



V Bruselu dne 28.4.2020
COM(2020) 169 final

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

**Interpretační sdělení Komise o uplatňování účetního a obezřetnostního rámce za účelem
usnadnění poskytování bankovních úvěrů v EU**

Podpora podnikům a domácnostem v souvislosti s krizí COVID-19

Interpretační sdělení Komise o uplatňování účetního a obezřetnostního rámce za účelem usnadnění poskytování bankovních úvěrů v EU

Podpora podnikům a domácnostem v souvislosti s krizí COVID-19

1. Úvod a souvislosti

Závažné hospodářské otřesy, jež jsou důsledkem pandemie COVID-19 a výjimečných opatření proti jejímu šíření, mají nezměrné dopady na ekonomiku, a to jak na straně nabídky, tak na straně poptávky. Podnikům působí obtíže narušení dodavatelských řetězců, dočasné uzavření a omezená poptávka, zatímco domácnosti jsou ohroženy nezaměstnaností a poklesem příjmů.

Důsledky hospodářského poklesu budou nejcitelnější v nadcházejících měsících. Domácnostem a solventním podnikům by měla být poskytnuta podpora na překonání tohoto poklesu ekonomické aktivity a jím způsobených problémů v oblasti likvidity.

1.1. Úloha bank při zmírňování hospodářského dopadu pandemie COVID-19

Na rozdíl od celosvětové finanční krize nemá hospodářský otřes způsobený pandemií COVID-19 původ v bankovním sektoru nebo širším finančním systému. Banky v EU jsou dnes mnohem odolnější než v roce 2008. Výrazně se zlepšily kapitálové ukazatele a rezervy v oblasti likvidity a snížily se finanční páky bank a jejich závislost na krátkodobém financování. Zátěžové testy koordinované Evropským orgánem pro bankovníctví (EBA) ukázaly, že bankovní sektor EU je dostatečně odolný, aby přestál závažnou recesi v širokém spektru scénářů. Se ztíženými podmínkami v souvislosti s krizí COVID-19 se zatím dobře vyrovnává i širší finanční systém.

Díky své odolnosti by banky v Unii měly být schopny hrát zásadní úlohu při překonávání hospodářských otřesů v důsledku krize COVID-19 a při přípravě na rychlé oživení, přestože i je nevyhnutelně zasáhnou obtíže jejich klientů a zvýšená volatilita na finančních trzích. Banky mohou tuto úlohu plnit tím, že zachovají dostupnost úvěrů pro své nejvíce postižené klienty, zejména malé a střední podniky.

Veřejné orgány a instituce na úrovni Unie, členských států i na úrovni mezinárodní podnikly rychlé a rozhodné kroky k tomu, aby bankám poskytly nezbytné nástroje umožňující efektivní distribuci finančních prostředků podnikům a domácnostem.

- Centrální banky posílily svoji podporu bankám v oblasti likvidity s cílem podpořit poskytování bankovních úvěrů těm, kteří jsou krizí COVID-19 postiženi nejvíce, a rozšířily své programy nákupu aktiv, aby zajistily ještě příznivější finanční podmínky pro všechna hospodářská odvětví.

- Orgány bankovního dohledu v EU poskytly bankám dočasný kapitál, likviditu a provozní úlevy s cílem zajistit, aby banky mohly nadále plnit svoji úlohu při financování reálné ekonomiky i v obtížnějších podmínkách¹. Na mezinárodní úrovni oznámil Basilejský výbor pro bankovní dohled (BCBS) roční odklad mezinárodně dohodnuté lhůty pro zavedení konečných standardů rámce Basel III² s cílem uvolnit provozní kapacitu bank a orgánů dohledu a schválil poskytnutí větší flexibility bankám při postupném zavádění regulačního přístupu k vykazování očekávaných úvěrových ztrát, aby se omezil dopad na jejich regulační kapitál³.
- Evropská komise v rámci koordinované reakce EU na hospodářské dopady krize COVID-19⁴ využila plnou flexibilitu rámců státní podpory⁵ a Paktu o stabilitě a růstu⁶, aby členským státům umožnila důraznou a koordinovanou fiskální reakci. Díky této flexibilitě mohly členské státy zavést opatření zmírňující dopady krize, zejména ve formě vládních úvěrových záruk či režimů odložených splátek („moratorií“), kterými motivují banky k tomu, aby ani za současné nejistoty nepřestaly poskytovat úvěry, a zmírňují bezprostřední finanční tlak na podniky a domácnosti.

Tato komplexní měnová, regulační a fiskální opatření bankám poskytují zdroje a flexibilitu nezbytné k podpoře ekonomiky EU během krize COVID-19. Banky nyní musí využít uvolněný kapitál a likviditu k cílené distribuci finančních prostředků těm podnikům a domácnostem, které jsou přímo postiženy náhlým útlumem ekonomické činnosti, ovšem v mezích obezřetného chování. Tímto způsobem lze omezit škody způsobené ekonomice EU a zajistit její rychlejší a výraznější zotavení.

Komise oceňuje a vítá úsilí, s nímž se banky snaží pomáhat domácnostem a podnikům tuto bezprecedentní krizi přestát⁷. Vzhledem k rozsahu krize se očekává, že bankovní sektor a širší finanční systém v plné míře podpoří opatření veřejné politiky přijatá v reakci na

¹ Viz například opatření oznámená ECB dne 12. března, k dispozici na adrese:

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ssm.pr200312~43351ac3ac.en.html>.

² Viz tisková zpráva *Governors and Heads of Supervision announce deferral of Basel III implementation to increase operational capacity of banks and supervisors to respond to Covid-19* (Guvernéři a vedoucí orgánů dohledu oznámili odložení zavedení standardů rámce Basel III za účelem zvýšení provozní kapacity bank a orgánů dohledu v souvislosti s krizí COVID-19), 27. března 2020, k dispozici na adrese: <https://www.bis.org/press/p200327.htm>.

³ Viz tisková zpráva *Basel Committee sets out additional measures to alleviate the impact of Covid-19* (Basilejský výbor přijal další opatření ke zmírnění dopadů krize COVID-19), 3. dubna 2020, k dispozici na adrese: <https://www.bis.org/press/p200403.htm>.

