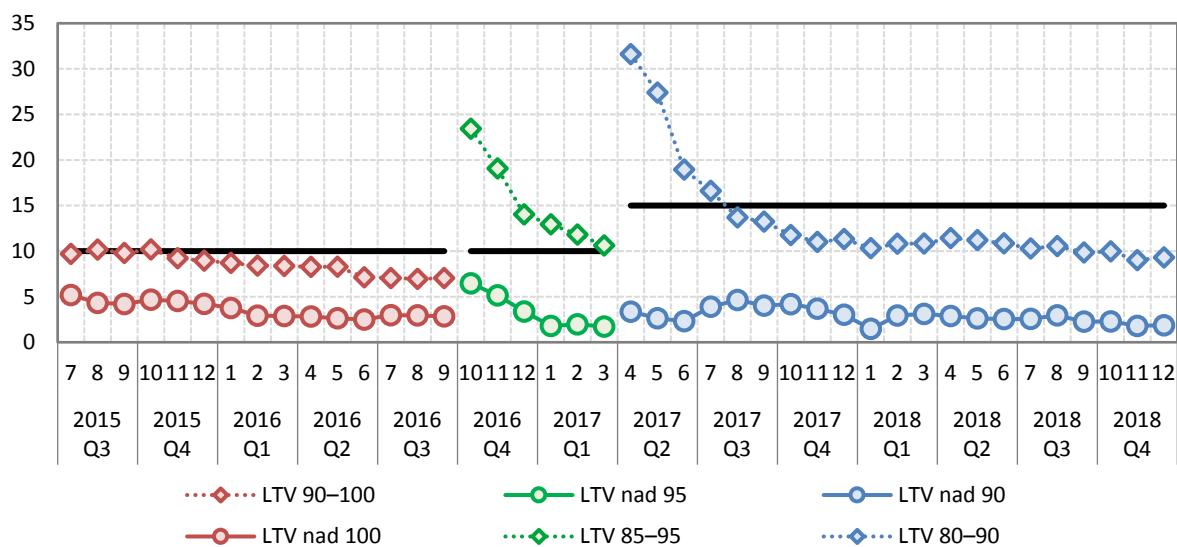
Dosavadní makrobezpečnostní politika v ČR

V zákoně o ČNB se uvádí, že centrální banka rozpoznává, sleduje a posuzuje rizika ohrožení stability finančního systému a v zájmu předcházení vzniku nebo snižování těchto rizik přispívá prostřednictvím svých pravomocí k odolnosti finančního systému a udržení finanční stability a vytváří tak makrobezpečnostní politiku.¹² Činí tak i s využitím doporučení evropských orgánů, jako je např. ESRB. Ta členským státům doporučuje vyhodnotit, zda stávající makrobezpečnostní nástroje postačují k účinnému a hospodárnému plnění konečného cíle makrobezpečnostní politiky. A pokud toto hodnocení ukáže, že dostupné nástroje nepostačují, aby zvažily svěřením dalších nástrojů makrobezpečnostním orgánům.¹³

ČNB se podrobně zabývala riziky úvěrů zajištěných nemovitostí ve Zprávách o finanční stabilitě zveřejněných v červnu 2015, v červnu 2016, v červnu 2017, v červnu 2018 a v červnu 2019.¹⁴ Konstatovala, že očekávání ohledně růstu cen nemovitostí v kombinaci s příznivými podmínkami na trhu úvěrů se mohou stát zdrojem systémového rizika. Kromě zvyšování cen nemovitostí a rychlého růstu nových úvěrů na bydlení ČNB zjistila také rostoucí diverzitu mezi přístupy bank i pokusy poskytovat ve větší míře úvěry zajištěné nemovitostí s rizikovějším profilem. Proto ČNB využila jako preventivní nástroj sadu doporučení vydaných v červnu 2015, červnu 2016, červnu 2017 a červnu 2018 formou úředního sdělení¹⁵ zpočátku pouze pro úvěrové instituce poskytující úvěry na bydlení, v současnosti pro všechny osoby oprávněné poskytovat spotřebitelský úvěr a pro všechny úvěry poskytované klientům s úvěrem zajištěným rezidenční nemovitostí. Průběžným prověřováním aktuálního dodržování tohoto preventivního nástroje dochází ČNB k závěru, že právně nevymahatelné úřední sdělení není plně dodržováno.

Graf 12: Vývoj podílu úvěrů s hodnotami LTV z Doporučení

(LTV v %, osa y: podíl úvěrů v %)



Pramen: ČNB

¹² § 2, odst. 2, písm. e zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance

¹³ Doporučení ESRB o průběžných cílech a nástrojích makrobezpečnostní politiky ze dne 4. dubna 2013, ESRB/2013/1, Doporučení B. V orientačním seznamu makrobezpečnostních nástrojů (Tabulka 1) v tomto doporučení jsou explicitně uvedeny požadavky na ukazatele LTV, LTI, DTI či DSTI. Toto doporučení je pro horní hranice LTV, LTI a DSTI metodicky rozpracováno na str. 51 dokumentu The ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector.

¹⁴ Pramen: https://www.cnb.cz/cs/financni_stabilita/zpravy/fs/

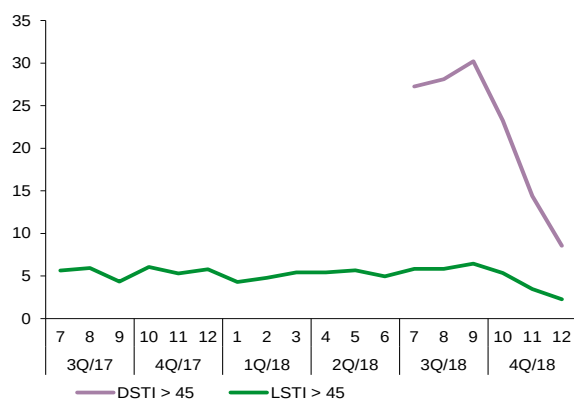
¹⁵ Pramen: http://www.cnb.cz/miranda2/m2/cs/legislativa/vestnik/2017/download/vestnik_2017_07_20717180.pdf

Doporučení z června 2015 stanovilo mimo jiné sadu limitů LTV. Doporučení z června 2016 pak tyto limity s postupným náběhem zpřísnilo. Doporučený horní limit LTV ve výši 100 % (s 10% limitem pro úvěry s LTV 90–100 %) se od 1. října 2016 snížil na 95 % a od 1. dubna 2017 na 90 % (s 15% limitem pro úvěry s LTV 80–90 %). Ve druhém čtvrtletí 2017, tj. za první čtvrtletí platnosti druhé fáze zpřísnění, poskytly instituce 3 % objemu nových úvěrů s LTV nad doporučeným limitem 90 %. Ve významnější míře nedodrželo toto Doporučení několik institucí. Dále instituce poskytly 28 % objemu nových úvěrů s LTV 80–90 %, čímž byl na agregované úrovni překročen doporučený podíl úvěrů s těmito hodnotami LTV o 13 p.b. Toto doporučení nedodržela většina institucí. Postupné zpřísnění limitů bylo přitom oznámeno již v červnu 2016, tj. devět měsíců před začátkem platnosti aktuálních limitů. Ve druhém pololetí 2017 představovaly úvěry s LTV 80–90 % zhruba 13 % úvěrové produkce, čímž byl na agregované úrovni splněn jejich maximální doporučený podíl 15 % (Graf 12). Úvěry s LTV nad 90 % představovaly 4 % úvěrové produkce. Překračování individuálního limitu bylo u institucí poměrně časté, třebaže u převážné většiny z nich podíl nadlimitních úvěrů nepřesáhl 5 % úvěrové produkce. V obou fázích zpřísnění (od 1. října 2016 a 1. dubna 2017) začaly instituce objem úvěrů v daných kategoriích LTV snižovat až se začátkem platnosti zpřísnění. Ke konci prvního čtvrtletí platnosti přísnějších limitů se instituce plnění Doporučení na agregované úrovni blížily (Graf 12). Chování institucí tak může být způsobem, jak Doporučení formálně splnit na horizontu kontroly ČNB, a zároveň využít maximální dobu k předzásobení se úvěry s LTV nad doporučenými limity. Tomu by napovídal i zvýšený objem úvěrů, které byly poskytnuty před začátkem platnosti zpřísnění.

Doporučení z června 2018 stanovilo mimo jiné limity DTI a DSTI. Od 1. října 2018 by úvěry s DTI nad 9 neměly překročit 5 % úvěrové produkce a úvěry s DSTI nad 45 % by taktéž neměly překročit 5 % úvěrové produkce. V souvislosti se zavedením horních hranic ukazatelů DTI a DSTI získala ČNB za druhé pololetí 2018 poprvé údaje o výši celkového zadlužení a dluhové služby ve vztahu k příjmům klientů. Ve třetím čtvrtletí 2018 – bezprostředně před platností doporučených limitů pro ukazatele DTI a DSTI – úvěrové instituce poskytovaly úvěry ve významné míře klientům, kteří vykazovali vysokou míru dodatečného zadlužení a nadměrné dluhové služby. Poskytnuté úvěry v tomto období tak mohou být spojeny s vysokým rizikem. Po začátku platnosti doporučených limitů v říjnu 2018 došlo k obratu a podíly nadlimitních úvěrů začaly u obou dotčených ukazatelů směřovat k 5% výjimce. Proces přizpůsobení však zatím nebyl úplný a instituce v souhrnu doporučené limity během posledního čtvrtletí 2018 neplnily. Zvláště v říjnu a listopadu 2018 je pak možné plnění doporučených limitů ze strany institucí označit za nedostatečné. Podíl čerpaných úvěrů s DSTI nad 45 % dosáhl ve 3. čtvrtletí 2018 v průměru 28,5 % a ve 4. čtvrtletí poklesl na průměrných 15,4 % objemu poskytnutých úvěrů (Graf 13). Překročení povolené výjimky bylo i přes obrat směrem k obezřetnějším hodnotám DSTI více než dvojnásobné. Zátěžové testy domácností potvrzují, že poskytování úvěrů s DSTI nad 40 % je spojeno s vysokým rizikem. Po zavedení limitů zaznamenal pokles rovněž podíl úvěrů, u nichž ukazatel DTI překročil hodnotu 9. Na konci 4. čtvrtletí 2018 se snížil na necelých 6 % (Graf 14). Výše uvedené údaje dokladují, že před zavedením limitů DTI a DSTI byly úvěrové podmínky vysoce uvolněné a byly poskytovány v relativně vysokém rozsahu úvěry s vysokou rizikovostí. Pokud by ČNB ke stanovení limitů DTI a DSTI nepřistoupila, stalo by se poskytování vysoce rizikových úvěrů pravděpodobně běžnou praxí a tím pádem zdrojem systémového rizika.

Graf 13: Plnění doporučených limitů DSTI

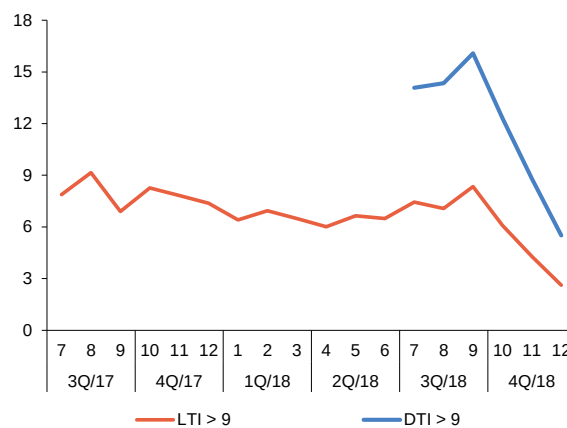
(podíl úvěrů na poskytnutém objemu v %)



Pramen: ČNB

Graf 14: Plnění doporučených limitů DTI

(podíl úvěrů na poskytnutém objemu v %)



Pramen: ČNB

Makrobezpečnostní politiky v EU

Makrobezpečnostní nástroje zacílené na úvěry spojené s nemovitostním trhem se dostaly do popředí pozornosti zejména v posledních letech, a to v souvislosti s celosvětově nízkými úrokovými sazbami, růstem úvěrů na bydlení a zvyšováním cen nemovitostí ve světě, potažmo v EU. V řadě zemí proto začaly být zaváděny limity pro tzv. úvěrové ukazatele, které jsou vztaženy k určitým parametrům úvěru, obvykle jeho výši vůči hodnotě nemovitosti (označováno zkratkou LTV), zadlužení zájemce o úvěr (označováno zkratkami LTI, resp. DTI) či dluhové službě (označováno zkratkou LSTI, resp. DSTI). Použití těchto zacílených makrobezpečnostních nástrojů je uvedeno také v Doporučení ESRB o průběžných cílech a nástrojích makrobezpečnostní politiky.

Jak vyplývá z aktuálního přehledu makrobezpečnostních nástrojů (dle ESRB) a jiných nástrojů (z národní legislativy), viz tabulka 5, v řadě zemí EU jsou již stanoveny hodnoty ukazatelů LTV, LTI/DTI a LSTI/DSTI. Použití těchto zacílených makrobezpečnostních nástrojů tedy není neobvyklé, naopak se stává běžnou praxí řízení finanční stability. Důležité je však mít na paměti skutečnost, že rozšíření makrobezpečnostních nástrojů o úvěrové ukazatele neznamena automaticky okamžité využívání těchto nástrojů (Tabulka 5).

Tabulka 5: Úvěrové ukazatele v zahraničí

(stav leden 2019)

	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	GR	HR	HU	IE	IS	IT	LI	LT	LU	LV	MT	NL	NO	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK
AKTUÁLNÍ VYUŽITÍ HORNÍCH HRANIC UKAZATELŮ (RŮZNÁ FORMA PRÁVNÍ SÍLY)																															
LTV	X			X	X		X	X		X					X	X	X		X	X		X		X	X	X	X	X	X	X	X
LTI/DTI					X		X								X									X						X	X
LSTI/DSTI				X	X			X						X					X							X	X		X	X	
JINÁ REGULACE	X						X			X					X			X	X					X	X	X		X	X	X	X
MOŽNOST STANOVENÍ HORNÍCH HRANIC UKAZATELŮ																															
PRÁVNÍ ZÁVAZNOST	X	X		X		X		X		X				X	X	X		X	X	X			X	X		X	X	X		X	X
VAROVÁNÍ ESRB																															
PRO DANÝ STÁT	X	X					X			X									X				X				X				X

Pramen: ESRB, národní legislativa

Poznámka: Jiná regulace představuje například omezení délky úvěru, testování schopnosti klienta splácet úvěr při vyšší úrokové sazbě, regulace úvěru na další nemovitost atd. Výčet zemí, které mají možnost stanovit horní hranice úvěrových ukazatelů právně závazným způsobem, nemusí být úplný. V případě ukazatele LTV v Rakousku se nejedná o makrobezpečnostní regulaci, ale zákonnou úpravu. V případě Spojeného království se pak u ukazatele LTI jedná o využití pravomocí dle čl. 103 směrnice CRD.

ESRB má od roku 2016 za cíl pravidelně vyhodnocovat rizika spojená s trhy rezidenčních nemovitostí. V návaznosti na toto posouzení uděluje varování zemím, u kterých rizika spojená s trhy rezidenčních nemovitostí shledá jako vysoká nebo rostoucí a současně s tím vyhodnotí makrobezpečnostní politiku k omezování těchto rizik jako neadekvátní nebo nedostatečně přísnou (v danou chvíli nebo vzhledem k očekávanému vývoji na trhu nemovitostí). V září 2016 udělila ESRB varování osmi z jedenácti zemí, které podrobila detailnímu přezkumu na základě srovnání indikátorů rizik spojených s trhy nemovitostí v zemích EU (varování dostalo Rakousko, Belgie, Dánsko, Finsko, Lucembursko, Nizozemí, Švédsko a Velká Británie)¹⁶. Zeměmi, které varování ESRB nedostaly, byly Slovensko a Estonsko, ve kterých existuje silně proaktivní přístup k makrobezpečnostní politice cílené na rizika spojená s trhy rezidenční nemovitostí. Obě země měly (a stále mají) aktivní sadu

¹⁶ Více na internetové stránce: <https://www.esrb.europa.eu/mppa/warnings/html/index.en.html>

makroobezřetnostních nástrojů a využívají k tomu zákonné zakotvení možnosti využít horních hranic úvěrových ukazatelů (v případě obou zemí se jednalo o horní hranice ukazatelů LTV a DSTI).¹⁷

ČR v roce 2016 součástí detailního přezkumu rizik nebyla, již tehdy byl ale vývoj na trhu rezidenčních nemovitostí a úvěrů na jejich pořízení v ČR podobný jako v některých zemích, které byly hodnoceny na základě indikace rychlého růstu rizik spojených s trhy rezidenční nemovitostí. Od té doby se navíc ČR dostala na čelné místo mezi zeměmi EU v meziročním růstu cen bydlení¹⁸ a pohybuje se též mezi zeměmi s nejrychlejším růstem objemu existujících úvěrů na bydlení. ESRB provádí v současnosti nové vyhodnocení rizik spojených s trhy rezidenčních nemovitostí, jehož výsledky budou zveřejněny pravděpodobně v polovině roku 2019. S ohledem na výše uvedené ukazatele je zřejmé, že ČR tentokrát bude mezi detailně hodnocenými zeměmi a bude jí potenciálně vystaveno varování.

