



V Bruselu dne 16.12.2020
COM(2020) 822 final

**SDĚLENÍ KOMISE SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU,
EVROPSKÉ RADĚ, RADĚ A EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANCE**

Řešení úvěrů se selháním v období po pandemii COVID-19

SDĚLENÍ KOMISE SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉ RADĚ, RADĚ A EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANCE

Řešení úvěrů se selháním v období po pandemii COVID-19

ÚVOD

Pandemie COVID-19 vedla k prudkému hospodářskému útlumu v EU a na celém světě. S cílem ochránit domácnosti a podniky před jejím dopadem přijaly regulační orgány a orgány dohledu EU opatření podporující okamžitou schopnost bank dále poskytovat úvěry a absorbovat ztráty související s pandemií. Zejména bankovní balíček Komise pro COVID-19, který zahrnoval interpretační sdělení Komise o účetních a obezřetnostních rámcích Unie („Podpora podnikům a domácnostem v souvislosti s krizí COVID-19“)¹ a také cílené změny² („rychlé řešení“) bankovních obezřetnostních pravidel EU (nařízení o kapitálových požadavcích (CRR)³), se zaměřoval na zajištění toho, aby banky byly i nadále schopny poskytovat domácnostem a podnikům úvěry během nejakutnější fáze krize. Banky jsou ve skutečnosti v současnosti součástí řešení, což je odrazem jejich silné kapitálové pozice získané po významných reformách provedených po finanční krizi roku 2008. **Členské státy rovněž přijaly rozhodná opatření s režimy podpory, aby zmírnily potíže s likviditou, jež mají dopad na domácnosti a podniky.** Tyto režimy obvykle zahrnují systémy veřejných záruk nebo odložené splátky („moratoria“). Tato opatření pomáhají dlužníkům s dočasnými problémy s likviditou a brání nárůstu úvěrů se selháním. V této souvislosti se Evropský orgán pro bankovnínictví (EBA) nedávno rozhodl opět aktivovat své obecné pokyny k legislativním a nelegislativním moratoriím⁴. Komise rovněž přijala dočasný rámec, který členským státům umožní využít plnou flexibilitu stanovenou v pravidlech státní podpory, a během rozšíření onemocnění COVID-19 tak podpořit ekonomiku.

Finanční zdraví bankovního odvětví EU je po úvodním hospodářském a finančním otřesu způsobeném COVID-19 nadále silné, ale rizika ukazují na nepříznivý vývoj. Ve druhém čtvrtletí 2020 dosáhl průměrný kapitálový poměr tier 1 pro všechny banky EU 16,4 % a průměrný podíl úvěrů se selháním byl na hodnotě 2,8 %. Ukazatel krytí likvidity pro významné finanční instituce se nacházel na uspokojivé hodnotě 165,5 %. Navzdory rozsáhlým podpůrným opatřením na úrovni EU a úrovni členských států však pandemie zasáhla hospodářství tvrdě a všechny členské státy se nyní nacházejí v recesi⁵. Banky jsou

¹ COM(2020) 169 final.

² Změny byly použitelné od 26. června 2020, včas pro účetní výkaznictví bank za druhé čtvrtletí. Viz nařízení (EU) 2020/873, pokud jde o některé úpravy v reakci na pandemii COVID-19 (Úř. věst. L 204, 26.6.2020, s. 4).

³ Nařízení (EU) č. 575/2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky (Úř. věst. L 176, 27.6.2013, s. 1).

⁴ Viz <https://eba.europa.eu/eba-reactivates-its-guidelines-legislative-and-non-legislative-moratoria>.

⁵ Evropská komise, „Hospodářská prognóza z podzimu 2020“.

Viz: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/ip_20_2021.

konfrontovány se společnostmi a jednotlivci, kteří se stali finančně zranitelnějšími, zejména s malými a středními podniky, jejichž příjem a finanční zdroje jsou méně diverzifikované, a konkrétními odvětvími (např. dopravou, cestovním ruchem a pohostinstvím). Z tohoto důvodu je důležité úzce sledovat situaci a možná rizika pro finanční stabilitu a také zajistit, aby banky mohly i nadále hrát konstruktivní roli v oživení po hospodářském útlumu. S cílem zabránit akumulaci úvěrů se selháním v rozvahách bank ve střednědobém horizontu by mohla být potřebná další strukturální opatření. Komise doporučuje, aby finanční instituce, orgány dohledu a tvůrci politik na úrovni Unie a členských států společně přijali rozhodné opatření s cílem zvýšit připravenost finančního systému, čímž podpoří finanční stabilitu a hospodářské oživení.

Hlavním ponaučením z poslední hospodářské krize je řešit obnovený nárůst úvěrů se selháním v rozvahách bank co možná nejdříve. V září 2020 proto Komise uspořádala jednání u kulatého stolu s veřejnými a soukromými zúčastněnými stranami o řešení úvěrů se selháním v období po pandemii COVID-19 s cílem projednat různé prvky, které by mohly tvořit účinnou strategii. Na základě výměn názorů během tohoto jednání se Komise domnívá, že účinná strategie by se měla zaměřit na kombinaci doplňujících opatření politiky s cílem: i) dále rozvíjet sekundární trhy s klasifikovanými aktivy⁶, což by umožnilo přesunout úvěry se selháním z rozvah bank při zajištění odpovídající ochrany dlužníků, a ii) reformovat rámce pro insolventci a vymáhání dluhů při zajištění odpovídající vyváženosti zájmů mezi věřiteli a dlužníky.

Sekundární trhy a rámce pro insolventci již také tvořily důležitou součást akčního plánu Rady pro úvěry se selháním z roku 2017⁷. Navzdory významnému pokroku v provádění nebyla klíčová opatření, zejména návrh směrnice Komise o obsluhovatelích úvěrů, kupcích úvěrů a vymáhání kolaterálu⁸, ze strany Evropského parlamentu a Rady zatím přijata. Facilita na podporu oživení a odolnosti může kromě toho poskytnout podstatnou podporu reformám zaměřeným na snížení objemu úvěrů se selháním, zejména pro zlepšení rámců pro insolventci a soudních a správních rámců, které podporují účinné řešení úvěrů se selháním. Banky by měly být motivovány co nejvíce k tomu, aby uplatnily proaktivní přístup, pokud jde o včasnou a konstruktivní spolupráci s jejich dlužníky. Komise by prostřednictvím nástroje pro technickou podporu⁹ dále podporovala členské státy při přípravě jejich vnitrostátního rámce a při zvyšování kapacity jejich orgánů dohledu s cílem řešit zvyšující se úroveň úvěrů se selháním.

Na základě akčního plánu Rady z roku 2017 jsou třeba další cílená opatření k řešení možné akumulace úvěrů se selháním ve střednědobém horizontu v důsledku pandemie COVID-19. V tomto sdělení proto Komise navrhuje řadu nových opatření, která pomohou řešit nadcházející nárůst úvěrů se selháním.

Vzhledem k tomu, že ohledně hospodářských vyhlídek během pandemie COVID-19 stále panuje značná nejistota, je důležité vyhodnotit širší soubor politických nástrojů, které by měly být připraveny řešit možné obtíže s jednotlivými bankami. Za tímto účelem poskytuje toto sdělení na základě návrhu Komise na zřízení společností spravujících

⁶ Za tímto účelem by měla být opatření přijata na vnitrostátní úrovni a případně na úrovni Unie.

⁷ Rada ECOFIN, „Akční plán pro řešení úvěrů v selhání v Evropě“, červenec 2017.

⁸ COM(2018) 135 final – 2018/063 (COD).

⁹ COM(2020) 409 final.

aktiva¹⁰ členským státům rámec pro řešení hospodářských důsledků COVID-19 tam, kde je to nutné. Zahrnuje rovněž to, jak může být případné využití předběžných opatření v souladu s rámci Unie pro řešení krize bank a státní podpory použito k pomoci při řešení dopadu pandemie COVID-19 na hospodářství, což do různé míry doplní fiskální podpůrná opatření zavedená členskými státy na pomoc dotčeným podnikům.

Při řešení problémů spojených s úvěry se selháním je důležité zajistit, aby byli spotřebitelé a zejména zranitelní dlužníci řádně chráněni. V rámci již navržených opatření, týkajících se zejména trhu pro obsluhovatele úvěrů a kupce úvěrů, Komise navrhla, aby byla při převodu úvěru k jinému investorovi dodržena ochrana, na které se dotčení dlužníci domluvili s bankou, jež úvěr původně poskytla¹¹. Komise rovněž uvítala „osvědčené postupy“, na nichž se dohodly finanční sektor a spotřebitelské a podnikatelské organizace a které uvádí, jak mohou různí účastníci trhu podpořit občany a podniky během krize¹². V návaznosti na tuto dohodu Komise zamýšlí uspořádat nové jednání u kulatého stolu, aby vyhodnotila zmírňující opatření poskytnutá během první vlny pandemie v členských státech a aby projednala, v jakém rozsahu byly osvědčené postupy použity v praxi a zda se osvědčily jako užitečné v pomoci spotřebitelům a podnikům, pokud jde o využití vnitrostátních zmírňujících opatření. Při přijímání dodatečných opatření v budoucnu bude Komise i nadále zachovávat spravedlivý, spolehlivý a jednotně prosazovaný režim ochrany spotřebitelů.

