

Zvláštní zpráva

Intervence Komise v řecké finanční krizi

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce SFEU)



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Auditní tým

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či témat z oblasti správy a řízení zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu. Účetní dvůr vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tuto zprávu vypracoval auditní senát IV, který se zaměřuje na oblast regulace trhů a konkurenceschopného hospodářství. Členem odpovědným za zprávu je předsedající tohoto senátu Baudilio Tomé Muguruza. Při práci na zprávě mu podporu poskytovali Daniel Costa de Magalhães, Ignacio García de Parada Miranda a Simon Dennett z jeho kabinetu, ředitel Zacharias Kolias a vedoucí úkolu Kamila Lepkowská. Členy auditního týmu byli Efstathios Efstathiu, Athanasios Kustulidis, Adrian Savin, Giuseppe Diana, Marion Schiefeleová a Natalia Krzempeková.



Zleva doprava: Daniel Costa de Magalhães, Giuseppe Diana, Marion Schiefeleová, Adrian Savin, Kamila Lepkowská, Simon Dennett, Baudilio Tomé Muguruza, Ignacio García de Parada Miranda, Efstathios Efstathiu, Zacharias Kolias, auditorka Natalia Krzempeková.

OBSAH

	Body
Zkratky	
Shrnutí	I–XIV
O této zprávě	I
O řeckých ozdravných programech	II–V
Jak jsme audit prováděli	VI–VII
Naše zjištění	VIII–XIII
Naše doporučení	XIV
Úvod	1–15
Tři řecké ekonomické ozdravné programy	1–6
Cíle programu	7
Partneři programu a úloha evropských institucí	8–10
Proces programování	11–15
Koncepce auditu	16–20
Připomínky	21–130
Část – Řízení ekonomických ozdravných programů pro Řecko	21–54
Mechanismy pro návrh a sledování podmínek programů	22–40
Naléhavost při vzniku programů	22–23
Postupy a výsledky návrhu	24–28
Celková strategie růstu	29–30
Politická nestabilita během programového období	31–32
Postupy sledování	33–35
Postupy sledování	36–40
Spolupráce s partnery programu	41–43
Ekonomické předpoklady programů	44–54

Silné a slabé stránky metodiky	45–48
Testy citlivosti a odůvodnění předpokladů	49–51
Přesnost a korekce	52–54
Část II – Koncepce a provádění reforem	55–102
Daňový systém	58–66
Návrh podmínky – politiky v oblasti daňového systému	59–62
Návrh podmínky – vymáhání daní	63–64
Provádění a výsledky	65–66
Reforma veřejné správy	67–76
Návrh podmínek	68–73
Provádění a výsledky	74–76
Reformy finančního sektoru	77–94
Návrh podmínek	79–93
Očekávané finanční výsledky	94
Reformy trhu práce	95–102
Návrh podmínek	97–100
Provádění a výsledky	101–102
Část III – Dosahování cílů programu	103–130
Zajištění fiskální udržitelnosti	107–116
Přístup na trhy	108
Použití finančních prostředků a financování po skončení programů	109–110
Fiskální konsolidace	111–114
Udržitelnost důchodového systému	115–116
Obnova finanční stability	117–123
Solventnost	118
Úvěrové riziko a kvalita aktiv	119–120

Likvidita	121
Ziskovost	122–123
Oživení růstu	124–130
Hospodářský růst a jeho souvislosti	125–128
Ceny a nezaměstnanost	129–130
Závěry a doporučení	131–146
Řízení ekonomických ozdravných programů pro Řecko	131–138
Návrh a provádění reforem	139–143
Dosahování cílů programu	144–146
Odpovědi Komise	
 Příloha I – Chronologie řecké hospodářské krize	
Příloha II – Kontroly kapitálu	
Příloha III – Nedostatky sledování plnění požadavků	
Příloha IV – Reformy daňového systému	
Příloha V – Vývoj metodiky pro stanovení mezery ve financování	
Příloha VI – Přesnost makroekonomických prognóz	
Příloha VII – Zpožděné a nesplněné podmínky	
Příloha VIII – Veřejná správa	
Příloha IX – Reformy finančního sektoru	
Příloha X – Finanční stabilita	
Příloha XI – Udržitelný růst	

ZKRATKY

AMC: společnost spravující aktiva (*Asset Management Company*)

AROP: operační program v rámci správní reformy pro programové období 2007–2013

Daň ENFIA: jednotná daň z nemovitostí

EAP: ekonomický ozdravný program (*Economic Adjustment Programme*)

ECB: Evropská centrální banka

EDP: postup při nadměrném schodku

EEF: evropské hospodářské prognózy (*European Economic Forecasts*)

EFSF: Evropský nástroj finanční stability

EFSM: evropský mechanismus finanční stabilizace

EK: Evropská komise

EPL: právní předpisy v oblasti ochrany zaměstnanosti

ESA: Evropský systém účtů (*European System of Accounts*)

ESD: Evropský soudní dvůr

ESM: Evropský mechanismus stability

FG: mezera ve financování (*Funding Gap*)

GLF: úvěrový nástroj pro Řecko (*Greek loan facility*)

GŘ ECFIN: Generální ředitelství Evropské komise pro hospodářské a finanční záležitosti

HDP: hrubý domácí produkt

HFSF: Řecký fond finanční stability (*Hellenic Financial Stability Fund*)

LFA: dohoda o úvěrovém nástroji (*Loan facility agreement*)

MEFP: memorandum hospodářské a finanční politiky (*Memorandum of Economic and Financial Policy*)

MMF: Mezinárodní měnový fond

MP: memorandum o porozumění

NPL: úvěry v selhání (*Non-Performing Loans*)

Odvod PPC: odvod společnosti Public Power Corporation

OECD: Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

PA: veřejná správa (*Public Administration*)

PSC: jednotné kontaktní místo (*Point of Single Contact*)

PSI: zapojení soukromého sektoru (*Private Sector Involvement*)

PZI: přímé zahraniční investice

ŘCB: Řecká centrální banka

SFEU: Smlouva o fungování Evropské unie

SGPR: Generální sekretariát pro veřejné příjmy (*General Secretariat for Public Revenue*)

SSM: jednotný mechanismus dohledu

T-bills: státní pokladniční poukázky, emise krátkodobých dluhových nástrojů na dobu nejvýše jednoho roku

TFGR: pracovní skupina pro Řecko (*Task Force for Greece*)

TMP: technické memorandum o porozumění

ULC: jednotkové náklady práce (*Unit labour costs*)

SHRNUTÍ

O této zprávě

I. Zkoumali jsme, jak Evropská komise řídila tři ekonomické ozdravné programy určené Řecku, přičemž jsme přihlíželi k institucionálnímu uspořádání jednotlivých použitých nástrojů finanční pomoci. Pokud jde o právě probíhající program, zaměřil se audit jen na určité aspekty jeho koncepce. Finanční krytí pro první program (GLF) v roce 2010 činilo 110 miliard EUR, pro druhý program (EFSF, 2012) 172,6 miliardy EUR a pro třetí program (ESM, 2015) 86 miliard EUR. V polovině roku 2017 Řecko stále potřebuje vnější finanční podporu a zjistili jsme, že cílů programů bylo dosaženo jen v omezeném rozsahu. Celkově návrh programů umožnil pokrok reformy v Řecku, našli jsme však nedostatky. Předkládáme Komisi řadu doporučení ve věci budoucích podpůrných programů.

O řeckých ozdravných programech

II. Od doby svého přistoupení k euru Řecko zažívalo prudký hospodářský růst, jehož zdrojem byl snadný přístup k půjčkám a štědrá fiskální politika. Celosvětová finanční krize v letech 2008–2009 však odhalila zranitelná místa země: narůstající makroekonomické nerovnováhy, vysoké částky veřejného a vnějšího dluhu, slabou vnější konkurenceschopnost, neudržitelný důchodový systém a slabé instituce. Tyto aspekty v kombinaci se zjištěními o nesprávném vykazování oficiálních statistik měly dopad na mezinárodní důvěru. Cena, kterou muselo Řecko platit za výpůjčky na finančních trzích, se stala neudržitelná a v dubnu 2010 země požádala o finanční pomoc ze strany členských států eurozóny a MMF.

III. První ekonomický ozdravný program pro Řecko byl schválen v roce 2010 a zahrnoval finanční krytí ve výši 110 miliard EUR. I přes přijatá fiskální a strukturální opatření a restrukturalizaci dluhu v roce 2012 však program nestačil k tomu, aby se země vrátila k tržnímu financování. Byly proto schváleny dva další programy ve výši 172,6 miliardy EUR v roce 2012 a 86 miliard EUR v roce 2015.

IV. Ozdravné programy měly řešit hospodářské nerovnováhy v Řecku, a tím zabránit přenesení řecké hospodářské krize do zbývajících částí eurozóny. Snažily se v Řecku nastolit zdravou a udržitelnou hospodářskou a finanční situaci a obnovit jeho úplnou finanční

soběstačnost na finančních trzích. Pomoc podléhala politickým podmínkám, které vymezovala dohoda mezi řeckými orgány a věřiteli. Tyto podmínky zahrnovaly v podstatě všechny funkce řeckého státu a zaměřovaly se na tři hlavní cíle: fiskální udržitelnost, finanční stabilitu a obnovení růstu. Evropská komise ověřovala, jak Řecko podmínky plní, a předkládala o tom zprávy.

V. Komise ve spolupráci s Evropskou centrální bankou řídila ozdravné programy jménem evropských věřitelů každého programu: členských států eurozóny u prvního programu, Evropského nástroje finanční stability u druhého programu a Evropského mechanismu stability u třetího programu.

Jak jsme audit prováděli

VI. Zkoumali jsme, zda Komise řídila ozdravné programy pro Řecko řádně. Konkrétně jsme se tázali:

- Měla Komise k dispozici přiměřené mechanismy pro řízení programů?
- Byly politické podmínky vhodně navrženy a účinně prováděny?
- Splnily ozdravné programy své hlavní cíle?

VII. V souladu s mandátem EÚD ke kontrole provozní výkonnosti správy ECB jsme se pokusili zkoumat zapojení ECB do řeckých ekonomických ozdravných programů. ECB však v tomto ohledu mandát Účetního dvora zpochybnila, nepředložila dostatečné množství důkazních informací, a tudíž jsme nebyli schopni podat zprávu o úloze ECB v řeckých programech.

Naše zjištění

VIII. Na začátku řeckého programu neměla Komise s řízením takového procesu žádné zkušenosti. Postupy byly stanoveny téměř po roce, zaměřovaly se však na formální mechanismy pro schvalování dokumentů, toky informací a lhůty pro výplaty. Komise nevydala žádné zvláštní vnitřní pokyny týkající se vlastního návrhu podmínek programu, například z hlediska rozsahu působnosti nebo míry podrobnosti. I přes narůstající počet podmínek první a druhý program dostatečně neupřednostňoval jejich relativní význam a tyto podmínky nebyly zakotveny v širší strategii pro zemi. Komise zavedla funkční systém pro

posuzování podmínek, zjistili jsme však následné nedostatky, zejména z hlediska posuzování zaměřeného na provádění strukturálních reforem.

IX. Nehledě na složitá institucionální ujednání v rámci programů nebyly provozní podrobnosti spolupráce Komise s partnery programů, především MMF a ECB, nikdy formálně stanoveny.

X. Celkový hospodářský rámec pro návrh programů se skládal z výpočtů mezer ve financování a makroekonomických prognóz. Komise v tomto ohledu svou analýzu pravidelně aktualizovala a přesnost prognóz byla při porovnání s jinými mezinárodními organizacemi podobná. Zjistili jsme však nedostatky v dokumentaci, odůvodňování předpokladů a kontrolách kvality.

XI. Hlubková analýza návrhu a provádění reforem ve čtyřech zásadních oblastech politiky (daňový systém, veřejná správa, trh práce a finanční sektor) poskytuje smíšený obrázek. Reformy daňového systému a veřejné správy přinesly fiskální úspory, provádění strukturálních reforem však bylo méně úspěšné. Trh práce se stal pružnější a konkurenceschopnější a současně stále probíhají další regulační změny v rámci třetího programu. Finanční sektor byl podstatně restrukturalizován, avšak za cenu více než 45 miliard EUR vložených do bankovního systému, z nichž se potenciálně může vrátit jen malá část. Ve všech oblastech politiky probíhalo provádění řady klíčových reforem s významným zpožděním, nebo nebylo účinné.

XII. Celkově návrh podmínek skutečně umožnil pokrok reforem, zjistili jsme však nedostatky. Některá klíčová opatření nebyla dostatečně zdůvodněna nebo přizpůsobena konkrétním slabinám sektoru. U ostatních Komise během procesu návrhu nezhodnotila komplexně prováděcí kapacitu Řecka, a tudíž odpovídajícím způsobem neupravila rozsah působnosti a načasování. Rovněž jsme našli případy podmínek, které měly příliš úzký rozsah na to, aby umožnily řešit hlavní sektorové nerovnováhy, a kdy došlo k pozdnímu zařazení opatření zaměřených na hlavní nerovnováhy programu.

XIII. Komise neprovedla komplexní hodnocení prvních dvou programů, přestože by taková analýza mohla být vhodná pro účely úprav reformního procesu. V polovině roku 2017 Řecko stále požaduje vnější finanční podporu, což naznačuje, že předešlé programy, mimo jiné kvůli

nedostatkům v jejich provádění, nebyly schopny obnovit schopnost země tržně financovat své potřeby. Konkrétní cíle programů byly splněny jen v omezené míře:

- *Návrat k růstu:* HDP se během programů snížil více než o čtvrtinu a Řecko v roce 2012 neobnovilo růst, jak se původně předpokládalo.
- *Fiskální udržitelnost:* došlo k rozsáhlé fiskální konsolidaci z hlediska strukturálních rozpočtových sald. V důsledku nepříznivého makroekonomického vývoje a nákladů na úroky ze stávající zadluženosti se poměr dluhu k HDP nadále zvyšoval.
- *Finanční stabilita:* programy zajistily krátkodobou finanční stabilitu, avšak hlavně kvůli nepříznivému makroekonomickému a politickému vývoji nebyly schopny zabránit prudkému zhoršení rozvah bank a schopnost bank zajistit financování pro reálnou ekonomiku byla omezená.

Naše doporučení

XIV. Evropské komise by měla:

- a) Zlepšit postupy pro návrh programů podpory, zejména vymezením rozsahu veškeré analytické práce potřebné k odůvodnění obsahu podmínek.
- b) Lépe stanovit priority podmínek a upřesnit opatření naléhavě nutná k řešení nerovnováh, jež mají zásadní význam pro dosažení cílů programů.
- c) V případech, kdy to bude potřebné pro řešení ekonomické nerovnováhy, zajistit, aby byly programy zakotveny v celkové strategii růstu země.
- d) Zavést jasné postupy a ve vhodných případech vymezit klíčové ukazatele výkonnosti, aby bylo sledování programu systematické a přesně dokumentované.
- e) Komplexněji řešit chybějící údaje od samého počátku.
- f) Snažit se nalézt shodu s programovými partnery, aby byly úlohy a metody spolupráce specifikovány a byly transparentní.

- g) Lépe dokumentovat předpoklady a provedené úpravy ekonomických výpočtů, které jsou základem návrhu programu.
- h) Postupovat systematičtěji při posuzování správní kapacity členského státu k provádění reforem a potřeby technické pomoci. Podmínky by měly být upraveny podle výsledků uvedené analýzy.
- i) Zlepšit svou analytickou práci při návrhu programu. Měla by se zejména zaměřit na vhodnost a načasování opatření s ohledem na konkrétní situaci v členském státě.
- j) Provádět průběžné hodnocení následných programů, jejichž celkové trvání přesáhne tři roky, a na základě výsledků vyhodnotit jejich koncepci a způsob monitorování.
- k) Analyzovat vhodný rámec podpory a dohledu na období po konci programu.

ÚVOD

Tři řecké ekonomické ozdravné programy

1. S nástupem celosvětové finanční krize se mezinárodní prostředí drasticky změnilo. Krize si vyžádala bezprecedentní rekapitalizaci finančních institucí z vnějších zdrojů a další výjimečné měnové a fiskální politiky. Přesto na krizi navázal celosvětový hospodářský útlum a dluhová krize v Evropě. Zemím se zdravým základem se podařil návrat k růstu v poměrně krátké době, země s makroekonomickými nerovnováhami a strukturálními nedostatky se však potýkaly s velkými obtížemi¹.

2. V kontextu celosvětové finanční krize se Řecko v důsledku akumulace makroekonomických nerovnováh, vysokého veřejného a vnějšího dluhu, slabé vnější konkurenceschopnosti, neudržitelného důchodového systému a slabých institucí stalo mimořádně zranitelné vůči zvýšené averzi k riziku na mezinárodních trzích. Tyto faktory spolu s tím, že vyšlo najevo nesprávné vykazování oficiálních statistik a došlo k významné revizi fiskálních údajů za roky 2008 a 2009, negativně ovlivnily důvěru trhu. V důsledku toho přední ratingové agentury snížily rating státu (z úrovně A na konci roku 2008 na úroveň C v roce 2011). Trh na tento nepříznivý vývoj důrazně zareagoval a v týdnech před žádostí země o finanční pomoc narostly náklady na financování řeckého dluhu na neudržitelnou úroveň.

3. V důsledku toho, že ztratilo přístup na trh za přiměřenou cenu, požádalo Řecko dne 23. dubna 2010 o finanční pomoc členských států eurozóny a MMF². I přes fiskální a strukturální opatření, která Řecko přijalo, nebyl první ekonomický ozdravný program

¹ V roce 2008 požádaly o mezinárodní finanční podporu vedle Řecka i další čtyři země eurozóny (Portugalsko, Irsko, Španělsko a Kypr) a tři země mimo eurozónu (Lotyšsko, Maďarsko a Rumunsko).

² Mezinárodní měnový fond (MMF) je organizace 189 zemí a jejím primárním cílem je zajistit stabilitu mezinárodního měnového systému. MMF kromě jiných činností poskytuje půjčky členským zemím, které pociťují aktuální nebo potenciální problémy v oblasti platební bilance, přičemž tyto půjčky jsou podmíněny prováděním politik, jejichž cílem je náprava příslušných problémů.

dostatečný k tomu, aby se země vrátila k tržnímu financování, a byly tudíž schváleny dva další programy v roce 2012, resp. 2015 (viz **tabulka 1**).

Tabulka 1 – Řecké ekonomické ozdravné programy

Program	Nástroj	Začátek	Konec	Celkové finanční krytí (v mld. EUR)	Vyplacená podpora z eurozóny (v mld. EUR)	Vyplacená podpora MMF (v mld. EUR)
Řecko I	GLF ⁽¹⁾	2010	2012	110	52,9	20,7 (17,541 SDR)
Řecko II	EFSF	2012	2015	172,6	141,8	11,6 (10,2 SDR)
Překlenovací financování	EFSM	2015	2015	7,16	7,16	–
Řecko III	ESM	2015	Probíhá (2018)	86	39,4 ⁽²⁾	–

¹ Dvoustranné půjčky koordinované Komisí v zastoupení zúčastněných členských států eurozóny.

² V červenci 2017.

Zdroj: EÚD podle údajů Komise/ESM.

4. První ozdravný program byl podepsán v květnu 2010 (viz **obrázek 1** a **příloha I**). Program byl naplánován do června 2013 s finančním krytím ve výši 110 miliard EUR (z MMF a členských států eurozóny), které mělo pokrýt potřeby financování ekonomiky a podpořit bankovní systém (viz **tabulka 1**). Výměnou za to se Řecko zavázalo k provádění programu strukturálních reforem, který zahrnoval hospodářské, fiskální a finanční politiky a politiku trhu práce. První program skončil předčasně v březnu 2012, neboť neudržitelná výše dluhu a hlubší než očekávaná recese hospodářské činnosti ukázaly potřebu dalšího financování. Do té doby bylo vyplaceno 73,6 miliardy EUR.

5. Druhý balíček finanční pomoci byl sjednán s členskými státy eurozóny a s MMF v březnu 2012 a jeho celkové finanční krytí činilo 172,6 miliardy EUR. Země eurozóny nakonec přispěly částkou 141,8 miliardy EUR ve formě půjček z Evropského nástroje finanční stability (EFSF), který byl k tomuto účelu zřízen. Klíčovým prvkem druhého programu bylo zapojení soukromého sektoru, v jehož rámci soukromí investoři přispěli přibližně 107 miliardami EUR formou odpisu části dluhů v jejich držení.

6. Po skončení druhého programu v prosinci 2014 a jeho dvou prodloužení³ a s ohledem na probíhající jednání o třetím balíčku finanční pomoci byl Řecku v červenci 2015 poskytnut překlenovací úvěr z evropského mechanismu finanční stabilizace. Vzhledem k nejistotě situace byla v červnu 2015 zavedena omezení volného pohybu kapitálu v zájmu ochrany finanční stability (viz **příloha II**). V srpnu 2015 se řecké orgány a partneři z eurozóny dohodli na třetím programu, který měl podobu půjčky vládě z evropského mechanismu stability (ESM). Program má probíhat až do roku 2018. Dne 20. července 2017 Výkonná rada MMF na žádost Řecka v zásadě schválila preventivní pohotovostní úvěr ve výši 1,6 miliardy EUR, který byl podmíněn dalšími zárukami. Do září 2017 nevyplatil MMF žádné prostředky.

³ Do konce února, resp. do konce června 2015.

Obrázek 1 – Chronologie řecké krize



Zdroj: EÚD.

Cíle programu

7. Hlavní intervenční logikou řeckých ozdravných programů bylo řešit hospodářské nerovnováhy v Řecku, a tím zabránit přenesení řecké hospodářské krize do zbývajících částí eurozóny. Programy se tudíž snažily nastolit v Řecku zdravou a udržitelnou hospodářskou a finanční situaci a obnovit jeho úplnou finanční soběstačnost na finančních trzích. Aby tohoto cíle dosáhly, zaměřovaly se řecké programy⁴ na tři klíčové problémy, které se Řecko zavázalo řešit prostřednictvím komplexního souboru reformních opatření:

- A) Obnovení důvěry finančního trhu a fiskální udržitelnosti: programy předpokládaly zásadní fiskální opatření (včetně snížení výdajů na důchody, zdravotnictví a veřejnou správu), jakož i reformy daňové politiky a daňové správy. Fiskální reformy měly podpořit důvěru, obnovit přístup na trh a dostat poměr dluhu k HDP na udržitelnou cestu.
- B) Zajištění stability finančního sektoru: programy poskytovaly finanční podporu řeckým bankám prostřednictvím Řeckého fondu finanční stability, který měl řešit jejich naléhavé potřeby kapitálu. K oblastem, které reformy zahrnovaly, patřila i restrukturalizace a konsolidace odvětví, řízení úvěrů v selhání, řádná správa a řízení, dohled a likvidita
- C) Podpora hospodářského růstu a posílení konkurenceschopnosti: pomocí strukturálních reforem měly programy zlepšit nákladovou konkurenceschopnost a celkové podnikatelské prostředí. Účelem bylo usnadnit přechod Řecka k modelu růstu vycházejícího více z investic a vývozu. K oblastem zahrnutým do reforem patřily trh práce a trh zboží a služeb, veřejná správa, právní systém a vzdělávání.

⁴ Všechny tři programy měly tytéž cíle. Ve třetím programu byla v rámci specializovaného cíle řešena modernizace veřejné správy, neboť byla uznána důležitost reforem v tomto ohledu, první a druhý program se však také zabývaly reformou veřejné správy, a to v rámci cíle „Růst a konkurenceschopnost“.

Partneři programu a úloha evropských institucí

8. První dva programy byly vypracovány během jednání řeckých orgánů a tzv. „Trojky“, kterou tvořila Komise, ECB a MMF (v rámci třetího programu uváděné jako „instituce“). Neexistovala žádná formální ujednání, která by vymezovala podrobnosti jejich spolupráce. V rámci třetího programu se v souladu se smlouvou o svém zřízení⁵ zapojil do návrhu a sledování programu i Evropský mechanismus stability. Ačkoli MMF nepřispěl k financování třetího programu, zůstal plně aktivní v jednáních o rozsahu působnosti podmínek a ozdravném postupu.

9. Po celou dobu programů bylo úlohou Komise jednat v zastoupení členských států eurozóny v úzké spolupráci s ostatními partnery. V rámci úvěrového nástroje pro Řecko byla Komise odpovědná za koordinaci a provádění programu v zastoupení a podle pokynů členských států eurozóny, za poskytování podpory i za sjednání a podepsání dohody o úvěrovém nástroji a memoranda o porozumění týkajícího se podmínek politiky s Řeckem. Rámcová dohoda o EFSF a nařízení EU⁶ použitelné pro druhý program svěřovaly Komisi obdobné odpovědnosti. Smlouva o ESM žádala Radu guvernérů ESM, aby Evropskou komisi zmocnila „vyjednat ve spojení s ECB podmínky hospodářské politiky, kterými bude podmíněna každá finanční pomoc“.

10. Úlohou ECB ve všech programech bylo jednat v součinnosti s Komisí s cílem posoudit podmínky politiky pro finanční pomoc a pravidelně sledovat pokrok dosažený při provádění těchto podmínek. U prvního programu Evropská rada již 11. února 2010 vyzvala Komisi, aby sledovala provádění reformních opatření v součinnosti s ECB. Rámcová dohoda o EFSF, smlouva o ESM a nařízení EU⁷ podobným způsobem vymezily úlohu ECB pro druhý a třetí program. V této souvislosti ECB zajišťovala poradenství a odbornost v různých oblastech politiky. Od zřízení jednotného mechanismu dohledu (v listopadu 2014) se ECB účastnila

⁵ Smlouva o zřízení Evropského mechanismu stability, body 12 a 13.

⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 472/2013 ze dne 21. května 2013 o posílení hospodářského a rozpočtového dohledu nad členskými státy eurozóny, jejichž finanční stabilita je postižena či ohrožena závažnými obtížemi (Úř. věst. L 140, 27.5.2013, s. 1).

⁷ Nařízení (EU) č. 472/2013.

i diskusí s institucemi a řeckými orgány. Kromě toho v období let 2010–2016 a bez ohledu na samotný programový proces ECB zveřejnila několik stanovisek k návrhům legislativních opatření, které předložily řecké orgány, neboť tato opatření mohla podstatně ovlivnit finanční stabilitu⁸.

Proces programování

11. Finanční pomoc poskytovaná Řecku podléhala podmínkám politiky⁹, byla zakotvena v řeckých ekonomických ozdravných programech a organizována podle jejich hlavních cílů (fiskálního, finančního a strukturálního). Řecké orgány formálně zahájily proces programování tím, že věřitelům předložily soubor dokumentů (viz **rámeček 1**) aktualizovaných pro každý přezkum programu¹⁰. MMF a evropští věřitelé zůstali při schvalování programových dokumentů a rozhodnutí o poskytnutí půjček nezávislí (viz **obrázek 2**).

Rámeček 1 – Soubor dokumentů předložených řeckými orgány v rámci prvního a druhého programu

- Prohlášení o záměru – specifikace hlavních politických závazků, finančního programu a dalších kroků v procesu programování.
- Memorandum hospodářských a finančních politik – vymezení politik, které budou řecké orgány provádět, bylo sjednáno primárně s MMF a sloužilo jako základ posouzení plnění ze strany MMF.
- Memorandum o porozumění o zvláštních podmínkách hospodářské politiky – upřesnění podrobných opatření hospodářské politiky, která byla sjednána primárně s Komisí a sloužila jako srovnávací základ pro posouzení výsledků politiky v rámci čtvrtletních přezkumů v programu finanční pomoci eurozóny.

⁸ Podle Smlouvy o fungování Evropské unie (článků 127 a 282) a článku 2 rozhodnutí Rady 98/415/ES ze dne 29. června 1998 o konzultacích vnitrostátních orgánů s Evropskou centrální bankou k návrhům právních předpisů (Úř. věst. L 189, 3.7.1998, s. 42).

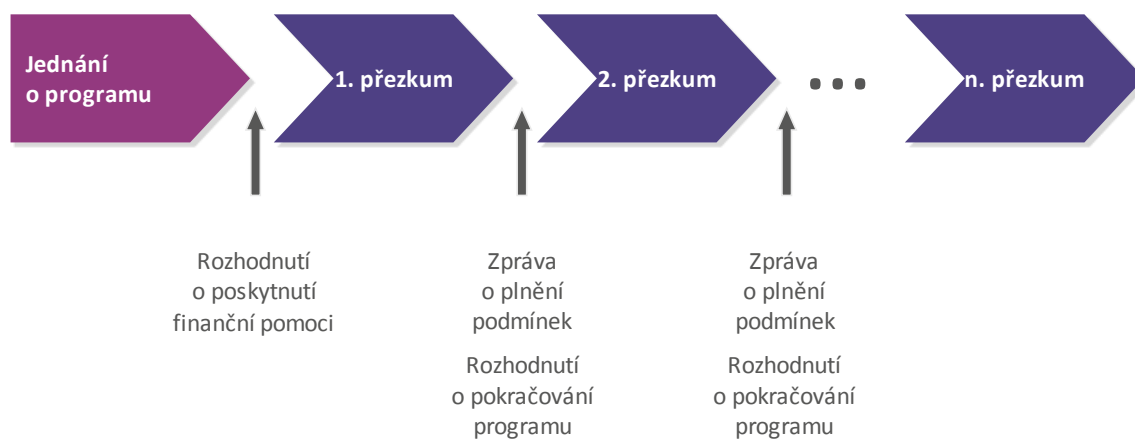
⁹ Podmínky provádění reforem u konkrétních politik nebo právních změn.

¹⁰ Pro první a druhý program byly dopisy adresovány předsedovi Euroskupiny, místopředsedovi Komise a prezidentovi ECB. Tentýž dopis byl souběžně odeslán MMF.

– Technické memorandum o porozumění – stanovení definic ukazatelů, metod posuzování a požadavků na informace.

Obrázek 2 – Proces programování

A Harmonogram programu



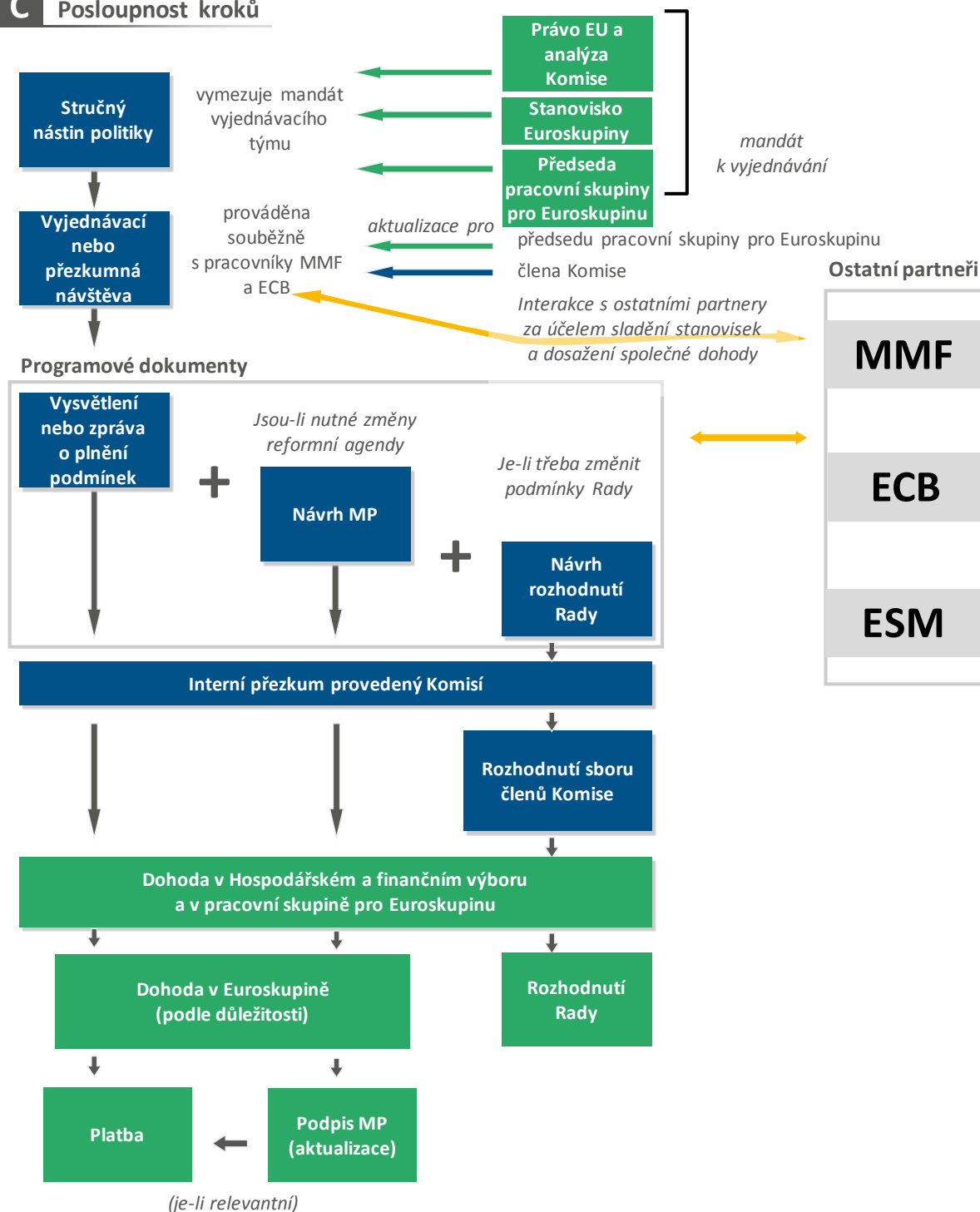
B Jaká rozhodnutí jsou přijímána?

Ne všechna rozhodnutí jsou nutná při každém přezkumu. Například pokud nejsou provedeny podstatné změny (např. fiskální cíle), není třeba rozhodnutí Rady pozměňovat. Aktualizace memoranda o porozumění však byla systematicky schvalována po každém „dokončeném“ přezkumu.



¹ Pro první program byla rozhodnutí přijata v rámci jednomyslných dohod Euroskupiny s výjimkou Řecka. Pro druhý a třetí program přijal rozhodnutí formálně EFSF a správní rada ESM na základě jednomyslných dohod Euroskupiny s výjimkou Řecka.

C Posloupnost kroků



Zdroj: EÚD.

12. Programové dokumenty byly vypracovány v rámci procesu vyjednávání s Komisí, Mezinárodním měnovým fondem¹¹ a Evropskou centrální bankou, která měla podobu vyjednávacích návštěv¹². V případě Komise byl mandát k vyjednávání stanoven předem ve stručném nástinu politiky, který analyzoval situaci v Řecku z hlediska klíčových oblastí politiky a navrhovaných opatření k zařazení do programu. Pro účely vyjednávání připravili pracovníci Komise makroekonomickou prognózu jako základ programu. Po uzavření každého přezkumu jej Komise zveřejnila společně s kvalitativními analýzami makroekonomické a finanční situace, posouzením plnění a oficiálními programovými dokumenty.

13. V návaznosti na závěr jednání Rada projednala text, který na základě dokumentů předložených Komisí¹³ předložily řecké orgány, a vydala rozhodnutí podle článků 126 a 136 SFEU¹⁴. Pro přijetí rozhodnutí Rady podepsal místopředseda Komise (zmocněný ostatními členy Komise) konečné memorandum o porozumění v zastoupení věřitelských členských států (pro první program) nebo EFSF (pro druhý program). Technické a právní podrobnosti půjčky (například výpočet průměrné splatnosti, úrokové sazby, režim výplat a splátek) upřesňovala dohoda o půjčce (pro první program)¹⁵ nebo dohoda o nástroji finanční pomoci EFSF (pro druhý program).

¹¹ Na jaře 2017 dosud MMF nedosáhl dohody ve věci své finanční účasti ve třetím programu. Plně se však zapojil do přípravného procesu.

¹² Přezkumné návštěvy provedli vedoucí úředníci Komise, MMF a ECB. Jejich cílem bylo: (1) aktualizovat prognózy a posouzení situace země v klíčových oblastech politiky; (2) posoudit plnění podmínek; (3) přezkoumat podmínky politiky pro příští přezkum.

¹³ Spolu s návrhem programových dokumentů Komise předložila Radě sdělení Komise v souladu s rozhodnutím Rady 2010/320/EU ze dne 10. května 2010, kterým se stanoví plnění podmínek, a doporučení Komise pro rozhodnutí Rady, kterým se mění rozhodnutí Rady 2010/320/EU (články 126 a 136).

¹⁴ V době třetího přezkumu druhého programu (prosinec 2012) nebyla vydána žádná zvláštní rozhodnutí Rady k přezkumům programu, neboť přezkumy nevedly k zásadním změnám požadavků politiky.

¹⁵ Dohodu o půjčce připravila Evropská komise, která řídila výpůjční operace. Pro první program byla dohoda o půjčce uzavřena na dvoustranném základě mezi členskými státy eurozóny a Řeckem.

14. Třetí program byl sjednán prostřednictvím memoranda o porozumění mezi Evropskou komisí (která jednala v zastoupení ESM), Řeckou republikou a Řeckou centrální bankou. Následně jej schválila Rada. Finanční podmínky půjčky byly vymezeny v dohodě o nástroji finanční pomoci a výplaty schvalovala Rada guvernérů ESM na základě zpráv o plnění podmínek, které podávala Komise (v součinnosti s ECB).

15. Eurokupina¹⁶ zajistila politické pokyny k procesu během celého programového období, a zejména dosáhla dohody o zahájení programů, hlavních podmínkách politiky, finančním přidělu a klíčových podmínkách financování. Eurokupině byla nápomocna pracovní skupina pro euro¹⁷, která byla konzultována ve věci návrhu programů a rozhodovala o výplatě finančních prostředků pro první a druhý program (pro třetí program pak Rada guvernérů ESM).

KONCEPCE AUDITU

16. Tento audit zkoumal, zda Komise řídila řecké ozdravné programy řádně. Doplnuje dvě starší zvláštní zprávy, které posuzovaly, jak Komise řídila finanční podporu poskytovanou zemím, které se potýkají s obtížemi, ze systému podpory platební bilance nebo z evropského mechanismu finanční stabilizace (zvláštní zpráva č. 18/2015)¹⁸, a poskytování technické pomoci Řecku (zvláštní zpráva č. 19/2015). Audit se zabýval těmito dílčími otázkami:

- a) Měla Komise k dispozici přiměřené mechanismy pro řízení programů?
- b) Byly politické podmínky vhodně navrženy a účinně prováděny?