Box 1: Přehled aktivních makroobezřetnostních nástrojů a jejich právní síly ve vybraných zemích

Slovensko

Doporučení NBS (Národní banka Slovenska) ze dne 7. 10. 2014 – právně nezávazné

- LTV limit 100 % + LTV interval 90-100 % s objemovými výjimkami snižujícími se v čase (25 % do 30. 6. 2015; 20 % do 31. 3. 2016; 15 % do 31. 12. 2016; 10 % od 1. 1. 2017)
- Bankám se doporučuje stanovit interní limity a například u hypoték pro mladé hodnotit bonitu s úrokovou sazbou o 2 p.b. vyšší; současně se doporučuje zátěžové testování pro všechny úvěry jištěné nemovitostí a promítnutí do interních limitů na schopnosti klientů splácet úvěr (při růstu sazeb minimálně o 3 p.b.)
- Max. splatnost úvěru 30 let

Opatření NBS ze 13. 12. 2016 (vůči úvěrům na bydlení) – právně závazné dle zákona č. 90/2016

kdy NBS může po projednání s ministerstvem financí vydat opatření a stanovit metodiku, výši a způsob určení limitů LTV, DSTI a maximální doby splatnosti

- LTV limit 100 % + LTV interval 90-100 % s objemovou výjimkou 10 % + LTV interval 80-90 % s objemovými výjimkami snižujícími se od 50 % (od 1. 1. 2017 do 30. 6. 2017) na 40 %
- DSTI snižující se v čase (100 % od 1. 1. 2017, 95 % od 1. 3. 2017 do 30. 6. 2017; 90 % do 31. 12. 2017; 85 % do 30. 6. 2018 a 80 % od 1. 7. 2018 (hodnoty jsou vyšší než v ČR a to z důvodu jiné metodiky; DSTI = splátky všech závazků (včetně zohlednění růstu sazeb) / čisté příjmy (snižené o životní minimum))
- Max. splatnost úvěru 30 let

Opatření NBS ze 14. 11. 2017 (vůči spotřebitelským úvěrům) – právně závazné dle zákona č. 129/2010

- DSTI snižující se v čase (85 % do 30. 6. 2018; 80 % od 1. 7. 2018)
- Max. splatnost úvěru od stavebních spořitelů 30 let; v případě spotřebitelských úvěrů ostatních poskytovatelů 8 let

Opatření NBS ze 29. 5. 2018 (vůči úvěrům na bydlení) – právně závazné dle zákona č. 90/2016

- DTI > 8 s objemovou výjimkou v čase se snižující (od 1. 1. 2017 max. 50 %, od 1. 7. 2018 max. 20 %; od 1. 10. 2018 max. 15 %; od 1. 1. 2019 max. 10 %; po 1. 7. 2019 max. 5 % + 5 % při splnění dodatečných podmínek, LTV limit 90 % od 1. 7. 2018 + LTV interval 80-90 % s objemovými výjimkami snižujícími se

¹⁷ Poslední zemí, která varování nedostala, byla Malta, kde rovněž existuje zákonné zakotvení možnosti využít horních hranic úvěrových ukazatelů jako makroobezřetnostních nástrojů.

¹⁸ Dle dat Eurostatu: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=prc_hpi_q&lang=en

postupně (v období od 1. 7. 2018 do 1. 7. 2019) z 35 % až na 20 %

Opatření NBS ze 29. 5. 2018 (vůči spotřebitelským úvěrům) – právně závazné dle zákona č. 129/2010

- DTI = 8 s objemovou výjimkou v čase se snižující (od 1. 7. 2018 do 30. 9. 2018 max. 20 %; od 1. 10. 2018 do 31. 12. 2018 max. 15 %; od 1. 1. 2019 do 30. 6. 2019 max. 10 %; po 1. 7. 2019 max. 5 %)

Maďarsko

Nařízení centrální banky MNB na základě zákonného zmocnění ze dne 27. 8. 2014 (právně silné jako vyhláška/nařízení vlády)

- LTV na hypotéky 35-80 % v závislosti na měně (LTV 80 % v HUF; 50 % v EUR; 35 % v jiné měně)
- PTI (payment-to-income) 10-60 % pro všechny typy úvěrů v závislosti na měně (HUF, EUR, jiná měna) a výši čistých příjmů (400 000 HUF)

Nařízení MNB na základě zákonného zmocnění ze dne 23. 3. 2016 (právně silné jako vyhláška/nařízení vlády)

- Nemění se nastavení výše uvedených limitů
- Modifikuje se princip de minimis u ukazatelů, pro jakou výši se ustanovení neaplikuje

Polsko

Doporučení polské dohledové autority Komisja Nadzoru Finansowego ze dne 17. 12. 2008 - právně nezávazné

- LTV na rezidenční nemovitosti snižující se z 95 % (v roce 2014) až na interval 80-90 % (od roku 2017) - to, co je nad 80 %, má být zajištěno prostředky na bankovních účtech nebo státními cennými papíry
- LTV na komerční nemovitosti (limit 75-80 %) + to, co je nad 75 %, má být zajištěno prostředky na bankovních účtech nebo státními cennými papíry
- Banky by měly stanovovat vlastní DSTI limity pro všechny úvěry domácnostem (zvýšená pozornost pro úvěry s DSTI: a) nad 40 %, pokud má dlužník příjem pod průměrem v regionu; b) nad 50 % pro ostatní dlužníky
- Max. splatnost 25 let (pokud klient chce více, doporučuje se max. 35 let)

Irsko

Regulace centrální banky ze dne 11. 12. 2017 – právně závazné opatření na základě zákonného zmocnění

- LTV limit 90 % pro prvožadatele o úvěr pro vlastní bydlení s 5% objemovou výjimkou; 80 % pro žadatele o druhý a následný hypoteční úvěr s 20% objemovou výjimkou; 70 % pro žadatele o investiční úvěr s 10% objemovou výjimkou
- LTI limit ve výši 3,5násobku hrubých příjmů žadatele s objemovou výjimkou 20 % pro prvožadatele o úvěr pro vlastní bydlení a 10% výjimkou pro ostatní typy žadatelů

Box 2: Přehled zákonných norem umožňujících aktivaci makroobezřetnostních nástrojů právně závazným způsobem ve vybraných zemích, které v současnosti nejsou využívány

Německo

Zákon o bankách, část 48u z roku 2017

- Možnost stanovit horní hranice ukazatele LTV a požadavek na splácení jistiny úvěrů.
- K aktivaci opatření může přistoupit dohledová autorita (BaFin).
- Novela zákona odráží předchozí doporučení Rady pro finanční stabilitu (Financial Stability Board, FSB).

FSB přitom doporučilo zakotvit možnost stanovit i horní hranice ukazatelů DTI a DSTI (tj. navrhované příjmové ukazatele se vztahovaly k celkovému zadlužení klientů).

Rakousko

Novela Zákona o bankách z roku 2017

- Možnost stanovit horní hranice ukazatelů LTV, DTI a DSTI (tj. příjmové ukazatele se vztahují k celkovému zadlužení klientů).
- Možnost stanovit maximální délku splatnosti úvěrů a požadavek na splácení jistiny úvěrů.
- Ke stanovení horních hranic ukazatelů může přistoupit Financial Market Authority (FMA) na základě doporučení Financial Market Stability Board (FMSB) ve chvíli, kdy jsou identifikovány změny systémového rizika spojeného s úvěrovým financováním, zejména s nadměrným zadlužením domácností. Pokud FMA na základě doporučení FSMA k nastavení horních hranic ukazatelů nepřistoupí, musí FSMA poskytnout vysvětlení.

Belgie

Zákon zakládající mechanismy makroobezřetnostní politiky (Law of establishing the mechanisms of a macro-prudential policy) ze dne 25. dubna 2014

- Národní banka Belgie (NBB) získala možnost využít řady makroobezřetnostních nástrojů k omezování systémových rizik jako součást zákona, který specifikoval úkoly NBB v rámci přispívání ke stabilitě finančního systému
- Makroobezřetnostní nástroje, které má NBB k dispozici, zahrnují stanovení horních hranic ukazatelů LTV, a DTI.
- V souvislosti se svými úkoly získala NBB možnost sbírat jakákoli data, která bude považovat za potřebná, a to nejen od jí dohlížených institucí.

Implikace pro budoucí finanční stabilitu

V ČR, podobně jako v zahraničí, existuje značný potenciál pro vznik spirály mezi cenami nemovitostí a úvěry spojenými s nemovitostmi, zejména rezidenčními (jak je uvedeno ve stručném popisu situace na českém finančním trhu a v pravidelných publikacích ČNB – Zprávách o finanční stabilitě). Je to dáno mimo jiné i charakterem trhu s bydlením v ČR a významem obytných nemovitostí ve struktuře aktiv českých domácností. Výše uvedená rizika mohou přetrvávat po dlouhou dobu nebo se v budoucnosti periodicky opakovat. Kromě toho mohou v dalších letech začít poskytovat úvěry na bydlení ve větší míře zahraniční poskytovatelé nebo domácí nebankovní poskytovatelé, které obezřetnostní regulace v ČR může ovlivnit v mnohem menší míře, než tomu je v případě domácích bank.

S ohledem na výše popsané obecné trendy a praxi v zahraničí, jakož i doporučení ESRB, je vhodné zvážit zařazení mezi nástroje domácí makroobezřetnostní politiky také zacílené, právně závazné nástroje v podobě úvěrových ukazatelů sledujících míru zajištění úvěru (LTV), zadluženost a zátěž v podobě výše úvěru nebo dluhu (LTI, resp. DTI) nebo dluhové služby související s úvěrem nebo dluhem zájemce o úvěr (LSTI, resp. DSTI).

Doporučení České republiky stanovit právně závazné limity LTV a DTI u úvěrů zajištěných rezidenční nemovitostí obsahuje Zpráva mise Mezinárodního měnového fondu z roku 2016¹⁹ a 2018²⁰.

Popis a porovnání dopadů jednotlivých variant

Jsou zvažovány dvě varianty řešení.

varianta 0 – ponechání současného stavu

Dotčené subjekty nejsou omezovány v tržních aktivitách. Průběžným prověřováním aktuálního dodržování doporučení obsažených v úředním sdělení však ČNB dochází k závěru (viz výše), že tato doporučení nemusí být dodržována všemi institucemi ani v budoucnu. Ty mohou podléhat konkurenčnímu boji a silnému tlaku svých mateřských společností/akcionářů na ziskovost. Důsledkem může být další rozvolňování úvěrových standardů a přijímání vyšších rizik při posuzování úvěrových ukazatelů spotřebitelů napříč celým trhem, s výslednou kumulací systémových rizik.

varianta 1 – stanovení nových makrobezpečnostních pravidel

Alternativou je udělení pravomoci ČNB stanovit právně závazným způsobem horní hranice jednoho nebo více předem definovaných úvěrových ukazatelů pro úvěry spojené s nemovitostmi. Tyto hranice by způsobily omezení tržních aktivit, avšak pouze v tom rozsahu, který by potenciálně vedl k růstu systémových rizik. S tím souvisí i dopad na určité skupiny zájemců o úvěr, které nebudou mít možnost v daném časovém okamžiku získat úvěr (nebo bude omezena jeho výše).

Možnost stanovit, v případě identifikace systémových rizik, horní hranice úvěrových ukazatelů by přispěla k zajištění rovných podmínek na trhu a zabránění nekalé konkurenci mezi poskytovateli. V současnosti jsou hypoteční úvěry pouze předmětem právně nezávazných doporučení ČNB. Banky vyjadřují obavy, že ztratí tržní podíly na úkor jiných institucí, které doporučení dodržují v menší míře. Podezřívají nebankovní instituce, že poskytují dofinancování úvěrů a klienty předlužují či zatěžují vysokými úroky. V budoucnosti mohou poskytovat hypoteční úvěry v mnohem větší míře nejen nebankovní, ale i zahraniční instituce, které nepodléhají dohledu ČNB, a nebylo by možné adresovat jim doporučení ČNB. Nová pravomoc by vytvořila podmínky pro umožnění přímé, rychlé a účinné reakce ČNB na nedodržování pravidel prostřednictvím nápravných opatření. Současné doporučení může ČNB prosazovat nepřímo prostřednictvím „pomaleho“ nástroje - dodatečný kapitálový požadavek tzv. Pilíř 2 v rámci ročního dohledového hodnocení.

Pravidla pro výpočet nových makrobezpečnostních nástrojů by ČNB stanovila právně závazným způsobem, včetně bližších údajů pro jejich výpočet. Tato rizika by nejméně jednou za šest měsíců přezkoumávala. V případě, že by ČNB zjistila překročení některé z těchto horních hranic poskytovatelem úvěrů, uložila by mu opatření k nápravě, resp. sankci. Nevýhodou této varianty by byly náklady na implementaci na straně poskytovatele, které by však z důvodu již existujících

¹⁹ Více v dokumentu Czech Republic: 2016 Article IV Consultation - Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director; dostupné z: http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Vyhodnoceni_2016-07-07_Czech-Republic-2016-Article-IV-Consultation.pdf

²⁰ Více v dokumentu Czech Republic: Staff Concluding Statement of the 2018 Article IV Mission; dostupné z: <http://www.imf.org/en/News/Articles/2018/05/15/ms051618-czech-republic-staff-concluding-statement-of-the-2018-article-iv-mission>

povinností týkajících se obezřetného postupu při poskytování úvěrů neměly být pro instituce zatěžující.²¹

Rovněž s ohledem na to, jakým způsobem je v současnosti poskytování hypotečních úvěrů prostřednictvím Doporučení regulováno, lze předpokládat, že právně závazné stanovení úvěrových ukazatelů by mělo primárně kvalitativní a preventivní dopady. Nelze očekávat, že přechod na stanovování těchto ukazatelů právně závazným způsobem by měl významný kvantitativní dopad na většinu současných bankovních poskytovatelů těchto úvěrů nebo na spotřebitele. Je to dáno tím, že všechny tři navrhované úvěrové ukazatele jsou již nyní součástí platného Doporučení. Banky pravidla uvedená v Doporučení převážně dodržují, i když často ne zcela a se zpožděním.

Tabulka 6: Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Dopady	Varianta 0	Varianta 1
Předcházení systémovým krizím	0	+
Vynutitelnost nastavených pravidel	0	+
Dopad na tržní prostředí – rozsah tržních aktivit	0	-
Dopad na tržní prostředí – náklady na straně poskytovatele	0	-
Dopad na tržní prostředí – omezení tržních aktivit vedoucích k růstu systémových rizik	0	+
Dopad na spotřebitele – omezení možností financování	0	-
Rovnost podmínek pro poskytovatele	0	+

Pozn.: Zde i u dalších shrnutí dopadů „0“ znamená neutrální nebo žádný vztah, „+“ znamená pozitivní působení, „-“ negativní působení, jejich počet pak intenzitu daného působení.

Dílčí vyhodnocení

Jako vhodné řešení se navrhuje zvolit variantu 1. Jejím přijetím získá ČNB právně závazné preventivní nástroje k omezování systémových rizik v oblasti úvěrů spojených s nemovitostmi. V rámci nastavení těchto ukazatelů bude ČNB povinna zohledňovat dopady na spotřebitele i poskytovatele úvěrů a tyto dopady uveřejnit.

I když na straně zájemců o úvěr může dojít k jistému omezení při získávání úvěrů, toto omezení nebude zásadní. Z hlediska finanční stability se však jedná o omezení právě těch tržních aktivit, které by vedly k růstu systémových rizik. Zároveň tím také dojde k naplnění Doporučení ESRB/2013/1 při plnění úkolů v oblasti finanční stability i podpoře ČNB při plnění cílů v oblasti ochrany spotřebitele na finančním trhu.

²¹ V rámci konzultací neposkytlí zástupci poskytovatelů výši předpokládaných nákladů pro implementaci a následné dodržování.

Popis řešení jednotlivých parametrů

Vzhledem k výsledku vyhodnocení výše uvedených variant považujeme v souvislosti s úvahou o možnosti stanovit horní hranice úvěrových ukazatelů za vhodné vyhodnotit dále tyto parametry:

- 2.8.1. Působnost nástroje institucionální**
- 2.8.2. Působnost nástroje klientská I**
- 2.8.3. Působnost nástroje klientská II**
- 2.8.4. Působnost nástroje produktová I**
- 2.8.5. Působnost nástroje produktová II**
- 2.8.6. Výběr úvěrových ukazatelů**
- 2.8.7. Úlevy pro mladé žadatele**
- 2.8.8. Aktivace horních hranic jednotlivých úvěrových ukazatelů**
- 2.8.9. Režim překračování horních hranic úvěrových ukazatelů**
- 2.8.10. Frekvence revize horních hranic ukazatelů**
- 2.8.11. Účinnost změn v nastavení horních hranic úvěrových ukazatelů**
- 2.8.12. Regionální nastavení ukazatelů**

2.8.1. Působnost nástroje institucionální

1) Stručný popis

Prvním posuzovaným parametrem je stanovení institucionální působnosti, tj. stanovení výčtu subjektů, pro které budou nová makrobezpečnostní pravidla platit. Mezi tyto subjekty lze zahrnout banky, pobočky zahraničních bank, družstevní záložny, ale i nebankovní poskytovatele úvěrů.