S cílem zajistit, aby byla strategie popsaná v tomto sdělení realizována účinně, Komise zřídí poradní skupinu pro úvěry se selháním skládající se z příslušných zúčastněných stran z odvětví a spotřebitelských organizací. Tato skupina podpoří Komisi při provádění mnoha z navrhovaných opatření. Účelem skupiny by bylo radit Komisi ohledně budoucích návrhů.

1. POSLEDNÍ VÝVOJ V OBLASTI ÚVĚRŮ SE SELHÁNÍM

Po postupném zlepšení během posledních let došlo u podílu úvěrů se selháním v EU k určitému obrácení trendu kvůli dopadu pandemie COVID-19. Nejnovější údaje, způsobené zejména nižším prodejem úvěrů se selháním a restrukturalizačními činnostmi a také novými selháními, ukazují, že hrubý podíl úvěrů se selháním pro **všechny banky EU** vykázal první nárůst, a to na hodnotu 2,9 % v prvním čtvrtletí roku 2020 z 2,6 % ve čtvrtém čtvrtletí roku 2019 (viz graf 1). Tím byl ukončen celkový klesající trend od čtvrtého čtvrtletí roku 2014. Ve druhém čtvrtletí roku 2020 byl průměrný podíl úvěrů se selháním pro

¹⁰ SWD(2018) 72 final. Tento dokument byl součástí balíčku opatření Komise provádějících prvky akčního plánu Rady z roku 2017 v rámci její působnosti. Byl společně navržen Komisí, Evropskou centrální bankou (ECB), Evropským orgánem pro bankovníctví (EBA) a Jednotným výborem pro řešení krizí (SRB). Objasňuje klíčové faktory úspěchu a přípustný návrh těchto státem podporovaných společností spravujících aktiva v souladu s právním rámcem EU, zejména se směrnicí o ozdravných postupech a řešení krize bank a nařízením o jednotném mechanismu pro řešení krizí, které jsou v plném rozsahu platné a cílí na omezení vládních zásahů, a s pravidly státní podpory.

¹¹ Viz COM(2018) 135 final.

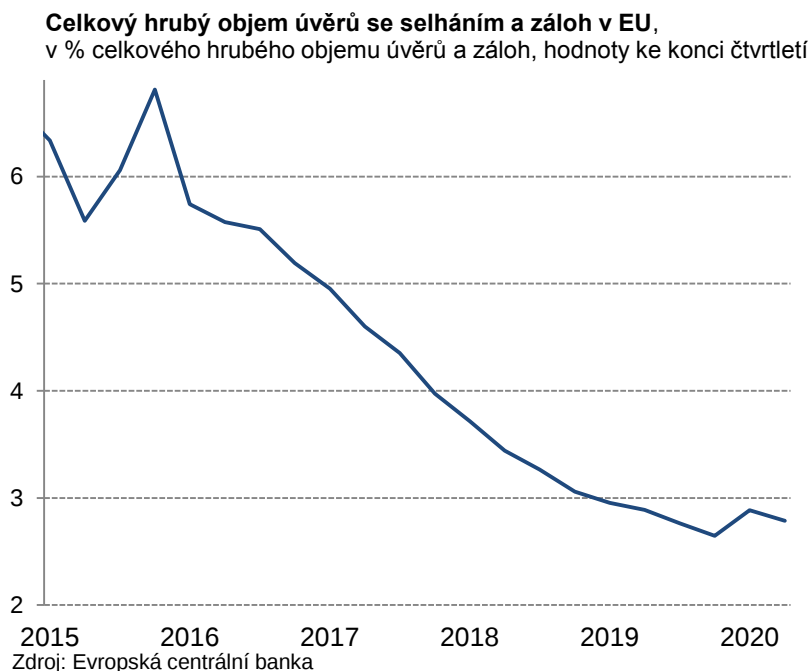
¹² „Best practices in relation to relief measures offered to consumers and businesses in the context of the COVID-19 crisis“ (Osvědčené postupy týkající se zmírňujících opatření poskytnutých spotřebitelům a podnikům v souvislosti s krizí COVID-19), 14. července 2020.

Viz: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200714-best-practices-mitigate-impact-pandemic_en.pdf.

všechny banky EU na hodnotě 2,8 %. Pokud jde o **významné instituce**¹³, je situace poněkud odlišná, jelikož podíl úvěrů se selháním v EU se ve druhém čtvrtletí roku 2020 dostal na hodnotu 2,94 %, což je mírné snížení ve srovnání s 3,05 % z prvního čtvrtletí roku 2020 a 3,22 % ze čtvrtého čtvrtletí roku 2019. **Míra opravných položek a rezerv**¹⁴ si ve druhém čtvrtletí roku 2020 značně polepšila na hodnotu 63,4 %, což je na čtvrtletní bázi o 1,6 procentního bodu více a na roční bázi o 4,5 procentního bodu více. **Absolutní objem úvěrů se selháním** (hrubá hodnota) u všech bank v EU představuje 588 miliard EUR (druhé čtvrtletí roku 2020), ve srovnání s 585 miliardami EUR v prvním čtvrtletí roku 2020 a 646 miliardami EUR ve čtvrtém čtvrtletí roku 2019¹⁵. Tabulka 1 ukazuje, že **situace je mezi členskými státy nadále výrazně odlišná**.

Většina členských států v posledních letech zaznamenala povzbudivý pokrok díky kombinaci hospodářského růstu a rozhodného jednání ze strany bank, orgánů dohledu a tvůrců politik. To usnadnilo snížení objemů a podílů úvěrů se selháním. Komise kromě toho nadále konstruktivně spolupracovala s členskými státy, aby umožnila konkrétní řešení pro banky v rámci pravidel státní podpory Unie a krizového řízení bankovní unie.

Graf 1: Podíl úvěrů se selháním v EU



Je však třeba uznat, že v posledních letech pomohlo řešit úvěry se selháním v několika členských státech poměrně silné ekonomické prostředí. V posledních měsících se snižování objemu úvěrů se selháním zpomalilo nebo zastavilo, a to v důsledku pandemie a souvisejících opatření omezujících volný pohyb osob. Dostupná analýza

¹³ Úvěrové instituce, nad nimiž ECB vykonává přímý dohled.

¹⁴ Tento podíl ukazuje objem finančních prostředků, jež banka drží v rezervě k pokrytí úvěrových ztrát. Zdroj: ECB. S ohledem na nedostupnost údajů o opravných položkách a rezervách na úvěry byla míra opravných položek a rezerv pro EU vypočítána tak, že u všech dluhových nástrojů (úvěrů a dluhových cenných papírů) bylo zohledněno znehodnocení a úvěry se selháním.

¹⁵ Zdroj: ECB.

poukazuje na určité oblasti, jež vzbuzují obavy, co se týče schopnosti splácet, zejména u malých a středních podniků a některých konkrétních odvětví obzvláště dotčených pandemií¹⁶. V současnosti zabránila rozšířenějším selháním při splácení úvěrů opatření přijatá na vnitrostátní úrovni v reakci na krizi. To pomohlo udržet nárůst úvěrů se selháním. Existuje však nejistota týkající se toho, jak zrušení opatření přijatých za účelem zvládnutí krize ovlivní dlužníky a jejich banky. Kromě toho platí, že zatímco podstatné využívání podnikových programů podpory ochránilo banky před ztrátami z důvodu COVID-19 v několika členských státech, banky byly v první obranné linii v těch zemích, které takové programy nezavedly (nebo zavedly jen menší programy).

¹⁶ „Bankovní sektor EU: první přehled dopadů COVID-19“, tematická poznámka orgánu EBA, EBA/REP/2020/17, <https://eba.europa.eu/covid-19-placing-unprecedented-challenges-eu-banks>.