¹⁶ Eurokupina je neformálním orgánem, v jehož rámci ministři financí členských států eurozóny jednají o záležitostech týkajících se jejich společných odpovědností souvisejících s eurem.

¹⁷ Přípravný orgán složený ze zástupců členských států eurozóny, Hospodářského a finančního výboru, Komise a Evropské centrální banky.

¹⁸ Tato zpráva přináší podrobnější analýzu konkrétních oblastí politiky v řeckých ekonomických ozdravných programech v porovnání s auditem provedeným u pěti programových zemí v rámci zvláštní zprávy Účetního dvora č. 18/2015. Závěry a doporučení obou zpráv však mají podobnou povahu, neboť příslušné programy řídilo souběžně GŘ ECFIN. Upozorňujeme však, že řecký program byl výjimečný co do rozsahu působnosti a velikosti a z hlediska programového řízení představoval obzvláštní výzvu.

c) Splnily ozdravné programy své hlavní cíle?

17. Audit zahrnul řízení tří řeckých ekonomických ozdravných programů ze strany Komise, u probíhajícího třetího programu se však audit zaměřil na aspekty návrhu. Návrh, sledování a provádění podmínek programů se kontrolovaly na základě vzorku, který obsahl všechny klíčové cíle programů. Rovněž jsme zkoumali spolupráci Komise s partnery programu, ne však činnosti MMF¹⁹ a ESM²⁰. Nekontrolovali jsme ani činnosti řeckých orgánů včetně problematiky vlastní odpovědnosti, která mohla mít dopad na proces provádění.

Nepodáváme zprávu o zapojení ECB v důsledku omezení rozsahu auditu (viz **bod 20**).

18. Neprováděli jsme audit politických rozhodnutí na vysoké úrovni EU, například rozhodnutí, které odůvodňovalo poskytnutí finanční pomoci Řecku, a rozsah auditu jsme v několika ohledech omezili. Nezvažovali jsme hypotetický srovnávací scénář neposkytnutí finanční pomoci. Rovněž jsme nehodnotili, zda Rada k řešení krize zvolila nejvhodnější finanční přiděly, cílové hodnoty schodků a fiskální metody. Neposuzovali jsme podmínky financování půjček poskytnutých Řecku ani včasnost a přiměřenost zmírnění dluhového břemene nebo udržitelnost zadluženosti. Posuzovali jsme makroekonomické prognózy a výpočty mezer financování, které provedla Komise. Při auditu spolupráce Komise s ostatními partnery nebylo posuzováno, zda bylo takové zapojení odůvodněné.

19. Důkazní informace byly shromážděny na základě podrobného přezkumu dokumentace týkající se programů finanční pomoci EU (programových dokumentů, interních analýz Komise, tabulkových prognóz a hodnocení a studií ostatních organizací), analýzy hodnotících ukazatelů podmínek programů a rozhovorů s pracovníky Komise, vnitrostátních orgánů, například odvětvových ministerstev financí, Řecké centrální banky, podnikatelských svazů a zúčastněných subjektů a s pracovníky MMF, ESM a OECD.

¹⁹ Zapojení MMF do řeckého ekonomického ozdravného programu posuzoval úřad Independent Evaluation Office (Nezávislý hodnotící úřad MMF), *The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal* (MMF a krize v Řecku, Irsku a Portugalsku), 2016.

²⁰ ESM je mezivládní organizace, kterou financují členské státy eurozóny. Její kontrolu zajišťuje Rada auditorů (včetně jednoho auditora z EÚD), EÚD sám však nemá právo provádět audit ESM. Na tento problém poukázala situační zpráva EÚD o odpovědnosti EU a režimech veřejného auditu (2014). Nedávno zveřejněná hodnotící zpráva „Finanční pomoc EFSF/ESM“ se týkala zapojení této instituce v Řecku.

Omezení rozsahu týkající se zapojení ECB

20. V souladu s mandátem EÚD ke kontrole provozní výkonnosti správy ECB²¹ jsme se pokusili zkoumat zapojení ECB do řeckých ekonomických ozdravných programů²². ECB mandát EÚD v tomto ohledu zpochybnila a dokumentace, kterou nám poskytla, neobsahovala dostatečné důkazní informace, abychom mohli auditní práci provést²³. Kvůli tomuto omezení rozsahu jsme nebyli schopni podat zprávu o zapojení ECB do řeckých ekonomických ozdravných programů.

PŘIPOMÍNKY

ČÁST – ŘÍZENÍ EKONOMICKÝCH OZDRAVNÝCH PROGRAMŮ PRO ŘECKO

21. Řízení řeckých ekonomických ozdravných programů zahrnovalo řadu složitých interních procesů v Komisi, které tvořily horizontální rámec pro analýzu konkrétních oblastí politiky a posouzení plnění požadavků (viz část II). Obecně můžeme rozlišit tři typy těchto horizontálních procesů:

- Procesní mechanismy pro návrh a sledování programů – vymezení zásad a mechaniky řízení programů i rozhodovacích postupů.
- Spolupráce s partnery programu – rozdělení odpovědností, komunikace a koordinace činností s MMF, ECB a ESM.
- Základní ekonomické analýzy – příprava makroekonomických prognóz a výpočtů mezer ve financování, stanovení klíčových předpokladů programů.

²¹ Článek 287 Smlouvy o fungování Evropské unie ve spojení s článkem 27.2 statutu ESCB a ECB. Omezením auditního mandátu Účetního dvora vůči ECB se zabývala naše situační zpráva o odpovědnosti EU a režimech veřejného auditu (2014).

²² Evropský parlament konkrétně požádal Účetní dvůr o analýzu úlohy ECB v programech finanční pomoci (viz usnesení Evropského parlamentu ze dne 27. dubna o zvláštních zprávách Účetního dvora v souvislosti s udělováním absolutoria Komisi za rozpočtový rok 2015 (2016/2208)).

²³ ECB se domnívá, že EÚD poskytla písemné odpovědi a související dokumentaci o svém zapojení do řeckých programů v rozsahu zákonného mandátu EÚD kontrolovat provozní výkonnost správy ECB. S podobnými problémy při získávání důkazních informací od ECB jsme se setkali při auditu jednotného mechanismu dohledu (zvláštní zpráva č. 29/2016, bod 29).

Mechanismy pro návrh a sledování podmínek programů

Naléhavost při vzniku programů

22. Na návrh a institucionální ujednání prvotního řeckého ekonomického ozdravného programu je třeba nahlížet v kontextu naléhavosti, s jakou byl program zřízen.

Bezprostředním důvodem žádosti o finanční pomoc byla nutnost vypůjčit si devět miliard EUR na splátku dluhu s datem splatnosti 19. května 2010. Vzhledem k tomu, že náklady tržního financování řeckého dluhu se na jaře 2010 zvýšily na neudržitelnou úroveň, musela řecká vláda v krátké době najít alternativní financování²⁴ (podrobnější chronologie krize viz **obrázek 1** a **příloha I**).

23. S ohledem na předpokládané problémy s přístupem k tržnímu financování krátkodobých dluhů se dne 25. března 2010 eurosummit²⁵ dohodl na podmínkách finanční podpory, která bude Řecku poskytnuta. Řecké orgány podaly oficiální žádost o financování dne 23. dubna 2010, tj. méně než měsíc předtím, než měla být provedena výplata. První řecký ekonomický ozdravný program byl podepsán dne 3. května 2010. Vzhledem k hloubce a rozsahu nerovnováh v řeckém hospodářství se jednalo o velmi úzký časový rámec, v němž bylo nutné navrhnout komplexní program, který by řešil všechny nedostatky.

Postupy a výsledky návrhu

24. Obecné postupy Komise pro řízení programů makrofinanční pomoci byly poprvé stanoveny v dubnu 2011, tj. jedenáct měsíců po zahájení řeckého programu a provedení tří přezkumů. Dokument vymezoval interní mechanismy pro toky informací a schvalování v rámci Komise, s Radou a partnery programu. Například upřesňoval kroky pro schválení hlavních programových dokumentů (stručných nástinů politiky, zpráv o plnění podmínek, případně návrhů memorand o porozumění a návrhů doporučení pro rozhodnutí Rady). Komise rovněž vypracovala plány pro každý nástroj financování, které stanovily formální kroky na cestě k výplatě finančních prostředků.

²⁴ V lednu poslední přístup na trhy zajistil 5 miliard EUR již s vysokými náklady (6,2 %). V době od ledna do dubna 2010 se rozpětí pro dvouleté dluhopisy zvýšila z 347 na 1 552 bazických bodů.

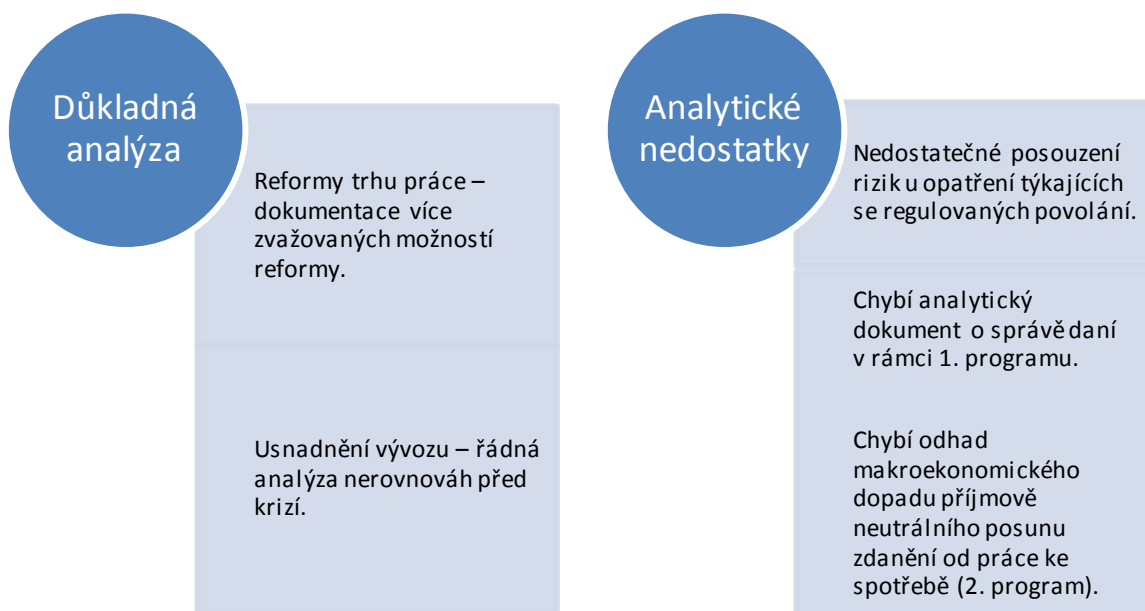
²⁵ Eurosummit jsou zasedání hlav států nebo předsedů vlád členských států eurozóny.

25. Tyto postupy se však nezabývaly obsahem podmínek programu. Neexistovaly žádné zvláštní interní pokyny Komise k tomu, jak koncipovat podmínky programu, pokud jde o rozsah působnosti, míru podrobností a hloubku analytické činnosti potřebné k odůvodnění podmínek²⁶.

26. Hlavními pracovními dokumenty, které se staly základem podmínek programu, byly stručné nástinu politiky. Tyto dokumenty orientované na politiku byly vydávány pro každý přezkum a sloužily jako základ pro jednání o přezkumech programu (s určitou mírou pružnosti). V postupech Komise byl stanoven proces pro přezkum stručných nástinů politiky, nebyl však dokumentován.

27. Při několika příležitostech pracovníci Komise připravili analytické dokumenty, které podporovaly stručné nástinu politiky a dokládaly návrh podmínek v určitých oblastech. Nebylo to však prováděno systematicky pro všechny programy a všechny oblasti politiky (viz **obrázek 3**).

Obrázek 3 – Dokumentace návrhu programů – příklady



Zdroj: EÚD.

²⁶ MMF tento typ pokynů (např. „Pokyny k podmíněnosti“, září 2002) má.

28. Zjistili jsme určité problémy týkající se návrhu podmínek, a to v několika oblastech politiky:

- Několik podmínek programu bylo popsáno obecně a neurčitě a nebylo možné je měřit, zejména v době vzniku programů. Například v oblasti podpory vývozu podmínky jako „přijetí opatření k usnadnění partnerství veřejného a soukromého sektoru“ nebo „opatření k posílení politiky podpory vývozu“ nespecifikovaly žádné jasné nebo konkrétní kroky. Pokud jde o finanční sektor, podmínkou ve druhém programu bylo vypracovat prováděcí plán, jehož cílem bude zlepšit inkaso úvěrů v selhání, a v tomto ohledu stanovit cíle pro banky v likvidaci do konce července 2013. Podmínka umožňovala volný výklad a přispěla ke značnému prodlení při provádění.
- Podmínky se v rostoucí míře zpřesňovaly. Ve druhém programu se značně se zvýšil jejich počet a míra podrobnosti. Zčásti to bylo důsledkem problémů a prodlení při provádění. Na druhé straně vysoká míra podrobnosti znamenala výzvu pro správní kapacitu a vlastní odpovědnost orgánů, neboť podmínky nebyly ve fázi návrhu vždy dostatečně projednány a odsouhlaseny²⁷.
- Zvyšující se míra podrobnosti se kombinovala s tím, že předem nebyla dostatečně jasná relativní důležitost každé podmínky programu. Určité podmínky byly uznány jako zvláště důležité až následně, když nebyly splněny včas, a pak byly během přezkumů programu označeny za opatření, která bylo zapotřebí provést předem. Splnění těchto podmínek bylo výslovně požadováno před uvolněním úvěrové tranše²⁸. Ve třetím programu jsou nyní důležité podmínky označeny jako „klíčové výstupy“.

²⁷ Například chyběl konsenzus ve věci cílové úrovně autonomie daňové správy vůči ministerstvu financí (z hlediska plánování práce a zdrojů a rozhodování). I přes zvýšený počet podmínek v této oblasti nebyl cíl programu splněn (tj. třetí program se zabývá dosud nevyřešenými otázkami autonomie).

²⁸ První program neobsahoval žádné opatření v oblasti daňové správy, které by bylo zapotřebí provést předem, zatímco u 10 % „jedinečných“ podmínek pro daňovou správu ve druhém

Celková strategie růstu

29. Programy měly jasné střednědobé cíle, přičemž prvořadým očekávaným výsledkem byla obnova přístupu Řecka k tržnímu financování, což vyžadovalo zaměření na fiskální konsolidaci. Přes snahy Komise však Řecko programy nepodpořilo celkovou strategií růstu, která by mohla překročit rozsah programů. Při koordinaci ozdravného procesu a návrhu opatření v různých dotčených oblastech politiky mohla být účinnější dlouhodobá strategie.

30. Neexistence strategie byla zvláště významná v oblasti usnadnění vývozu. Rozsah působnosti programových opatření v tomto ohledu (zaměřených na cenovou konkurenceschopnost a administrativní zátěž) nebyl dostatečný pro podporu přechodu k modelu růstu vycházejícího více z vývozu a neřešil všechny nedostatky, které zjistila analýza provedená před programem. Konkrétně první program nenavrhoval komplexní strategii pro odvětví s konkurenční výhodou na základě zohlednění specifické struktury řeckého hospodářství. Druhý program však již podmínky týkající se konkrétních odvětví obsahoval. Případy nejednotně navržených opatření a nedostatečné koordinace napříč politikami (viz **rámeček 2**) ukazují, že i celkový návrh řeckých programů postrádal výslovnou strategii.

programu šlo o opatření, která bylo zapotřebí provést předem. Tři čtvrtiny z nich nebyly původně do druhého programu zahrnuty.

Rámeček 2 – Nedostatky koordinace napříč politikami

Reformy trhu zboží a služeb versus reformy trhu práce a daní. I přes zásadní reformy trhu práce a prudké snížení nákladů práce ceny do roku 2013 dostatečně neklesly. To naznačuje, že reformám trhu zboží se nepodařilo v rané fázi programu vyřešit problém nepružnosti trhu. Kromě toho omezené korekce cen zčásti odrážely vyšší nepřímé daně a poplatky spojené s fiskální konsolidací, a tím snižovaly účinnost strukturálních reforem z hlediska jejich dopadu na ceny a růst. Daňové reformy v ozdravných programech vedly ke kompromisům a v první fázi byla vzhledem ke schodku řeckých veřejných financí krátkodobou prioritou fiskální konsolidace.

Finanční zdraví bank versus fiskální opatření. Poté, co se v roce 2012 prokázalo podfinancování bank a rating Řecka byl plně diskontován, nebylo provedeno žádné posouzení toho, jak fiskální opatření dodatečně ovlivní solventnost dlužníků bank, a tudíž tržní hodnotu bankovních úvěrů. Například nebyla provedena žádná analýza toho, jak vyšší periodické daně z nemovitostí zasáhnou ceny nemovitostí a úvěrů na bydlení.

Reformy podnikatelského prostředí versus daňové reformy. Nebyl stanoven žádný strategický plán ke stimulaci potenciálních hybných sil růstu v Řecku, což se odrazilo v neexistenci prorůstové strategie fiskální konsolidace. Nebylo provedeno posouzení rizik z hlediska toho, jaký dopad budou mít potenciální/alternativní fiskální opatření (např. škrty ve výdajích versus navýšení daní) a jejich posloupnost v čase na růst HDP, vývoz a nezaměstnanost.

Politická nestabilita během programového období

31. Dalším problémem, který ovlivnil řízení programů, byl přístup k reformám typu „stop-start“, který do jisté míry vyplýval z politické nestability v zemi. Od října 2009 do ledna 2015 se v Řecku uskutečnily šestery volby a v listopadu 2011 došlo ke změně vlády bez voleb (viz příloha I). Při každé takové příležitosti novému vedení určitou dobu trvalo znovu potvrdit svůj závazek a přístup k reformám, jakož i nově definovat pracovní mechanismy s institucemi. Referendum o balíčku opatření, které se uskutečnilo v červenci 2015, také přispělo k nejistotě ohledně budoucnosti programu a k hospodářské nestabilitě²⁹. Zdlouhavá

²⁹ V důsledku runu na banky a front, které se tvořily před bankomaty po oznámení referenda, Řecko vyhlásilo bankovní prázdniny.

politická jednání a nejistota ohledně pokračování programu bránily bezproblémovému řízení programů a provádění reforem.

32. Skutečný harmonogram přezkumů programu se značně odchýlil od původně čtvrtletního plánu, což odráželo prodlení při provádění a obtíže při dosahování dohody na nových opatřeních (viz **tabulka 2**). Nejsložitější situací v tomto ohledu byl přechod mezi druhým a třetím programem, kde existovala šestnáctiměsíční mezera mezi posledním uzavřeným přezkumem a schválením nového programu. Druhý program nikdy nebyl uzavřen³⁰, a přechod tak zahrnoval dvojí prodloužení druhého programu a překlenovací úvěr z EFSM.

Tabulka 2 – Přezkumy řeckých ekonomických ozdravných programů

Rok	Přezkum	Datum zprávy	Doba trvání přezkumu (měsíce)
2010	První program	květen 2010	
	1. přezkum	srpen 2010	3
		prosinec 2010	4
2011	2. přezkum	únor 2011	2
	3. přezkum	červenec 2011	5
	4. přezkum	říjen 2011	3
2012	Druhý program	březen 2012	5
	1. přezkum	prosinec 2012	9
2013	2. přezkum	květen 2013	5
	3. přezkum	červenec 2013	2
2014	4. přezkum	duben 2014	9
2015	Třetí program	srpen 2015	16
2016	Dodatkové MP	červen 2016	10

Zdroj: EÚD.

³⁰ I přes vleklá jednání nebylo s řeckými orgány dosaženo dohody na reformách potřebných k dokončení posledních přezkumů druhého programu.

Postupy sledování

33. Proces sledování souladu s podmínkami programu se odrazil v obecných postupech Komise pro řízení programů makrofinanční pomoci, pouze však pokud jde o procesní aspekty (tj. rozdělení odpovědností a proces schvalování zprávy o plnění podmínek). Neexistoval však žádný postup Komise, který by vymezoval klíčové požadavky na rozsah, povahu a dokumentaci sledování.

34. Primárním nástrojem pro sledování toho, jak Řecko plní podmínky programu, které společně prováděly instituce, byla „tabulka plnění podmínek“. U prvního a druhého programu byl tento dokument nedílnou součástí souboru dokumentace zveřejněného po každém přezkumu. Tabulku plnění podmínek vyplnili a přezkoumali úředníci Komise a následně byla tabulka spolu s ostatními programovými dokumenty předložena pracovní skupině pro euro. Přezkumné procesy však nebyly zdokumentovány. Kromě toho Komise oficiálně oznámila Radě, jak sledovala podmínky zvláště uvedené v rozhodnutích Rady.

35. Tabulky obvykle upřesňovaly stav plnění každé podmínky a vyžadovaly zvláštní přezkum a stručné odůvodnění (odkazy na právní základ, stav provádění a důvody případných prodlžení). Ne všechny podmínky však byly tímto způsobem a včas systematicky sledovány. Jelikož druhý program nebyl dokončen, podmínky doplněné v posledním (čtvrtém) přezkumu nebyly formálně posouzeny. Mezi druhým a třetím programem sledovala Komise vývoj v Řecku mimo jiné prostřednictvím stručných nástinů politiky. První zpráva o plnění podmínek pro třetí program (zveřejněná v červnu 2016) neobsahovala tabulku plnění podmínek, ačkoli do června 2016 mělo být splněno několik podmínek.

Postupy sledování

36. U většiny analyzovaných podmínek byla Komise schopna prokázat, že posoudila plnění podmínek programů a měla k tomu k dispozici řádný základ. V několika oblastech politiky Komise provedla hloubkové přezkumy právních aktů, kterých se podmínky týkaly, a návazně sledovala potřebné změny. V některých případech Komise využila externích odborných služeb (např. v oblasti regulovaných povolání), aby zajistila komplexní posouzení a řádně pozměnila příslušné podmínky v následných přezkumech programů.

37. Přestože Komise pravidelně sledovala formální plnění podmínek programů a podávala o něm zprávy, našli jsme příležitostně nedostatky, jako například chybějící nebo nepřesná posouzení (viz **příloha III**). Kromě toho zprávy Komise o plnění podmínek někdy nehovořily o posuzování podmínek jasně. To, že pro informace o neplnění podmínek programu se používalo mnoho různých výrazů³¹, přinášelo určitou nejednoznačnost z hlediska celkového významu posouzení.

38. V některých případech však formální plnění podmínky (např. přijetí konkrétního právního předpisu) nezajistilo účinné provádění dané podmínky, tzn. nevedlo k zamýšleným výsledkům. Jedním z příkladů bylo provádění agendy zlepšování právní úpravy. Po přijetí příslušného zákona v roce 2012 skutečné nedostatky stále přetrvávaly, jak uvedla OECD ve svém Výhledu regulační politiky 2015³².

39. Celkově vzato, ačkoli Komise sledovala dosahování množstevních cílů programů (tj. snížení počtu zaměstnanců veřejných institucí, mzdových nákladů a vedoucích pracovních míst), měla k dispozici omezené nástroje pro kontrolu toho, zda jsou strukturální reformy prováděny řádně. K tomuto problému přispěly obtíže při přístupu ke komplexním údajům. Mezery v údajích jsme zjistili zejména v oblasti daňového systému (viz **příloha IV, část A**) a regulovaných povolání (neúplné údaje o omezeních u klíčových povolání, jako jsou právníci, notáři, inženýři a architekti). Programy se nezabývaly chybějícími údaji komplexně, přestože v pozdějších přezkumech došlo k určitému zlepšení. U většiny strukturálních podmínek byla Komise schopna monitorovat, jak jsou přijímány změny právních předpisů, ale chyběly jí vhodné ukazatele výkonnosti a cíle, aby mohla provádění reforem posuzovat.

40. Nedostatek vhodných ukazatelů výkonnosti Komisi například bránil v ověřování toho, jak byly dosaženy cíle týkající se efektivnosti v rámci reorganizace centrální správy. Ve finančním sektoru zavedl druhý program až v dubnu 2014 podmínku, podle níž byla Řecká centrální banka povinna stanovit klíčové ukazatele výkonnosti pro sledování pokroku bank při redukci

³¹ Například: „splněná“, „provádí se“, „nesplněná, dosaženo pokroku“, „splněná a provádí se“, „částečně splněná“, „převážně splněná“ a „zpožděná“.

³² Například byl v rámci agendy skutečně zřízen Úřad pro lepší právní předpisy, postrádal však dostatek zaměstnanců a neměl pravomoc zamítnout připravené návrhy, k nimž byla poskytnuta špatně vypracovaná posouzení dopadu právních předpisů.

jejich rozsáhlých portfolií úvěrů v selhání. Dále Komise ve finančním sektoru také plně nevyužila svou funkci pozorovatele v rozhodovacích orgánech Řeckého fondu finanční stability, která nabízela další příležitost, jak zajistit plnění podmínek programu³³.

Spolupráce s partnery programu

41. Podmínky na technické úrovni vypracovala zejména Komise (s koordinací ze strany GŘ ECFIN) a MMF po konzultaci s ECB. V rámci třetího programu vystupoval ESM jako čtvrtý institucionální partner. Konečné znění MP odráželo dohodu mezi institucemi, jakož i dohodu mezi institucemi a řeckými orgány, což vyžadovalo, aby všechny strany dle potřeby upravovaly svá stanoviska.

42. Neexistovaly žádné pokyny nebo konkrétní postupy pro spolupráci mezi institucemi a proces nebyl formálně dokumentován (např. formou zápisu z jednání), což mělo dopad na transparentnost procesu. Příslušné programové týmy však zavedly neformální režim spolupráce. Týmy byly v pravidelném kontaktu formou telefonické a e-mailové komunikace i schůzek. Vyměňovaly si informace, data a předběžnou analýzu a projednávaly alternativní možnosti návrhu programu. Komise a MMF sdílely své návrhy programových dokumentů, aby zajistily jednotnost podmínek. To, že pracovníci všech tří institucí měli různorodou odbornost a zkušenosti, umožnilo provádět důkladnější posouzení a prognózy, a tím snížit riziko chyb a opomenutí v koncepci a aktualizacích programu.

43. ECB a Řecká centrální banka upravovaly některé své nástroje podle hospodářských politik programů³⁴. Programy však výslovně neuváděly, nakolik je poskytování likvidity Řecku

³³ Nalezli jsme jeden konkrétní případ v roce 2013, kdy Komise ve fondu HFSF přesvědčivě nevyslovila své obavy týkající se potenciální fúze dvou bank. Transakce byla zrušena až později, prodlení však vedlo ke ztrátě příležitosti rekapitalizovat jednu z uvedených bank částečně pomocí soukromých peněz (banku následně plně rekapitalizoval fond HFSF).

³⁴ Například prostřednictvím programu pro trhy cenných papírů zavedeného v květnu 2010 pro nákupy státních dluhopisů na sekundárním trhu a nouzového poskytnutí likvidity zavedeného pro solventní banky od roku 2010.

podmíněno plněním podmínek programů³⁵ a jak je tato podpora zohledňována pro účely odhadu makroekonomických prognóz a mezer ve financování.

Ekonomické předpoklady programů

44. Dvěma klíčovými procesy, které definovaly ekonomický rámec pro návrh a úpravy programů, byly makroekonomické prognózy a výpočet mezery ve financování (viz **rámeček 3**). Komise tyto analýzy provedla pro každý program a pro každý přezkum vypracovala aktualizaci. Všechny instituce zapojené do řízení programů provedly své ekonomické analýzy samostatně, konečný výsledek však byl odrazem konsenzu, k němuž dospěly.

Rámeček 3 – Hlavní rysy ekonomických procesů, které byly základem návrhu programů

Makroekonomické prognózy – poskytují nejlepší odhad Komise týkající se hlavního hospodářského vývoje v zemi na základě předpokladu, že podmínky programu budou plně provedeny. Prognózy zachycují vývoj v reálné ekonomice (HDP a jeho složky a vývoj na trhu práce), jakož i fiskální vývoj (dluh a schodek) v rámci posouzení udržitelnosti dluhu. Prognózy zahrnují proces, který je v určité interakci s obvyklými prognózami Komise, jejich rozsah však překračuje. I v případech, kdy se jejich načasování liší, využívají prognózy v rámci ekonomických ozdravných programů nejnovější dostupné evropské hospodářské prognózy, které pracovníci vkládají jako vstupní údaje.

Výpočet mezery ve financování – odhad řeckých potřeb financování, které zajistí, že mezeru ve financování bude možné pokrýt finanční pomocí příslibenou v rámci programu. Mezera ve financování je definována jako potřeby vlády v oblasti financování vypočtené jako rozdíl mezi výdaji a příjmy z jiných zdrojů než z programové pomoci.

Silné a slabé stránky metodiky

45. Tabulky používané pro makroekonomické prognózy poskytovaly jasné a podrobné informace o historických údajích a prognózách pro celou řadu makroekonomických

³⁵ Dne 4. února 2015 ECB rozhodla pozastavit souhlas s akceptací řeckých státních dluhopisů jako zajištění úvěrů, a tím bankám automaticky zvýšila krátkodobé výpůjční náklady. Nebylo jasné, zda bylo rozhodnutí přijato v koordinaci s partnery, kteří se podíleli na druhém programu. Později v témže měsíci se Euroskupina rozhodla prodloužit druhý program o čtyři měsíce (do konce června 2015).

proměnných. Prognózované trendy hlavních makroekonomických a fiskálních proměnných byly v souladu s prognózami jejich složek a zohledňovaly širokou škálu informačních zdrojů. Komise použila nejnovější předpoklady dynamiky mezinárodního hospodářství a technických ukazatelů. Komise však výslovně nezahrnula určité faktory běžně používané v makroekonomických modelech a dostatečně nezačlenila makroekonomické a fiskální prognózy (viz **rámeček 4**).

Rámeček 4 – Slabé stránky prognostické metodiky Komise

Komplexnost – do makroekonomických prognóz nebyly výslovně začleněny určité faktory (např. potenciální produkt a míra nezaměstnanosti nezrychlující inflaci). Komise rovněž opomněla dokumentovat, jak byly tyto faktory využity ve fázi rozhodování a které prvky evropských hospodářských prognóz byly použity pro prognózu programu.

Koordinace prognóz – Komise provedla makroekonomické a fiskální prognózy odděleně a nesloučila je do jediného modelu. Vzájemný dopad obou prognóz bylo proto možné integrovat pouze na základě úsudku.

Přístup k analýze udržitelnosti dluhu – dlouhodobý vývoj dluhu vyjádřený jako procento HDP byl definován obecně uplatňovaným mechanickým postupem akumulace dluhu. Tento přístup postrádá interní mechanismus, který by nastolil vzájemný vztah mezi vývojem dluhu a hospodářskou činností (výroba, distribuce a spotřeba zboží a služeb).

46. Celkově se složitost metodiky výpočtu mezery ve financování ve všech programech zvyšovala a tabulky pro druhý program obsahovaly mnohem složitější výpočty, ocenění a nástroje modelování. Rozsah výpočtu mezery ve financování byl rovněž rozšířen, aby zohlednil dodatečné faktory a prvky, které se v programu objevily později, určité metodické nedostatky však přetrvávaly (viz **příloha V**). Metodika pro třetí program zůstala převážně beze změn.

47. V Komisi neexistovaly žádné postupy pro zahájení, povolení, evidenci, zpracování a vykazování výpočtů mezery ve financování. Kontroly kvality měly neformální povahu a

v kontrolním prostředí pro tabulky³⁶ jsme zjistili významné nedostatky. V tomto ohledu během všech tří programů nedošlo k žádným zlepšením.

48. Přestože byly využity četné zdroje, nebyly údaje opatřeny odkazem nebo datovány. To vedlo k problémům při sesouhlasení a nemohli jsme ověřit, zda byly vždy použity nejaktuálnější informace. V prezentaci výsledků mezery ve financování v prvním programu jsme našli řadu chyb. Tyto chyby neměly žádný dopad na celkovou částku mezery ve financování, ale ukazují, že vnitřní řízení kvality v Komisi bylo nedostatečné³⁷.

Testy citlivosti a odůvodnění předpokladů

49. Komise pravidelně sledovala stav likvidity Řecka a také aktualizovala soubor používaný pro výpočet mezery ve financování mezi jednotlivými přezkumy. Veřejné programové dokumenty neuváděly testy pro stanovení citlivosti výpočtu mezery ve financování vůči různým výstupům nebo vývoji, tyto analýzy však byly provedeny v pracovních dokumentech Komise. Komise své scénáře postavila na různých prvcích, například na harmonogramu různých výplat, úrovni příjmů z privatizace a vypořádání nedoplatků. Na druhé straně nebyla provedena žádná analýza scénářů pro makroekonomické prognózy. Prognózy systematickým způsobem nezačleňovaly externí šoky pro řecké hospodářství, například zásadní oslabení eura nebo prudký pokles cen komodit, k nimž během programů skutečně později došlo.

50. Pokud jde o zdůvodnění předpokladů a dokumentace, našli jsme nedostatky v obou procesech. U mezery ve financování obsahovala programová dokumentace bod věnovaný správě pokladny a financování programů. Připomínky však byly často neurčité a nevysvětlovaly změny provedené při aktualizacích výpočtu mezery ve financování. V řadě případů by si konkrétní předpoklady, z nichž výpočet mezery ve financování vycházel,

³⁶ Například žádné kontroly změn/verzí/přístupu, žádné sesouhlasení vstupů a zabudované vnitřní analytické funkce pro zajištění soudržnosti a integrity dat.

³⁷ Například v prvotním výpočtu mezery ve financování byly podhodnoceny celkové potřeby konverze dluhu a ve výpočtu z prosince 2010 nesouhlasil celkový součet údajů pro amortizaci dluhu.

zasluhovaly jasné odůvodnění³⁸. Problémy se zdůvodňováním přetrvaly i ve třetím programu. Komise souhlasila s návrhem MMF, aby byla cílová rezerva v oblasti likvidity zvýšena na 8 miliard EUR. Komise však nezdůvodnila, proč byla stanovena tato konkrétní výše rezervy v oblasti likvidity, a odkázala na minulé zkušenosti z jiných programů.

51. Při začleňování dopadu strukturálních reforem do makroekonomických prognóz se Komise spoléhala na vstupy údajů dané úsudkem, které nebyly dokumentovány. Kromě toho z důvodu samostatného zpracování fiskálních a makroekonomických prognóz nebylo možné ověřit, jak Komise definovala a vyčíslila dopad fiskálních politik na makroekonomické prognózy.

Přesnost a korekce

52. Zvláště ve druhém programu prognóza Komise významně podhodnotila hloubku krize (viz **příloha VI**). Důvodem bylo hlavně podcenění poklesu soukromé spotřeby a investic. Celková přesnost makroekonomické prognózy Komise však byla obecně podobná přesnosti prognóz jiných organizací³⁹ a byla částečně ovlivněna nesprávným vykazováním statistických údajů za období před programy ze strany řeckých orgánů. Pro roky 2010 a 2011 původní prognóza Komise podhodnotila celkové saldo veřejných financí oproti období 2012–2013.

53. Výpočty mezery ve financování ponechávaly Řecku velmi malý manévrovací prostor, pokud jde o rezervu v oblasti likvidity, která byla definována pomocí hotovostní pozice. V průměru se během programového období snižovala, avšak bez odůvodnění. Ke konci prvního čtvrtletí roku 2014 byla rezerva prognózována dokonce jako nulová. Průměrná hotovostní pozice ve výši 3 miliard EUR znamenala pouze 11 dnů primárních výdajů. Zvýšení rezervy v oblasti likvidity by si však vyžádalo úpravu celkového finančního krytí programu nebo zavedení dalších fiskálních opatření do programu.

³⁸ Například odhad potřeby financování veřejných podniků, využití čísel odhadů pro příští období spíše než skutečných potřeb hotovostních prostředků, podmínky tržního financování a úroveň vnitřní dynamiky dluhu.

³⁹ V tomto ohledu jsme provedli statistickou studii, která srovnala makroekonomickou prognózu Komise pro první a druhý program s prognózou jiných organizací a alternativními makroekonomickými modely. Srovnávací analýza provedená formou souběžného porovnání prognóz celkově odhalila, že přesnost výsledků prognóz GŘ ECFIN byla srovnatelná s prognózami srovnávaných institucí.

54. Vzhledem k omezené rezervě v oblasti likvidity a zhoršující se fiskální situaci čerpalo Řecko krátkodobé úvěry formou emise státních pokladničních poukázek nebo odkládáním plateb a zvyšováním nedoplatků. Částka státních pokladničních poukázek, které budou vydány, se v jednotlivých výpočtech mezery ve financování významně lišila a sloužila jako hlavní proměnná úprav určených k udržení financování řeckého hospodářství.

ČÁST II – KONCEPCE A PROVÁDĚNÍ REFOREM

55. Finanční podpora vyplácená v rámci tří ekonomických ozdravných programů pro Řecko byla podmíněna provedením reforem, které byly vázány na tři programové cíle, tj. cíle fiskální, finanční a související s růstem. Konkrétní koncepce a rozsah reforem se během všech programů vyvíjely, od počátku však byly velmi široké. Programy pokrývaly v podstatě všechny funkce řeckého státu, jež v některých případech vyžadovaly hluboké strukturální změny. V plnění podmínek programů ve všech oblastech politiky docházelo ke značným prodlením (viz **příloha VII**).

56. Naše analýza, jež je uvedena v tomto oddíle zprávy, zahrnovala vzorek politik a zaměřovala se na politiky s největším dopadem z hlediska dosahování cílů programu. Tato část obsahuje specializované oddíly věnované reformám daňového systému, veřejné správy, finančního sektoru a trhu práce, zatímco ostatní oblasti politiky zahrnuté do našeho auditu přispěly k analýze v částech I a III (viz **obrázek 4**).⁴⁰

⁴⁰ Další klíčové reformy, které naše analýza nezahrnula, se týkaly zdravotnictví, vzdělávání, soudnictví a průmyslu.

Obrázek 4 – Kontrolované oblasti politiky

Fiskální udržitelnost	Finanční stabilita	Posílení růstu
• Daňový systém • Reforma veřejné správy • <i>Důchodová reforma¹</i>	• Reformy finančního sektoru: • Restrukturalizace a rekapitalizace sektoru. • Řízení a kvalita aktiv.	• Reformy trhu práce • <i>Usnadnění vývozu¹</i> • <i>Regulovaná povolání¹</i>

¹ Výsledky analýzy uvažované ve zjištěních zahrnujících více politik (části I a III).