⁴ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropské centrální bance, Evropské investiční bance a Euroskupině o koordinované ekonomické reakci na koronavirovou nákazu COVID-19, COM(2020) 112 final ze dne 13. března 2020.

⁵ Sdělení Komise o dočasném rámci pro opatření státní podpory na podporu hospodářství při stávajícím šíření koronavirové nákazy COVID-19, C(2020) 1863 final ze dne 19. března 2020, ve znění C(2020) 2215 final ze dne 3. dubna 2020.

⁶ Sdělení Komise Radě o aktivaci únikové doložky v rámci Paktu o stabilitě a růstu, COM(2020) 123 final ze dne 20. března 2020.

⁷ Banky a národní bankovní asociace zavedly odklady plateb nájemného pro zranitelné rodiny a splátek podnikových úvěrů, leasingových smluv a spotřebitelských úvěrů pro klienty postižené pandemií COVID-19. Banky rovněž okamžitě zpřístupnily dodatečné úvěrové linky malým a středním podnikům a osobám samostatně výdělečně činným a s předstihem vyplátily dávky v nezaměstnanosti. Banky rovněž hrají klíčovou úlohu při zpracovávání žádostí o podpůrné úvěry poskytované v souvislosti s pandemií COVID-19 a při jejich postupování. Dále také navýšily limity u bezkontaktních plateb, aby zajistily bezpečné platební metody pro zákazníky a maloobchodníky.

tuto krizi. Hospodářské výzvy, které pandemie COVID-19 představuje, lze překonat pouze prostřednictvím úzké spolupráce veřejných a soukromých subjektů. Evropský parlament ve svém usnesení ze dne 17. dubna⁸ zdůraznil aktivní úlohu bankovního sektoru v současné krizi a ministři financí EU ve svém prohlášení⁹ přijatém dne 16. dubna vyzvali bankovní sektor k podpoře domácností a podniků postižených pandemií COVID-19 za účelem zajištění kontinuity činností.

1.2. Flexibilita regulačního rámce během krize COVID-19

Regulační rámec pro banky nabízí široký prostor pro veřejné a soukromé iniciativy podporující nepřerušované poskytování úvěrů klientům postiženým krizí COVID-19 při zachování obezřetného přístupu. Komise banky vyzývá, aby plně využily flexibilitu zakotvenou ve stávajících účetních¹⁰ a obezřetnostních¹¹ pravidlech k tomu, aby za této mimořádné situace způsobené pandemií COVID-19 podpořily ekonomiku EU. Uplatnění zmírňujících opatření určených k překlenutí krátkodobých potřeb v oblasti likvidity by samo o sobě nemělo automaticky vést k přísnějšímu vykazování či obezřetnostnímu zacházení, pokud se jinak finanční situace nezhorší.

Zároveň je nezbytné, aby banky nadále posuzovaly rizika přesným, konzistentním a transparentním způsobem, neboť jen tak bude možné sledovat dopady krize COVID-19 na ekonomiku EU a zajistit základy pro odolný bankovní sektor. To znamená, že banky musí i nadále posuzovat, zda v dané situaci hrozí riziko, že se dlužníci dostanou do finančních obtíží, které mohou ovlivnit jejich schopnost splácet úvěrové závazky v dlouhodobém horizontu. Banky rovněž musí v souladu s právními předpisy EU nadále uplatňovat řádné standardy upisování a zásadu „poznej svého klienta“.

1.3. Potřeba koordinované reakce

Ve svém sdělení o koordinované ekonomické reakci na krizi COVID-19¹² Komise vyzvala orgány obezřetnostního dohledu a účetní orgány, aby dále specifikovaly, jak co nejlépe využít flexibilitu, kterou stanoví stávající regulační rámec. EBA¹³, bankovní dohled Evropské centrální banky¹⁴, Evropský orgán pro cenné papíry a trhy (ESMA)¹⁵ a

⁸ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 17. dubna 2020 o koordinovaných opatřeních EU v boji proti pandemii COVID-19 a jejím následkům (2020/2616(RSP)).

⁹ Prohlášení ministrů financí EU ohledně pokračování v poskytování bankovních úvěrů a zachování dobře fungujícího odvětví pojišťovnictví v souvislosti s pandemií COVID-19 ze dne 16. dubna 2020.

¹⁰ Nařízení Komise (EU) 2016/2067 ze dne 22. listopadu 2016, kterým se mění nařízení (ES) č. 1126/2008, kterým se přijímají některé mezinárodní účetní standardy v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1606/2002, pokud jde o Mezinárodní standard účetního výkaznictví 9.

¹¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 ze dne 26. června 2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi.

¹² Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropské centrální bance, Evropské investiční bance a Euroskupině o koordinované ekonomické reakci na koronavirovou nákazu COVID-19, COM(2020) 112 final ze dne 13. března 2020.

¹³ Viz prohlášení EBA o uplatňování obezřetnostního rámce pro selhání, úlevy a IFRS9 v souvislosti s opatřeními COVID-19 ze dne 25. března 2020.

¹⁴ Viz tisková zpráva *ECB Banking Supervision provides further flexibility to banks in reaction to coronavirus* (Bankovní dohled ECB poskytuje bankám další flexibilitu v reakci na koronavirus) a doprovodný dokument s často kladenými dotazy ze dne 20. března 2020.

Výbor evropských orgánů dohledu nad auditem (CEAOB)¹⁶ ozřejmily, jak lze díky široké flexibilitě zakotvené ve stávajícím účetním a obezřetnostním rámci řídit mimořádná opatření přijatá v reakci na tuto bezprecedentní situaci tak, aby byla účinná a zároveň nepůsobila rušivě. Komise rovněž vítá nedávná prohlášení BCBS¹⁷ a Rady pro mezinárodní účetní standardy (IASB)¹⁸.

