

Odpověď ČNB na veřejnou konzultaci Evropské komise k přípravě revize rámce pro makrobezpečnostní politiku v EU

V srpnu 2016 spustila Evropská komise veřejnou konzultaci¹, ve které se mohly centrální banky, dohledové orgány, ministerstva financí, představitelé industrie i široká veřejnost vyjádřit k připravované revizi rámce pro makrobezpečnostní politiku v EU. Do této konzultace přispěla svým pohledem i ČNB. Veřejná konzultace skončila v říjnu 2016. V listopadu 2016 přišla Evropská komise s legislativním návrhem změn v nařízení č. 575/2013 (CRR) a směrnici 2013/36/EU (CRD) a v září 2017 s legislativním návrhem změn v nařízení č. 1092/2010 (o zřízení ESRB). Tyto návrhy změn představují kroky k revizi makrobezpečnostního rámce v EU.

Část A obsahuje shrnutí pohledu ČNB na nejdůležitější aspekty konzultace, ze kterého se následně vycházelo při formulaci odpovědí na konkrétní otázky konzultace, uvedených v části B.

A. Shrnutí postoje ČNB

1. Organizace makrobezpečnostní politiky

ČNB dlouhodobě podporuje zesílení autonomie Evropského výboru pro systémová rizika (ESRB) ve vztahu k ECB, posílení analytických kapacit sekretariátu ESRB a změnu jeho řízení ve smyslu zřízení výkonného ředitele ESRB na plný úvazek a silného hlavního ekonoma finanční stability. ČNB upozorňovala na absenci synergického efektu ve využití kapacit ECB, a to z důvodu nejasného řízení sdílených kapacit. Vlastní analytické kapacity ESRB založené na stálých a zkušených zaměstnancích je podmínkou pro zvýšení efektivity jeho činnosti a naplňování jeho role. Ke zvýšení efektivity ESRB by dále přispělo delegování rozhodování o některých méně podstatných věcech operativního charakteru (např. datové otázky) na jeho Poradní technický výbor (ATC).

2. Makrobezpečnostní nástroje pro oblast bankovníctví

V souladu s konzultačním materiálem Evropské komise (EK) je účelné rozdělit makrobezpečnostní nástroje na nástroje aplikované na systémovou významnost institucí (tzv. „institution-based“ nástroje) a na nástroje aplikované na jejich expozice (tzv. „activity-based“ nástroje).

2.1 Nástroje aplikované na systémovou významnost úvěrových institucí

Současnými makrobezpečnostními nástroji sloužícími ke snižování rizik vyplývajících ze systémové významnosti institucí jsou primárně *rezerva pro globální systémově významné instituce* (G-SII rezerva) a *rezerva pro ostatní* (tedy lokální) *systémově významné instituce* (O-SII rezerva). Dále k tomuto účelu může sloužit i obecněji definovaná *rezerva na krytí systémového rizika* (SRB rezerva).

ČNB opakovaně zdůrazňuje důležitost flexibility národních autorit při nastavování kapitálových rezerv u systémově významných institucí. Současný 2% strop pro O-SII rezervu v diskreci národních autorit nemusí být dostatečný pro redukci rizik. Například metodika

¹ Konzultační materiál (v angličtině) je k dispozici zde:

http://ec.europa.eu/finance/consultations/2016/macprudential-framework/docs/consultation-document_en.pdf .

Shrnutí konzultace včetně shrnutí obdržených připomínek je k dispozici zde:

http://ec.europa.eu/finance/consultations/2016/macprudential-framework/index_en.htm

ČNB navrhuje v současné době stanovit třem domácím bankám rezervu ve výši 3 %, což by vyžadovalo získání svolení Evropské komise. Národní autority včetně ČNB proto často za tímto účelem využívají SRB rezervu. Považujeme proto za klíčové strop pro O-SII rezervu výrazně zvýšit, nebo zcela odstranit. 3,5% strop pro G-SII rezervu není pro ČNB v současné době aktuální, neboť žádná z domácích institucí nedosahuje globální systémové významnosti.

Neméně důležitý problém ČNB spatřuje v pravidlech pro stanovení O-SII rezervy v rámci skupin. Tato rezerva totiž může být stanovena na konsolidované bázi a u institucí, jejichž mateřské společnosti již O-SII nebo G-SII rezervu tvoří, není možné stanovit vyšší rezervu než je velikost rezervy mateřské skupiny (případně vyšší než 1 %, pokud je rezerva mateřské skupiny nižší než 1 %). Ve skutečnosti pak limit O-SII rezervy může být ještě nižší než výše uvedená 2 %. Existence těchto limitů pak snižuje případnou možnost národních autorit stanovit domácím institucím zapojeným do mezinárodních skupin rezervu v dostatečné výši a opět motivuje domácí autority k využívání SRB rezervy pro řešení rizik spojených se systémovou významností domácích institucí.

2.2 Nástroje aplikované na expozice úvěrových institucí

Současnými makrobezpečnostními nástroji sloužícími ke snižování rizik vyplývajících z rizikových expozic institucí jsou *rezerva na krytí systémového rizika* (SRB rezerva) a *proticyklická rezerva* (CCyB rezerva). Dále k nástrojům patří *článek 458 CRR* sledující makrobezpečnostní cíle, který umožňuje za určitých podmínek odklonit se od vybraných pravidel stanovených v nařízení CRR a od úrovně 2,5 % u bezpečnostní kapitálové rezervy stanovené ve směrnici CRD IV a zavést tak přísnější pravidla, než jsou v CRR. Pro důležitou oblast nemovitostních rizik jsou k dispozici *články 124 a 164 CRR*, umožňující orgánu dohledu (nikoli makrobezpečnostnímu orgánu) zvýšení rizikových vah ve standardizovaném přístupu a parametru LGD v IRB přístupu, pokud na základě analýz dojde k závěru, že rizikové váhy a parametr LGD stanovené v CRR nejsou dostatečné. Orgán dohledu kromě úrovně realizovaných ztrát má přihlídnout k budoucímu vývoji trhů a k finanční stabilitě. K makrobezpečnostním účelům je možné do určité míry využívat i primárně mikrobezpečnostní *Pilíř 2*.