Zdroj: EÚD.

57. Pro každou z oblastí politiky náš audit zahrnul tyto aspekty:

- návrh podmínek politiky (odůvodnění a analytické pozadí opatření, přiměřenost, konkrétnost a načasování) a
- provádění a výsledky (plnění podmínek politiky a pokrok reforem v konkrétních oblastech, pro které platí podmínky programu). Naopak širšími dopady reforem (z hlediska růstu, fiskální udržitelnosti a finanční stability) se zabývá část III zprávy, aby byly odlišeny od výsledků konkrétních podmínek, které jsou uvedeny v následujících oddílech části II.

Daňový systém

58. Udržitelné zlepšování řecké fiskální bilance a podpora růstu patřily k hlavním cílům všech tří ekonomických ozdravných programů. Tyto střednědobé cíle sdílel i MMF. Pro jejich dosažení program zahrnoval podmínky, jejichž cílem bylo zvýšit daňové příjmy a zajistit větší účinnost daňové správy při výběru daní (tj. „reformy pro posílení kapacity veřejné správy k inkasu příjmů“). Ve svém auditu jsme se zaměřili na změny daňového systému (včetně sociálních příspěvků) a na reformy veřejné správy, jejichž cílem bylo zlepšit výběr daňových příjmů.

Návrh podmínky – politiky v oblasti daňového systému

Kombinace a stabilita daňových opatření

59. Obecná doporučení politiky v oblasti fiskální konsolidace (např. OECD) a před krizí provedená posouzení daňového systému v Řecku uváděla, že v rámci daňových opatření by měla být upřednostněna opatření týkající se daní ze spotřeby (nepřímých daní) a rozšíření daňových základů, a to vzhledem k jejich méně negativnímu dopadu na hospodářský růst. V rozporu s těmito posouzeními mělo v prvním programu před rozšiřováním daňových základů přednost zvyšování daňových sazeb a dočasné daně kvůli svému očekávanému rychlému příspěvku k plnění krátkodobých fiskálních cílů.

60. Opatření pro rozšíření daňových základů byla většinou součástí druhého a třetího programu a některá z nich si vyžádala značné reformy daňových řádů. Zvýšení daňových příjmů během prvních dvou programů se podle předpokladů opíralo hlavně o nepřímé zdanění (konkrétně byly zvýšeny sazby nepřímých daní a byla zavedena periodická daň z nemovitostí se širokým základem). Některá navýšení nepřímých daní (např. daně z energie/znečištění) však vyvolala další tlak na výrobní náklady podniků.

61. Podmínky programů vedly ke značné nestabilitě daňové politiky, která ovlivnila všechny hlavní druhy daní, a dokonce ani směr změn nezůstal stabilní (například první program prosazoval jednotný daňový režim pro zdroje příjmu fyzických osob, zatímco druhý program postupoval opačným směrem; viz **příloha IV, část B**). Jak Komise uznala, nestabilita byla do jisté míry důsledkem problémů se správnou kapacitou v oblasti návrhů daňové politiky a nedostatečného provádění, které si vyžádaly časté úpravy podmínek programů. Během prvního programu přispěla k nestabilitě také snaha o daňová opatření přijatá *ad hoc* a bezodkladně v zájmu splnění cílů v oblasti schodku. K problému přispěla i absence prvotní strategie Komise pro daňové politiky a nedostatečné údaje (viz **příloha IV, část A**), přestože během doby trvání programů bylo patrné určité zlepšení.

Odůvodnění opatření

62. Odůvodnění podmínek daňové politiky nebylo systematicky dokumentováno⁴¹. Důležitá zvýšení sazeb DPH a spotřebních daní v roce 2010 byla zdůvodněna nutností fiskální konsolidace a byla odsouhlasena s orgány, nebyla však provedena žádná studie důsledků alternativních daňových opatření, například široké periodické daně z obytných nemovitostí⁴², která byla zavedena v roce 2011 v rámci doplňujícího fiskálního plánu. Dokumentace ve fázi návrhu se postupně zdokonalovala a vycházela z kvalitnějších údajů od příslušných orgánů (např. modelování reforem daně z příjmu fyzických osob ve druhém programu a navýšení sazeb DPH ve třetím programu).

Návrh podmínky – vymáhání daní

63. Několik mezinárodních institucí (MMF, OECD a Komise) upozornilo na značné problémy s dodržováním předpisů v daňové oblasti v Řecku v období před krizí. Výsledky prvního programu v oblasti vymáhání daní byly slabé⁴³, což lze připsat třem obecným typům problémů: i) podmínky měly omezenou prioritu a nebyly ani jasně specifikované, ani dostatečně propracované (viz **rámeček 5**), ii) provádění vlastních plánů orgánů zaměřených proti daňovým únikům bylo nedostatečné a iii) sledování ze strany Komise se opíralo o nedostatečné údaje a kritéria (viz část I).

⁴¹ Například nebyla zdůvodněna následující podmínka: „Vláda provede změnu právních předpisů s cílem zmírnit daňové překážky fúzí a akvizic, například nepřevádění akumulovaných ztrát spolu se společností a komplexní výpočet „nadměrného prospěchu“ (zákon 3522/2006, článek 11) při převodu společností s ručením omezeným.“ (první program, květen 2010).

⁴² OECD tuto daň považovalo za nejméně škodlivou pro růst.

⁴³ Komise sama uznala nedostatečný pokrok v oblasti dodržování daňových předpisů v letech 2010 a 2011.

Rámeček 5 – Příklady problémů v koncepci opatření k vymáhání daní

Pozdní zařazení do programů

Podmínky pro první program upřednostňovaly opatření proti daňovým únikům jen v omezené míře. Řada klíčových opatření byla zařazena až ve druhém programu (sjednocení identifikačních čísel daňových poplatníků, zavedení systému IT k propojení všech daňových úřadů, zřízení centrálního registru bankovních účtů) nebo ve třetím programu (např. prosazování a usnadňování elektronických plateb, zveřejňování dlužníků s nedoplatky daní a příspěvků na sociální zabezpečení).

Nekomplexní rozsah opatření

Srovnávání s jinými členskými státy ukazuje, že v Řecku bylo možné uvažovat o dalších konkrétních opatřeních, jako je např. mechanismus oddělení plateb pro transakce s DPH s veřejnými institucemi a intenzivnější využití elektronických fiskálních zařízení.

Nedostatečně podrobné výchozí údaje

Původní první program požadoval „právní předpisy pro zlepšení účinnosti správy a kontrol daní“, nebyl však uveden žádný seznam konkrétních dohodnutých opatření. Podmínka vycházela z doporučení MMF pro technickou pomoc z května 2010, tato doporučení však nebyla plně provedena.

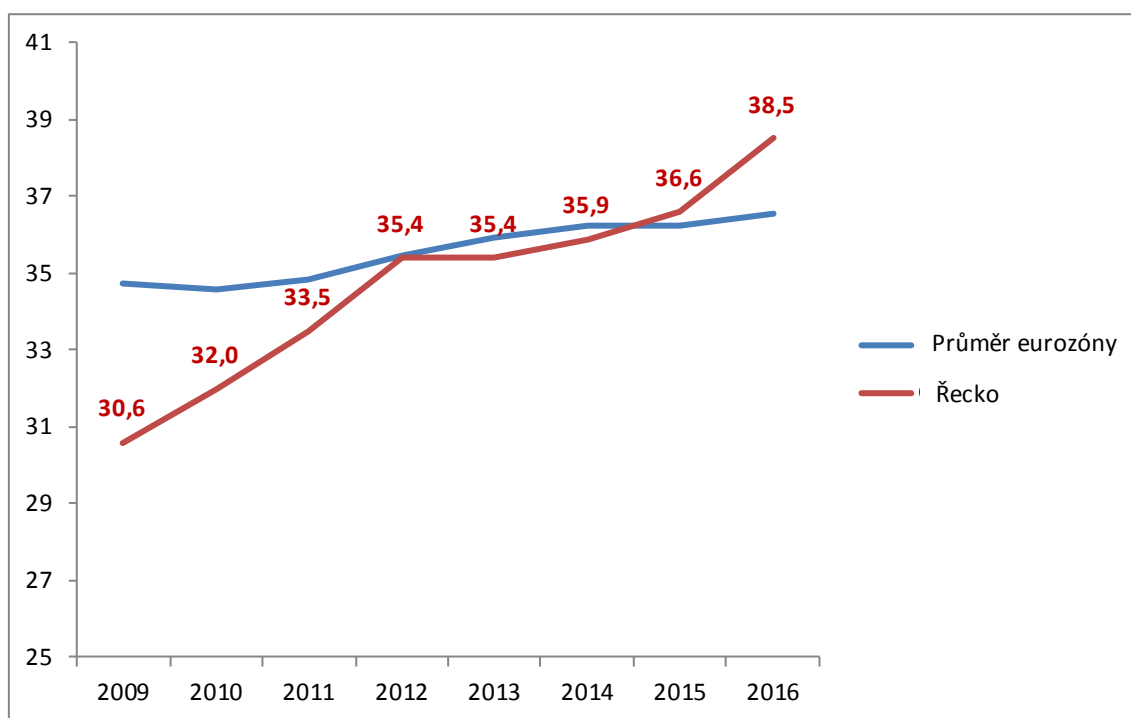
64. Většina podmínek pro posílení daňové správy byla zařazena ve druhém a třetím programu, čímž byly řešeny některé z nedostatků návrhu prvního programu. Podmínky se z větší části opíraly o doporučení pracovní skupiny pro Řecko a vedly k větší jasnosti, rovněž však také významně zvýšily míru podrobnosti⁴⁴. Tento trend byl vysvětlen tím, že předchozí podmínky byly prováděny nedostatečně. Některé podmínky také měly nerealistické lhůty (viz **příloha IV, část C**).

⁴⁴ V memorandech o porozumění bylo 32 jedinečných podmínek týkajících se daňové správy v prvním programu a 194 podmínek ve druhém programu. Tento velký nárůst míry podrobnosti neodrážejí podmínky MMF, které v této oblasti zahrnovaly 6 strukturálních referenčních hodnot v prvním programu a 14 ve druhém programu.

Provádění a výsledky

65. V důsledku opatření daňové politiky dohodnutých v programech se daňové zatížení⁴⁵ hospodářství v letech 2010–2014 zvýšilo (o 5,3 % HDP) a tento nárůst pokračoval i během třetího programu v důsledku dodatečných daňových opatření politiky. To ukazuje, že provedená opatření trvale přispívala k zlepšování veřejných financí. Nárůst byl vyšší než v kterékoli jiné zemi programu a znamenal, že Řecko ke konci roku 2014 dosáhlo (neváženého) průměru daňových zatížení členských států eurozóny (viz **obrázek 5**). Většiny nárůstu bylo dosaženo v období 2010–2012, které představovalo nejhlubší fázi řecké hospodářské krize.

Obrázek 5 – Daňové zatížení v programových zemích eurozóny (% HDP)



Zdroj: EÚD, podle údajů Eurostatu (jaro 2017).

66. Ke konci druhého programu měla Komise za to, že Řecko splnilo širokou škálu podmínek týkajících se daňových úniků a výběru daní, jejich příspěvek k fiskální konsolidaci však byl

⁴⁵ Příjmy z daní a sociálních příspěvků (podle Eurostatu) bez přiznávaných sociálních příspěvků jako podíl na HDP. Svou strukturou tento ukazatel vylučuje také neinkasované částky od doby, kdy Řecko eviduje daně a sociální příspěvky metodou „časově rozlišených hotovostních částek“.

omezený⁴⁶. Důvodem byla skutečnost, že některé z reforem nebyly řádně provedeny, vyžadovaly více času na to, aby se viditelně projevily ve statistických údajích, nebo byla jejich účinnost ovlivněna nestabilitou daňového prostředí. Ukazatele výkonnosti programů pro daňovou správu vykazují křehké a částečné zlepšení z hlediska počtu daňových kontrol a míry inkasa ve specializovaných auditních střediscích, přičemž cílové hodnoty byly v období let 2012 až 2014 dosaženy jen zřídka (viz **příloha IV, část D**). V období 2010–2014 daňové závazky rostly v průměru přibližně o 8,2 miliardy EUR ročně (4,2 % HDP), a to i přes odpisy a opatření v oblasti výběru daní. Programy nestanovily žádný ukazatel pro sledování odhadovaných nepřiznaných daní („daňový deficit“) nebo nehlášené práce, odhad výpadku příjmů z DPH⁴⁷ však ukázal, že daňové úniky během prvního programu narostly, přičemž v roce 2014 zaznamenaly oproti roku 2010 nepatrné zlepšení.

Reforma veřejné správy

67. Cílem reformy veřejné správy bylo zvýšit efektivitu snížením výdajů na veřejnou správu a současně zvýšit kvalitu nabízených veřejných služeb. Programy zahrnovaly fiskální a strukturální složky. Třetí program dále zdůraznil význam reformy veřejné správy, kterou stanovil jako specializovaný pilíř programu. Náš audit se zaměřil na přírůstky efektivy dosažené prostřednictvím reformy na centrální úrovni veřejné správy.

Návrh podmínek

Krátkodobé priority a strategický výhled reformy veřejné správy

68. V prostředí fiskální krize byla hlavní prioritou prvního programu v oblasti veřejné správy fiskální konsolidace⁴⁸. Ve druhém programu získala na dynamice strukturální podmíněnost,

⁴⁶ Zejména příjmy z DPH jakožto podíl na HDP se v letech 2009 až 2014 nezvýšily tak, jak se původně předpokládalo, přestože sazba daně několikrát vzrostla a podíl soukromé spotřeby na HDP zůstal zachován.

⁴⁷ *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 member states* (Studie a zprávy týkající se výpadku příjmů z DPH v členských státech EU-28) (GŘ TAX, 2016).

⁴⁸ Mzdy a platy v roce 2009 tvořily tři čtvrtiny všech primárních výdajů a byly dynamicky rostoucím prvkem výdajů od roku 2000. Mzdové náklady se zvýšily o téměř 100 % v období 2000–2008 a o dalších 7,5 % v roce 2009.

nebyla však založena na odpovídajícím strategickém plánování. Podmíněnost v oblasti strukturálních reforem veřejné správy nebyla součástí širší reformní agendy zasahující celou státní správu, k níž by přistupovala v určité posloupnosti, jednotně a plánovaně. Strukturální reformy veřejné správy neřešily klíčové faktory, které sama Komise identifikovala jako nezbytné pro úspěšný návrh komplexní reformy veřejné správy, tj. výměnu osvědčených postupů na úrovni EU, zapojení zúčastněných subjektů a občanské společnosti, kontinuitu a stabilitu reforem (viz **příloha VIII, část A**).

69. V roce 2013 druhý program požadoval, aby řecké orgány předložily strategii a akční plán reforem veřejné správy, požadavek však nebyl synchronizován s hlavními opatřeními programu (reorganizace řeckého veřejného sektoru započala v roce 2012 a předcházela tak provádění strategie o dva roky). Tento plán nebyl realizován a v roce 2015 třetí program požádal o novou tříletou strategii reforem veřejné správy.

Komplexnost reforem

70. První program požadoval funkční přezkum ústřední správy, který měla provést OECD a který měl pomoci upřednostnit reformy veřejné správy a nastolit konkrétně přizpůsobený přístup vhodný pro danou zemi. Přezkum jasně určil slabá místa řecké správy a oblasti politiky, které vyžadují správní podporu, a po určitém prodlení bylo třináct doporučení OECD začleněno do podmínek (viz **rámeček 6**). Plnění těchto doporučení se systematicky nekontrolovalo a neexistoval rámec pro sledování pokroku reforem ani žádná strategie pro řešení problémů v oblasti shromažďování údajů a řízení (viz **příloha VIII, část B**).

Rámeček 6 – Příklady zpožděné realizace doporučení OECD

Plán IKT pro zajištění interoperability mezi jednotlivými útvary ústřední správy byl do programu zahrnut jeden rok po zveřejnění zprávy OECD, v případě strategií pro lidské zdroje a komunikaci po dvou letech.

71. Ještě před započítáním prvního programu existovaly nástroje EU (především operační program v rámci správní reformy financovaný z Evropského sociálního fondu), které měly řešit slabá místa řecké veřejné správy. Ačkoli si Komise byla hloubky těchto problémů

vědoma, programy nezahrnovaly specializovaná opatření k rozvoji institucionální kapacity⁴⁹. Jistou podporu v tomto ohledu, jakkoli v omezené působnosti a rozsahu, koordinovala pracovní skupina pro Řecko⁵⁰. Naopak projekty budování kapacit zařazené do operačního programu v rámci správní reformy, které již existovaly v roce 2010, neměly vazbu na podmínky programu a některé byly během programového období zrušeny. Komplexnost podmínek a koordinace s ostatními nástroji (včetně technické pomoci) se ve třetím programu zlepšila, zejména díky stanovení výslovné vazby mezi technickou pomocí a programem.

Odůvodnění opatření

72. Přestože Komise v oblasti návrhu reformy veřejné správy provedla určité analýzy, odůvodnění určitých konkrétních opatření nebylo uspokojivé. Komise zejména nebyla schopna předložit žádné kvantitativní/kvalitativní analýzy pro dva klíčové cíle reformy (tj. snížení zaměstnanosti ve veřejné správě o 150 000 zaměstnanců v období 2011–2015 a dokončení povinných odchodů 15 000 zaměstnanců do roku 2014⁵¹).

73. Problém nedostatečného odůvodnění se týkal i posloupnosti reformy a lhůt. Ačkoli Komise nebyla schopna předložit analýzu, která byla základem návrhu programů v tomto ohledu, lhůty pro některé podmínky se nakonec ukázaly jako příliš ambiciózní a nezohledňovaly prováděcí kapacitu. Například časový rámec pro zřízení a zavedení nového systému hodnocení zaměstnanců pro celou veřejnou správu činil jedenáct měsíců, zatímco srovnávací studie OECD/SIGMA zaměřená na systémy veřejné správy v šesti zemích EU

⁴⁹ Institucionální kapacita by typicky měla zahrnovat tři aspekty intervencí zaměřené na: 1) struktury a procesy; 2) lidské zdroje a 3) poskytování služeb.

⁵⁰ Velikost a příspěvek technické pomoci v oblasti reformy veřejné správy byly omezené. Finanční podpora technické pomoci činila 750 000 EUR. Tato smlouva však nebyla plněna v celém rozsahu (37 % dostupného rozpočtu a 44 % celkového počtu 620 člověkodů, které byly k dispozici pro období 30.1.2013–1.1.2014).

⁵¹ Snížení počtu zaměstnanců o 150 000 mělo být trvalé a bylo provedeno pomocí pravidla postupného úbytku „jeden vstup za pět odchodů“, snížení počtu dočasných smluv, programů rezerv pracovních sil, předčasného a řádného odchodu do důchodu a kontrol nábory. V programu 15 000 povinných odchodů bylo možné propuštěné zaměstnance nahradit novými pracovníky, jejichž profily lépe vyhovovaly potřebám správy.

navrhovala pro přípravu takových reforem optimální časový rámec 1,5 až 3 roky.

Zaměstnanci veřejné správy nebyli během druhého programu podrobeni hodnocení.

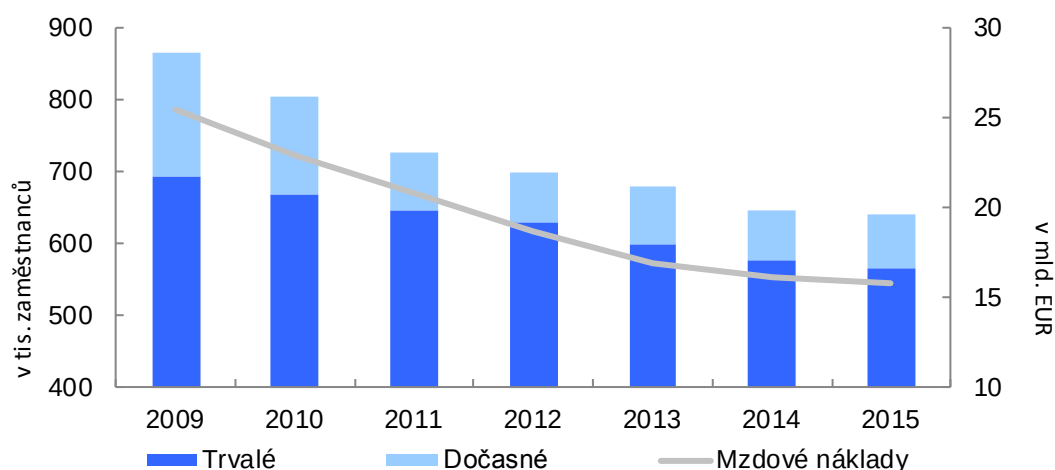
V důsledku toho stanovil třetí program novou podmínku, konkrétně že nový moderní systém hodnocení výkonu by měl být legislativně zakotven během čtyř měsíců (do listopadu 2015).

Primární zákon byl schválen v únoru 2016, další sekundární právní předpisy však bylo třeba zavést do června 2016 (o sedm měsíců později). První posouzení bude provedeno do června 2017, téměř dva roky po začátku třetího programu.

Provádění a výsledky

74. Reformy řecké veřejné správy dosáhly cíle programu, kterým bylo snížení nákladů. Cíle snížit celkovou zaměstnanost ve veřejné správě bylo dosaženo v roce 2013, tj. dva roky před plánovaným termínem, díky pravidlu postupného omezování počtu zaměstnanců uplatňovaného na nové náborů, menšímu zaměstnávání smluvních zaměstnanců a programů předčasného odchodu do důchodu. Počet zaměstnanců ve veřejné správě v letech 2009 až 2015 klesl o více než 225 000 (viz **obrázek 6**).

Obrázek 6 – Zaměstnanci v hlavním veřejném sektoru a mzdové náklady v sektoru vládních institucí, 2009–2015

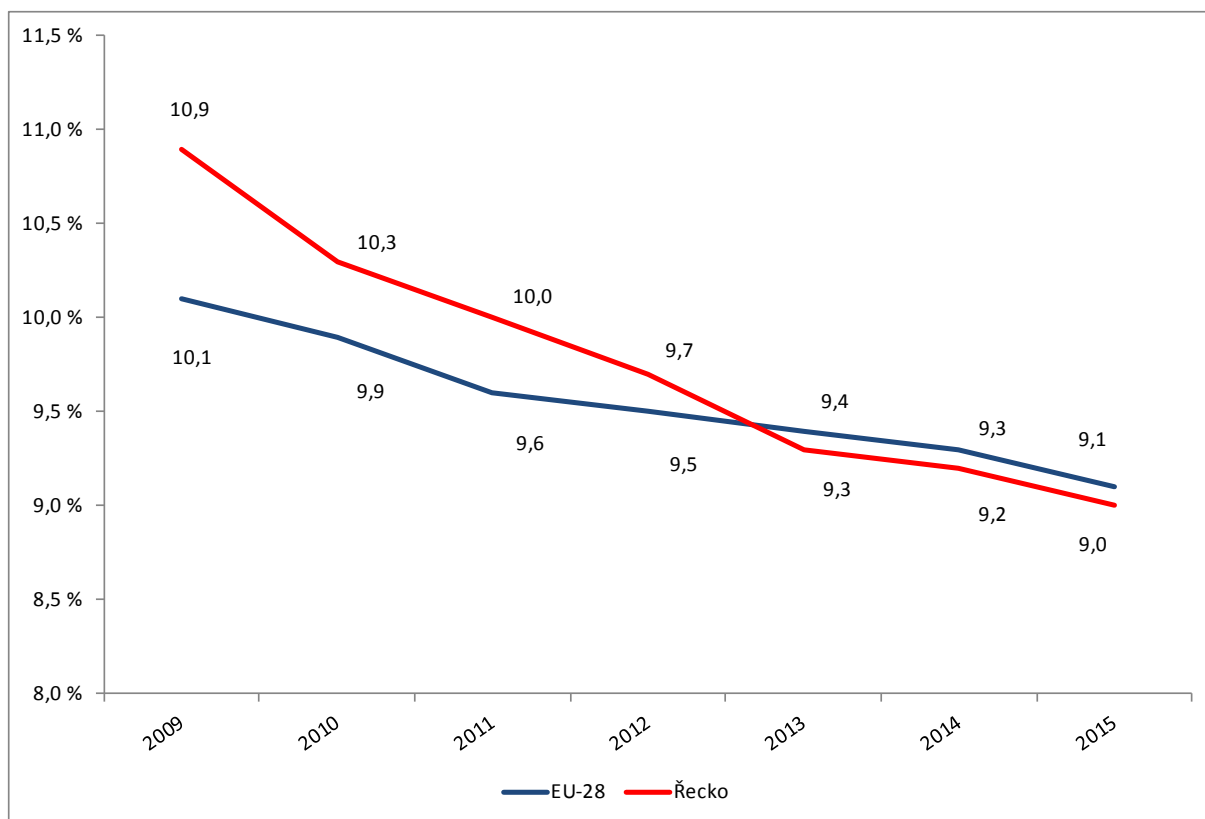


Zdroj: Evropská komise, databáze Apografi, Eurostat.

75. Z hlediska fiskálních výsledků se v letech 2009–2015 roční náklady snížily o 37,9 % (9,6 miliardy EUR). Do roku 2015 byla úroveň mezd ve veřejném sektoru sladěna s průměrem

eurozóny (9,1 % HDP v eurozóně oproti 9 % v Řecku; viz **obrázek 7**). Tyto úspory však vedly ke zvýšeným výdajům na důchodový systém.

Obrázek 7 – Odměňování zaměstnanců ve veřejné správě jako procento HDP



Zdroj: Údaje Eurostatu, splatné mzdy očištěné o sociální příspěvky.

76. Strukturální složky reformy veřejné správy se potýkaly s omezenou podporou na vnitrostátní úrovni a byly nepříznivě ovlivněny politickou nestabilitou (viz **body 31–32**). V důsledku toho přinesly méně hmatatelné výsledky než fiskální opatření. První programy dosáhly omezeného pokroku z hlediska reorganizace veřejných subjektů, řízení lidských zdrojů a odpolitizování státní služby (viz **rámeček 7**). Kladný vývoj naopak zahrnoval zřízení vládní rady pro reformu, generálního sekretariátu pro koordinaci činnosti vlády, jednotné platební agentury a databáze počtu obyvatel pro účely zaměstnanosti ve veřejné správě.

Rámeček 7 – Reforma veřejné správy – strukturální aspekty

Hodnocení veřejných subjektů – přezkum prvního programu z července 2011 vyžadoval, aby po první vlně hodnocení 153 subjektů proběhla další hodnocení zahrnující 1 500 veřejných subjektů, a to včetně komplexního srovnávacího postupu, ačkoli v tomto ohledu nebylo přijato žádné opatření.

Řízení lidských zdrojů a odpolitizování – opatření (výběr manažerů a systém hodnocení zaměstnanců) byla ve druhém programu zavedena pozdě (2013) a nebyla realizována. V rámci třetího programu bylo zavedeno odpolitizování managementu a vrcholového managementu, včetně generálních tajemníků a pracovníků veřejnoprávních a soukromoprávních subjektů.

Tarifní mzdové tabulky – cílem prvního programu bylo snížit daňové zatížení, avšak teprve druhý program zavedl podmínky, aby byla lépe zohledněna kvalifikace a odpovědnost pracovníků. Ty však nebyly realizovány. V roce 2015 žádal třetí program o novou reformu tarifní mzdové tabulky. Záměrem reformy bylo mzdové tarify upravit (fiskálně neutrálním způsobem), aby lépe odrážely dovednosti a odpovědnosti jednotlivých pracovních míst.

Reformy finančního sektoru

77. Ochrana domácí finanční stability byla jedním z hlavních pilířů všech řeckých ekonomických ozdravných programů. Aby tohoto cíle dosáhly, zahrnovaly programy podmínky k posílení zdraví a odolnosti finančního sektoru zvýšením bankovního kapitálu, udržováním dostatečné likvidity, řešením úvěrů v selhání a zlepšením řízení a dohledu (viz **rámeček 8** a podrobnosti o strategiích a hlavních podmínkách programu pro finanční sektor viz **příloha IX, část A**). Naše analýza se zaměřila na opatření přijatá s cílem restrukturalizovat a rekapitalizovat bankovní sektor a na reformy týkající se řízení a kvality aktiv, zejména úvěrů v selhání.

Rámeček 8 – Hlavní aspekty reforem finančního sektoru

Řecký fond finanční stability (HFSF) – zřízení fondu HFSF, který měl přispět k finanční stabilitě řeckého bankovního systému tím, že v případě potřeby poskytne základní kapitál.

Rekapitalizace a řešení krize bank – v prvním programu bylo prostřednictvím fondu HFSF vyhrazeno 10 miliard EUR na kapitálové intervence v bankovním odvětví, ale tyto prostředky byly nakonec využity jen okrajově. Ve druhém programu byla na náklady rekapitalizace a řešení krize bank prostřednictvím fondu HFSF vyhrazena částka 50 miliard EUR. Pro tentýž účel byla ve třetím programu předpokládána dodatečná rezerva ve výši až 25 miliard EUR.

Likvidita – ochrana dostatečné likvidity v bankovním systému v souladu s pravidly Eurosystemu. Ve střednědobém výhledu dosažení udržitelného modelu financování bank postupným snižováním závislosti bank na půjčkách centrální banky.

Úvěry v selhání – posílení insolvenčního rámce a kapacity bank pro řízení úvěrů v selhání, rozvoj trhu pro prodej a obsluhu úvěrů v selhání a posílení řízení bank v likvidaci.

Řízení a dohled – posílení řízení fondu HFSF, bank a Řecké centrální banky. Zlepšení vnitrostátního dohledu a regulace.

78. I přes slabou poptávku po úvěrech v programovém období všechny programy zajišťovaly velmi omezený počet reforem finančního sektoru⁵², jejichž úkolem bylo přímo řešit pokles úvěrů v Řecku buď z hlediska nabídky bankovních úvěrů, nebo úvěrových nákladů. Omezení dostupnosti úvěrů narušilo snahy o obnovu konkurenceschopnosti řeckého hospodářství, neboť domácí malé a střední podniky se potýkaly se značnými obtížemi při získávání přístupu k úvěrům.

Návrh podmínek

79. Komise při analýze ne vždy dostatečně zdůvodňovala rizika některých možností politiky. Například v rámci rekapitalizace bank v roce 2013 zvažovala několik možností, jak přilákat soukromé investory. Vzhledem k tomu, že došla k závěru, že návrhy řeckých orgánů nabízely soukromým investorům příliš velké úlevy, rozhodla se nakonec pro vydávání opčních listů⁵³. Analýza však neurčila komplexně některá rizika opčních listů, např. jejich možný dopad na ceny akcií bank (viz **příloha IX, část B**).

Restrukturalizace a rekapitalizace bankovního sektoru

i) Posouzení kapitálových potřeb

80. Posouzení kapitálových potřeb, která předpokládaly první dva programy, neuplatňovala vždy dostatečně obezřetné předpoklady. Například i nepříznivý scénář růstu HDP z ledna 2011 byl mnohem pozitivnější než skutečná ekonomická výkonnost o 4,6 p. b. pro rok 2011,

⁵² Ačkoli programy stanovily podmínky týkající se zlepšení přístupu malých a středních podniků k finančním prostředkům, reformy finančního sektoru zajistily jen zřízení Ústavu pro růst. Kromě toho byla částka poskytnutá k tomuto účelu (přibližně 200 milionů EUR) v porovnání s potřebami řeckých podniků v oblasti financování nízká.

⁵³ Opční list je cenný papír, který svého držitele opravňuje ke koupi podkladových akcií emitující společnosti za pevnou cenu, a to do data konce platnosti opčního listu.

7,8 p. b. pro rok 2012 a 4,7 p. b. pro rok 2013⁵⁴. Kromě toho analýzu Komise týkající se návazného posouzení kapitálových potřeb, které provedla Řecká centrální banka počátkem roku 2014, částečně ovlivnila zbývající část finančních prostředků druhého programu (přibližně 11 miliard EUR).

ii) Posouzení životaschopnosti

81. Podmínka druhého programu požadovala, aby Řecká centrální banka posoudila, které z patnácti vnitrostátních bank jsou životaschopné, a tudíž způsobilé k rekapitalizaci pomocí programových fondů. Zbývající banky by byly podrobeny postupu řešení krize, pokud by nebylo možné získat soukromý kapitál. Program nepožadoval, aby Řecká centrální banka zajistila dostatečnou transparentnost tohoto procesu. Banky například neměly přístup ke svým vlastním posouzením a příslušným podkladovým výpočtům.

iii) Rekapitalizace bank v letech 2014 a 2015

82. Podmínky ve druhém a třetím programu umožňovaly, aby byl Řecký fond finanční stability (HFSF) využíván při podpoře rekapitalizací v letech 2014 a 2015 až jako poslední možnost (viz **příloha IX, část B**). To znamenalo, že fond HFSF se nemohl podílet na rekapitalizacích bank v případě zájmu soukromého sektoru, aby se minimalizoval vklad dalších veřejných prostředků. V procesu rekapitalizace byl tudíž vyvíjen výrazný tlak na snižování cen akcií, který vedl k podstatnému ředění fondu HFSF⁵⁵, který již byl většinovým vlastníkem v důsledku rekapitalizace z roku 2013.

⁵⁴ Od nástupu krize byly řecké banky podrobeny šesti posouzením kapitálových potřeb. Tato posouzení se obvykle provádějí na základě dvou scénářů (základního a nepříznivého) změn klíčových makroekonomických proměnných. Je třeba připomenout, že ve všech případech měla Komise zásadní úlohu při návrhu scénáře (viz též zvláštní zpráva EÚD č. 5/2014, bod 58 a rámeček 1). MMF zjistil nedostatky v posouzení kapitálových potřeb ve svém následném hodnocení druhého programu (zpráva o zemi č. 17/44, únor 2017, bod 39 a obrázek 19).

⁵⁵ V roce 2014 získali soukromí investoři podíly ve čtyřech největších bankách s diskontem 7 % až 23 % z poslední uzavírací ceny. V roce 2015 byl diskont značně vyšší, tj. mezi 34 % a 93 %, neboť v důsledku vysoké míry nejistoty nebyla předem určena žádná minimální cena.

Kvalita aktiv – úvěry v selhání

83. V případě řízení úvěrů v selhání je zřízení společnosti spravující aktiva jedním z nejrozšířenějších řešení na mezinárodní úrovni. Toto řešení však v řeckých programech nebylo využito v důsledku omezeného finančního krytí a dalších faktorů, například diverzifikace úvěrů v selhání napříč všemi sektory, problematiky správy věcí veřejných a aspektů státní podpory podle EU. I přes potenciální omezení nebyly odhady potřeb financování společnosti spravující aktiva, které Komise provedla, dostatečně konkrétní, aby poskytly komplexní posouzení toho, zda je opatření v řeckých podmínkách vhodné.

84. První dva programy kladly důraz na rekapitalizaci bank a zajištění podpory likvidity, tyto kroky však nedoprovázela účinná opatření v oblasti řízení úvěrů v selhání (např. první program pouze stanovil závazek přezkoumat právní předpisy v oblasti insolvence). Druhý program se pokusil problém úvěrů v selhání řešit zejména tím, že se spoléhal na interní postupy bank pro řízení úvěrů v selhání, které mají sice zásadní význam, ale většinou se ukázaly jako neúčinné⁵⁶. V průběhu druhého programu byla jako vyšší priorita určena kapacita bank pro řízení úvěrů v selhání, skutečné reformy ke zlepšení interních procesů řízení však byly zavedeny až od třetího programu.

85. Pokud jde o platební neschopnost společností a fyzických osob v Řecku, podmínky v prvním a druhém programu zůstaly svou povahou obecné a série změn právních předpisů, které byly řádně zavedeny s cílem řešit otázku problematických aktiv, měla většinou omezenou působnost a nebyla účinná⁵⁷. Mnoho reforem se vyznačovalo neuceleným přístupem a různorodým souborem priorit politiky, které často vedly k protichůdným cílům politik. V některých případech byly reformy dokonce prováděny bez řádné konzultace

⁵⁶ Problémy zahrnovaly odklad se zavedením kodexu chování pro řízení úvěrů v selhání až na konec roku 2015, méně aktivní řízení úvěrového portfolia (banky se zaměřovaly hlavně na krátkodobá řešení, a tím přesouvaly problém do budoucnosti) a špatnou mezibankovní spolupráci. Nečinnost byla rovněž zjištěna v případech, kdy banky vypověděly smlouvy o úvěru, u nichž nebyly zahájeny právní kroky.

⁵⁷ ECB i MMF zjistily několik překážek řešení úvěrů v selhání (ECB, *Stocktake of national supervisory practices and legal frameworks related to NPLs* (Inventura vnitrostátních postupů dohledu a právních rámců pro úvěry v selhání), příloha III, září 2016 a MMF, zpráva o zemích č. 17/41, únor 2017, s. 3–15).

zúčastněných subjektů a analýzy dopadů. Složitost insolvenčního rámce problém úvěrů v selhání spíše zachovala, než aby byl řešen v rámci soudržného a centralizovaného strategického rámce s jasnými prioritami politik. Návrh rámce také nezohlednil omezenou kapacitu soudního systému účinně řešit velké množství soudních případů. Celkově pak tato složitost a problémy s kapacitou vedly k nárůstu nevyřízených případů, a tím v celém systému šířily strategické selhání a morální riziko (viz **rámeček 9**).

Rámeček 9 – Platební neschopnost fyzických osob

Rámcem pro platební neschopnost fyzických osob vedl k přibližně 200 000 návrhů, které zaplavily soudní systém, přičemž dlužníkům bylo poskytnuto platební moratorium v důsledku obrovského množství nevyřízených věcí, jehož řešení bude patrně trvat až patnáct let. Problém ještě zhoršily nedostatečné pokyny pro soudce a koncepční problémy, které předcházely zákonu z roku 2015 (programová podmínka třetího programu), například požadavek, aby dlužníci do soudního projednání hradili určitou minimální částku nebo vůbec nic.

V důsledku toho nebyl rámec dobře zacílen, neboť nezpůsobilí dlužníci přesto podali návrh na prohlášení úpadku jakožto způsob, jak se vyhnout žalobám věřitelů do doby projednání jejich věci. K narušení platební kultury vypůjčovatелů přispělo i to, že pravidla platební neschopnosti domácností nebyla nijak zacílená. Řecká centrální banka a vnitrostátní banky odhadovaly, že strategické dlužníky v prodlení představuje šestina podniků a nejméně čtvrtina domácností.