Je naprosto nezbytné, aby všechny orgány i nadále specifikovaly koordinovaným a konzistentním způsobem, jak využít flexibilitu zakotvenou ve svých příslušných předpisech, a poskytly tak co nejjasnější vodítko a zajistily rovné podmínky na jednotném trhu. Jednotný soubor pravidel platí pro všechny banky v EU a ořesy způsobené pandemií by neměly vést k rozdílnému uplatňování pravidel v jednotlivých členských státech. Například k zárukám či moratoriím na splácení poskytnutým v souvislosti s pandemií COVID-19, jež mají shodné rysy, by měly orgány dohledu přistupovat stejně v celé Unii. Zajištění jednotného uplatňování flexibility pravidel přispívá k zachování integrity jednotného trhu, která je nezbytná pro rychlejší oživení. Komise vyzývá EBA, aby zhodnotil, jak by se mělo přistupovat k veřejným zárukám poskytnutým v reakci na krizi COVID-19 za účelem zmírňování rizik, a případně poskytl další pokyny.

Řada zmírňujících opatření přijatých orgány EU a vnitrostátními orgány účinně využívá flexibilitu zakotvenou v příslušných předpisech k maximalizaci úvěrové kapacity bank. Orgány dohledu bankám umožnily dočasně využít likviditní a kapitálové rezervy a příslušné vnitrostátní orgány zároveň snížily některé makrobezpečnostní požadavky na kapitálové rezervy, čímž *de facto* osvobodily významný objem kapitálu od regulačních omezení. Jedná se o vítaná zmírňující opatření, která ilustrují smysl vytváření obezřetnostních rezerv a také to, jak je důležité umožnit jejich uvolnění, aby se v případě potřeby zajistila jejich dostupnost. Banky by měly kapitálové rezervy využívat k nepřerušované poskytování úvěrů reálné ekonomice a jejich využívání za stávajících okolností by na trhu nemělo znamenat žádné stigma. Komise vyzývá Evropskou radu pro systémová rizika (ESRB) ke koordinaci společného přístupu na úrovni EU, pokud jde o využívání makrobezpečnostních rezerv během krize a ve fázi oživení.

S cílem zajistit za současných okolností co největší jistotu toto sdělení potvrzuje význam flexibility, již vyzdvihly EBA¹⁹, ECB²⁰, ESMA²¹ a CEAOB²² a rovněž BCBS²³ a IASB²⁴

¹⁵ Viz prohlášení ESMA o účetních důsledcích pandemie COVID-19 pro výpočet očekávaných úvěrových ztrát v souladu s IFRS 9 ze dne 25. března 2020.

¹⁶ Viz prohlášení CEAOB zdůrazňující nejdůležitější aspekty dopadu pandemie Covid-19 na audity finančních výkazů ze dne 25. března 2020.

¹⁷ Viz BCBS, Opatření v reakci na dopad pandemie Covid-19 ze dne 3. dubna 2020.

¹⁸ Viz prohlášení IASB o IFRS 9 a pandemii Covid-19 – Vykazování očekávaných úvěrových ztrát s použitím finančních nástrojů IFRS 9 s ohledem na současnou nejistotu vyplývající z pandemie Covid-19 ze dne 27. března 2020.

¹⁹ Viz prohlášení EBA o uplatňování obezřetnostního rámce pro selhání, úlevy a IFRS9 v souvislosti s opatřeními COVID-19 ze dne 25. března 2020; [Obecné pokyny EBA k legislativním a nelegislativním moratoriím na splácení úvěrů použitým v souvislosti s krizí vyvolanou pandemií COVID-19 ze dne 2. dubna 2020.](#)

²⁰ Viz často kladené dotazy bankovního dohledu ECB k opatřením dohledu ECB v reakci na koronavirus ze dne 20. března 2020; dopis bankovního dohledu ECB významným institucím „IFRS 9 v kontextu koronavirové pandemie (COVID-19)“ ze dne 1. dubna 2020.

²¹ Viz prohlášení ESMA o účetních důsledcích pandemie COVID-19 pro výpočet očekávaných úvěrových ztrát v souladu s IFRS 9 ze dne 25. března 2020.

a jež umožňuje bankám plnit během krize COVID-19 jejich zásadní úlohu podpory ekonomiky EU Toto sdělení upozorňuje na hlavní prvky pokynů vydaných uvedenými orgány s cílem posílit kolektivní odhodlání ke konzistentnímu a jednotnému uplatňování flexibility zakotvené v regulačním rámci Unie (oddíly 2 a 3). Toto sdělení dále zdůrazňuje klíčovou úlohu, již má podle očekávání sehrát bankovní sektor EU společně s veřejným sektorem při omezování hospodářských dopadů krize COVID-19 a při podpoře rychlého oživení po jejím skončení, přičemž poukazuje na oblasti, v nichž se banky vyzývají k odpovědnému jednání (oddíl 4). V neposlední řadě toto sdělení zdůrazňuje potřebu cílených změn konkrétních prvků obezřetnostního rámce s cílem maximalizovat kapacitu bank tak, aby mohly i nadále poskytovat úvěry podnikům a domácnostem, a současně sledovat, jak banky uvolněné zdroje k poskytování úvěrů využívají (oddíl 5).

2. Flexibilita zakotvená v IFRS 9 – finanční nástroje

Na žádost Rady pro finanční stabilitu (FSB) a skupiny G20 představila IASB více do budoucna orientovaný přístup k tvorbě opravných položek a rezerv prostřednictvím mezinárodního standardu účetního výkaznictví (IFRS) 9. IFRS 9 byl vytvořen v reakci na jedno z ponaučení z minulé finanční krize, kdy mnoho bank mělo příliš málo opravných položek a rezerv, aby absorbovaly ztráty v případě selhání dlužníků. Zazněly obavy z toho, že uplatnění přístupu založeného na očekávaných úvěrových ztrátách (ECL) podle IFRS 9 automaticky povede k náhlému a významnému navýšení opravných položek a rezerv bank, a následně pak ke snížení jejich schopnosti poskytovat úvěry klientům.

Přístup založený na očekávaných úvěrových ztrátách podle IFRS 9 vyžaduje uplatnění úsudku a flexibility. Jak uvedla IASB, neočekává se, že banky (a jiné společnosti) budou mechanicky uplatňovat své stávající přístupy založené na očekávaných úvěrových ztrátách pro účely stanovení výše rezerv za tak mimořádných okolností, jako je krize COVID-19. Komise očekává, že banky budou plně využívat úsudek a flexibilitu v mezích IFRS 9, aby zmírnily jakékoli neodůvodněné dopady krize COVID-19 na své rezervy na pokrytí očekávaných úvěrových ztrát, aniž by narušily důvěru investorů.