Tabulka 1: Úvěry se selháním a rezervy podle členských států¹⁷

	Hrubý objem úvěrů se selháním a záloh (% hrubého objemu úvěrů a záloh)		Úvěry se selháním – soukromý sektor* (% úvěrů soukromého)		Opravné položky a rezervy (úvěry) celkem** (% celkových pochybných úvěrů a úvěrů se selháním)	
	2020Q2	2019Q2	2020Q2	2019Q2	2020Q2	2019Q2
Rakousko	2,0	2,3	2,8	3,1	76,5	69,6
Belgie	2,1	2,0	2,8	2,7	58,4	53,7
Bulharsko	6,7	6,9	10,0	10,5	60,6	61,2
Chorvatsko	5,3	6,9	8,3	10,3	86,7	74,2
Kypr	14,5	19,5	23,3	33,5	55,4	53,2
Česká republika	1,6	1,8	3,0	3,4	82,2	69,0
Dánsko	2,0	1,9	2,4	2,2	45,4	42,1
Estonsko	2,1	1,8	2,1	2,3	55,7	42,4
Finsko	1,5	1,4	-	-	42,6	34,0
Francie	2,3	2,6	3,4	3,6	66,2	64,8
Německo	1,2	1,3	2,0	2,0	89,0	85,3
Řecko	30,9	39,6	37,0	43,8	47,8	49,7
Maďarsko	4,0	5,0	5,6	6,5	-	84,1
Irsko	3,5	4,2	6,0	6,8	54,9	37,0
Itálie	6,3	8,1	8,2	10,6	59,8	58,5
Lotyšsko	5,3	5,4	5,6	7,5	41,0	38,8
Litva	2,7	2,2	2,8	3,0	47,3	36,4
Lucembursko	0,6	0,7	1,8	2,0	55,8	52,0
Malta	3,4	3,1	-	-	50,5	49,3
Nizozemsko	1,9	1,8	2,8	2,4	40,1	31,6
Polsko	6,2	6,2	6,7	6,7	74,0	70,4
Portugalsko	5,5	8,3	6,6	9,2	66,4	59,2
Rumunsko	4,4	4,8	5,9	6,5	93,0	83,6
Slovensko	2,9	3,1	3,2	3,4	92,9	89,0
Slovinsko	3,2	4,5	4,5	5,9	80,1	74,6
Španělsko	2,9	3,4	4,0	4,4	69,4	63,8
Švédsko	1,0	1,1	1,3	-	32,2	-
Evropská unie	2,8	2,9	-	-	63,4	58,9

Zdroj: ECB. Výpočty Evropské komise.

Nyní, kdy v ekonomickém prostředí došlo k prudkému útlumu, bude pro členské státy důležité přijmout další rozhodné politické opatření dle potřeby a řešit problémy ve

¹⁷ *Poznámky:* Údaje odpovídají domácím úvěrovým institucím a dceřiným společnostem a pobočkám řízeným ze zahraničí.

* Údaje specifické pro daný sektor nejsou k dispozici pro EU, Finsko, Maltu (tj. pro 2. čtvrtletí roku 2019 a 2020) a Švédsko (tj. pro 2. čtvrtletí roku 2019). Údaje specifické pro daný sektor (tj. celková expozice vůči domácnostem a nefinančním podnikům) pro Bulharsko, Německo a Maďarsko jsou k dispozici pouze v účetní hodnotě.

** Údaje pro poskytování úvěrů nejsou k dispozici pro Švédsko (tj. pro 2. čtvrtletí roku 2019) a Bulharsko, Německo, Maďarsko a EU. V posledně jmenovaných případech byly údaje získány tak, že u všech dluhových nástrojů (tj. úvěrů a dluhových cenných papírů) bylo zohledněno znehodnocení. Údaje nejsou k dispozici pro Maďarsko (tj. pro 2. čtvrtletí roku 2020).

vnitrostátních rámcích pro insolventu, aby banky mohly zvládnout nadcházející nárůst nových úvěrů se selháním. To by umožnilo řešit úvěry se selháním co možná nejrozhodnějším způsobem, což by následně bránilo opětovnému nárůstu úvěrů se selháním v rozvahách bank. Důležitým základem zde budou nadále řádné uznání a řízení úvěrů se selháním ze strany bank¹⁸. Čím dříve banky určí a vytvoří rezervu pro možné úvěry se selháním, tím rychlejší a hladší bude proces řešení a likvidace úvěrů se selháním, což odvrátí škodlivé účinky v budoucnu. Banky by rovněž měly být motivovány k včasnému rozpoznání potíží dlužníka a případně k proaktivní interakci s dlužníky v rámci včasné a odpovídající restrukturalizace. Zejména pokud jde o podniky, mělo by se od bank očekávat, že rozvinou schopnost rychle posuzovat své možnosti dluhové služby a rozlišovat mezi potřebami likvidity a solventnosti.

2. ROZVOJ SEKUNDÁRNÍCH TRHŮ S KLASIFIKOVANÝMI AKTIVY

Rozvinutý a likvidní sekundární trh s klasifikovanými aktivy by bankám umožnil snížit objem jejich úvěrů se selháním tím, že by byly prodávány investorům, kteří jsou třetími stranami. To by bankám pomohlo soustředit se na své hlavní činnosti uvolněním místa v rozvahách pro nové úvěry, což jim umožní financovat hospodářské oživení. Mělo by dojít k podpoře jednoduššího vstupu na trh a účasti na něm, zejména u malých prodejců a kupců, kteří mohou být důležití pro řešení úvěrů se selháním na místní úrovni.

Klíčovým krokem je rychle dosáhnout dohody o návrhu směrnice Komise o obsluhovatelích úvěrů, kupcích úvěrů a vymáhání kolaterálu přijatém v březnu 2018¹⁹. Tento návrh se snaží otevřít trhy a zajistit, aby v případě prodeje úvěru nebyla s ohledem na ochranu, kterou nabídla banka, jež původně úvěr poskytla, oslabena ochrana dlužníků. Tím by se zajistilo dodržování povinností v oblasti ochrany spotřebitele bez ohledu na to, jak se úvěry se selháním řeší. Rada získala mandát k vyjednávání o návrhu, ale Evropský parlament zatím není připraven zahájit interinstitucionální jednání.

S cílem zabránit opětovné akumulaci úvěrů se selháním v rozvahách bank během delšího časového období Komise rovněž navrhla cílená vylepšení sekuritizačního rámce pro nevýkonné expozice²⁰ bank.²¹ Komise vítá dohodu, které spolunormotvůrci dosáhli v prosinci 2020. Tato vylepšení poskytnou zásadní podporu při řešení dopadů krize COVID-19. Odstranění stávajících regulačních překážek a změna sekuritizačního rámce s cílem zohlednit zvláštní vlastnosti sekuritizace nevýkonných expozic při zachování náročných obezřetnostních norem umožní širší využívání tohoto nástroje ze strany bank zbavit jejich rozvahy nevýkonných expozic.

2.1 Zlepšení kvality a srovnatelnosti údajů

Další zlepšování kvality a srovnatelnosti údajů o úvěrech se selháním by při rozvoji sekundárních trhů pro tyto úvěry se selháním bylo hlavní činností. Šablony údajů, které

¹⁸ Viz „Obecné pokyny k řízení nevýkonných expozic a expozic s úlevou“ orgánu EBA, EBA/GL/2018/06.

¹⁹ COM(2018) 0135 final – 2018/063 (COD).

²⁰ Úvěry se selháním jsou součástí širšího souboru nevýkonných expozic. Nad rámec úvěrů by tyto expozice mohly například zahrnovat jiné dluhové nástroje, jako jsou dluhové cenné papíry, zálohy a vklady na požádání.

²¹ COM(2020) 282 final a COM(2020) 283 final.

v roce 2017 vypracoval Evropský orgán pro bankovníctví, poskytují kvalitní východisko pro společný datový soubor pro prověřování transakcí s úvěry se selháním v EU a usnadňují náležitou péči ve finanční oblasti a oceňování transakcí s úvěry se selháním. Tyto šablony mají za cíl snížit informační asymetrie na trzích s úvěry se selháním v EU a mohly by být východiskem pro standard pro společné údaje pro transakce a umožnily by porovnání úvěrů se selháním, a to i ve všech jurisdikcích.

Účastníci trhu však tyto šablony ještě ve velké míře nevyužívají, a to vzhledem k jejich dobrovolné povaze a složitosti, kvůli čemuž je důležité prozkoumat způsoby, jak jejich využívání rozšířit. **Komise se proto začátkem roku 2021 zaměří na pověření orgánu EBA přezkumem šablon na základě konzultace s účastníky trhu, a to na straně kupců i prodejců; k přezkumu by mělo dojít v průběhu roku 2021.** Přezkum by se měl zaměřit na lepší rozlišení mezi kritickými a nekritickými údaji na základě praktických zkušeností získaných z minulých transakcí s úvěry se selháním a řešit potřeby kupců při zohlednění stávajících údajů a nákladů prodejců na zpracování údajů. To bylo jasně naznačeno během jednání u kulatého stolu o úvěrech se selháním se zúčastněnými stranami, které zorganizovala Komise v září 2020. Celkové načasování uvedené iniciativy by záviselo na přijetí navrhované směrnice o obsluhovatelích úvěrů a kupcích úvěrů, což by umožnilo z revidované, přiměřenější a jednodušší šablony údajů orgánu EBA vytvořit prováděcí technické normy.

S cílem rozšířit využívání šablony ze strany účastníků trhu a tím zlepšit srovnatelnost a kvalitu údajů by se šablona mohla stát povinnou, nejdříve pouze pro nové úvěry se selháním, tj. pro úvěry, které se po určitém konečném termínu změní v úvěry se selháním. Standard pro údaje by byl povinný, ale u datových polí, která musí být vyplněna, by mohla existovat určitá flexibilita. V tomto ohledu bude orgán EBA muset poskytnout pokyny ohledně toho, které informace jsou považovány za kritické, a to po konzultaci se zúčastněnými stranami. Banky by kromě toho neměly být penalizovány, pokud nemají jiné než podstatné údaje. Sekundární trh pro úvěry se selháním by proto nejlépe podpořilo povinné používání šablony, avšak poskytovatelům údajů by bylo umožněno, aby v případě potřeby a pro určitá datová pole používali možnost nulových údajů.