86. Podmínku vytvoření funkčního trhu pro obsluhu a prodej úvěrů v selhání obsahoval jen třetí program. Několik klíčových překážek však neodstranil ani zákon přijatý koncem roku 2015, ani dvě další novely v roce 2016 (které také zahrnovaly splácené úvěry) a právní rámec byl nadále velmi zatěžující.

87. V případě bank ve zvláštní likvidaci, které řešily především úvěry v selhání, byly činnosti roztříštěny během dlouhého období, což vedlo k nízké efektivnosti z hlediska inkasa úvěrů v selhání a provozních nákladů. Například konsolidace činností (16 subjektů do jednoho) byla podmínkou jen ve třetím programu a byla zavedena více než tři roky po původním návrhu externích konzultantů. Likvidační řízení vyčerpalo z finančního krytí programů 13,5 miliardy EUR prostřednictvím Řeckého fondu finanční stability (viz **tabulka 3**) a dalších 1,7 miliardy EUR z národního fondu pojištění vkladů.

Správa a řízení

i) Správa a řízení bank

88. Zatímco reformy finančního sektoru během prvního programu nabyly na důležitosti, program sám neobsahoval podmínky týkající se posílení správy a řízení bank. Problémy související se správou a řízením (např. půjčky spřízněným stranám za jiných než tržních podmínek) však existovaly dlouho před krizí, neboť správa a řízení řeckých bank byly od počátku v průměru na mnohem horší úrovni než u jejich evropských protistran.

89. Druhý program stanovil, že čtyři největší řecké banky („systémové“) budou rekapitalizovány hlavně z finančních prostředků programu prostřednictvím Řeckého fondu finanční stability, aniž by však byla zajištěna dostatečná kontrola jejich soukromého vedení. V rozporu s mezinárodní praxí se ve většině bankovních rad neodrazily změny vlastnictví, které v roce 2013 vedly k téměř úplnému znárodnění domácího bankovního sektoru. Ve skutečnosti si v některých případech kontrolu řízení ponechali dřívější akcionáři a Řecký fond finanční stability nebyl oprávněn je posuzovat z hlediska jejich zkušeností, pověsti a nezávislosti. Podmínka hodnocení správy a řízení bank byla zařazena až do třetího programu, kdy byl Řecký fond finanční stability povinen přezkoumat všechny členy bankovních představenstev.

90. Za tím účelem a také s cílem řešit případné vměšování ze strany politické nebo podnikatelské sféry stanovil třetí program přísnější kritéria výběru, pokud jde o kvalifikaci a zkušenosti členů bankovních představenstev. Kritéria se však omezovala na uchazeče se zkušenostmi z bankovního a finančního odvětví; takový požadavek nebyl plně v souladu s mezinárodními postupy a požadavky EU/SSM, které u představenstev v zásadě prosazují rozmanitost a kolektivní znalosti.

91. Reformy finančního sektoru se dostatečně nesoustředily na správu a řízení ani na vnitrostátní dohled nad méně významnými bankami. Téměř šest let po zavedení prvního programu odhalila kontrola na místě, kterou provedly Řecká centrální banka a SSM v březnu 2016, v jedné bance závažné vnitřní nedostatky v oblasti správy a řízení, řízení rizik a poskytování úvěrů.

ii) *Řízení a správa Řeckého fondu finanční stability*

92. První program navrhl původní strukturu Řeckého fondu finanční stability, která nevedla k posílení nezávislosti na příslušných orgánech. Přestože druhý program obsahoval podmínku, aby měl fond HFSF dvouúrovňovou strukturu řízení (tj. složenou z generální rady a výkonné rady), problémy týkající se nezávislosti přetrvávaly. Třetí program tento nedostatek řešil tím, že se zaměřil na proces výběru vyššího vedení fondu. Řešení navržená ve druhém a třetím programu však nezajišťovala účinné rozdělení odpovědnosti a pravomocí mezi oběma radami s rozhodovací pravomocí. Rozhodovací proces fondu HFSF také vyvolával závažné obavy týkající se jeho transparentnosti. Například v roce 2013 fond schválil prodej většinového podílu v dceřiné společnosti banky, přestože se tato transakce neopírala o proces výběrového řízení s více předkladateli nabídek.

93. Podmínky programu vedly k častým změnám vyššího vedení fondu (34 osob za prvních šest let, včetně čtyř předsedů a čtyř výkonných ředitelů), což bylo spojeno s rizikem chybějících znalostí a menšího vlivu v bankách, v nichž HFSF držel akcie.

Očekávané finanční výsledky

94. Do prosince 2016 zajistil Řecký fond finanční stability kapitálové injekce do řeckého bankovního sektoru ve výši 45,4 miliardy EUR při očekávaných ztrátách ve výši 36,4 miliardy EUR (viz **tabulka 3**). Celkově by mohlo být možné postupně získat zpět jen malou část očekávaných ztrát na základě zvýšení tržní hodnoty akcií systémových bank a očekává se, že většina finančních prostředků programů pro domácí banky zůstane součástí řeckého veřejného dluhu.

Tabulka 3 – Očekávané výsledky intervencí v řeckém bankovním sektoru (v mld. EUR, 2016)

	Využité finanční prostředky	Finanční prostředky získané zpět	Odhadovaná zpět získatelná částka	Očekávané ztráty
Systémové banky	31,9 ¹	2,7 ²	3,8 ³	25,4
Banky v likvidaci	13,5	0,5	1,9	11,0
Celkem	45,4	3,2	5,7	36,4

¹ Včetně finančních prostředků použitých ke kapitálovým injekcím do dvou přechodných úvěrových institucí (překlenovacích bank).

² Včetně příjmů z opčních listů, umoření podmíněně konvertibilních dluhopisů a příslušných úroků.

³ Včetně reálné hodnoty bankovních akcií a reálné hodnoty podmíněně konvertibilních dluhopisů.

Zdroj: Předběžná účetní závěrka Řeckého fondu finanční stability, prosinec 2016.

Reformy trhu práce

95. Celkovým cílem reformy trhu práce zakotveným v programech bylo zlepšit výkonnost trhu práce, mimo jiné podporou rychlé korekce nákladů práce. Reformy trhu práce měly přispět k obnově nákladové konkurenceschopnosti v řeckém hospodářství a omezit ztráty pracovních míst během recese. Pokud jde o náklady práce, druhý program stanovil orientační cíl 15% snížení jednotkových nákladů práce v období 2012–2014.

96. Od svého vzniku v roce 2010 programy zahrnovaly širokou škálu opatření, která měla řešit rigidity řeckého trhu práce. Zaměřují se na vyjednávání a tvorbu mezd, stanovení minimální mzdy a její výšku, právní předpisy v oblasti ochrany zaměstnanosti a na flexibilitu pracovní doby. Souběžně s liberalizačními opatřeními je od druhého programu kladen stále větší důraz na boj proti neohlášené práci a na aktivní politiky trhu práce, jejichž cílem je přímo tvorba pracovních míst, tyto aspekty však audit nezahrnul.

Návrh podmínek

Odůvodnění a analytické podložení reforem

97. Stručné nástinu politiky a jiné pracovní dokumenty odůvodňovaly přístup Komise k reformám trhu práce a nabízely analýzu alternativních možností (např. jak snížit jednotkové náklady práce nebo formovat rámec kolektivního vyjednávání o mzdách). Komise se však v těchto analýzách nevěnovala některým rizikům, zvláště v raných fázích koncepce. Konkrétně nebylo provedeno žádné posouzení toho, jaký dopad by reformy mohly mít na šedou zónu trhu práce, ačkoli některá z opatření byla v tomto ohledu spojena se zvýšeným rizikem⁵⁸. Sociální dopad byl posuzován pouze ve třetím programu, analýza však měla popisnou povahu a nepokusila se provést vyčíslený odhad dopadů nebo rozložení zátěže, a to ani pro konkrétní opatření, ani pro celý soubor reforem trhu práce.

98. Komise dokumentovala rozsáhlé výměny informací a politické diskuse se zúčastněnými subjekty (včetně řeckých orgánů, sdružení podniků a jiných nevládních partnerů), s MMF a v rámci Komise. Pokud jde o kompromis, kterého dosáhli partneři v Trojce, v některých případech převážil názor Komise (nebylo nařízeno snížení mezd v soukromém sektoru, jak prosazoval MMF), zatímco v jiných otázkách převážilo stanovisko MMF (např. právní předpisy v oblasti ochrany zaměstnanosti byly po první vlně reforem dále liberalizovány). V tomto případě Komise nebyla schopna plně odůvodnit odklon od svého původního stanoviska.

Vhodnost opatření

99. V některých případech návrh konkrétních podmínek rovněž nezohledňoval zvláštní rysy řeckého hospodářství, zejména převažující podíl malých a středních podniků. Například reforma kolektivního vyjednávání o mzdách ve své prvotní podobě nabízela příležitost k vyjednávání na úrovni společnosti, ačkoli stále vyžadovala formální zastoupení zaměstnanců. Malé podniky často takový mechanismus nemají, takže nemohly reforem

⁵⁸ Např. snížení minimální mzdy zvyšuje motivaci vyplácet část mzdy (převyšující minimální mzdu) neformálně s cílem snížit daně a příspěvky na sociální zabezpečení. Na druhou stranu existovala zvláštní opatření, která měla neformální jevy na trhu práce řešit.

využít. Tento problém byl v prvním programu řešen až později zavedením „sdružení osob“⁵⁹, která umožňovala, aby jednání o mzdách probíhala na úrovni společnosti přímo se zaměstnanci.

Načasování

100. Reformy trhu práce byly zahájeny v roce 2010 a řecké orgány provedly první vlnu reforem (kolektivní vyjednávání o mzdách a právní předpisy v oblasti ochrany zaměstnanosti) krátce po schválení programu. Přestože však bylo v období 2010–2016 provedeno několik programových opatření, tatáž témata se vyskytovala i v jednáních o třetím programu. Tento vývoj poukazuje na problémy s načasováním a posloupností reforem, které nespočívaly jen ve zpoždění při provádění (viz **rámeček 10**).

Rámeček 10 – Načasování reforem trhu práce

Některé prvky, které měly klíčový význam pro účinnost rámce kolektivního vyjednávání o mzdách, byly zařazeny až ve druhém programu (např. byla zřízena sdružení osob a automatická prodlužování končících smluv byla omezena, pokud nebylo možné ve věci obnovení smlouvy dosáhnout kompromisu).

Lhůtou pro první nominální snížení minimální mzdy byl rok 2012. Nový rámec pro stanovení minimální mzdy se měl použít až po ukončení druhého programu.

Lhůty pro zavedení reforem byly v některých případech nerealisticky krátké (zejména v rámci třetího přezkumu druhého programu), např. přezkum pracovněprávních předpisů a kompilace všech existujících pracovněprávních předpisů mají stejnou lhůtu.

Provádění a výsledky

101. V mnoha případech se provádění reforem trhu práce zpozdilo oproti programovým lhůtám (až o 21 měsíců) nebo lhůty vůbec nedodrželo (viz **příloha VII**). Tyto podmínky souvisely s klíčovými aspekty reforem trhu práce (např. kolektivní vyjednávání o mzdách a právní předpisy v oblasti ochrany zaměstnanosti).

⁵⁹ Forma zastoupení zaměstnanců v podniku, kde neexistuje odborová organizace.

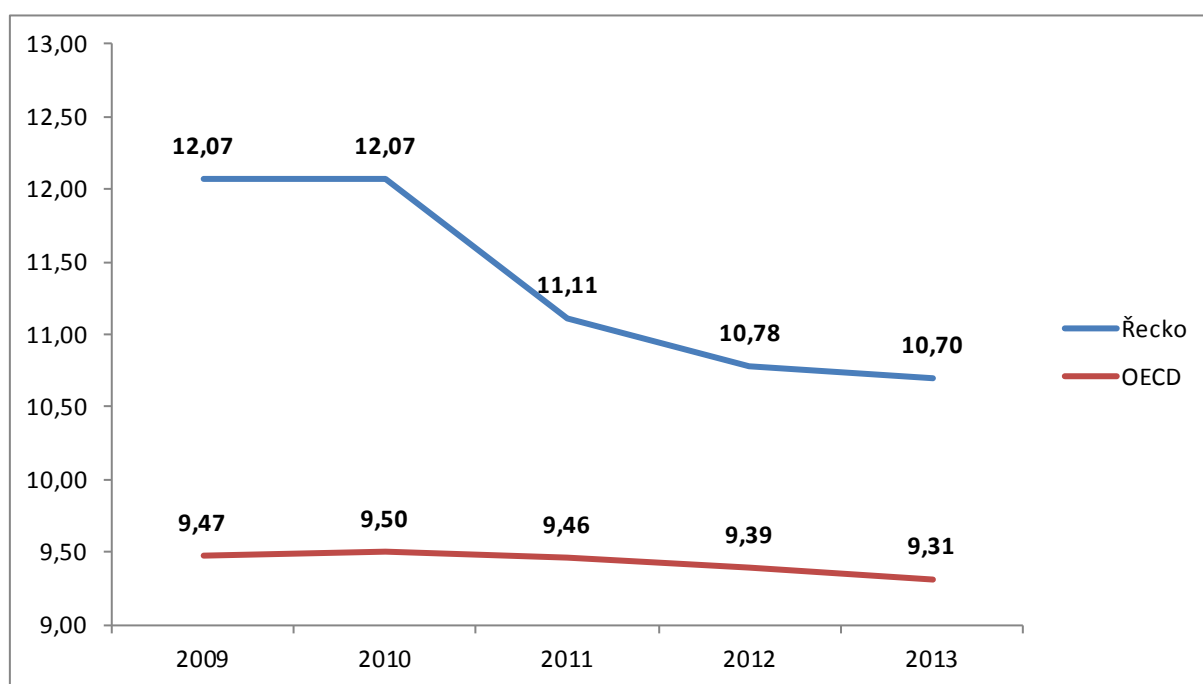
102. I přes nedostatky v oblasti provádění jsme zaznamenali určité zlepšení ukazatelů, které poukazuje na zvýšenou flexibilitu a konkurenceschopnost trhů práce:

Nižší restriktivnost právních předpisů v oblasti ochrany zaměstnanosti. V roce 2013 (tj. po zavedení klíčových reforem) ukazatel stále převyšoval průměr OECD (viz **obrázek 8**).

Nižší minimální mzda – klesla z 863 EUR v roce 2010 na 684 EUR v roce 2012.

Významná korekce jednotkových nákladů práce. Snížení jednotkových nákladů práce o 14,1 % v období 2010–2015 patřilo k nejvyšším v členských státech EU. Cílem druhého programu však bylo snížit jednotkové náklady práce v období 2012–2014 přibližně o 15 %. Tento orientační cíl nebyl splněn, neboť za příslušné období se jednotkové náklady práce změnilo o 10,9 %.

Obrázek 8 – Složený ukazatel míry restriktivnosti právních předpisů v oblasti ochrany zaměstnanosti



Zdroj: EÚD, na základě údajů OECD.

ČÁST III – DOSAHOVÁNÍ CÍLŮ PROGRAMU

103. Sedm let, tři programy a více než 265 miliard EUR vyplacené pomoci (více než 150 % řeckého HDP) odráží bezprecedentní rozměry společné podpory eurozóny a MMF pro Řecko. Sama tato čísla ukazují, že programy nebyly úspěšné při nápravě hlubokých hospodářských nerovnováh, ani se jim nepodařilo Řecku umožnit, aby zvládlo své finanční závazky bez vnější podpory. Zajistily však kontinuitu financování a hospodářské činnosti v Řecku.

104. Řecké ekonomické ozdravné programy měly cíle ve třech oblastech:

- fiskální udržitelnost,
- finanční stabilita a
- návrat k růstu.

105. V průběhu sedmi let se Komise nepokusila hodnocením v polovině období nebo následným hodnocením komplexně zhodnotit míru, v níž první nebo druhý program dosáhl svých cílů. Provádění takových hodnocení bylo u jiných podpůrných programů řízených Komisí obvyklou praxí a z hlediska vyvození užitečného poučení by bylo zvláště relevantní v případě Řecka, kde byly provedeny tři programy po sobě.

106. Tato část zprávy analyzuje dosažení tří hlavních cílů programů a tam, kde je to možné, využívá konkrétní cíle zakotvené v programech samotných. V této analýze jdeme za rámec výsledků konkrétních opatření (uvedených v části II) a zaměřujeme se na širší dopady, které nelze spojit s jednotlivými podmínkami programů. Tato analýza pomáhá pochopit širší hospodářský vývoj v Řecku v rámci tří ekonomických ozdravných programů, ačkoli je třeba zdůraznit, že daný vývoj byl ovlivněn nejen návrhem a prováděním programů, ale i řadou jiných faktorů. K nim patřila politická nejistota, jež vedla k prodlení při provádění reforem a měla dopad na důvěru trhů, a v důsledku toho snižovala účinnost programů.

Zajištění fiskální udržitelnosti

107. Řecká hospodářská krize začala jako krize dluhová a obnova fiskální udržitelnosti (včetně schopnosti země tržně financovat své potřeby) byla bezprostředním cílem programů.

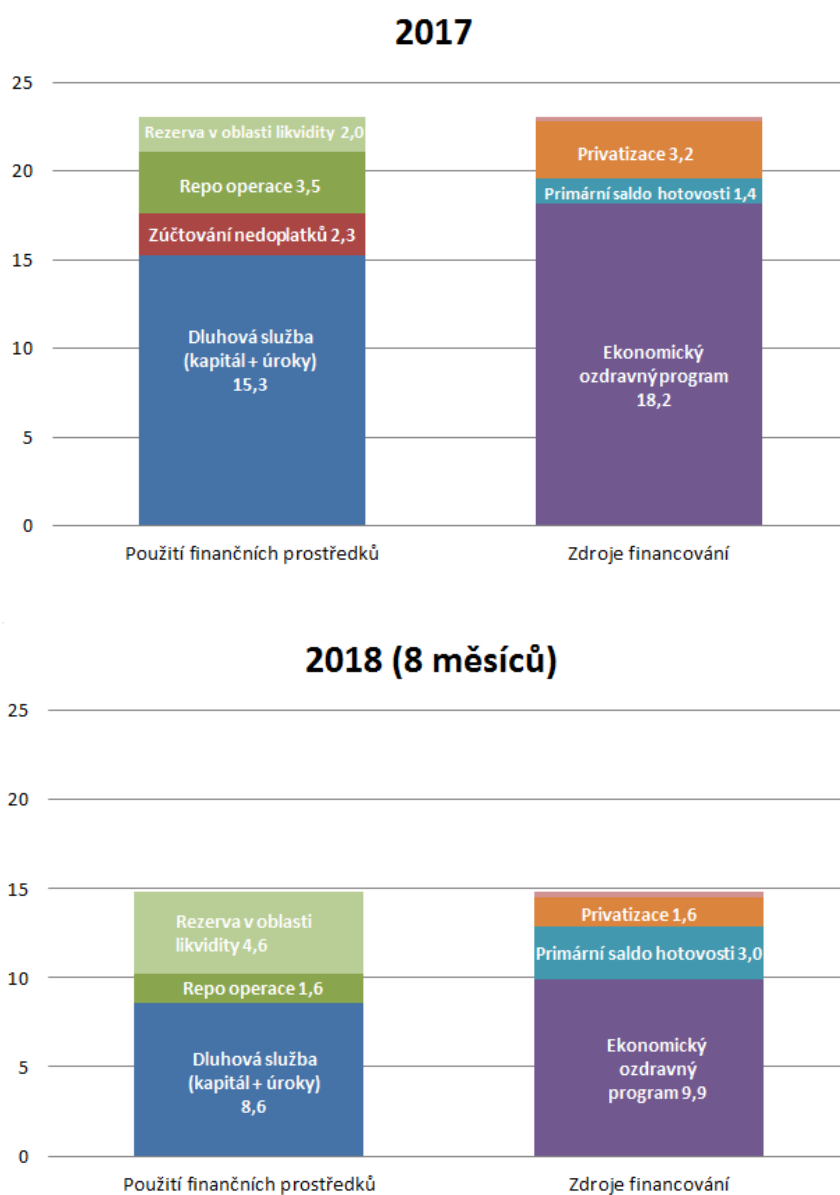
Přístup na trhy

108. První program předpokládal, že Řecko znovu získá přístup na finanční trhy v roce 2014 a v roce 2015 bude financovat své dluhové závazky v celkové výši 60 miliard EUR. V roce 2014 si řecký stát zajistil financování na finančních trzích při dvou příležitostech, ačkoli jen v celkové částce 4,5 miliardy EUR. Tato částka představovala méně než 5 % celkového financování druhého programu (110 miliard EUR). Byly zapotřebí dvou dalších programů pomoci (přičemž třetí skončí v roce 2018), neboť země neobnovila svou schopnost tržně financovat veškeré své potřeby.

Použití finančních prostředků a financování po skončení programů

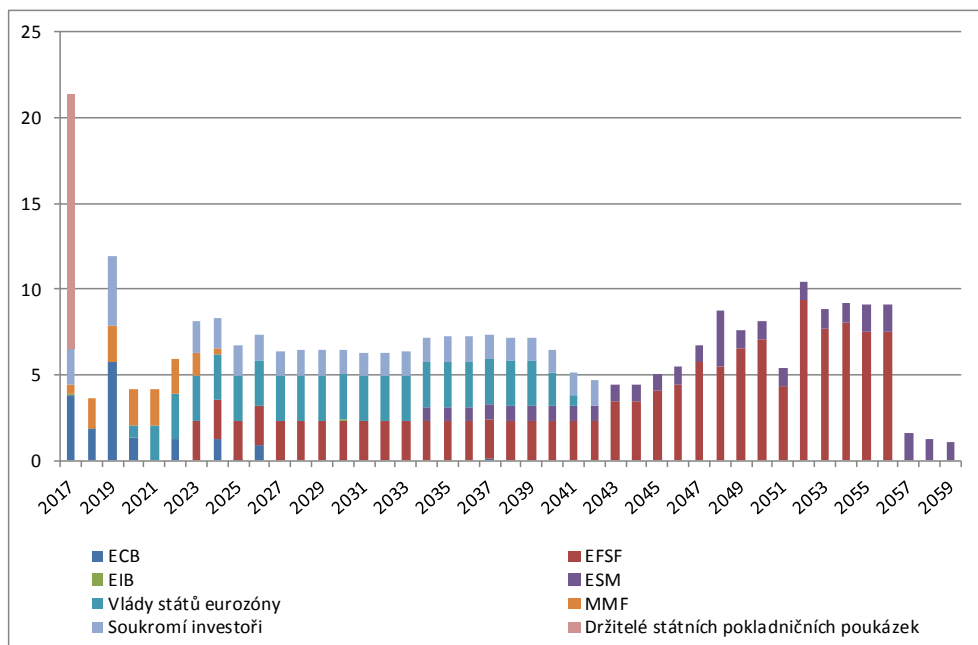
109. Podle poslední aktualizace mezery ve financování, kterou provedla Komise pro první přezkum třetího programu, se očekává, že Řecko dosáhne primárního přebytku ve výši 1,4 mld. EUR v roce 2017 a 3 miliardy EUR v době od ledna do srpna 2018, tedy v posledních měsících třetího programu. Financování programů pro toto období bude využito ke splacení dluhu a umožní navýšení rezervy v oblasti likvidity (viz **obrázek 9**).

Obrázek 9 – Řecké kapitálové potřeby (v mld. EUR)



Zdroj: EÚD.

110. V období bezprostředně po skončení programů bude muset Řecko splatit významné částky dluhu (viz **obrázek 10**). Hrubé potřeby financování v roce 2019 činí 21 miliard EUR kapitálových plateb a úroků. Programy předpokládají, že po jejich skončení bude splátka dluhu plně financována z primárního přebytku a tržního financování. U druhého programu byla v roce 2014 provedena určitá analytická práce v možném rámci pro období po ukončení programu, zatímco u třetího programu tato práce teprve začíná, a v programových dokumentech se tedy neodráží.

Obrázek 10 – Řecký splatný dluh (kapitálové platby, v mld. EUR)

Zdroj: Bloomberg.

Fiskální konsolidace

111. Fiskální situace při nástupu krize vyžadovala velmi hlubokou korekci. V roce 2009 přesáhl schodek veřejných financí 15,1 % HDP v porovnání s 3% prahovou hodnotou podle Paktu o stabilitě a růstu. Hlavní roční fiskální cíle programů (tj. nominální schodek⁶⁰) stanovila rozhodnutí Rady jako součást postupu při nadměrném schodku Řecka. Programy v memorandu hospodářských a finančních politik stanovily další podrobná nominální kritéria fiskální výkonnosti, přesto fiskální plány podporující tyto cíle nebyly vždy věrohodné (viz **rámeček 11**).

Rámeček 11 – Problémy týkající se věrohodnosti v prvotním fiskálním plánu

První fiskální program (květen 2010) měl dosáhnout bezprecedentního primárního přebytku ve výši 5 % HDP v roce 2014 (tj. po skončení prvotní tříleté doby trvání programu).

⁶⁰ V prvním programu rozhodnutí Rady odkazovala na celkový schodek a ve druhém programu na primární schodek vyjma bankovních opatření.

Fiskální program odhadoval nspecifikovaná opatření v celkovém objemu 4,4 % HDP (34 % celkové fiskální stimulace), která se soustředila do let 2013 a 2014.

Kvantifikace opatření rozšiřujících základ DPH, kterou provedla Komise, se lišila od odhadů MMF:

- MMF předpovídal fiskální výnos 1,8 % HDP v roce 2013, který bude vyplývat ze strukturálních fiskálních opatření (například lepší správy daní a lepší rozpočtové kontroly a rozpočtových procesů). Tento výnos odpovídal nspecifikovaným opatřením v odhadech Komise týkajících se opatření pro rok 2013,
- na rozdíl od Komise MMF neodhadoval pro rok 2014 žádná fiskální opatření.

112. Fiskální cíle pro první a druhý program byly splněny až v roce 2012 a 2013

(viz **tabulka 4**). V ostatních letech nebyly dodrženy o 3 až 6 miliard EUR, přestože se Řecko rozhodlo využít jednorázová opatření zvyšující příjmy, aby splnilo prognózy týkající se schodku nebo hotovostních prostředků. Během prvního programu nebyly nezměněné nominální cíle postupu při nadměrném schodku splněny zejména kvůli zhoršujícímu se hospodářskému prostředí (tj. neočekávaným poklesům nominálních daňových příjmů a zvýšením úrokových výdajů). Oslabování daňové základny částečně vymazalo nárůst příjmů z důležitých daňových opatření: typickým případem byly příjmy z DPH. Navíc bylo po celou dobu trvání programů plnění fiskálních cílů podporováno akumulací výdajů vládních institucí a nedoplatků vratek daně.

Tabulka 4 – Plnění aktualizovaných cílových hodnot postupu při nadměrném schodku

	První program ¹		Druhý program ¹			Třetí program ¹	
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rozhodnutí Rady (květen 2010): celkové saldo (mld. EUR)	-18,5	-17,1	-14,9	-11,4	-6,4		
Rozhodnutí Rady (březen 2012): primární saldo bez bankovních opatření (mld. EUR)			-2	3,7	9,4		
Rozhodnutí Rady (březen 2012): primární saldo bez bankovních opatření (mld. EUR)			-2,9	0	2,8	5,7	9
Rozhodnutí Rady (srpen 2015): primární saldo (% HDP)						-0,25	0,5
Skutečnost (první sledování <i>ex post</i>)	-22	-20	-2,6	1,5	není k dispozici	-3,4	3,9
Skutečnost (poslední ESA95 nebo ESA10)	-24,5	-20,1	-2,6	0,6	není k dispozici	-2,3	3,9
Rozdíl (příslušná cílová hodnota oproti skutečné)	-6	-3	0,3	0,6	není k dispozici	-2,05	3,4

¹ Příslušná cílová hodnota tučným písmem.

Zdroj: EÚD.

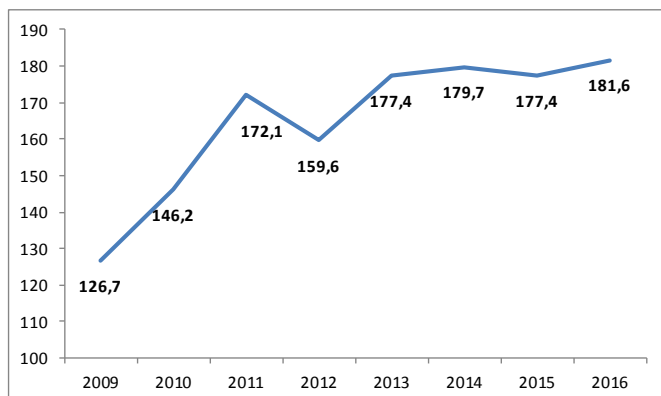
113. Ačkoli Řecko nedosáhlo nominálních fiskálních cílů, primární strukturální rozpočtové saldo⁶¹ se významně zlepšilo. Celková korekce převýšila 17 % HDP v období 2009–2015. To bylo odrazem velmi hluboké nerovnováhy v této oblasti v Řecku na počátku krize.

114. V kontextu nepříznivé makroekonomické situace celkový veřejný dluh během programového období nadále narůstal, nehledě na prováděnou fiskální stimulaci. V roce 2016 veřejný dluh v Řecku překročil 181 % HDP oproti 126,7 % v roce 2009 (viz **obrázek 11**). Jediným rokem, kdy veřejný dluh klesl, byl rok 2012, v návaznosti na zapojení soukromého sektoru, kdy byli všichni soukromí investoři požádáni, aby souhlasili s odepsáním 53,5 %

⁶¹ Primární strukturální rozpočtové saldo: skutečné rozpočtové saldo očištěné o úrokové výdaje, cyklickou složku a jednorázová a jiná dočasná opatření. Strukturální saldo je měřítkem základního trendu rozpočtového salda.

nominální hodnoty řeckých státních dluhopisů v jejich držení. Prognózy prvního programu odhadovaly, že veřejný dluh dosáhne vrcholu v roce 2013 (při 149,7 % HDP v počátečním prvním programu a 164,2 % HDP ve druhém programu). Nejsilnějším faktorem, který přispěl k relativnímu nárůstu dluhu, byl pokles nominálního HDP.

Obrázek 11 – Poměr veřejného dluhu k HDP



Zdroj: Evropská komise.

Udržitelnost důchodového systému

115. Jednou z hlavních překážek stabilizace fiskální situace v Řecku zůstávají značné náklady na důchodový systém. Postupné krácení důchodů snížilo nominální výdaje na důchody o 2,5 miliardy EUR v období let 2009–2015. Kvůli poklesu HDP se však důchodové náklady jako procento HDP v období 2010–2015 systematicky zvyšovaly, což ukazovalo omezenou účinnost reforem z hlediska udržitelné fiskální korekce. V roce 2016 byly veřejné výdaje na důchody nejvyšší v eurozóně (více než 16 % HDP Řecka), zatímco roční státní financování schodků důchodového systému překročilo 9 % HDP (průměr eurozóny činil 2,5 %).

116. Na základě prognóz zpráv o stárnutí obyvatelstva z let 2012 a 2015 se očekává, že důchodové reformy zakotvené v prvních dvou programech přinesou určité kladné výsledky pro dlouhodobou udržitelnost řeckého důchodového systému. Podle podmínky programu by Řecko mělo omezit nárůst výdajů veřejného sektoru na důchody v období let 2010–2060 pod 2,5 procentního bodu HDP. S ohledem na zprávu o stárnutí obyvatelstva z roku 2015 se očekává, že důchodové reformy povedou k celkovému snížení veřejných výdajů na důchody

o 1,9 procentního bodu; což znamená lepší výkonnost, než stanoví programový cíl. Výdaje by však podle prognóz v roce 2060 měly zůstat na velmi vysoké úrovni 14,3 % HDP.

Obnova finanční stability

117. Míra úspěchu reforem finančního sektoru závisí i na faktorech existujících mimo programy. Podle celé škály ukazatelů je však možné vyhodnotit obecný vývoj v bankovním sektoru během trvání programů, a stanovit tak, jak dalece bylo dosaženo jejich obecných cílů. Klíčovými aspekty, které tato analýza musí zohlednit, jsou solventnost, úvěrové riziko a kvalita aktiv, likvidita a ziskovost; na tyto ukazatele se také zaměřily programové podmínky a plány restrukturalizace bank, které Komise schválila.

Solventnost

118. Do značné míry v důsledku rozsáhlého programového financování (31,9 mld. EUR) a restrukturalizace sektoru se od celosvětové krize ukazatele kapitálové přiměřenosti řeckých bank značně zlepšily v souladu s mezinárodními trendy. Hlavní ukazatel kapitálové přiměřenosti (kmenový kapitál tier 1) se tak do roku 2016 zvýšil na 17 %, tj. nad průměr EU, který činil 14,2 %, a nad úroveň před krizí (viz **příloha X**). Problém pro solventnost bank však nadále představovala vysoká hodnota daňových pohledávek vůči řeckému státu a úvěrů v selhání.

Úvěrové riziko a kvalita aktiv

119. Během programového období se ratingy čtyř největších řeckých bank významně snížily a v roce 2015 došlo k poklesu na rating „platební neschopnost“⁶². Přestože byla dokončena třetí rekapitalizace, která posílila kapitálovou přiměřenost bank, všechny bankovní ratingy zůstaly v roce 2016 na neinvestičních stupních⁶³.

⁶² Moody's: Caa3, Fitch: RD (omezená platební neschopnost, restricted default), S&P: SD (selektivní platební neschopnost, selective default). V roce 2016 pouze agentura S&P zvýšila rating čtyř největších řeckých bank na CCC+.

⁶³ Neinvestiční stupeň (BB nebo nižší) znamená, že pravděpodobnost, že společnost splatí své vydané dluhopisy, se považuje za spekulativní.

120. Pokud jde o kvalitu aktiv, řecké banky vstoupily do celosvětové krize v roce 2008 s úvěry v selhání ve výši 5,5 % celkového úvěrového portfolia (7 % v roce 2009), tj. v hodnotě významně převyšující průměr eurozóny. V důsledku bezprecedentní hospodářské recese, následného růstu nezaměstnanosti a neřešených strategických selhání dlužníků výše úvěrů v selhání během doby trvání programů prudce vzrostla. V roce 2016 (podle širší definice) dosáhly úvěry v selhání nejvyšší úrovně v EU (45,9 %) a byly devětkrát vyšší než průměr EU (5,1 %; viz **příloha X**).

Likvidita

121. Počínaje prvním programem se od řeckých bank požadovalo, aby snížily svou závislost na půjčkách centrální banky (tj. na Eurosystemu), jelikož jejich situace v oblasti likvidity již byla napjatá. V tomto kontextu se prvnímu programu nepodařilo snížit závislost na půjčkách centrální banky, zatímco druhému a třetímu programu ano. V roce 2016 se nicméně řecké banky nadále potýkaly s napjatou situací v oblasti likvidity, neboť jejich závislost na financování z centrální banky značně převyšovala úroveň z roku 2009 (viz **tabulka 5**), přestože byla nižší než maximální hodnota z poloviny roku 2015 (150 miliard EUR). Pokud jde o standardní zdroje likvidity, v roce 2016 neexistovaly žádné důkazy o soustavném návratu vkladů (téměř polovina oproti roku 2009, z 238 miliard EUR na 121 miliard EUR) a vnitrostátní banky měly stále omezený přístup k jiným zdrojům financování.

Tabulka 5 – Profil financování řeckých bank (mld. EUR)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Výpůjčky z centrální banky	49,7	97,7	128,7	121,2	73,0	56,0	107,6	66,6
Vklady soukromého sektoru	237,5	209,6	174,2	161,5	163,3	160,3	123,4	121,4

Zdroj: Řecká centrální banka.

Ziskovost

122. Zaváděné programové politiky se snažily zlepšit ziskovost bank pomocí hloubkové konsolidace a restrukturalizace. Značným snížením počtu zaměstnanců a poboček

vnitrostátní banky významně zlepšily svůj poměr mezi náklady a výnosy (51,9 % oproti průměru EU 65,7 % v roce 2016) a provozní náklady. V konsolidovaném vyjádření však byly po většinu uvedeného období ztrátové a jejich výkonnost z hlediska řady ukazatelů ziskovosti stále patřila k nejhorším v EU (viz **příloha X**).

123. Hlavně kvůli nepříznivému makroekonomickému a politickému vývoji nebyly programy celkově schopny odvrátit prudké zhoršení bilance řeckých bank. Zprostředkovatelská úloha bank byla narušena a metody financování reálné ekonomiky byly omezené⁶⁴ i nákladné.

Oživení růstu

124. Po svém začlenění do eurozóny v roce 2001 Řecko zažilo období velmi vysokého hospodářského růstu, současně však utrpělo značné ztráty z hlediska konkurenceschopnosti. Náprava strukturálních nerovnováh a překážek konkurenceschopnosti proto patřila k hlavním cílům programů, které se snažily dlouhodobě obnovit udržitelný růst, a tím usnadnit fiskální korekci. Tohoto cíle nebylo dosaženo, neboť Řecko se potýkalo s dlouhodobou a výjimečně hlubokou recesí se závažnými důsledky pro trh práce. Klíčové makroekonomické ukazatele systematicky dosahovaly horších výsledků, než programy předpokládaly (viz **příloha XI**).