2) Popis a porovnání dopadů jednotlivých variant

varianta 1 – banky, pobočky zahraničních bank a družstevní záložny (dále jen „úvěrové instituce“)

Úvěrové instituce jsou převážným poskytovatelem úvěrů spojených s nemovitostmi v ČR.²² Z tohoto hlediska je jejich regulace pro stabilitu finančního systému v současnosti klíčová. Na druhou stranu opatření zaměřená pouze na úvěrové instituce by mohla podněcovat regulatorní arbitráž, vést k rozšíření poskytování úvěrů spojených s nemovitostmi jinými než úvěrovými institucemi a deformovat tak tržní prostředí. Toto riziko se zvyšuje zejména v obdobích podobných těm z let 2016-2017, kdy poskytovatelé ve větší míře vyhledávají ziskové příležitosti v prostředí volné likvidity a nízkých úrokových sazeb, i za cenu akceptace zvýšeného rizika.

varianta 2 – bankovní i nebankovní poskytovatelé úvěrů

Rozšíření působnosti nejen na úvěrové instituce, ale i na nebankovní poskytovatele úvěrů, by nastavilo stejná pravidla pro všechny poskytovatele úvěrů, zamezilo by možné regulatorní arbitráži a obcházení pravidel a vedlo tak k efektivnějšímu působení nových makrobezpečnostních nástrojů. Zároveň by toto rozšíření znamenalo zvýšení administrativní náročnosti při kontrolách dodržování pravidel u jednotlivých nebankovních poskytovatelů.

Tabulka 7: Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Dopady	Varianta 1	Varianta 2
Rozsah působnosti	0	+
Regulatorní arbitráž	-	0
Náročnost kontroly dodržování pravidel	-	--

3) Vyhodnocení variant

Jako vhodné řešení se navrhuje zvolit variantu 2. Jedině plošná působnost na poskytovatele úvěrů spojených s nemovitostmi může vést k efektivnímu působení makrobezpečnostních opatření v této oblasti, která nepovedou k přesunu rizik mezi skupinami poskytovatelů úvěrů. Zároveň je tato varianta v souladu s rozšířením mandátu ČNB na dohled nad drobnými distributory na finančním trhu.

²² Ke konci roku 2018 představoval objem existujících úvěrů domácnostem na bydlení poskytnutých nebankovními zprostředkovateli financování aktiv pouze 0,8 mld. Kč, tj. asi 0,06 % objemu těchto úvěrů poskytnutých bankami.

2.8.2. Působnost nástroje klientská I

1) Stručný popis

Je rovněž důležité stanovit, jakých klientů se budou nová makroobezřetnostní pravidla týkat. Úvěry spojené s nemovitostmi mohou získat nejen spotřebitelé (tj. fyzické osoby), ale i fyzické osoby - podnikatelé.

2) Popis a porovnání dopadů jednotlivých variant

varianta 1 – pouze na úvěry spotřebitelům

Základní variantou je omezení na působnost vůči spotřebitelům jakožto těm potenciálním zájemcům o úvěr, jejichž příjem se neodvívá od financování podnikatelské činnosti prostřednictvím poskytnutí daného úvěru. Výhodou tohoto řešení je možnost vyhodnotit příjmy zájemců za účely výpočtu úvěrových ukazatelů z jejich příjmové historie, která je doložitelná. Takovéto vyhodnocování příjmů je mezi institucemi zavedenou praxí, u které lze relativně jednoduše stanovit základní zásady pro sjednocení některých postupů.

Typicky se bude jednat o zájemce o úvěr, kteří jím financují koupi nemovitosti k vlastnímu bydlení nebo k dalšímu pronájmu. Stanovení takovéto klientské působnosti tak zároveň váže na stanovení produktové působnosti na úvěry související s obytnou nemovitostí. Pokud bude takováto produktová působnost zvolena, měla by být spotřebiteli pokryta drtivá většina trhu těchto úvěrů.

Zájemci o úvěr na koupi nemovitosti k dalšímu pronájmu přitom mezi spotřebitele patří, když podle komentáře k novému občanskému zákoníku: „Správa vlastního majetku není podnikáním. Podnikáním není ani skutečnost, že byt je pořízován jako investice a následně pronajímán. Na rozsahu spravovaného majetku přitom nezáleží.“ Mohou však nastat případy, kdy se správa vlastního majetku v podnikání změní, čímž se zájemci o úvěr na financování obytné nemovitosti k dalšímu pronájmu dostanou mimo kategorii spotřebitelů: „V souvislosti s pronájmem může jít o případ, kdy se pronájem změní na řízenou úplatnou službu poskytovanou veřejně, oproti občasnému pronajímání bytu k bydlení. Svůj význam zde může mít i počet pronajímáných předmětů stejného druhu, typicky bytů.“ Působnost na úvěry spotřebitelům pak tyto případy nepokryje. Úvěry k financování nemovitostí k dalšímu pronájmu přitom mohou potenciálně nabývat významu pro systémová rizika.

varianta 2 – na úvěry spotřebitelům i fyzickým osobám – podnikatelům

Tato varianta zahrnuje do působnosti i fyzické osoby – podnikatele. Výhodou takto stanovené působnosti je rozšíření i na ty spotřebitele, kteří se mohou pokusit obejít horní hranice úvěrových ukazatelů prostřednictvím podnikatelské činnosti založené za účelem pronájmu nemovitostí.

Takovéto rozšíření klientské působnosti umožňuje také případné rozšíření produktové působnosti na úvěry související s obchodní nemovitostí. Pokud bude zvolena produktová působnost pouze na úvěry související s obytnou nemovitostí (a zároveň na úvěry zajištěné tímto typem nemovitosti), pokryje takto definovaná klientská působnost oproti variantě 1 také případy zájemců o úvěr, kteří si půjčují za účelem své podnikatelské činnosti, ale jako zajištění těchto úvěrů využívají obytnou nemovitost.

Nevýhodou tohoto řešení je, že příjmy podnikatelů za účelem získání úvěrů souvisejících s jejich podnikatelskou činností by musely být odhadovány na základě charakteristik projektů představených v úvěrových žádostech. Nutnost odhadovat jejich příjmy na individuální bázi by pak prakticky

znemožňovalo efektivní kontrolu dodržování horních hranic úvěrových ukazatelů jiných než ukazatele LTV.

Rozdílný přístup k posuzování jejich úvěrových ukazatelů na rozdíl od posuzování u spotřebitelů by dále mohl vést k neoptimálním výsledkům při stanovování horních hranic úvěrových ukazatelů společných pro obě skupiny zájemců.

Tabulka 8: Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Dopady	Varianta 1	Varianta 2
Rozsah působnosti	-	+
Regulatorní arbitráž	-	+
Náročnost posuzování příjmů	+	-
Konzistence hodnotících parametrů pro aktivaci nástroje	+	-
Náročnost kontroly dodržování	+	-
Riziko neoptimálního dopadu na úvěrování podnikatelů	0	-

3) Vyhodnocení variant

S ohledem na výhody a nevýhody jednotlivých variant, resp. náročnost posuzování příjmů podnikatelů ve variantě 2 a na relativně nízký objem úvěrů poskytnutým fyzickým osobám - podnikatelům²³, **se navrhuje zvolit variantu 1.** Ta postihuje rozhodující část zájemců o úvěry spojené s obytnými nemovitostmi, aniž by vedla k potenciálně nežádoucím účinkům na úvěrování podnikatelů. K těm by mohlo dojít nastavením horních hranic úvěrových ukazatelů způsobem společným pro obě skupiny zájemců, který by nemusel být optimální vzhledem k přístupu k vyhodnocování příjmů podnikatelů.

²³ Ke konci roku 2018 představoval podíl úvěrů poskytnutých domácnostem – živnostem necelá 3 % z celkového objemu úvěrů poskytnutých domácnostem – živnostem a fyzickým osobám dohromady.

2.8.3. Působnost nástroje klientská II

1) Stručný popis

Horní hranice úvěrových ukazatelů jsou aplikovány na nově poskytované úvěry. V této souvislosti je třeba stanovit, zda se za nově poskytované úvěry budou považovat i refinancované úvěry bez navýšení jistiny, tj. případy, kdy klient refinancuje svůj stávající úvěr u jiné instituce.

2) Popis a porovnání dopadů jednotlivých variant

varianta 1 – nově poskytované úvěry včetně refinancovaných úvěrů

Refinancované úvěry jsou obvykle již z určité části splacené, a proto existuje menší pravděpodobnost, že úvěrové ukazatele těchto úvěrů při refinancování překročí stanovené horní hranice. Pokud se tak stane, znamená to, že tyto úvěry byly původně poskytnuty s velmi rizikovými charakteristikami. Z hlediska obezřetného řízení rizik by tak bylo žádoucí, aby tyto úvěry zůstaly i nadále v portfoliích původních poskytovatelů. To by však zároveň znemožnilo odchod klientů k jiným institucím a vytvořilo nerovné podmínky mezi poskytovateli daných úvěrů a klienty. V důsledku by to mohlo vést ke stanovování vyšších úrokových sazeb poskytovateli při refinancování úvěrů, zvyšování finanční zátěže klientů a růstu pravděpodobnosti nesplácení těchto úvěrů.

varianta 2 – nově poskytované úvěry vyjma refinancovaných úvěrů

Vzhledem k tomu, že refinancované úvěry již jednou byly poskytnuty, nedochází při pouhém přechodu klientů k jiným poskytovatelům ke zvyšování rizik ve finančním systému a ekonomice. Poskytovatelé, kteří úvěry refinancují, si flexibilně vytváří opravné položky ke krytí potenciálních ztrát z těchto úvěrů, podobně jako si je předtím vytvořili původní poskytovatelé. Možnost přechodu klientů k jiným poskytovatelům navíc vytváří tlak na snižování úrokových sazeb u těchto úvěrů. Tím se zabraňuje zvyšování finanční zátěže klientů se stávajícími úvěry a nedochází ke zvyšování pravděpodobnosti nesplácení těchto úvěrů.

Tabulka 9: Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Dopady	Varianta 1	Varianta 2
Obezřetné řízení rizik institucemi	+	0
Vztah mezi klienty a poskytovateli úvěrů	--	0
Systémové riziko spojené s refinancovanými úvěry	-	0

3) Vyhodnocení variant

S ohledem na výhody a nevýhody jednotlivých variant, resp. s ohledem na cíl regulace, kterým je zamezení vzniku systémového rizika, se **navrhuje zvolit variantu 2**. Tato varianta nepovede ke zvyšování rizik ve finančním systému a zároveň nepovede k nerovnému postavení mezi klienty a poskytovateli existujících úvěrů, které by při refinancování překračovaly hranici stanovených úvěrových ukazatelů.

2.8.4. Působnost nástroje produktová I

1) Stručný popis

Dalším parametrem je stanovení produktové působnosti z pohledu typu nemovitosti (obytné vs. obchodní). Vývoj na trzích obytných a obchodních nemovitostí je do určité míry určován společnými determinantami, jako např. pozicí v hospodářském cyklu, výší úrokových sazeb nebo výnosy z investic do alternativních aktiv. Do značné míry je však jejich vývoj oddělený.

2) Popis a porovnání dopadů jednotlivých variant

varianta 1 – úvěry spojené pouze s obytnými nemovitostmi

Tato varianta se omezuje na působnost vůči úvěrům souvisejícím s obytnými nemovitostmi. Trhy obytných nemovitostí jsou výrazně národně specifické, což je dáno mnoha strukturálními a institucionálními faktory v kombinaci s omezenou možností či ochotou přeshraniční mobility obyvatel. Lze tak tvrdit, že v souvislosti s obytnými nemovitostmi existuje výrazně menší (a celkově velmi omezený) podíl financování ze zahraničí.

Vzhledem k vysokým transakčním nákladům na straně zájemce i poskytovatele a také informační asymetrii na straně poskytovatele je omezená i možnost, že by se financování úvěrů spojených s obytnými nemovitostmi do zahraničí přesouvalo v budoucnu. Výhodou této varianty by tak byla vysoká efektivita nových makrobezřetnostních nástrojů z důvodu omezených možností regulatorní arbitráže.

Její nevýhodou je pokrytí pouze jednoho typu nemovitostních aktiv. Úvěry spojené s obytnými nemovitostmi jsou nicméně ty, které zpravidla vykazují menší podíl vlastních zdrojů.

varianta 2 – úvěry spojené s obytnými i obchodními nemovitostmi

Tato varianta rozšiřuje stanovení působnosti o obchodní nemovitosti. Oproti obytným nemovitostem jsou trhy obchodních nemovitostí více globální, což souvisí mj. i s rozsáhlou přeshraniční aktivitou firem a investorů v EU. V souvislosti s tím je běžné dluhové financování koupě nebo výstavby komerční nemovitosti, která pak často slouží jako zajištění úvěru, jak v zemi investora, tak v zemi, ve které se nachází nemovitost.

Uplatnění nástrojů k omezování systémových rizik spojených s trhy obchodních nemovitostí by tak mohla vést k regulatorní arbitráži a financování takové výstavby nebo investic v zahraničí. Tím by nedošlo k omezení tlaku poptávky na nadhodnocování cen komerčních nemovitostí, čímž by se dále zvyšovala také rizikovost úvěrů zajištěných obchodní nemovitostí poskytnutých bankami v ČR. Tento proces svědčí o omezené efektivitě nástrojů cílených na trhy obchodních nemovitostí v situaci, kdy je obtížné dosáhnout reciprocity zákonné normy v zahraničí.

Dalším důvodem omezené efektivitě některých z nových makrobezřetnostních nástrojů by rovněž mohlo být obcházení horních hranic úvěrových ukazatelů společnostmi působícími v oblasti výstavby nebo investic do nemovitostí prostřednictvím dluhového financování ve skupině.

Stanovování horních hranic úvěrových ukazatelů u úvěrů zajištěných obchodní nemovitostí je rovněž výjimečné v mezinárodním kontextu (bez ohledu na stupeň právní závaznosti těchto horních hranic).

Převážná část úvěrů zajištěných obchodní nemovitostí pak slouží k financování jejich výstavby nebo investic, kdy se příjem zájemců významně odvíjí od výnosů příslušné nemovitosti a musí být

odhadován individuálně na základě charakteristik projektů uvedených v žádostech o úvěr. Rozšíření produktové působnosti na obchodní nemovitosti tak souvisí s působností klientskou, která by musela být rozšířena i na fyzické osoby-podnikatele a právnické osoby.

Výhodou této varianty je pokrytí obchodních nemovitostí, jejichž ceny mohou být relativně více volatilní z důvodu úzké provázanosti s hospodářskou aktivitou v domácí ekonomice i v zahraničí.

Tabulka 10: Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Dopady	Varianta 1	Varianta 2
Rozsah působnosti	-	+
Regulatorní arbitráž	+	-
Nutnost nastavení pravidel i pro fyzické osoby - podnikatele	+	-
Mezinárodní praxe	+	-

3) Vyhodnocení variant

Navrhuje se zvolit variantu 1. Ta může představovat efektivní nástroj k omezování systémových rizik, byť spojených pouze s jedním typem nemovitostních aktiv. V případě identifikace systémových rizik u úvěrů spojených s obchodními nemovitostmi se navrhuje postupovat s využitím makroobezřetnostních nástrojů vykazujících potenciálně vyšší míru efektivity, s případným pozdějším doplněním zákonných norem v návaznosti na aktivity, které probíhají v ESRB v oblasti řešení rizik spojených s trhy obchodních nemovitostí na úrovni EU.

2.8.5. Působnost nástroje produktová II

1) Stručný popis

Dalším parametrem je stanovení produktové působnosti z hlediska typů úvěrů, u nichž by byly horní hranice úvěrových ukazatelů uplatňovány. Může se jednat o úvěry na pořízení nemovitosti nebo úvěry nemovitostí zajištěné.

2) Popis a porovnání dopadů jednotlivých variant

varianta 1 – úvěry na pořízení nemovitosti

Jedním z cílů návrhu úpravy zákona je poskytnout ČNB nástroje k omezování systémových rizik spojených se vznikem spirály mezi cenami nemovitostí a úvěry spojenými s nemovitostmi. Zvyšování cen nemovitostí může vést k očekáváním domácností ohledně jejich dalšího růstu. To může mít za následek nárůst poptávky po nemovitostech, nadhodnocování cen nemovitostí a zpravidla také růst objemu úvěrů na pořízení nemovitostí. Zvyšování cen nemovitostí jako snadno využitelné zástavy pak může zároveň vést i k růstu objemu úvěrů zajištěných nemovitostí k financování jiných účelů. Působnost stanovená na úvěry na pořízení nemovitosti tak postihuje zdroj rizik spojených s trhy nemovitostí, kterým je vliv zvýšené poptávky po nemovitostech na růst jejich cen.