Posouzení významného zvýšení úvěrového rizika

Posuzování významného zvýšení úvěrového rizika ze strany bank by mělo vycházet ze zbývajících doby trvání příslušných finančních aktiv. Náhlý nárůst pravděpodobnosti selhání způsobený krizí COVID-19, u něž se očekává, že bude dočasný, by neměl vést k významnému zvýšení pravděpodobnosti selhání za celou dobu trvání. Proto by neměl vést k významnému zvýšení úvěrového rizika v porovnání s očekávanou pravděpodobností selhání za příštích dvanáct měsíců.

²² Viz prohlášení CEAOB zdůrazňující nejdůležitější aspekty dopadu pandemie Covid-19 na audity finančních výkazů ze dne 25. března 2020.

²³ Viz BCBS, Opatření v reakci na dopad pandemie Covid-19 ze dne 3. dubna 2020.

²⁴ Viz prohlášení IASB o IFRS 9 a pandemii Covid-19 – vykazování očekávaných úvěrových ztrát s použitím finančních nástrojů IFRS 9 s ohledem na současnou nejistotu vyplývající z pandemie Covid-19 ze dne 27. března 2020.

Při posuzování toho, zda došlo k významnému zvýšení úvěrového rizika, by banky měly přikládat dostatečnou váhu scénářům vycházejícím z dlouhodobých stabilních makroekonomických výhledů. IFRS 9 využívá k posouzení toho, zda došlo k významnému zvýšení úvěrového rizika, referenční okamžik (datum vykázání). Vzhledem k výjimečnému charakteru krize COVID-19 je pro banky obtížné získat dostatečně přiměřené a doložitelné informace k vypracování spolehlivých výhledových scénářů pro účely stanovení toho, zda došlo k významnému zvýšení úvěrového rizika. Namísto pouhé extrapolace současné nejistoty na nadcházející léta by banky měly přikládat dostatečnou váhu scénářům vycházejícím z dlouhodobých stabilních makroekonomických výhledů, jak doporučuje ECB²⁵. V dopise zaslaném významným institucím ECB uvedla, jak mají používat makroekonomické prognózy, jež vypracovala, k posuzování významného zvýšení úvěrového rizika a tvorbě rezerv na pokrytí očekávaných úvěrových ztrát podle IFRS 9²⁶.

Použití moratorií a určení modifikací a významného zvýšení úvěrového rizika

Je nepravděpodobné, že by dočasná zmírňující opatření v souvislosti s krizí COVID-19, jako jsou soukromá či zákonem stanovená moratoria, představovala podstatné „modifikace“²⁷ ve smyslu IFRS 9. Banky by měly provést kvantitativní a kvalitativní posouzení a zohlednit zvláštní charakter moratorií k určení toho, zda tato moratoria povedou k „modifikaci“ ve smyslu IFRS 9, či zda je modifikace „podstatná“, a vedla by tudíž k odúčtování tohoto úvěru. Komise souhlasí s tvrzením ESMA, že pokud jsou podpůrná opatření dočasná a souvisejí s pandemií COVID-19 a pokud čistá ekonomická hodnota úvěru není významně dotčena, nejedná se pravděpodobně o modifikaci podstatnou.

To, že se na úvěr začalo vztahovat soukromé nebo zákonem stanovené moratorium, nemá být automaticky chápáno tak, že u něj došlo k významnému zvýšení úvěrového rizika. Moratoria upravují datum, od kterého by se měly dlužníkům počítat „dny po splatnosti“²⁸. Moratoria mají proto dopad na vyvratitelný předpoklad, že se významně zvýšilo úvěrové riziko, pokud jsou platby 30 dnů po splatnosti, a rovněž na vyvratitelný předpoklad, že došlo k selhání dlužníka, pokud jsou platby 90 dnů po splatnosti. Avšak úvěry s dobrou výkonností před vypuknutím krize COVID-19, na něž se vztahuje dočasné soukromé nebo zákonem stanovené moratorium, nepovedou automaticky k významně vyšším očekávaným rezervám na pokrytí očekávaných úvěrových ztrát podle IFRS 9.

Prohlášení zveřejněná EBA a ESMA dne 25. března²⁹ objasňují, že podpůrná opatření automaticky nevedou k významnému zvýšení úvěrového rizika podle IFRS 9. IASB

²⁵ Viz tisková zpráva *ECB Banking Supervision provides further flexibility to banks in reaction to coronavirus* (Bankovní dohled ECB poskytuje bankám další flexibilitu v reakci na koronavirus) a doprovodný dokument s často kladenými dotazy ze dne 20. března 2020.

²⁶ Viz dopis ECB významným institucím „IFRS 9 v kontextu koronavirové pandemie (COVID-19)“ ze dne 1. dubna 2020.

²⁷ Dle vymezení v IFRS 9, bodě 5.4.3 (příloha nařízení Komise (EU) 2016/2067 ze dne 22. listopadu 2016).

²⁸ Viz obecné pokyny EBA k používání definice selhání, k dispozici na adrese: [https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1597103/004d3356-a9dc-49d1-aab1-3591f4d42cbb/Final%20Report%20on%20Guidelines%20on%20default%20definition%20\(EBA-GL-2016-07\).pdf](https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1597103/004d3356-a9dc-49d1-aab1-3591f4d42cbb/Final%20Report%20on%20Guidelines%20on%20default%20definition%20(EBA-GL-2016-07).pdf).

²⁹ Viz <https://eba.europa.eu/eba-provides-clarity-banks-consumers-application-prudential-framework-light-covid-19-measures>; a https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma32-63-951_statement_on_ifrs_9_implications_of_covid-19_related_support_measures.pdf

navíc dne 27. března vydala dokument o uplatňování IFRS 9 v kontextu krize COVID-19, v němž potvrzuje flexibilitu IFRS 9 a výslovně odkazuje na prohlášení ECB, EBA a ESMA³⁰. Komise souhlasí s prohlášeními uvedených orgánů v tom, že pokud jsou podpůrná opatření dočasná a souvisejí s krizí COVID-19, je nepravděpodobné, že modifikace budou podstatné.

Využití úvěrových záruk a tvorba rezerv na pokrytí očekávaných úvěrových ztrát podle IFRS 9

Úvěrové záruky ani nezvyšují ani nesnižují riziko selhání dlužníka, ale snižují výši úvěrových ztrát v případě, že k selhání dlužníka skutečně dojde. Pokud vláda nebo jiný subjekt poskytne záruky za bankovní úvěry dlužníků, musí je banka při výpočtu výše očekávaných úvěrových ztrát zohlednit. Výše očekávaných úvěrových ztrát tak bude nižší, protože jejich část bude kompenzována zárukou.

Banky by měly poskytovat zevrubné informace umožňující porozumět určování očekávaných úvěrových ztrát podle IFRS 9, včetně informací o nepříznivých scénářích. Banky by měly ve svých oznámeních také informovat o zvláštních postupech vykazování přijatých v souvislosti s krizí COVID-19. Tyto informace umožní účastníkům trhu informovaně posoudit expozice bank vůči úvěrovým rizikům.

Očekává se, že externí auditoři při své činnosti zohlední prohlášení vydaná BCBS, EBA³¹, ESMA³², ECB³³, IASB³⁴ a informace obsažené v tomto sdělení. To znamená, že by v souladu s uvedenými doporučeními měli při přípravě svých auditních výroků vzít v úvahu úsudek bank a využívání flexibility zakotvené ve standardu IFRS 9 ze strany těchto bank. Další obecné dopady krize COVID-19 na zákonem stanovené audity finančních výkazů jsou shrnuty v prohlášení CEAOB³⁵.

Přechodná ustanovení v nařízení o kapitálových požadavcích

Banky se vyzývají, aby používaly přechodná ustanovení v souvislosti s IFRS 9, která omezí dopad tvorby rezerv na pokrytí očekávaných úvěrových ztrát podle IFRS 9 na jejich regulační kapitál³⁶. Nařízení o kapitálových požadavcích (CRR) obsahuje přechodné ustanovení³⁷, které bankám umožňuje zahrnout do svého kmenového kapitálu tier

³⁰ Viz <https://cdn.ifrs.org/-/media/feature/supporting-implementation/ifrs-9/ifrs-9-ecl-and-coronavirus.pdf?la=en>

³¹ Viz prohlášení EBA o uplatňování obezřetnostního rámce pro selhání, úlevy a IFRS9 v souvislosti s opatřeními COVID-19 ze dne 25. března 2020: [Obecné pokyny EBA k legislativním a nelegislativním moratoriím na splácení úvěrů použitým v souvislosti s krizí vyvolanou pandemií COVID-19 ze dne 2. dubna 2020.](#)

³² Viz prohlášení ESMA o účetních důsledcích pandemie COVID-19 pro výpočet očekávaných úvěrových ztrát v souladu s IFRS 9 ze dne 25. března 2020.

³³ Viz často kladené dotazy bankovního dohledu ECB k opatřením dohledu ECB v reakci na koronavirus ze dne 20. března 2020; dopis bankovního dohledu ECB významným institucím „IFRS 9 v kontextu koronavirové pandemie (COVID-19)“ ze dne 1. dubna 2020.

³⁴ Viz prohlášení IASB o IFRS 9 a pandemii Covid-19 – vykazování očekávaných úvěrových ztrát s použitím finančních nástrojů IFRS 9 s ohledem na současnou nejistotu vyplývající z pandemie Covid-19 ze dne 27. března 2020.

³⁵ Viz prohlášení CEAOB zdůrazňující nejdůležitější aspekty dopadu pandemie Covid-19 na audity finančních výkazů ze dne 25. března 2020.

³⁶ ECB doporučuje, aby všechny banky podléhající jejímu obezřetnostnímu dohledu tato přechodná opatření využívaly, a oznámila, že je připravena včas vyřídit všechny žádosti, které v této souvislosti obdrží – viz často kladené dotazy ohledně opatření dohledu ECB v reakci na koronavirus ze dne 20. března 2020.

³⁷ Článek 473a CRR.

1 (CET1) jakékoli navýšení rezerv v důsledku účetního vykazování očekávaných úvěrových ztrát podle IFRS 9³⁸. Od druhého čtvrtletí roku 2018 přechodná ustanovení využívalo pouze 56 % unijních bank v EU³⁹. V eurozóně této možnosti využívalo pouze 34 bank podléhajících přímému dohledu ECB. Banky, které se v roce 2018 rozhodly přechodná ustanovení v souvislosti s IFRS 9 nevyužívat, by mohly toto své rozhodnutí po předchozím souhlasu svého příslušného orgánu změnit.

Příslušné orgány by měly náležitě zohlednit současné mimořádné okolnosti a včas vyřizovat žádosti bank o povolení uplatňovat přechodná ustanovení v souvislosti s IFRS 9 stanovená v CRR⁴⁰. Aby se omezila případná volatilita regulatorního kapitálu, k níž může dojít v případě, že krize COVID-19 povede k významnému zvýšení očekávaných úvěrových ztrát, schválil BCBS změny stávajících přechodných ustanovení. Tyto změny by umožnily přenastavení pětiletého přechodného období a úpravu nastavení opatření pro zpětné přičítání rezerv do kapitálu CET1. Komise nyní přijímá legislativní návrh na začlenění těchto změn do práva Unie⁴¹.

3. Flexibilita zakotvená v obezřetnostních pravidlech pro klasifikaci úvěrů v selhání

Obezřetnostní pravidla pro klasifikaci úvěrů v selhání mohou zohledňovat zmírňující opatření, jako jsou záruky a soukromá či zákonem stanovená moratoria. V tomto ohledu vydaly EBA⁴² a ECB⁴³ prohlášení a pokyny s cílem ozřejmit, jak jednotným způsobem zohledňovat aspekty týkající se i) klasifikace úvěrů v selhání a ii) identifikace expozic s úlevou.