Hospodářský růst a jeho souvislosti

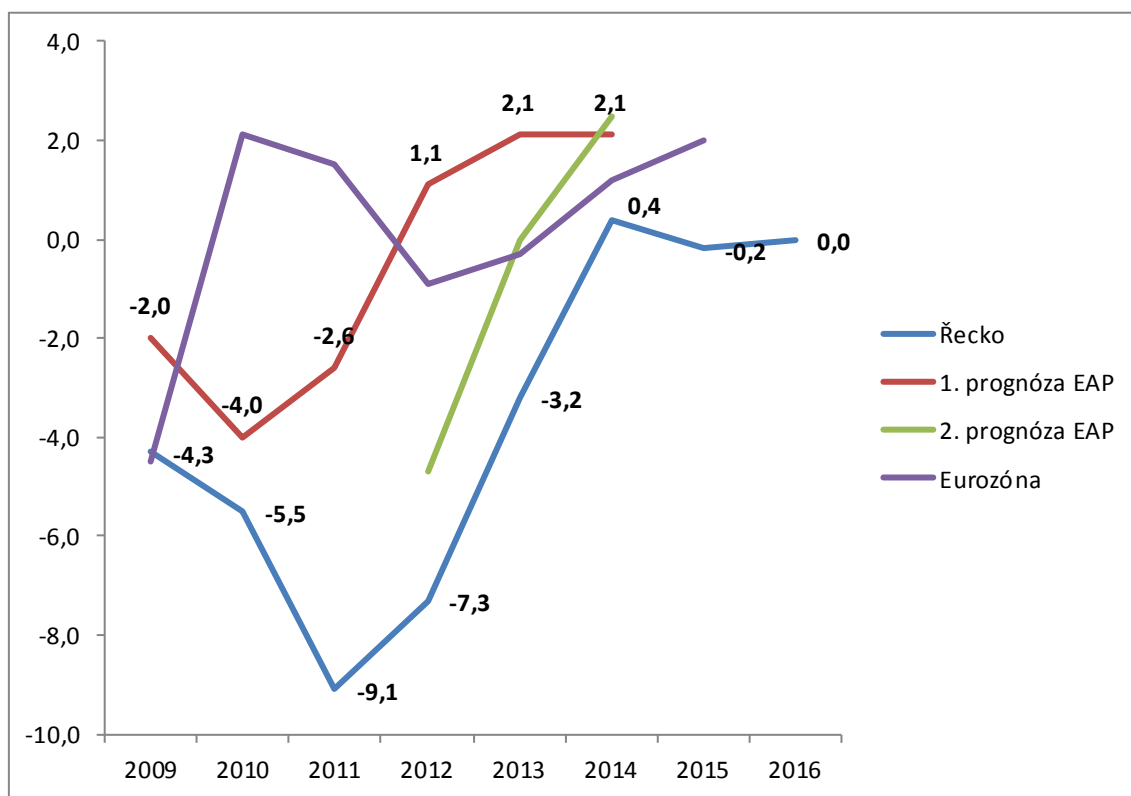
125. Řecké hospodářství se nevrátilo k růstu tak rychle jako ostatní členské státy eurozóny, včetně států, které využily programů finanční podpory (např. Irsko a Portugalsko). Určité nedostatky návrhu a provádění programů (viz část II) nepodporovaly snadnější oživení, makroekonomická situace však byla také důsledkem řady externích faktorů a hloubky nerovnováh, které se nahromadily před krizí. Programům se nepodařilo splnit své cíle v oblasti růstu; nevíme však, jak by makroekonomický scénář vypadal bez programů.

126. Řecké hospodářství soustavně dosahovalo horších výsledků ve srovnání s cíli v oblasti růstu, z nichž vycházely makroekonomické prognózy. V letech 2009 až 2016 se řecké

⁶⁴ Nesplacené úvěry v soukromém sektoru se v letech 2009 až 2016 snížily o 21,9 %. Skutečný negativní tok bankovního financování však byl daleko vyšší kvůli vysokému a rostoucímu podílu úvěrů v selhání.

hospodářství redukovalo o více než čtvrtinu. Skutečný růst HDP v letech 2011 a 2012 byl nižší než původní prognóza programu (květen 2010) o 6,5 p. b., resp. 8,4 p. b. (viz **obrázek 12**). Ačkoli prognóza předpokládala návrat ke kladnému růstu v roce 2012, došlo k tomu až v roce 2014 a pouze na jeden rok. Řecké hospodářství dosahovalo horších výsledků i oproti prognózám z března 2012 a dubna 2014, ačkoli nesrovnalosti byly významně menší.

Obrázek 12 – Růst HDP v Řecku a eurozóně (%)



Zdroj: EAP, Eurostat.

127. Během programového období (do roku 2015) Řecko soustavně dosahovalo kladného růstu vývozu, ten však následoval po hlubokém pádu vývozu v roce 2009. V porovnání s programovou prognózou vývoz obecně dosahoval horších výsledků, odchylka však byla menší než u prognózy HDP. V roce 2013 byl vývoz na úrovni roku 2008, přičemž dovoz se za stejné období snížil o 30 %, což Řecku umožnilo obnovit vnější rovnováhu.

128. Oživení vývozu z roku 2010 však nelze plně přičíst na vrub programových reforem. Některá relevantní odvětví těžila z vnitřní devalvace. Odvětvová analýza však ukazuje, že

řecký vývoz je také ovlivněn odvětvími, na něž nemají dopad domácí ceny a mzdy⁶⁵ (např. ropné produkty a námořní doprava) a jejichž výkonnost odráží trendy na světových trzích spíše než zlepšení domácí konkurenceschopnosti (viz příloha XI).

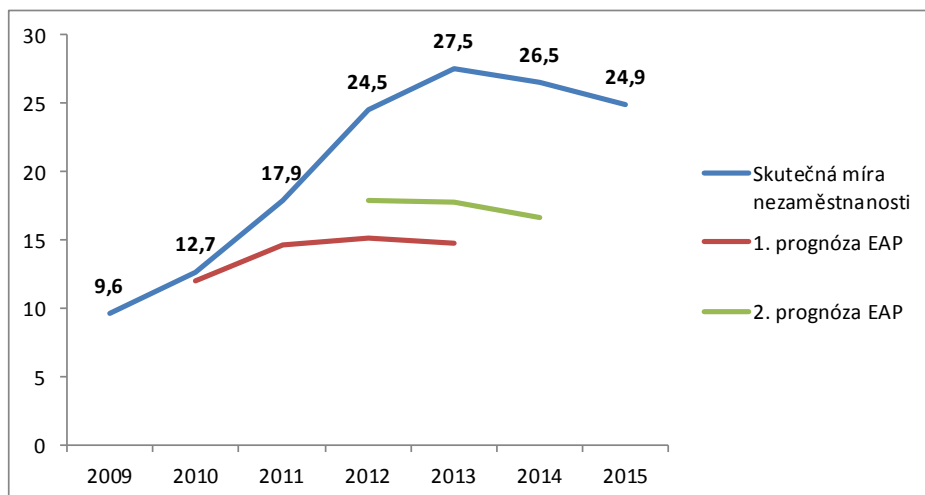
Ceny a nezaměstnanost

129. Cenové úrovně se nevyvíjely v souladu s programovými prognózami. Prvotní prognóza (květen 2010) významně podhodnotila inflaci v období 2010–2011 (také v důsledku vlivu daňových opatření) a nepředvídala deflaci v letech 2013–2014 (viz příloha XI). V důsledku toho ceny, které rostly během prvního programu, zpomalily proces vnitřní devalvace, což Řecku bránilo zlepšit svou vnější konkurenceschopnost. Nesrovnalosti mezi skutečným a prognózovaným vývojem cen přetrvávaly v programu i později, byly však menší.

130. V souladu s hlubším než očekávaným hospodářským útlumem trh práce dosahoval významně horších výsledků oproti původním předpokladům programů (viz obrázek 13). Nezaměstnanost dosáhla maxima 27,5 % v roce 2013, ačkoli se původně předpokládalo maximum 15,2 % v roce 2012. Nezaměstnanost se zvýšila i nad úroveň předpovídanou v následujících prognózách. Míra nezaměstnanosti osob mladších 25 let dosáhla v roce 2013 maxima téměř 60 %, v následujících dvou letech se však významně snížila na méně než 50 % (viz příloha XI).

⁶⁵ Zvláštní výjimkou byl cestovní ruch, který těžil z vnitřní devalvace.

Obrázek 13 – Úroveň nezaměstnanosti v porovnání s prognózou programu (%)



Zdroj: Eurostat a řecké ekonomické ozdravné programy.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Řízení ekonomických ozdravných programů pro Řecko

131. První řecký ekonomický ozdravný program byl navržen v mimořádně naléhavé situaci a na řízení všech tří programů měly dopad politické a hospodářské nejistoty. Komise byla jen jedním z několika partnerů, kteří se do tohoto procesu zapojili, neboť byla vázána politickými pokyny Euroskupiny, a schvalování programů vyžadovalo dohodu mezi řeckými orgány a všemi institucemi, které zastupovaly věřitele (MMF, Komise, ECB a ve třetím programu ESM; viz Úvod, **body 22–23 a 31–32**).

132. Komise zavedla postupy pro řízení programů téměř jeden rok po zahájení prvního řeckého programu. Postupy stanovily interní ujednání týkající se toků informací a schvalování v Komisi a Radě a s partnery programu, neobsahovaly však žádné pokyny k vlastnímu návrhu programů, například pokud jde o rozsah působnosti a míru podrobnosti podmínek (viz **body 24–25**).

133. V raných fázích procesu programování byly některé podmínky neurčité a neupřesňovaly konkrétní opatření. V druhém programu se podmínky vyjasnily a zvýšil se jejich počet a míra podrobnosti. Až ve třetím programu Komise označila důležité podmínky za „klíčové výstupy“,

zatímco v prvních dvou programech nebyla relativní důležitost opatření uvedena (viz **body 26–28**).

Doporučení 1

Komise by měla zlepšit obecné postupy pro návrh programů podpory, zejména tím, že vymezí rozsah analytické práce potřebné k odůvodnění obsahu podmínek a v příslušných případech označí nástroje, které by bylo možné v příslušných situacích použít. U budoucích programů by takové pokyny měly Komisi usnadnit organizaci práce v situaci mimořádné naléhavosti ve fázi vzniku programu.

Cílové datum: konec roku 2018

Doporučení 2

Komise by měla účinněji stanovovat priority podmínek a upřesnit opatření, která jsou naléhavě nutná k řešení nerovnováh se zásadním významem pro dosažení cílů programů.

Cílové datum: neprodleně, je-li relevantní

134. Přes snahy Komise, nebyly programové podmínky zasazeny do kontextu širší strategie růstu pro Řecko, která mohla trvat i po skončení programů. V počátečních fázích se programy zaměřovaly na obnovení fiskální udržitelnosti, ale během času bylo zřejmější, že taková strategie je zapotřebí. Zjistili jsme nedostatky v koordinaci mezi politikami při návrhu programu a případy, kdy programová opatření neměla komplexní oblast působnosti. Obě skutečnosti měly dopad na účinnost strukturálních reforem, zejména těch, jejichž cílem bylo zvýšit konkurenceschopnost řeckého hospodářství (viz **body 29–30**).

Doporučení 3

V případech, kdy to bude potřebné pro řešení ekonomické nerovnováhy, by Komise měla zajistit, aby byly programy zakotveny v celkové strategii růstu země, která buď již existuje, nebo byla s členským státem vypracována v průběhu programů. Jestliže nelze strategii stanovit ve fázi vzniku programu, měla by následovat co nejdříve a měla by být zohledněna v jakémkoli následujícím přezkumu programu.

Cílové datum: neprodleně, je-li relevantní

135. Ačkoli Komise neměla zavedeny formálně stanovené postupy, pokud jde o rozsah sledování, pravidelně posuzovala plnění programových podmínek a podávala o něm zprávu. Komise zpravidla byla schopna prokázat pevný základ svých posouzení, včetně určitých návazných opatření, například podrobné zpětné vazby k návrhům právních aktů. Občas jsme zjistili problémy týkající se sledování souladu s podmínkami, například chybějící, nepřesná nebo neurčitá posouzení (viz **body 33–37**).

136. Navíc v případě strukturálních reforem formální splnění nevedlo vždy ke změnám, které programy předpokládaly. Další dopad na relevanci sledování ze strany Komise, pokud jde o schopnost porozumět realizaci a dopadu reforem a v případě potřeby přijmout nápravná opatření, měly významné mezery v údajích a nedostatek měřitelných ukazatelů výkonnosti u většiny strukturálních podmínek (viz **body 38–40**).

Doporučení 4

Komise by měla mít jasné postupy a v příslušných případech klíčové ukazatele výkonnosti, aby bylo sledování programu systematické i přesně dokumentované. Sledování provádění, zejména u strukturálních reforem, by se mělo více zaměřit na účinnost, jít za rámec přijímání primárních právních předpisů a zaměřit se také na přijímání příslušné sekundární legislativy a dalších prováděcích předpisů. Komise by měla zlepšit to, jak monitoruje provádění a zahájení reforem, aby mohla lépe identifikovat správné nebo jiné překážky účinného provádění reforem. Komise musí zajistit, aby měla zdroje nezbytné k provedení takových posouzení.

Cílové datum: konec roku 2018

Doporučení 5

Komise by měla od samého počátku programů komplexněji řešit chybějící údaje. Měla by také jasně specifikovat všechny údaje, které potřebuje ke sledování programů a jejich výsledků.

Cílové datum: neprodleně, je-li relevantní

137. I přes složitá institucionální ujednání týkající se programů nebyly nikdy formálně stanoveny interní pracovní postupy, pokud jde o to, jak Komise spolupracuje s partnery programů, především s MMF, ECB a ESM. Dostatečně transparentně nebyly stanoveny úlohy partnerů, rozdělení odpovědností nebo pracovní metody. Instituce však neformálně zřídily účinné mechanismy spolupráce a sdílení informací (viz **body 41–43**).

Doporučení 6

Komise by se měla snažit dosáhnout s programovými partnery dohody, která by vyjasnila jejich úlohy a metody spolupráce, které by měly být transparentní a dostatečně podrobně vymezené.

Cílové datum: konec roku 2018

138. Celkový návrh programů vycházel z makroekonomických prognóz a výpočtů mezery ve financování, které pro každý přezkum vypracovala Komise ve spolupráci s partnery programu. Analýza Komise v tomto ohledu byla vnitřně jednotná a opírala se o nejnovější údaje. Nalezli jsme však řadu metodických nedostatků, zejména pokud jde o dokumentaci předpokladů, odůvodnění vstupů na základě úsudku a omezené využití testování citlivosti. Neexistovala formálně stanovená opatření kontroly kvality, která by zajistila přesnost výpočtů. Makroekonomické prognózy hospodářskou krizi v Řecku do značné míry podhodnocovaly, chyby však obecně nebyly větší než chyby ostatních mezinárodních organizací (viz **body 44–54**).

Doporučení 7

Komise by měla mimo jiné vhodnými publikacemi lépe dokumentovat předpoklady a úpravy ekonomických výpočtů, které jsou základem návrhu programu. Tyto procesy by měly podléhat odpovídajícímu řízení kvality. To by se mělo týkat zejména přezkumů programu, které jsou prováděny za méně naléhavých okolností než ve fázi vzniku programu.

Cílové datum: konec roku 2018

Návrh a provádění reforem

139. Finanční podpora pro Řecko byla podmíněna provedením široké škály reforem, které řešily fiskální, finanční a strukturální nerovnováhy. Rozsah reforem se vyvíjel, od samého počátku však pokrýval téměř všechny funkce řeckého státu, což v některých případech znamenalo, že bylo nutné napravit velmi hluboké strukturální nerovnováhy. Řecká reformní agenda byla mimořádně náročná a její provádění bylo ovlivněno politickou nestabilitou (viz ***body 55–57***).

140. Reformy daňové politiky přinesly fiskální výsledky, které se většinou odvíjely od změn daňových sazeb nebo nových daní. Tento vývoj přispěl k nestabilitě daňové politiky, která nastala z různých důvodů, včetně nedostatku trvalého reformního úsilí, což bylo v rozporu s dřívějšími posouzeními, která upřednostňovala rozšiřování daňové základny jako způsob, jak zvýšit daňové příjmy. Komise dostatečně neodůvodnila některá klíčová opatření (např. zvýšení DPH a spotřební daně) analýzou alternativních opatření a jejich důsledků. Reformy správy daní přinesly méně hmatatelné výsledky, což lze přičíst problémům s prováděcí kapacitou, ale i nedostatkům návrhu, například pozdnímu začlenění do programů a omezenému rozsahu působnosti (viz ***body 58–66***).

141. Souběžné provádění fiskálních úspor, odůvodněné fiskální konsolidací, a také dlouhodobých strukturálních změn bylo pro reformy veřejné správy výzvou, přičemž ve druhé oblasti bylo dosaženo méně úspěchů. Zjistili jsme, že hlavními příčinami na straně návrhu bylo nedostatečné zohlednění správní kapacity k provádění reforem a slabé vazby mezi programy a ostatními nástroji, jako byla technická pomoc a operační programy v rámci strukturálních fondů. Komise nebyla schopna odůvodnit klíčové kvantitativní cíle v oblasti reforem veřejné správy, které byly zakotveny v programech (viz ***body 67–76***).

142. Finanční reformy zajistily krátkodobou stabilitu v sektoru, řada strukturálních nedostatků však nebyla řešena komplexně nebo byla do programu zařazena pozdě (např. řízení úvěrů v selhání a správa a řízení společností). Opatření v rámci třetího programu byla komplexnější. Rovněž jsme zjistili slabá místa v analýze rizik, z níž vycházela rekapitalizace bank v roce 2013, a nedostatky v návrhu následných rekapitalizací. Posloupnost určitých aspektů reforem nebyla dostatečně koordinována (viz **body 77–94**).

143. Komise byla schopna prokázat robustní analýzu jako východisko reforem trhu práce, které přinesly hmatatelné výsledky z hlediska liberalizace trhu. Provádění však bránila významná zpoždění. Některé podmínky, zejména ve fázi vzniku programů, nebyly dostatečně přizpůsobeny struktuře řeckého hospodářství a jiná klíčová opatření byla do programu zahrnuta po určitém prodlení (viz **body 95–102**).

Doporučení 8

Aby Komise zmírnila potenciální nedostatky, měla by při posuzování správní kapacity členských států při provádění reforem postupovat více systematicky. Potřeby technické pomoci a případné podpory ze strany útvaru Komise pro podporu strukturálních reforem by měly být posouzeny v raných fázích programu ve spolupráci s orgány členských států. Volba, míra podrobnosti a načasování podmínek by měly být přizpůsobeny výsledkům analýzy.

Cílové datum: neprodleně, je-li relevantní

Doporučení 9

Komise by měla zlepšit svou analytickou práci při návrhu reforem. Měla by se zaměřit zejména na vhodnost a načasování opatření s ohledem na konkrétní situaci v členském státě.

Cílové datum: neprodleně, je-li relevantní

Dosahování cílů programu

144. Účastí ve třech ekonomických ozdravných programech se Řecko vyhnulo selhání. Dosažení cílů programů – fiskální udržitelnosti, finanční stability a návratu k růstu – však bylo

úspěšné jen v omezené míře. Externí hodnocení by mohlo být užitečné pro komplexní pochopení souvisejícího složitého vývoje, Komise však žádné neprovedla (viz **body 103–106**).

145. Pokud jde o fiskální udržitelnost, programy přinesly významnou konsolidaci: primární strukturální saldo se v období 2009–2015 zlepšilo o 17 % HDP. V témže období se však HDP snížil o čtvrtinu a nezaměstnanost překročila 25 %. Až v roce 2014 Řecko skutečně zaznamenalo hospodářský růst, přestože původní předpoklady programů plánovaly udržitelný návrat k růstu od roku 2012 (viz **body 107, 111–113, 124–130**).

146. Špatná makroekonomická výkonnost spolu s náklady financování dříve akumulovaného dluhu znamenala, že Řecko soustavně zvyšovalo svůj poměr dluhu k HDP po celé programové období (vyjma roku 2012 díky zapojení soukromého sektoru). Rovněž nebylo schopno tržně financovat své potřeby. V období bezprostředně po skončení programu bude muset Řecko splatit značné částky dluhu a program předpokládá, že tyto částky budou plně financovány z primárního přebytku a tržního financování. Z finančního hlediska programy zajistily krátkodobou stabilitu finančního systému, avšak hlavně kvůli nepříznivému makroekonomickému a politickému vývoji nebyly s to zabránit prudkému zhoršení rozvah bank (viz **body 114–123, 108–110**).

Doporučení 10

Programy by měly být podrobeny následnému hodnocení přinejmenším po svém skončení. V případě po sobě jdoucích programů, jejichž celkové trvání je delší než běžná doba tří let, by mělo být provedeno průběžné hodnocení a jeho výsledky by se měly využít k posouzení jejich koncepce a způsobu monitorování.

Cílové datum: konec roku 2018

Doporučení 11

Komise by měla analyzovat vhodný rámec podpory a dohledu na období po konci programu. Měla by to provést s dostatečným předstihem před koncem programu a vzít v úvahu potřeby financování Řecka.

Cílové datum: neprodleně

Tuto zprávu přijal senát IV, jemuž předsedá Tomé MUGURUZA, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 3. října 2017.

Za Účetní dvůr

předseda

Klaus-Heiner LEHNE

CHRONOLOGIE ŘECKÉ HOSPODÁŘSKÉ KRIZE

Období před programy	
2009	
25. května 2009	Pracovníci MMF uvádějí, že řecký bankovní systém má zřejmě dostatečný kapitál a dostatečné rezervy v oblasti likvidity pro zmírnění očekávaného zpomalení ekonomiky.
4. října 2009	Strana PASOK vítězí v řeckých parlamentních volbách. Strana získává 43,92 % hlasů voličů a 160 z 300 křesel v parlamentu.
20. října 2009	Nový ministr financí veřejně prohlašuje, že národní schodek se zvýší na téměř 12,5 % HDP.
22. října 2009	Ratingová agentura Fitch snižuje úvěrový rating Řecka z A na A-. Snížení ratingu je výsledkem pravděpodobnosti toho, že fiskální schodek Řecka v roce 2009 dosáhne 12,5 % HDP.
8. prosince 2009	Ratingová agentura Fitch snižuje úvěrový rating Řecka z A- na BBB+. Snížení ratingu je odrazem obav týkajících se střednědobého výhledu veřejných financí. Podle hodnocení agentury Fitch zátěž veřejného dluhu pravděpodobně vzroste na téměř 130 % HDP, než dojde k její stabilizaci.
16. prosince 2009	Ratingová agentura Standard and Poor's snižuje úvěrový rating Řecka.
22. prosince 2009	Řecký parlament schvaluje rozpočet na rok 2010.
22. prosince 2009	Ratingová agentura Moody's snižuje úvěrový rating Řecka z kategorie A1 na A2. Snížení ratingu odráží rizika velmi omezené krátkodobé likvidity a rizika střednědobé až dlouhodobé platební schopnosti.
2010	
21. ledna 2010	Rozpětí výnosů desetiletých dluhů Řecka vůči Německu překračuje 300 bazických bodů.
9. února 2010	Parlament schvaluje první fiskální opatření včetně zmrazení platů všech státních zaměstnanců, 10% krácení prémie a krácení přesčasů.
3. března 2010	Parlament schvaluje nový fiskální balíček. Opatření zahrnují: zmrazení starobních důchodů, zvýšení základní sazby DPH z 19 % na 21 % a spotřební daně z paliv, cigaret, alkoholu a luxusního zboží a mzdové škrty ve veřejném sektoru.
9. dubna 2010	Agentura Fitch snižuje úvěrový rating Řecka z BBB+ na BBB-.
12. dubna 2010	Ministři financí zemí eurozóny souhlasili s poskytnutím až 30 miliard EUR Řecku formou úvěrů v nadcházejícím roce a MMF souhlasil s poskytnutím dalších 15 miliard EUR formou fondů.
23. dubna 2010	Předseda vlády Řecka podává formální žádost o mezinárodní podporu. Zákon 3842 reformuje daň z příjmů fyzických osob a přijímá opatření proti daňovým únikům.
27. dubna 2010	Agentura Standard and Poor's snižuje úvěrové hodnocení Řecka pod investiční stupeň na neinvestiční status dluhopisů.
28. dubna 2010	Rozpětí výnosů desetiletých dluhů Řecka vůči Německu překračuje 1 000 bazických bodů.
První ozdravný program	
2. května 2010	Předseda vlády Řecka, MMF a vedoucí představitelé eurozóny se dohodli na balíčku rekaptalizace z vnějších zdrojů ve výši 110 miliard EUR, který vstoupí v účinnost v následujících třech letech.

	Vláda oznamuje nová opatření fiskálního balíčku.
6. května 2010	Řecký parlament přijímá nová opatření fiskálního balíčku. Zákon je přijat 172 hlasy pro a 121 hlasy proti. Základní sazba DPH se od 1. července 2010 dále zvyšuje z 21 % na 23 %.
7. července 2010	Parlament schvaluje důchodovou reformu, klíčový požadavek EU/MMF.
13. července 2010	Zřízení Řeckého fondu finanční stability, jehož cílem je přispět k finanční stabilitě řeckého bankovního systému.
4. října 2010	Řecko oznamuje návrh rozpočtového plánu na snížení schodku na 7 % HDP v roce 2011.
15. prosince 2010	Parlament schvaluje zákon o veřejných společnostech, který stanoví strop měsíčních mezd a krátí platy převyšující 1 800 EUR o 10 %.
23. prosince 2010	Řecký parlament schvaluje rozpočet na rok 2011.
2011	
14. ledna 2011	Agentura Fitch snižuje úvěrový rating Řecka z BBB– na BB+.
7. března 2011	Agentura Moody's snižuje úvěrový rating Řecka z Ba1 na B1.
11. března 2011	EU dosahuje předběžné dohody o snížení sazeb u nouzových úvěrů Řecku o 100 bazických bodů pro první tři roky a o prodloužení dob splatnosti úvěrů na 7,5 roku.
29. března 2011	Novým zákonem jsou přijata opatření proti daňovým únikům. Sazba daně z příjmu právnických osob se snižuje z 24 % na 20 %.
20. května 2011	Agentura Fitch snižuje úvěrový rating Řecka z BB+ na B+. Snížení ratingu odráží problém, kterému Řecko čelí při provádění programu fiskální a strukturální reformy, a politické riziko provádění dalších fiskálních opatření.
1. června 2011	Agentura Moody's snižuje rating Řecka z B1 na kategorii selhání (Caa1), neboť Řecko „se stále větší pravděpodobností neuspěje při stabilizaci svých ukazatelů zadluženosti v časovém rámci, který stanoví dříve oznámené plány fiskální konsolidace“.
13. června 2011	Také agentura Standard and Poor's snižuje rating Řecka na kategorii selhání.
29. června 2011	I přes protesty veřejnosti řecký parlament přijímá nová fiskální opatření. Zákon je přijat 155 hlasy pro a 138 hlasy proti. Opatření zahrnují nové daně (např. novou daň pro fyzické osoby, jejichž roční příjem překračuje 12 000 EUR) a nová snížení mezd zaměstnanců.
13. července 2011	Agentura Fitch snižuje úvěrový rating Řecka z B+ na CCC (kategorie selhání).
15. července 2011	Evropský orgán pro bankovníctví zveřejňuje výsledky svých zátěžových testů provedených v celé EU.
25. července 2011	Agentura Moody's snižuje úvěrový rating Řecka na kategorii Ca–.
8. srpna 2011	Všeobecný akciový index padá pod 1 000 bodů, což je nejnižší úroveň od ledna 1997.
24. srpna 2011	Řecká centrální banka aktivuje mechanismus nouzové pomoci v oblasti likvidity (ELA) na podporu řeckých bank.

2. září 2011	Inspektoři institucí pozastavují pátý přezkum Řecka poté, co zjišťují prodlení při provádění střednědobého fiskálního plánu a strukturálních hospodářských reforem.
27. září 2011	Parlament přijímá nová daňová opatření (široká opakující se daň z nemovitostí, prahová hodnota daně z příjmu fyzických osob se snižuje z 12 000 EUR na 5 000 EUR).
20. října 2011	Řecká vláda přijímá komplexní zákon o úsporách, což provázají protesty a nepokoje před parlamentní budovou.
27. října 2011	Investoři se dohodli na snížení hodnoty pro věřitele ve výši 50 % v podobě konverze jejich stávajících dluhopisů na nové úvěry.
31. října 2011	Řecký předseda vlády vyhlašuje hlasování o důvěře a referendum týkající se schválení dohody ze summitu EU o snížení hodnoty řeckého dluhu.
6. listopadu 2011	Předseda vlády podává demisi.
10. listopadu 2011	Lukas Papademos se stává novým předsedou vlády Řecka a hlavou koaliční vlády tří stran.
2012	
12. února 2012	Parlament za protestů přijímá nové kolo fiskálních škrtů. Během veřejných nepokojů dojde k zapálení mnoha budov v centru Atén.
Druhý ozdravný program	
9. března 2012	Restrukturalizace řeckého státního dluhu při zapojení soukromého sektoru je úspěšně dokončena.
14. března 2012	Ministři financí eurozóny docházejí k dohodě o druhém balíčku rekapitalizace z vnějších zdrojů pro Řecko. Dohoda pro investory do řeckých dluhopisů zahrnuje odpis dluhů ve výši 53,5 %.
6. května 2012	Konají se volby. Vítězí strana Nová demokracie, avšak s nižším počtem hlasů. Vzhledem k tomu, že žádná strana nezískala většinu, jsou na počátek června vyhlášeny nové volby.
16. května 2012	Panajotis Pikramenos se stává prozatímním předsedou vlády.
17. června 2012	Konají se předčasné volby. Nová demokracie vítězí s 29,7 % hlasů, nezískává však v parlamentu většinu. O čtyři dny později vzniká koaliční vláda stran Nová demokracie, PASOK a DIMAR. Antonis Samaras, vedoucí představitel Nové demokracie, se stává novým předsedou vlády Řecka.
27. července 2012	Na Řeckou zemědělskou banku je uplatněn postup pro řešení krize a Banka Piraeus kupuje všechna její zdravá aktiva.
5. listopadu 2012	Řecký parlament přijímá nové kolo fiskálních opatření, která jsou požadována k tomu, aby Řecko obdrželo další splátku mezinárodní ekonomické finanční pomoci. Příspěvky na sociální zabezpečení se snižují o 1,1 procentního bodu.
11. listopadu 2012	Řecko schvaluje rozpočet na rok 2013.
2013	
11. ledna 2013	Řecký parlament přijímá nová daňová opatření (zvýšení daně z příjmu právnických osob z 20 % na 26 %, nová reforma daně z příjmu fyzických osob se zvýšenou prahovou hranicí osvobození od daně, odstranění pásma osvobození od daně pro osoby samostatně výdělečně činné, nahrazení daňových dobropisů na děti dávkami vázanými na majetkové poměry atd.).

1. února 2013	Alpha Bank kupuje banku Emporiki od Credit Agricole.
25. března 2013	Eurokupina dosahuje dohody s Kyprem, která zahrnuje dohodu mezi Kyprem a Řeckem o převodu řeckých poboček kyperských bank na banku Piraeus.
28. dubna 2013	Parlament schvaluje zákon o snížení počtu pracovních míst ve státní správě o 15 000 do konce následujícího roku včetně snížení o 4 000 míst v roce 2013.
24. června 2013	Řecký předseda vlády Antonis Samaras obměňuje svůj kabinet.
17. července 2013	Řecký parlament schvaluje nová úsporná opatření včetně plánu na propouštění tisíců zaměstnanců a krácení mezd státních úředníků.
2014	
6. března 2014	Řecká centrální banka stanoví kapitálové požadavky pro řecký bankovní sektor (6,4 miliardy EUR pro období 2013–2016 podle základního scénáře).
7. dubna 2014	Řecký parlament dále snižuje sociální příspěvky o 3,9 procentního bodu.
26. října 2014	ECB zveřejňuje výsledky svého komplexního posouzení 130 evropských bank.
19. prosince 2014	Program EFSF pro Řecko je prodloužen o dva měsíce (do 28. února 2015).
30. prosince 2014	Vzhledem k tomu, že nelze zvolit novou hlavu státu, jsou na 25. ledna 2015 vyhlášeny předčasné volby.
2015	
25. ledna 2015	Předčasné volby končí vítězstvím strany SYRIZA, která získává 36,34 % hlasů a 149 z 300 křesel.
27. ledna 2015	Vznik koaliční vlády.
4. února 2015	ECB pozastavuje souhlas se způsobilostí řeckých dluhopisů jakožto zajištění úvěrů.
27. února 2015	Nové prodloužení programu EFSF pro Řecko o čtyři měsíce (do 30. června 2015).
18. června 2015	Předseda Eurokupiny oznamuje, že pokrok Řecka je nedostatečný a je zapotřebí nová dohoda.
22. června 2015	Řecká vláda posílá Eurokupině nový návrh.
26. června 2015	Je vyhlášeno řecké referendum na 5. července 2015.
28. června 2015	Řecko uzavírá své banky a ukládá kontroly kapitálu.
30. června 2015	Řecko nesplatilo 1,5 miliardy EUR MMF.
5. července 2015	61,3 % Řeků hlasuje „Ne“ ve věci návrhu dohody, kterou na zasedání Eurokupiny dne 25. června 2015 předložily instituce.
6. července 2015	Ministr financí podává demisi. Je jmenován nový ministr Euclid Tsakalotos. Bankovní prázdniny jsou prodlouženy.
8. července 2015	Řecko podává ESM oficiální žádost o třetí program pomoci (formou úvěrového nástroje), který má

	být využit k hrazení dluhových závazků a zajištění stability řeckého finančního systému.
13. července 2015	Prohlášení MMF o splatných řeckých závazcích (456 milionů EUR). Řecké orgány žádají o prodloužení lhůty.
15. července 2015	Řecký parlament přijímá nová daňová opatření (sazba daně z příjmu právnických osob se zvyšuje z 26 % na 29 %; sazby solidárního příspěvku u ročních příjmů fyzických osob vyšších než 30 000 EUR se zvyšují; oblast působnosti základní sazby DPH se rozšiřuje). Několik ministrů podává demisi.
16. července 2015	Euroskupina poskytuje Řecku tříletou stabilizační podporu z ESM.
17. července 2015	Vláda se obměňuje s cílem nahradit ministry, kteří odmítli dohodu o půjčce. Rada schvaluje překlenovací půjčku Řecku ve výši 7 miliard EUR. Bankovní prázdniny končí.
20. července 2015	Splátka dluhu MMF, ECB a Řecké centrální bance.
19. srpna 2015	Memorandum o porozumění upřesňující opatření hospodářské reformy a závazky spojené s balíčkem finanční pomoci.
Třetí ozdravný program	
14. srpna 2015	Parlament schvaluje třetí program rekapitalizace bank z vnějších zdrojů s podporou pěti ze sedmi politických stran. Návrh ESM týkající se podmínek první tranše ve výši 26 miliard EUR v rámci dohody o nástroji finanční pomoci pro Řecko.
19. srpna 2015	Rada guvernérů ESM schvaluje program ESM pro Řecko – Memorandum o porozumění upřesňující opatření hospodářské reformy a závazky spojené s balíčkem finanční pomoci.
20. srpna 2015	Předseda vlády Alexis Tsipras oznamuje demisi své vlády a vyhlašuje předčasné volby na 20. září 2015.
27. srpna 2015	Předseda Nejvyššího soudu jmenován dočasným předsedou vlády.
20. září 2015	Řecké parlamentní volby, vytváří se koaliční vláda stran SYRIZA–ANEL.
7. října 2015	Vláda v hlasování získává důvěru parlamentu 155 hlasy pro a 144 proti.
31. října 2015	Po zátěžovém testu ECB ve čtyřech největších řeckých bankách zjišťuje kapitálový schodek ve výši 14,4 miliardy EUR. Rada guvernérů rovněž zjišťuje schodek kapitálu ve výši 0,7 miliardy EUR v největší méně významné bance.
19. listopadu 2015	Aby byla vyplacena částka 2 miliard EUR, schvaluje parlament opatření, která je třeba provést předem, a to malou většinou 153 hlasů.
16. prosince 2015	Zavedení zákona č. 4354/2015 pro prodeje a obsluhu úvěrů v selhání.
2016	
8. května 2016	Nová důchodová reforma – nové předpisy o daních z příjmu a příspěvcích na sociální zabezpečení.
22. května 2016	Další zvýšení sazeb různých nepřímých daní. Základní sazba DPH se zvyšuje z 23 % na 24 %.

23. května 2016	MMF provedl předběžnou analýzu udržitelnosti řeckého dluhu.
9. června 2016	Je dokončen první přezkum třetího ekonomického ozdravného programu – je vydána zpráva o plnění podmínek.
16. června 2016	Dohoda o první aktualizaci memoranda o porozumění s doprovodným technickým memorandem o porozumění.
22. června 2016	ECB obnovuje souhlas se způsobilostí řeckých dluhopisů.
10. prosince 2016	Hlasování o rozpočtu na rok 2017: 152 hlasů pro a 146 proti.

KONTROLY KAPITÁLU

Řecko se 28. června 2015 stalo po Kypru, který tak učinil koncem března 2013, druhou ekonomikou, jež zavedla omezení volného pohybu kapitálu v rámci měnové unie. Na rozdíl od několika předešlých případů, kdy bylo cílem zejména podpořit stabilitu směnného kurzu (Island 2008, Brazílie 2009 a Indie 2013), byly kontroly kapitálu v Řecku uvaleny s cílem omezit odliv vkladů a chránit domácí finanční stabilitu v období vysoké nejistoty týkající se politického vývoje a vnitrostátních makroekonomických vyhlídek.

Po neúspěchu jednání o uzavření druhého programu a po vyhlášení referenda se ECB rozhodla ukončit zvyšování obecné horní hranice nouzové pomoci v oblasti likvidity (ELA) pro řecké banky, které od října 2014 zaznamenávaly tzv. „bank-walk“ (zvýšený výběr vkladů) (během osmi měsíců došlo k odlivu vkladů soukromého sektoru v přibližné výši 42 miliard EUR, tj. 26 %), což řecké orgány přimělo k vyhlášení bankovních prázdnin a následně ke kontrolám kapitálu u vkladů a transakcí v zahraničí.

Řecké banky zůstaly zavřené po dobu tří týdnů. Během této doby nesměli klienti bank vybírat více než 60 EUR na jednu bankovní kartu denně. Všechny transakce směřující do zahraničních bank vyžadovaly předchozí souhlas orgánu státní správy. Nebyl však stanoven limit pro vnitrostátní transakce debetními a kreditními kartami a pro výběry pomocí karet vystavených jinde než v Řecku. Dne 12. července 2015 připravila dohoda z eurosommitu cestu ke zvýšení horní hranice nouzové pomoci v oblasti likvidity a následnému znovuotevření řeckých bank. Postupně byla uvolněna řada omezení a poslední změny nastaly v červenci 2016.

Uvalení kontrol kapitálu vedlo k okamžitému zhoršení situace v oblasti likvidity pro řecké domácnosti i podniky, což vrátilo řeckou ekonomiku do recese a přerušilo pět po sobě jdoucích čtvrtletí kladného růstu. Pokles agregované hospodářské činnosti se však ukázal být mírnější, než instituce původně očekávaly (reálný HDP v roce 2015: -0,2 %). Ke slabší recesi přispěla řada domácích i vnějších faktorů (např. dohoda o třetím programu, dobrá sezóna cestovního ruchu, dokončení rekapitalizace bank, pokles cen ropy a snížení hodnoty eura). Také vklady v soukromém sektoru se do značné míry stabilizovaly. Rychlejší návrat vkladů by však vyžadoval další významnou obnovu důvěry v ekonomice.