Vzhledem k tomu, že úvěry na pořízení nemovitosti nemusí být touto nemovitostí zajištěné, je tímto řešením znemožněno definování a využívání ukazatele LTV (tj. poměru výše úvěru a hodnoty zajištění nemovitostí). Ten je zřejmě nejintuitivnějším a v mezinárodním kontextu daleko nejpoužívanějším nástrojem makroobezřetnostní politiky cíleným na rizika spojená s trhy nemovitostí (Tabulka 11).

varianta 2 – úvěry zajištěné nemovitostí

Pro vznik systémových rizik je nicméně klíčová skutečnost, že po nárůstu zadluženosti a cen nemovitostí z důvodu vzniku spirály mezi cenami nemovitostí a úvěry spojenými s nemovitostmi může dojít k obratu následovanému problémy se splácením a poklesem cen nemovitostí a ke vzniku nadměrných úvěrových ztrát (tj. materializaci rizik). Z toho důvodu může být vhodné stanovit působnost na úvěry zajištěné nemovitostí, což umožní cílit na omezení úvěrových ztrát prostřednictvím požadavku na dostatečné zajištění, a to stanovením horní hranice ukazatele LTV.

Vzhledem k tomu, že úvěry zajištěné nemovitostí pokrývají většinu úvěrů na pořízení nemovitosti (to je dáno jak právní úpravou hypotečních úvěrů, tak přirozeně výší těchto úvěrů, ke kterým může být problematické dodat jiné zajištění adekvátní hodnoty), postihuje tato varianta z velké části také efekt zvýšené poptávky po nemovitostech na růst jejich cen zmíněný u varianty 1.

Tabulka 11: Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Dopady	Varianta 1	Varianta 2
Pokrytí zdrojů rizik	++	+
Rozsah působnosti	-	+
Cílení na omezování rozsahu úvěrových ztrát	-	+
Škála využitelných nástrojů	-	+
Mezinárodní praxe	-	+

3) Vyhodnocení variant

Navrhuje se zvolit variantu 2, která rovněž jako varianta 1 působí preventivně proti vzniku rizik spojených se spirálou mezi cenami nemovitostí a úvěry spojenými s nemovitostmi. Přesněji však cílí na podstatu systémových rizik spojených s nemovitostmi, kterou představují potenciální ztráty z úvěrů zajištěných nemovitostí způsobené poklesem cen těchto aktiv. Lze tak činit stanovením požadavku na dostatečné zajištění úvěru podkladovou nemovitostí (tj. stanovením horní hranice ukazatele LTV), který takto definovaná produktová působnost umožňuje využít a který je nejvyužívanějším z makroobezřetnostních nástrojů cílených na trhy nemovitostí v mezinárodní praxi.

2.8.6. Výběr úvěrových ukazatelů

1) Stručný popis

Zvolené úvěrové ukazatele musí mít schopnost omezovat v souhrnu všechna potenciální systémová rizika v oblasti úvěrování na trhu obytných nemovitostí. V této souvislosti je zásadní popis rizik, která mohou jednotlivé úvěrové ukazatele omezovat, a způsob, jakým úvěrové ukazatele na omezení rizik působí. Vlastní využití jednoho nebo více úvěrových ukazatelů je potom podmíněno charakterem a intenzitou rizik a jejich případným souběhem.

2) Popis a porovnání dopadů jednotlivých ukazatelů

V návaznosti na identifikovaná rizika²⁴ je navrhováno využívat jednotlivě či v souběhu horní hranice níže uvedených úvěrových ukazatelů, které působí preventivně proti vzniku spirály mezi cenami obytných nemovitostí a úvěry na jejich financování; ta může vést:

- 1) k vysokým úvěrovým ztrátám a ohrožení finanční stability poskytovatelů a
 - 2) nadměrnému zadlužení sektoru domácností promítajícímu se negativně do spotřeby domácností a do hospodářského růstu v ČR.
- LTV (loan-to-value; ukazatel vyjadřující poměr celkové výše dluhů spotřebitele ze spotřebitelských úvěrů zajištěných stejnou obytnou nemovitostí k hodnotě zajištění).
 - LTI (loan-to-income; ukazatel vyjadřující poměr celkové výše dluhů spotřebitele ze spotřebitelských úvěrů zajištěných stejnou obytnou nemovitostí k jeho příjmům).
 - DTI (debt-to-income; ukazatel vyjadřující poměr celkové výše dluhů spotřebitele k jeho příjmům).
 - LSTI (loan service-to-income; ukazatel vyjadřující poměr výdajů spotřebitele vyplývajících ze spotřebitelských úvěrů zajištěných stejnou obytnou nemovitostí k jeho příjmům).
 - DSTI (debt service-to-income; ukazatel vyjadřující poměr výdajů spotřebitele vyplývajících z celkové výše jeho dluhů k jeho příjmům).

Ukazatele LTI a DTI se liší tím, že ukazatel LTI uvažuje pouze výši dluhů spotřebitele ze spotřebitelských úvěrů zajištěných konkrétní nemovitostí, zatímco ukazatel DTI zohledňuje i další zajištěné a nezajištěné úvěry. Ukazatel LTI je tedy zúžením ukazatele DTI. Podobně ukazatel LSTI uvažuje pouze výdaje spotřebitele spojené se spotřebitelskými úvěry zajištěnými konkrétní nemovitostí, zatímco ukazatel DSTI zohledňuje i výdaje spojené s dalšími zajištěnými i nezajištěnými úvěry.

Stanovení horní hranice ukazatele LTV omezuje systémová rizika vznikající v důsledku poskytování příliš vysokých úvěrů v relaci s dlouhodobě udržitelnou cenou obytných nemovitostí. Podporuje finanční stabilitu prostřednictvím omezení úvěrových ztrát poskytovatelů v případě nesplacení úvěru spotřebiteli a realizacemi zástav nemovitostí na trhu. Potenciální úvěrové ztráty poskytovatelů omezuje tím, že stanovuje požadovanou míru předzajištění úvěrů pro případ realizace zástav v období poklesu cen nemovitostí.

Stanovení horní hranice ukazatele LTI a DTI omezuje systémová rizika vznikající v důsledku akumulace příliš vysokých dluhů spotřebiteli ve srovnání s vývojem příjmů. Cílí na omezení

²⁴ A také v souladu s doporučením ESRB o průběžných cílech a nástrojích makroobezřetnostní politiky.

potenciálních úvěrových ztrát poskytovatelů tím, že omezuje nárůst pravděpodobnosti nesplacení úvěrů v důsledku nadměrné zadluženosti vysokého počtu domácností.

Stanovení horní hranice ukazatele DTI má význam zejména v situaci, kdy u spotřebitelů převládají optimistická očekávání ohledně budoucího růstu příjmů a vývoji cen nemovitostí. Spotřebitelé mohou v takové situaci přijímat stále vyšší a vyšší úvěry k financování stále dražších a dražších nemovitostí. Tím rostou jejich dluhy v poměru s příjmy, což ohrožuje jejich schopnost úvěry splácet při déletrvajících šocích do příjmů, např. v situaci déletrvající recese nebo dlouhodobě oslabeného hospodářského růstu. V takovém případě nemusí být řada domácností schopna své dluhy splácet ani přes snížení své spotřeby na minimum a prodloužení doby splácení.

Stanovení horní hranice ukazatele LSTI a DSTI omezuje systémová rizika vznikající v souvislosti s existencí nadměrně uvolněných úvěrových podmínek, které určují dluhovou službu spotřebitelů (zejména výše úrokových sazeb, délky splatnosti úvěrů). Uvolněné podmínky mohou motivovat spotřebitele k přijímání vysokých dluhů tím, že u nich vytváří částečně falešnou představu o tom, že se to splácením vždy „nějak udělá“. Cílí na omezení potenciálních úvěrových ztrát poskytovatelů tím, že omezuje nárůst pravděpodobnosti nesplacení úvěrů v důsledku nepříznivých šoků nejen do příjmů spotřebitelů, ale především úrokových sazeb z úvěrů. Stanovení horní hranice ukazatele LTI, resp. DTI je přitom kvantitativní obdobou stanovení limitu LSTI, resp. DSTI kombinovaného s omezením maximální doby splatnosti úvěru. Proto není v případě, že bude možné stanovit horní hranice DTI a DSTI, nezbytné do regulace zavádět možnost stanovovat horní hranice splatnosti úvěrů.

Stanovení horní hranice ukazatele LSTI a DSTI má význam např. v období nízkých úrokových sazeb, kdy existuje riziko jejich budoucího nárůstu. Spotřebitelé, jejichž dluhová služba je nastavena v blízkosti jejich maximální schopnosti splácet, mohou mít při takovém nárůstu úrokových sazeb problémy se splácením. V takovém případě mohou jejich úvěry selhat, čemuž se mohou vyhnout případným snížením svojí spotřeby na minimum. V obou případech dojde ke snížení spotřeby v určité míře, což podvážá hospodářský růst.

Ukazatele LTV, LTI, DTI, LSTI a DSTI působí při omezování systémových rizik různými kanály (zajištění úvěrů a úvěrové ztráty, příjem jako zdroj jejich splácení a pravděpodobnost selhání). Ukazatele LTI/DTI a LSTI/DSTI působí jedním společným kanálem (příjem jako zdroj splácení), jejich využití se však může lišit v závislosti na makroekonomických podmínkách a zdroji systémových rizik (výše dluhů vs. podmínky těchto pro splácení úvěrů). Proto může být v určitých obdobích nezbytné využít jiný z těchto dvou ukazatelů nebo oba z nich. Ukazatel DSTI např. umožňuje na rozdíl od ukazatele DTI postihnout rizika možného nárůstu úrokových sazeb. Ukazatel DTI však umožňuje reagovat na situaci, kdy lze prodlužováním doby splatnosti dodržet úroveň dluhové služby (ukazatel DSTI) i v situaci vzniku systémových rizik dlouhodobé udržitelnosti příjmů v ekonomice.

Kromě výše zmíněných primárních efektů může všech pět úvěrových ukazatelů přispívat také ke zmírňování nadhodnocování cen nemovitostí. Kromě předcházení úvěrovým ztrátám poskytovatelů má tento efekt pozitivní dopad i na spotřebitele, kteří nejsou tlačeni to toho, aby si pořizovali vlastní bydlení za nadhodnocené ceny a příliš se kvůli tomu zadlužovali. S ohledem na to je tak konečný dopad horních hranic úvěrových ukazatelů na dostupnost vlastního bydlení ambivalentní. Předchází tomu, aby se spotřebitelé vydávali ze svých prostředků na koupi vlastního bydlení, které v případě existujících nemovitostí nevytváří přidanou hodnotu, předchází navíc potenciálním negativním dopadům do spotřeby a hospodářské aktivity i v situacích, kdy nakonec nedojde k problémům se splácením spotřebitelů, příp. k poklesu cen nemovitostí.

Ukazatel LTV

Omezovaná rizika

- Spirála mezi růstem cen nemovitostí a růstem objemu úvěrů

Kanál působení

Omezení výše úvěru vzhledem k hodnotě zajištění nemovitostí pomocí ukazatele LTV má za cíl omezení úvěrových ztrát poskytovatele v případě nesplacení úvěrů spotřebiteli a realizací zástav nemovitostí na trhu.

Způsob působení

Ukazatel LTV omezuje úvěrové ztráty jak v případě exogenního poklesu cen nemovitostí spojeného s idiosynkratickým šokem nebo s celkovým ekonomickým vývojem, tak v případě endogenního poklesu cen nemovitostí z důvodu hromadných prodejů nemovitostí jako zástav. Nižší horní hranice tohoto ukazatele totiž oddaluje okamžik, kdy se tržní hodnota nemovitosti jako zástavy stane nižší než hodnota nesplacené jistiny úvěru. Snižuje stres spotřebitelů, kteří mají problémy se splácením, a oddaluje tak okamžik, kdy se rozhodnou realizovat zástavu.

S vývojem cen nemovitostí může být nicméně zapotřebí přehodnocování nastavení horních hranic tohoto ukazatele. V období zvyšování cen nemovitostí totiž rostou jak výše úvěrů poskytovaných za účelem pořízení nemovitostí, tak hodnoty zastavených nemovitostí, které jsou oceňovány na tržní cenu. Nezměněná horní hranice tohoto ukazatele tak sice vyžaduje vyšší hodnotu vlastních zdrojů, zároveň však dovoluje také větší objem dluhového financování, čímž dochází ke změkčování původního nastavení nástroje.

Dostupnost dat, náročnost kalibrace

Výhodou tohoto ukazatele je relativní jednoduchost výpočtu a dostupnost dat, které se skládají z odhadu hodnoty nemovitosti a výše čerpaného úvěru k dané nemovitosti. Díky použití shodných oceňovacích postupů by rozdíly v hodnotách stanovených napříč oceňovateli i institucemi měly být nevýznamné. Ukazatel LTV podle Doporučení ČNB k řízení rizik spojených s poskytováním retailových úvěrů zajištěných rezidenční nemovitostí sledují již od roku 2015.

Riziko obcházení

Nevýhodou tohoto ukazatele je jeho obcházení prostřednictvím poskytováním nezajištěných úvěrů k dofinancování zájemců o úvěr nebo záměrným navyšováním zástavních hodnot poskytovateli úvěrů. Určité riziko obcházení může být spojeno s postupy a procesy používanými poskytovateli při stanovování hodnoty zajištění používané pro výpočet ukazatele. Riziko obcházení ukazatele LTV může výrazně omezit výkon dohledu vůči poskytovatelům vycházející z dat, která jsou o úvěrech a dlužnících reportována. Na tuto skutečnost upozornila i Zpráva mise Mezinárodního měnového fondu z roku 2018²⁵.

Mezinárodní praxe

V mezinárodní praxi je používání tohoto ukazatele prozatím nejrozšířenější (stav v lednu 2019).

²⁵ Více v dokumentu Czech Republic: Staff Concluding Statement of the 2018 Article IV Mission; dostupné z: <http://www.imf.org/en/News/Articles/2018/05/15/ms051618-czech-republic-staff-concluding-statement-of-the-2018-article-iv-mission>

- V současné době existuje dle ESRB možnost nastavit závaznou právní formou horní hranice ukazatele v následujících státech v Evropě: Belgie, Estonsko, Finsko, Irsko, Island, Kypr, Litva, Lotyšsko, Lichtenštejnsko, Maďarsko, Německo, Nizozemí, Norsko, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Slovensko, Švédsko.
- Dále pak existuje dle ESRB několik států, které využívají ukazatel formou doporučení (počet těchto států se průběžně snižuje a státy získávají zákonné pravomoci): Doporučení: Česká republika, Polsko, Dánsko, Slovinsko.

Tabulka 12: Vyhodnocení výhod a nevýhod ukazatele

Výhody ukazatele LTV	Nevýhody ukazatele LTV
Přímý vztah s cenami na realitním trhu	Riziko obcházení
Přímý vztah k omezování úvěrových ztrát	Nutnost přehodnocování nastavení
Snadná komunikovatelnost	
Četná mezinárodní praxe	
Jednoduchost výpočtu	

Ukazatel LTV je vhodný jako preventivní nástroj k omezování systémového rizika spojeného s hodnotou zajištění úvěrů a potenciálních ztrát poskytovatelů v případě selhání spotřebitelů.

Ukazatel LTI

Omezovaná rizika

- Nadměrné zadlužování domácností
- Spirála mezi růstem cen nemovitostí a růstem objemu úvěrů

Kanál působení

Omezení výše individuálního úvěru ve vztahu k hodnotě příjmů zájemce o úvěr pomocí ukazatele LTI má za cíl omezení pravděpodobnosti nesplacení úvěrů. Tím, že do určité míry omezuje úvěrovou nabídku, může také působit preventivně proti nadhodnocování cen nemovitostí v rámci spirály mezi cenami nemovitostí a úvěry na jejich pořízení.

Způsob působení

Ukazatel LTI zabraňuje předlužení domácností nadměrným prodlužováním splatností úvěrů, které může vést k neschopnosti spotřebitele splatit úvěr v případě idiosynkratických, systémových nebo cyklických poruch ve výši a udržitelnosti jeho příjmů.

Vzhledem k tomu, že vývoj výše příjmů v ekonomice bývá stabilnější než vývoj cen nemovitostí, je potřeba úprav ukazatele LTI v čase nižší. V období nadměrného růstu cen nemovitostí, kdy tyto ceny rostou rychleji než příjmy, se původní nastavení horní hranice tohoto ukazatele stává více omezujícím a ukazatel má tak charakter automatického stabilizátoru, který vede ke zmírňování finančního cyklu.²⁶

Dostupnost dat, náročnost kalibrace

Nevýhodou tohoto ukazatele je jeho zpěthledící charakter, a sice omezená vypovídací schopnost ohledně udržitelnosti příjmů zájemce, které jsou posuzovány na základě minulých období. Z tohoto

²⁶ Více v dokumentu Czech Republic: Staff Concluding Statement of the 2018 Article IV Mission; dostupné z: <http://www.imf.org/en/News/Articles/2018/05/15/ms051618-czech-republic-staff-concluding-statement-of-the-2018-article-iv-mission>

hlediska je vhodné posuzovat příjmovou situaci za delší období, neboť to umožňuje získat vyšší míru spolehlivosti při posuzování udržitelnosti příjmů.

Riziko obcházení

Existuje zde riziko zkreslení evidence o udržitelnosti příjmů volbou období, za které jsou vyhodnocovány minulé příjmy.

Mezinárodní praxe

Z hlediska mezinárodní praxe se tento ukazatel považuje za vhodný doplněk k ukazateli LTV, kdy v této kombinaci umožňuje pokrytí všech hlavních zdrojů systémových rizik v této oblasti na úrovni jednotlivě poskytovaných úvěrů.

- V současné době existuje dle ESRB možnost nastavit závaznou právní formou horní hranice ukazatele LTI/DTI v následujících státech v Evropě: Belgie, Irsko, Norsko, Rakousko, Slovensko a Spojené království.
- Dále pak existují dle ESRB dva státy, které využívají ukazatele LTI/DTI formou doporučení: Česká republika, Dánsko.

Tabulka 13: Vyhodnocení výhod a nevýhod ukazatele

Výhody ukazatele LTI	Nevýhody ukazatele LTI
Přímý vztah k omezování pravděpodobnosti selhání úvěrů	Zpět hledící charakter
Automatické zmírňování procykličnosti	Omezená mezinárodní praxe
Komplement k LTV	Nezohledňuje celé zadlužení
Jednoduchost výpočtu	
Posuzování délky splatnosti úvěrů	

Ukazatel LTI je vhodný jako preventivní nástroj k omezování systémového rizika spojeného se schopností spotřebitelů splatit jednotlivé úvěry v případě budoucích nepříznivých příjmových nebo úrokových šoků.

Ukazatel LSTI

Omezovaná rizika

- Nadměrné zadlužování domácností
- Spirála mezi růstem cen nemovitostí a růstem objemu úvěrů

Kanál působení

Omezení výše dluhové služby vzhledem k hodnotě příjmů zájemce o úvěr pomocí ukazatele LSTI má za cíl omezení pravděpodobnosti nesplácení úvěrů. Tím, že do určité míry omezuje úvěrovou nabídku, může také působit preventivně proti nadhodnocování cen nemovitostí v rámci spirály mezi cenami nemovitostí a úvěry na jejich pořízení.

Způsob působení

Ukazatel LSTI zabraňuje předlužení domácností s ohledem na jejich dluhovou službu charakterizovanou podmínkami sjednanými pro jednotlivé úvěry (např. úrokovou sazbou, délkou fixace nebo splatnosti úvěru), které může vést k neschopnosti spotřebitelů průběžně splácet úvěr

v případě idiosynkratických, systémových nebo cyklických poruch ve výši a udržitelnosti jejich příjmů nebo nárůstu úrokových sazeb. Riziko nesplácení úvěrů se přitom týká především zájemců s relativně nižší příjmovou úrovní, kteří jsou selháním v případě nepříznivých šoků nejvíce ohroženi.

Podobně jako u LTI je výhodou ukazatele DSTI vlastnost automatického stabilizátoru. Kromě toho také umožňuje vzít v úvahu individuální situaci zájemce o úvěr, kdy k nejvýznamnějším faktorům patří doba budoucí ekonomické aktivity zájemce.

Dostupnost dat, náročnost kalibrace

Prodlužování délek splatností přináší zvýšená rizika spojená např. s udržitelností příjmů v pozdějším věku nebo situaci na místním trhu nemovitostí. V období nízkých úrokových sazeb, které posuzovanou dluhovou službu do značné míry určují, navíc existuje riziko jejich náhlého nárůstu. Nastavení horních hranic tohoto ukazatele tak musí být činěno s ohledem na možný nepříznivý vývoj těchto proměnných.

Riziko obcházení

Možnost uvážení individuálních podmínek úvěru se současně stává inherentním rizikem, kdy zde existuje možnost obcházení horních hranic tohoto ukazatele nadměrným prodlužováním délek splatností.

Mezinárodní praxe

Z hlediska mezinárodní praxe se tento ukazatel považuje za komplement k ukazateli LTI.

- V současné době existuje dle ESRB možnost nastavit závaznou právní formou horní hranice ukazatele LSTI/DSTI v následujících státech v Evropě: Belgie, Estonsko, Kypr, Litva, Maďarsko, Polsko, Rumunsko, Slovensko, Rakousko, Portugalsko. Německý výbor pro finanční stabilitu doporučil v červnu 2016 pro oblast úvěrů na financování bytových nemovitostí právně zakotvit kromě ukazatelů LTV a DTI i pro ukazatel DSTI.
- Dále pak existují dle ESRB dva státy, které využívají ukazatele LSTI/DSTI formou doporučení: Česká republika, Slovinsko.

Tabulka 14: Vyhodnocení výhod a nevýhod ukazatele

Výhody ukazatele LSTI	Nevýhody ukazatele LSTI
Přímý vztah k omezování pravděpodobnosti selhání úvěrů	Možnost obcházení
Posouzení individuální situace zájemce	Nutnost zohlednit riziko nepříznivého vývoje
Komplement k LTI	Menší mezinárodní praxe
Automatické zmírňování procykličnosti	

Ukazatel individuální DSTI je vhodný jako preventivní nástroj k omezení systémového rizika spojeného se schopností spotřebitelů průběžně splácet jednotlivé úvěry. Tím, že umožňuje zohlednit vedle příjmové situace zájemce též aktuálně sjednávané úvěrové podmínky, hodnotí komplexněji finanční situaci spotřebitelů.

Ukazatele DTI a DSTI

Omezovaná rizika

- Spirála mezi růstem cen nemovitostí a růstem objemu úvěrů
- Nadměrné zadlužování domácností

Kanál působení

Omezení výše dluhu a dluhové služby ve vztahu k hodnotě příjmů spotřebitele pomocí ukazatelů DTI a DSTI má za cíl omezení pravděpodobnosti nesplacení, resp. průběžného nesplácení celkového objemu úvěrů spotřebitele. Tím, že do určité míry omezují úvěrovou nabídku, mohou také působit preventivně proti nadhodnocování cen nemovitostí v rámci spirály mezi cenami nemovitostí a úvěry na jejich pořízení. Následující box přináší ilustrativní příklad.

Box 3: Ilustrativní příklad

Spotřebitel má roční čistý příjem 300 000 Kč. K nákupu nemovitosti potřebuje úvěr ve výši 2 500 000 Kč a volí splatnost 30 let. Vzhledem k tomu, že aktuálně převládá prostředí nízkých úrokových sazeb, je mu nabízena počáteční úroková sazba 2,5 %. Pokud by ČNB stanovila horní hranici ukazatele DSTI individuální na 40 % (horní hranice v mezinárodní praxi bývá obvykle mezi 40 a 50 %), nepředstavovalo by to v daném případě omezení. Ukazatel DSTI by v případě daného spotřebitele (za předpokladu, že nemá další dluhy) činil 39,5 % a těsně by respektoval horní hranici ukazatele DSTI stanovenou s ohledem na možný nárůst úrokových sazeb. Je třeba si nicméně uvědomit, že splnění horní hranice DSTI bylo dosaženo tak, že spotřebitel bude dluhy splácet po celé zbývající období jeho ekonomické aktivity. V případě nárůstu úrokových sazeb by se jeho dluhová služba nejspíše zvýšila na úroveň odpovídající jeho maximální schopnosti splácet, což by ale byl pravděpodobně schopen ustát. V případě déletrvajícího systémového šoku do příjmů vedoucího k poklesu nebo výpadku příjmů by mu ale zbývající období jeho ekonomické aktivity již nestačilo k tomu, aby tento úvěr splatil. Restrukturalizace úvěru za účelem snížení dluhové služby vede za horizont jeho ekonomické aktivity a za této situace riziko nesplacení výrazně roste. Právě z tohoto důvodu by v dané situaci bylo žádoucí stanovit horní hranici rovněž pro ukazatel DTI. Ten by pro tohoto spotřebitele dosahoval výrazně vysoké hodnoty 8,3 (dosud uplatněná omezení tohoto ukazatele v některých zemích se pohybují do hodnoty 8).

Způsob působení

Ukazatele DTI a DSTI sledují i další zajištěné i nezajištěné úvěry zájemce o úvěr. Zohledňují tak celkové zadlužení, kterému spotřebitelé čelí při splácení. Současně lépe postihují případný nárůst systémových rizik. To se může na jednotlivé transakční úrovni jevit jako přiměřené, řetězení individuálně přiměřených transakcí v případě poruch v obezřetném chování zájemců a poskytovatelů však může vést k růstu systémového rizika spojeného se schopností splácet v důsledku nadměrného zadlužení.

Dostupnost dat, náročnost kalibrace

Stanovení ukazatelů DTI a DSTI je náročnější než v případě ukazatelů LTI a LSTI. Poskytovatelé musí zjistit, jaké další závazky u finančních institucí žadatel má. V některých případech totiž může být pro poskytovatele obtížné zjistit přesnou výši zadlužení zájemce o úvěr u všech ostatních institucí z důvodu absence zákonné povinnosti poskytovatelů přispívat do úvěrových registrů. Určité omezení souvisí i se zpožděním údajů v úvěrových registrech. Většinu závazků však poskytovatelé zjistit mohou. Podle Doporučení ČNB z června 2017 již instituce ukazatele DTI a DSTI sledují a nastavují si pro ně interní limity, na jejichž základě obezřetně posuzují žádosti o úvěr. V červnu 2018 pak ČNB

oznámila zavedení doporučení pro ukazatele DTI a DSTI s platností od 1. října 2018. Horní limit ukazatele DTI byl stanoven na úrovni 9násobku a ukazatele DSTI na 45 % čistých ročních příjmů žadatele. ČNB zohlednila existenci specifických případů tím, že poskytovatelům umožnila využít režim 5% výjimky. Banky začaly v průběhu loňského roku tyto ukazatele implementovat a ke konci roku 2018 indikovaly, že postupují v souladu s doporučeními. Implementace po nabytí platnosti této novely by tak měla být bezproblémová.

Riziko obcházení

Riziko obcházení ze strany zájemců o úvěry je u těchto ukazatelů malé, neboť informace o jejich závazcích mohou poskytovatelé zjistit z úvěrových registrů. Existuje zde spíše riziko nedostatečného zohledňování informací z těchto registrů poskytovateli. Riziko obcházení ukazatele LTV může výrazně omezit výkon dohledu vůči poskytovatelům vycházející z dat, která o úvěrech a dlužnících reportují. Na tuto skutečnost upozorňuje Zpráva mise Mezinárodního měnového fondu z roku 2018²⁷.

Mezinárodní praxe

Z hlediska mezinárodní praxe lze ukazatel DTI, resp. DSTI považovat za rozšířenou verzi ukazatele LTI, resp. LSTI.

- V současné době existuje dle ESRB možnost nastavit závaznou právní formou horní hranice ukazatele LTI/DTI v následujících státech v Evropě: Belgie, Irsko, Norsko, Rakousko, Slovensko a Spojené království.
- Dále pak existují dle ESRB dva státy, které využívají ukazatele LTI/DTI formou doporučení: Česká republika, Dánsko.
- V současné době existuje dle ESRB možnost nastavit závaznou právní formou horní hranice ukazatele LSTI/DSTI v následujících státech v Evropě: Belgie, Estonsko, Kypr, Litva, Maďarsko, Polsko, Rumunsko, Slovensko, Rakousko, Portugalsko. Německý výbor pro finanční stabilitu doporučil v červnu 2016 pro oblast úvěrů na financování bytových nemovitostí právně zakotvit kromě ukazatelů LTV a DTI i ukazatel DSTI.
- Dále pak existují dle ESRB dva státy, které využívají ukazatele LSTI/DSTI formou doporučení: Česká republika, Slovinsko.

Tabulka 15: Vyhodnocení výhod a nevýhod ukazatele

Výhody ukazatelů DTI a DSTI	Nevýhody ukazatelů DTI a DSTI
Zohlednění celkového zadlužení zájemce	Omezená dostupnost informací o celkovém zadlužení
Inkorporování ukazatelů LTI a individuálního DSTI	Regulatorní arbitráž
	Menší mezinárodní praxe

Ukazatele DTI a DSTI jsou vhodné jako preventivní nástroje k omezení systémového rizika spojeného se schopností spotřebitelů splácet veškeré jejich úvěry. Tyto ukazatele pokrývají rizika postupné kumulace individuálních dluhů a lze je z hlediska komplexního pokrytí rizika schopnosti zájemců splácet považovat za nejvhodnější. Jejich efektivní využití však předpokládá další koordinaci v oblasti získávání a sdílení informací o dlužnících.

²⁷ Více v dokumentu Czech Republic: Staff Concluding Statement of the 2018 Article IV Mission; dostupné z: <http://www.imf.org/en/News/Articles/2018/05/15/ms051618-czech-republic-staff-concluding-statement-of-the-2018-article-iv-mission>

3) Vyhodnocení ukazatelů

Účinné řízení všech typů rizik a jejich potenciálních vzájemných kombinací vyžaduje možnost využít kombinaci úvěrových ukazatelů, která cílí v základní rovině na oba potenciální kanály šíření rizik i jejich rozdílné zdroje. To v budoucnu umožní pružně reagovat na charakter rizik, jejich intenzitu a případný souběh a při relativní minimalizaci nákladů pro poskytovatele úvěrů. Z pěti výše popsaných úvěrových ukazatelů včetně jejich působení na specifická rizika týkající se finanční stability vyplývá neefektivnější kombinace tří úvěrových ukazatelů, **konkrétně LTV, DTI a DSTI**. Takový přístup navíc odpovídá mezinárodní praxi v ostatních státech EU, které je mezi lety 2016 – 2018 zavedly do své legislativy s vyšší právní silou.

V průběhu roku 2017 a 2018 se objevila řada tvrzení, podle nichž by stanovení úvěrových ukazatelů ze strany ČNB vedlo k omezení dostupnosti vlastnického bydlení, případně financování bydlení mladých rodin. Je třeba si však uvědomit, že dostupnost bydlení je dána zejména jeho cenou v relaci s příjmy. Benevolentní poskytování hypotečních úvěrů ke zlepšení dostupnosti vlastnického bydlení nevede. Naopak. Vede k růstu poptávky, která zvýší ceny nemovitostí natolik, že si je řada lidí nakonec nemůže koupit. ČNB se tak nejen snaží zajistit finanční stabilitu, ale nepřímo tím i chrání tyto „zranitelné“ rodiny.

V případě zpřísnění horních hranic úvěrových ukazatelů může v krátkodobém horizontu dojít k dočasnému omezení tempa růstu obchodní činnosti regulovaných subjektů a k omezení nabídky úvěrů pro spotřebitele. To však současně přispěje ke snížení potenciálních negativních dopadů rizik spojených s budoucím vývojem nemovitostního trhu a budoucí situací příjemců úvěrů na regulované subjekty. Kvantifikace dopadu případného zpřísnění horních hranic úvěrových ukazatelů je velmi obtížná. Příkladem je situace v období zavedení závazných limitů DTI a DSTI od října 2018. Objem skutečně nových úvěrů (bez refinancování a refixací) v první polovině roku 2018 zvolna rostl a následně zaznamenal výrazné zrychlení, které zjevně souviselo s mediální kampaní odrážející se ve snaze o poskytnutí či získání úvěru v měsících těsně předcházejících zavedení limitů ukazatelů DTI a DSTI. Koncem roku čerpání nových úvěrů na bydlení zvolnilo a v průběhu prvních měsíců roku 2019 došlo k meziročním poklesům objemů skutečně nových hypotečních úvěrů. Pozorovaný pokles v prvních měsících 2019 byl z části zapříčiněn vyčerpáním kapacity úvěrového trhu vlivem předzásobení. Svou roli však také sehrálo zpřísnění požadavků na úvěruschopnost žadatelů vlivem zavedení limitů ukazatelů DTI a DSTI, zvýšení klientských úrokových sazeb, zhoršování dostupnosti bydlení v důsledku rychlého růstu cen nemovitostí nebo nižší počty dokončovaných nových bytů, zejména v Praze. S ohledem na souběh všech těchto faktorů není možné rozklíčovovat míru vlivu každého z nich. Zároveň lze předpokládat, že v budoucnosti se již výrazné výkyvy spojené s nastavováním ukazatelů DTI a DSTI nebudou opakovat, neboť tento typ regulace již bude zavedený a implementovaný.

S ohledem na to, jakým způsobem je v současnosti poskytování hypotečních úvěrů prostřednictvím Doporučení regulováno, nelze předpokládat, že by právně závazné stanovení úvěrových ukazatelů mělo významné negativní kvantitativní dopady. Ty budou primárně kvalitativní a preventivní. Je to dáno tím, že všechny tři navrhované úvěrové ukazatele jsou již nyní součástí platného Doporučení. Poskytovatelé pravidla uvedená v Doporučení převážně dodržují, i když často ne zcela a s časovým zpožděním. Nelze proto očekávat, že přechod na stanovování těchto ukazatelů právně závazným způsobem by měl významný kvantitativní dopad na většinu současných bankovních poskytovatelů těchto úvěrů nebo na spotřebitele.

Z výše uvedeného textu vyplývá, že zavedení méně než 3 úvěrových ukazatelů neumožní ČNB plnění zákonem svěřených úkolů, tj. péči o finanční stabilitu. A to zejména s ohledem na skutečnost, že ukazatele mají svůj nezastupitelný význam. Ukazatel LTV je určen primárně k tlumení rizik spojených s růstem cen nemovitostí na straně bank, zatímco ukazatele DTI a DSTI směřují na rizika spojená s nadměrnou výší a délkou dluhů domácností. Pouze jeden ukazatel, LTV, není k tlumení systémových rizik spojených s úvěry na bydlení dostačující. V obdobích rychlého růstu cen bydlení se hodnota ukazatele LTV automaticky snižuje. Pokud se ovšem ceny bydlení stanou nadhodnocenými, nižší ukazatel LTV neznamena nižší riziko. Naopak často poskytuje falešnou iluzi bezpečí. Je zjevné, že nový úvěr s LTV 90 % byl v roce 2017 pro poskytovatele rizikovější než úvěr s LTV 90 % v roce 2015. V dobrých časech mohou poskytovatelé podléhat nadměrnému optimismu a přizpůsobovat se přísnějším limitům LTV tím, že hodnotu zástav posuzují benevolentněji. Ukazatele DTI a DSTI omezují domácnosti při přijímání stále vyšších a vyšších úvěrů často v mnohonásobcích jejich ročních příjmů před splátkami konzumujícími rozhodnou část jejich měsíčních příjmů po velmi dlouhou dobu. Právě stanovení stropu zadluženosti přes ukazatel DTI je klíčem k udržení systémových rizik na přijatelné úrovni v déletrvajících ekonomicky příznivých obdobích. Ukazatel DSTI je důležitý zejména v déletrvajících obdobích velmi nízkých úrokových sazeb, neboť držitelům úvěrů hrozí při refixaci úvěru výrazný nárůst úrokových plateb, pokud se v době refixace úrokové sazby vrátí na normální úroveň nebo na úroveň vyšší.

Tři navrhované ukazatele jsou základním minimem, avšak nepostihují veškeré možné zdroje systémového rizika, které mohou v souvislosti s poskytováním spotřebitelských úvěrů vznikat. V případě potřeby bude ČNB muset k omezení těchto rizik nadále používat právně nezávazná doporučení. Rovněž stanovované horní hranice úvěrových ukazatelů budou zpravidla pokrývat standardní úvěrové situace. Pokud ČNB identifikuje segmenty úvěrů, u kterých by stanové horní hranice byly nedostatečné, bude na tyto segmenty rovněž aplikovat právně nezávazná doporučení, případně využívat své pravomoci v oblasti obezřetnostního dohledu.

Zároveň zavedení pouze 1 či 2 úvěrových ukazatelů by nevedlo ke snížení dopadů na poskytovatele, neboť ČNB již používá všechny 3 úvěrové ukazatele ve svých doporučení a poskytovatelé tedy mají ukazatele LTV, DTI i DSTI implementovány do svých procesů.

Stanovení ukazatelů nebo nastavení nové výše bude vždy doplněno o komplexní odůvodnění, resp. analýzu vlivu na spotřebitele a poskytovatele úvěrů. Toto odůvodnění bude vypracováno na základě znalosti relevantních dat, kterými ČNB disponuje jako orgán dohledu a instituce zajišťující péči o finanční stabilitu. Zároveň bude obsahovat i vysvětlení takového postupu. Rozhodnutí ČNB v oblasti makrobezpečnostní politiky jsou vysvětlována, objasňována a číselně dokumentována ve Zprávě o finanční stabilitě, která je každoročně projednávána Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR. V případě horních hranic úvěrových ukazatelů bude, stejně jako v případě proticyklické kapitálové rezervy, podrobné kvantitativní i kvalitativní odůvodnění rozhodnutí ČNB obsaženo v příslušném opatření obecné povahy. Zde by bylo rovněž obsaženo vysvětlení, jaká úroveň horních ukazatelů je konsistentní s udržením systémových rizik na akceptovatelné úrovni při minimálním omezení spotřebitelů i instituce.

Tabulka 16: Vyhodnocení navrhovaných úvěrových ukazatelů z různých hledisek

Hledisko	Úvěrový ukazatel		
	LTV	DTI	DSTI
Kanál působení	Omezení rozsahu úvěrových ztrát v případě nesplacení úvěrů	Omezení pravděpodobnosti nesplacení úvěrů	Omezení pravděpodobnosti nesplacení úvěrů
Způsob působení	Proti růstu cen nemovitostí, oddaluje hromadný prodej zástav, a tedy mírní pokles cen nemovitostí	Proti zvyšování zadluženosti při prodlužování délek splatností úvěrů	Proti zvyšování zadluženosti při možném nárůstu úrokových sazeb
Zdroj materializace rizik	Pokles cen nemovitostí	Pokles příjmů, nárůst úrokových sazeb	Pokles příjmů, nárůst úrokových sazeb
Dostupnost dat, náročnost kalibrace	Problematika srovnatelnosti odhadu hodnoty zajištění	Problematika udržitelnosti příjmů spotřebitele a jejich celkového zadlužení	Problematika udržitelnosti příjmů spotřebitele, možnosti nárůstu úrokových sazeb a jejich celkového zadlužení
Frekvence přehodnocování	Nutnost pravidelného přehodnocování	Automatické zpřísňování, resp. uvolňování	Automatické zpřísňování, resp. uvolňování
Možnost obcházení	Poskytováním nezajištěných nebo neúčelových úvěrů, stanovení hodnoty zajištění	Závisí na délce období pro vyhodnocení udržitelnosti příjmů a na kvalitě dat z úvěrových registrů	Nadměrné prodlužování splatností, závisí rovněž na kvalitě dat z úvěrových registrů
Mezinárodní zkušenosti	Nejčastěji využívaný indikátor	Méně časté využití	Druhý nejčastěji využívaný indikátor
Funkce	Komplement k LTI a individuální DSTI na úrovni jednotlivých úvěrů spotřebitele	Komplement k LTV a DSTI	Komplement k LTV a DTI

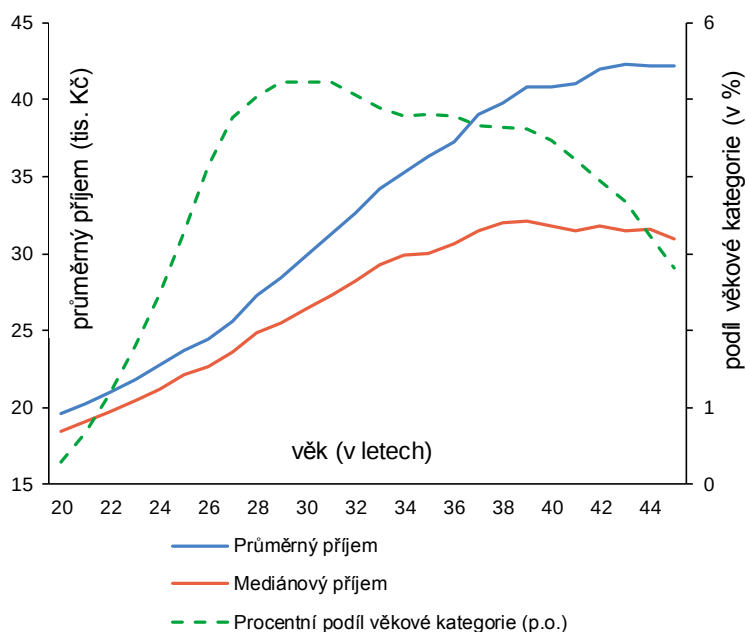
2.8.7. Úlevy pro mladé žadatele

1) Stručný popis

Vzhledem k tomu, že navržený makroobezřetnostní nástroj v podobě kompetence ČNB stanovit závazné horní hranice úvěrových ukazatelů (LTV, DTI, DSTI) působí plošně na všechny žadatele a s vědomím specifik skupiny mladých žadatelů (relativně nižší míra vlastních úspor a nižší příjem s potenciálem dalšího růstu v čase), je vhodné řešit formu částečné úlevy pro mladé žadatele o úvěr na financování pořízení vlastního bydlení.

Horní věk žadatelů do 36 let odpovídá úpravě, kterou již stát uplatňuje u podpory bydlení prostřednictvím Státního fondu rozvoje bydlení. Zmírnění úvěrových ukazatelů je možno na takto definovanou skupinu aplikovat s ohledem na skutečnost, že u ní dochází k relativně rychlejšímu růstu příjmů. Míra rizikovosti jednotlivých žadatelů se bude u takto definované skupiny přirozeně lišit, neboť s přibližováním se hranici 36 let se potenciál pro relativně rychlejší růst příjmů snižuje (Graf 13).²⁸ Posouzení míry rizikovosti z hlediska jednotlivých žadatelů nadále zůstane předmětem standardního úvěrového rozhodovacího procesu poskytovatelů.

Graf 13: Příjmy žadatelů o hypoteční úvěr podle věku



Pozn.: Průměrný příjem je zastřižený, tj. celkový vzorek byl očištěn o 2 % výjimečně nízkých a výjimečně vysokých hodnot. Na pravé ose jsou zachyceny procentní podíly jednotlivých věkových kategorií na celém datovém vzorku.

2) Popis a porovnání dopadů jednotlivých variant

Alternativě jsou zvažovány 2 varianty úlev pro mladé žadatele. Varianta 1 ve formě výjimky z objemu nově poskytnutých úvěrů na bydlení, nebo varianta 2 znamenající zmírnění horních hranic úvěrových ukazatelů. Obě varianty přinášejí jistou úlevu pro mladé žadatele, jež není závislá na konkrétním stanovení horních hranic úvěrových ukazatelů. Pokud by tedy ČNB horní hranice ukazatelů stanovila, pro mladé by vždy platila určitá zákonem definovaná úleva vůči těmto ukazatelům, a to v obou zvažovaných variantách.

²⁸ Zdrojem dat je šetření o jednotlivých úvěrech (celkem zhruba 212 tisíc úvěrů), které ČNB provádí od roku 2015.

Obě zvažované varianty přinášejí jisté zvýšení komplexity vykazování a sledování výjimek pro poskytovatele i regulátora, vzhledem k tomu, že aplikace výjimek bude muset být poskytovateli dokumentována a kontrolovatelná ze strany ČNB tak, aby bylo zamezeno reálnému obcházení stanovených horních hranic úvěrových ukazatelů těmito výjimkami.

varianta 1 – procentní objemová výjimka pro mladé žadatele (LTV, DTI, DSTI)

V této variantě by poskytovatelé mohli poskytnout úvěry mladým žadatelům, kteří by nesplňovali stanovené horní hranice jednoho nebo více úvěrových ukazatelů, a to v rozsahu nízkoprocentní objemové výjimky. Tato objemová výjimka by platila navíc k již platné 5% objemové výjimce pro tzv. zvláštní případy.

Výhodou této varianty je lepší komunikovatelnost vzhledem k analogickému řešení dle zákonné objemové výjimky pro tzv. zvláštní případy žadatelů.

Nevýhodou této varianty je nízká transparentnost pro mladé žadatele, kdy není jisté, zda se v daném období žadatel u daného poskytovatele kvalifikuje pro zvýhodnění. Kdo konkrétně výjimku získá, tedy implementace úlev mladým, by bylo na rozhodnutí poskytovatelů. S tím souvisí i nižší kontrolovatelnost řádného odůvodnění rozhodnutí o poskytnutí daného úvěru, tedy zdůvodnění výběru právě daného žadatele oproti jinému v daném období.

Na úvěry v rámci objemové výjimky by se nevztahovala povinnost úvěrových ukazatelů (LTV, DTI, DSTI), což by na jedné straně méně limitovalo případný okruh žadatelů, na straně druhé by tím mohlo docházet k oslabování makrobezpečnostního nástroje a potenciálnímu nárůstu rizik pro finanční stabilitu.

varianta 2 – zvýšení horních hranic úvěrových ukazatelů pro mladé žadatele (LTV, DTI a DSTI)

Pokud by ČNB stanovila horní hranici jednoho nebo více úvěrových ukazatelů LTV, DTI, DSTI, pak by pro úvěry mladých žadatelů uplatnila vyšší horní hranice ukazatele nebo ukazatelů než pro ostatní žadatele.

Výhodou této varianty jsou stejné podmínky platné pro všechny mladé žadatele, a to bez ohledu na kalendářní období a poskytovatele. Toto variantní řešení je navíc transparentní v tom ohledu, že je zřejmé a nerozporné, koho se úleva v daný okamžik týká bez ohledu na dané kalendářní období či poskytovatele, tato varianta má tedy potenciálně širší dopad pro mladé žadatele. Navíc by umožnila ČNB řídit rozpoznaná systémová rizika včetně včasné reakce na aktuální situaci. Podobné řešení úlev pro mladé žadatele formou zvýšení hranic vybraných úvěrových ukazatelů je využito v zahraničí (např. Slovensko, Irsko, Dánsko).

Nevýhodou této varianty je jistá vyšší komplexita konstrukce úlevy pro mladé vzhledem k tomu, že respektuje obecné nastavení úvěrových ukazatelů, od kterých se jejich zmírněním odvíjí. Naopak kontrolovatelnost plnění tohoto variantního řešení je vyšší.

Tabulka 17: Vyhodnocení variant

Dopady	Varianta 1	Varianta 2
Transparentní kritéria pro úlevu	-	+
Stejné podmínky pro mladé žadatele bez ohledu na období a poskytovatele	-	+
Oslabení makrobezpečnostního nástroje	--	-
Vyšší komplexita komunikace kritérií	-	--
Mezinárodní praxe	-	+
Šíře dopadu pro mladé žadatele	+	-
Kontrolovatelnost	-	+

3) Vyhodnocení variant

Navrhuje se zvolit variantu 2 umožňující ČNB řídit systémová rizika pomocí kombinace škály veličin, které zaručí včasnou reakci na rozpoznaná rizika a aktuální situaci směrem ke zmírnění i zpřísnění podmínek na hypotečním trhu. Zároveň vede k relativně menšímu oslabení úvěrových ukazatelů jako makrobezpečnostního nástroje. Tato varianta je rovněž transparentní a týká se tak všech mladých žadatelů bez ohledu na konkrétní úvěrovou instituci či kalendářní čtvrtletí.

Přesné stanovení zvýšených hodnot úvěrových ukazatelů vychází z expertní analýzy ČNB. Horní hranice úvěrových ukazatelů budou navýšeny následovně: ukazatel LTV o 10 procentních bodů, ukazatel DSTI o 5 procentních bodů a ukazatel DTI o jednorocní násobek čistých příjmů.

2.8.8. Aktivace horních hranic jednotlivých úvěrových ukazatelů

1) Stručný popis

Dalším parametrem je rozhodnutí o způsobu aktivace jednotlivých makroobezřetnostních opatření, tj. o stanovení horních hranic vybraných úvěrových ukazatelů. Možností je vytvoření seznamu kvantitativních veličin, které budou signalizovat vznikající riziko a na základě kterých budou stanoveny horní hranice vybraných úvěrových ukazatelů, nebo nastavení těchto hranic na základě odborného posouzení situace.

2) Popis a porovnání dopadů jednotlivých variant

varianta 1 – aktivace dle předem stanovených kvantitativních hodnot vybraných veličin

Stanovení horních hranic úvěrových ukazatelů podle předem stanovených pravidel přináší výhodu transparentního prostředí, které může vést k určité samoregulaci účastníků trhu s cílem předcházení aktivace těchto ukazatelů. Nevýhodou této transparentnosti je, že může způsobit předzásobování úvěry s rizikovějšími charakteristikami a urychlit tak naplnění podmínek pro aktivaci těchto ukazatelů. Vyhodnocení systémových rizik je navíc komplexní problematika a vyžaduje souhrnné posouzení řady nejen kvantitativních, ale i kvalitativních aspektů, jejichž vztahy se mohou v čase měnit. Inovace na finančním trhu mohou dále vést ke vzniku nových, dosud neznámých a obtížně kvantifikovatelných zdrojů těchto rizik. Vzhledem k vpředhledicímu charakteru makroobezřetnostní politiky je rovněž obtížné najít správné hodnoty potenciálních indikátorů, které by vznikající riziko dostatečně včasné signalizovaly. Systémová rizika totiž vznikají v „dobrých“ dobách, kdy většina proměnných vykazuje příznivý vývoj, aby pak materializovala v dobách horších. V situaci, kdy tyto proměnné vykazují zhoršený vývoj, bývá už zpravidla na aktivaci preventivních makroobezřetnostních politik pozdě. Z těchto důvodů je nemožné předem stanovit výlučné indikátory systémových rizik i jejich kvantitativní hodnoty, nemá-li se jednat o pravidla triviální.

varianta 2 – aktivace na základě odborného posouzení faktorů zakládajících nárůst systémového rizika [zejména uvedených v § 45b odst. 2 písm. a) až c)]

Systémová rizika spojená s vývojem na trhu nemovitostí jsou funkcí vývoje cen nemovitostí, objemu úvěrů a také rizikovitosti těchto úvěrů (tj. úvěrových standardů). Vývoj cen nemovitostí a objemu úvěrů je vhodné vyhodnocovat relativně k vývoji příjmů, ze kterých jsou tyto úvěry spláceny, ale také samostatně pro případ, že i příjmy se v silně rostoucí ekonomice vyvíjejí lépe než udržitelně. Sledování objemu nově poskytnutých úvěrů poskytuje včasnější informaci o aktuálním vývoji na trhu úvěrů a nemovitostí, sledování vývoje objemu existujících úvěrů pak umožňuje posoudit kapacitu spotřebitelů přijímat další úvěry s ohledem na jejich aktuální zadluženost. Kombinace těchto informací je základem pro posouzení systémových rizik a rozhodování o případném nastavení horních hranic úvěrových ukazatelů. Výhodou odborného posouzení je možnost flexibilněji vyhodnotit jak jednotlivé ukazatele, tak jejich nejrůznější kombinace. Dovoluje tak posoudit, zda je kladný vývoj některých proměnných pozitivní, nebo se už jedná o přehřívání trhu představující systémová rizika. Zároveň umožňuje reagovat na dosud neznámá rizika, která se mohou projevit ve vývoji dosud méně relevantních proměnných.

Tabulka 18: Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Dopady	Varianta 1	Varianta 2
Možnost flexibilně reagovat na neznámá rizika	-	+
Možnost včasné zasáhnout	-	+
Flexibilita parametrů vyjadřující nárůst rizika	-	+
Zahrnutí kvalitativních aspektů a využití kombinace informací k vyhodnocení systémových rizik	-	+
Nejistota dotčených subjektů (účastníků trhu)	+	-
Riziko předzásobení úvěry	-	0

3) Vyhodnocení variant

Navrhuje se zvolit variantu 2, která, i přes určitou nejistotu dotčených subjektů, umožňuje posouzení systémových rizik pomocí proměnlivé škály veličin a jejich kombinací a také kvalitativních informací. Jedině tato varianta zaručí včasné rozpoznání rizik v prostředí pozitivně se vyvíjející ekonomiky a umožní včasnou (a tedy i preventivní) reakci na aktuální, příp. i dosud neznámé zdroje rizik.

2.8.9. Režim překračování horních hranic úvěrových ukazatelů

1) Stručný popis

Horní hranice úvěrových ukazatelů mohou být stanoveny jako nepřekročitelné. V praxi lze ale identifikovat specifické případy, kdy zájemce o úvěr horní hranice těchto ukazatelů překročí (příp. je obtížné hodnotu těchto ukazatelů ve specifických případech spočítat), zároveň však existují indikace toho, že úvěrové riziko spojené s tímto úvěrem je výrazně nižší než u některých úvěrů, které horní hranice těchto ukazatelů splňují. Z toho důvodu je vhodné zvážit možnost udělení výjimek z horních hranic úvěrových ukazatelů.

2) Popis a porovnání dopadů jednotlivých variant

varianta 1 – nepřekročitelnost horních hranic úvěrových ukazatelů

Žádný z poskytnutých úvěrů by nesměl nepřekročit horní hranice jednoho nebo více úvěrových ukazatelů. Výhodou této varianty je jednoduchost při kontrole dodržování horních hranic úvěrových ukazatelů. Nevýhodou je zamezení poskytnutí specifických úvěrů, u kterých je úvěrové riziko spojené s tímto úvěrem ze specifických důvodů výrazně nižší než u některých z těch, které poskytnuty být mohly.

varianta 2 – možnost udělení výjimky při překročení horních hranic úvěrových ukazatelů

Poskytovatelé by mohli poskytnout úvěry²⁹, které by nesplňovaly stanovené horní hranici jednoho nebo více úvěrových ukazatelů, a to pouze v rozsahu, který by odpovídal určitému procentu úvěrů zajištěných obytnou nemovitostí poskytnutých v předchozím čtvrtletí.

Vhodný objem maximální výjimky byl ČNB analyzován na základě dat poskytující přehled o celkové úvěrové produkci, přitom byl vzat v potaz mj. celkový kapitál úvěrové instituce a další makroekonomické okolnosti. Z hlediska účinnosti horních hranic ukazatelů by byl maximální procentní rozsah výjimek navržen tak, aby pokryl pouze skutečně specifické případy a aby v důsledku kumulace výjimečných případů nedocházelo ke zvyšování systémových rizik a vzniku hrozeb pro finanční stabilitu. Z analýz ČNB vyplývá, že 3% výjimka by pokryla většinu takových případů, výjimka ve výši 5 % představuje nepřekročitelnou hodnotu, tj. mezní míru pro zachování funkčního systému makrobezpečnostních pravidel, nad kterou by již docházelo k potenciální akumulaci rizik v bilancích poskytovatelů.

Aplikace výjimek bude muset být poskytovateli dokumentována a kontrolovatelná ze strany ČNB tak, aby bylo zamezeno reálnému obcházení stanovených horních hranic úvěrových ukazatelů těmito výjimkami. Zkušenosti z dohledové a kontrolní činnosti ČNB jsou takové, že pouze část z úvěrů, které mají vysoké ukazatele LTV, DTI a DSTI, splňuje definici specifických výjimek a nese tak nízké riziko.

Vztažení objemu úvěrů zajištěných obytnou nemovitostí k objemu poskytnutých úvěrů v předchozím období zajistí snadné řízení poskytování těchto úvěrů poskytovateli, kteří budou povolený objem „nadlimitních“ úvěrů znát hned na začátku daného čtvrtletí, ve kterém mohou tyto úvěry poskytnout.

Evropské makrobezpečnostní orgány často stanovují horní hranice úvěrových ukazatelů jako nepřekročitelné. V praxi lze ale identifikovat specifické případy, kdy zájemce o úvěr horní hranice těchto ukazatelů překročí (příp. je obtížné hodnotu těchto ukazatelů ve specifických případech

²⁹ Okamžik poskytnutí úvěru odpovídá okamžiku uzavření závazné smlouvy (podrobnosti v textu návrhu zákona a důvodové zprávě).

spočítat). Poskytovatelé však disponují poměrně spolehlivými indikacemi toho, že úvěrové riziko spojené s takovými úvěry je nízké. Z toho důvodu dávají makroobezřetnostní orgány v některých zemích možnost využití výjimek z horních hranic úvěrových ukazatelů pro takové případy. Výše výjimek se však do značné míry liší v závislosti na stanovených horních hranicích s ohledem na rozdělení nových úvěrů podle hodnot příslušných úvěrových ukazatelů (Tabulka 19). V některých zemích jsou vyšší úrovně výjimek stanoveny při zavádění horních hranic ukazatelů a postupně se snižují (tento přístup je uplatňován např. na Slovensku). A v některých zemích jsou aplikovány velmi přísné limity, které je možno překročit ve větším rozsahu produkce (10-15 %). Příkladem je aplikace limitu ukazatele DTI v Norsku, který je nastaven na přísné úrovni maximálně 7násobku čistých příjmů žadatele o úvěr, ale s možným překročením této hranice u 10 % nových úvěrů.

Tabulka 19: Procentní výjimky z horních hranic úvěrových ukazatelů v zahraničí

(stav v lednu 2019)

-	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	GR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK
LTV				0	15		0		15	0				0	15		0		0		0	0	0	0	0	0	40	
LTI/DTI					5										10													
LSTI/DSTI				0	5			15						0			5						20	15			0	15

Pramen: ESRB, zákony, nařízení národních autorit, vlád a centrálních bank jednotlivých států

Pozn.: V případě Slovenska je limit postupně snižující se u ukazatelů LTV, DTI a DSTI (viz Box 1).

Tabulka 20: Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Dopady	Varianta 1	Varianta 2
Jednoduchost kontroly dodržování	+	-
Poskytování úvěrů ve specifických případech	-	+
Mezinárodní praxe	-	+

3) Vyhodnocení variant

Navrhuje se zvolit variantu 2 - možnost udělení výjimky při překročení horních hranic úvěrových ukazatelů stanovených ČNB, a to v objemu, který odpovídá nejvýše 5 % úvěrů zajištěných obytnou nemovitostí poskytnutých v předchozím čtvrtletí, která neoslabí roli horních hranic úvěrových ukazatelů při prevenci systémových rizik, zároveň však neomezí ojedinělé poskytování úvěrů, které tyto hranice nesplňují, ačkoli mohou indikovat relativně nižší úroveň rizikovitosti.

2.8.10. Frekvence revize horních hranic ukazatelů

1) Stručný popis

Dalším parametrem je stanovení frekvence revize horní hranice ukazatelů, tj. jak často bude ČNB revidovat hodnoty horních hranic úvěrových ukazatelů v závislosti na vývoji finančního trhu.

2) Popis a porovnání dopadů jednotlivých variant

varianta 1 – čtvrtletně

Časté přehodnocování systémových rizik by zaručilo včasnou reakci na nově vznikající nebo měnící se zdroje rizik. Vzhledem k době, kterou poskytovatelé potřebují pro implementaci přísnějších horních hranic úvěrových ukazatelů do svých interních metodik a informačních systémů (ČNB počítá minimálně se dvěma měsíci) by však takto nastavená revize horních hranic ztěžovala přizpůsobování se novým pravidlům ze strany účastníků trhu. S frekvencí přehodnocování však výrazně narůstají transakční náklady těchto poskytovatelů. Příliš časté přehodnocování by také vedlo k nejistotě účastníků trhu, a to jak na straně poskytovatelů, tak spotřebitelů. Kumulovaně by zároveň mohlo působit směrem ke zvyšování systémových rizik, a to příliš častou realizací předzásobení úvěry, blíže popsaného v části 2.8.11. Určitá volatilita čtvrtletních datových údajů, které ČNB vyhodnocuje, příp. i vliv mimořádných faktorů, by navíc mohly nepříznivě ovlivnit správnost nastavení horních hranic úvěrových ukazatelů.

varianta 2 – alespoň jednou za pololetí

Nastavení makroobezřetnostních nástrojů, které mají zejména preventivní charakter, musí být vždy do určité míry vpředhledicí, tj. prováděno s ohledem na očekávaný vývoj trhu. V praxi se ČNB podrobně zabývá riziky spojenými s trhy nemovitostí, vývojem příjmů a dluhovou službou domácností dvakrát ročně na jednáních o otázkách finanční stability. Tato frekvence souvisí s časovou náročností analýz souvisejících s vyhodnocováním systémových rizik a dostupností údajů z pololetních výběrových šetření nově poskytnutých úvěrů spojených s nemovitostmi. Lze proto zakotvit, že k vyhodnocování horních hranic ukazatelů bude docházet dvakrát ročně a v této frekvenci bude ČNB rovněž revidovat horní hranice těchto ukazatelů. Zároveň by takový přístup v přijatelné míře nadále umožňoval včasnou reakci na nově vznikající nebo měnící se zdroje rizik.

varianta 3 – alespoň jednou ročně

Roční frekvence přehodnocování horních hranic je spojena s vysokou transparentností při rozhodování ČNB o stanovení horních hranic úvěrových ukazatelů, neboť právě jednou ročně je zveřejňována Zpráva o finanční stabilitě a dochází také k jejímu projednávání v Parlamentu ČR. Roční frekvence však se sebou přináší vyšší riziko, že nedojde k dostatečně včasné a preventivní reakci na vznikající systémová rizika. Podobně často jsou v současnosti přehodnocovány podmínky pro aktivaci nebo nastavení některých dalších makroobezřetnostních opatření, jako např. kapitálové rezervy ke krytí systémových rizik.

Tabulka 21: Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Dopady	Varianta 1	Varianta 2	Varianta 3
Souvztažnost s vpředhledící makroobezřetnostní politikou	-	+	+
Možnost včasné zasáhnout	++	+	-
Transakční náklady	-	+	+
Nejistota dotčených subjektů (účastníků trhu)	-	+	+
Transparentnost rozhodnutí ČNB	-	+	+
Dopad náhodných vlivů na vyhodnocované údaje	-	+	+
Mezinárodní praxe	-	+	+

3) Vyhodnocení variant

Navrhuje se zvolit variantu 2, která nepřinese nadměrné náklady a nejistotu účastníkům trhu z příliš častých změn regulatorního prostředí. Pololetní frekvence je v souladu s vpředhledícím charakterem makroobezřetnostní politiky, která by měla přinášet včasnou, a tedy i preventivní reakci na vznikající systémová rizika. Zároveň předchází potenciálně chybnému vyhodnocení náhodných vlivů přítomných v datových údajích. Toto řešení také vyhovuje požadavku na frekvenci přehodnocování, kterou ČNB v souvislosti s riziky spojenými s trhy nemovitostí ukládá CRR³⁰ (alespoň 1x ročně). ČNB rovněž od roku 2018 vydává 2x ročně veřejné publikace obsahující analýzy rizik pro finanční stabilitu (v červnu Zprávu o finanční stabilitě a v prosinci publikaci Rizika pro finanční stabilitu a jejich indikátory).

³⁰ Nařízení Evropského parlamentu a rady (EU) č. 575/2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) č. 648/2012, článek 124 a 164.

2.8.11. Účinnost změn v nastavení horních hranic úvěrových ukazatelů

1) Stručný popis

Dalším parametrem je stanovení účinnosti změn v nastavení horních hranic ukazatelů, tj. rozhodnutí o délce období k přizpůsobení dotčených subjektů novým regulatorním pravidlům. To je nutné z důvodu implementace regulace do systémů řízení rizik, interních metodik a IT systémů. Zároveň však nesmí vést k nadměrné prodlevě mezi identifikací systémových rizik ČNB a její reakcí, tak aby nedocházelo ke kumulaci těchto rizik. Navrhovaná varianta legislativního řešení, která dává ČNB zákonnou pravomoc stanovit opatřením obecné povahy horní hranice úvěrových ukazatelů, jejichž pravidla výpočtu ČNB budou předem stanovena vyhláškou, umožňuje základní přípravu institucí pro případ aktivace těchto nástrojů. Případné oznámení o nastavení horních hranic vybraných úvěrových ukazatelů opatřením obecné povahy by tak u institucí vyžadovalo pouze nezbytně nutný čas pro implementaci konkrétní výše těchto hranic.

2) Popis a porovnání dopadů jednotlivých variant

varianta 1 – bez zbytečného odkladu po vyhlášení

Okamžitá účinnost změn horních hranic ukazatelů by snížila rozsah tzv. frontloadingu (předzásobení) úvěrů, kdy je před ohlášeným zpřísněním regulace poskytováno více úvěrů s hodnotami úvěrových ukazatelů nad ohlášenými horními hranicemi ukazatelů, než by tomu bylo bez jejich ohlášení. Důvodem je, že zájemci o úvěr s takovými očekávanými hodnotami ukazatelů přistoupí k realizaci úvěru rychleji, čímž může dojít ke zvýšené kumulaci rizik spojených s takovými úvěry. V případě, že se jedná o úvěry na bydlení, může rovněž dojít k rychlejšímu nárůstu cen bydlení, čímž se riziko spojené s těmito, ale i později poskytnutými úvěry zvyšuje. Okamžitá účinnost by však nedávala poskytovatelům úvěrů čas nutný pro implementaci přísnějších horních hranic ukazatelů do systémů řízení rizik, interních metodik a IT systémů.

varianta 2 – při snížení horní hranice ukazatele nejdříve za čtyři měsíce, při zvýšení horní hranice ukazatele bez zbytečného odkladu

Za čas nutný pro implementaci přísnějších horních hranic ukazatelů do systémů řízení rizik, interních metodik a IT systémů poskytovatelů považuje ČNB minimálně tři měsíce. U stanovování mírnějších horních hranic je vhodnější zachovat možnost okamžité účinnosti. Možnost bezprostředně reagovat na skokový pokles zdrojů systémového rizika uvolněním makroobezřetnostní politiky prostřednictvím snížení horních hranic ukazatelů může být žádoucí v případě nenadálých šoků, jakým byl například vznik globální finanční krize v roce 2008. Z hlediska předvídatelnosti práva a souvisejících právních náležitostí je však určitá reakční doba vhodná, jelikož by případné zpřísnění úvěrových limitů mohlo zasáhnout právě ty skupiny klientů, kteří jsou právě v procesu hodnocení bonity a právě těm by se mohly výrazně změnit podmínky čerpání úvěru.

Tabulka 22: Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Dopady	Varianta 1	Varianta 2
Doba na přizpůsobení trhu: zpřísnění horních hranic	-	+
Doba na přizpůsobení trhu: zmírnění horních hranic	+	+
Riziko předzásobení úvěry	+	-
Předvídatelnost práva	-	+

3) Vyhodnocení variant

Navrhuje se zvolit variantu 2, která by při zpřísnění opatření dala poskytovatelům úvěrů čas nutný na implementaci změn nastavených horních hranic úvěrových ukazatelů do systémů řízení rizik, interních metodik a IT systémů, avšak bez zbytečné prodlevy vzhledem k riziku předzásobení úvěry. Ke snížení prodlevy by mělo významně přispět i srozumitelné a úplné řešení legislativního návrhu (zákona i vyhlášky), které dotčené subjekty seznamuje s danými úvěrovými ukazateli a způsobem jejich výpočtu. Při zmírnění opatření v situaci nenadálých šoků by toto řešení zamezilo riziku skokového poklesu zdrojů financování, potenciálně vedoucího k propadu hospodářské aktivity.

2.8.12. Regionální nastavení ukazatelů

1) Stručný popis

Posledním vyhodnocovaným parametrem je **regionální nastavení** horních hranic ukazatelů, které by umožnilo zohlednit výše příjmů a různorodý vývoj cen nemovitostí napříč regiony.

2) Popis a porovnání dopadů jednotlivých variant

varianta 1 – plošná působnost horních hranic ukazatelů

Plošná působnost jednoho ukazatele na celém území ČR by byla z právního hlediska nediskriminující, tj. nedocházelo by ke zvýhodnění různých regionů nad ostatními. Platilo by jednotné nastavení úvěrových ukazatelů a tudíž stejné podmínky pro všechny subjekty (poskytovatele i žadatele o úvěr).

Současně by bylo odstraněno riziko, že by ČNB mohla diferencovaným stanovováním úvěrových limitů nezamýšleně ovlivňovat rozhodování domácností ohledně bydlení (resp. sociální inženýrství v oblasti bydlení).

varianta 2 – regionální působnost horních hranic ukazatelů

Regionální působnost by umožnila rozdílné stanovení úvěrových ukazatelů dle situace v jednotlivých regionech, čímž by byla regulace cíleně směřována pouze vůči těm regionům, u kterých ČNB by shledala hrozbu potenciálních rizik pro finanční stabilitu.

Z praktického hlediska je ovšem regionální nastavení ukazatelů velmi problematické, neboť nemovitost v určitém regionu financovanou hypotečním úvěrem může kupovat žadatel žijící a pracující v jiném regionu. Pokud by se pak ukazatele nastavovaly dle bydliště žadatele, mohlo by docházet k účelové změně bydliště, tj. regulatorní arbitráži. Dalším příkladem regulatorní arbitráže je situace, kdy by spotřebitelé z regionů s vyšší úrovní příjmů kupovali obytné nemovitosti na investici v regionech s nižší úrovní příjmů. Důsledkem toho by mohlo být zvyšování cen nemovitostí v regionech s nižší úrovní příjmů a další snížení dostupnosti bydlení pro místní obyvatele. K obdobným závěrům došly i zahraniční orgány. Diferenciace horních hranic úvěrových ukazatelů podle regionů existuje pouze v několika málo zemích, které nejsou součástí EU. Tato diferenciace se převážně týká horních hranic ukazatele LTV (Nový Zéland, Norsko, Jižní Korea), v jednom případě pak i ukazatele DTI (Jižní Korea). Země EU se k využití regionálně diferencovaných horních hranic ukazatelů staví zdrženlivě.³¹

Analýzy provedené ČNB navíc naznačují, že úrovně úvěrových ukazatelů, které jsou v současnosti identifikovány jako rizikové, jsou rizikové ve všech krajích ČR.

³¹ Banka pro mezinárodní platby ve své publikaci - Fáykiss P., Nagy M., Szombati A. (2018): Regionally-differentiated debt cap rules: a Hungarian perspective, BIS Papers No 94. - upozorňuje i na další důsledky, které bude v souvislosti s regionálními opatřeními třeba řešit. Mezi ně patří např. nutnost vybudování dodatečné infrastruktury v regionech, do kterých se přesouvají obyvatelé v důsledku výše zmíněné regulatorní arbitráže nebo reformy trhu práce za účelem dosažení větší flexibility pracovní síly (např. umožnění práce z domova). Snížená dostupnost bydlení v regionech s přísnějším nastavením horních hranic ukazatelů může vyžadovat rozšíření sociální politiky a posílení právní ochrany v oblasti nájemního bydlení.

Tabulka 23: Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Dopady	Varianta 1	Varianta 2
Přehlednost regulace	+	-
Regionální přizpůsobivost	-	+
Riziko udělení nezamýšlených pravomocí v sociálním inženýrství	+	-
Zahraniční zkušenosti	+	-
Možnosti obcházení	0	-

3) Vyhodnocení variant

Navrhuje se zvolit variantu 1, která by umožnila nastavit daný úvěrový ukazatel pro všechny regiony ČR a to bez výjimek. Takto plošná působnost jedné konkrétní výše nebude zvýhodňovat, resp. znevýhodňovat určité regiony. ČNB současně získá možnost zavedení jednotné výše ukazatele platné na celém území ČR, která bude jasná, přehledná a nebude vytvářet nezamýšlené tlaky v politice bydlení.

Vyhodnocení celkového návrhu - Doplnění nástrojů pro makroobezřetnostní politiku (§ 45a až 45c a § 46c zákona)

Aktivní využití závazných horních hranic úvěrových ukazatelů v dobách nárůstu systémových rizik má pozitivní dopad na dlouhodobý hospodářský růst z titulu snížení pravděpodobnosti vzniku finanční krize. Údaje z vyspělých zemí ukazují, že období rychlého růstu úvěrů doprovázené růstem cen nemovitostí nezřídka končí finanční krizí nebo prudkými šoky do nemovitostního a následně do bankovního sektoru. Systémové problémy bankovního sektoru pak nelze řešit použitím nástrojů pro řešení krize na úrovni jednotlivých bank (s použitím zdrojů akcionářů a věřitelů), ale je nezbytné zapojit minimálně dočasně i prostředky veřejných financí, tj. daňových poplatníků. Pokud krizové situaci předchází silný nárůst zadluženosti domácností, mají nepříznivé šoky často významné dlouhodobé negativní dopady na finanční situaci domácností, na jejich spotřebu, a následně na celkový hospodářský růst. Tyto skutečnosti byly v praxi opakovaně ověřeny. Typická finanční krize spojená s poskytováním úvěrů na bydlení zajištěných nemovitostí proběhla v letech 1991-1992 ve Švédsku, kdy úrokové sazby vzrostly, ceny nemovitostí poklesly a země zažila následně i hlubokou bankovní krizi s významným nepříznivým dopadem na hospodářský růst a veřejné finance. Poslední světová finanční krize byla zahájena americkou hypoteční krizí v roce 2007. V několika evropských zemích (např. Irsko³², Island, Maďarsko, Nizozemí či Španělsko), v nichž měla krize významný negativní dopad do veřejných financí, bylo hlavním zdrojem problémů rovněž poskytování úvěrů zajištěných nemovitostí. Vysoká zadluženost domácností související s velmi rychlým růstem úvěrů na bydlení v předkrizových letech je také jedním z hlavních důvodů, proč v řadě zemí EU zůstává i 10 let od začátku krize hospodářský růst silně utlumený.

Možnost stanovit závazné horní hranice úvěrových ukazatelů je žádoucí z toho důvodu, že v určitých obdobích mohou začít převládat u vlastníků bank a ještě více u manažerů bank krátkodobější cíle, tj. vznikne silný tlak prodávat stále větší objemy a dosahovat aktuálně vysokých zisků. Zároveň může probíhat silný konkurenční boj o tržní podíly, na který jsou manažeři nuceni reagovat. Pak mohou převážit obchodní zájmy nad obezřetným řízením rizik a dochází ke kolektivnímu nadměrnému uvolňování úvěrových standardů. Tyto procesy, které byly jedním z hlavních zdrojů rozsáhlé hypoteční krize v Irsku, jsou popsány ve zprávě irské parlamentní vyšetřovací komise.³³ Stanovení horních hranic úvěrových ukazatelů zajistí rovné podmínky na trhu a zabrání nekalé konkurenci mezi poskytovateli, neboť umožní přímou, rychlou a účinnou reakci ČNB na nedodržování pravidel prostřednictvím nápravných opatření. Současné doporučení ČNB nejsou právně vymahatelná a nelze zaručit, že je v budoucnosti budou dodržovat všichni poskytovatelé hypotečních úvěrů. Zejména s ohledem na skutečnost, že v budoucnosti se mohou snažit na trhu aktivně působit i nebankovní a zahraniční instituce. Bez zákonné úpravy by ČNB nebyla schopna zajistit férové působení těchto subjektů.

Preventivní makroobezřetnostní nástroje ve formě závazných horních hranic úvěrových ukazatelů mohou napomoci nejen při dosahování finanční stability, ale i při ochraně spotřebitelů jako celku. Vznik spekulativní bubliny na trhu nemovitostí a spirály mezi cenami nemovitostí a úvěry na jejich pořízení zpravidla vede k nadměrnému růstu zadluženosti domácností a ke zvyšování jejich zranitelnosti vůči příjmovým a úrokovým šokům. Významné zvýšení úrokových sazeb, obzvláště v kombinaci s poklesem příjmů domácností, by u řady z nich vedlo k problémům se splácením úvěrů.

³² Irská vláda k odvrácení systémové krize poskytla v letech 2008-2010 bankám 64 mld. EUR, což představovalo 40 % tehdejšího irského HDP.

³³ <https://inquiries.oireachtas.ie/banking/>

To by mohlo vést k nárůstu počtu nucených prodejů nemovitostí a následně k rychlým poklesům jejich cen. Ty by se mohly stát spouštěčem výprodejů aktiv v dalších oblastech finančního trhu a potíží ekonomiky obecně. Aktivní využití závazných horních hranic úvěrových ukazatelů v případě identifikace nárůstu systémových rizik by tak rovněž podpořilo plnění cílů ČNB v oblasti ochrany spotřebitele na finančním trhu. Konkrétně se jedná o ochranu domácností před nadměrnou zadlužeností, ke které může dojít v důsledku růstu úvěrů (včetně částek jednotlivých úvěrů v důsledku růstu cen nemovitostí pořizovaných na úvěr). Aplikace horních hranic úvěrových ukazatelů je v souladu se záměry zákona o spotřebitelském úvěru, který si rovněž klade za cíl, aby úvěrové instituce neposkytovaly spotřebitelům úvěry ve výši, která není přiměřená jejich příjmům.

Závazné horní hranice úvěrových ukazatelů zájemců o spotřebitelské úvěry zajištěné obytnou nemovitostí jsou preventivním nástrojem zaměřeným na omezení systémových rizik a mohou přispět i k ochraně sektoru domácností jako celku před nadměrnou zadlužeností. Účelem jejich používání není omezit běžné a obezřetné poskytování úvěrů či omezovat rozvoj trhu nemovitostí a dostupnost vlastnického bydlení. Je nicméně pravděpodobné, že stanovení horní hranice může vést k tomu, že v daném časovém okamžiku budou některé žádosti o úvěr zamítnuty, tj. zájemci na zamýšlený úvěr nedosáhnou, ať již kvůli nedostatku vlastních zdrojů nebo nedostatečné úvěruschopnosti.

Tabulka 24: Vyhodnocení celkového návrhu

Parametry nástrojů pro makroobezřetnostní politiku		Vybraná varianta	Popis varianty
2.8.	Doplnění nástrojů pro makroobezřetnostní politiku	1	stanovení nových makroobezřetnostních pravidel
2.8.1.	Působnost nástroje institucionální	2	bankovní i nebankovní poskytovatelé úvěrů
2.8.2.	Působnost nástroje klientská I	1	úvěry spotřebitelům
2.8.3.	Působnost nástroje klientská II	2	nově poskytované úvěry vyjma refinancovaných úvěrů
2.8.4.	Působnost nástroje produktová I	1	úvěry spojené pouze s obytnými nemovitostmi
2.8.5.	Působnost nástroje produktová II	2	úvěry zajištěné nemovitostí
2.8.6.	Výběr ukazatelů	Kombinace ukazatelů	možnost využívat kombinaci tří úvěrových ukazatelů
2.8.7.	Úlevy pro mladé žadatele	2	zvýšení horních hranic úvěrových ukazatelů pro mladé žadatele o úvěr na financování pořízení vlastního bydlení
2.8.8.	Aktivace horních hranic jednotlivých úvěrových ukazatelů	2	aktivace na základě odborného posouzení faktorů zakládajících nárůst systémového rizika
2.8.9.	Režim překračování horních hranic úvěrových ukazatelů	2	možnost udělení výjimky při překročení horních hranic úvěrových ukazatelů stanovených ČNB, a to v objemu, který odpovídá nejvýše 5 % úvěrů zajištěných obytnou nemovitostí poskytnutých v předchozím čtvrtletí
2.8.10.	Frekvence revize horních hranic ukazatelů	2	alespoň jednou za 6 měsíců
2.8.11.	Účinnost změn v nastavení horních hranic úvěrových ukazatelů	2	při snížení horní hranice úvěrového ukazatele nejdříve za čtyři měsíce, při zvýšení horní hranice úvěrového ukazatele bez zbytečného odkladu
2.8.12.	Regionální nastavení ukazatelů	1	plošná působnost horních hranic úvěrových ukazatelů

3. Implementace doporučené varianty a vynucování

Doporučené varianty budou do právního řádu ČR implementovány novelou zákona o České národní bance.

4. Přezkum účinnosti regulace

Přezkum účinnosti a vhodnosti nové úpravy, dle Metodiky přezkumu účinnosti právních předpisů (ex post RIA), bude proveden MF jako ústředním orgánem státní správy pro finanční trh formou vytvoření Zprávy, v níž budou shrnuty klíčové informace o průběhu a výsledcích regulace. Cílem tohoto přezkumu bude nastavení regulace vzhledem k vývoji rizik pro finanční stabilitu s ohledem na vývoj finančního trhu vč. hypotečního.

Parametry Zprávy přezkumu:

- bude vytvořena nejdéle 5 let od doby nabytí účinnosti navrhované regulace;
- bude analyzovat účinnost a vliv regulace dle ukazatelů stability finančního trhu, které mj. pravidelně publikuje ČNB ve zprávě o finanční stabilitě, zprávě o měnovém vývoji (zpráva o inflaci) a zprávě o výkonu dohledu nad finančním trhem.

Zpráva se bude rovněž opírat o sběr dat a poznatky nabyté při činnosti ČNB, připomínky dalších dotčených subjektů i vývoj obdobných právních úprav v zahraničí. U makrobezpečnostních nástrojů bude sběr dat a dílčí vyhodnocování probíhat pravidelně ze strany ČNB jako centrální banky a orgánu dohledu nad finančním trhem v ČR.

5. Konzultace a zdroje dat

Návrh zákona byl připraven MF a ČNB. Relevantní část zákona byla konzultována s Ministerstvem vnitra. Nastavení nástrojů pro makrobezpečnostní politiku (tj. regulace úvěrových ukazatelů) bylo konzultováno se zástupci dotčených subjektů, konkrétně s Českou bankovní asociací a zástupci bank při přípravě materiálu. Následující box shrnuje stanovisko ČBA a odhad dopadu zavedení doporučujících ukazatelů DTI a DSTI.

Box 4: Shrnutí ČBA

Následující text je stanoviskem ČBA schváleného prezidiem ČBA v prosinci 2017 a opětovně potvrzeného v lednu a srpnu 2018:

- Stanovisko ČBA: „Iniciativu spočívající v opětovném předložení návrhu novely zákona o ČNB, jejíž součástí by mělo být zakotvení možnosti ČNB regulovat trh spotřebitelských úvěrů na bydlení formou závazného stanovování některých úvěrových ukazatelů, nepovažuje ČBA - zejména s ohledem na platné doporučení ČNB - za nezbytně nutnou. Pokud nicméně dojde k předložení návrhu novely zákona o ČNB v intencích nedávného stanoviska ČNB, tj. při zahrnutí pozměňovacích návrhů podpořených Rozpočtovým výborem poslanecké sněmovny dne 17. 5. 2017, nebude mít ČBA k principu samotné novely připomínky. ČBA zastává názor, že pokud dojde k regulaci trhu spotřebitelských úvěrů na bydlení, pak by to mělo být pouze prostřednictvím ukazatele LTV.“

Odhad dopadu zavedení doporučujících ukazatelů DTI a DSTI - ve vztahu k uveřejnění doporučení ČNB v červnu 2018 vydala ČBA tiskovou zprávu obsahující výsledky šetření a kalkulaci dopadů:

- ČBA provedla v průběhu roku 2018, a to ve spolupráci s členskými bankami, jejichž podíl na trhu s hypotékami činí asi 80 %, šetření, v rámci kterého zapojené banky aplikovaly nová opatření ČNB (tj. limit ukazatele DTI 9, limit ukazatele DSTI 45 %) na data o poskytnutých úvěrech v roce 2017. Z odpovědí bank vyplynulo, že za takového nastavení limitů ukazatelů DTI a DSTI by v roce 2017 bylo bankami odmítnuto cca 20 % žadatelů o hypoteční úvěr, tj. 22 tisíc z celkových 110 tisíc žadatelů. V objemu by pak bylo

negativně ovlivněno 30 % žádostí. Podle šetření by opatřeními byla nejvíce zasažena věková kategorie žadatelů mezi 25 a 35 lety. Silný negativní vliv by ale opatření měla i na věkovou kategorii 35 až 50 let. Z pohledu příjmů by pak dle šetření byly nejvíce postiženy domácnosti s čistým příjmem do 30 tisíc Kč měsíčně, silně by se opatření dotkla i domácnosti s čistým měsíčním příjmem do 60 tisíc Kč měsíčně.

- Později však v médiích zástupci ČBA přiznali, že prezentované číselné výsledky z šetření ČBA neznamenaají přímočaré snížení obchodů, protože ve skutečnosti budou existovat hraniční případy, kdy bude banka ve spolupráci s klientem hledat alternativní řešení.

ČNB a MF k výše uvedenému šetření ČBA dodávají, že takto vypočtený odhad rozhodně nelze prezentovat jako pravděpodobný budoucí vývoj. Nelze tedy u výsledků šetření hovořit o „dopadové analýze“. Relevanci samotných číselných výsledků snižuje fakt, že ze šetření ČBA nevyplývá, zda respondentské banky vzaly v potaz existenci navrhované 5% objemové výjimky, případně existujících výjimek u vydaných doporučení (což by negativní dopad dále snížilo), stejně jako bližší popis míry nenaplnění limitů DTI a DSTI, tedy kolik potenciálních klientů by při úpravě parametrů úvěru (např. doplnění zajištění jinou nemovitostí nebo přistoupením dalšího ručitele) již limity splňovalo.