2.2 Datová infrastruktura

S cílem zvýšit transparentnost trhu na podrobné úrovni se Komise domnívá, že by bylo přínosné zřízení centrálního datového uzlu na úrovni EU. Tento uzel by fungoval jako úložiště údajů podporující trh s úvěry se selháním. Provozoval by komplexní elektronickou databázi (pravidelně aktualizovanou), posuzoval informace a poskytoval přístup účastníkům trhu, zejména prodejcům úvěrů, kupcům úvěrů, obsluhovatelům úvěrů, prodejcům úvěrů se selháním a soukromým platformám pro úvěry se selháním. Tento uzel by nabídl platformu pro spolupráci a koordinaci s celoevropskou působností²². Uzel by pomohl vytvořit společný standard pro údaje (čímž by zvýšil využívání šablony údajů EBA jako standardu pro provádění transakcí s úvěry se selháním), nabízet kontroly kvality údajů a automatizovanou validaci a asistovat prodejcům u přípravy hlášení údajů.

²² Bylo by zajištěno, aby tato spolupráce/koordinace byla v souladu s antimonopolními pravidly EU, zejména co se týče výměn důvěrných informací.

Na základě veřejné konzultace naplánované na první polovinu roku 2021 by Komise prozkoumala několik alternativ pro zřízení datového uzlu na evropské úrovni a určila nejlepší další postup. Jednou z možností, jak zřídit datový uzel, by například mohlo být rozšíření působnosti stávajícího databáze *European DataWarehouse* (ED)²³.

Datový uzel na evropské úrovni by shromažďoval a ukládal anonymizované údaje o transakcích s úvěry se selháním, ke kterým došlo, a poskytl by tyto poobchodní podrobnosti o transakci a prodejní ceny účastníkům trhu²⁴. Účastníkům trhu by to umožnilo porovnat transakce a získat informace o skutečných cenách aktiv a likviditě trhu na systematické bázi. Datový uzel by rovněž mohl poskytovat informace o investorech, jejich preferencích a profilech a také obecné informace o soudních řízeních.

Nad rámec informací o samotných transakcích by zásadní vzhled do trhu pro úvěry se selháním mohly poskytnout poobchodní informace, poskytnuté ze strany kupců úvěrů se selháním, o peněžním toku pro aktiva, která zakoupili.²⁵ Údaje o výkonnosti jsou klíčovými informacemi, jejichž zveřejnění investorům na trhu momentálně chybí. Zejména informace o peněžních tocích týkajících se vracení a výdajů by podpořily rozhodovací proces investorů, kteří se zajímají o podobná aktiva, a pomohly by jim určit ceny, které jsou ochotni zaplatit, a snížit nejistotu. Motivací pro kupce úvěrů se selháním k poskytnutí těchto informací *ex post* by byla hlavně možnost získat na druhé straně přístup k jiným údajům, což by jim poskytlo vzhled do výkonnosti v restrukturalizaci srovnatelných aktiv. To by poskytlo referenční hodnotu a zlepšilo by to jejich odhad spravedlivých cen/nabídek v rámci budoucích transakcí.

Poskytnutí větší transparentnosti v tomto ohledu by bylo klíčové pro podporu stanovení cen, a proto by došlo k zefektivnění trhů. To by napomohlo zúžení často širokého rozpětí nabídkové a poptávkové ceny, které je nadále materiální překážkou pro uskutečnění mnoha transakcí. Banky, obsluhovatelé úvěrů, společnosti spravující aktiva a potencionální kupci úvěrů by s datovým uzlem sdíleli informace o transakcích a o poobchodní výkonnosti aktiv. Tito poskytovatelé údajů by na oplátku získali přístup do databáze anonymizovaných údajů a k analytickým službám poskytovaným datovým uzlem. To je důležité, protože zúčastněné strany obvykle poskytují či sdílejí údaje, aby mohly získat přístup na druhé straně. Pokud by mohly být tyto poobchodní údaje konsolidovány na jednom místě, zmírnilo by to tento problém pro sekundární trh. Podrobné údaje o míře výtěžnosti a načasování restrukturalizace seřazené podle kategorie aktiv, soudního řízení a jurisdikce by investorům jistě pomohly při rozšiřování jejich aktivit v celé EU. Stávající iniciativy pro shromažďování údajů jasně ukazují potřebu dodatečných údajů o restrukturalizaci. Datový uzel by v tomto ohledu tedy mohl poskytnout klíčový tržní

²³ *European DataWarehouse* (ED) je součástí iniciativy pro údaje o úvěrech týkajících se cenných papírů krytých aktivy (ABS) zřízené Evropskou centrální bankou. Poskytuje centralizovaný registr sekuritizací pro shromažďování, ověřování a rozšiřování podrobných a standardizovaných údajů a údajů týkajících se jednotlivých kategorií aktiv o úvěrech pro ABS a soukromá celková úvěrová portfolia v Evropě. Ukládá údaje o úvěrech a odpovídající dokumentaci pro investory a jiné účastníky trhu. Její mandát je úzce zaměřený a není jí dovoleno konkurovat jejím zúčastněným stranám, zejména evropským bankám.

²⁴ V pozdější fázi by se rovněž mohlo prozkoumat, za jakých podmínek by bankám (a dalším vlastníkům údajů) nevadilo také sdílení předobchodních informací o úvěrech se selháním.

²⁵ Údaje o probíhající restrukturalizaci by mohly být sdíleny v podobě šablony údajů EBA pro úvěry se selháním nebo šablony ESMA pro sekuritizaci úvěrů se selháním. Tato portfolia by mohla být vykazována stejným způsobem jako sekuritizovaná portfolia, což by vyžadovalo jen omezené úpravy stávající datové infrastruktury.

nástroj a zajistil by vyšší transparentnost a informace o úvěrech se selháním ze sekundárního trhu. Tato iniciativa by měla splňovat obecné nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR) a bylo by potřeba zaručit, aby byly informace poskytnuté třetím stranám použity pouze k podpoře sekundárního trhu s úvěry se selháním, a ne ke shromažďování údajů v rozvahách bank pro jiné účely (např. postupy fúzí a nabývání účasti)²⁶.

2.3 Využití stávajících zdrojů údajů

Účastníci trhu mohou být aktivnější a efektivnější, pokud mají k dispozici více údajů a lepší údaje. Anonymizované údaje, pokud jsou dostatečně podrobné, mohou být využity k získání užitečných agregátů k doplnění souhrnných informací, které již byly poskytnuty bankami na základě zveřejnění informací podle pilíře 3²⁷ za použití norem vytvořených orgánem EBA. Za účelem optimalizace zdrojů by se vykazování mohlo začlenit do stávajícího modelu datových bodů EBA a mohlo by být rozvíjeno v úzké spolupráci s příslušnými orgány.

K dispozici je řada zdrojů údajů, které již vlastně existují a mohly by vytvořit základ pro pravidelné zprávy o souhrnných informacích, jež by byly zpřístupněny účastníkům sekundárního trhu. Subjekty, které shromažďují a ukládají informace, by byly odpovědné i za podávání zpráv, což by zabránilo další zátěži, co se týče výkaznictví, např. pro banky. Komise společně s příslušnými zúčastněnými stranami začátkem roku 2021 prozkoumá, jak by tyto stávající datové soubory mohly být mobilizovány a zpřístupněny účastníkům trhu ve vhodně agregované podobě, aby byla zajištěna důvěrná povaha bank a dlužníků. Představovalo by to rychlý výsledek při nízkých nákladech. Pokud k tomu dojde na vhodné úrovni podrobnosti, mohlo by to pomoci zlepšit informace dostupné novým investorům a schopnost investorů účastnit se v zemích mimo jejich základní odborné znalosti²⁸. Komise by dále prozkoumala, jak by spolupráce a vztahy mohly být utvářeny mezi datovým uzlem na evropské úrovni a těmito zdroji údajů.

Mezi hlavní příklady stávajících zdrojů údajů patří:

- datový soubor analytických údajů o úvěrech („AnaCredit“) Evropské centrální banky, který shromažďuje a sdílí podrobné údaje o úvěrových rizicích v rámci bankovního sektoru v EU,
- registry sekuritizací, které centrálně shromažďují a uchovávají záznamy o nástrojích sekuritizace a podkladových aktivech. Proto obsahují spolehlivé údaje o úvěrech, které mohou účastníkům sekundárního trhu s úvěry se selháním také poskytnout hodnotné informace,
- předkládání údajů ze strany bank o lhůtě pro výtěžnost a mírách výtěžnosti (hrubé a čisté náklady na vymáhání): v návaznosti na akční plán unie kapitálových trhů ze

²⁶ Údaje také bude potřeba anonymizovat ve smyslu obecného nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR). Ve 26. bodě odůvodnění nařízení GDPR je objasněno, kdy je údaj možné považovat za anonymní.

²⁷ Pilíř 3 Basilejského rámce stanoví komplexní soubor požadavků na zveřejnění, jehož cílem je poskytnout účastníkům trhu dostatečné informace k posouzení podstatných rizik a kapitálové přiměřenosti mezinárodně aktivní banky.

²⁸ Například vykazovaná míra výtěžnosti a načasování restrukturalizace podle regionu NUTS 3, typu dlužníka (podnik, jednotlivec) a kategorie aktiv (např. nezaručené, zaručené zajištěním obytného nebo komerčního nemovitého majetku u různých pásem poměru úvěru k hodnotě nemovitosti).

dne 24. září 2020²⁹ by Komise nejdříve vyhodnotila proveditelnost opakovaného podávání zpráv při co možná nejvyšším využití stávajících datových bodů.

Nakonec by Komise se zúčastněnými stranami v první polovině roku 2021 konzultovala možný přezkum požadavků na zveřejnění pilíře 3 nařízení CRR. Mezi příklady dalšího zveřejnění informací výhodného pro trhy mohou patřit poměr napravených aktiv v selhání, lhůta pro výtěžnost, míra výtěžnosti atd. Zveřejnění těchto dodatečných informací by pro banky nemělo představovat žádnou nevýhodu, protože by informace mohly dále zvýšit transparentnost o úvěrech se selháním ve prospěch sekundárních trhů. Při zohlednění možného překrývání se šablonami údajů pro úvěry se selháním by měl být orgán EBA pozván k podrobnému přezkoumání, aby se zajistilo účinné a přiměřené vypracování požadavků na zveřejnění.

2.4 Prodejní postup „nejlepšího způsobu provedení“

Komise by se do třetího čtvrtletí roku 2021 zaměřila na vytvoření pokynů pro prodejce úvěrů se selháním, a to ve spolupráci s orgánem EBA a při jednáních s dalšími příslušnými zúčastněnými stranami. To by zahrnovalo doporučení ohledně toho, co pro transakce na sekundárních trzích vytváří prodejní postup „nejlepšího způsobu provedení“. Tím by došlo obecně k podpoře vhodných procesů na straně prodeje a mohlo by to pomoci zejména menším bankám nebo prodejcům, kteří mohou mít méně zkušeností s transakcemi na sekundárním trhu. Pokyny by mohly uvádět některé podmínky, které pomohou zajistit úspěšný výsledek a mezi něž by mohly patřit: zajištění nediskriminačního/neutrálního prodejního postupu, potřeba rozsáhlé propagace, společný soubor materiálů pro náležitou péči, elektronický příjem nabídek, využívání šablon údajů orgánu EBA atd. Účastníci trhu by neměli za povinnost dodržovat doporučení v tomto dokumentu, který by namísto toho sloužil jako nástroj pro spolehlivé prodejní postupy.

Pokyny by rovněž mohly poskytnout informace o možné přidané hodnotě platform pro transakce s úvěry se selháním v prodejním postupu. To by mohlo bankám, zejména těm menším, pomoci rozhodnout se, zda využijí platformy pro transakce a zda je využijí k podpoře svých cílů. Tento prodejní postup nejlepšího způsobu provedení by proto mohl poskytnout nepřímou motivaci pro využívání takových platform.

2.5 Řešení regulačních překážek pro nákupy úvěrů se selháním ze strany bank

Jedna z přetrvávajících překážek pro banky kupující úvěry se selháním na sekundárním trhu souvisí s regulačním zacházením se zakoupenými aktivy v selhání a rizikovou vahou, kterou musí banky uplatnit k výpočtu kapitálových požadavků v rámci standardizovaného přístupu pro úvěrové riziko. Znění článku 127 nařízení CRR uvádí, že pokud je nezajištěná expozice, u níž došlo k selhání, opravena/odepsána o více než 20 %, tak by riziková váha měla být 100 %, jinak 150 %. Mohou se však započítat pouze opravné položky / odpisy (takzvané „úpravy o úvěrové riziko“) provedené samotnou institucí, ne odpisy započítané v transakční ceně expozice. V praxi to může vést k situaci,

²⁹ Sdělení Komise o unii kapitálových trhů pro občany a podniky – nový akční plán, COM(2020) 590 final. Viz akce 11/B.

kdy kupci úvěrů se selháním budou muset stejným nezajištěným úvěrům se selháním přiřadit vyšší rizikovou váhu, než jakou přiřadil prodejce. Řešení tohoto problému by prospělo hlavně menším bankám kupujícím úvěry se selháním – včetně některých specializovaných kupců úvěrů se selháním, kteří mají bankovní licenci –, protože tyto banky obvykle uplatňují standardizovaný přístup k úvěrovému riziku. Toto opatření by pomohlo zvýšit konkurenci na straně nákupu.

Komise má v plánu začátkem roku 2021 společně s orgánem EBA vytvořit vhodný přístup, který by snížil rizikovou váhu u zakoupených aktiv v selhání na vhodnou úroveň. Tento přístup by musel být v souladu s celkovým regulačním rámcem a v případě potřeby s vhodnými zárukami, jež brání podceňování rizika.

3 SPOLEČNOSTI SPRAVUJÍCÍ AKTIVA

Společnosti spravující aktiva nabízejí řadu výhod, pokud jde o zacházení s úvěry se selháním. Poskytují velmi účinné opatření za zvláštních podmínek, zejména pokud znehodnocená aktiva ovlivňují velkou část domácího bankovního systému, a hlavně pokrývají úvěry zajištěné obchodními nemovitostmi a velkými expozicemi vůči podnikům. Jejich primárním cílem je odstranit úvěry se selháním z rozvah bank a získat z nich co nejvyšší hodnotu prostřednictvím aktivních restrukturalizací a výtěžnosti cen aktiv v průběhu času.

Je důležité poznamenat, že společnosti spravující aktiva mohou být financovány soukromě nebo (zčásti) veřejně. V případě, kdy je (do určité míry) zapojeno veřejné financování, se nebude jednat o státní podporu, pokud je možné uvažovat tak, že stát jedná podobným způsobem jako subjekt tržního hospodářství. Na možnost, kdy společnost spravující aktiva využívá státní podporu, by nemělo být nahlíženo jako na standardní řešení, jelikož společnosti spravující aktiva mohou mít různé podoby a mohou být strukturovány a financovány několika způsoby. Společnosti spravující aktiva mohou být decentralizované a mohou nabízet cílené přístupy pro konkrétní banku. Alternativně mohou být zřízeny na vnitrostátní úrovni. Tyto vnitrostátní společnosti spravující aktiva by mohly získávat a centralizovat odborné znalosti, využívat úspory z rozsahu a koordinaci věřitelů na vyšší úrovni a poskytovat úlevu zasaženým bankám, které mají potíže se zvládnutím svých úvěrů se selháním. To by bankám pomohlo zaměřit se na poskytování úvěrů životaschopným společnostem a domácnostem. Kromě společností spravujících aktiva provedly různé členské státy v posledních letech úspěšně několik alternativních opatření pro znehodnocená aktiva. Alternativní opatření pro znehodnocená aktiva mohou mimo jiné zahrnovat jiné iniciativy řízené bankami, přístupy založené na sekuritizaci, systémy záruk nebo ochrany aktiv a také *ad hoc* společnosti spravující aktiva společné pro jednu banku nebo omezený počet bank. Společnosti spravující aktiva a systémy ochrany aktiv sledují podobné cíle a mohou se navzájem doplňovat, čímž umožňují přístupy uzpůsobené konkrétní situaci v oblasti znehodnocených aktiv v členském státu. V této souvislosti již některé členské státy pracují se systematickými řešeními sekuritizace, jako je režim bez podpory *Garanzia sulla Cartolarizzazione delle Sofferenze* (GACS) v Itálii a režim bez podpory Hercules v Řecku, přičemž oba jsou úspěšné a v jejich rámci se plánují nové transakce.

Aby společnosti spravující aktiva mohly významně přispět k řešení úvěrů se selháním souvisejících s COVID-19, musely by mít dostatečnou finanční sílu, co se týče schopnosti absorbovat ztrátu či vlastního kapitálu. Při zaměření se na možnost zřízení

společností spravujících aktiva na vnitrostátní úrovni by těmto společnostem tedy muselo být ze začátku poskytnuto významné finanční krytí. V případě veřejných společností spravujících aktiva by měl tento příspěvek pravděpodobně podobu kapitálové injekce v kombinaci se zárukami na financování společností spravujících aktiva. Mělo by být prozkoumáno financování trhu bez záruky jako součást procesu navrhování a v případě, že bude proveditelné, se mu může dát přednost před financováním zaručeným vládou. I kdyby bylo možné přitáhnout soukromý kapitál a financování, ve většině případů by však bylo pravděpodobně potřeba značné veřejné financování, což by vyžadovalo posouzení státní podpory.

Vnitrostátní společnosti spravující aktiva mohou být zřízeny v závislosti na potřebách domácího bankovního sektoru. Okruh aktiv by mohl být určen tak, aby maximalizoval potenciál a růst. Tato flexibilita týkající se okruhu aktiv by měla být omezena plánem Komise pro společnosti spravující aktiva, protože řízení některých kategorií aktiv je obtížnější a může být náročné z nich zpětně získat hodnotu. Rozsah aktiv, která se mají převést na společnost spravující aktiva, by měl vždy být vytvořen tak, aby nebyla narušena celková efektivita společností spravujících aktiva.

S cílem podpořit spolupráci mezi vnitrostátními společnostmi spravujícími aktiva a vytvořit hodnotné synergie by na úrovni EU mohla být umožněna přeshraniční síť. Vnitrostátní společnosti spravující aktiva by si mohly vyměňovat osvědčené postupy a zkušenosti, zavádět normy pro údaje a transparentnost a v případě potřeby koordinovat činnosti věřitelů. Tato síť by proto mohla zvýšit kolektivní účinnost vnitrostátních společností spravujících aktiva v celé EU.

Největším přínosem takové spolupráce by bylo při zacházení s informacemi využívání úspor z rozsahu. Je možné uvažovat o tom, že by výše zmíněný datový uzel na evropské úrovni mohl být vhodný, pokud jde o poskytnutí speciální platformy pro koordinaci a spolupráci mezi vnitrostátními společnostmi spravujícími aktiva. Propojením společností spravujících aktiva s datovým uzlem by dále bylo možné vyplnit některé významné nedostatky v údajích a zvýšit transparentnost trhu. To je důležité, protože společnosti spravující aktiva vlastní velké množství údajů, které mohou být pro širší trh hodnotné. Vnitrostátní společnosti spravující aktiva by proto mohly shromažďovat a zveřejňovat (předobchodní) údaje související s úvěry se selháním ve standardních formátech za účelem transparentnosti trhu při dodržení požadavků nařízení GDPR. Zveřejňování informací o držení a výkonnosti úvěrů se selháním ve vlastnictví společností spravujících aktiva prostřednictvím datového uzlu na evropské úrovni by investorům a transakčním platformám umožnilo účinněji soutěžit o aktiva společností spravujících aktiva a přesněji stanovit cenu úvěrů se selháním. Pokud je to vhodné, mohou společnosti spravující aktiva kromě toho spojit své úsilí s cílem vytvořit společnou transakční platformu na evropské úrovni. Vzhledem k tomu, že mnoho jednotlivých společností spravujících aktiva tyto platformy zřizuje, aby usnadnily prodeje a oslovily širší investorskou základnu, mohly by tyto snahy být propojeny za účelem zřízení jedné transakční platformy věnované prodejem zúčastněných společností spravujících aktiva. To by rovněž mohlo zlepšit spolupráci s příslušnými třetími stranami poskytujícími služby.

Výhody síťového přístupu závisejí na stupni homogenity a počtu vnitrostátních společností spravujících aktiva. Aby byla zajištěna účinnost v rámci sítě, bude potřeba každou vnitrostátní společnost spravující aktiva řádně ustanovit. Rozdíly v podobě, činnostech, postupech apod. společností spravujících aktiva by mohly mít významné

negativní dopady na možnou spolupráci mezi těmito společnostmi. Komise proto bude v těchto záležitostech aktivně podporovat řádné provádění plánu pro společnosti spravující aktiva. Omezenější počet vnitrostátních společností spravujících aktiva by dále mohl bránit některým z pozitivních dopadů sítě, jež by mohly vyplývat z posílené spolupráce mezi společnostmi spravujícími aktiva. Nicméně by stále bylo užitečné propojit tyto společnosti spravující aktiva s datovým uzlem na evropské úrovni. Ty by pak uzel mohly využít ke vzájemné koordinaci a spolupráci, aby mohly sdílet osvědčené postupy a informace o investorech, dlužnících a obsluhovatelích. Společnosti spravující aktiva by byly schopny získat lepší přehled o rozdílech ve výkonnosti, co se týče výtěžnosti v členských státech, a to umožní získat poznatky při srovnávání úspěchů a nedostatků těchto jurisdikcí.

Komise je připravena podpořit členské státy při zřizování vnitrostátních společností spravujících aktiva, pokud si je přejí zřídit³⁰, a prozkoumala by, jak je možné vytvářet součinnost a spolupráci prostřednictvím zřízení sítě EU pro vnitrostátní společnosti spravující aktiva³¹, a to společně se stávajícími vnitrostátními společnostmi spravujícími aktiva, Evropskou centrální bankou a orgánem EBA. Pokud v několika členských státech dojde k pokroku, mohla by se síť budovat postupně, v závislosti na rychlosti a rozsahu, v jakém by byly banky v různých členských státech zasaženy.

4 RÁMCE PRO PLATEBNÍ NESCHOPNOST, VYMÁHÁNÍ DLUHŮ A RESTRUKTURALIZACI DLUHU

V krátkodobém horizontu Komise vyzývá Evropský parlament a Radu, aby rychle dosáhly dohody o legislativním návrhu³² ohledně pravidel minimální harmonizace týkající se mimosoudního vymáhání kolaterálu, a to při úplném vyloučení spotřebitelů z tohoto postupu. Přestože Rada poskytla mandát k vyjednávání, interinstitucionální jednání stále nezačala. Vzhledem k tomu, že by toto opatření pomohlo při oživení, a to usnadněním přístupu malých a středních podniků k bankovnímu financování, mělo by být jeho přijetí prioritou.

Srovnávání režimů vymáhání úvěrů (které bylo součástí akčního plánu Rady pro úvěry se selháním z roku 2017) bylo dokončeno³³. V této souvislosti byly shromažďovány údaje o míře a rychlosti výtěžnosti, kterou banky zažívají v praxi, když se v členských státech snaží vymáhat úvěry se selháním. Výsledek srovnávání poskytuje nástin výsledků insolvence, co se týče prodlev a navrácení hodnoty ve vnitrostátních řízeních z pohledu vymáhání bankovních úvěrů. V reakci na žádost Komise o poradenství shromáždil orgán EBA údaje od bank ve všech členských státech, které dobrovolně přispěly, zlepšil reprezentativnost vzorku a zvýšil kvalitu údajů společně s příslušnými vnitrostátními orgány. Závěrečná zpráva poskytuje celou řadu užitečných údajů, včetně míry výtěžnosti, lhůty pro výtěžnost a nákladů na vymáhání podle země a kategorie aktiv, i když údaje některých členských států nejsou dostatečně reprezentativní.

³⁰ Plán pro společnosti spravující aktiva vysvětluje, jak lze podle stávajícího rámce krizového řízení a pravidel státní podpory zřídit společnost spravující aktiva, ale stejné zásady lze uplatnit i na systémy ochrany aktiv zaručující úvěry se selháním. Komise je připravena poradit členským státům v této věci s konkrétními otázkami.

³¹ Bylo by zajištěno, aby tato síť byla v souladu s antimonopolními pravidly EU, zejména co se týče výměny důvěrných informací.

³² COM(2018) 0135 final – 2018/063 (COD).

³³ „Zpráva o srovnávání vnitrostátních rámců pro vymáhání úvěrů“, EBA/REP/2020/29.

Srovnávání umožňuje lepší posouzení účinnosti právního rámce v členských státech, co se týče dlužníků v selhání či insolventních dlužníků ve vztahu k bankovním úvěrům. Jak je uvedeno v akčním plánu pro úvěry se selháním z roku 2017, v doporučeních pro jednotlivé země by měla být věnována vyšší pozornost zlepšení insolvenčních rámců, zejména v těch zemích, v nichž převládají vysoké míry úvěrů se selháním.

V souvislosti se zkušeností se srovnáváním a přístupností údajů Komise pečlivě zanalyzuje, zda je vhodné provádět srovnávání insolvenčních režimů pravidelněji.³⁴ Akční plán unie kapitálových trhů zavádí opatření, jehož prostřednictvím může být sběr údajů prováděn pravidelně (na základě povinnosti podávat zprávy), s cílem využít tyto výsledky v rámci evropského semestru. Zvláštní pozornost bude věnována tomu, aby banky nebyly zbytečně zatěžovány.

Provedení směrnice (EU) 2019/1023 o rámcích preventivní restrukturalizace³⁵ **by rovněž mělo přispět k zabránění nárůstu úvěrů se selháním.** Posílení rámců preventivní restrukturalizace by zajistilo, že budou podniknuty kroky dříve, než podniky přestanou splácet své úvěry, čímž by se pomohlo omezit riziko, že se z úvěrů stanou ve fázích cyklického poklesu úvěry se selháním, a zmírnil by se nepříznivý dopad na finanční sektor. Zároveň by neživotaschopné podniky bez vyhlídky na přežití měly být co nejrychleji zlikvidovány. Členské státy přijmou a zveřejní právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději do 17. července 2021³⁶.

Facilita na podporu oživení a odolnosti bude stimulovat a podporovat reformy na snížení úvěrů se selháním, zejména za účelem zvýšení účinnosti vnitrostátních rámců pro insolventi a správních a soudních systémů, a to rovněž prostřednictvím investic pro budování kapacity. To bude zejména důležité pro členské státy, jejichž potřeba reforem v těchto oblastech byla zjištěna v doporučeních pro jednotlivé země z roku 2019 a 2020 v souvislosti s evropským semestrem.

Výsledky srovnávání rovněž patří k prvkům, které by měly být využity během přípravné práce na legislativním či nelegislativním opatření týkajícím se cílené konvergence vnitrostátních nebankovních rámců pro insolventi v rámci nového akčního plánu unie kapitálových trhů. Opatření navržená v rámci této iniciativy by se zaměřovala na ty aspekty insolvenčních řízení, jež byly identifikovány jako překážky pro přeshraniční investice. Jak bylo oznámeno v akčním plánu unie kapitálových trhů z roku 2020, Komise bude pracovat na cílené harmonizaci nebo konvergenci klíčových aspektů důležitých právních předpisů v oblasti insolvence, jako jsou spouštěcí mechanismy úpadkového řízení, pořadí pohledávek, vylučovací žaloby, identifikace a vysledování aktiv patřících k majetkové podstatě a oceňování aktiv. Komise bude mimo jiné vycházet rovněž z výsledků předchozí srovnávací studie o důležitých právních předpisech v oblasti

³⁴ Tento druh informací nezahrnuje informace o dohledu. Povinnost bank podávat informace příslušným orgánům, i pokud se nejedná o podávání zpráv pro účely dohledu v úzkém slova smyslu, bude zároveň muset být posuzována s ohledem na zátěž, která je stávajícími požadavky na podávání zpráv pro účely dohledu již uložena.

³⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1023 ze dne 20. června 2019 o rámcích preventivní restrukturalizace, o oddlužení a zákazech činnosti a opatřeních ke zvýšení účinnosti postupů restrukturalizace, insolvence a oddlužení a o změně směrnice (EU) 2017/1132 (směrnice o restrukturalizaci a insolventi).

³⁶ Podle čl. 34 odst. 2 může být lhůta pro provedení prodloužena o jeden rok v případě členských států, které se při provádění této směrnice budou potýkat se zvláště velkými potížemi. O tom, že potřebují využít této možnosti, uvědomí členské státy Komisi do 17. ledna 2021 (některé členské státy o toto prodloužení již požádaly).

insolvence v EU z roku 2016, jež odhalila velké rozdíly ve vnitrostátních rámcích pro insolvenční a vznesla otázky, které by měli normotvůrci EU zvážit³⁷, a bude pracovat se skupinou nezávislých odborníků. V listopadu 2020 bylo zveřejněno počáteční posouzení dopadů³⁸, bude následovat veřejná konzultace a skupina odborníků rovněž provede technickou práci.

5 ŘEŠENÍ ÚVĚŘŮ SE SELHÁNÍM V OBDOBÍ PO PANDEMII COVID-19 PODLE RÁMCŮ KRIZOVÉHO ŘÍZENÍ BANK EU A STÁTNÍ PODPORY

5.1 Předběžná opatření veřejné podpory v souvislosti s COVID-19

I když je bankovní sektor EU obecně v mnohem zdravějším stavu než v roce 2008 a několik politických opatření zmírňuje možné dopady COVID-19 na tento sektor, dochází k rozdílům jak v rozsahu vnitrostátních politických reakcí na dopady pandemie, tak v úrovni závažnosti těchto dopadů napříč hospodářskými odvětvími. V důsledku toho dostupné analýzy poukazují na celkovou odolnost bankovního sektoru EU vůči stresu vyvolanému pandemií^{39 40}, ale rovněž naznačují, že pokud se situace zhorší, budou některé banky muset podniknout kroky⁴¹.

Orgány proto případně budou muset být schopny zasáhnout, aby zabránily překážkám pro hospodářské oživení po pandemii COVID-19. Tržní řešení by měla zůstat prvním a primárním nástrojem pro řešení úvěrů se selháním a strategie, kterou toto sdělení stanovuje, cílí na jejich usnadnění a využití jejich plného potenciálu. Pokud však existují náznaky, že by dopady pandemie mohly bankám způsobit potíže a představovat obavy ohledně finanční stability, které přesahují kapacitu dostupných tržních řešení, umožňují rámce pro krizové řízení bank Unie⁴² a státní podporu⁴³ za těchto mimořádných okolností poskytnutí předběžné veřejné podpory s cílem umožnit další poskytování úvěrů reálné ekonomice, podpořit oživení a zmírnit společenské dopady krize.

Jak Komise uznává ve svém sdělení z března 2020⁴⁴, banky plní při řešení dopadů krize COVID-19 klíčovou úlohu tím, že zachovávají tok úvěrů do hospodářství. Podpora bankovního sektoru má motivovat další financování hospodářské činnosti

³⁷ K dispozici na: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/insolvency_study_2016_final_en.pdf

³⁸ Viz <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12592-Enhancing-the-convergence-of-insolvency-laws->.

³⁹ EBA, tematická poznámka EBA/REP/2020/17.

⁴⁰ Hodnocení zranitelnosti s ohledem na COVID-19 Evropské centrální banky, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ssm.pr200728~7df9502348.en.html>

⁴¹ Hodnocení zranitelnosti s ohledem na COVID-19 Evropské centrální banky.

⁴² Směrnice 2014/59/EU, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení krize úvěrových institucí a investičních podniků (Úř. věst. L 173, 12.6.2014, s. 190), a nařízení (EU) č. 806/2014, kterým se stanoví jednotná pravidla a jednotný postup pro řešení krize úvěrových institucí a některých investičních podniků v rámci jednotného mechanismu pro řešení krizí a Jednotného fondu pro řešení krizí (Úř. věst. L 225, 30.7.2014, s. 1).

⁴³ Rámec zřízený články 107, 108 a 109 Smlouvy o fungování EU a nařízeními a všemi akty Unie, včetně obecných směrů, sdělení a oznámení, vydanými nebo přijatými podle čl. 108 odst. 4 nebo článku 109 Smlouvy o fungování EU.

⁴⁴ Sdělení Komise, Dočasný rámec pro opatření státní podpory na podporu hospodářství při stávajícím šíření koronavirové nákazy COVID-19, 2020/C 91 I/01, a následné změny.

v EU. Ve svých politických reakcích na podporu reálné ekonomiky (prostřednictvím moratorií, záruk atd.) mnoho členských států nepřímo ochránilo banky před možnými úvěrovými ztrátami. Podobně platí, že přímá předběžná veřejná podpora bankám ze strany členských států, která by jinak byla bez otřesu způsobeného COVID-19 spolehlivá, by se snažila minimalizovat konečné náklady daňových poplatníků a možné dopady na reálnou ekonomiku. Použití rámců pro krizové řízení bank Unie a státní podporu by zároveň zajistilo, že veškerá podpora bude cílená a omezená a nevyústí v záchranu bank, které zažívaly problémy týkající se životaschopnosti již před krizí COVID-19. Rámec krizového řízení Unie poskytuje institucím, které jsou v selhání nebo jejichž selhání je pravděpodobné, sadu nástrojů včetně rekapitalizace z vnitřních zdrojů při řešení.

Předběžná opatření členských států k podpoře likvidity nebo kapitálu mohou mít různou podobu jako alternativní nebo doplňková řešení. Podpora kapitálu může mít podobu přímé kapitálové injekce, ale také může být ovlivněna prostřednictvím jiných typů opatření, která mohou pomoci zachovat úvěrový kanál. Komise ve svém plánu pro společnosti spravující aktiva již zejména potvrdila možné použití předběžných opatření s cílem financovat převod úvěrů se selháním na společnost spravující aktiva, za předpokladu, že tyto transakce sledují stejné cíle kapitálových injekcí a splňují stejné podmínky, jako je tomu v případě systémů ochrany aktiv, tedy veřejné záruky pro portfolio aktiv v rozvaze banky. Z tohoto důvodu je možné jako předběžná opatření zavést také systémy ochrany aktiv v rámci směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank⁴⁵, a to při zohlednění příslušných záruk potřebných k zajištění souladu s příslušnými právními požadavky, jak je vysvětleno v plánu pro společnosti spravující aktiva.

5.2 Použití předběžných opatření podle směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank a rámce pro státní podporu

Rámec pro krizové řízení Unie poskytuje soubor nástrojů pro instituce, jež jsou v selhání nebo u nichž je selhání pravděpodobné, včetně rekapitalizace z vnitřních zdrojů při řešení pro akcionáře a věřitele. To zpravidla platí pro banky, které vyžadují mimořádnou veřejnou finanční podporu s cílem zachovat si životaschopnost, likviditu nebo solventnost. Směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank však uznává existenci výjimečných situací, kdy potřeba mimořádné veřejné finanční podpory nevyvolá prohlášení o tom, že se instituce nachází v selhání nebo je u ní selhání pravděpodobné. Výjimky jsou uvedeny v čl. 32 odst. 4 písm. d) bodech i) až iii) směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank. Zejména kapitálová injekce nebo nákup kapitálových nástrojů od solventní instituce s cílem řešit nedostatek kapitálu vyplývající ze zátěžových testů, přezkumů kvality aktiv nebo rovnocenných výkonů automaticky nevyvolává prohlášení, že instituce je v selhání nebo že její selhání je pravděpodobné, pokud na dočasném základě dojde k nápravě vážné poruchy v hospodářství členského státu a zachování finanční stability.

Opatření může být poskytnuto pouze solventním bankám. Podmínku solventnosti posoudí příslušný orgán a tato podmínka musí být splněna v době poskytnutí opatření.

Komise se domnívá, že výjimka uvedená v čl. 32 odst. 4 písm. d) bodě iii) směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank může být použita během krize COVID-19.

⁴⁵ Směrnice 2014/59/EU, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení krize úvěrových institucí a investičních podniků (Úř. věst. L 173, 12.6.2014, s. 190).

Tato výjimka by se mohla vztahovat na banky, které jsou finančně životaschopné, ale mohou být zasaženy událostí týkající se celého systému, jako je krize postihující celou EU nebo celý členský stát. Cílem tohoto ustanovení je umožnit členským státům, aby institucím poskytl dočasnou kapitálovou rezervu pro řešení vážných nepříznivých podmínek s cílem posílit důvěru v bankovním sektoru a posílit finanční stabilitu. Komise již ve svém dočasném rámci pro opatření státní podpory na podporu reálné ekonomiky⁴⁶ uznala, že krize COVID-19 představuje vážné narušení hospodářství, jež může spadat do působnosti sdělení o bankovníctví z roku 2013⁴⁷. Opatření přijatá k nápravě tohoto vážného narušení hospodářství mohou spadat pod výjimku uvedenou ve směrnici o ozdravných postupech a řešení krize bank.

Částka podpůrného opatření se určí na základě zátěžového testu nebo rovnocenného výkonu. Jak je stanoveno v čl. 32 odst. 4 písm. d) směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank, je opatření omezeno na solventní instituce a podléhá konečnému schválení podle rámce Unie pro státní podporu v souladu se zavedenou praxí Komise. Je na orgánech provádějících zátěžový test nebo rovnocenný výkon, aby určily použitelnou metodiku. Doba platnosti zátěžového testu nebo rovnocenného výkonu je v zásadě jeden rok. Jako obecné pravidlo Komise zamýšlí předpokládat, že účty institucí jsou správné. Může však požádat o další ověření ze strany příslušného orgánu u jednotlivých případů, a to v době poskytnutí státní podpory, aby si ověřila absenci skrytých pravděpodobných nebo vzniklých ztrát (např. souvisejících s chybnou klasifikací nebo nedostatečným poskytováním úvěrů v době ukončení zátěžového testu)⁴⁸. ECB již v červenci 2020 dokončila analýzu zranitelnosti pro bankovní unii. Výsledky této analýzy by mohly být výchozím bodem pro posouzení nedostatků kapitálu vedoucích k podpůrným opatřením podle čl. 32 odst. 4 písm. d) bodu iii) směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank⁴⁹. Podobné úvahy by se vztahovaly na zátěžové testy, jako je zátěžový test pro celou EU na rok 2021, nebo činnosti, které mohou příslušné vnitrostátní orgány nebo ECB provést v souladu se stejnou nebo podobnou metodologií⁵⁰.

Z hlediska státní podpory jsou veřejné záruky pro portfolio aktiv v rozvaze bank a také převody úvěrů se selháním na veřejně zajištěnou společnost spravující aktiva považovány za opatření pro znehodnocená aktiva, která se řídí pokyny Komise o státní podpoře bankám⁵¹. Aby byla převodní cena úvěru se selháním slučitelná s platnými

⁴⁶ Sdělení Komise, Dočasný rámec pro opatření státní podpory na podporu hospodářství při stávajícím šíření koronavirové nákazy COVID-19, 2020/C 91 I/01, a následné změny.

⁴⁷ Sdělení Komise o použití pravidel pro poskytování státní podpory ve prospěch bank v souvislosti s finanční krizí od 1. srpna 2013 (Úř. věst. C 216, 30.7.2013, s. 1).

⁴⁸ U ztrát vykázaných mezi datem skončení odpovídajícího výkonu a datem opatření nebude vyžadován žádný odpočet, pokud lze učinit důvodný závěr, že účty jsou správné a že neexistují žádné skryté pravděpodobné nebo vzniklé ztráty, instituce je solventní a lze důvodně předpokládat, že pravděpodobné nebo vzniklé ztráty byly zcela absorbovány soukromými prostředky, aniž by to znamenalo porušení prahové hodnoty solventnosti. Pokud však příslušný orgán zjistí skryté pravděpodobné nebo vzniklé ztráty vyplývající z chybné klasifikace nebo nedostatečného poskytování v době ukončení zátěžového testu nebo rovnocenného výkonu, pak by se tyto ztráty měly odečíst od částky předběžné rekapitalizace.

⁴⁹ Analýza zranitelnosti neznámá totéž co zátěžový test nebo přezkum kvality aktiv, ale mohla by být považována za rovnocenný výkon.

⁵⁰ Nový zátěžový test nebo rovnocenný výkon by pro účely definice scénářů musely zohlednit okolnosti přetrvávající v době jejich provádění.

⁵¹ Jak je stanoveno ve sdělení o znehodnocených aktivech: sdělení Komise o nakládání se znehodnocenými aktivy v bankovním sektoru Společenství (Úř. věst. C 72, 26.3.2009, s. 1).

pravidly státní podpory, nemůže zpravidla překročit reálnou ekonomickou hodnotu, jež by měla odrážet související dlouhodobou ekonomickou hodnotu aktiv na základě souvisejících hotovostních toků a širších lhůt⁵², což posoudí nezávislí odborníci.

Komise zváží, zda by k určení reálné ekonomické hodnoty mohl být případně použit zjednodušený přístup. Při něm dojde k zohlednění posílení požadavků na absorpci kapitálu a ztrát, účetních standardů použitých bankami a posouzení systému tvorby opravných položek a rezerv ze strany orgánů dohledu.

6 ZÁVĚRY

V závislosti na podobě a rychlosti hospodářského oživení a ukončování podpůrných opatření pro podniky a domácnosti by se mohla zhoršit kvalita aktiv bank – a následně jejich schopnost poskytovat úvěry – v důsledku krize COVID-19. Historie nám ukázala, že je nejlepší řešit úvěry se selháním včas a prostřednictvím rozhodného opatření, a to při zajištění spolehlivé ochrany spotřebitelů, aby bankovní sektor mohl hrát svou roli v podpoře hospodářského oživení.

Na základě opatření představených Radou v roce 2017 jsou potřeba další strukturální opatření k řešení možné akumulace úvěrů se selháním ve střednědobém horizontu. Toto sdělení představuje strategii pro celou EU, jež počítá s budoucím nárůstem úvěrů se selháním v rozvahách bank při zajištění vysokého stupně ochrany spotřebitelů. Strategie se zaměřuje na snížení rizik (tj. včasným řešením úvěrů se selháním, jež zabrání možnému opětovnému nárůstu v rozvahách bank v budoucnu) a tedy na zajištění toho, aby banky byly v pozici, kdy mohou podpořit hospodářské oživení. Tento nový přístup vychází z opatření, jež byla schválena ministry financí v roce 2017, a dokončuje některé z prvků, jež zatím nebyly provedeny. Tato opatření budou použita jako základ pro další opatření. Všechna budou ze své povahy doplňková a budou mít větší dopad, když se zavedou společně.

Komise je připravena poskytnout členským státům podporu prostřednictvím nástroje pro technickou podporu, a to mimo jiné v těchto oblastech: i) rozvoj vnitrostátních strategií v oblasti úvěrů se selháním; ii) zvýšení kapacity orgánů dohledu s ohledem na řešení zvyšující se úrovně úvěrů se selháním; iii) zřízení vnitrostátní společnosti spravující aktiva v souladu s plánem pro společnosti spravující aktiva a osvědčenými postupy; iv) vývoj a zlepšení architektury pro správu údajů pro orgány dohledu a snaha o inovace v oblasti technologie v oblasti finančního dohledu a v) posílení rámců řídicích vymáhání dluhů, insolvenci a restrukturalizaci dluhu.

Komise vyzývá Evropský parlament, Radu a členské státy, aby se ujistily, že strategie k řešení úvěrů se selháním je na unijní a vnitrostátní úrovni zaváděna koordinovaným způsobem. Vyzývá k rychlému přijetí opatření, která již byla navržena. To zahrnuje i návrh směrnice o obsluhovatelích úvěrů, kupcích úvěrů a vymáhání kolaterálu. Komise rovněž vyzývá ke konstruktivní podpoře při provádění opatření uvedených v tomto sdělení a k proaktivnímu přístupu členských států k řešení veškerých nedostatků ve vnitrostátních rámcích. To by bankám pomohlo připravit se co možná nejúčinněji na zvládnutí možného nárůstu úvěrů se selháním.

⁵² Viz bod 40 sdělení o znehodnocených aktivech.

Zatímco se opatření strukturální politiky přijímají pro hospodářství jako celek, disponují rámce krizového řízení bank Unie a státní podpory nástroji k řešení zvláštních potíží, které mohou vzniknout v bankovním sektoru z důvodu COVID-19. Zejména opatření předběžné rekapitalizace mohou být zavedena pro životaschopné banky s cílem reagovat na možné dopady COVID-19 a umožnit bankovnímu sektoru být i nadále součástí řešení krize.