Zdroj: Útvar EGOV Evropského parlamentu, Greece's financial assistance programme (Program finanční pomoci Řecku), březen 2017, Eurobank, One year capital controls in Greece: Impact on the domestic economy and lessons from the Cypriot experience (Rok kontrol kapitálu v Řecku: dopad na domácí ekonomiku a poučení ze zkušeností Kypru), 1. srpna 2016.

NEDOSTATKY VE SLEDOVÁNÍ PLNĚNÍ PODMÍNEK

Daňový systém		
Podmínka	Memorandum o porozumění	Sledování
„Parlament přijme právní předpisy ke zlepšení daňové správy a kontrol, kterými budou provedena doporučení Evropské komise a MMF. Tyto právní předpisy zejména zavedou účinný režim řízení projektů (včetně přísného dohledu a pracovních skupin MF) k provedení plánu proti daňovým únikům s cílem obnovit daňovou kázeň...“	První program, prvotní MP	Podmínka byla označena jako „částečně splněná“ spolu s další podmínkou (druhý přezkum prvního programu), je však nejasné, co není splněno (např. chybí posouzení přijatých zákonů, pracovních skupin). Odůvodnění posouzení odkazuje na skutečnosti, které nejsou součástí této podmínky.
„Obnovit daňovou kázeň pomocí: ... reorganizovaného útvaru pro velké daňové poplatníky zaměřeného na dodržování předpisů ze strany subjektů, od nichž jsou vybírány největší příjmy;“	První program, prvotní MP	Podmínka byla označena jako „splněná“ (druhý přezkum prvního programu), ačkoli ve skutečnosti splněná nebyla: nové podmínky revidovaného memoranda o porozumění vyžadovaly její provedení.
„Vláda bude pokračovat v práci na standardním postupu revize ocenění nemovitostí stanovených ze zákona, aby je lépe sladila s tržními cenami pro účely zdanění kapitálu pro fiskální rok 2016, a vydá zprávu o stavu těchto prací a podrobný harmonogram (září 2013).“	Druhý program, třetí přezkum	Podmínka nebyla posuzována z hlediska splnění (ve čtvrtém přezkumu druhého programu byla uvedena jako „–“).
Opatření, která je zapotřebí předem provést v oblasti daňového systému.	Druhý program, úvodní a první přezkum	Neposuzována z hlediska splnění
68 podmínek v oblasti daňového systému.	Druhý program, čtvrtý přezkum	Neposuzována z hlediska splnění
„Za účelem vypořádání nedoplatků výdajů a vratek daní budou podmínky, které musí útvary státní správy splnit, aby bylo možné schválit výplatu, zahrnovat pro nedoplatky výdajů následující: i) útvary zřídí plně funkční registr závazků a ii) vykazání jednotných údajů o závazcích, platbách a nedoplatcích nejméně za tři měsíce (dva měsíce v případě národní organizace pro zdravotní péči); a pro nedoplatky výdajů i vrátky daně: iii) ověření nároků.“	Druhý program, druhý přezkum	Nebylo provedeno posouzení splnění ke konci lhůty (druhý přezkum druhého programu) a následně nebyla přijata návazná opatření.
Samostatně bude do konce června přijat nový zákon o dani z nemovitostí pro rok 2014 a další období. Nový režim zdanění nemovitostí, který	Druhý program, druhý přezkum	Toto opatření, které mělo být předem provedeno, bylo vykazáno jako „splněné“ v druhém přezkumu

zkonsoliduje řadu nyní oddělených daní, bude navržen tak, aby byl rozpočtově neutrální a zajistil roční příjmy ve výši nejméně 2,7 miliardy EUR.		prvního programu, ve skutečnosti však splněno nebylo, neboť jednotná daň z nemovitosti (ENFIA) byla přijata zákonem (č. 4223) v prosinci 2013 na základě dodatečné podmínky třetí aktualizace memoranda o porozumění: „Vláda přijme právní předpis pro režim daně z nemovitosti, který vstoupí v účinnost v roce 2014.“
Vláda připraví daňovou reformu, jejímž cílem bude zjednodušit daňový systém, zrušit osvobození od daně a daňová zvýhodnění, a tudíž rozšířit základy pro výpočet daně, čímž má být umožněno postupné snižování daňových sazeb podle toho, jak se bude zlepšovat příjmová situace. Tato reforma se týká daně z příjmu fyzických osob a daně z příjmu právnických osob. Reforma bude přijata v prosinci 2012, aby vstoupila v platnost v roce 2013.	Druhý program, první přezkum	Podmínka byla v druhém přezkumu druhého programu označena jako „splněná“, ačkoli splněná nebyla (zákon 4110 z ledna 2013 obsahoval pouze parametrické změny daně z příjmu fyzických osob). Obdobná podmínka byla doplněna v následujících aktualizacích memoranda o porozumění (druhé a třetí): „Orgány přijmou jednotný a zjednodušený zákon o dani z příjmu.“ Nový zákon o dani z příjmu byl v hlasování schválen v červenci 2013 jako opatření, které musí být provedeno před třetí aktualizací memoranda o porozumění (zákon 4172/2013).
„Vláda: přijme právní předpisy k zavedení nového zákona o dani z příjmu, který zjednoduší stávající právní úpravu, zvýší její transparentnost a odstraní nejednoznačnosti, a současně umožní snadnější správu, podpoří daňovou kázeň a zajistí vyšší příjmy během celého cyklu. Nový zákon o dani z příjmu omezí požadavky týkající se podání u daňových poplatníků daněných průběžnými srážkami ze mzdy a u daňových poplatníků, kteří mají příjem z investic, zkonsoliduje ustanovení o přeshraničních fúzích a reorganizacích a zavede opatření pro boj proti mezinárodnímu vyhýbání se daňovým povinnostem;“	Druhý program, třetí přezkum	Podmínka byla v třetím přezkumu posouzena jako „splněná“ (byl přijat zákon 4172/2013). Zákon však nebyl uveden do praxe, neboť orgány potřebovaly čas na přijetí prováděcích pravidel.
„Orgány: ii. předloží plán pro náhradu hotovostních a šekových plateb v daňových úřadech bankovními převody (červenec 2013)“ (třetí aktualizace memoranda o porozumění, druhý program)	Druhý program, čtvrtý přezkum	Ačkoli měla být splněna v červenci 2013, byla podmínka posouzena jako „splněná“ s devítiměsíčním zpožděním v dubnu 2014 (čtvrtý přezkum druhého programu).
Pracovní síly		
Podmínka	Memorandum	Sledování

	o porozumění	
V návaznosti na dialog se sociálními partnery vláda přijme zákon o minimálních mzdách, který zavede mzdy pod úroveň minimální mzdy pro ohrožené skupiny, jako jsou mládež a dlouhodobě nezaměstnaní, a stanoví opatření, která zaručí, aby stávající minimální mzdy zůstaly po dobu tří let nominálně neměnné.	První program, prvotní MP	Požadavek na zavedení mezd pod úroveň minimální mzdy pro mladé zaměstnance byl skutečně „splněn“. Neexistují však důkazy o tříletém zmrazení minimální mzdy a zavedení mezd pod úroveň minimální mzdy pro dlouhodobě nezaměstnané. Při prvním přezkumu v srpnu 2010 skutečně podmínky dosud neměly být splněny, nebyly však zopakovány a posouzeny v následujícím memorandu o porozumění. V roce 2014 (zákon 4254/2014 ze dne 8. dubna) byly sníženy příplatky k minimální mzdě pro dlouhodobě nezaměstnané, toto opatření však nelze považovat za odpovídající požadavku programu na zavedení „mezd pod úroveň minimální mzdy“.
Vláda prosazuje, sleduje a posuzuje provádění nových zvláštních kolektivních smluv na úrovni podniků. Zajišťuje, aby neexistovaly formální nebo neformální překážky těchto dohod a aby dohody přispívaly ke zlepšování adaptability podniků vůči podmínkám trhu s cílem vytvořit a zachovat pracovní místa a zlepšit konkurenceschopnost podniků přizpůsobením vývoje mezd vývoji produktivity na úrovni podniku. Vláda předloží zprávu o posouzení. Jakákoli jiná změna zákona o odvětvovém kolektivním vyjednávání bude přijata do konce července 2011.	První program, pátý přezkum	Stav plnění je „částečně splněná“, ačkoli využití zvláštních kolektivních smluv na úrovni podniků bylo jen okrajové a údaje byly neúplné (viz bod 76). Kromě toho nebyla předložena žádná zpráva (jediný skutečný „výstup“ požadovaný v této podmínce memoranda o porozumění) a nezískali jsme žádný důkaz, že se tak stalo při následných přezkumech.
Vláda přezkoumá stávající strukturu systému minimálních mzdových sazeb s cílem případně zlepšit jeho jednoduchost a účinnost a podpořit tak zaměstnatelnost a boj proti nezaměstnanosti a zvýšit konkurenceschopnost hospodářství.	Druhý program, čtvrtý přezkum	Podmínka vykázána jako „splněná“ ve čtvrtém přezkumu druhého programu; provedena v dubnu 2014, nikdy však nebyla podrobena formálnímu posouzení z hlediska plnění.
Podnikatelské prostředí		
Usnadnění vývozu		
Podmínka	Memorandum o porozumění	Sledování
Vláda v souladu s pravidly EU v oblasti hospodářské soutěže přijme kroky k přijetí opatření, která usnadní partnerství veřejného a soukromého sektoru.	První program, první přezkum	Žádné posouzení plnění. Podmínka byla zopakována v prvním přezkumu, poté ukončena.

Vláda v souladu s pravidly EU v oblasti hospodářské soutěže přijme opatření k posílení politiky podpory vývozu.	První program, třetí přezkum	Stav plnění je nejednoznačný, neboť není jasné, zda status „splněna“ platí jen pro přijetí investičního zákona, nebo zda zahrnuje i politiku podpory vývozu. Kromě toho se podpora vývozu znovu objevuje v třetím ekonomickém ozdravném programu se lhůtou stanovenou na prosinec 2015. V doplňkovém memorandu o porozumění z června 2016 je podmínka znovu odložena na květen 2016.
Vláda provede hloubkové hodnocení všech opatření v oblasti výzkumu, vývoje a inovací, a to i v rámci různých operačních programů, aby upravila národní strategii.	První program, třetí přezkum	Podmínka nebyla splněna.
Vláda zřídí externí konzultační radu financovanou prostřednictvím 7. programu pro výzkum a vývoj, která posoudí, jak podpořit inovace a jak posílit vazby mezi veřejně financovaným výzkumem a řeckým průmyslem a rozvoj regionálních průmyslových klastrů.	První program, třetí přezkum	Stav plnění je nejednoznačný. Přezkum uvádí, že podmínka je „splněna“, požaduje však, aby bylo dokončeno zřízení externí konzultační rady. Čtvrtý přezkum programu uvedl „nesplněno“ pro soubor tří podmínek včetně této. Poslední část věty (tj. „podle vlády“) však naznačuje nedostatečné posouzení.
Reformy finančního sektoru		
Podmínka	Memorandum o porozumění	Sledování
Přezkoumat zákon o úpadku v soukromém sektoru, aby byla zajištěna konzistentnost se zjištěními ECB.	První program, první přezkum	Podmínka byla v prvním přezkumu posouzena jako „provádí se“, poté však nebyla dále sledována a posouzení stavu plnění zůstává nejasné.
Řecká centrální banka a vláda zajistí, aby byl Řecký fond finanční stability plně funkční.	První program, druhý přezkum	Podmínka byla ke konci lhůty při druhém přezkumu označena jako „částečně splněná“. Poslední posouzení bylo provedeno v rámci pátého přezkumu, byly zjištěny problémy týkající se personálního zajištění. Poté nebylo provedeno žádné další posouzení, stav plnění tudíž zůstává nejasný.
Rada guvernérů se zavazuje snížit odměny svých pracovníků s ohledem na celkovou snahu o fiskální konsolidaci.	První program, druhý přezkum	Podmínka byla při druhém a pátém přezkumu prvního memoranda o porozumění posouzena jako „částečně splněná“. Tuto podmínku jsme byli schopni zpětně sledovat do

		2. memoranda o porozumění, nenavazovala však na ni žádná další opatření. Stav plnění tudíž zůstává nejasný.
V návaznosti na výsledek zátěžových testů, které provedl Evropský výbor orgánů bankovního dohledu (CEBS) v červenci 2010, banka, jež v testech neuspěla, provede prozatímní restrukturalizační opatření pod zvýšeným dohledem Rady guvernérů. Vláda takové bance poskytne svou plnou podporu a zajistí, aby banka splnila požadavek na provedení plánu restrukturalizace podle pravidel EU pro státní podporu, včetně dodržení lhůty podání do 1. 10. 2010.	První program, druhý přezkum	Podmínka byla při druhém přezkumu posouzena jako „částečně splněná / provádí se“. Ve třetím přezkumu prvního memoranda o porozumění pak podmínka nebyla sledována, ačkoli byla popsána jen jako „částečně splněná“ a posuzování stále probíhalo.
Vláda předloží právní předpis, který všem registrovaným zaměstnancům bank přiřadí stejný status soukromého sektoru bez ohledu na vlastnictví banky.	První program, čtvrtý přezkum	Podmínka nebyla při čtvrtém a pátém přezkumu prvního memoranda sledována. Po tomto datu již nebyla podmínka sledována. Stav plnění je tudíž nejasný.
Na podporu bank v jejich úsilí o restrukturalizaci provozu vláda provede kroky k omezení premií a odstranění tzv. „rozvahového příplatku“ nebo jiná rovnocenná opatření.	První program, pátý přezkum	Podmínka nebyla při čtvrtém a pátém přezkumu sledována, další návazná opatření nebyla provedena. Stav plnění je tudíž nejasný.
Rada guvernérů převede zaměstnance s potřebnou specializovanou kvalifikací do útvaru dohledu. Rovněž zváží žádost o dlouhodobou technickou pomoc ze zdrojů ostatních evropských orgánů dohledu.	První program, pátý přezkum	Podmínka byla v pátém přezkumu označena jako „částečně splněná“, v druhém memorandu o porozumění však nebyla sledována. Stav plnění je tudíž nejasný.
Rada guvernérů bude vyžadovat, aby banky, jejichž kapitál nesplňuje regulatorní požadavky, přijaly odpovídající opatření prostřednictvím kapitálových injekcí nebo restrukturalizace. Pokud by to zahrnovalo zapojení ostatních místních finančních institucí, předloží Rada guvernérů analýzu finančního dopadu a právní stanovisko.	První program, pátý přezkum	Podmínka byla při pátém přezkumu označena jako „částečně splněná“. Kvůli délce a složitosti postupů nebylo možné stanovenou lhůtu dodržet. Ve druhém memorandu o porozumění však podmínka nebyla dále sledována.
Reformy veřejné správy		
Podmínka	Memorandum o porozumění	Sledování
Vláda přijme právní akt, který v celém sektoru vládních institucí omezí nábor pravidlem maximálně jednoho přijatého zaměstnance na pět odcházejících zaměstnanců, bez odvětvových výjimek. Vláda vypracuje plán lidských zdrojů v souladu s tímto pravidlem.	První program, druhý přezkum	Ačkoli byla podmínka posouzena jako „splněná“, obsahovala množství dílčích podmínek, které splněny nebyly. Posouzení programu nezahrnuje všechny dílčí podmínky v dostatečné míře. Zákon 3899/2010 stanoví, že nábor ve státní správě v období let 2011–2013 musí

Uvedené pravidlo se použije i na zaměstnance převedené z veřejných podniků do subjektů veřejné správy v rámci restrukturalizace.		splňovat pravidlo maximálně jednoho přijatého zaměstnance na pět odcházejících. Dosud však neexistuje žádný komplexní plán lidských zdrojů. Také neexistence pravidelné a včasné evidence pohybů zaměstnanců (přijatí, odcházející a převedení) znamená, že vymáhání uvedeného pravidla nelze sledovat.
Ministerstvo financí spolu s ministerstvem vnitra dokončí zřízení jednotného platebního úřadu pro výplatu mezd ve veřejném sektoru. Ministerstvo financí ve spolupráci s jednotným platebním úřadem vypracuje zprávu (která bude zveřejněna do konce ledna 2011) o struktuře a úrovních odměn a o objemu a dynamice zaměstnanosti v sektoru vládních institucí. Zpráva bude obsahovat plán alokace lidských zdrojů ve veřejném sektoru na období do roku 2013. Bude specifikovat plány na převedení kvalifikovaných zaměstnanců do daňové správy, Nejvyššího kontrolního úřadu, inspektorátu práce, regulačních orgánů a Řecké komise pro hospodářskou soutěž.	První program, druhý přezkum	Tato podmínka obsahuje mnoho dílčích podmínek. Posouzení programu nezahrnuje všechny dílčí podmínky v dostatečné míře. Návrh zprávy zahrnuje diagnostiku údajů o mzdách a zaměstnanosti ve veřejném sektoru. Neobsahuje však plán alokace lidských zdrojů ve veřejném sektoru na období do roku 2013.

Na základě vzorku kontrolovaných podmínek.

Příloha IV**REFORMY DAŇOVÉHO SYSTÉMU****Část A: Chybějící údaje**

Oblast	Poznámka
Daň z majetku	Údaje o daňových příjmech nebyly v prvním programu dostatečně podrobné: Komise ve zprávách o monitorování neupozornila na žádný problém týkající se výběru majetkové daně z nemovitosti „FAP“, ačkoli v období 2011–2012 neproběhl v podstatě žádný výběr.
Daň z příjmu fyzických osob	Specifikace reforem daně z příjmu vyžadovala podrobné soubory údajů o distribuci příjmů fyzických osob, tyto údaje však nebyly během prvního programu k dispozici.
Nároky na vrácení daně	Sledování nároků na vrácení daně bylo poprvé požadováno v první aktualizaci memoranda hospodářských a finančních politik pro druhý program. Je nejasné, proč nebyly údaje vyžádány během prvního programu, přestože neuhrazené nároky na vrácení daně v programech pomoci obvykle představují riziko. Během druhého programu docházelo pravidelně k nesouladu mezi změnami stavu a pohyby vykazovaných nároků.
Daňové úniky	Programy nezajišťovaly pravidelné shromažďování údajů potřebných k odhadu daňových úniků nebo jakémukoli sledování daňových výpadků u různých daní a hospodářských odvětví, které byly v období před krizí označeny jako poměrně vysoké. Neexistovaly sledované odhady dopadu nehlášené práce na výnosy daně z příjmů fyzických osob a příspěvků na sociální zabezpečení. Podobně nebyla provedena žádná analýza údajů o výkonnosti inspektorátu práce v oblasti nehlášené práce.
Daňové závazky	Daňové závazky byly sledovány počínaje druhým programem, ukazatele však nebyly jasně vymezeny od samého počátku. Údaje a cílové hodnoty se týkaly pouze inkasa daňových závazků, zatímco stav daňových závazků nebyl definován a sledován a v této oblasti nebyl stanoven žádný cíl. To bylo v rozporu se skutečností, že daňové závazky se v průběhu obou programů soustavně zvyšovaly. Kromě toho nebyly během programů sledovány závazky týkající se příspěvků na sociální zabezpečení.
Ukazatele výkonnosti pro správu daní	Během prvního programu nebyl stanoven žádný ukazatel výkonnosti správy daní. Během druhého programu byly zavedeny ukazatele výstupů (např. počet daňových kontrol), pouze však pro daňovou správu, a proto vylučovaly fondy sociálního zabezpečení. OECD zveřejnila ukazatele efektivity správy daní (<i>Tax administration 2015</i> (Správa daní v roce 2015)), v této zprávě však nebyly uvedeny údaje za Řecko (např. koeficienty týkající se výdajů a zaměstnanců, koeficienty nákladů na výběr daní, poměr mzdových a administrativních nákladů, míra fluktuace / postupného úbytku zaměstnanců atd.). Komise během programů nesledovala/neshromažďovala žádné ukazatele týkající se správy daní nebo fondů sociálního zabezpečení. Klíčové ukazatele výkonnosti, které zavedly daňové orgány s podporou druhého programu, nebyly s uvedenými ukazateli sladěny.

Část B: Nestabilita daňové politiky

Transparentní, jednoduchý a stabilní daňový systém se obecně považuje za důležitý prostředek k podněcování investic. Nestabilita daňové politiky ovlivnila všechny hlavní druhy daní v Řecku: změny a rušení změn v oblasti sazeb DPH (viz **tabulka 1**), změny sazeb daně z příjmu právnických osob, zdanění majetku a investic a zdanění práce v zaměstnaneckém poměru a samostatné výdělečné

činnosti. Konkrétně byla daň z příjmu právnických osob snížena z 25 % na 24 % v roce 2010, následně na 20 % v roce 2011 a zvýšena na 26 % v roce 2013 a na 29 % v roce 2015. Údaje OECD a Komise také ukazují, že daňové zatížení jednoho zaměstnance se do roku 2012 zvyšovalo a v roce 2015 se vrátilo na úroveň z roku 2009 při nezaručených hospodářských cílech pro trh práce. Zejména sazby sociálních příspěvků a prahová hodnota pro příjem fyzických osob osvobozený od daně se zvýšily, následně pak snížily.

Nestabilita daňové politiky vyplývala také z četných reforem určování zdanitelného příjmu, účetnictví, daňových auditů, sankcí atd. Například první program prosazoval jednotný daňový režim pro zdroje příjmů fyzických osob, druhý program však postupoval v opačném směru. Také daňové postupy a zákon o účetních knihách a účetních záznamech byly během prvního a druhého programu předmětem změn. Původní zákon o dani z příjmu (zákon 2238/1994) byl v průběhu programů (2010–2014) pozměněn 425krát prostřednictvím 34 zákonů. Když byl nový zákon o dani z příjmu (zákon 4172/2013) v roce 2013 přijat, nezrušil tím předešlý zákon o dani z příjmu, což pro daňové poplatníky vytvořilo situaci přechodné právní nejistoty. Přijetí nového zákona o dani z příjmu bylo požadavkem memoranda o porozumění. I tento zákon byl v období 2013–2014 pozměněn 111krát prostřednictvím 20 zákonů.

Ve zprávě *Global Competitiveness Report 2015–2016* (Zpráva o celosvětové konkurenceschopnosti 2015–2016) se Řecko zařadilo na 136. místo ze 140, pokud jde o účinek zdanění na investiční pobídky.

Tabulka 1 – Hlavní změny sazeb DPH (2010–2015)

Datum vstupu v platnost	Změna
15. března 2010	Sazby DPH se zvýšily z 19 %, 9 % a 4,5 % na 21 %, 10 % a 5 %. Sazby pro konkrétní ostrovy byly zvýšeny z 3 %, 6 % a 13 % na 4 %, 7 % a 15 %.
1. července 2010	Sazby DPH byly zvýšeny na 23 %, 11 % a 5,5 %. Od daně osvobozené právní, soukromé zdravotnické a kulturní služby poskytované soukromým sektorem byly zařazeny do základní sazby. Sazby pro konkrétní ostrovy byly zvýšeny na 4 %, 8 % a 16 %.
1. ledna 2011	Snížené sazby byly znovu zvýšeny na 13 % a 6,5 %. Sazba pro hotelové ubytování a léčiva se změnila z 13 % na 6,5 % (jednalo se o <u>krok zpět</u> , jehož cílem bylo rozšířit základnu pro základní sazbu).
1. září 2011	Sazba pro nealkoholické nápoje, restaurace/kavárny/rychlé občerstvení/hotová jídla v samoobsluhách se zvýšila z 13 % na 23 %.

1. srpna 2013	Sazba pro nealkoholické nápoje, restaurace/kavárny/rychlé občerstvení/hotová jídla v samoobsluhách se snížila z 23 % na 13 % (zrušení předchozího opatření).
20. července 2015	Sazba pro osobní dopravu, nealkoholické nápoje, restaurace/kavárny/rychlé občerstvení/hotová jídla v samoobsluhách se zvýšila z 13 % na 23 % (to zahrnovalo zrušení předchozího opatření).
1. října 2015	Sazba pro hotelové ubytování se zvýšila z 6,5 % na 13 % (jednalo se o <u>zrušení</u> předchozího opatření). Sazby pro konkrétní ostrovy se zvýšily na sazby uplatňované na pevnině.

Část C: Příklady nerealistických lhůt

Podmínka	Poznámka
„Vláda ukončí hotovostní a šekové platby v daňových úřadech, které by měly být nahrazeny bankovními převody, aby se uvolnil čas zaměstnanců, kteří se budou moci zaměřit na práci s vyšší přidanou hodnotou (audit, vymáhání a poradenství daňovým poplatníkům); [2. čtvrtletí 2012]“ (prvotní MP, druhý program).	Nebylo reálné, aby projekt IT dosáhl cíle za tři měsíce. Lhůta byla prodloužena v první aktualizaci MP (do prosince 2012) a ve druhé aktualizaci MP (do června 2013). Ve třetí aktualizaci MP byla podmínka změněna na požadavek vypracovat plán zavedení potřebných elektronických prostředků. Do konce roku 2014 nebyl projekt uzavřen.
„Vláda pokračuje v centralizaci a slučování daňových úřadů; do konce roku 2012 bude uzavřeno 200 místních daňových úřadů identifikovaných jako neefektivní“ (prvotní MP, druhý program).	Lhůta byla několikrát prodloužena: z konce roku 2012 na červen 2013 (první aktualizace MP), a následně na září roku 2013 (druhá aktualizace MP). Podmínka byla nakonec provedena v září 2013. Projekt nebyl dostatečně předem připraven (počet cílových daňových úřadů vzrostl z původního počtu 90 na 140 a pak se snížil na konečných 120), což také vysvětluje příslušná prodloužení.
„Parlament přijme právní předpisy ke zlepšení daňové správy a kontrol, kterými budou provedena doporučení Evropské komise a MMF“ (prvotní MP, první program).	Tato podmínka vycházela z doporučení návštěvy technické pomoci MMF z května 2010 v oblasti správy daní. Podmínka však doporučení nezohlednila řádně: doporučený krátkodobý plán měl prováděcí časový rámec 12–18 měsíců, zatímco podmínka měla nerealistický časový rámec pouhých 3–4 měsíců.

Část D: Kvantitativní ukazatele programů pro daňovou správu

	11. prosince	12. prosince	13. prosince	14. prosince	15. prosince
Inkaso daňových závazků ke konci předcházejícího roku (v mil. EUR)	946	1 099	1 518	1 561	1 641
Míra inkasa u nového dluhu akumulovaného v běžném roce		11 %	19 %	15 %	17 %
Nové úplné audity velkých daňových poplatníků	44	76	324	411	409
Nové dočasné audity velkých daňových poplatníků		271	590	446	105
Míra inkasa v daném roce pro vyměřené daňové příjmy z nových úplných auditů velkých daňových poplatníků		65 %	55 %	11 %	13 %

Míra inkasa v daném roce pro vyměřené daňové příjmy z nových dočasných auditů velkých daňových poplatníků		49 %	55 %	29 %	72 %
Nové audity na základě rizik provedené u osob samostatně výdělečně činných a velmi majetných fyzických osob	404	444	454	693	488
Míra inkasa v daném roce pro vyměřené daňové příjmy z auditů osob samostatně výdělečně činných a velmi majetných fyzických osob		78 %	22 %	26 %	15 %
Audit majetku vedoucích pracovníků finančních úřadů			54	104	52
Audit majetku daňových auditorů			72	108	74

Zdroj: Zprávy podle technického memoranda o porozumění a zprávy o činnosti řeckého Generálního sekretariátu pro veřejné příjmy za roky 2014 a 2015.

Cíl splněn	Cíl nesplněn	Cíl nestanoven
------------	--------------	----------------

Příloha V**VÝVOJ METODIKY PRO STANOVENÍ MEZERY VE FINANCOVÁNÍ**

První program		Druhý program	
Nedostatky	Vývoj	Nedostatky	Vývoj
Prvky nezohledněné v prvotním výpočtu: – externí schodek – rezerva na nepředvídané výdaje – rizika související se státními zárukami (zohledňována jen implicitně prostřednictvím prognózy primárního salda).	V červenci 2011 Komise do výpočtu potřeb státní správy v oblasti financování zařadila nové prvky: – úprava schodku o hotovostní prostředky – rezerva hotovosti – vypořádání nedoplatků.	Výpočet mezery ve financování zohledňoval jen dva ze tří prvků účasti veřejného sektoru (snížení rozpětí úvěrového nástroje pro Řecko a závazek centrálních bank eurozóny převést Řecko příjem generovaný držbou řeckých dluhopisů). Výpočet mezery ve financování nezohlednil rozhodnutí o vrácení zisku v rámci programu pro trh cenných papírů.	Nové uvažované prvky: – platba příspěvků do kapitálu ESM – snížení krátkodobého dluhu (veřejnými fondy) – financování nákladů zapojení soukromého sektoru (hotovost a nedoplatky) – pokud jde o financování, finanční prostředky vytvořené dodatečnou účastí veřejného sektoru.
Nesrovnalosti mezi podmínkami financování (splatnostmi) uvedenými v programovém dokumentu a ve výpočtu mezery ve financování.		Výpočty mezery ve financování prováděné během celého programu neuváděly členění podle příspěvků každého nástroje k celkovému financování.	Dluh státních podniků byl konsolidován v rámci dluhu sektoru vládních institucí.
Výpočet se neopíral o konsolidovaný dluh sektoru vládních institucí (neodpovídající zohlednění dílčích subjektů).			Jasně členění hotovostního schodku mezi odhadovaným primárním hotovostním schodkem a platbami úroků.
Východiskem je schodek podle ESA (na akruální bázi).			Úprava na hotovostní schodky, vhodnější pro výpočet mezery ve financování.

Příloha VI**PŘESNOST MAKROEKONOMICKÝCH PROGNOZ**

		2010			2011			2012			2013			2014		
		Skutečnost %	Prognóza %	Rozdíl v %	Skutečnost %	Prognóza %	Rozdíl v %	Skutečnost %	Prognóza %	Rozdíl v %	Skutečnost %	Prognóza %	Rozdíl v %	Skutečnost %	Prognóza %	Rozdíl v %
HDP	1. EAP		-4,0	-1,5		-2,6	-6,5		1,1	-8,4		2,1	-5,3		2,1	-1,4
	2. EAP	-5,5			-9,1			-7,3	-4,7	-2,6	-3,2	0,0	-3,2	0,7	2,5	-1,8
Soukromá spotřeba	1. EAP		-3,8	-2,7		-4,5	-5,2		1,0	-9,0		1,1	-3,4		1,2	-0,7
	2. EAP	-6,5			-9,7			-8,0	-5,7	-2,3	-2,3	-1,1	-1,2	0,5	0,9	-0,4
Veřejná spotřeba	1. EAP		-8,2	4,0		-8,0	1,0		-6,0	0		-1,0	-5,5		0,0	-2,6
	2. EAP	-4,2			-7,0			-6,0	-11	5,0	-6,5	-9,5	3,0	-2,6	-4,7	2,1
Investice	1. EAP		-7,3	-12,0		-7,0	-13,5		-2,6	-20,9		1,1	-10,5		1,2	-4,0
	2. EAP	-19,3			-20,5			-23,5	-6,2	-17,3	-9,4	6,9	-16,3	-2,8	10,3	-13,1
Vývoz	1. EAP		1,5	3,4		6,1	-6,1		5,7	-4,5		7,3	-5,1		6,7	0,8
	2. EAP	4,9			0,0			1,2	3,2	-2,0	2,2	5,5	-3,3	7,5	7,0	0,5
Dovoz	1. EAP		-10,3	6,9		-6,6	-2,8		-1,5	-7,6		1,5	-3,4		2,1	5,6
	2. EAP	-3,4			-9,4			-9,1	-5,1	-4,0	-1,9	0,0	-1,9	7,7	2,4	5,3
HICP	1. EAP		1,9	2,8		-0,4	3,5		1,2	-0,2		0,7	-1,6		0,9	-2,3
	2. EAP	4,7			3,1			1,0	-0,5	1,5	-0,9	-0,3	-0,6	-1,4	0,1	-1,5
Deflátor HDP	1. EAP		1,2	-0,5		-0,5	1,3		1,0	-1,4		0,7	-3,2		1,0	-3,2
	2. EAP	0,7			0,8			-0,4	-0,7	0,3	-2,5	-0,4	-2,1	-2,2	0,0	-2,2
Nezaměstnanost (údaje z národních účtů)	1. EAP		12,0	0		14,7	2,0		15,2	7,8		14,8	11,1		14,1	10,8
	2. EAP	12,0			16,7			23,0	17,9	5,1	25,9	17,8	8,1	24,9	16,7	8,2

Zelená čísla: kladné odchylky (prognóza versus skutečnost).

Červená čísla: záporné odchylky (prognóza versus skutečnost).

Příloha VII**ZPOŽDĚNÉ A NESPLNĚNÉ PODMÍNKY**

Pracovní síla		
Podmínka	Konečné posouzení MP	Stav plnění
Soubor podmínek týkajících se kolektivního vyjednávání o mzdách, flexibility pracovní doby a právních předpisů v oblasti ochrany zaměstnanosti.	První program, třetí přezkum	Reformy byly při prvním posouzení částečně zpožděny (druhý přezkum, první program). Částečné splnění při třetím přezkumu se zpožděním o tři, resp. pět měsíců. Nesplněné dílčí podmínky řešeny v následujícím přezkumu.
Vláda přijme právní předpisy k odstranění překážek většího využívání smluv na dobu určitou.	První program, pátý přezkum	Ke konci lhůty podmínka nesplněna (třetí přezkum prvního programu). Po úpravách byla podmínka v pátém přezkumu prvního programu posouzena jako splněná se zpožděním o deset měsíců.
Vláda pozmění stávající právní předpis (zákon 3846/2010), aby umožnila pružnější řízení pracovní doby [...].	První program, pátý přezkum	Ke konci lhůty podmínka nesplněna (třetí přezkum prvního programu). Po úpravách byla podmínka v pátém přezkumu prvního programu posouzena jako splněná se zpožděním o deset měsíců.
Vláda pozmění zákon 1876/1990 (články 11.2 a 11.3), aby odstranila rozšíření odvětvových a profesních dohod na strany nezastoupené v jednáních.	Druhý program, prvotní MP	Ke konci lhůty podmínka nesplněna (třetí přezkum prvního programu). Po úpravách byla podmínka v druhém programu posouzena jako splněná se zpožděním o osmnáct měsíců.
Vláda zjednoduší postup zřizování odborových organizací na úrovni podniku.	Druhý program, prvotní MP	Posouzena jako „provádí se“ (čtvrtý přezkum prvního programu). Posouzena jako splněná se zpožděním o dvanáct měsíců na základě zřízení tzv. „odborů osob“ (druhý program).
Vláda se zapojí se sociálními partnery do reformy systému stanovení mezd na celostátní úrovni (...) Cílem návrhu je nahradit mzdové sazby stanovené v celostátní všeobecné kolektivní smlouvě zákonnou sazbou minimální mzdy, kterou stanoví vláda právním předpisem.	Druhý program, čtvrtý přezkum	Ke konci lhůty posouzena jako „provádí se / zahájeno“ (první přezkum druhého programu). Provedena se zpožděním o 21 měsíců (duben 2014) prostřednictvím několika zákonů.
Podnikatelské prostředí		
Usnadnění vývozu		
Podmínka	Konečné posouzení MP	Stav plnění

Vláda v souladu s pravidly EU v oblasti hospodářské soutěže přijme opatření:		
- k usnadnění PZI a investic do inovací ve strategických sektorech (zelená odvětví, IKT atd.) prostřednictvím revize investičního zákona,	První program, třetí přezkum	Splněna při třetím přezkumu prvního programu, splnění dosaženo se zpožděním o čtyři měsíce.
- opatření k urychlení velkých projektů PZI	První program, druhý přezkum	Splněna při druhém přezkumu prvního programu, posouzena jako splněná se zpožděním o dva měsíce.
Vláda provede hloubkové hodnocení všech opatření v oblasti výzkumu, vývoje a inovací, a to i v rámci různých operačních programů, aby upravila národní strategii.	Druhý program, první přezkum	Ke konci lhůty nesplněna (třetí přezkum prvního programu), nesplněna ani při čtvrtém přezkumu. Posouzení při pátém přezkumu: „dosud nepoužitelná“ Posouzení v druhém programu: „provádí se“ „splněná“ v prvním přezkumu druhého programu se zpožděním o dva roky.
Vláda zruší požadavek registrace v rejstříku vývozců při obchodní komoře pro získání osvědčení o původu.	Druhý program, první přezkum	Ke konci lhůty posouzena jako „provádí se“ (pátý přezkum prvního programu). V prvním přezkumu druhého programu posouzena jako „splněná“ se zpožděním o rok.
Vláda předloží plán pro „Řecko podporující podnikání“, aby řešila 30 zbývajících omezení podnikatelské činnosti, investic a inovací. Plán identifikuje překážky pro inovace a podnikání (od založení po likvidaci společnosti) a představuje odpovídající nápravná opatření.	Druhý program, první přezkum	Ke konci lhůty posouzena jako „částečně splněná“ (pátý přezkum prvního programu). V prvním přezkumu druhého programu posouzena jako „splněná“ s ročním zpožděním.
Liberalizace regulovaných povolání a provedení směrnice o službách		
Je zahájen audit, který má posoudit, do jaké míry jsou příspěvky právníků a inženýrů na krytí provozních nákladů jejich profesních sdružení přiměřené, úměrné a odůvodněné.	Druhý program, první přezkum	Ke konci lhůty posouzena jako „částečně splněná“ (pátý přezkum prvního programu). V prvním přezkumu druhého programu posouzena jako splněná s ročním zpožděním.
Vláda také přijme právní předpisy s cílem: - posílit transparentnost fungování profesních orgánů zveřejňováním údajů na internetových stránkách každého profesního sdružení (...) - stanovit pravidla pro neslučitelnost a jakoukoli situaci, která se vyznačuje střetem zájmů a zahrnuje členy správních rad.	Druhý program, druhý přezkum	Ke konci lhůty právní předpisy posouzeny jako „částečně splněné“ (první přezkum druhého programu). Ve druhém přezkumu druhého programu podmínka posouzena jako „splněná“ se zpožděním o devět měsíců.