Využití záruk a definice selhání

Obezřetnostní pravidla nevyžadují, aby banky automaticky považovaly dlužníka, který čerpá záruku, za dlužníka v selhání. Ačkoli CRR⁴⁴ vyžaduje posouzení toho, zda je pravděpodobné, že dlužník nesplatí své závazky, aniž by čerpal záruku, nevede čerpání záruky samo o sobě ke klasifikaci dlužníka jako dlužníka v selhání⁴⁵. Záruka zároveň klasifikaci dlužníka jako dlužníka v selhání nevylučuje. Banka musí posoudit, zda je dlužník schopen plnit své závazky, bez ohledu na existenci záruky.

³⁸ Částka, kterou mohou banky zahrnout do svého kmenového kapitálu CET1, se během pětiletého období (od 1. ledna 2018 do 31. prosince 2022) postupně snižuje. Potenciální dopad na kmenový kapitál CET1 může být snížen o 70 % v roce 2020, o 50 % v roce 2021 a o 25 % v roce 2022.

³⁹ Zpráva EBA *First observations on the impact and implementation of IFRS 9 by EU institutions* (První poznatky o dopadu IFRS 9 a jeho provádění orgány EU) ze dne 20. prosince 2018. Tento údaj mohl mezitím doznat změny, jelikož banky jsou oprávněny své původní rozhodnutí, zda využívat, nebo nevyužívat přechodné ustanovení, jednou změnit.

⁴⁰ Viz doporučení EBA v jeho prohlášení ze dne 25. března 2020. Dne 20. března 2020 ECB doporučila, aby všechny banky podléhající jejímu obezřetnostnímu dohledu tato přechodná opatření uplatňovaly, a oznámila, že je připravena včas vyřídít všechny žádosti, které v této souvislosti obdrží.

⁴¹ Viz níže oddíl 5. Sledování a následná opatření

⁴² Viz prohlášení EBA o uplatňování obezřetnostního rámce pro selhání, úlevy a IFRS9 v souvislosti s opatřeními COVID-19 ze dne 25. března 2020: [Obecné pokyny EBA k legislativním a nelegislativním moratoriím na splácení úvěrů použitým v souvislosti s krizí vyvolanou pandemií COVID-19 ze dne 2. dubna 2020](#).

⁴³ Viz často kladené dotazy bankovního dohledu ECB k opatřením dohledu ECB v reakci na koronavirus ze dne 20. března 2020; dopis bankovního dohledu ECB významným institucím „IFRS 9 v kontextu koronavirové pandemie (COVID-19)“ ze dne 1. dubna 2020.

⁴⁴ Čl. 178 odst. 1 písm. a) CRR.

⁴⁵ Viz také často kladené dotazy vydané ECB dne 20. března 2020.

V této fázi krize COVID-19 má mnoho dlužníků dočasné problémy s plněním svých závazků. Při posuzování, zda je dlužník schopen plnit své závazky, by banky měly přihlížet k tomu, jaké jsou jeho dlouhodobé vyhlídky, a všimnout si situací, kdy je nanejvýš pravděpodobné, že dočasné problémy povedou k dlouhodobým obtížím, a v konečném důsledku k platební neschopnosti.

Využití moratorií na splácení a definice úlevy a selhání

Veřejné a soukromé režimy moratorií zavedené v reakci na krizi COVID-19 nevedou automaticky k překvalifikování expozice na expozici „s úlevou“, at' již „výkonnou“, či „nevýkonnou“. Podle definice úlevy⁴⁶ banky obvykle nabízejí zvláštní opatření (např. dočasný odklad splátek jistiny a/nebo úroků z úvěru) na pomoc individuálním dlužníkům, kteří se potýkají nebo pravděpodobně budou potýkat s dočasnými finančními potížemi při splácení svých závazků. Pokud příslušné opatření vede k úlevě finančního závazku (tzv. „nucená restrukturalizace“), svědčí to o tom, že dlužník pravděpodobně svůj závazek nesplátí⁴⁷. Veřejné a soukromé režimy moratorií zavedené v reakci na krizi COVID-19 však mají převážně preventivní a obecný charakter. Jejich účelem je řešit systémová rizika a zmírnit případná budoucí rizika pro širší ekonomiku EU. Nejsou určena pro individuální dlužníky, jelikož délka odkladu plateb je stanovena pro všechny dlužníky bez ohledu na jejich konkrétní finanční situaci⁴⁸. Z těchto důvodů lze mít za to, že nemají vliv na klasifikaci dotčených úvěrů. K veřejným i soukromým moratoriím by se mělo přistupovat obdobně, pokud mají stejný účel a podobné charakteristiky.

Obecné pokyny EBA z 2. dubna 2020 k moratoriím na splácení⁴⁹ specifikují, za jakých podmínek nevedou veřejná nebo soukromá platební moratoria ke klasifikaci jako úleva. Je-li splácení závazku pozastaveno v důsledku moratoria, je pozastaveno počítání „dnů po splatnosti“⁵⁰ a veškeré prodlevy se počítají na základě upraveného harmonogramu splácení⁵¹. Banky jsou sice i nadále povinny jednotlivě posuzovat pravděpodobnost, že dlužník nebude úvěr splácet, vychází však při tom z upraveného harmonogramu splácení, a neexistují-li v tomto ohledu žádné obavy, může být expozice nadále klasifikována jako výkonná.

Obecné pokyny EBA k moratoriím na splácení však ozřejmují, že banky mají i nadále při posuzování pravděpodobnosti nesplácení postupovat obvyklým způsobem vycházejícím z rizikovosti. Banky by měly při posuzování úvěrového rizika dlužníků, na něž se vztahuje moratorium na splácení, uplatňovat přístup založený na riziku. Přestože moratoria na splácení nejsou klasifikována jako úlevová opatření, musí banky pečlivě posuzovat

⁴⁶ Článek 47b CRR.

⁴⁷ Čl. 178 odst. 3 písm. d) CRR.

⁴⁸ Viz prohlášení EBA o uplatňování obezřetnostního rámce pro selhání, úlevy a IFRS9 v souvislosti s opatřeními COVID-19 ze dne 25. března 2020: [Obecné pokyny EBA k legislativním a nelegislativním moratoriím na splácení úvěrů použitým v souvislosti s krizí vyvolanou pandemií COVID-19 ze dne 2. dubna 2020](https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/credit-risk/guidelines-legislative-and-non-legislative-moratoria-loan-repayments-applied-light-covid-19-crisis).

⁴⁹ Obecné pokyny k legislativním a nelegislativním moratoriím na splácení úvěrů použitým v souvislosti s krizí vyvolanou pandemií COVID-19, k dispozici na adrese: <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/credit-risk/guidelines-legislative-and-non-legislative-moratoria-loan-repayments-applied-light-covid-19-crisis>.

⁵⁰ Čl. 178 odst. 1 písm. b) CRR.

⁵¹ Viz prohlášení EBA o uplatňování obezřetnostního rámce pro selhání, úlevy a IFRS9 v souvislosti s opatřeními COVID-19 ze dne 25. března 2020, k dispozici na adrese: <https://eba.europa.eu/eba-provides-clarity-banks-consumers-application-prudential-framework-light-covid-19-measures>.

úvěrovou kvalitu svých expozic, na které se tato opatření vztahují, a pro účely definice selhání⁵² rozeznat situace, kdy dlužníci pravděpodobně nebudou úvěr splácet. To znamená, že banky by měly být zvláště obezřetné a přednostně posuzovat ty dlužníky, u nichž jsou obtíže se splácením nejpravděpodobnější.

4. Úloha a odpovědnost bankovního sektoru

Aby byla podpůrná a zmírňující ekonomická opatření přijatá orgány veřejné moci účinná, musí být efektivně šířena v plné spolupráci s bankovním sektorem. Banky proto musí spolupracovat jak mezi sebou navzájem, tak společně jako sektor s orgány veřejné moci, aby byla zajištěna potřebná likvidita umožňující poskytování úvěrů v celé Unii. Podpůrná opatření orgánů veřejné moci umožnila přísun dodatečné likvidity do bankovního sektoru a uvolnila rezervy jednotlivých bank v oblasti likvidity, aby posílila jejich schopnost zajišťovat služby pro jednotný trh. Banky odpovídají za udržení toku likvidity a měly by i nadále plnit svoji kolektivní povinnost a nepřestávat v poskytování mezibankovních úvěrů. Je proto zásadně důležité, aby banky i nadále poskytovaly úvěry domácnostem a podnikům v celé Unii.

Banky by měly urychlit digitální transformaci ve svém sektoru a zůstat ostražité vůči podvodům⁵³. S ohledem na omezení fyzického kontaktu nařízeného orgány veřejné moci bude digitální bankovníctví pro zachování kontinuity bankovních služeb ještě důležitější⁵⁴.

Různá opatření dohledu, která banky dočasně osvobozují od některých kapitálových, likviditních a provozních požadavků, vytvářejí lepší podmínky k tomu, aby bankovní sektor přispěl ke kolektivnímu úsilí a zajistil díky své zásadní společenské a ekonomické roli distribuci opatření veřejné podpory. Uvedená podpůrná opatření jsou preventivní povahy a jejich účelem je zmírnit bezprostřední dopady krize COVID-19 a obtížnou předvídatelnost pravděpodobného tempa oživení. Přestože jsou banky významně rekapitalizované a mnohem lépe vybavené k tomu, aby přestály nepříznivé scénáře než během finanční krize v letech 2008–2009, potřebují se i tak připravit na zhoršující se hospodářský výhled, který nutně zvýší rizika, jimž jsou vystaveny, jakož i související náklady. Banky musí jednat obezřetně a zachovat nebo posílit svoji kapitálovou základnu, a tím i svoji schopnost nadále poskytovat úvěry.

Za stávající mimořádné situace je jedním z takových obezřetnostních opatření distribuční politiky bank zadržování dividend. Orgány dohledu banky vyzvaly, aby během krize COVID-19 upustily od vyplácení dividend a zpětného odkupu akcií⁵⁵. Je chvályhodné, že počet bank, které se rozhodly vyplácení dividend pozastavit, stále roste, a všechny banky v Unii se vyzývají, aby během krize COVID-19 upustily za účelem odměňování akcionářů od

⁵² Čl. 178 odst. 1 písm. a) CRR.

⁵³ Viz prohlášení EBA k opatřením na zmírnění rizik finanční trestné činnosti během pandemie COVID-19 ze dne 31. března 2020.

⁵⁴ Viz konzultace Komise ohledně nové strategie v oblasti digitálních financí pro Evropu.

⁵⁵ Viz doporučení ECB ze dne 27. března 2020 ohledně rozdělování dividend během pandemie COVID-19 a prohlášení EBA ze dne 31. března 2020 ohledně rozdělování dividend, zpětného odkupu akcií a pohyblivé složky odměn. Podobná prohlášení vydaly i příslušné vnitrostátní orgány.

rozdělování dividend i zpětného odkupu akcií. Bankovní sektor by tak vyslal jasný signál o svém kolektivním odhodlání plnit svoji úlohu při řešení této mimořádné situace.

Za stávajících okolností se banky rovněž vyzývají ke konzervativnímu přístupu k výplatě pohyblivé složky odměn. EBA a předseda dozorčí rady ECB vyzvali banky ke zdrženlivosti, pokud jde o vyplácení bonusů, a řada vnitrostátních orgánů dohledu již v tomto ohledu přijala určitá opatření. Za současných okolností je nanejvýš důležité, aby veškeré zdroje, které mají banky k dispozici, včetně zdrojů přidělených na bonusy, byly v co nejvyšší míře využity k posílení odolnosti bank a jejich úvěrové kapacity, a v konečném důsledku tak k podpoře jejich klientů. Omezení výše bonusů vyplácených vrcholovému vedení a osobám s vysokými příjmy je v těchto těžkých časech také výrazem solidarity bank s těmi, kteří byli postiženi důsledky pandemie COVID-19.

5. Sledování a následná opatření

EU dokázala na současnou krizi rychle reagovat. EBA, ECB a příslušné vnitrostátní orgány přijaly zmírňující opatření s cílem uvolnit operační zdroje bank a poskytly bankám pokyny, jak plně využít flexibilitu regulačního rámce.

Komise tato opatření vítá a vyzývá banky, aby této flexibility využily. Tato opatření byla přijata s jasným cílem podpořit banky v tom, aby mohly plnit svoji úlohu při řešení krize COVID-19. Komise bude spolu s ECB, EBA a vnitrostátními orgány sledovat, jak banky tuto flexibilitu a uvolněný kapitál využívají, a posoudí, v jakém rozsahu zmírňující opatření přispívají k poskytování bankovních úvěrů. To bude zahrnovat sledování objemu úvěrů i úvěrových standardů, jako jsou kritéria přidělování úvěrů, s cílem posoudit, zda má stávající krize negativní dopad na nabídku úvěrů.

Komise se bude zároveň i nadále podílet na mezinárodně koordinované reakci na úrovni G20, G7 a FSB, též s mezinárodními normalizačními orgány, jako jsou BCBS, FSB a IASB. Díky globálním regulačním opatřením přijatým v návaznosti na finanční krizi v letech 2008–2009 má dnes globální bankovní systém v porovnání s obdobím na počátku zmíněné krize výrazně vyšší podíl kapitálu a likvidity. Proto jsou dnes banky v silnější pozici, jež jim umožňuje absorbovat dopady celosvětové zdravotní krize a nadále zajišťovat financování ekonomiky. Jelikož se jedná o celosvětovou pandemii a jelikož bankovní operace mají často přeshraniční rozměr, musí být i reakce regulačních orgánů koordinována na globální úrovni. Skupina G20 v této souvislosti vydala na svém ministerském zasedání dne 15. dubna akční plán, který komplexně reaguje na krizi COVID-19 a její hospodářské důsledky, mimo jiné prostřednictvím opatření v oblasti finanční regulace a dohledu. Činnost Komise na globální úrovni zahrnuje i) sdílení informací o opatřeních, která přijímá EU, ii) účast na globální politické reakci a iii) usnadňování provádění celosvětově dohodnutých opatření v EU. Komise vítá rozhodnutí BCBS ze dne 27. března⁵⁶ a ze dne 3. dubna⁵⁷ o odkladu provedení konečných prvků reformy Basel III o jeden rok, resp. o rozšíření

⁵⁶ Viz <https://www.bis.org/press/p200327.htm>

⁵⁷ Viz <https://www.bis.org/press/p200403.htm>.

přechodných ustanovení týkajících se vykazování očekávaných úvěrových ztrát z hlediska regulatorního kapitálu. Komise dále vítá oznámení FSB ze dne 2. dubna⁵⁸ o přehodnocení priorit jejího pracovního programu s cílem maximalizovat hodnotu své činnosti za účelem reakce na krizi COVID-19. Komise plánuje odložit přijetí svého legislativního návrhu o konečných prvcích rámce Basel III, hodlá ho však přijmout včas tak, aby zbývající standardy rámce Basel III mohly být v EU účinně provedeny do ledna 2023. V posouzení dopadů, které bude uvedený návrh doprovázet, Komise zohlední dopad krize COVID-19 na finanční situaci bank.

Opatření v oblasti regulace a dohledu ukázala, že na podporu nepřerušného poskytování úvěrů klientům postiženým krizí COVID-19 lze v rámci regulačního rámce Unie využít rozsáhlou flexibilitu. Rozsáhlé změny se v této situaci nedoporučují, neboť by spíše zvýšily provozní zátěž bank, které by se jim musely přizpůsobit. Náhlé změny účetního a obezřetnostního rámce EU uprostřed krize by navíc mohly narušit důvěru veřejnosti v unijní banky.

Zároveň je potřeba provést cílené změny konkrétních prvků obezřetnostního rámce, které bankám umožní plnit jejich klíčovou úlohu při podpoře lidí a hospodářství. Proto Komise současně s tímto interpretačním sdělením přijímá legislativní návrh⁵⁹ na provedení změn stávajících přechodných ustanovení pro vykazování očekávaných úvěrových ztrát a odložení nového požadavku na kapitálovou rezervu k pákovému poměru, který předložil BCBS, a také na provedení určitých omezených změn konkrétních prvků CRR s cílem maximalizovat schopnost bank absorbovat ztráty související s pandemií COVID-19 a nadále poskytovat úvěry podnikům a domácnostem při současném zachování své odolnosti.

Bude možná nutné posílit také opatření na pomoc spotřebitelům, neboť pokles disponibilního příjmu domácností v důsledku ztráty zaměstnání nebo snížení ekonomické aktivity pravděpodobně zvýší předlužení v EU. Tyto otázky budou posouzeny při přezkumu směrnice o spotřebitelských úvěrech (2008/48/ES) a směrnice o hypotečních úvěrech (2014/17/EU) plánovaném na rok 2021.

V budoucnu pak Komise bude dále spolupracovat s evropským finančním sektorem při plnění jeho úlohy v boji proti koronaviru a jeho socioekonomickým dopadům a podpoře udržitelného hospodářského oživení. Reakce se musí odehrát na celoevropské úrovni, aby se předešlo roztržičnosti a nekoordinovanému postupu mezi členskými státy.

Za tímto účelem Komise zahájí dialog s evropským finančním sektorem a dalšími zúčastněnými stranami (zástupci podniků a spotřebitelů) s cílem prozkoumat možnosti, jak se tento sektor s využitím osvědčených postupů může zapojit do podpory občanů a podniků během krize a následného oživení a dále v budoucnu pak napomoci udržitelnému hospodářskému oživení na základě ekologické a digitální transformace v rámci nadcházející obnovené strategie EU pro udržitelné finance. Za tímto účelem bude Komise úzce

⁵⁸ Viz <https://www.fsb.org/work-of-the-fsb/addressing-financial-stability-risks-of-covid-19/>

⁵⁹ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 575/2013 a (EU) 2019/876, pokud jde o úpravy v reakci na pandemii COVID-19, COM(2020)310, ze dne 28. dubna 2020.

spolupracovat se všemi zúčastněnými stranami z finančního sektoru, aby je podpořila v jejich úloze a v jejich úsilí při poskytování podpory evropským podnikům a domácnostem.