Klíčovými otázkami jsou (1) zda SRB rezerva může být použita k rizikům spojeným se systémovou významností a zda ji lze aplikovat i jen na část expozic, (2) možnost používat CCyB nikoli jen na veškeré expozice, ale i na jejich vymezenou část, (3) zjednodušení pravidel pro aplikaci článků 124, 164 a 458 CRR a zrušení povinného sekvencování nástrojů, (4) zrušení možnosti používat Pilíř 2 k makrobezpečnostním účelům a (5) zavádění a harmonizace případných nových nástrojů týkajících se nemovitostních úvěrů v evropské legislativě.

ČNB obecně podporuje vymezení SRB rezervy jako rezervy primárně pro řešení rizik vyplývajících z expozic institucí. Problematický ovšem může být nevhodný souběh s ostatními rezervami. ČNB dlouhodobě tvrdí, že používání SRB rezervy jako substitutu O-SII rezervy je primárně důsledkem nesprávného nastavení stropu pro O-SII rezervu. Zástupci ČNB zároveň vždy trvali na tom, aby jakákoli diskuse o ukončení používání SRB rezervy jako substitutu O-SII rezervy byla vedena v duchu nezbytnosti zrušení příliš restriktivně nastaveného stropu. Jinými slovy, za riziko považujeme to, že by EK mohla možnost používat SRB rezervu silně omezit či eliminovat, aniž by byl zároveň zvýšen příliš restriktivně nastavený strop O-SII rezervy. Doporučujeme proto, aby v jakémkoli materiálu na toto téma bylo explicitně uvedeno, že jediné vhodné řešení je strop pro O-SII rezervu zvýšit či úplně zrušit. Dále silně doporučujeme zachovat možnost aplikovat SRB rezervu i na podskupinu institucí s podobným obchodním modelem, a to v extrémním případě i na instituci jedinou

(méně vhodnou alternativou by pak bylo připuštění této možnosti v rámci O-SII rezervy). SRB rezervu by navíc mělo být možné aplikovat i na jednotlivé podskupiny expozic.

ČNB vítá zamýšlenou možnost aplikovat CCyB pouze na část expozic. Například v současné situaci značného růstu hypotečních úvěrů domácnostem při výrazně mírnějším růstu úvěrů nefinančním podnikům by bylo možné uvažovat o aplikaci CCyB pouze na hypoteční úvěry. To by pravděpodobně zvýšilo dopad zavedeného opatření na předmětný sektor.

ČNB považuje za stěžejní umožnit dostatečnou flexibilitu u kapitálových rezerv (tj. SRB, O-SII a CCyB rezervy) ve výše uvedeném smyslu. Zejména pokud by k tomu nedošlo, považujeme za důležité významně zpružnit a procesně zjednodušit ostatní nástroje, které má makrobezpečnostní autorita k dispozici, zvláště pak článek 458 CRR. Jeho současná pravidla, např. ve vazbě k článkům 124 a 164, lze považovat za příliš striktní a omezující potřebnou míru akceschopnosti národních autorit, obzvláště v situaci, kdy dochází k postupnému nárůstu systémových rizik. ČNB si je vědoma, že využití diskrecí v těchto článcích znamená odklon od tzv. Single Rules Book. Takový odklon může potenciálně vést k reakci přeshraničních bankovních skupin na další roztržštění pravidel, a vytvářet tím motivaci např. centralizaci činností nebo přeměně dceřiných institucí na pobočky. Dále může tento odklon vést k tlaku na harmonizaci makrobezpečnostních nástrojů na úrovni EU nebo centralizaci o rozhodování o těchto diskrecích na úroveň EU. S ohledem na tyto možné nezamýšlené efekty ČNB považuje zvýšení flexibility kapitálových rezerv za preferovanou variantu.

Používání Pilíře 2 pro makrobezpečnostní účely ČNB považuje za důležité v situaci, kdy preferované makrobezpečnostní nástroje neumožňují dostatečnou flexibilitu pro národní autority. Pilíř 2 totiž patří k nejpružnějším nástrojům, co se týče designu opatření. Jeho využívání je ovšem procesně komplikované, protože opatření v rámci Pilíře 2 musí být diskutována pro každou jednotlivou instituci v rámci dohledových kolegií. To vyplývá z původního charakteru Pilíře 2 jako mikrobezpečnostního nástroje. Jako prioritní proto ČNB považuje zvýšení flexibility u kapitálových rezerv a otázka Pilíře 2 je pak pro ČNB spíše podružná. I tak se ale nepřikláníme k zákazu Pilíře 2 pro makrobezpečnostní účely, protože vnímáme Pilíř 2 jako nástroj, který může sledovat makrobezpečnostní cíle, byť v omezeném rozsahu.

ČNB zastává názor, že nástroje pro potírání rizik na trhu nemovitostí – stropy na velikost úvěrů typu LTV/LTI/DTI/DSTI – jsou nezbytnou součástí makrobezpečnostního instrumentária. Jejich účinnost může být vyšší než u stávajících kapitálových nástrojů. Proto by možnost jejich užívání národními autoritami měla být zakotvena v evropské regulaci. Zároveň vzhledem k vysoké obeznamenosti národních autorit s domácím trhem nemovitostí a velké politické citlivosti problematiky považuje ČNB za nezbytné, aby tyto nástroje zůstaly v kompetenci národních autorit.

2.3 Rámec pro makrobezpečnostní politiku mimo bankovníctví

ČNB dlouhodobě zastává názor, že makrobezpečnostní regulace mimo bankovní sektor je žádoucí. Důvodem je nárůst systémového rizika v nebankovních oblastech finančního trhu a nutnost zamezení regulatorní arbitráži spojené s možným přesunem aktivit mimo bankovní sektor. Tvorba makrobezpečnostního rámce mimo bankovníctví ovšem naráží na doposud malou zkušenost s efektivitou makrobezpečnostních nástrojů v bankovníctví, odlišnou povahou nebankovních odvětví od bank a nedávnými významnými změnami v mikrobezpečnostní regulaci v nebankovním sektoru. ČNB proto zastává názor, že nástroje musí odrážet specifika nebankovního sektoru a doporučuje uvážlivost při zavádění nových nástrojů, zvláště v současném stádiu vývoje.

B. Odpovědi ČNB na otázky konzultace

- 1. Považujete úroveň koordinace mezi různými orgány v současném rámci (tj. ESRB, národní makrobezpečnostní orgány, EK, Rada EU, atd.) za přiměřenou? [Svou odpověď vyjádřete prosím na stupnici od 1 (zcela přiměřená) do 5 (zcela nepřiměřená) a zdůvodněte své hodnocení.]**

Odpověď ČNB: 3

ČNB považuje úroveň koordinace mezi ESRB a národními makrobezpečnostními autoritami za přiměřenou. Jako země mimo eurozónu, avšak s úzkými vazbami měny i reálné ekonomiky na ni, bychom přivítali stejnou úroveň vzájemných informačních toků, jakou mají k dispozici země eurozóny, neboť je nezbytná pro kvalifikované provádění makrobezpečnostní politiky.

- 2. (a) Domníváte se, že je vhodné rozšířit makrobezpečnostní rámec mimo bankovní sektor? [Svou odpověď vyjádřete prosím na stupnici od 1 (zcela vhodné) do 5 (zcela nevhodné) a zdůvodněte své hodnocení.]**

Odpověď ČNB: 2

ČNB dlouhodobě zastává názor, že makrobezpečnostní regulace mimobankovního sektoru je nutná. Důvodem je nárůst systémového rizika v nebankovních oblastech finančního trhu. Tento nárůst je dán rostoucí bilancí nebankovního finančního sektoru, a i jeho vyšší náchylností na tržní rizika, která jsou v současné době zvýšena – například rizika spojená s prostředím nízkých úrokových sazeb. Pro rozšíření makrobezpečnostní regulace svědčí i potřeba zamezit regulatorní arbitráži spojené s možným přesunem aktivit mimo bankovní sektor, jak ukazují dosavadní zkušenosti v některých zemích. ČNB se domnívá, že pokrytí mimobankovního sektoru povede k vyšší efektivitě makrobezpečnostních opatření a snížení systémových rizik.

(b) Pokud se domníváte, že to vhodné je, na jaký druh systémových rizik by bylo vhodné se zaměřit a jak?

Bez odpovědi.

- 3. Je podle vás třeba posílit koordinaci mezi pověřenými a příslušnými orgány, pokud se přísnější opatření ohledně nemovitostních expozic přijímána podle Pilíře 1 používají k řešení systémových rizik? [Svou odpověď vyjádřete prosím na stupnici od 1 (velmi třeba) do 5 (netřeba) a zdůvodněte své hodnocení.] Pokud to je podle vás třeba, jak by se měla jejich koordinace posílit?**

Bez odpovědi.

- 4. Umožňují nástroje cílené na určité expozice (tzv. „activity-based“ nástroje) v současném rámci efektivní omezení rizik vyplývajících z expozic vůči specifickému riziku? [Svou odpověď vyjádřete prosím na stupnici od 1 (zcela souhlasím) do 5 (zcela nesouhlasím) a zdůvodněte své hodnocení.]**

Odpověď ČNB: 3

Pro zdůvodnění viz odpovědi otázky 5 (CCyB rezerva na podskupinu expozic), 6 (realitní expozice), 9 (SRB rezerva na podskupinu expozic) a 22 (zjednodušení procedur).

5. *Máte za to, že je CCyB pro případ sektorových nerovnováh (např. v sektoru nemovitostí) užitečným doplňkovým nástrojem? [Svou odpověď vyjádřete prosím na stupnici od 1 (potřebný doplněk) do 5 (nepotřebný doplněk) a zdůvodněte své hodnocení.] Pokud ano, jaký máte názor na souběh této sektorové CCyB s již existující CCyB?*

Odpověď ČNB: 1

ČNB považuje zvýšení flexibility kapitálových rezerv za zásadní. Proto ČNB vítá zamýšlenou možnost umožnit používat proticyklickou kapitálovou rezervu (dále CCyB) pouze na část expozic. Sektorová CCyB umožní zvýšit účinnost opatření při redukci nerovnováh v příslušném sektoru. Podmínkou užitečnosti nástroje je ovšem jeho vysoká flexibilita při užití národními autoritami, které disponují nejlepšími informacemi ohledně úvěrového cyklu a možného přehřívání v jednotlivých sektorech.

Interakci současného CCyB nástroje a sektorového CCyB ČNB nepovažuje za problematickou. V zásadě existují dva druhy řešení. Jedním je neaplikovat plošnou CCyB na sektory, na které je aplikováno CCyB sektorové. Druhým řešením je pro příslušné sektory aplikovat sektorovou CCyB sazbu nad rámec plošné CCyB sazby. ČNB se přiklání spíše k druhé variantě. K odstranění možných problémů interakce sazeb a odlišným způsobem výpočtu základny pro rezervu v různých členských státech by přispěla „guidance“ vydaná ESRB nebo EBA.

6. *Je podle vás třeba upravit opatření cílená na rizika spojená s nemovitostními expozicemi bank? Pokud ano, zdůvodněte prosím svou odpověď.*

Odpověď ČNB:

ČNB zastává názor, že současné kapitálové nástroje a nástroje ovlivňující rizikové váhy jsou nedostatečné pro eliminaci rizik vyplývajících z nemovitostních expozic. Je proto vhodné zařadit do makrobezpečnostního instrumentária i možnost autorit stanovovat limity na maximální hodnotu úvěru vzhledem k hodnotě zástavy (tzv. ukazatel LTV) a vzhledem k příjmu žadatele (tzv. ukazatele LTI, DTI nebo DSTI).

Možnost jejich užívání národními autoritami by měla být zakotvena přímo v evropské regulaci CRR/CRD. Zároveň vzhledem k vysoké obeznamenosti národních autorit s domácím trhem nemovitostí a velké politické citlivosti problematiky musí aplikace těchto nástrojů zůstat v kompetenci národních autorit. Zásadním předpokladem pro jejich kvalifikované a efektivní využívání je vytvoření systému sběru relevantních dat. Metodiku pro jejich sběr, jeho realizaci a harmonizaci napříč zeměmi EU by měly zastřešovat společně ECB a Eurostat.

Pro ČNB jsou preferovaným nástrojem kapitálové rezervy. Ty však nyní nejsou dostatečně flexibilní, a rizika spojená s nemovitostními expozicemi musí být řešena jinými nástroji. Stávající nástroje aplikující minimální rizikové váhy pro nemovitostní expozice neumožňují potřebnou míru národní diskrece, zejména v situaci, kdy dochází k postupnému budování systémových rizik. Články 124 a 164 CRR umožňující zvýšení rizikových vah z makrobezpečnostních důvodů mohou být aplikovány tehdy, dochází-li ke zvýšeným úvěrovým ztrátám nebo si to vyžaduje vývoj trhů nemovitostí; kromě toho mohou příslušné orgány vzít v úvahu i finanční stabilitu. Ovšem pokud jsou aktuální úvěrové ztráty stále nízké a aktuální vývoj cen nenaznačuje bezprostředně hrozící cenovou bublinu, může být obtížnější články aplikovat.

Články 124 a 164 CRR slouží ke stejnému účelu zvýšení rizikových vah, ale vztahují se k různým přístupům pro výpočet kapitálového požadavku. Proto by jejich znění mělo být

sjednoceno. Na rozdíl od článku 124 nestanovuje článek 164 přímo minimální rizikové váhy, ale pouze parametr LGD při jejich výpočtu. Opatření na úrovni LGD může vést k nestejnému dopadu na různé skupiny institucí, kdy navíc obezřetnější instituce budou tímto opatřením postiženy silněji.² ČNB je toho názoru, že by regulátor měl mít pravomoc přímo stanovit vyšší minimální rizikové váhy u všech přístupů.

7. Je podle vás třeba oddělit různé odpovědnosti příslušných a pověřených orgánů? Pokud ano, zdůvodněte prosím svou odpověď.

Odpověď ČNB:

V ČR je dohled nad finančním trhem integrován do centrální banky, která je zároveň makrobezpečnostní autoritou. Koordinační problémy v ČR proto odpadají. Zkušenosti z jiných států ovšem naznačují, že koordinační problémy mohou nastávat. V tomto ohledu se ČNB jeví jako vhodné vymezit jasnou odpovědnost autorit za aplikaci příslušných nástrojů.

8. Má podle vás význam lépe rozlišovat mezi nástroji cílenými na určité expozice (tzv. „activity-based“ nástroje) a nástroji cílenými na určité instituce (tzv. „institution-based“ nástroje) v rámci čl. 458 CRR i vzhledem k příslušným aktivačním procedurám? [Svou odpověď vyjádřete prosím na stupnici od 1 (lepší rozlišení je třeba) do 5 (lepší rozlišení není třeba) a zdůvodněte své hodnocení.]

Odpověď ČNB: 4

Ne. ČNB zastává názor, že klíčovým parametrem článku 458 CRR je jeho flexibilita. Ta by se měla blížit současné flexibilitě v Pilíři 2. Jinými slovy, musí být umožněna aplikace jak na instituce (tj. „institution-based“ typ), tak na expozice (tj. „activity-based“ typ). Lepší rozlišování mezi nástroji aplikovanými na základě článku 458 není nejen nutné, ale ani žádoucí.

Významné zjednodušení aktivační procedury, zvláště pokud by nedošlo k odpovídajícímu zvýšení flexibility u kapitálových rezerv, je pak navrhováno v odpovědi na otázku 22.

9. Domníváte se, že je třeba lépe koncipovat zaměření (cílená rizika), nebo rozsah aplikace SRB (tj. aplikovatelnost pouze na celý stav, nebo také na podskupiny expozic?) Pokud ano, zdůvodněte prosím svou odpověď.

Odpověď ČNB:

V současnosti není zcela zřejmé, zda je možné aplikovat SRB rezervu i na podskupinu expozic. ČNB proto spatřuje potřebu ve vyjasnění této otázky. ČNB doporučuje umožnit využívání SRB rezervy jak na podskupinu expozic, tak na podskupinu institucí (otázka 10). Důvodem je žádoucí zvýšení flexibility národních autorit při adresování systémových rizik kapitálovými rezervami.

10. Měla by být SRB výslovně definována jako nástroj typu „activity-based“, nebo jako nástroj pro systémové riziko konkrétních institucí? Zdůvodněte prosím svou odpověď.

Odpověď ČNB:

² Dopad LGD na výslednou rizikovou váhu je dán mimo jiné odhadem pravděpodobnosti selhání PD. Instituce, které jsou v odhadu PD konzervativnější než jiné, budou při shodném LGD vykazovat relativně vyšší rizikovou váhu.

Ne. ČNB obecně podporuje vymezení SRB jako rezervy primárně pro řešení rizik vyplývajících z rizikových expozic institucí. Problematický ovšem může být nevhodný souběh s ostatními rezervami. ČNB dlouhodobě tvrdí, že používání SRB rezervy jako substitutu O-SII rezervy je primárně důsledkem nesprávného nastavení stropu pro O-SII rezervu (odpovědi na otázky 14-16). Zástupci ČNB vždy trvali na tom, aby jakákoli diskuse o ukončení používání SRB rezervy jako substitutu O-SII rezervy byla vedena v duchu nezbytnosti zrušení jeho příliš restriktivně nastaveného stropu. Významným rizikem pro finanční stabilitu by byla situace, kdy by používání SRB rezervy bylo silně omezeno či eliminováno, aniž by byl zároveň zvýšen příliš restriktivně nastavený strop O-SII rezervy. Jediným akceptovatelným řešením je proto strop pro O-SII rezervu zvýšit či úplně zrušit.

ČNB dále považuje za důležité ponechat možnost aplikovat SRB i na instituce samostatně nevýznamné, jejichž obchodní modely a tím i jimi podstupovaná nebo vytvářená rizika jsou velmi podobná. Přestože tyto instituce nespádají do současné definice systémově významné instituce, společně mohou nabývat systémového významu. I v ČR byly identifikovány podskupiny, které společně mohly nabývat určitého systémového významu pro domácí trh (viz Brechler et al.: *Similarity and Clustering of Banks: Application to the Credit Exposures of the Czech Banking Sector*. CNB Research Policy Note 4/2014). ČNB zastává názor, aby regulace umožňovala opatření ke snížení těchto rizik v rámci SRB rezervy, a nikoli O-SII rezervy. Řešení v rámci O-SII rezervy by naráželo na nutnost adresovat dva různé typy rizik v rámci jednoho nástroje, hrozily by jejich možné překryvy (pokud by O-SII instituce byla zároveň ve skupině institucí s podobným obchodním modelem) a bylo by proto nutné podstatně přepracovat současné metodiky k identifikaci O-SII institucí a vodítek pro stanovování O-SII sazeb.

11. *Jak hodnotíte interakce nástrojů pro systémové riziko konkrétních institucí v současném rámci?*

Odpověď ČNB:

Interakce nástrojů je nedokonalá. Současný 2% strop pro O-SII rezervu nemusí být dostatečný pro redukci rizik, z čehož pramení časté užívání SRB rezervy pro tyto účely (odpovědi na otázky 10 a 14-16). Dále existuje problém při stanovování O-SII rezervy bankám, jejichž mateřské skupiny již tvoří O-SII nebo G-SII rezervu na konsolidovaném základě.

V obecné rovině se přikláníme k názoru, že je lepší mít více potenciálně se překrývajících nástrojů, než aby potřebný nástroj v klíčovém momentu chyběl nebo byl nepoužitelný kvůli příliš rigidním aplikačním procedurám.

12. *Kde spatřujete hlavní slabiny nástrojů pro systémové riziko konkrétních institucí v současném rámci?*

Odpověď ČNB:

O-SII rezerva je pro národní diskreci omezena 2 %, což je příliš restriktivní. Navíc pro úvěrové instituce, které jsou součástí mezinárodních skupin, jejichž mateřské banky jsou zatíženy O-SII nebo G-SII rezervou, je výše rezervy těmito institucím omezena vyšší sazbou mateřské banky. Dále viz odpovědi na otázky 14-16.

13. *Máte za to, že kapitálové rezervy pro systémově významné instituce jsou v současném rámci vhodně nastaveny? [Svou odpověď vyjádřete prosím na stupnici od 1 (zcela souhlasím) do 5 (zcela nesouhlasím) a zdůvodněte své hodnocení.]*

Odpověď ČNB: 4

Pro zdůvodnění viz odpovědi na otázky 14-15.

14. Považujete stropy G-SII a O-SII rezervy jako přiměřené? [Svou odpověď vyjádřete prosím na stupnici od 1 (zcela přiměřené) do 5 (zcela nepřiměřené) a zdůvodněte své hodnocení.]

Odpověď ČNB: 4

ČNB opakovaně zdůrazňuje důležitost flexibility národních autorit při nastavování kapitálových rezerv u systémově významných institucí typu O-SII. Horní hranice mohou vést k tomu, že institucím nelze stanovit rezervu na úrovni dostatečné pro redukci rizik v domácím finančním systému. Národní autority včetně ČNB proto často za tímto účelem využívají SRB, což vede k jisté netransparentnosti. Považujeme proto za klíčové strop pro O-SII rezervu, do kterého nástroj zůstává plně v kompetenci národních autorit, výrazně zvýšit, nebo zcela odstranit.

Vedle toho je zásadní odpojit vazbu sazby O-SII aplikovanou na domácí instituce od sazeb O-SII (příp. sazby pro globální systémově významné banky G-SII) aplikovaných na jejich mateřské banky – viz odpověď na otázku 16.

15. Myslíte, že by měl být upraven 2% strop O-SII rezervy? Pokud ano, zdůvodněte svou odpověď.

Odpověď ČNB:

Současný 2% strop pro O-SII podle názoru ČNB zásadně omezuje prostor pro redukci rizik. Není zřejmé, proč je O-SII rezerva limitována 2 %, zatímco G-SII rezerva pro globálně významné banky je limitována ve výši 3,5 %. Domácí trh může být dominován jednou nebo několika bankami. Každá z těchto institucí je pak pro tento trh systémově významnější než globální banka pro celosvětový trh.

16. Máte za to, že je potřeba změnit současná pravidla týkající se souběhu rezerv ke krytí systémového rizika konkrétních institucí? Pokud ano, jaké změny jsou podle vás potřeba?

Odpověď ČNB:

Ano. ČNB spatřuje závažný nedostatek v pravidlech pro stanovení O-SII v rámci bankovních skupin. Rezerva může být stanovována na konsolidované bázi a institucím, jejichž mateřské společnosti již O-SII nebo G-SII rezervu na konsolidované bázi tvoří, je omezena velikostí rezervy mateřské instituce (příp. 1 %, pokud je rezerva mateřské instituce menší než 1 %). Přitom systémové riziko domácích institucí pro domácí trh může být nepoměrně vyšší než systémové riziko mateřských bank v jejich jurisdikcích, příp. na celém světě. Existence limitu tak snižuje případnou možnost národních autorit stanovit domácím institucím zapojeným do mezinárodních bankovních skupin rezervu ve výši dostatečné k pokrytí rizik, která pro domácí trh představují. ČNB proto navrhuje zrušení těchto omezení vypuštěním odstavce 8 v článku 131 CRD.

17. Máte za to, že je potřeba vyvinout další harmonizované makroobezřetnostní nástroje? Pokud ano, jaký typ nového nástroje by byl podle vás potřeba a proč?

Odpověď ČNB:

Ne. ČNB vidí potřebu legislativně zakotvit možnost užívání nových makrobezpečnostních nástrojů pro potírání rizik na trhu nemovitostí národními autoritami (odpověď na otázku 6). Tyto nástroje však nemají být harmonizovány. Trhy nemovitostí a způsoby financování jejich nákupu se výrazně liší mezi zeměmi a diskrece národní autority je zásadní pro efektivní fungování těchto nástrojů.

18. Jak hodnotíte možnost toho, že by ESRB vypracovala technické postupy pro používání neharmonizovaných nástrojů, například formou doporučení? Pro který nástroj by mohl být tento přístup podle vás oprávněný a vhodný?

Odpověď ČNB:

Jak již bylo uvedeno, ČNB spatřuje potřebu nových makrobezpečnostních nástrojů pro potírání rizik na trhu nemovitostí (odpověď na otázky 6 a 17). Vzhledem k tomu, že tato rizika jsou aktuální v podstatné části zemí EU, nezávazná „technical guidance“ ESRB v této oblasti může být přínosná ke sdílení zkušeností a popsání nejlepší praxe.

19. Považujete současnou hierarchii nástrojů (tzv. „pecking order“) za vhodnou? [Svou odpověď vyjádřete prosím na stupnici od 1 (zcela vhodná) do 5 (zcela nevhodná) a zdůvodněte své hodnocení.]

Odpověď ČNB: 3

Pro ČNB jsou preferovaným nástrojem kapitálové rezervy. Ty však nyní nejsou dostatečně flexibilní pro včasné a přesné adresování rizik. Zejména pokud by nedošlo ke zvýšení jejich flexibility, jak navrhuje v odpovědi na otázky 5, 9-10 a 14-16, považujeme za zásadní zvýšit flexibilitu národních autorit odstraněním požadavku na sekvencování, podle kterého lze např. nejdříve uplatnit články CRR 124 a 164 (jsou-li v daném případě relevantní), dále uplatnit opatření v rámci Pilíře 2 a až poté, co je zdokumentováno, že není možné nebo dostačující využít předchozí nástroje, lze použít obecný článek 458 CRR, jehož použití podléhá schválení EK na základě stanovisek rady orgánů. Tato povinnost přináší obecně administrativní náročnost, způsobuje časovou prodlevu při zavádění nástrojů a může odrazovat národní autority od provádění preventivních kroků (tzv. „inaction bias“).

Případné zrušení sekvencování by umožnilo národní autoritě, která má nejlepší informační předpoklady k identifikaci rizik v domácím finančním systému, použít ta opatření, která jsou v dané situaci nejvhodnější. Zrušení tak podstatným způsobem přispěje k efektivnějšímu provádění makrobezpečnostní politiky.

20. Mohou překryvy v rozsahu aplikace nástrojů umožnit obcházení kontrolních prvků obsažených v aktivačním mechanismu? Pokud je vaše odpověď ano, vysvětlíte prosím jak.

Odpověď ČNB:

ČNB obcházení kontrolních prvků neprovádí ani jej nespátřuje v jiných zemích. Naopak rigidita a komplikovanost aktivačních mechanismů může vést k využívání jiných nástrojů, než by bylo optimální (např. Pilíře 2 oproti článku 458 CRR) nebo dokonce nemožnosti národních autorit přijmout dostatečně účinná makrobezpečnostní opatření včas.

21. Jaké případné úpravy byste navrhovali v oblasti oznamovacích a aktivačních podmínek pro SRB?

Bez odpovědi.

22. *Jaké případné úpravy byste navrhovali v oblasti oznamovacích a aktivačních podmínek pro opatření podle čl. 458 CRR?*

Odpověď ČNB:

Aktivační podmínky pro článek 458 CRR ČNB spolu s některými dalšími členskými státy považuje za mimořádně komplikované a neflexibilní, což může vést k oslabení účinnosti makrobezpečnostní politiky. Zejména v případě, že by nedošlo k odpovídajícímu zvýšení flexibility u kapitálových rezerv, navrhujeme ponechat aplikaci článku 458 v diskreci makrobezpečnostní autority příslušného státu. Navrhujeme rovněž umožnit aplikaci článku 458, aniž by bylo nutné dokumentovat nemožnost řešení rizik pomocí nástrojů vyšší priority (tj. odstranit „pecking order“; odpověď na otázku 19).

23. *Jaké případné úpravy byste navrhovali v oblasti oznamovacích a aktivačních podmínek pro CCyB?*

Bez odpovědi.

24. *Vidíte riziko v tom, že by především O-SII rezerva a SRB mohly být použity pro účely zadržování kapitálu na úrovni členských států (tzv. „ring-fencing“)? Pokud ano, jak navrhuje řešit toto riziko?*

Odpověď ČNB:

V ČR ale tomu tak není. Cílem makrobezpečnostních opatření přijatých ČNB je reagovat na vzniklá rizika, nikoli zadržovat kapitál mezinárodních bankovních společností v jejich tuzemských dceřiných společnostech („subsidiaries“).

25. *Jak hodnotíte sdílenou odpovědnost ECB/SSM a národních orgánů za makrobezpečnostní politiku v rámci bankovní unie? Zejména, máte za to, že je současná asymetrie pravomocí svěřených ECB/SSM přiměřená? [Svou odpověď vyjádřete prosím na stupnici od 1 (zcela přiměřená) do 5 (zcela nepřiměřená) a zdůvodněte své hodnocení.]*

Bez odpovědi.

26. *Jak hodnotíte potřebu koordinace mezi různými zapojenými orgány? [Svou odpověď vyjádřete prosím na stupnici od 1 (silná potřeba větší koordinace) do 5 (další koordinace není třeba) a zdůvodněte své hodnocení.] V jakých oblastech by se podle vás mohla tato koordinace zlepšit?*

Bez odpovědi.

27. *Domníváte se, že je potřeba změnit lhůty oznamovacího procesu mezi národními orgány a ECB/SSM? [Svou odpověď vyjádřete prosím na stupnici od 1 (silná potřeba změny) do 5 (změna není třeba) a zdůvodněte své hodnocení.] Jaké lhůty byste navrhovali?*

Bez odpovědi.

28. Domníváte se, že je třeba rozšířit rozsah povinné reciprocity v CRR/CRDIV? Pokud ano, u kterých nástrojů?

Bez odpovědi.

29. Domníváte se, že mandát a úkoly ESRB jsou vhodně formulovány tak, aby zajistily účinnou koordinaci makrobezpečnostní politiky v EU? [Svou odpověď vyjádřete prosím na stupnici od 1 (zcela přiměřené) do 5 (zcela nepřiměřené) a zdůvodněte své hodnocení.] Pokud je nepovažujete za zcela přiměřené, jaké změny byste navrhovali k zajištění účinné koordinace?

Bez odpovědi.

30. Jak hodnotíte současné kapacity ESRB k plnění jejího mandátu pro provádění analýzy systémových rizik, včetně přístupu k příslušným údajům? [Svou odpověď vyjádřete prosím na stupnici od 1 (zcela přiměřené) do 5 (zcela nepřiměřené) a zdůvodněte své hodnocení.]

Odpověď ČNB: 3

Dle názoru ČNB nemá ESRB dostatečné analytické kapacity potřebné k plnění svého mandátu. Dlouhodobě argumentujeme pro posílení vlastního analytického zázemí ESRB (odpověď na otázku 31). Stávající ad-hoc ustavování pracovních skupin je poznamenáno nesystematičností, potenciálními kapacitními omezeními a prodlužováním doby analýz a formulace závěrů. Výstupy mohou být též nepříznivě ovlivněny preferencemi či omezeními souvisejícími s řešenou problematikou v zemích zúčastněných v pracovní skupině. K efektivnější organizaci kapacit by přispěla i two-tier struktura vedení se silným výkonným ředitelem a hlavním ekonomem finanční stability (nebo ředitelem pro výzkum), navrhovaná v odpovědi na otázku 35.

31. Konkrétně, jsou podle vás zdroje sekretariátu ESRB v této souvislosti přiměřené? [Svou odpověď vyjádřete prosím na stupnici od 1 (zcela přiměřené) do 5 (zcela nepřiměřené) a zdůvodněte své hodnocení.]

Odpověď ČNB: 4

ČNB má za to, že ESRB nedisponuje dostatečnými analytickými kapacitami. ČNB upozorňovala na absenci synergického efektu ve využití kapacit ECB, a to z důvodu nejasného řízení sdílených kapacit. Dalším problémem je velká fluktuace pracovníků způsobená krátkodobými úvazky v sekretariátu ESRB. Často dochází ke střídání sekretářů podvýborů, což má negativní vliv na kvalitu řízení. Právě proto je vlastní analytický aparát ESRB tvořený stálými a zkušenými zaměstnanci podmínkou zvýšení efektivity jeho činnosti a naplňování jeho role.

32. Jak se podle vás nejlépe zajistí, aby se makrobezpečnostní perspektiva dostatečně odrazila ve vytváření politiky EU v oblastech, které souvisí se systémovými riziky?

Odpovědi ČNB:

Nejlepším způsobem, jak zajistit makrobezpečnostní perspektivu při vytváření politiky EU, je zachovat pružné národní diskrece k výkonu makrobezpečnostní politiky a uplatňování jejích nástrojů.

- 33. Jak hodnotíte nástroje a pravomoci ESRB? Zejména, domníváte se, že je třeba, aby pravomoci ESRB výslovně zahrnovaly „soft power“ nástroje za účelem plnění jejího mandátu?**

Odpověď ČNB:

ČNB hodnotí současné nástroje ESRB – možnost vydávat nezávazná doporučení a varování – jako dostatečné s ohledem na primárně koordinační úlohu, kterou ESRB v evropském rámci pro makrobezpečnostní politiku zastává. Explicitní zmínění „soft power“ nástrojů považujeme za zbytečné, protože jejich existence vyplývá z povahy věci a případné legislativní zakotvení naráží na těžkosti s přesnou definicí těchto nástrojů v legislativních dokumentech.

- 34. Považujete transparentnost mechanismu „konej, nebo vysvětlí“ (např. v návaznosti na doporučení) za uspokojivou? [Svou odpověď vyjádřete prosím na stupnici od 1 (zcela přiměřená) do 5 (zcela nepřiměřená) a zdůvodněte své hodnocení.] Pokud ji nepovažujete za zcela přiměřenou, jaké zlepšení by bylo třeba?**

Odpověď ČNB: 2

ČNB považuje současný mechanismus za dostatečně transparentní.

- 35. Považovali byste výše navrhovanou dvouúrovňovou manažerskou strukturu za vhodný způsob zlepšení řídicí struktury ESRB? [Svou odpověď vyjádřete prosím na stupnici od 1 (zcela souhlasím) do 5 (zcela nesouhlasím) a zdůvodněte své hodnocení.]**

Odpověď ČNB: 1

Podle ČNB by two-tier struktura spočívající v ustanovení výkonného ředitele ESRB a silného hlavního ekonoma finanční stability vedla ke zvýšení autonomie sekretariátu ESRB na ECB a zlepšení veřejné „viditelnosti“ instituce. Výkonný ředitel by kromě většího vymezení se vůči ECB mohl ESRB aktivněji zastupovat navenek (včetně mediálních aktivit), čímž by došlo jednak k posílení reputace ESRB a dále k usnadnění možnosti národních autorit se na ESRB odkazovat při komunikaci jejich opatření odborné i laické veřejnosti. Hlavní ekonom finanční stability by přispěl k lepší organizaci a prioritizaci analytické a výzkumné činnosti a lepší výměně informací mezi různými expertními skupinami v rámci ESRB.

- 36. Jak ovlivňuje současná velikost Generální rady výměnu důvěrných a citlivých informací a plynulost rozhodování? Má podle vás smysl ji zmenšit nebo některé její úkoly přesunout na Řídicí výbor? [Svou odpověď vyjádřete prosím na stupnici od 1 (zcela souhlasím) do 5 (zcela nesouhlasím) a zdůvodněte své hodnocení.]**

Odpověď ČNB: 4

ČNB je toho názoru, že současná velikost GB je příliš velká pro hlubší diskuzi. Diskuze je však vedena na nižších úrovních výborů (ATC/ASC) a podvýborů ATC, navíc je možné materiály připomínkovat v konzultacích a písemných procedurách. Návrh zvýšení role Steering Committee (SC) považujeme za problematický, protože není jasné, jaké typy úkolů by SC nově připadly. Podobně jako řada dalších států zásadně odmítáme návrhy, kdy by SC měla o věcech sama rozhodovat, neboť ve SC nejsou zastoupeny všechny státy a není proto

vhodným formátem pro rozhodování o otázkách s potenciálním dopadem na jednotlivé země.³ Naopak doporučujeme uvolnit agendu GB delegováním méně důležitých rozhodování operativní povahy na ATC, jak uvádíme v odpovědi na otázku 38.

37. (a) Jak navrhujete odrazit vytvoření makrobezpečnostních orgánů na národní úrovni, jakož i SSM a SRB, ve složení Generální rady? (b) Domníváte se, že je třeba, aby členské státy určily jednoho národního zástupce, přičemž by se zastoupení mohlo měnit podle toho, o kterém tématu se diskutuje a rozhoduje? [Svou odpověď vyjádřete prosím na stupnici od 1 (zcela souhlasím) do 5 (zcela nesouhlasím) a zdůvodněte své hodnocení.]

Odpověď ČNB: 3

V ČR je dohled nad finančním trhem integrován do centrální banky, která je zároveň makrobezpečnostní autoritou. Otázka zastoupení makrobezpečnostní autority v GB ani rotace zastupující instituce podle tématu diskuze proto není pro ČR podstatná. Případné zastoupení nových evropských struktur (SSM, SRB) v GB podporujeme, pokud ovšem nepovede k úpravě hlasovacích práv v neprospěch zemí stojících mimo eurozónu.

38. Jak hodnotíte práci dvou poradních výborů ESRB (ATC a ASC)? Zejména, navrhovali byste nějaké změny v jejich úloze nebo složení?

Odpověď ČNB:

ČNB podporuje přenos rozhodování o některých méně podstatných záležitostech operativního charakteru (například datové otázky) z GB na úroveň ATC. Některé záležitosti se ostatně již dnes rozhodují na ATC a guvernéri se k nim následně pouze formálně vyjadřují.

³ V současné době je role Steering Committee vymezena v článku 4 (3) Nařízení (EU) č. 1092/2010 takto. „The steering committee shall assist in the decision-making process of the ESRB by preparing the meetings of the General Board, reviewing the documents to be discussed and monitoring the progress of the ESRB’s ongoing work.” Je tedy jasně uvedeno, že role SC nespočívá v samostatném rozhodování.