Vláda přijme právní předpisy s cílem otevřít regulovaná povolání včetně právní profese a odstranit (...) zákaz inzerce,	Druhý program, třetí přezkum	Ve třetím přezkumu druhého programu podmínka posouzena jako splněná se zpožděním o dva roky.
Vláda zajistí účinné provádění pravidel EU pro uznávání odborných kvalifikací a dodržování rozsudků ESD (...)	Druhý program, druhý přezkum	Provádění ke konci lhůty částečně splněno (třetí přezkum prvního programu). Ve druhém přezkumu druhého programu podmínka posouzena jako splněná se zpožděním o 29 měsíců.
Podle směrnice o službách vláda dokončí přezkum (screening) stávajících odvětvových právních předpisů a vypracuje seznam omezení, která se v důsledku tohoto přezkumu ruší nebo pozměňují.	První program, třetí přezkum	Ke konci lhůty označena jako splněná (třetí přezkum prvního programu), zpráva však ukazuje, že určité oblasti politiky nejsou pokryty. Zpoždění odhadováno na více než šest měsíců.
Vláda zajistí, aby jednotné kontaktní místo rozlišovalo mezi postupy použitelnými vůči poskytovatelům služeb usazeným v Řecku a přeshraničním poskytovatelům služeb (zejména u regulovaných povolání).	Druhý program, první přezkum	Ke konci lhůty uváděna jako probíhající (třetí přezkum prvního programu). V prvním přezkumu druhého programu podmínka posouzena jako splněná se zpožděním o dva roky.
Vláda také zajistí, aby bylo v provozu elektronické jednotné kontaktní místo s uživatelsky vstřícným internetovým portálem, který umožní elektronické provádění jednotných postupů s potřebnými formuláři dostupnými on-line a uznávání elektronických podpisů podle rozhodnutí 2009/767/ES.	Druhý program, třetí přezkum	Podmínky byly konci lhůty uváděny jako nesplněné (druhý přezkum prvního programu), pak byly přepracovány a rozděleny do jednotlivých fází. Ve třetím přezkumu druhého programu byla podmínka posouzena jako splněná se zpožděním o 33 měsíců.
Vláda: zajistí odpovídající propojení mezi jednotnými kontaktními místy a ostatními příslušnými orgány (včetně profesních sdružení);	První program, třetí přezkum	Ke konci lhůty uváděna jako „probíhající“ (třetí přezkum prvního programu). Ve čtvrtém přezkumu druhého programu posouzena jako splněná k 5. září 2013 (zpoždění dva roky a devět měsíců).
Vláda přijme právní předpisy týkající se omezeného počtu prioritních odvětví služeb určených ve 4. čtvrtletí 2010. Vláda pro omezený počet prioritních odvětví služeb upřesní harmonogram přijímání odvětvových právních předpisů do konce 4. čtvrtletí 2011, které zajistí plné dodržování požadavků směrnice o službách.	Druhý program, prvotní MP	V pátém přezkumu prvního programu posouzena jako „probíhající“ po několika úpravách ve třetím a čtvrtém přezkumu. Splnění bylo dosaženo v březnu 2012 se zpožděním o devět měsíců.

Jednotné kontaktní místo je plně funkční a provádění postupů elektronickými prostředky je možné ve všech odvětvích v oblasti působnosti směrnice o službách.	Druhý program, třetí přezkum	Ke konci lhůty neposouzena (pátý přezkum prvního programu). Podmínka byla ve třetím přezkumu druhého programu, kdy byla opět uvedena jako nesplněná, rozdělena na tři části. Jako splněná byla posouzena se zpožděním o dva roky a tři měsíce.
Reformy finančního sektoru		
Podmínka	Konečné posouzení MP	Stav plnění
Řecká centrální banka bude vyžadovat, aby banky, jejichž kapitál nesplňuje regulatorní požadavky, přijaly odpovídající opatření prostřednictvím kapitálových injekcí nebo restrukturalizace. Pokud by to zahrnovalo zapojení ostatních místních finančních institucí, předloží Řecká centrální banka analýzu finančního dopadu a právní stanovisko.	První program, pátý přezkum	Uvedena jako „částečně splněná“ kvůli délce a složitosti postupů. Ve druhém memorandu o porozumění podmínka nebyla sledována.
Řecká centrální banka a Řecký fond finanční stability vypracují memorandum o porozumění s cílem dále posílit svou spolupráci, včetně sdílení příslušných informací v oblasti dohledu.	Druhý program, prvotní MP	Ke konci lhůty posouzena jako „částečně splněná“ (pátý přezkum prvního programu). Ve druhém memorandu o porozumění podmínka splněna se zpožděním o 9 měsíců.
Řecká centrální banka se zavazuje vypracovat prováděcí plán, který vymezí další kroky ke zlepšení inkasa a stanoví cíle, aby zajistila účinné využití posílených nástrojů.	Druhý program, čtvrtý přezkum	Uvedena jako „nesplněná, provádí se“. Nebylo provedeno další hodnocení, neboť druhý program skončil. Podmínka umožňovala různý výklad.
Vláda se zavazuje: přijmout definice výrazů jako „přijatelné životní náklady“ a „spolupracující dlužníci“ jako pokyny pro soudy a banky s cílem chránit zranitelné domácnosti.	Druhý program, čtvrtý přezkum	Uvedena jako „nesplněná, provádí se“. Nebylo provedeno další hodnocení, neboť druhý program skončil.
Pokračovat v pečlivém sledování postupu řešení problémových dluhů domácností, malých a středních podniků a společností.	Druhý program, čtvrtý přezkum	Uvedena jako „nesplněná“. Nebylo provedeno další hodnocení, neboť druhý program skončil.
Vláda se zavazuje dále stavět na významných úspěších na cestě k reformě insolvenčních režimů, a to	Druhý program, čtvrtý přezkum	Pokud jde o body ii) a iii): Uvedena jako „nesplněná, provádí se“. Nebylo provedeno další hodnocení, neboť druhý program skončil.

přijetím těchto opatření: i) zřízení pracovní skupiny pro určení metod, jak zlepšit účinnost postupů řešení dluhů pro domácnosti, malé a střední podniky a společnosti; ii) za tím účelem vláda po konzultaci s pracovníky EK/ECB/MMF určí klíčová úzká místa a iii) vláda se s technickou pomocí zavazuje navrhnout konkrétní kroky ke zlepšení v této oblasti.		
Řecká centrální banka po konzultaci s bankami a pracovníky EK/ECB/MMF vypracuje časově omezený rámec, v němž banky musí usnadnit vypořádání nedoplatků dlužníků pomocí standardizovaných protokolů, a to na základě přezkumu problémových úvěrových operací bank. Tyto kroky (memorandum hospodářských a finančních politik) zahrnují postupy posuzování, pravidla angažovanosti, definované lhůty a strategie ukončení.	Druhý program, čtvrtý přezkum	Uvedena jako „nesplněná, provádí se“. Nebylo provedeno další hodnocení, neboť druhý program skončil.
Veřejná správa		
Podmínka	Konečné posouzení MP	Stav plnění
Vláda předloží roční plán pro lepší právní předpisy (podle článku 15 zákona 4048/2012) s měřitelnými cíli, za účelem zjednodušení právních předpisů (i prostřednictvím kodifikace) a odstranění nadměrné regulace. (prosinec 2013)	Druhý program, čtvrtý přezkum	Nesplněna, zpožděna. Nebylo provedeno další hodnocení, neboť druhý program skončil.
Orgány dokončí převedení dalších nejméně 12 500 kmenových zaměstnanců do programu (...) jejich mzdy budou kráceny na 75 procent.	Druhý program, čtvrtý přezkum	Nesplněna, provádí se. Nebylo provedeno další hodnocení, neboť druhý program skončil.
Orgány stanoví čtvrtletní minimální cíle programu mobility pro rok 2014.	Druhý program, čtvrtý přezkum	Nesplněna, provádí se. Nebylo provedeno další hodnocení, neboť druhý program skončil.
Dalších 2 000 odchodů kmenových zaměstnanců.	Druhý program, čtvrtý přezkum	Provádí se. Nebylo provedeno další hodnocení, neboť druhý program skončil.

Orgány dokončí plán úplného personálního obsazení všech subjektů v sektoru vládních institucí, který postupně přijme vládní rada pro reformu, nejpozději do prosince 2013.	Druhý program, čtvrtý přezkum	Nesplněna, provádí se, nová lhůta v březnu 2014. Nebylo provedeno další hodnocení, neboť druhý program skončil.
Orgány dokončí posuzování jednotlivých zaměstnanců pro účely programu mobility.	Druhý program, čtvrtý přezkum	Zpoždění o dvanáct měsíců. Nebylo provedeno další hodnocení, neboť druhý program skončil.
Orgány zohlední strategii lidských zdrojů v právních předpisech. Cílem tohoto právního aktu bude zajistit institucionální kontinuitu a vyšší míry efektivnosti ve veřejné správě a zajistit základ pro hodnocení a rozvoj kompetencí vyššího vedení a zaměstnanců obecně.	Druhý program, čtvrtý přezkum	Nesplněna. Zpoždění o sedm měsíců (duben 2014). Nebylo provedeno další hodnocení, neboť druhý program skončil.
Orgány přijmou opatření ke konsolidaci stávajících přípravných prací do komplexní a schválené národní strategie elektronické správy, (...) kterou přijme vládní rada pro reformu.	Druhý program, čtvrtý přezkum	Strategie elektronické správy byla dokončena a přijata vládní radou pro reformu dne 27. 3. 2014, se zpožděním o šest měsíců oproti původnímu termínu.
Vypracovat akční plán pro posouzení všech veřejnoprávních subjektů včetně mimorozpočtových fondů a státních podniků podle kapitoly A (prosinec 2012). Akční plán (...) dokončen do prosince 2013.	Druhý program, druhý přezkum	Nesplněna, zpožděna. Žádné návazné kroky.

Příloha je vypracována na základě vzorku kontrolovaných podmínek.

VEŘEJNÁ ZPRÁVA**Část A: Faktory úspěchu pro budování správních kapacit**

Faktory úspěchu	Posouzení EÚD	Popis
Proces kulturní a organizační změny	Neřešeno	Komunikační plán pro reformu veřejné správy byl zařazen do podmínek MP s ročním prodloužením v roce 2013 a byl proveden v roce 2014.
Zapojení zúčastněných subjektů a občanské společnosti	Neřešeno	Na rozdíl od jiných oblastí ekonomického ozdravného plánu (tj. reformou trhu práce) nebyla zorganizována žádná výměna stanovisek se zúčastněnými subjekty (místní vědecká sdružení, Národní škola veřejné správy a sdružení podniků).
Jasný metodický a technický přístup	Neřešeno	Program postrádal strategický plán pro stanovení podmínek reformy veřejné správy. Od řecké vlády byla v roce 2013 požadována strategie a akční plán. Vypracovány byly v roce 2014. Akční plán nebyl proveden kvůli změně vlády. Nový akční plán pro reformu veřejné správy byl zahrnut do podmínek MP v roce 2015.
Politický závazek	Řešeno	Do podmínek MP byl začleněn řídicí výbor na vysoké úrovni pro reformu veřejné správy.
Jasně vymezení odpovědností	Řešeno	Ministerstvo pro správní reformu a elektronickou správu odpovídalo za proces reformy a pro podporu řízení reformy byla nabídnuta technická pomoc.
Výměna osvědčených postupů na úrovni EU	Neřešeno	Podmínky MP nezajišťovaly, aby opatření v rámci reformy veřejné správy začleňovala osvědčené postupy.
Techniky monitorování a hodnocení	Neřešeno	Komise sledovala dosahování kvalitativních cílů reformy veřejné správy, nemohla však monitorovat pokrok nebo hodnotit skutečné výsledky strukturálních reforem z kvalitativního hlediska. Pokud jde o reorganizaci ústřední veřejné správy, kvůli chybějícím ukazatelům výkonnosti Komise nemohla snadno ověřovat plnění cílů v oblasti efektivnosti, například zjednodušených správních postupů a odstraňování překryvů.
Kontinuita a stabilita reforem	Neřešeno	Strukturální opatření podmíněnosti nebyla prováděna prostřednictvím projektů operačního programu v rámci správní reformy, ale do značné míry závisela na politické vůli. To vytvářelo riziko pro zachování kontinuity činností, které skutečně nastalo. V důsledku politické nestability a častých výměn vedlo reorganizaci veřejné správy deset různých ministrů za sedm let, což znamenalo opakované zahajování a zastavování reforem.

Kritéria na základě: Evropská komise, *Promoting Good Governance* (Podpora řádné správy), 2014, s. 6.

Část B: Klíčová doporučení OECD, klíčové reformy; kroky pro okamžitá opatření a návazná opatření programu

Klíčová doporučení	Klíčové reformy	Kroky pro okamžitá opatření
1. Neexistuje žádná zjevná celková strategická vize, která by stanovila účel a směr pro dlouhodobou budoucnost řecké společnosti a hospodářství nebo pro krátkodobá, střednědobá a dlouhodobá opatření, která mají být provedena.		i. Stanovit plán, milníky a systém monitorování pro sledování pokroku; (Nezahrnuto v podmínkách MP) ii. Identifikovat v celé správě (ústřední a místní) subjekty pro účinnou reformu; (Nezahrnuto v podmínkách MP) iii. Zformulovat a provádět strategii pravidelné komunikace o pokroku reformy, jak interně, tak pro veřejnost. Zvážit, jak je třeba strategii propojit s fiskálními výkazy. (Zahrnuto v podmínkách MP v roce 2013).
2. Plošné problémy s korupcí lze spojit s politickou kulturou a s kulturou veřejné správy a s jejich neprůhlednými a propletenými systémy.	i. Stanovit strategii lidských zdrojů, která se od nejvyšší po nejnižší úroveň opírá o nepochitická jmenování a meritokratická kritéria, vychází z nezávislejších a stabilizovaných struktur, staví na reformách zahájených v tomto směru a tyto reformy objasňuje. (Zahrnuto v programových podmínkách v roce 2013 a znovu v roce 2015) iv. Stanovit strategii pro zjednodušení složitého právního a správního rámce a zajistit jeho větší transparentnost. (Nezahrnuto)	
3. Řecká vláda není „vyzrálá“ a koordinace je velmi nedostatečná, což oslabuje reformy, jež vyžadují kolektivní postup (tj. většinu z nich).		Vypracovat plán informačních a komunikačních technologií pro zajištění interoperability mezi systémy ministerstev a podpořit sběr a sdílení dat, počínaje hlavními ministerstvy a budovami (po jejich racionalizaci). (Zahrnuto v podmínkách MP v roce 2013. Strategie IKT byla předložena v dubnu 2014).
4. Provádění politik a reforem je zásadní a oslabující nedostatek v důsledku kombinace slabého	i. Stanovit strategii pro řešení problémů, které brání provádění reforem.	Vyžadovat, aby každý nový právní předpis nebo politika zahrnovaly prováděcí plán, jehož základem

Klíčová doporučení	Klíčové reformy	Kroky pro okamžitá opatření
centrálního dohledu a kultury upřednostňující tvorbu předpisů před výsledky.	(Nezahrnuto) ii. Sledovat provádění reformy pomocí systému měření, který určuje priority politiky a očekávané výsledky, pokud možno stanovením ukazatelů / prahových hodnot / osvědčených mezinárodních postupů. (Nezahrnuto) iii. Posílit struktury, které propojují ústřední správu se zbytkem veřejného sektoru. (Nezahrnuto) iv. Identifikovat vedoucí subjekty k provádění klíčových politických iniciativ ve zbytku veřejného sektoru a umožnit jim činnost. (Nezahrnuto)	budou milníky a ukazatele výsledků založené na kvantitativních faktech, a jasně identifikovat subjekty, které se musí podílet na procesu provádění. (Nezahrnuto)
6. Pro posílení státní služby a podporu mobility vyžaduje stejně naléhavou pozornost řízení lidských zdrojů.		Vytvořit potřebné vazby mezi reformami v oblasti lidských zdrojů a rozpočtu. Rozpočtování v programu založené na cílech politiky, kterých má být dosaženo, by mělo mít jasnou vazbu na řízení výkonnosti vycházející z cílů. To by pak mělo být jasně propojeno s oceněním jednotlivých výkonů. (Výkonnostní rozpočtování nebylo použito)
7. Existují zásadní nedostatky sběru a správy údajů, které brání účinným reformám založeným na důkazech.	Stanovit strategii pro řešení sběru a správy údajů s příslušnými institucemi, financováním a odbornou přípravou na všech úrovních správy. Zavést systém správy znalostí pro celý sektor vládních institucí. (Nezahrnuto)	Určit nezbytné údaje, které mají ministerstva shromažďovat prostřednictvím strategických útvarů ministerstev navrhovaných v bodě 3 výše. (Nezahrnuto)
8. Řeckou správu narušuje složitý právní rámec, který odrazuje od iniciativy, zaměřuje se na procesy více než na politiku a brání pokroku reformy.	Řešit základní problémy, které jsou hybnou silou soustavného vývoje a využití právních předpisů a procesů k zjednodušení právních struktur a procesů. Určit a analyzovat ty části právního rámce, které vyžadují reformu za účelem přesunu pozornosti správy od formálního plnění podrobných požadavků k dosahování strategických cílů a politik. (Nezahrnuto)	

Zdroj: Greece: Review of the Central Administration (Řecko: přezkum ústřední správy), OECD 2011.

REFORMY FINANČNÍHO SEKTORU**ČÁST A: Strategie programu a klíčové podmínky pro finanční sektor**

První ozdravný program
Souvislosti a odůvodnění: První program se zaměřil především na veřejné finance spíše než na finanční sektor, jak tomu následně bylo v jiných programových zemích eurozóny. Přístup programu spočíval v zachování důvěry a prevenci přelévání vlivů státního dluhu. V důsledku toho první program původně obsahoval jen tři podmínky pro finanční sektor, které do značné míry vycházely ze zjištění MMF při konzultaci podle článku VI z roku 2009. Klíčové podmínky: Hlavní podmínkou pro finanční sektor bylo zřízení Řeckého fondu finanční stability (HFSF) s cílem přispět k finanční stabilitě řeckého bankovního systému, neboť banky byly považovány za zranitelné vůči hospodářskému útlumu a negativní zpětné vazbě ze strany státu. Fond byl zřízen v červenci 2010 s 10 miliardami EUR na kapitálové intervence. Během programu však bylo do fondu skutečně vloženo jen 1,5 miliardy EUR, z nichž bylo nakonec čerpáno 0,2 miliardy EUR. Dalšími podmínkami programu byly zintenzivnění dohledových postupů Řecké centrální banky a závazek k přezkumu právních předpisů týkajících se platební neschopnosti.
Druhý ozdravný program
Souvislosti a odůvodnění: V důsledku restrukturalizace řeckého státního dluhu při zapojení soukromého sektoru byly ztráty všech řeckých bank (celkem 37,7 miliardy EUR) a dopad recese na kvalitu aktiv, rekapitalizaci a řešení krize bank klíčovými podmínkami druhého programu pro finanční sektor a svůj význam si zachovaly po celou dobu trvání programu. Klíčové podmínky: Na náklady rekapitalizace bank bylo vyčleněno padesát miliard eur k vyrovnání očekávaných ztrát souvisejících se zapojením soukromého sektoru, řešení stávajících a budoucích úvěrových ztrát a řešení krize bank, které již dále nebyly považovány za komerčně životaschopné. Program předpokládal zlepšování dohledu a regulace, jakož i zřízení silnějšího rámce správy a řízení pro banky rekapitalizované z veřejných prostředků. Během provádění druhého programu byly jako vyšší priority určeny posilování rámců restrukturalizace soukromých dluhů a kapacita bank pro řízení úvěrů v selhání.
Třetí ozdravný program
Souvislosti a odůvodnění: Politická krize, která nastala v prosinci 2014, vrátila řecké bankovníctví do stavu závažného stresu. Likvidita se dostala pod obrovský tlak v důsledku pokračujících významných odlivů vkladů a vyloučení velkoobchodního financování. Neprovedení závěrečného přezkumu druhého programu tudíž donutilo ECB udržovat horní hranici nouzové pomoci v oblasti likvidity (ELA) pro řecké banky na úrovni stanovené rozhodnutím dne 26. června 2015, což naopak vedlo řecké orgány k vyhlášení bankovních prázdnin, po nichž následovaly kontroly kapitálu. Klíčové podmínky: Program podporoval obnovení stability finančního systému a cílem bylo normalizovat likviditu, rekapitalizovat systémové banky, posílit správu a řízení Řeckého fondu finanční stability a řešit soustavně vysoké úvěry v selhání. Za tím účelem byla vyhrazena rezerva ve výši až 25 miliard EUR, která měla zajistit potenciální rekapitalizaci a potřeby řešení krize řeckých bank, které bylo třeba provést do konce roku 2015 kvůli dopadu směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank, a tím podpořit důvěru vkladatelů v systém.

ČÁST B – Rekapitalizace bank v rámci programů

Rekapitalizace bank 2013	V březnu 2012 vedlo provádění programu zapojení soukromého sektoru, jedné z největších mezinárodních transakcí restrukturalizace dluhu s dopadem na přibližně 206 miliard EUR v řeckých státních dluhopisech, ke ztrátě ve výši 37,7 miliardy EUR pro všechny řecké banky, což zničilo celou jejich kapitálovou základnu. V důsledku toho bylo nutné rekapitalizovat čtyři větší banky částkou 28,6 miliardy EUR (viz tabulka 1).				
	Tabulka 1 – Hlavní číselné údaje o všech rekapitalizacích bank v rámci programů				
	V mld. EUR, není-li uvedeno jinak	Banka A	Banka B	Banka C	Banka D
2013 (Rekap. 1) – potřeby kapitálu		4,571	8,429	9,756	5,839
• Investice Řeckého fondu finanční stability		4,021	6,985	8,677	6,700
• Investice soukromého sektoru		0,550	1,444	1,079	0,000
Celkem		4,571	8,429	9,756	6,700
Podíl Řeckého fondu finanční stability před rekap.		—	—	—	—
Podíl Řeckého fondu finanční stability po rekap.		83,7 %	81,1 %	84,4 %	98,6 %
2014 (Rekap. 2) – potřeba kapitálu					
• Základní scénář		0,262	0,425	2,183	2,945
• Negativní scénář		0,560	0,757	2,502	4,980
• Investice Řeckého fondu finanční stability		0,000	0,000	0,000	0,000
• Investice soukromého sektoru		1,200	1,750	2,500	2,864
Celkem		1,200	1,750	2,500	2,864
Podíl Řeckého fondu finanční stability před rekap.		81,7 %	80,9 %	84,4 %	95,2 %
Podíl Řeckého fondu finanční stability po rekap.		69,9 %	67,3 %	57,2 %	35,4 %
2015 (Rekap. 3) – potřeby kapitálu		2,743	4,933	4,602	2,122
• Investice Řeckého fondu finanční stability		0,000	2,720	2,706	0,000
• Investice soukromého sektoru		1,552	1,340	0,757	1,621
• Řízení závazků / Sdílení zátěže		1,011	0,602	1,019	0,418
• Kapitálová opatření SSM		0,180	0,271	0,120	0,083
Celkem		2,743	4,933	4,602	2,122
Podíl Řeckého fondu finanční stability před rekap.		66,24 %	66,93 %	57,24 %	35,41 %
Podíl Řeckého fondu finanční stability po rekap.		11,01 %	26,42 %	26,12 %	2,38 %
Podíl Řeckého fondu finanční stability po rekap. (včetně pref.)		11,01 %	26,42 %	40,39 %	2,38 %
* Případné chyby ze zaokrouhlení					
** Zahnuje přibližně 0,9 mld. EUR pro překlennovací banku					
*** Uvedené údaje se týkají původních investic HFSF a nezohledňují následná snížení.					
Zdroj: Řecký fond finanční stability.					
S cílem snížit vysoké náklady pobídek pro soukromý sektor a předejít možnému plnému znárodnění řeckých bank navrhli partneři rámec rekapitalizace, který měl a) zmírnit odrazující prvky vytvářené aktuálními podmínkami trhu a budoucími nejistotami a b) minimalizovat ztráty pro daňové poplatníky tím, že soukromému sektoru poskytne pákový efekt pouze pro úspěšný postup, což umožní Řeckému fondu finanční stability odejít, aniž by nesl dodatečné ztráty. To bylo považováno za kritickou součást pokračující strategie reorganizace bankovního systému a ochrany obchodní autonomie bank. Bylo dohodnuto, že bude stanovena minimální prahová hodnota pro příspěvek soukromého sektoru ve výši 10 % kapitálových potřeb jednotlivé banky. Dále bylo sjednáno, že pokud soukromý sektor přispěje nejméně minimální částkou 10 % kapitálových potřeb, Řecký fond finanční stability pokryje zbývajících 90 %, výměnou však získá pouze „akcie B“ (tj. s pozastavenými hlasovacími právy kromě určitých práv veta), což zachová soukromé vedení banky. Pokud by soukromý sektor nebyl ochoten pokrýt minimálních 10 % kapitálových potřeb,					

	Řecký fond finanční stability by banku rekapitalizoval v plné míře a získal by plná hlasovací práva, což by rozředilo stávající akcionáře a ve výsledku znamenalo znárodnění banky. Vzhledem k tomu, že banky byly platebně neschopné, byly jako pobídka nabízeny i bezplatné opční listy, které měly povzbudit soukromé investory k účasti na rekapitalizaci. Opční listy byly považovány za složité, ačkoli soukromému sektoru nabízely významné pobídky (k červnu 2013 byla hodnota bezplatných opčních listů nabízených soukromým investorům odhadnuta na 1,7 miliardy EUR). Během května a června 2013 dokončily čtyři největší řecké banky navýšování svého základního kapitálu. Třem ze čtyř bank se podařilo shromáždit více než minimálních 10 % požadovaných kapitálových potřeb, tj. téměř 3,1 miliardy EUR ze soukromých zdrojů. Řecký fond finanční stability tudíž nakonec těmto bankám přispěl zbývajícím částkou 25,5 miliardy EUR (kromě 0,9 miliardy EUR pro překlenovací banku) a soukromým investorům vydal opční listy na jejich akcie podle dohodnutého rámce rekapitalizace. Banky se rozhodly získat další kapitál pomocí kmenových akcií a předejít tak možnosti vydávání nákladných podmíněně konvertibilních dluhopisů s možným rozředujícím účinkem. Po neúspěchu fúze s jinou bankou a s ohledem na zvýšený odliv vkladů v důsledku spekulativních vedlejších účinků, které v té době pramenily z kyperského rozhodnutí o rekapitalizaci z vnitřních zdrojů, se čtvrtá banka rozhodla provést okamžitou a plnou rekapitalizaci prostřednictvím Řeckého fondu finanční stability a nepokoušet se získat minimálních 10 % kapitálových potřeb ze soukromých zdrojů. Vzhledem k času, který zbýval do konce dubna (termín konce druhého programu), a k velmi vysokému ocenění akcií, které měly být vydány, by byl zájem soukromých investorů omezený. V důsledku toho v květnu 2013 vložil Řecký fond finanční stability do banky kapitálovou injekci ve výši 5,8 miliardy EUR a stal se hlavním akcionářem (98,6 %) s plnými hlasovacími právy, na rozdíl od ostatních tří systémových bank, kde fond získal akcie s omezenými hlasovacími právy.
Rekapitalizace bank v roce 2014	Dlouhotrvající recese měla negativní dopad na likviditu, rozvahy a finanční výsledky řeckých bank. Po novém posouzení kapitálových potřeb, které provedla Řecká centrální banka v souladu s podmínkou druhého programu, byla druhá rekapitalizace čtyř největších řeckých bank dokončena do června 2014. Konkrétně bylo získáno 8,3 miliardy EUR jen ze soukromého sektoru (viz tabulka 1). Po druhé rekapitalizaci byly dvě z bank schopny získat finanční prostředky i emisí dluhopisů. V případě jedné banky proběhlo navýšení základního kapitálu o 2,9 miliardy EUR v základním scénáři v souladu s revidovaným zákonem 3864/2010, podle kterého mohl Řecký fond finanční stability fungovat pouze jako pojistka. Navýšení základního kapitálu zahrnovalo předchozí závazek hlavního investora pro konkrétní množství a konkrétní cenu. V polovině dubna 2014 obdržel Řecký fond finanční stability jednu závaznou nabídku od konsorcia investorů ve výši 0,30 EUR za akcii v celkové hodnotě 1,3 miliardy EUR. Zbývajícím částka byla pokryta během procesu úpisu akcií. Konečná cena nabídky byla stanovena na 0,31 EUR za akcii (s diskontem 23 % oproti poslední uzavírací ceně; viz poznámka pod čarou 54), přičemž hlavní investor zvýšil svou nabídku, aby se této ceně vyrovnal. Navýšení základního kapitálu bylo dovršeno do konce dubna a částku plně pokryli institucionální investoři a soukromí investoři v rámci neveřejné a veřejné nabídky akcií. V důsledku toho se akciový podíl Řeckého fondu finanční stability snížil z 95,2 % na 35,4 %.
Rekapitalizace bank v roce 2015	V roce 2015 si zdlouhavá jednání mezi řeckými orgány a institucemi spolu s podstatným odlivem vkladů a soustavně narůstajícími úvěry v selhání za situace zhoršujícího se ekonomického klimatu a kontrol kapitálu vyžádala třetí rekapitalizaci bank. Posouzení kapitálových potřeb, které provedla ECB, došlo k závěru, že čtyřem největším řeckým bankám podle nepříznivého scénáře

chybí 14,4 miliardy EUR (viz **tabulka 1**). Banky následně předložily ECB své příslušné kapitálové plány, v nichž upřesňovaly, jak hodlají své kapitálové schodky řešit.

S ohledem na kontext daný směnicí o ozdravných postupech a řešení krize, rámcem pro státní podporu a pokyny Euroskupiny z 14. srpna 2015 bylo prioritou klíčových cílů rekapitalizace v roce 2015 řešit veškeré kapitálové schodky, vyhnout se rekapitalizaci z vnitřních zdrojů vkladatelů provedením rekapitalizace v roce 2015, vyhnout se znárodnění řeckých bank, minimalizovat státní podporu maximalizací soukromých investic a vyhnout se zbytečnému ředění akciové držby Řeckého fondu finanční stability.

Dvěma bankám, které měly nejnižší kapitálové potřeby, se podařilo pokrýt celou částku nepříznivého scénáře zdroji soukromých investorů (3,2 miliardy EUR) a dobrovolnou konverzí všech podřízených a seniorních dluhopisů na vlastní kapitál. Další dvě banky, které měly vyšší kapitálové potřeby, získaly požadovanou částku kapitálu podle přezkumu kvality aktiv a základního scénáře od soukromých investorů (2,1 miliardy EUR) a konverzí podřízených a seniorních dluhopisů na vlastní kapitál. Je třeba připomenout, že do uvedených čtyř bank investovaly i Evropská banka pro obnovu a rozvoj (EBRD) a Mezinárodní finanční korporace Světové banky (IFC). Zbývající částku 5,4 miliardy EUR zajistil Řecký fond finanční stability ze svých programových fondů (tj. 1,3 miliardy EUR v nových akciích a 4,1 miliardy EUR jako podmíněně konvertibilní dluhopisy).

FINANČNÍ STABILITA**Ukazatele rizika orgánu EBA pro bankovní systémy Řecka a EU**

Vážené průměry	2013	2014	2015	2016		
	Řecko			Řecko	EU	Pořadí řeckých bank v EU-28
Solventnost						
Celkový kapitálový poměr	12,7 %	14,1 %	16,4 %	17,1 %	18,5 %	22
Poměr kmenového kapitálu tier 1	12,4 %	13,9 %	16,3 %	17,0 %	15,5 %	14
Poměr kapitálu core tier 1	...	13,9 %	16,3 %	17,0 %	14,2 %	12
Poměr kapitálu core tier 1 (plně zavedeno)	...	5,6 %	15,0 %	15,9 %	13,6 %	13
Úvěrové riziko a kvalita aktiv						
Podíl úvěrů v selhání a záloh	...	39,7 %	46,2 %	45,9 %	5,1 %	28
Podíl krytí podílu úvěrů v selhání a záloh	...	43,8 %	48,5 %	48,2 %	44,6 %	12
Podíl odkládání úvěrového rizika u půjček	...	14,2 %	19,8 %	23,2 %	3,2 %	27
Podíl nevýkonných expozic	...	33,9 %	37,3 %	38,5 %	4,4 %	27
Ziskovost						
Návratnost vlastního kapitálu	...	(11,1 %)	(25,5 %)	(7,7 %)	3,3 %	26
Výnosnost aktiv	...	(1,0 %)	(2,5 %)	(0,9 %)	0,2 %	28
Poměr mezi náklady a výnosy	62,2 %	60,9 %	59,8 %	51,9 %	65,7 %	14
Poměr čistého výnosu z úroků k celkovému provoznímu zisku	78,3 %	84,1 %	86,4 %	82,0 %	57,9 %	28
Poměr čistého příjmu z poplatků a komisí k celkovému provoznímu zisku	14,8 %	14,5 %	10,9 %	12,4 %	27,2 %	28
Poměr čistého příjmu z obchodování k celkovému provoznímu zisku	...	(4,1 %)	2,1 %	(2,9 %)	6,0 %	26
Poměr čistého výnosu z úroků k úročeným aktivům	...	2,8 %	2,5 %	2,9 %	1,5 %	7
Struktura rozvahy a likvidita						
Poměr úvěrů k vkladům	100,7 %	109,2 %	129,7 %	120,2 %	118,4 %	21
Ukazatel pákového poměru (plně zavedený)	...	...	...	10,0 %	5,2 %	22
Ukazatel pákového poměru (přechodný)	...	...	...	10,7 %	5,5 %	27

Poměr dluhů k vlastnímu kapitálu	1 132,0 %	999,0 %	837,8 %	754,0 %	1 440,7 %	7
Poměr zatížení aktiv	...	26,0 %	47,1 %	43,3 %	26,3 %	25
Ukazatel krytí likvidity	...	...	...	0 %	141,1 %	28

Pozn.: Podíl úvěrů v selhání a záloh podle EBA vychází z širší definice pro nevýkonné expozice a týká se úvěrů a záloh; podíl úvěrů v selhání a záloh podle EBA zahrnuje také dluhové cenné papíry (zejména dluhopisy).

Zdroj: Evropský orgán pro bankovníctví, údaje přehledů ukazatelů rizik (vzorek bank v EU; 198 v roce 2016).

UDRŽITELNÝ RŮST

<u>RŮST HDP (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
-4,3	-5,5	-9,1	-7,3	-3,2	0,4	-0,2	0
Cíl (prognóza MP, květen 2010)							
-2,0	-4,0	-2,6	1,1	2,1	2,1		
Cíl (prognóza MP, březen 2012)							
			-4,7	0,0	2,5		
Cíl (prognóza MP, duben 2014)							
					-0,1	3,3	
<u>INFLACE – HICP (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1,3	4,7	3,1	1,0	-0,9	-1,4	-1,1	
Cíl (prognóza MP, květen 2010)							
	1,9	-0,4	1,2	0,7	0,9		
Cíl (prognóza MP, březen 2012)							
			-0,5	-0,3	0,1		
Cíl (prognóza MP, duben 2014)							
					-0,8	0,3	
<u>MÍRA NEZAMĚŠTNANOSTI (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
9,6	12,70	17,9	24,5	27,5	26,5	24,9	
Cíl (prognóza MP, květen 2010)							
	12,0	14,7	15,2	14,8			

Cíl (prognóza MP, březen 2012)							
			17,9	17,8	16,7		
Cíl (prognóza MP, duben 2014)							
					24,5	22,5	
<u>NEZAMĚŠTNANOST MLADÝCH LIDÍ (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
25,7	33,0	44,7	55,3	58,3	52,4	49,8	
Cíl (EÚD podle prognózy MP, květen 2010) ¹ :							
	31,2	38,2	39,5	38,5			
<u>DLOUHODOBÁ NEZAMĚŠTNANOST (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
3,9	5,7	8,8	14,5	18,5	19,5	18,2	
Cíl (EÚD podle prognózy MP, květen 2010) ² :							
	5,4	6,6	6,8	6,6			
<u>MÍRA ZAMĚŠTNANOSTI (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
65,6	63,8	59,6	55,0	52,9	53,3	54,9	
Cíl (Evropa 2020)							
						70,0	
<u>ZAMĚŠTNANOST ŽEN (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
52,9	51,8	48,7	45,2	43,3	44,3	46,0	

¹ Upravená prognóza zaměstnanosti z MP, která předpokládá stabilní poměr nezaměstnanosti mladých lidí / celkové nezaměstnanosti na úrovni roku 2010.

² Upravená prognóza zaměstnanosti z MP, která předpokládá stabilní poměr dlouhodobé/celkové nezaměstnanosti na úrovni roku 2010.

Cíl (EÚD; podle strategie Evropa 2020) ³ :							
						59,3	
<u>RŮST VÝVOZU</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
-20,2	10,8	5,8	3,7	0,6	5,2	-8,7	
Cíl (prognóza MP, květen 2010)							
	3,4	7,1	6,7	9,3			
Cíl (prognóza MP, březen 2012)							
			2,9	5,2	6,9		
Cíl (prognóza MP, duben 2014)							
				0,4	3,4	5,5	5,0
<u>PODÍLY VÝVOZU (PĚTILETÁ ZMĚNA, %)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
-10,2	-14,0	-15,5	-24,7	-25,2	-18,0	-20,6	
Cíl (podle prahové hodnoty postupu při makroekonomické nerovnováze)							
-6,0	-6,0	-6,0	-6,0	-6,0	-6,0	-6,0	
<u>PZI (% HDP – PRŮMĚR PŘÍCHOZÍCH A ODCHOZÍCH)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
0,8	0,2	0,4	0,7	1,2	1,1	0,6	
Cíl (EÚD) průměr EU-28 v roce 2010							
	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	

³ Celková cílová hodnota zaměstnanosti podle strategie Evropa 2020 (70 %) upravená o genderový rozdílový faktor zaměstnanosti podle průměru EU v roce 2015 (tj. 0,85 vzhledem k tomu, že zaměstnanost žen činila 64,3 a zaměstnanost mužů 74,9).

ODPOVĚDI KOMISE NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA „INTERVENCE KOMISE V ŘECKÉ FINANČNÍ KRIZI“

SHRNUTÍ

I. Komise vítá tento audit výkonnosti provedený Evropským účetním dvorem (dále jen „EÚD“), který se týkal účasti Komise v programech finanční pomoci Řecku, jež byly financovány z různých mechanismů zavedených od roku 2010.

Komise je otevřená konstruktivní kritice a opodstatněným doporučením ohledně případných zlepšení při navrhování a provádění programů finanční pomoci.

Komise hodlá navázat na změny, které byly určeny a které již jsou v některých případech prováděny, s cílem dosáhnout dalšího zlepšení, jak je uvedeno v její odpovědi k doporučením auditu. Dalekosáhlé změny byly provedeny v rámci Evropského mechanismu stability (ESM) a zavedeny již ve stávajícím programu ESM na podporu stability Řecka. V rámci programu ESM na podporu stability Řecka kladla Komise větší důraz na sociální soudržnost, růst a zaměstnanost. Komise rovněž poprvé provedla posouzení sociálních dopadů (viz také odpověď k bodu IV shrnutí níže). Komise by ráda připomenula význam politických a hospodářských změn, které měly během let programu dopad na rozhodování, návrh a provádění.

IV. K základním cílům programů finanční pomoci patří obnovení přístupu na trh a tyto programy jsou z podstaty věci vypracovány ve chvíli akutní krize; to platí obzvláště pro Řecko. Je tudíž třeba rozlišovat mezi bezprostředními a střednědobými cíli programu.

Podmínky politiky by měly zohledňovat schopnost vnitrostátních orgánů přijmout a provést politiky, které jsou z ekonomického a sociálního hlediska velmi problematické. Politiky přijaté v souvislosti s programem finanční pomoci zajišťují rámec pro udržitelný růst a zaměstnanost v dlouhodobém horizontu přesahujícím časový rámec samotného programu, a za tímto účelem je tudíž nutné stanovit komplexní strategie růstu.

Je rovněž nanejvýš důležité systematicky zohledňovat hospodářský a politický kontext každého programu finanční pomoci, v jehož rámci byla příslušná politická rozhodnutí přijata. První program byl například vypracován v situaci, kdy byl řeckému státu náhle uzavřen přístup na trh. Komise musela jednat v situaci mimořádné a nebyvalé nejistoty, vážné krize likvidity, která ohrožovala stabilitu celého finančního systému, a v době, kdy na úrovni eurozóny neexistovaly a nebyly dostupné odpovídající nástroje finanční pomoci.

Mimoto je důležité zachovat časový sled událostí. Je také nutné v plné míře uznat různé rámce i okolnosti vypracování programu ESM na podporu stability v Řecku. Komise jednala na základě nového právního rámce (nařízení č. 472/2013), jenž výrazně zvýšil transparentnost její činnosti a její demokratickou odpovědnost, a to prostřednictvím posíleného dialogu s Evropským parlamentem a vnitrostátními parlamenty. Zlepšila se rovněž soudržnost programu s cíli a politikami Unie: zajištěním toho, že memorandum o porozumění bude v souladu s programem schváleným Radou; prostřednictvím výslovných odkazů na Listinu základních práv i jiná sociální práva; zohledněním vnitrostátních postupů a subjektů pověřených tvorbou mezd a národního programu reforem dotyčného členského státu v rámci strategie Unie pro růst a zaměstnanost a prostřednictvím požadavku, aby úsilí o rozpočtovou konsolidaci stanovené v programu zohlednilo nutnost zajistit dostatečné prostředky pro základní politiky, jako je vzdělávání a zdravotnictví. Program ESM tudíž kladl větší důraz na sociální soudržnost, růst a zaměstnanost (včetně aktivních politik na trhu práce), a Komise poprvé provedla posouzení sociálních dopadů. Nový právní rámec vytvořil také základ pro poskytování technické pomoci Řecku ze strany Komise s cílem zlepšit jeho správní kapacitu a odstranit problémy při provádění programu.

V. Ačkoliv se tento audit výkonnosti z právních/institucionálních důvodů týká Komise, klíčovou úlohu hraje jak Euroskupina, tak i ostatní orgány Unie, přičemž tato úloha se během následných programů významně změnila. Aby byla opatření a rozhodnutí vždy náležitě přičtena odpovědným

stranám, je v každém programu nebo během navrhování stávajícího programu ESM na podporu stability a v době přijetí konkrétních rozhodnutí nezbytné náležité pochopení a uvážení vlastního rámce správy.

Opatření Komise byla vyvinuta a provedena ve složitém institucionálním prostředí, které se od roku 2010 v souladu se změnami právního základu značně změnilo. Úloha Komise v postupu vyjednávání kromě toho zahrnuje součinnost nejen s vnitrostátními orgány a ostatními orgány EU, nýbrž také s mnoha mezinárodními organizacemi a Euroskupinou. Povinnosti svěřené Komisi a Evropské centrální bance (ECB) v rámci Evropského nástroje finanční stability (EFSF) nebo následně ve Smlouvě o zřízení Evropského mechanismu stability (ESM), jakkoli jsou důležité, nezahrnují v tomto ohledu pravomoc přijímat rozhodnutí. Odpovědnost nejen za volbu politiky, nýbrž i za její provádění tedy mají vnitrostátní orgány.

Všechna memoranda o porozumění byla založena na sdílené podmíněnosti schválené všemi institucemi, včetně Mezinárodního měnového fondu (MMF), a dohodě s řeckými orgány po interních jednáních a intenzivním dialogu. Potřebu sdílené podmíněnosti prosazovala Euroskupina. To vyžadovalo dosažení kompromisu s ostatními institucemi, konkrétně MMF a ECB. Podmínky politiky byly navrženy po podrobných interních diskusích mezi institucemi, které zahrnovaly mnoho ústních a písemných opakovaných jednání. Poskytování technické pomoci bylo pokud možno navrženo s cílem poskytnout vnitrostátním orgánům co nejlepší podporu k splnění podmínek ve stanovených lhůtách. Jednou ze silných stránek tohoto interinstitucionálního rámce je skutečnost, že jednotlivé instituce mohou sdružovat své odborné znalosti, což často zvyšuje kvalitu návrhu politiky.

Finanční krytí stanoví a o opatřeních souvisejících s dluhem rozhodují členské státy – nebo členové ESM na základě rámce ESM. ECB a následně jednotný mechanismus dohledu mají zvláštní povinnost zajistit finanční stabilitu a jako orgány dohledu přijímají rozhodnutí nezávisle a v některých případech bez sdílení důvěrných, tržně citlivých informací s ostatními institucemi.

VIII. Eurozóna postrádala nástroje a právní rámec pro poskytování finanční pomoci zemím eurozóny. První program financovaný z úvěrového nástroje pro Řecko byl vypracován rychle s cílem odvrátit selhání státu. Jelikož v té době neexistoval žádný rámec, využily Komise a Euroskupina rámec a metodiky vypracované MMF, mezinárodní organizací, která v té době měla mandát a zkušenosti s prováděním takovýchto programů. Komise své postupy formálně kodifikovala v roce 2011. Priorita politických opatření byla náležitě stanovena, zejména prostřednictvím společného programu s MMF. Komise využila mimo jiné známý systém MMF zahrnující „prioritní opatření“ a „strukturální referenční hodnoty“, což jsou zlomové reformy nutné k ukončení přezkumu a uvolnění výplaty finančních prostředků. Ty byly postupně zdokonaleny s určitými dalšími prioritními opatřeními v oblasti strukturálních reforem a důležitými prvky. V rámci programu ESM na podporu stability, který v současnosti probíhá, byla zavedena rovněž koncepce „klíčových výstupů“.

IX. Každá instituce jedná na základě právního rámce vztahujícího se na jednotlivé programy.

XI. Navrhování a provádění zásadních reforem proběhlo v širším kontextu přetrvávající složité ekonomické situace a značné nestability na finančních trzích. Úspěšná rekapitalizace, významná restrukturalizace a reformy regulačního rámce a správy a řízení provedené v přímé reakci na akutní krizi a s cílem omezit šíření negativních účinků umožnily stabilizaci celého systému. To zajistilo dosažení hlavního cíle programů: odvrácení selhání státu a zajištění finanční stability. Hypotetický srovnávací scénář (zhroutení finančního systému) by znamenal mnohem významnější finanční, ekonomické a sociální náklady.

XII. Nedostatečná politická stabilita způsobila problémy v souvislosti s vlastní odpovědností za program reforem v průběhu času; to je jeden z hlavních prvků, který je při posuzování výsledků politiky v této oblasti třeba mít na paměti.

XIII. Řecko zaznamenalo opakující se dlouhotrvající období politické nestability, která opětovně vyvolávala nejistotu, pokud jde o politický kurz, odhodlání provést reformy i jejich účinné provedení. Po období soustavných reforem a na základě úspěšných ukončení přezkumů a lepších vyhlídek růstu však Řecko proniklo v dubnu a červenci 2014 na trhy. To jednoznačně prokazuje, že účinné provádění reforem napomáhá při zvyšování důvěry účastníků trhu a úspěšném návratu na trhy.

První odrážka: Úspěšný návrat k růstu závisí na úspěšném provedení programu. Růstu nelze dosáhnout bez odstranění základních systémových a strukturálních nedostatků řeckého státu a hospodářství. Jelikož první i druhý program byly přerušeny, nebylo tohoto konečného cíle zcela dosaženo.

Třetí odrážka: Provádění programů zabránilo zhroucení finančního systému, jež by vedlo k mnohem dramatičtějším důsledkům pro řecký stát a finanční stabilitu. K zhoršení rozvah bank však přispěl nepříznivý makroekonomický a politický vývoj a zdlouhavé provádění reforem finančního trhu v rámci programů.

XIV. Viz odpověď Komise k části týkající se závěrů a doporučení.

ÚVOD

6. Na konci června 2015 se řecká vláda jednostranně rozhodla druhý program EFSF nedokončit a vyhlásila referendum.

8. Viz odpověď Komise k bodu V shrnutí (institucionální prostředí).

PŘIPOMÍNKY

ČÁST I – ŘÍZENÍ EKONOMICKÝCH OZDRAVNÝCH PROGRAMŮ PRO ŘECKO

24. Viz odpověď Komise k bodu VIII.

25. V rámci prvního programu využily Komise a Euroskupina rámec a metodiky vypracované MMF – mezinárodní organizací, která měla mandát a zkušenosti s prováděním takovýchto programů.

Návrhu programu předcházely rozsáhlý výzkum, který zahrnoval prvky, jimiž se mají reformy zabývat, a zavedl kritéria pro stanovení priorit reforem. Komise kromě toho mohla v oblastech, jako jsou prognózy, analýza orientace a udržitelnosti fiskální politiky, důchody a referenční srovnávání strukturálních politik/reform, využít metodiky a analytické nástroje vyvinuté a uplatňované v rámci běžných systémů dohledu.

27. Komise vypracovala analytické dokumenty na podporu stručných nástinů politiky a návrhů podmínek, i v oblasti regulovaných povolání.

První nové podmínky týkající se regulovaných povolání a směrnice o službách například řecká vláda splnila včas, k prodlevám však nakonec vedla omezená ochota na straně řeckých orgánů.

28.

První odrážka: Ačkoliv některé podmínky byly zpočátku vyjádřeny obecněji s uvedením jednoznačného konečného cíle, pravidelně opakovaná jednání s orgány pak přinesla podrobnější pokyny, které stanovily prostředky a kroky k provedení reforem. Tento přístup nevedl v některých případech k náležitému provedení. Problémy s výkladem však nebyly nutně hlavní příčinou opožděného provedení.

Druhá odrážka: Před tím, než se řecké orgány zavážou přijmout podmínky a podepsat memorandum o porozumění, je každá podmínka vždy projednána a schválena s orgány na technické i politické úrovni, aby bylo zajištěno důkladné a společné chápání reformního procesu, který je třeba uskutečnit, a vlastní odpovědnost za tento proces.

Vysoká míra podrobnosti byla odůvodněna potřebou jednoznačně určit, jak mají být reformy provedeny, a zabývat se problémy při provádění. Pro správnou kapacitu orgánů byla navíc výzvou spíše řada opatření nezbytných ke skutečnému zvýšení účinnosti daňové správy než míra podrobnosti.

Problémem byla často omezená vlastní odpovědnost za reformy během druhého programu, zejména co se týká pracovníků daňové správy.

29. Viz odpověď Komise k bodu IV shrnutí týkajícímu se cílů programu a celkových souvislostí.

Ucelený soubor reforem v rámci programu ESM byl mimoto doprovázen souborem mimořádných opatření, která měla Řecku pomoci využít co nejlépe dostupné finanční prostředky EU a technickou podporu na základě iniciativy Komise stanovené ve sdělení ze dne 15. července 2015 nazvaném „Nový start pro zaměstnanost a růst v Řecku“.

30. První program měl více prvků horizontálních politik, zatímco ve druhém programu se zvýšil počet podmínek zaměřujících se na konkrétní odvětví s podmínkou týkající se kontroly předpisů omezujících podnikání a zaměřující se kromě cestovního ruchu a maloobchodu i na odvětví, jako jsou stavební materiály a výroba.

Tato podmínka byla splněna s pomocí souboru nástrojů OECD v oblasti hospodářské soutěže.

Rámeček 2 – Reformy trhu zboží a služeb versus reformy trhu práce a daní

Komise si byla plně vědoma účinku vyšších nepřímých daní na vývoj cen. V řeckém hospodářství však probíhá základní proces úpravy cen, který přispívá k obnovení cenové konkurenceschopnosti.

Hlavním cílem prvního programu bylo obnovit přístup Řecka k tržnímu financování, což si vyžádalo jednoznačné zaměření se na fiskální konsolidaci. Celkový návrh řeckých programů finanční pomoci však byl podložen jednoznačnou strategií. Strukturální reformy tvořily hlavní část programu a byly zaměřeny právě na vytvoření kladného dopadu přesahujícího časový rámec provádění programu.

39. Za účelem referenčního srovnávání výkonnosti Řecka a vývoje v průběhu času vycházela Komise z ukazatelů, které byly k dispozici z mezinárodních zdrojů, nebyly však vždy úplné a byly k dispozici až s určitou časovou prodlevou. Patří mezi ně ukazatele OECD k měření pokroku, jehož bylo dosaženo při reformě regulovaných povolání, týkající se trhů s výrobky, jakož i ukazatele Světové banky „Doing Business“.

Memoranda o porozumění mimoto obsahovala zvláštní podmínku týkající se posouzení dopadů reformy regulovaných povolání – včetně průzkumu u dvaceti nejrozšířenějších povolání, který posuzoval stupeň liberalizace, výsledky s ohledem na nové účastníky, změny cen atd.

40. Během krize je naprosto nezbytné stanovit prioritu opatření, zejména v případě, existuje-li omezená institucionální kapacita k okamžitému řešení všech skutečných i potenciálních problémů.

V řeckých programech finanční pomoci byla upřednostněna rekapitalizace, kterou za účelem finanční stability naléhavě požadovaly orgány dohledu.

Otázka řešení úvěrů v selhání představovala další důležitý krok, a to vzhledem k nárůstu úvěrů v selhání v důsledku vleklé krize. Postup řešení úvěrů v selhání je delší a složitější a vyžaduje reformy v řadě oblastí (v oblasti práva, dohledu, správy a řízení, regulace atd.) a v různých kontextech, přičemž každý z nich má určité zvláštnosti (zadlužení domácností, malých a středních podniků a větších společností). Připomíná se, že přezkum kvality aktiv v roce 2013 zahrnoval

přezkum problematických aktiv, který měřil připravenost a schopnost bank zvládnout úvěry v selhání.

Co se týká Řeckého fondu finanční stability (dále jen HFSF⁴), Komise má pouze funkci pozorovatele.

45. Neexistuje jediný makroekonomický model, jenž by bylo možno snadno použít pro ekonomické prognózy.

Při posuzování včasnosti, kvality a dopadu politik přijatých v rámci programů má mimoto zásadní význam systematické zohledňování rychle se měnící hospodářské a politické situace v Řecku.

Rámeček 4 – Koordinace prognóz

V programech byl vzájemný dopad makroekonomických i fiskálních prognóz odhadován prostřednictvím cyklického procesu, v jehož rámci byl dopad nových fiskálních opatření zahrnut do základního makroekonomického scénáře a později byl použit k odhadu fiskálních prognóz.

48. Vzhledem k velkému tlaku a velmi krátkým lhůtám mohlo příležitostně dojít k menším chybám či omylům. V rámci programů byl prováděn důkladný a systematický interinstitucionální přezkum kvality a vzájemný přezkum údajů a výpočtů.

50. Částka ve výši 8 miliard EUR se považovala za zhruba přijatelný cíl s přihlédnutím k potřebám financování po skončení programu, což zase závisí na případných dluhových opatřeních, která budou provedena.

Dále je třeba mít na paměti složitost institucionálního a právního rámce s mnoha účastníky a subjekty s rozhodovací pravomocí.

51. Vzhledem k neexistujícímu konsensu v ekonomické literatuře musí prognózy vycházet z několika málo studií, jež mohou poskytnout vodítko ohledně rozsahu dopadů.

Kromě toho byly začleněny makrofiskální prognózy a to se týkalo nejen prognózy Komise a nejen prognózy pro Řecko.

ČÁST II – KONCEPCE A PROVÁDĚNÍ REFORM

56. Komise zdůrazňuje, že odpovědnost nejen za volbu politik, nýbrž také za jejich provedení mají v rámci každého programu finanční pomoci vnitrostátní orgány.

57. Viz odpověď Komise k bodu IV shrnutí (cíle a souvislosti).

59. Viz odpověď Komise k bodu IV shrnutí (cíle programu).

61. Viz odpověď Komise k bodu IV shrnutí (cíle programu).

63. Viz odpověď Komise k bodu IV shrnutí (cíle programu).

Řešení daňových úniků a lepší dodržování předpisů v daňové oblasti představuje pro reformy v Řecku jednoznačně důležitý přístup. Nejedná se však o záležitost, kterou by bylo možno vyřešit rychle. Program ESM kladl na tato opatření velký důraz, a to na základě zkušeností s předchozími programy.

Rámeček 6 – Rozsah opatření

Odborníci zpochybnili mechanismus oddělení plateb pro transakce s DPH s veřejnými institucemi. Mechanismus oddělení plateb pro transakce s DPH s veřejným sektorem byl využit v Itálii, podniky a aplikujícími odborníky v oblasti daní byl však zpochybněn.

Intenzivnější využívání elektronických fiskálních zařízení vyžaduje, aby byla daňová správa vybavena moderními informačními systémy, což nebyl případ Řecka.

Rámeček 6 – Počáteční míra podrobnosti

První program nestanovil veškeré podrobnosti reforem, k nimž se Řecko zavázalo. Podrobnosti však byly v průběhu programů blíže rozvedeny na základě existujících zkušeností s cílem usnadnit jednoznačné pochopení u orgánů a hodnocení *ex post*.

66. Rostoucí daňové závazky byly ovlivněny skutečností, že postup odpisů byl zaveden teprve v roce 2014 a navíc je velmi zdoluhavý (daňový závazek je nejprve v karanténě pro případ, že by dlužník získal dostatečnou schopnost dluh splatit, následně je odepsán, avšak teprve po deseti letech, nedojde-li k zlepšení platební schopnosti dlužníka).

Navržení ukazatelů pro sledování odhadované úrovně nepřiznaných daní tak, aby byly v rámci období přezkumu programu přesné, představuje značný technický problém.

68. Programy stanovily náležitý strategický rámec pro reformy veřejné správy. Bezprostřední prioritou v této oblasti byla fiskální konsolidace a to vysvětluje posloupnost reforem, od fiskální reformy ke strukturální.

Komise zejména prostřednictvím pracovní skupiny pro Řecko zajistila výměny osvědčených postupů poskytnutím technické pomoci. Komise lituje, že pokusy o zapojení zúčastněných subjektů nebyly úspěšné. Nedostatečná kontinuita a stabilita kvůli častým změnám ve vládě byly skutečně velkým problémem. (Viz rovněž odpověď k bodu 76.)

V rámci řecké správy mimoto existovala značná netečnost a odpor vůči změnám.

73. Komise stanovila ambiciózní lhůty; konkrétní příklad příliš ambiciózních lhůt však není vhodný.

Koncepce a provedení reforem systému oceňování v rámci nového programu se neuskutečnily, jelikož celkové provádění druhého programu bylo od podzimu 2014 do srpna 2015, kdy byl zahájen program ESM, ve skutečnosti pozastaveno. Nelze proto říci, zda byly lhůty stanovené v rámci druhého programu příliš ambiciózní, či nikoli: nedošlo ani k pokusu o provedení, jelikož program byl přerušen dříve, než bylo možno dokončit jeho provádění.

Nový systém oceňování je zaváděn v rámci programu ESM. Doba mezi schválením podmínek a dokončením sekundárních právních předpisů činila deset měsíců (od srpna 2015 do června 2016), o jeden měsíc méně, než jak bylo stanoveno ve druhém programu; zatímco skutečné posouzení se provádí v roce 2017, jelikož je založeno na údajích z konce roku 2016, aby bylo možno získat úplnou představu v průběhu času.

78. Hlavní faktory poskytování úvěrů byly řešeny v rámci programů, které zahrnovaly politiky, jež se zabývaly kapitálem a likviditou bank a řešily taktéž úvěry v selhání. Faktory poklesu objemu úvěrů jsou složité a odrážejí strukturální problémy na úvěrových trzích. Vysoká úroková míra účtovaná u nových úvěrů je tudíž do značné míry spíše příznakem hluboké recese, a to kvůli neschopnosti vypůjčovateli splácet úvěry.

Komise současně usilovala o zvýšení financování z EU a od mezinárodních finančních institucí (EBRD, EIB, EIF), jež zahrnuje finanční nástroje pro malé a střední podniky.

79. Analýza představovala společný názor všech zúčastněných institucí a vycházela z informací, které byly v té době dostupné. Byla založena rovněž na vstupních informacích od nezávislých odborníků.

Rámec pro rekapitalizaci vypracovali profesionální investiční bankéři, kteří byli poradci fondu HFSF, Řecké centrální banky a ministerstva financí.

80. Kapitálové potřeby byly v roce 2013, 2014 a 2015 stanoveny v rámci odpovědnosti orgánů dohledu. Komise a ostatní instituce poskytovaly pouze technickou pomoc při vypracování rámce pro zátěžový test.

Značný negativní dopad na růst HDP měly mimoto politické události a z toho plynoucí nejistota a nestabilita, a představují tudíž prvek, jež nebylo možno předvídat.

81. Za provedení předem stanoveného úkolu v dohodnutém rozsahu odpovídají vnitrostátní orgány.

Komise do vztahu mezi orgánem dohledu a bankami nezasahuje.

82. Podle pravidel EU v oblasti státních podpor by podpora měla být omezena na nezbytné minimum, a tudíž použita k pokrytí kapitálových potřeb banky pouze tehdy, nejsou-li na trhu dostupné soukromé finanční prostředky. Jak je objasněno v rozhodnutích Komise o státní podpoře, která byla přijata v roce 2014 a 2015, účast fondu HFSF nelze považovat za tržní transakci, jelikož fond neinvestoval za stejných podmínek a do týchž transakcí jako ostatní investoři. Při rekapitalizaci v roce 2014 byl zaveden mechanismus pro výpočet ceny, za níž se mohl fond HFSF zúčastnit, aby se zabránilo nadměrnému ředění fondu HFSF. Při rekapitalizaci v roce 2015 nebyla minimální cena pro účast fondu HFSF kvůli zvláštním tržním podmínkám stanovena předem a podle rozhodnutí orgánů byla upisovací cena pro fond HSFS určena v procesu tvorby portfolia, který provedli a sledovali mezinárodní odborníci.

Tyto mechanismy pomohly snížit ztráty pro fond HFSF. Vývoj cen akcií při následující rekapitalizaci odráží rozsah rizika převzatého soukromými investory v podmínkách větší nejistoty.

83. Ve specifickém případě Řecka bylo všem institucím zapojeným do programu rychle zřejmé, že zřízení společnosti spravující aktiva nemůže představovat odpovídající řešení, a to z řady důvodů: různorodost úvěrů v selhání rozšířených ve většině hospodářských odvětví, mimořádné náklady na tuto strukturu, problémy v oblasti správy a řízení, význam vztahu mezi bankou a klientem v situaci rozsáhlého strategického selhání, dopad na rozvahy bank atd.

84. Viz odpověď Komise k bodu IV shrnutí (cíle programu).

85. Zlepšení právních předpisů v oblasti insolvence a zvýšení kapacity soudního systému představuje složitou reformu, jíž lze dosáhnout pouze prostřednictvím mnoha opatření. Mezi roky 2010 a 2014 byla zavedena řada legislativních změn, včetně insolvenčního zákona a vytvoření rámce pro mimosoudní řešení. Za provádění reforem odpovídají řecké orgány. Toto úsilí o provádění nebylo dostatečné. Jako jednostranné opatření řeckých orgánů byla zavedena a prodlužována moratoria na exekuce (poslední prodloužení bylo do 30. října 2015).

Rámeček 10

Připomíná se, že odpovědnost za úspěšné provedení reforem měly a mají hlavně řecké orgány.

Viz odpověď k bodu 85.

86. Ačkoli trh pro obsluhu a prodej úvěrů v selhání byl vytvořen v rámci programu ESM, již druhý program obsahoval jako hlavní podmínku v memorandu o porozumění žádost o vypracování komplexní strategie pro úvěry v selhání; od řeckých orgánů se proto vyžadovalo odstranění hlavních překážek pro vytvoření aktivního trhu s úvěry v selhání ještě před přijetím zákona z prosince 2015. Komise spolu s ostatními institucemi a mezinárodními partnery navíc požadovala odstranění všech překážek volného trhu s úvěry v selhání (příliš byrokratické postupy, požadavky orgánů dohledu, poplatky při prodeji úvěrů v selhání atd.), které v následujících měsících přispěly ke změně zákona s ohledem na ukončení prvního přezkumu. Hlavní zbývající překážky byly poté odstraněny v roce 2017.

87. Hlavní odpovědnost za úspěšné provedení reforem mají řecké orgány.

Podmínky programu nakonec vyžadovaly přezkum pravidel pro likvidaci a odstranění neefektivnosti. Program se zaměřoval na zlepšení způsobu organizace likvidací a na postup v případě, že se objeví problémy.

88. První program se zaměřoval především na bezprostředně důležité fiskální politiky, zatímco bankovní sektor se v té době pokládal za relativně zdravý. Ačkoliv je pravdou, že první program neobsahoval přímé podmínky týkající se správy a řízení bank, tato otázka byla nepřímou řešenou v rámci podmínek programu pro zřízení fondu HFSF.

Řecký fond finanční stability byl zřízen již v rámci prvního programu, a to s cílem posílit stabilitu a odolnost bankovního sektoru, kde jednou z hlavních obav byla správa a řízení.

Otázky správy a řízení bank nabyly na významu vzhledem k očekávanému dalšímu využití veřejných finančních prostředků k rekapitalizaci bank v rámci stávajícího programu ESM.

89. Všechny banky nebyly znárodněny. Jednostranné nahrazení vedení soukromých bank vyvolává právní obtíže při zdůvodňování přímého zásahu do vlastnických práv. Je na akcionářích, aby schválili vedení banky, jak uznává právo EU.

Fond HFSF se zpočátku neúčastnil z toho důvodu, že by významné změny správy a řízení uprostřed vážné krize zhoršily odliv vkladů, připravily by tyto banky o zkušené vedení, a vytvořily by tudíž vážná rizika pro finanční stabilitu. V té době muselo mnoho bank provést navýšení kapitálu, aby pokryly své značné kapitálové potřeby.

Vzhledem k nedostatečnému počátečnímu pokroku při zlepšování správy a řízení bankovních rad tuto otázku řešila podmínka v memorandu o porozumění v rámci programu ESM.

90. Dodatečné požadavky pomáhají zajistit vytvoření kvalitnějších rad, které nejsou ovlivňovány zvnějšku.

Jelikož se Řecko potýkalo s nebyvalým problémem v oblasti likvidity, kapitálu a kvality aktiv, bylo důležité, aby bankovní rady najaly co nejlepší odborníky s cílem vyřešit specifické výzvy řeckých bank.

91. Hlavní odpovědnost za úspěšné provedení reformy mají řecké orgány.

Komise s ostatními institucemi méně významné instituce pečlivě sledovala; prioritou však bylo zajištění finanční stability při současném zaměření na systémové banky.

V rámci programu ESM nebyly méně významné instituce způsobilé pro veřejné financování / financování z programu určené na rekapitalizaci. Není proto důvod, aby program nezasahoval do těchto bank, pokud neporušovaly obezřetnostní požadavky.

Instituce nehrály ve zmíněném auditu žádnou roli, uvítaly však rozhodnutí orgánů dohledu o jeho provedení.

Otázky dohledu související s méně významnými institucemi byly zachyceny v komplexním rámci pro finanční sektor, který zahrnoval restrukturalizaci celého bankovního sektoru, kdy byla krize řady méně významných institucí vyřešena, nebo byly tyto instituce zlikvidovány.

92. Zákon o fondu HFSF obsahuje podrobná pravidla týkající se rozhodnutí, která spadají do oblasti působnosti výkonné rady a generální rady (článek 4). Odpovědnost za případné nesprávné provedení má pouze fond HFSF, jelikož instituce neodpovídají za plnění jeho úkolů.

93. Ačkoliv ne všechny změny lze přičíst požadavkům programu, řada změn byla skutečně nezbytná pro lepší fungování fondu HFSF a souvisela zejména s potřebou zajistit nezávislost fondu HFSF na vnějších politických vlivech.

Ačkoliv tyto změny měly případně i stinné stránky, mělo se za to, že přínosy převažují nad náklady.

94. Tuto situaci je třeba posoudit v širším kontextu přetrvávající složité situace na finančních trzích, jež neumožňovala rychlou obnovu investic. Úspěšná rekapitalizace, významná restrukturalizace a reformy regulačního rámce a správy a řízení provedené v přímé reakci na krizi a s cílem omezit šíření negativních účinků umožnily stabilizaci celého systému. To zajistilo dosažení hlavního cíle programů, a to finanční stability. Alternativní scénář (tj. zhroucení finančního systému) by znamenal značné finanční, ekonomické a sociální náklady.

97. Ačkoliv jednoznačně existovalo povědomí o rizicích vyplývajících ze šedé zóny, jejich smysluplné posouzení nebylo možné vzhledem k jejich nelegální povaze (protiprávní nedostatečné vykazování příjmů).

Komise připomíná, že jednání byla vedena společně s ostatními institucemi. Viz odpověď Komise k bodu V shrnutí (institucionální prostředí).

98. Viz odpověď Komise k bodu V shrnutí (institucionální prostředí).

99. Opatření v oblasti kolektivního vyjednávání byla schválena a provedena postupně. To však nevyplývalo z neuznání skutečnosti, že se řecké hospodářství vyznačuje převažujícím podílem mikropodniků a malých podniků. Odráží spíše obezřetný přístup s následnými dodatečnými intervencemi (jako je zavedení „sdružení osob“, která umožňovala, aby jednání o mzdách probíhala rovněž na úrovni společností, a to i ve společnostech, v nichž neexistuje odborový svaz, což příměji ovlivnilo stávající vnitrostátní postup) uskutečněnými později v reakci na neustále se zhoršující situaci.

100. Pokud jde o reformy trhu práce, do programu ESM byla zahrnuta stejná témata jako v předchozích programech, a to ze dvou hlavních důvodů: za prvé, některá opatření schválená v rámci druhého programu nebyla provedena; za druhé, program ESM předpokládal komplexní přezkum opatření, která byla provedena v minulosti (z nichž některá měla dočasnou povahu), s cílem zjistit, zda jsou dosud přiměřená a nezbytná. Ačkoliv se uznávají významné prodlevy při provádění, Komise se domnívá, že načasování a posloupnost reforem byly vhodné.

Rámeček 11

Minimální mzda uvedená ve vnitrostátní kolektivní pracovní smlouvě byla zákonem snížena a byl stanoven nový právní rámec zavádějící zákonnou minimální mzdu. Tato reforma výrazně změnila povahu stanovování minimální mzdy v Řecku, a to od kolektivně sjednané mzdy (nezávisle sociálními partnery) k zákonné mzdě (stanovené vládou). Nově zavedený rámec měl být současně uplatňován i po skončení programu (tj. za stabilních ekonomických podmínek a podmínek pracovního trhu), přičemž během časového rámce programu má být výše minimální mzdy zmrazena.

102.

Třetí odrážka: Odkaz na kvantitativní úroveň (snížení o 15 %) byl zahrnut jako údaj o řádové hodnotě očekávaného snížení jednotkových nákladů práce. Vývoj posledně uvedené proměnné je výsledkem složitých interakcí, které mohou orgány veřejné moci ovlivnit, nikoli však přímo regulovat. Proto by nebylo správné považovat tuto úroveň za jednoznačný cíl pro měření úspěšnosti/výkonnosti.

ČÁST III – DOSAHOVÁNÍ CÍLŮ PROGRAMU

106. Při zvažování, zda programy finanční pomoci dosáhly svých hlavních cílů, odpovídají za včasné a účinné provedení reforem vnitrostátní orgány. Je obzvláště důležité vzít v úvahu všechny vnější faktory, které jsou mimo kontrolu či vliv institucí, jako je ekonomické a politické prostředí, správní kapacita, vlastní odpovědnost za reformní proces, komunikační politika a neočekávané šoky (např. předčasné volby, hlubší globální recese) nebo jiné vnější faktory.

110. Co se týká finančních rizik po skončení časového rámce programu, finanční tabulky a analýza udržitelnosti dluhu, kterou Komise provedla, zkoumají podmínky financování po skončení programu.

Rámeček 12

Posouzení fiskálního základu a fiskálních opatření provedené MMF se v různých ohledech odchyluje od hodnocení evropských institucí.

123. Provádění programů umožnilo zabránit zhroucení finančního systému se všemi dramatickými důsledky pro řecký stát a finanční stabilitu. Příčiny zhoršení rozvah bank spočívají ve zdlouhavém provádění reforem finančního trhu v rámci programu, opakujících se obdobích politické nestability s větší nejistotou a ztrátou důvěry a dlouhé recesi.

124. Oživení dlouhodobého růstu je spíše důsledkem úspěšného provádění programu než krátkodobým cílem. Úspěšnost programu lze posoudit teprve mnoho let po jeho skončení, jelikož reformy budou mít kumulativní účinky dlouho po skončení programu.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Doporučení 1

Komise toto doporučení přijímá. Komise upřesní rámec pro stanovení podmínek a zajištění větší jasnosti ohledně druhů analytických nástrojů, které se mají použít.

Doporučení 2

Komise toto doporučení přijímá.

Doporučení 3

Komise toto doporučení přijímá.

Komise podotýká, že stávající smlouva o ESM stanoví cílenější programy, zaměřené například na nerovnováhy v konkrétních odvětvích, přičemž v tomto případě nemusí být celková strategie růstu zapotřebí.

Doporučení 4

Komise toto doporučení přijímá.

Doporučení 5

Komise toto doporučení přijímá. Většina kroků v tomto ohledu již byla učiněna v rámci programu ESM.

Doporučení 6

Komise doporučení přijímá a připomíná, že nemůže ostatním institucím uložit, aby schválily způsoby práce, které musí být z logiky věci dohodnuty společně, a to pokud jde o podstatu i po stránce věcné.

Doporučení 7

Komise toto doporučení přijímá. Komise již uplatňuje opatření ke kontrole kvality, a to i prostřednictvím spolupráce s ostatními institucemi. Komise přezkoumá stávající kontroly kvality a zlepší související dokumentaci.

141. Vzhledem k prioritě týkající se fiskální konsolidace byla stanovena posloupnost fiskálních a strukturálních reforem. Skutečným problémem nebyla mimoto koncepce reforem, nýbrž jejich provádění. Výzvu představovala správná kapacita, Řecku byla proto po zřízení pracovní skupiny Komise pro Řecko poskytnuta v tomto ohledu technická pomoc.

Účinnému využití poskytnuté technické podpory a skutečnému provádění strukturálních reforem bránila opakující se období dlouhé politické nestability.

Pokud jde o kvantitativní cíle, ty byly stanoveny ve spolupráci a po dohodě s řeckými orgány.

Doporučení 8

Komise toto doporučení přijímá.

Technická podpora byla úzce sladěna s ustanoveními programu ESM na podporu stability, přičemž v memorandu o porozumění byla výslovně zahrnuta podpora řady reforem v rámci programu. Do tří měsíců od zavedení programu ESM dohodla Komise s řeckými orgány „plán technické spolupráce na podporu strukturálních reforem“, který byl zveřejněn také na internetových stránkách Komise. Útvar na podporu strukturálních reforem poskytuje a koordinuje podporu pro řecké orgány téměř ve všech oblastech reforem v rámci programu ESM.

Doporučení 9

Komise toto doporučení přijímá. Komise zlepší svou analytickou činnost týkající se koncepce reforem v rámci programu, a to určením rámce pro stanovení podmínek, což zajistí větší jasnost ohledně druhů analytických nástrojů, které se mají použít.

146. Provádění programů umožnilo zabránit zhroucení finančního systému se všemi dramatickými důsledky, kterým by řecký stát čelil, a obnovilo finanční stabilitu, což mělo zásadní význam pro zmírnění dalšího poklesu. Příčiny zhoršení rozvah bank spočívají ve zdlouhavém provádění reforem finančního trhu v rámci programu, opakujících se obdobích politické nestability s větší nejistotou a ztrátou důvěry a dlouhé recesi.

Doporučení 10

Komise toto doporučení přijímá. Komise již u ostatních zemí eurozóny s programy na podporu stability provedla hodnocení *ex post*.

Doporučení 11

Komise toto doporučení přijímá.

Činnost	Datum
Přijetí memoranda o plánování auditu / zahájení auditu	11.11.2015
Oficiální zaslání návrhu zprávy Komisi (nebo jinému kontrolovanému subjektu)	13.7.2017
Přijetí závěrečné zprávy po řízení o sporných otázkách	3.10.2017
Obdržení odpovědí Komise (nebo jiného kontrolovaného subjektu) ve všech jazycích	14.11.2017

Zkoumali jsme, jak Evropská komise řídila tři ekonomické ozdravné programy určené Řecku, přičemž jsme přihlíželi k institucionálnímu uspořádání jednotlivých použitých nástrojů finanční pomoci. Pokud jde o právě probíhající program, zaměřil se audit jen na určité aspekty jeho koncepce. Finanční krytí pro první program (GLF) v roce 2010 činilo 110 miliard EUR, pro druhý program (EFSF, 2012) 172,6 miliardy EUR a pro třetí program (ESM, 2015) 86 miliard EUR. V polovině roku 2017 Řecko stále potřebuje vnější finanční podporu a zjistili jsme, že cílů programů bylo dosaženo jen v omezeném rozsahu. Celkově návrh programů umožnil pokrok reformy v Řecku, našli jsme však nedostatky. Předkládáme Komisi řadu doporučení ve věci budoucích podpůrných programů.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx

Internetová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors