

Sprawozdanie specjalne

Interwencje Komisji w związku z greckim kryzysem finansowym

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących wybranych polityk i programów unijnych bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności z przepisami, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsze sprawozdanie zostało opracowane przez Izbę kontroli IV, która specjalizuje się w zakresie regulacji rynków i konkurencyjnej gospodarki. Członkiem sprawozdawcą jest Baudilio Tomé Muguruza, przewodniczący tej izby. W przygotowanie sprawozdania zaangażowani byli: Daniel Costa de Magalhães, Ignacio García de Parada Miranda i Simon Dennet z gabinetu członka sprawozdawcy; Zacharias Kolias, dyrektor, i Kamila Łepkowska, koordynator zadania. W skład zespołu kontrolnego weszli Efstathios Efstathiou, Athanasios Koustoulidis, Adrian Savin, Giuseppe Diana, Marion Schiefele i Natalia Krzempek.



Od lewej: Daniel Costa de Magalhães, Giuseppe Diana, Marion Schiefele, Adrian Savin, Kamila Łepkowska, Simon Dennett, Baudilio Tomé Muguruza, Ignacio García de Parada Miranda, Efstathios Efstathiou, Zacharias Kolias i Natalia Krzempek.

SPIS TREŚCI

	Punkt
Wykaz skrótów	
Streszczenie	I-XIV
Informacje na temat niniejszego sprawozdania	I
Informacje na temat greckich programów pomocowych	II-V
Sposób przeprowadzenia kontroli	VI-VII
Ustalenia Trybunału	VIII-XIII
Zalecenia Trybunału	XIV
Wstęp	1-15
Trzy greckie programy pomocowe	1-6
Cele programu	7
Partnerzy w ramach programów i rola Parlamentu Europejskiego	8-10
Proces programowania	11-15
Podejście kontrolne	16-20
Uwagi	21-130
Część I – Zarządzanie programami pomocowymi w Grecji	21-54
Ustalenia dotyczące sformułowania i monitorowania wymogów programów	22-40
Pilny tryb inicjowania programów	22-23
Procedury i wyniki formułowania wymogów	24-28
Ogólna strategia wzrostu gospodarczego	29-30
Brak stabilności politycznej w okresie programowania	31-32
Procedury monitorowania	33-35
Praktyki w zakresie monitorowania	36-40
Współpraca z partnerami w ramach programu	41-43
Założenia ekonomiczne programów	44-54

Mocne i słabe strony metodyki	45-48
Testy wrażliwości i uzasadnienie założeń	49-51
Dokładność i dostosowania	52-54
Część II – Sposób formułowania a wdrażanie reform	55-102
Opodatkowanie	58-66
Sformułowanie warunków – polityka podatkowa	59-62
Sformułowanie warunków – ściągalność podatków	63-64
Wdrażanie i rezultaty	65-66
Reforma administracji publicznej	67-76
Sformułowanie warunków	68-73
Wdrażanie i rezultaty	74-76
Reformy sektora finansowego	77-94
Sformułowanie warunków	79-93
Oczekiwane rezultaty finansowe	94
Reformy rynku pracy	95-102
Sformułowanie wymogów	97-100
Wdrażanie i rezultaty	101-102
Część III – Osiągnięcie celów programu	103-130
Zapewnienie stabilności budżetowej	107-116
Dostęp do rynków	108
Wykorzystanie środków finansowych i finansowanie po zakończeniu programu	109-110
Konsolidacja budżetowa	111-114
Stabilność systemu emerytalnego	115-116
Przywrócenie stabilności finansowej	117-123
Wypłacalność	118
Ryzyko kredytowe i jakość aktywów	119-120

Płynność	121
Rentowność	122-123
Przywrócenie wzrostu gospodarczego	124-130
Wzrost gospodarczy i jego kontekst	125-128
Ceny i bezrobocie	129-130
Wnioski i zalecenia	131-146
Zarządzanie programami pomocowymi w Grecji	131-138
Sformułowanie wymogów i przeprowadzanie reform	139-143
Osiągnięcie celów programu	144-146
Odpowiedzi Komisji	
Załącznik I – Przebieg greckiego kryzysu gospodarczego	
Załącznik II – Ograniczenia w przepływie kapitału	
Załącznik III – Uchybienia w monitorowaniu zgodności	
Załącznik IV – Reformy opodatkowania	
Załącznik V – Rozwój metodyki obliczania luki finansowej	
Załącznik VI – Dokładność prognoz makroekonomicznych	
Załącznik VII – Wymogi spełnione z opóźnieniem lub niespełnione	
Załącznik VII – Administracja publiczna	
Załącznik IX – Reformy sektora finansowego	
Załącznik X – Stabilność finansowa	
Załącznik XI – Zrównoważony wzrost gospodarczy	

WYKAZ SKRÓTÓW

Bony – krótkoterminowe papiery dłużne wydawane na okres jednego roku lub mniej

DG ECFIN – Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Gospodarczych i Finansowych

EBC – Europejski Bank Centralny

EFSF – Europejski Instrument Stabilności Finansowej

EFSM – europejski mechanizm stabilizacji finansowej

EMS – Europejski Mechanizm Stabilności

ESA – europejski system rachunków

HFSF – Grecki Fundusz Stabilności Finansowej

LFA – umowa pożyczki

MFW – Międzynarodowy Fundusz Walutowy

OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

PKB – produkt krajowy brutto

TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

STRESZCZENIE

Informacje na temat niniejszego sprawozdania

I. Europejski Trybunał Obrachunkowy przeanalizował sposób zarządzania przez Komisję Europejską trzema programami pomocowymi dla Grecji, biorąc pod uwagę strukturę instytucjonalną różnych zastosowanych instrumentów pomocy finansowej. W odniesieniu do obowiązującego programu kontrola dotyczyła tylko aspektów związanych ze sformułowaniem jego wymogów. Środki finansowe przeznaczone na rzecz pierwszego programu (instrument pożyczkowy na rzecz Grecji) w 2010 r. wynosiły 110 mld euro; na rzecz drugiego (EFSF w 2012 r.) – 172,6 mld euro, a na rzecz trzeciego programu (EMS w 2015 r.) – 86 mld euro. W połowie 2017 r. nadal było konieczne zewnętrzne wsparcie finansowe na rzecz Grecji, a Trybunał stwierdził, że cele programów zostały osiągnięte jedynie w ograniczonym zakresie. W ujęciu ogólnym sposób sformułowania programów rzeczywiście umożliwiał osiągnięcie postępów w realizacji reform w Grecji, jednak Trybunał odnotował uchybienia w tym zakresie. Sformułował on szereg skierowanych do Komisji zaleceń dotyczących przyszłych programów wsparcia.

Informacje na temat greckich programów pomocowych

II. Od momentu wejścia do strefy euro Grecja odnosiła korzyści z ożywienia gospodarczego wywołanego łatwym dostępem do pożyczek i hojną polityką fiskalną. Globalny kryzys finansowy w latach 2008-2009 obnażył jednak słabości kraju: narastające zakłócenia równowagi makroekonomicznej, wysoki dług publiczny i zewnętrzny, słabą konkurencyjność na rynkach międzynarodowych, nie zrównoważony finansowo system emerytalny i niewydolne instytucje. Problemy te w powiązaniu z nieprawidłowym przedstawianiem statystyk publicznych wpłynęły negatywnie na jego wiarygodność międzynarodową. Cena, którą Grecja musiała zapłacić za pożyczki na rynkach finansowych, przerosła możliwości obsługi długu i w kwietniu 2010 r. kraj zwrócił się o pomoc finansową do państw członkowskich strefy euro i MFW.

III. Pierwszy program pomocowy dla Grecji, którego wprowadzenie uzgodniono w 2010 r., obejmował środki finansowe w wysokości 110 mld euro. Wdrożenie środków budżetowych i strukturalnych oraz restrukturyzacja długu w 2012 r. nie wystarczyły, by kraj powrócił do

finansowania rynkowego. W związku z tym uzgodniono wdrożenie dwóch kolejnych programów: o wartości 172,6 mld euro w 2012 r. i o wartości 86 mld w 2015 r.

IV. Programy pomocowe miały przeciwdziałać zakłóceniom równowagi ekonomicznej w Grecji, a tym samym efektowi domina, który przeniósłby grecki kryzys gospodarczy na resztę strefy euro. Celem programów było zapewnienie stabilnej, opartej na solidnych podstawach sytuacji gospodarczej i finansowej w Grecji oraz odbudowa zdolności kraju do pełnego finansowania własnych potrzeb na rynkach finansowych. Pomoc była udzielana na warunkach określonych w porozumieniu między władzami greckimi a kredytodawcami. Warunki te obejmowały praktycznie wszystkie obszary funkcjonowania państwa i dotyczyły trzech głównych celów: stabilności budżetowej, stabilności finansowej i przywrócenia wzrostu gospodarczego. Komisja Europejska weryfikowała, czy Grecja spełnia te warunki i sporządzała sprawozdania w tej sprawie.

V. W przypadku każdego z programów pomocowych Komisja zarządzała nimi we współpracy z Europejskim Bankiem Centralnym w imieniu europejskich kredytodawców: państw członkowskich strefy euro w przypadku pierwszego programu, Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej w przypadku drugiego programu oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilności w przypadku trzeciego programu.

Sposób przeprowadzenia kontroli

VI. W ramach kontroli Trybunał zbadał, czy Komisja odpowiednio zarządzała programami pomocowymi dla Grecji. W szczególności poszukiwał odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy Komisja przyjęła odpowiednie rozwiązania w celu zarządzania programami?
- Czy wymogi dotyczące poszczególnych obszarów polityki były odpowiednio sformułowane i wdrażane w skuteczny sposób?
- Czy w ramach programów pomocowych osiągnięto główne cele?

VII. Zgodnie ze swoimi kompetencjami dotyczącymi kontrolowania wydajności operacyjnej zarządzania prowadzonego przez EBC, Trybunał podjął próbę przeprowadzenia analizy zaangażowania Banku w greckie programy pomocowe. EBC zakwestionował jednak kompetencje Trybunału w tym względzie; nie przekazał on wystarczającego materiału

dowodowego, w związku z czym Trybunał nie był w stanie zawrzeć w sprawozdaniu informacji na temat roli EBC w programach pomocowych dla Grecji.

Ustalenia Trybunału

VIII. Na początku realizacji programu pomocowego dla Grecji Komisja nie miała doświadczenia w zarządzaniu takim procesem. Procedury zostały ustanowione po prawie roku, ale obejmowały przede wszystkim formalne ustalenia dotyczące zatwierdzania dokumentów, przepływu informacji i harmonogramu wypłat. Nie istniały konkretne wewnętrzne wytyczne Komisji dotyczące sformułowania wymogów programów, na przykład dotyczące zakresu lub poziomu szczegółowości. Pomimo coraz większej liczby wymogów ani w pierwszym, ani w drugim programie nie określono w odpowiedni sposób, które z nich miały charakter priorytetowy. Programy nie były też osadzone w ogólniejszej strategii dla kraju. Komisja wdrożyła funkcjonujący system oceny wymogów, jednak Trybunał wykrył istotne uchybienia, w szczególności w odniesieniu do oceny wdrażania reform strukturalnych.

IX. Pomimo złożonych rozwiązań instytucjonalnych w ramach programów ustalenia dotyczące współpracy operacyjnej Komisji z partnerami programowymi, w szczególności z MFW i EBC, nie miały oficjalnego charakteru.

X. Na ogólne ramy ekonomiczne programów składały się przede wszystkim obliczenia luki finansowej i prognozy makroekonomiczne. Komisja regularnie aktualizowała swoje analizy w tym zakresie, a dokładność prognoz była podobna jak w przypadku prognoz innych organizacji międzynarodowych. Trybunał odnotował jednak uchybienia w dokumentacji, uzasadnieniach założeń i kontrolach jakości.

XI. Dogłębna analiza zaproponowanego w programach kształtu reform i procesu ich wdrażania w czterech kluczowych obszarach polityki (opodatkowanie, administracja publiczna, rynek pracy i sektor finansowy) ukazuje złożony obraz sytuacji. Reformy opodatkowania i administracji publicznej przyniosły oszczędności budżetowe, ale wdrażanie elementów strukturalnych było mniej wydajne. Rynek pracy stał się bardziej elastyczny i konkurencyjny, jednak konieczna jest kontynuacja zmian regulacyjnych w ramach trzeciego programu. Sektor finansowy został znacznie zrestrukturyzowany, ale odbyło się to kosztem

wprowadzenia do systemu bankowego ponad 45 mld euro, z których tylko mała część może zostać potencjalnie odzyskana. We wszystkich obszarach polityki wdrożenie szeregu kluczowych reform poważnie opóźniło się lub nie było skuteczne.

XII. W ujęciu ogólnym wymogi sformułowane w programach umożliwiły osiągnięcie postępów w realizacji reform, jednak Trybunał odnotował uchybienia w tym zakresie. Uzasadnienie podjęcia niektórych kluczowych środków nie było wystarczające bądź środki te nie były w dostatecznie precyzyjny sposób dostosowane do specyficznych trudności w danych sektorach. W przypadku innych działań w procesie formułowania wymogów programu Komisja nie uwzględniła w kompleksowy sposób zdolności wdrożeniowych Grecji, a zatem nie dostosowała odpowiednio zakresu i harmonogramu. Trybunał odnotował także istnienie wymogów o zakresie zbyt wąskim, by stanowiły odpowiedź na kluczowe zakłócenia równowagi w sektorach, oraz przypadki późnego włączenia środków ukierunkowanych na eliminowanie kluczowych zakłóceń w programie.

XIII. Komisja nie przeprowadziła wszechstronnej ewaluacji pierwszych dwóch programów, chociaż taka analiza mogłaby być pomocna w korygowaniu procesu reform. W połowie 2017 r. Grecja w dalszym ciągu potrzebowała zewnętrznego wsparcia finansowego, co oznacza, że wcześniejsze programy nie doprowadziły do odbudowy zdolności kraju do finansowania swoich potrzeb na rynkach, także z powodu uchybień we wdrażaniu. Szczegółowe cele programów osiągnięto jedynie w ograniczonym zakresie:

- *Powrót na ścieżkę wzrostu gospodarczego* – podczas realizacji programów PKB spadł o ponad jedną czwartą, a Grecja nie powróciła na ścieżkę wzrostu gospodarczego, jak początkowo przewidywano, w 2012 r.
- *Stabilność budżetowa* – nastąpiła konsolidacja budżetowa na dużą skalę pod względem salda strukturalnego. Jednakże ze względu na niekorzystny rozwój sytuacji makroekonomicznej i koszty odsetek od istniejących kredytów wskaźnik zadłużenia nadal wzrastał.
- *Stabilność finansowa* – programy zapewniały krótkoterminową stabilność finansową, jednak nie były w stanie zapobiec gwałtownemu pogorszeniu stanu bilansów banków, głównie ze względu na niekorzystny rozwój sytuacji makroekonomicznej

i politycznej; zdolność banków do zapewniania środków finansowych na rzecz gospodarki realnej była ograniczona.

Zalecenia Trybunału

XIV. Komisja Europejska powinna:

- a) udoskonalić procedury opracowywania programów wsparcia, w szczególności przez określenie zakresu prac analitycznych koniecznych do uzasadnienia treści wymogów;
- b) bardziej jednoznacznie wskazywać jako priorytetowe pewne wymogi w stosunku do innych oraz wskazywać środki, które muszą zostać pilnie zrealizowane, by wyeliminować zakłócenia równowagi, mające kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celów programów;
- c) w stosownych przypadkach zapewniać, by programy mające na celu wyeliminowanie zakłóceń równowagi ekonomicznej były osadzone w ogólnej strategii wzrostu gospodarczego kraju;
- d) ustanowić jasne procedury i w stosownych przypadkach zdefiniować kluczowe wskaźniki wykonania w celu dopilnowania, by monitorowanie programu miało systematyczny charakter i było dokładnie dokumentowane;
- e) od początkowego etapu programu w bardziej kompleksowy sposób zwracać uwagę na luki w dostępności danych;
- f) dążyć do osiągnięcia porozumienia z partnerami programowymi, tak aby ich role i metody współpracy były jasno określone i przejrzyste;
- g) lepiej dokumentować założenia i zmiany wprowadzane w obliczeniach ekonomicznych leżących u podstawy programu;
- h) wykazywać się większą systematycznością w ocenie zdolności administracyjnych państw członkowskich do wdrażania reform i w ocenie zapotrzebowania na pomoc techniczną. Wymogi powinny być dostosowane do wyników tej analizy;

- i) zintensyfikować prace analityczne nad kształtem wymogów programu. Powinny one obejmować w szczególności ocenę adekwatności i harmonogramu działań z uwzględnieniem szczególnej sytuacji państwa członkowskiego;
- j) przeprowadzać oceny śródkresowe w przypadku następujących po sobie programów o łącznym czasie trwania przekraczającym trzy lata i wykorzystywać wyniki do oceny rozwiązań dotyczących sformułowania i monitorowania programów;
- k) zbadać konieczność wprowadzenia właściwych ram wsparcia i nadzoru na okres po zakończeniu programu.

WSTĘP

Trzy greckie programy pomocowe

1. Po wybuchu globalnego kryzysu w międzynarodowym środowisku finansowym nastąpiły radykalne zmiany. Konieczne było podjęcie bezprecedensowych działań ratunkowych wobec instytucji finansowych oraz przyjęcie innych wyjątkowych rozwiązań w ramach polityki monetarnej i fiskalnej. Mimo podjętych działań w następstwie kryzysu doszło jednak do globalnego pogorszenia koniunktury gospodarczej i kryzysu zadłużeniowego w Europie. Krajom o stabilnych fundamentach udało się co prawda wrócić na ścieżkę wzrostu gospodarczego w stosunkowo krótkim czasie, lecz kraje, w których występowały zakłócenia równowagi makroekonomicznej i problemy strukturalne, stanęły w obliczu poważnych trudności¹.
2. W kontekście globalnego kryzysu finansowego akumulacja zakłóceń równowagi makroekonomicznej, wysoki dług publiczny i zewnętrzny, słaba konkurencyjność na rynkach międzynarodowych, nie zrównoważony finansowo system emerytalny i niewydolne instytucje sprawiły, że awersja do ryzyka na rynkach międzynarodowych dotknęła Grecji szczególnie silnie. Problemy te w powiązaniu z ujawnionym nieprawidłowym przedstawianiem statystyk publicznych oraz znaczną korektą danych fiskalnych za 2008 r. i 2009 r., negatywnie wpłynęły na zaufanie rynków. W rezultacie wiodące agencje ratingowe obniżyły rating państwa (z kategorii A na koniec 2008 r. do kategorii C w 2011 r.). Rynek zareagował gwałtownie na ten negatywny rozwój wydarzeń i w tygodniach poprzedzających złożenie wniosku o pomoc finansową koszty finansowania greckiego długu wzrosły do poziomu uniemożliwiającego jego obsługę.
3. W rezultacie utraty dostępu do rynku po umiarkowanych cenach w dniu 23 kwietnia 2010 r. Grecja zwróciła się do państw członkowskich strefy euro i MFW² o pomoc finansową.

¹ Od 2008 r. oprócz Grecji cztery inne kraje ze strefy euro (Portugalia, Irlandia, Hiszpania i Cypr) oraz trzy państwa członkowskie spoza strefy euro (Łotwa, Węgry i Rumunia) wystąpiły o międzynarodowe wsparcie finansowe.

² Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) jest organizacją zrzeszającą 189 krajów, a jego nadrzędny cel stanowi zapewnienie stabilności międzynarodowego systemu walutowego. MFW udziela między innymi kredytów państwom członkowskim doświadczającym faktycznych lub

Oszczędności budżetowe i reformy strukturalne w ramach pierwszego programu pomocowego nie były wystarczające, by Grecja powróciła do finansowania rynkowego. W związku z tym uzgodniono wdrożenie dwóch kolejnych programów, odpowiednio w 2012 r. i 2015 r. (zob. **tabela 1**).

Tabela 1 – Greckie programy pomocowe

Program	Instru ment	Rozpoc zęcie	Zakończ enie	Środki finansowe ogółem (w mld EUR)	Wyplacone wsparcie ze strefy euro (w mld EUR)	Wyplacone wsparcie z MFW (w mld EUR)
Grecja I	Instru ment pożycz kowy na rzecz Grecji ⁽¹⁾	2010 r.	2012 r.	110	52,9	20,7 (17,541 SDR)
Grecja II	EFSF	2012 r.	2015 r.	172,6	141,8	11,6 (10,2 SDR)
Finansowanie pomostowe	Europej ski mecha nizm stabiliz acji finanso wej	2015 r.	2015 r.	7,16	7,16	-
Grecja III	EMS	2015 r.	w trakcie realizacji (2018 r.)	86	39,4 ⁽²⁾	-

¹ Pożyczki dwustronne koordynowane przez Komisję w imieniu uczestniczących państw członkowskich strefy euro.

² Stan na lipiec 2017 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji/EMS.

4. Pierwszy program pomocowy został podpisany w maju 2010 r. (zob. **rys. 1** i **załącznik I**). Zgodnie ze sformułowanymi w nim wymogami miał trwać do czerwca 2013 r. i obejmował

potencjalnych problemów z bilansem płatniczym pod warunkiem wdrożenia rozwiązań z zakresu polityki mających na celu rozwiązanie powodujących je problemów.

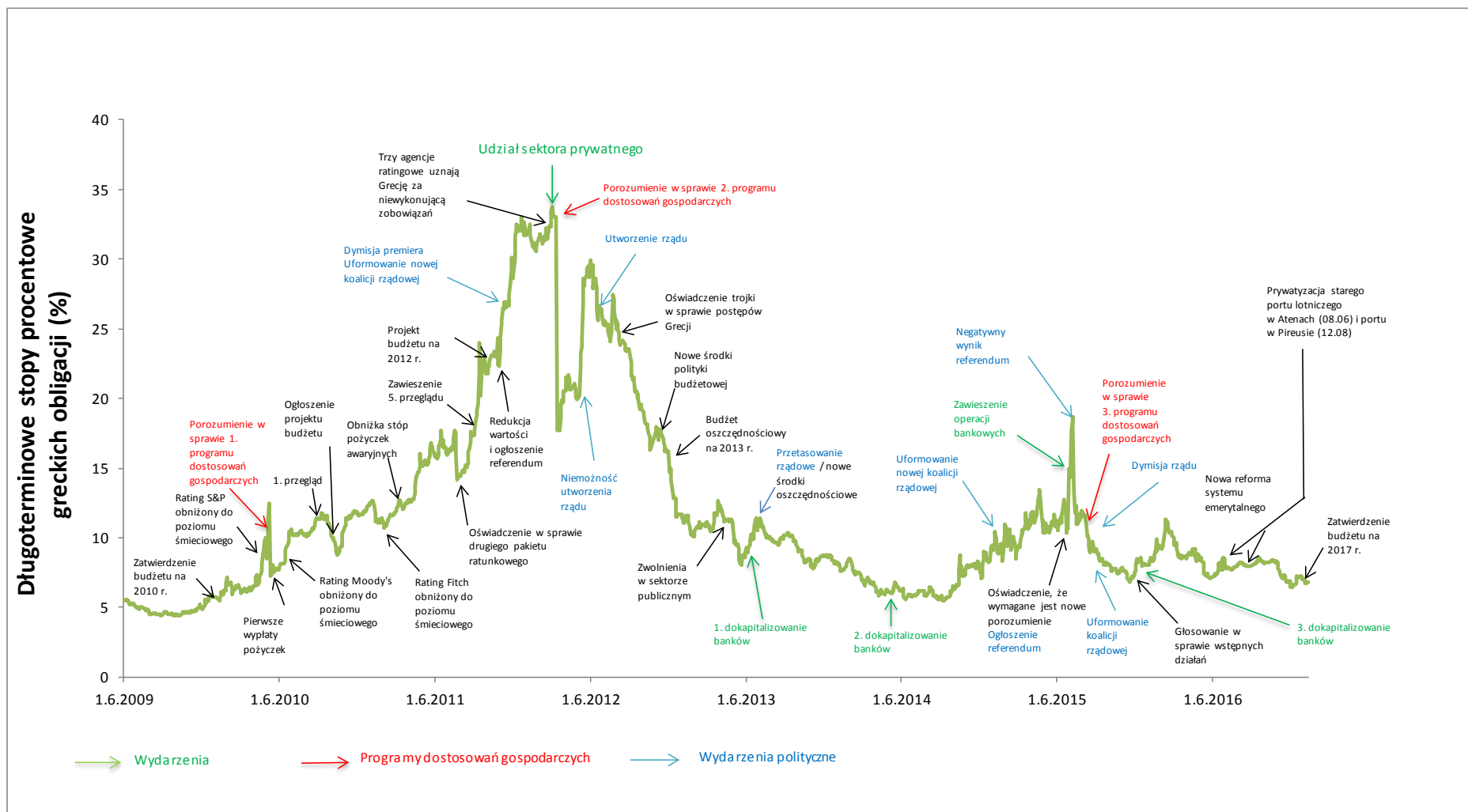
środki finansowe w wysokości 110 mld euro (z MFW i od państw członkowskich strefy euro) przeznaczone na pokrycie gospodarczych potrzeb finansowych i wsparcie systemu bankowego (zob. tabela 1). W zamian Grecja zgodziła się wdrożyć program reform strukturalnych obejmujący rozwiązania w ramach polityki gospodarczej, fiskalnej, finansowej i rynku pracy. Pierwszy program zakończył się przedwcześnie w marcu 2012 r., gdyż niemożliwy do obsługi poziom zadłużenia oraz większy niż oczekiwano spadek aktywności gospodarczej ujawniły zapotrzebowanie na dodatkowe środki finansowe. Do tego czasu wypłacono 73,6 mld euro.

5. Drugi pakiet pomocy finansowej uzgodniono z państwami członkowskimi strefy euro i MFW w marcu 2012 r. Całkowita kwota środków finansowych w ramach tego pakietu wynosiła 172,6 mld euro. Państwa strefy euro ostatecznie przekazały 141,8 mld euro w formie pożyczek z utworzonego w tym celu Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF). Głównym elementem drugiego programu był udział sektora prywatnego, w ramach którego inwestorzy prywatni przekazali około 107 mld euro przez umorzenie części wartości swoich portfeli długu.

6. Po wygaśnięciu drugiego programu w grudniu 2014 r. i dwóch jego przedłużeniach³, w kontekście trwających negocjacji dotyczących trzeciego pakietu pomocy finansowej, w lipcu 2015 r. Grecja otrzymała kredyt pomostowy w ramach europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej. Ze względu na niepewną sytuację w czerwcu 2015 r. wprowadzono ograniczenia swobodnego przepływu kapitału, aby zabezpieczyć stabilność finansową (zob. załącznik II). W sierpniu 2015 r. władze greckie i partnerzy ze strefy euro osiągnęli porozumienie w sprawie właściwego trzeciego programu, który przyjął formę pożyczki rządowej z Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS). Program ma być realizowany do 2018 r. Na wniosek Grecji Rada Wykonawcza MFW 20 lipca 2017 r. co do zasady zatwierdziła, pod warunkiem dalszych zabezpieczeń, zapobiegawczą promesę kredytową o wartości 1,6 mld euro. Do września 2017 r. MFW nie dokonał żadnych wypłat.

³ Odpowiednio do końca lutego i końca czerwca 2015 r.

Rys. 1 – Przebieg kryzysu greckiego



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Cele programu

7. Zgodnie z logiką interwencji leżącą u podstaw programów pomocowych miały one zapobiec zakłóceniom równowagi ekonomicznej w Grecji, a tym samym efektowi domina, który przeniósłby grecki kryzys gospodarczy na pozostałe państwa strefy euro. Celem programów było zapewnienie zdrowej i stabilnej sytuacji gospodarczej i finansowej w Grecji oraz odbudowa zdolności kraju do pełnego finansowania własnych potrzeb na rynkach finansowych. Aby osiągnąć ten cel, greckie programy⁴ miały odpowiedzieć na trzy kluczowe wyzwania, którym Grecja zobowiązała się stawić czoło, przyjmując kompleksowy zestaw środków w ramach reform:

- A) Przywrócenie zaufania rynków finansowych i stabilności budżetowej – programy obejmowały zdecydowane środki polityki budżetowej (w tym ograniczenie wydatków na emerytury, system opieki zdrowotnej i administrację publiczną), a także reformę polityki podatkowej i administracji podatkowej. Reformy budżetowe miały zwiększyć zaufanie, zapewnić odzyskanie dostępu do rynku oraz utrzymanie relacji długu do PKB na zrównoważonym poziomie.
- B) Zabezpieczenie stabilności sektora finansowego – programy zapewniały wsparcie finansowe greckim bankom za pośrednictwem Greckiego Funduszu Stabilności Finansowej (HFSF) w celu zaspokojenia ich pilnych potrzeb kapitałowych. Reformami zostały objęte też obszary takie jak restrukturyzacja i konsolidacja sektora, zarządzanie kredytami zagrożonymi, zarządzanie, nadzór i płynność.
- C) Sprzysianie wzrostowi gospodarczemu i przywrócenie konkurencyjności – programy miały na celu poprawę konkurencyjności kosztowej i ogólnego otoczenia biznesowego za pomocą reform strukturalnych. Miało to ułatwić przejście Grecji na model wzrostu gospodarczego oparty w większym stopniu na inwestycjach i eksporcie. Reformami

⁴ Wszystkie trzy programy miały te same cele. W ramach trzeciego programu zgodnie ze specjalnym celem podjęto kwestię modernizacji administracji publicznej, uznając znaczenie reform w tym obszarze, choć pierwszy i drugi program także uwzględniały reformę administracji publicznej w ramach celu „Wzrost gospodarczy i konkurencyjność”.

zostały objęte obszary takie jak rynek pracy i rynek produktowy, administracja publiczna, system prawny i edukacja.

Partnerzy w ramach programów i rola Parlamentu Europejskiego

8. Pierwsze dwa programy zostały opracowane w drodze rozmów między władzami greckimi a tak zwaną „trojką” obejmującą Komisję, EBC i MFW (ramach trzeciego programu nazywane „instytucjami”). Nie istniały oficjalne ustalenia definiujące szczegóły ich współpracy. W ramach trzeciego programu, zgodnie z odnośnym porozumieniem⁵, w sformułowanie wymogów i monitorowanie programu zaangażowano także EMS. Chociaż MFW nie wniósł wkładu w finansowanie trzeciego programu, brał w pełni aktywny udział w dyskusjach na temat zakresu wymogów i ścieżki dostosowania.

9. Rola Komisji we wszystkich programach polegała na podejmowaniu działań w imieniu państw członkowskich strefy euro w ścisłej współpracy z innymi partnerami. W ramach instrumentu pożyczkowego na rzecz Grecji Komisja była odpowiedzialna za koordynowanie i wdrażanie programu w imieniu państw członkowskich strefy euro i zgodnie z ich instrukcjami, zapewnianie wsparcia oraz negocjowanie i podpisanie z Grecją umowy pożyczki i protokołu ustaleń dotyczącego warunków w zakresie polityki. Postanowienia umowy ramowej EFSF i przepisy rozporządzenia UE⁶ mające zastosowanie do drugiego programu powierzyły Komisji podobne obowiązki. W porozumieniu ustanawiającym EMS wezwano radę gubernatorów do udzielenia Komisji mandatu do „negocjacji we współpracy z EBC [...] warunków polityki gospodarczej dostosowanych do wybranego systemu pomocy finansowej”.

10. Rola EBC we wszystkich programach polegała na współpracy z Komisją w celu oceny warunków dotyczących polityki związanych z pomocą finansową i w celu regularnego monitorowania postępów w ich spełnianiu. W przypadku pierwszego programu Rada

⁵ Porozumienie ustanawiające Europejski Mechanizm Stabilności, pkt 12 i 13.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej (Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 1).

Europejska wezwała Komisję już w dniu 11 lutego 2010 r. do monitorowania wdrażania środków w ramach reform we współpracy z EBC. Umowa ramowa EFSF, Porozumienie ustanawiające EMS i rozporządzenie UE⁷ definiowały rolę EBC w podobny sposób w odniesieniu do drugiego i trzeciego programu. W tym kontekście EBC zapewniał doradztwo i wiedzę ekspercką w różnych obszarach polityki. Od czasu ustanowienia Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (w listopadzie 2014 r.) uczestniczył on także w rozmowach z instytucjami i władzami greckimi. Ponadto w latach 2010-2016 i niezależnie od samego procesu związanego z programem EBC opublikował kilka opinii na temat projektów przepisów prawnych przedłożonych przez władze greckie, gdyż mogły one istotnie wpłynąć na stabilność finansową⁸.

Proces programowania

11. Pomoc finansowa przyznana Grecji podlegała warunkom dotyczącym polityki⁹ opartym na greckich programach pomocowych i uporządkowanym zgodnie z ich głównymi celami (budżetowymi, finansowymi i strukturalnymi). Władze greckie oficjalnie zainicjowały proces programowania, przekazując kredytodawcom zestaw dokumentów (zob. **ramka 1**), aktualizowany na potrzeby każdego przeglądu programu¹⁰. MFW i europejscy kredytodawcy zachowali niezależność w zatwierdzaniu dokumentów programowych i podejmowaniu decyzji o udzieleniu pożyczki (zob. **rys. 2**).

⁷ Rozporządzenie (UE) nr 472/2013.

⁸ Na podstawie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 127 i 282) oraz art. 2 decyzji Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (Dz.U. L 189 z 3.7.1998, s. 42).

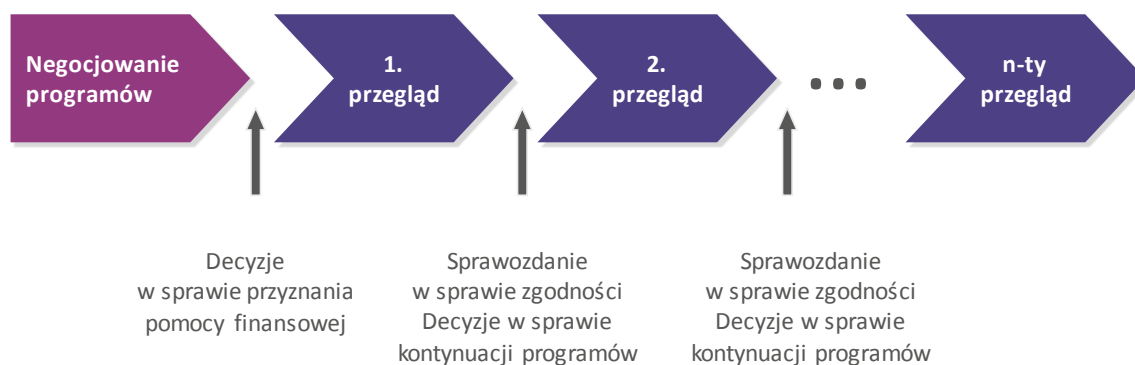
⁹ Warunki wdrażania reform dotyczących poszczególnych obszarów polityki lub zmian prawnych.

¹⁰ W przypadku pierwszego i drugiego programu pisma były kierowane do przewodniczącego Eurogrupy, wiceprzewodniczącego Komisji i prezesa EBC. To samo pismo było wysyłane jednocześnie do MFW.

Ramka 1 – Zestaw dokumentów przedłożony przez władze greckie w ramach pierwszego i drugiego programu

- List intencyjny – w którym określano kluczowe zobowiązania polityczne, finansowanie programu i przyszłe kroki w procesie programowania.
- Memorandum w sprawie polityki gospodarczej i finansowej – określające strategie polityczne, które miały zostać wdrożone przez władze greckie, uzgodnione przede wszystkim z MFW i stanowiące podstawę dla ocen zgodności przeprowadzanych przez MFW.
- Protokół ustaleń dotyczący szczegółowych warunków w zakresie polityki gospodarczej – określający szczegółowe środki w ramach polityki gospodarczej, uzgodnione przede wszystkim z Komisją, stanowiące wartości odniesienia dla oceny wykonania polityki wchodzącej w skład kwartalnych przeglądów w ramach programu pomocy finansowej dla strefy euro.
- Techniczny protokół ustaleń – ustanawiający definicje wskaźników, metody oceny i wymogi dotyczące informacji.

Rys. 2 – Proces programowania

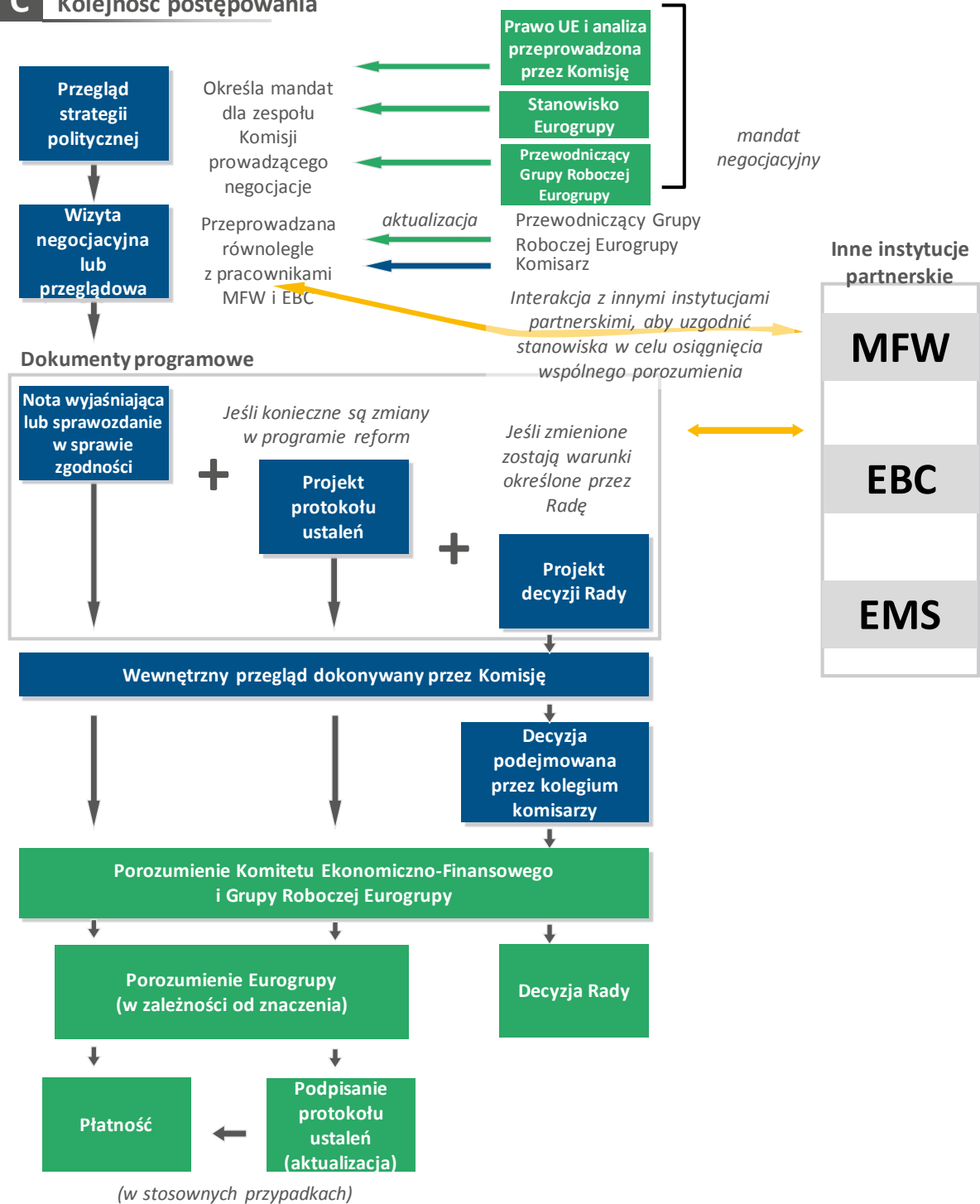
A Cykl programowy**B** Jakie decyzje są podejmowane?

Nie wszystkie decyzje są wymagane w ramach każdego przeglądu. Przykładowo, jeśli nie są wprowadzane istotne modyfikacje (np. cele budżetowe), decyzja Rady nie wymaga zmiany. Aktualizacja protokołu ustaleń była jednak systematycznie zatwierdzana po każdym ukończonym przeglądzie.



¹ W przypadku pierwszego programu decyzje przyjmowano w ramach jednomyślnych porozumień Eurogrupy z wyłączeniem Grecji. W przypadku drugiego i trzeciego programu decyzje były formalnie podejmowane przez EFSF i Radę Dyrektorów Europejskiego Mechanizmu Stabilności na podstawie jednomyślnych porozumień z wyłączeniem Grecji.

C Kolejność postępowania



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

12. Dokumenty programowe zostały opracowane w ramach procesu negocjacji z Komisją, Międzynarodowym Funduszem Walutowym¹¹ i Europejskim Bankiem Centralnym, w trakcie wizyt negocjacyjnych¹². W przypadku Komisji mandat negocjacyjny ustanowiono z wyprzedzeniem w przeglądzie strategii politycznej, w którym przeanalizowano sytuację w Grecji pod względem głównych obszarów polityki i proponowanych środków, które można by włączyć do programu. Do celów negocjacji personel Komisji przygotował prognozę makroekonomiczną stanowiącą podstawę programu. Po zakończeniu każdego przeglądu Komisja publikowała go wraz z analizami jakościowymi sytuacji makroekonomicznej i finansowej, oceną zgodności i oficjalnymi dokumentami programowymi.

13. Po zakończeniu negocjacji Rada omówiła tekst przedłożony przez władze greckie w oparciu o dokumenty przedstawione przez Komisję¹³ i wydała decyzję na podstawie art. 126 i 136 TFUE¹⁴. Po przyjęciu decyzji Rady wiceprzewodniczący Komisji (upoważniony przez pozostałych komisarzy) podpisał ostateczny protokół ustaleń w imieniu państw członkowskich udzielających pożyczek w przypadku pierwszego programu oraz EFSF w przypadku drugiego programu. Techniczne i prawne szczegóły pożyczki (takie jak obliczenia średniego terminu zapadalności, stopy procentowe, uzgodnienia dotyczące wypłaty i zwrotu środków) zostały wyszczególnione w umowie pożyczki w przypadku

¹¹ Według stanu z wiosny 2017 r. MFW nie osiągnął porozumienia w sprawie swojego udziału finansowego w trzecim programie. Był jednak w pełni zaangażowany w proces przygotowawczy.

¹² Przeglądy były prowadzone przez wyższych rangą pracowników Komisji, MFW i EBC. Ich celem było: (1) zaktualizowanie prognoz i oceny sytuacji kraju w kluczowych obszarach polityki; (2) ocena zgodności z wymogami; (3) przegląd warunków dotyczących polityki na potrzeby kolejnego przeglądu.

¹³ Oprócz projektów dokumentów programowych Komisja przekazała Radzie komunikat Komisji do Rady zgodnie z decyzją Rady 2010/320/UE z dnia 10 maja 2010 r. w sprawie ustanowienia zgodności z warunkami oraz zalecenie Komisji dotyczące decyzji Rady zmieniającej decyzję Rady 2010/320/UE (art. 126 i 136).

¹⁴ Od trzeciego przeglądu drugiego programu (grudzień 2012 r.) nie były wydawane specjalne decyzje Rady dotyczące przeglądów programu, gdyż nie prowadziły one do istotnych zmian w wymogach polityki.

pierwszego programu¹⁵ oraz w umowie pomocy finansowej EFSF w przypadku drugiego programu.

14. Trzeci program został uzgodniony za pomocą protokołu ustaleń między Komisją Europejską (występującą w imieniu EMS), Republiką Grecką a Bankiem Grecji, a następnie został zatwierdzony przez Radę. Warunki finansowania pożyczki zdefiniowano w umowie pomocy finansowej, a wypłatę zatwierdziła rada gubernatorów EMS na podstawie sprawozdań w sprawie zgodności przekazanych przez Komisję (we współpracy z EBC).

15. Eurogrupa¹⁶ udzielała wytycznych politycznych dotyczących procesu w całym okresie programowania, a w szczególności osiągnęła porozumienie w sprawie uruchomienia programów, głównych warunków dotyczących polityki, przydziału środków finansowych oraz głównych warunków finansowania. Eurogrupę wspierała Grupa Robocza Eurogrupy¹⁷, z którą konsultowano się w sprawie kształtu wymogów programów. Grupa Robocza podjęła decyzję w sprawie wypłaty środków finansowych w ramach pierwszego i drugiego programu (rada gubernatorów EMS w ramach trzeciego programu).

PODEJŚCIE KONTROLNE

16. W ramach kontroli zbadano, czy Komisja odpowiednio zarządzała greckimi programami pomocowymi. Kontrola ta uzupełnia dwa wcześniejsze sprawozdania specjalne, oceniające zarządzanie przez Komisję pomocą finansową dla krajów znajdujących się w trudnej sytuacji w ramach bilansu płatniczego i Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (sprawozdanie specjalne nr 18/2015)¹⁸ oraz świadczenie pomocy technicznej dla Grecji

¹⁵ Umowa pożyczki została przygotowana przez Komisję Europejską, która zarządzała operacjami udzielania pożyczek. W przypadku pierwszego programu umowa pożyczki została zawarta na zasadzie dwustronnej między państwami członkowskimi strefy euro a Grecją.

¹⁶ Eurogrupa to nieformalne gremium, w którym ministrowie finansów państw członkowskich strefy euro omawiają zagadnienia wynikające ze wspólnych obowiązków związanych z euro.

¹⁷ Organ przygotowawczy składający się z przedstawicieli państw członkowskich strefy euro w Komitecie Ekonomiczno-Finansowym, Komisji i Europejskim Banku Centralnym.

¹⁸ W niniejszym sprawozdaniu zawarto bardziej szczegółową, opartą na poszczególnych obszarach polityki analizę greckich programów pomocowych w zestawieniu z pracami kontrolnymi przeprowadzonymi w pięciu krajach objętych programem w kontekście sprawozdania

(sprawozdanie specjalne nr 19/2015). W trakcie kontroli szukano odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

- a) Czy Komisja przyjęła odpowiednie rozwiązania w celu zarządzania programami?
- b) Czy warunki dotyczące polityki były odpowiednio sformułowane i skutecznie wdrażane?
- c) Czy osiągnięto główne cele programów pomocowych?

17. Kontrola dotyczyła zarządzania przez Komisję wszystkimi trzema greckimi programami pomocowymi, lecz w przypadku trzeciego programu będącego w trakcie realizacji koncentrowała się na aspektach związanych ze sformułowaniem jego wymogów. Sformułowanie, monitorowanie i wdrażanie wymogów programów skontrolowano na podstawie próby obejmującej wszystkie kluczowe cele programu. Trybunał przeanalizował także współpracę Komisji z parterami programowymi, jednak nie zbadał działań MFW¹⁹ ani EMS²⁰. Nie skontrolował także działań władz greckich, w tym kwestii związanych z odpowiedzialnością, które mogły mieć wpływ na proces wdrażania. Nie zawarł też w sprawozdaniu informacji na temat zaangażowania EBC ze względu na ograniczenia zakresu kontroli (zob. pkt 20).

18. Trybunał nie skontrolował decyzji politycznych UE na wysokim szczeblu, na przykład w sprawie uzasadnienia przyznania Grecji pomocy finansowej, a zakres kontroli został w kilku aspektach ograniczony. Nie wziął też pod uwagę scenariusza alternatywnego

specjalnego Trybunału nr 18/2015. Wnioski i zalecenia w obu sprawozdaniach są jednak podobnej natury, gdyż odnośnymi programami DG ECFIN zarządzała równolegle. Trybunał odnotował jednakże, że grecki program był wyjątkowy pod względem zakresu i wielkości oraz stanowił szczególne wyzwanie w zakresie zarządzania programem.

¹⁹ Zaangażowanie MFW w grecki program pomocowy zostało ocenione przez Niezależne Biuro Ewaluacji – „IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal” (MFW a kryzys w Grecji, Irlandii i Portugalii), 2016 r.

²⁰ EMS jest organizacją międzyrządową finansowaną przez państwa członkowskie strefy euro. Podlega on kontroli Komisji Obrachunkowej (której jednym z członków jest przedstawiciel Europejskiego Trybunału Obrachunkowego), a sam Trybunał nie ma prawa kontrolować EMS. Na problem ten zwrócono uwagę w przeglądzie horyzontalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczącym mechanizmów rozliczalności i kontroli publicznej UE (2014 r.). W niedawno opublikowanym sprawozdaniu oceniającym „The EFSF/ESM financial assistance” (Pomoc finansowa z EFSF/EMS) omówiono zaangażowanie tej instytucji w Grecji.

nieprzewidującego pomocy finansowej. Poza tym nie zbadał, czy Rada wybrała najwłaściwsze przydziały środków finansowych, docelowe poziomy deficytu i kierunki działań budżetowych w celu rozwiązania kryzysu. Trybunał nie ocenił warunków finansowania pożyczek udzielonych Grecji ani też terminowości i adekwatności redukcji długu ani zdolności obsługi zadłużenia. Oceniał natomiast prognozy makroekonomiczne Komisji i dokonane przez nią obliczenia luki finansowej. W ramach kontroli współpracy Komisji z innymi partnerami nie zbadano, czy ich udział był uzasadniony.

19. Materiał dowodowy w ramach kontroli zebrano na podstawie szczegółowego przeglądu dokumentacji związanej z unijnymi programami pomocy finansowej (dokumenty programowe, wewnętrzne analizy Komisji, arkusze prognoz oraz oceny i badania opracowane przez inne organizacje), analizy karty wyników dotyczących wymogów programu, a także wywiadów z personelem Komisji, organami krajowymi, takimi jak ministerstwa sektorowe, Bankiem Grecji, stowarzyszeniami przedsiębiorstw i zainteresowanymi stronami oraz personelem MFW, EMS i OECD.

Ograniczenie zakresu w związku z zaangażowaniem EBC

20. Zgodnie ze swoimi kompetencjami dotyczącymi kontrolowania wydajności operacyjnej EBC²¹ Trybunał podjął próbę przeprowadzenia analizy zaangażowania Banku w greckie programy pomocowe²². EBC zakwestionował kompetencje Trybunału w tym względzie, a dokumentacja, którą przekazał Trybunałowi, stanowiła niewystarczający materiał dowodowy, aby na jego podstawie przeprowadzić prace kontrolne²³. Ze względu na to

²¹ Art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w powiązaniu z art. 27 ust. 2 statutu ESBC i EBC. Ograniczenia kompetencji kontrolnych Trybunału w odniesieniu do EBC zostały omówione w przeglądzie horyzontalnym dotyczącym mechanizmów rozliczalności i kontroli publicznej UE (2014 r.).

²² Parlament Europejski zwrócił się konkretnie do Trybunału o przeanalizowanie roli EBC w programach pomocy finansowej (zob. rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie sprawozdań specjalnych Trybunału Obrachunkowego w kontekście absolutorium dla Komisji za rok budżetowy 2015 (2016/2208)).

²³ EBC uważa, że przekazał Trybunałowi pisemne odpowiedzi wraz ze związaną z nimi dokumentacją dotyczącą jego zaangażowania w programy pomocowe dla Grecji odpowiadające prawnemu zakresowi kompetencji Trybunału do kontrolowania wydajności operacyjnej zarządzania ze strony EBC. Trybunał napotkał podobne problemy z uzyskaniem materiału

ograniczenie Trybunał nie był w stanie zawrzeć w sprawozdaniu informacji na temat zaangażowania EBC w greckie programy pomocowe.

UWAGI

CZĘŚĆ I – ZARZĄDZANIE PROGRAMAMI POMOCOWYMI W GRECJI

21. Na zarządzanie greckimi programami pomocowymi złożył się szereg złożonych procesów wewnętrznych w Komisji, stanowiących ramy horyzontalne dla analizy opartej na poszczególnych obszarach polityki i ocenach zgodności (zob. część II). Można zasadniczo wyróżnić trzy rodzaje tych horyzontalnych procesów:

- Ustalenia proceduralne dotyczące sformułowania wymogów i monitorowania programów – zdefiniowanie zasad i mechanizmów zarządzania programem, a także procedur decyzyjnych.
- Współpraca z partnerami programowymi – podział obowiązków, przekazywanie informacji i koordynacja działań z MFW, EBC i EMS.
- Podstawowe analizy ekonomiczne – przygotowywanie prognoz makroekonomicznych i obliczeń luki finansowej, ustalenie kluczowych założeń ekonomicznych programów.

Ustalenia dotyczące sformułowania i monitorowania wymogów programów

Pilny tryb inicjowania programów

22. Kształt wymogów i ustalenia instytucjonalne dotyczące początkowego greckiego programu pomocowego należy analizować w świetle pilnego trybu ustanawiania programu. Bezpośrednim powodem wnioskowania o pomoc finansową była konieczność pożyczania 9 mld euro na potrzeby spłaty długu do dnia 19 maja 2010 r. Biorąc pod uwagę, że wiosną 2010 r. koszty finansowania rynkowego greckiego długu wzrosły do poziomu uniemożliwiającego obsługę długu, grecki rząd musiał w krótkim czasie szukać

dowodowego od EBC w ramach kontroli Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (sprawozdanie specjalne nr 29/2016, pkt 29).

alternatywnych źródeł finansowania²⁴ (zob. rys. 1 i załącznik I przedstawiające szczegółowy przebieg kryzysu).

23. Mając na względzie przewidywane trudności w uzyskaniu dostępu do finansowania rynkowego dla długów krótkoterminowych, w dniu 25 marca 2010 r. na szczycie państw strefy euro²⁵ uzgodniono warunki wsparcia finansowego dla Grecji. Greckie organy złożyły oficjalny wniosek o finansowanie 23 kwietnia 2010 r., tj. na miesiąc przed terminem oczekiwanej wypłaty. Pierwszy grecki program pomocowy został podpisany 3 maja 2010 r. Biorąc pod uwagę skalę i zakres zakłóceń równowagi w greckiej gospodarce, czas, jakim dysponowano na sformułowanie wymogów kompleksowego programu stanowiącego odpowiedź na wszystkie uchybienia, był bardzo ograniczony.

Procedury i wyniki formułowania wymogów

24. Ogólne procedury Komisji dotyczące zarządzania programami pomocy makrofinansowej zostały po raz pierwszy ustanowione w kwietniu 2011 r., tj. 11 miesięcy po uruchomieniu greckiego programu i przeprowadzeniu trzech przeglądów. W dokumencie określono wewnętrzne ustalenia dotyczące przepływów informacji i zatwierdzeń w ramach Komisji, a także z Radą i z partnerami programowymi. Określono w nim na przykład kroki podejmowane w celu zatwierdzania głównych dokumentów programowych (przeglądów strategii politycznej, sprawozdań w sprawie zgodności, projektu protokołów ustaleń oraz w stosownych przypadkach projektów zaleceń dotyczących decyzji Rady). Komisja opracowała także plany działania dotyczące każdego instrumentu finansowego, określając formalne kroki poprzedzające wypłatę.

25. Procedury te nie odnosiły się jednak do treści wymogów programu. Nie istniały konkretne wewnętrzne wytyczne Komisji dotyczące formułowania wymogów programu pod

²⁴ Ostatni dostęp do rynków w styczniu zapewnił kwotę 5 mld euro już po wysokich kosztach (6,2%). Od stycznia do kwietnia 2010 r. spready dla dwuletnich obligacji wzrosły z 347 do 1552 punktów bazowych.

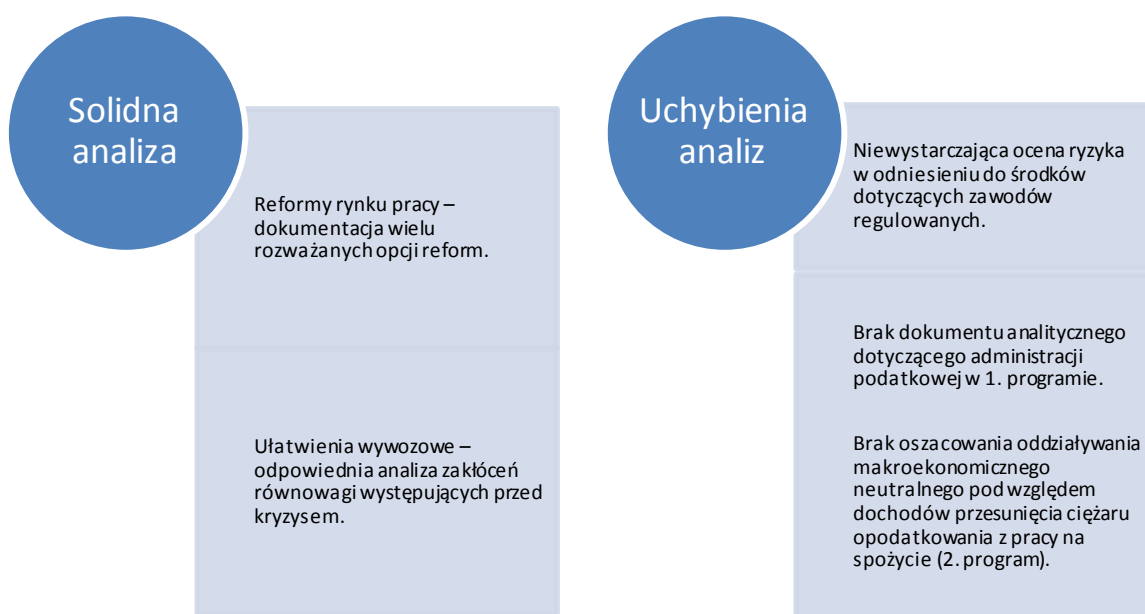
²⁵ Szczyty państw strefy euro to spotkania szefów państw lub rządów państw członkowskich należących do strefy euro.

względem zakresu, poziomu szczegółowości i dogłębności prac analitycznych wymaganych w celu ich uzasadnienia²⁶.

26. Główne dokumenty robocze, na których oparto wymogi programu, to przeglądy strategii politycznej. Te dokumenty, ukierunkowane na politykę, były wydawane na potrzeby każdego przeglądu i stanowiły podstawę negocjowania przeglądów programu (z pewnym marginesem elastyczności). W procedurach Komisji przewidziano proces weryfikacji przeglądów strategii politycznej, lecz nie był on udokumentowany.

27. W kilku przypadkach personel Komisji opracował dokumenty analityczne uzupełniające przeglądy strategii politycznej i potwierdzające sposób sformułowania wymogów w pewnych obszarach. Nie dokonywano tego jednak systematycznie względem wszystkich programów i wszystkich obszarów polityki (zob. **rys. 3**).

Rys. 3 – Dokumentacja sposobu sformułowania wymogów programu – przykłady



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

²⁶ MFW posiada wytyczne tego typu (np. „Wytyczne w sprawie warunków”, wrzesień 2002 r.).

28. Trybunał odnotował pewne problemy związane z formułowaniem wymogów w kilku obszarach polityki:

- pewna liczba wymogów programu została opisana w sposób ogólnikowy i niejasny oraz nie była mierzalna, w szczególności w momencie rozpoczęcia programów. Na przykład w dziedzinie sprzyjania eksportowi wymogi takie jak „przyjęcie środków mających na celu ułatwienia dla partnerstw publiczno-prywatnych” lub „środki mające na celu wzmocnienie polityki sprzyjania eksportowi” nie określały żadnych jasnych ani konkretnych działań. W sektorze finansowym w ramach drugiego programu ustanowiono wymóg opracowania planu wdrażania w celu usprawnienia pobierania odsetek od kredytów zagrożonych i określenia wartości docelowych w tym względzie w bankach objętych likwidacją do końca lipca 2013 r. Wymóg ten był różnie interpretowany, co przyczyniło się do znacznego opóźnienia we wdrażaniu.
- Wymogi stopniowo stawały się coraz bardziej precyzyjne. W drugim programie ich liczba i poziom szczegółowości znacznie wzrosły. Wynikało to po części z problemów z wdrażaniem i opóźnień. Z drugiej strony wysoki poziom szczegółowości stanowił wyzwanie w kontekście zdolności administracyjnych i odpowiedzialności organów, w związku z tym, że na etapie opracowywania koncepcji wymogi nie zawsze były wystarczająco dokładnie omawiane i uzgadniane²⁷.
- Zwiększony poziom szczegółowości był powiązany z brakiem jasności *ex ante* co do względnego znaczenia każdego wymogu programu. Pewne wymogi zostały uznane za szczególnie ważne dopiero *ex post*, gdy nie zostały wdrożone na czas, a następnie, podczas przeglądów programów, określono je jako działania priorytetowe. Spełnienie tych wymogów było wyraźnie wymagane przed wypłatą transzy

²⁷ Na przykład nie osiągnięto porozumienia w odniesieniu do docelowego poziomu niezależności administracji podatkowej od ministerstwa finansów (pod względem planowania pracy i zasobów oraz podejmowania decyzji). Pomimo zwiększonej liczby wymogów w tym obszarze cel programu nie został osiągnięty (tj. trzeci program obejmuje nierozwiązane kwestie niezależności).

pożyczki²⁸. W trzecim programie ważne warunki są obecnie oznaczone jako „główne działania”.

Ogólna strategia wzrostu gospodarczego

29. Programy charakteryzowały się jasnymi celami średnioterminowymi, a nadrzędnym oczekiwanym rezultatem było odzyskanie przez Grecję dostępu do finansowania rynkowego, co wymagało koncentracji na konsolidacji budżetowej. Pomimo wysiłków podejmowanych w tym kierunku przez Komisję nie istniała żadna wspierająca programy grecka strategia wzrostu gospodarczego, której zakres mógłby sięgać poza te programy. W koordynowaniu procesu pomocy i opracowywaniu środków w różnych odpowiednich obszarach polityki mogłaby być skuteczniejsza strategia długoterminowa.

30. Brak strategii był szczególnie odczuwalny w obszarze ułatwień wywozowych. Zakres środków programowych w tym względzie – dotyczących głównie konkurencyjności cenowej i obciążeń administracyjnych – nie był wystarczający, aby wesprzeć przejście na model wzrostu gospodarczego oparty w większym stopniu na eksporcie. Nie uwzględniono w nim też wszystkich uchybień wykrytych podczas analizy przeprowadzonej przed realizacją programu. W szczególności w pierwszym programie nie zaproponowano kompleksowej strategii dla sektorów mających przewagę konkurencyjną, uwzględniającej specyficzną strukturę greckiej gospodarki. Wymogi dotyczące konkretnych sektorów zostały jednak włączone do drugiego programu. Przypadki niespójnie opracowanych środków i niewystarczającej przekrojowej koordynacji polityki (zob. ramka 2) wskazują na to, że w ogólnym sposobie sformułowania wymogów greckich programów także brakowało wyraźnej strategii.

²⁸ Pierwszy program nie obejmował wstępnych działań w obszarze administracji podatkowej, podczas gdy 10% „niepowtarzalnych” wymogów dla administracji podatkowej w drugim programie stanowiło działania wstępne. Trzy czwarte z nich nie były pierwotnie włączone do drugiego programu.

Ramka 2 – Uchybienia w przekrojowej koordynacji polityki

Reformy rynku produktowego a reformy rynku pracy i opodatkowania. Pomimo znacznej reformy rynku pracy i gwałtownego ograniczenia kosztów pracy ceny nie zostały wystarczająco obniżone do 2013 r. Świadczy to o tym, że na wczesnych etapach programu przy reformie rynku pracy nie uwzględniono sztywności rynku. Ponadto ograniczone dostosowania cen częściowo odzwierciedlały wyższe pośrednie podatki i opłaty związane z konsolidacją budżetową, co sprawiło, że reformy strukturalne mniej skutecznie oddziaływały na ceny i wzrost gospodarczy. Reformy podatkowe wymagane w programach pomocowych doprowadziły do kompromisowych rozwiązań, a na początkowych etapach, biorąc pod uwagę znaczny deficyt budżetowy Grecji, krótkoterminowym priorytetem była konsolidacja budżetowa.

Dobra kondycja finansowa banków a środki polityki budżetowej. Gdy okazało się, że w 2012 r. banki były niedofinansowane, a rating Grecji został maksymalnie obniżony, nie przeprowadzono oceny dodatkowego wpływu środków polityki budżetowej na wypłacalność dłużników sektora bankowego, a zatem na wartość rynkową pożyczek banków. Przykładowo nie przeprowadzono analizy tego, w jaki sposób pobierane okresowo wyższe podatki od majątku wpłynęłyby na ceny nieruchomości i kredyty hipoteczne.

Reformy otoczenia biznesowego a reformy opodatkowania. Brak było strategicznego planu działania mającego na celu stymulowanie potencjalnych czynników napędzających wzrost gospodarczy w Grecji, co skutkowało brakiem strategii konsolidacji budżetowej promującej wzrost gospodarczy. Nie przeprowadzono oceny tego, w jaki sposób potencjalne/alternatywne środki polityki budżetowej (np. cięcia wydatków a wzrost podatków) i ich rozłożenie w czasie wpłynęłyby na wzrost PKB, eksport i bezrobocie.

Brak stabilności politycznej w okresie programowania

31. Kolejnym wyzwaniem, które miało wpływ na zarządzanie programami, było zmienne podejście do inicjowania reform, wynikające w pewnym stopniu z braku stabilności politycznej w kraju. Od października 2009 r. do stycznia 2015 r. w Grecji sześć razy przeprowadzono wybory. W listopadzie 2011 r. nastąpiła zmiana rządu bez przeprowadzania wyborów (zob. [załącznik I](#)). Za każdym razem nowi przywódcy potrzebowali czasu na potwierdzenie swego zaangażowania w reformy i podejścia do nich, a także na ponowne zdefiniowanie ustaleń roboczych z instytucjami. Referendum w sprawie pakietu środków,

które odbyło się w lipcu 2015 r., także przyczyniło się do niepewności co do przyszłości programu oraz do braku stabilności gospodarczej²⁹. Przedłużające się negocjacje polityczne i niepewność co do kontynuacji programu utrudniały płynne zarządzanie programami i wdrażanie reform.

32. Faktyczne terminy przeglądów programów w dużej mierze odbiegały od pierwotnego harmonogramu kwartalnego, odzwierciedlając opóźnienia we wdrażaniu i trudności w osiągnięciu porozumienia w zakresie nowych środków (zob. **tabela 2**). Najtrudniejsza sytuacja pod tym względem panowała w okresie przejściowym między drugim a trzecim programem, obejmującym szesnastomiesięczną przerwę między ostatnim przeprowadzonym przeglądem a zatwierdzeniem nowego programu. Choć drugi program nie został zakończony³⁰, w okresie przejściowym dwukrotnie przedłużono drugi program oraz udzielono kredytu pomostowego z EFSM.

²⁹ Grecja ogłosiła zawieszenie operacji bankowych z powodu masowego wycofywania pieniędzy z banków i przestojów w zarządzaniu ruchem lotniczym, które powstały w wyniku ogłoszenia referendum.

³⁰ Pomimo przedłużających się negocjacji nie osiągnięto porozumienia z władzami greckimi w sprawie reform koniecznych do zakończenia ostatnich przeglądów drugiego programu.

Tabela 2 – Przeglądy greckich programów pomocowych

Rok	Przegląd	Data sprawozdania	Czas trwania przeglądu (w miesiącach)
2010 r.	1. program	Maj 2010 r.	
	1. przegląd	Sierpień 2010 r.	3
2011 r.	2. przegląd	Grudzień 2010 r.	4
	3. przegląd	Luty 2011 r.	2
	4. przegląd	Lipiec 2011 r.	5
	5. przegląd	Październik 2011 r.	3
2012 r.	2. program	Marzec 2012 r.	5
	1. przegląd	Grudzień 2012 r.	9
2013 r.	2. przegląd	Maj 2013 r.	5
	3. przegląd	Lipiec 2013 r.	2
2014 r.	4. przegląd	Kwiecień 2014 r.	9
2015 r.	3. program	Sierpień 2015 r.	16
2016 r.	Dodatkowy protokół ustaleń	Czerwiec 2016 r.	10

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Procedury monitorowania

33. Proces monitorowania przestrzegania wymogów programu znalazł odzwierciedlenie w ogólnych procedurach Komisji dotyczących zarządzania programami pomocy makrofinansowej, ale jedynie w odniesieniu do aspektów proceduralnych (tj. podziału obowiązków i procesu zatwierdzania sprawozdania w sprawie zgodności). Brak było jednak procedury Komisji określającej główne wymogi dotyczące zakresu, charakteru i dokumentowania monitorowania.

34. Podstawowym narzędziem prowadzonego wspólnie przez instytucje monitorowania tego, czy Grecja przestrzega wymogów programu, była „tabela zgodności”. W przypadku pierwszego i drugiego programu dokument ten stanowił integralną część zestawu dokumentów publikowanego po każdym przeglądzie. Tabela zgodności była uzupełniana i weryfikowana przez personel Komisji, a następnie przedstawiana Grupie Roboczej Eurogrupy wraz z innymi dokumentami programowymi. Procesy weryfikacji nie były jednak

dokumentowane. Ponadto Komisja oficjalnie informowała Radę o sposobie monitorowania wymogów, do których Rada wyraźnie odniosła się w swoich decyzjach.

35. Tabele zwykle określały status przestrzegania każdego wymogu programu wymagającego szczegółowego przeglądu oraz zawierały krótkie uzasadnienie (odniesienia do podstawy prawnej, aktualna sytuacja i powody ewentualnych opóźnień). Nie wszystkie wymogi były jednak terminowo lub systematycznie monitorowane w ten sposób. Jako że nie ukończono drugiego programu, nie przeprowadzono też sformalizowanej oceny wymogów dodanych w ramach ostatniego (czwartego) przeglądu. Pomiędzy drugim a trzecim programem Komisja monitorowała wydarzenia w Grecji poprzez, między innymi, przeglądy strategii politycznej. Pierwsze sprawozdanie w sprawie zgodności dotyczące trzeciego programu (opublikowane w czerwcu 2016 r.) nie zawierało tabeli zgodności, mimo że kilka wymogów miało zostać spełnionych do czerwca 2016 r.

Praktyki w zakresie monitorowania

36. W odniesieniu do większości przeanalizowanych warunków Komisja była w stanie wykazać, że przeprowadziła ocenę zgodności z wymogami programów i dokonała tego na solidnej podstawie. W kilku obszarach polityki Komisja przeprowadziła dogłębne przeglądy aktów prawnych, które podlegały wymogom programów, i monitorowała konieczne zmiany. W niektórych przypadkach Komisja wykorzystała zewnętrzną wiedzę ekspercką (np. w dziedzinie zawodów regulowanych), aby zapewnić kompleksową ocenę, i odpowiednio zmieniła właściwe warunki na potrzeby kolejnych przeglądów programu.

37. Komisja wprowadziła regularnie monitorowała formalne przestrzeganie wymogów programu i sporządzała sprawozdania na ten temat, Trybunał odnotowywał jednak czasami uchybienia, takie jak brak oceny lub niedokładne oceny (zob. załącznik III). Ponadto sprawozdania Komisji w sprawie zgodności czasami charakteryzowały się brakiem jasności w odniesieniu do oceny wymogów. Stosowanie wielu różnych określeń³¹ w celu zgłoszenia

³¹ Na przykład: „niespełnione”, „w toku”, „niespełnione, dokonane postępy”, „spełnione i w toku”, „częściowo spełnione”, „zasadniczo spełnione” i „opóźnione”.

nieprzestrzegania wymogów programu skutkowało niejednoznacznością w ogólnym znaczeniu oceny.

38. W niektórych przypadkach formalne przestrzeganie wymogu (np. przyjęcie konkretnego przepisu) nie zapewniało jednak skutecznego wdrożenia tego wymogu, tj. nie prowadziło do oczekiwanych rezultatów. Przykładem tego było wdrożenie Programu lepszego stanowienia prawa. Jak odnotowała OECD w perspektywach dotyczących polityki regulacyjnej na 2015 r., po przyjęciu odnośnych przepisów w 2012 r. nadal utrzymywały się faktyczne uchybienia³².

39. Ogólnie rzecz biorąc, chociaż Komisja monitorowała osiągnięcie wartości docelowych programu (tj. ograniczenie zatrudnienia w służbach publicznych, kosztów wynagrodzeń i stanowisk kierowniczych), dysponowała ograniczoną liczbą instrumentów umożliwiających sprawdzenie, czy reformy strukturalne zostały odpowiednio przeprowadzone. Do tego problemu dołączały się trudności z dostępem do kompleksowych danych. Trybunał wskazał luki w dostępności danych w obszarze opodatkowania (zob. załącznik IV, część A) i zawodów regulowanych (niekompletne dane dotyczące ograniczeń w kluczowych zawodach, takich jak prawnicy, notariusze, inżynierowie czy architekci). W programach nie uwzględniono luk w danych w kompleksowy sposób, chociaż przy późniejszych przeglądach nastąpiła pewna poprawa. W odniesieniu do większości warunków strukturalnych Komisja była w stanie monitorować przyjmowanie zmian prawnych, lecz brakowało jej odpowiednich wskaźników wykonania i wartości docelowych do oceny wdrażania reform.

40. Brak odpowiednich wskaźników wykonania utrudniał Komisji na przykład weryfikowanie osiągnięcia celów dotyczących wydajności w kontekście reorganizacji administracji na szczeblu centralnym. W sektorze finansowym dopiero w kwietniu 2014 r., wraz z drugim programem, wprowadzono warunek ustanowienia przez Bank Grecji kluczowych wskaźników wykonania w celu monitorowania postępów banków w zmniejszaniu dużych portfeli kredytów zagrożonych. Ponadto w sektorze finansowym Komisja nie wykorzystwała w pełni swoich możliwości jako obserwatora w organach decyzyjnych Greckiego Funduszu

³² Przykładowo urząd ds. lepszego stanowienia prawa oficjalnie został powołany jako część programu lepszego stanowienia prawa, zatrudniał jednak zbyt mało pracowników i nie był uprawniony do odrzucania projektów wniosków, którym towarzyszyły niedostatecznie dopracowane oceny skutków stanowienia prawa.

Stabilności Finansowej, co dawało dodatkową okazję do zapewnienia zgodności z wymogami programu³³.

Współpraca z partnerami w ramach programu

41. Warunki na poziomie technicznym były opracowywane głównie przez Komisję (koordynacją zajęła się DG ECFIN) i MFW w konsultacji z EBC. W ramach trzeciego programu EMS pełnił rolę czwartego partnera instytucjonalnego. Ostateczne teksty protokołów ustaleń odzwierciedlały porozumienie osiągnięte przez instytucje, a także przez instytucje i władze greckie, wymagające od wszystkich stron dostosowania stanowiska w razie potrzeby.

42. Nie były dostępne żadne wytyczne ani specjalne procedury dotyczące współpracy między instytucjami, a proces ten nie był formalnie dokumentowany (np. w formie protokołów), co miało wpływ na jego przejrzystość. Odpowiednie zespoły programowe ustanowiły jednak nieformalne zasady współpracy. Zespoły regularnie kontaktowały się ze sobą drogą telefoniczną i za pomocą poczty elektronicznej, a także organizowały spotkania. Wymieniały się informacjami, danymi i analizami wstępnymi oraz omawiały alternatywne opcje sformułowania wymogów programu. Komisja i MFW wymieniały się projektami dokumentów programowych, aby zapewnić spójność wymogów. Dzięki temu, że pracownicy trzech wspomnianych instytucji dysponowali różnorodną wiedzą ekspercką i doświadczeniem, możliwe było opracowanie bardziej szczegółowych ocen i prognoz, a tym samym ograniczenie ryzyka błędów i pominąć na etapie formułowania wymogów programów i ich aktualizacji.

43. EBC i Bank Grecji dostosowały niektóre ze swoich instrumentów do programów w różnych obszarach polityki gospodarczej³⁴. W programach nie określono jednak wyraźnie

³³ Trybunał odnotował jeden szczególny przypadek z 2013 r., w którym Komisja nie wyraziła w przekonujący sposób obaw dotyczących potencjalnej fuzji dwóch banków w HFSF. Transakcja została później unieważniona, ale opóźnienie skutkowało utraconą szansą na dokapitalizowanie jednego z tych banków częściowo przy użyciu kapitału prywatnego (ostatecznie został on dokapitalizowany w całości przez HFSF).

³⁴ Przykładowo za pośrednictwem wprowadzonego w maju 2010 r. programu dla rynków papierów wartościowych dotyczącego zakupu obligacji na rynku wtórnym i awaryjnego wsparcia płynnościowego wprowadzanego dla wypłacalnych banków od początku 2010 r.

stopnia, w jakim zapewnienie Grecji płynności finansowej zależało od spełnienia wymogów programów³⁵, ani w jaki sposób wsparcie to było uwzględniane przy szacowaniu prognoz makroekonomicznych i obliczaniu luk finansowych.

Założenia ekonomiczne programów

44. Prognozy makroekonomiczne i obliczenia luki finansowej stanowiły dwa kluczowe procesy definiujące ramy ekonomiczne służące sformułowaniu wymogów i modyfikowaniu programów (zob. **ramka 3**). Komisja przeprowadzała te analizy w odniesieniu do każdego programu i przygotowywała aktualizację na potrzeby każdego przeglądu. Wszystkie instytucje zaangażowane w zarządzanie programem przeprowadzały analizy ekonomiczne oddzielnie, lecz końcowe wyniki odzwierciedlały osiągnięte przez nie porozumienie.

Ramka 3 – Kluczowe cechy procesów ekonomicznych leżących u podstaw sformułowania wymogów programów

Prognozy makroekonomiczne – stanowią najdokładniejsze szacunki Komisji dotyczące głównych wydarzeń ekonomicznych w kraju, opracowywane w oparciu o założenie, że wymogi programu zostaną w pełni wdrożone. Prognozy uwzględniają rozwój sytuacji w gospodarce realnej (PKB i jego komponenty oraz sytuacja na rynku pracy), a także kierunek działań budżetowych (długu i deficytu) w ramach oceny zdolności obsługi zadłużenia. Wywołują one proces, który wiąże się ze standardowymi prognozami Komisji, ale jednocześnie wykracza poza ich zakres. Nawet jeśli prognozy w ramach programów pomocowych są opracowywane w różnym czasie, przy ich opracowywaniu personel korzysta z najnowszych dostępnych europejskich prognoz gospodarczych, które wykorzystuje jako dane wejściowe.

Obliczenia luki finansowej – oszacowanie potrzeb finansowych Grecji w celu zagwarantowania możliwości pokrycia luki finansowej dzięki pomocy finansowej udzielanej w ramach programu. Lukę finansową definiuje się jako potrzeby finansowe rządu, obliczane jako różnica między wydatkami a dochodami ze źródeł innych niż pomoc w ramach programu.

³⁵ W dniu 4 lutego 2015 r. EBC postanowił zawiesić nieuznawanie greckich obligacji państwowych jako zabezpieczenia pożyczki, tym samym automatycznie zwiększając koszty pożyczek krótkoterminowych dla banków. Nie było jasne, czy decyzja została podjęta w koordynacji z partnerami zaangażowanymi w drugi program. Później, w tym samym miesiącu, Eurogrupa zdecydowała o przedłużeniu drugiego programu o cztery miesiące (do końca czerwca 2015 r.).

Mocne i słabe strony metodyki

45. Arkusze danych wykorzystywane do prognoz makroekonomicznych zapewniają jasne i szczegółowe informacje na temat historycznych danych i prognoz w odniesieniu do szeregu zmiennych makroekonomicznych. Prognozowane trendy dla głównych zmiennych makroekonomicznych i budżetowych były zgodne z prognozami ich komponentów oraz zostały uwzględnione w różnorodnych źródłach informacji. Komisja wykorzystała najnowsze założenia dotyczące dynamiki międzynarodowej gospodarki i wskaźniki techniczne. Nie uwzględniła jednak wyraźnie niektórych czynników standardowo stosowanych w modelach makroekonomicznych oraz niewystarczająco zintegrowała prognozy makroekonomiczne i budżetowe (zob. **ramka 4**).

Ramka 4 – Słabe strony metodyki prognozowania Komisji

Kompleksowość – pewne czynniki (np. produkt potencjalny i stopa bezrobocia niepowodująca przyspieszania inflacji) nie były wyraźnie włączone do prognoz makroekonomicznych. Komisja nie udokumentowała także, w jaki sposób stosowano je na etapie oceny i które elementy europejskich prognoz gospodarczych były wykorzystane na potrzeby prognozy programowej.

Koordinacja prognoz – Komisja przeprowadzała prognozy makroekonomiczne i budżetowe oddzielnie i nie łączyła ich w jeden model. Wzajemne oddziaływanie obydwu prognoz mogło zatem być uwzględniane jedynie uznaniowo.

Podejście do analizy zdolności obsługi zadłużenia – długoterminowa ścieżka zadłużenia wyrażona jako procent PKB była definiowana za pomocą szeroko stosowanej mechanicznej procedury akumulacji zadłużenia. Podejście to nie obejmuje wewnętrznego mechanizmu ustanawiania interakcji między ścieżką zadłużenia a działalnością gospodarczą (produkcja, dystrybucja i konsumpcja towarów oraz usług).

46. W ujęciu ogólnym złożoność metodyki obliczania luki finansowej wzrastała w czasie wdrażania programów, a arkusze danych dla drugiego programu obejmowały o wiele bardziej złożone obliczenia, wyceny i narzędzia modelowania. Zakres obliczeń luki finansowej został także poszerzony, tak aby uwzględnić dodatkowe czynniki i elementy na późniejszym etapie programu, chociaż nadal występowały pewne uchybienia metodologiczne

(zob. **załącznik V**). W ramach trzeciego programu metodyka ta pozostała w dużej mierze niezmieniona.

47. W Komisji nie istniały procedury inicjowania, zatwierdzania, rejestrowania, przetwarzania ani sprawozdawczości z obliczeń luki finansowej. Kontrole jakości miały charakter nieformalny, a Trybunał odnotował znaczne uchybienia w środowisku kontroli arkuszy danych³⁶. Na przestrzeni czasu w trakcie realizacji trzech programów sytuacja nie poprawiła się.

48. Pomimo korzystania z wielu źródeł dane nie były opatrywane odniesieniami ani datami. Prowadziło to do problemów z uzgadnianiem, a Trybunał nie mógł zweryfikować, czy zawsze wykorzystywano najbardziej aktualne dane. W prezentacji wyników obliczeń luki finansowej w ramach pierwszego programu Trybunał wskazał szereg błędów. Nie miały one wpływu na ogólną wielkość luki finansowej, lecz wskazywały na niedostateczne rozwiązania Komisji w zakresie wewnętrznej kontroli jakości³⁷.

Testy wrażliwości i uzasadnienie założeń

49. Komisja regularnie monitorowała sytuację Grecji w zakresie płynności i pomiędzy przeglądami aktualizowała plik wykorzystywany do obliczania luki finansowej. W publicznych dokumentach programowych nie przedstawiano testów służących do ustalenia, w jakim stopniu obliczenia luki finansowej były podatne na różne wyniki lub wydarzenia, jednak testy takie były odnotowywane w dokumentach roboczych Komisji. Komisja opierała swoje scenariusze na różnorodnych elementach, takich jak harmonogram różnych wypłat, poziom wpływów z prywatyzacji i uregulowane zaległe płatności. Z drugiej strony nie przeprowadzono analizy scenariuszy dla prognoz makroekonomicznych. Prognozy nie uwzględniały w systematyczny sposób wstrząsów zewnętrznych mających wpływ na grecką

³⁶ Przykładowo brak kontroli zmiany/wersji/dostępu, brak uzgadniania danych wejściowych i wbudowanej analityki w celu zapewnienia spójności i integralności danych.

³⁷ Przykładowo we wstępnych obliczeniach luki finansowej łączne potrzeby refinansowania długu były zaniżone, a w obliczeniach z grudnia 2010 r. dane dotyczące amortyzacji długu nie sumowały się.

gospodarkę, takich jak poważna deprecjacja euro czy nagły spadek cen towarów, które faktycznie miały miejsce w czasie trwania programów.

50. W odniesieniu do uzasadnienia założeń i dokumentacji Trybunał odnotował uchybienia w obydwu procesach. W przypadku luki finansowej dokumentacja programowa obejmowała sekcję dotyczącą zarządzania zasobami finansowymi i finansowania programów. Uwagi tam zawarte były jednak często niejasne i nie wyjaśniały zmian wprowadzanych do aktualizacji obliczeń tej luki. W szeregu przypadków konkretne założenia leżące u podstaw obliczeń luki finansowej wymagały wyraźnego uzasadnienia³⁸. Problemy z uzasadnieniami występowały także w trzecim programie. Komisja zgodziła się z sugestią MFW, by zwiększyć docelowy bufor płynnościowy do 8 mld euro. Nie potrafiła jednak wyjaśnić, dlaczego wybrała akurat taką wielkość bufora płynnościowego, i odwołała się do przeszłych doświadczeń z innych programów.

51. Uwzględniając oddziaływanie reform strukturalnych w swoich prognozach makroekonomicznych, Komisja opierała się na danych wejściowych dobranych uznaniowo, które nie zostały dokumentowane. Ponadto ze względu na to, że korzystano oddzielnie z prognoz budżetowych i makroekonomicznych, nie było możliwe zweryfikowanie, w jaki sposób Komisja definiowała i określała ilościowo oddziaływanie polityki fiskalnej na prognozy makroekonomiczne.

Dokładność i dostosowania

52. W szczególności w przypadku pierwszego programu Komisja zdecydowanie nie doceniła w prognozach stopnia głębokości kryzysu (zob. [załącznik VI](#)). Było to spowodowane głównie niedoszacowaniem spadku spożycia prywatnego i inwestycji. Prognozy makroekonomiczne Komisji zasadniczo były jednak zbliżone pod względem dokładności do prognoz innych organizacji³⁹, a na tę dokładność częściowo wpłynęło nieprawidłowe przekazywanie przez

³⁸ Przykładowo oszacowanie potrzeb finansowych przedsiębiorstw publicznych, opieranie się na danych memoriałowych zamiast na faktycznym zapotrzebowaniu na środki pieniężne, warunki finansowania rynkowego i poziom wartości rezydualnej zmiany długu.

³⁹ Trybunał przeprowadził w związku z tym analizę statystyczną, porównując makroekonomiczne prognozy Komisji dotyczące pierwszego i drugiego programu z prognozami innych organizacji i alternatywnymi modelami makroekonomicznymi. Analiza porównawcza przeprowadzona

greckie władze danych statystycznych dotyczących okresu poprzedzającego program. We wstępnych prognozach Komisji na 2010 r. i 2011 r. zaniżono ogólną równowagę budżetową, odwrotnie niż w prognozach na lata 2012-2013.

53. W obliczeniach luki finansowej pozostawiono Grecji bardzo małe pole do manewru w odniesieniu do bufora płynnościowego definiowanego poprzez stan środków finansowych. W okresie programowania jego wartość średnio zmniejszała się, jednak bez żadnego uzasadnienia. Według prognoz wartość bufora miała nawet wynosić zero na koniec pierwszego kwartału 2014 r. Średni poziom środków finansowych równy 3 mld euro odpowiadał jedynie wydatkom pierwotnym w okresie 11 dni. Zwiększenie bufora płynnościowego wymagałoby jednak dostosowania całego finansowania programu lub wprowadzenia dalszych środków polityki budżetowej w programie.

54. Biorąc pod uwagę ograniczoną wartość bufora płynnościowego i pogarszającą się sytuację budżetową, Grecja zaciągała pożyczki krótkoterminowe, emitując bony skarbowe lub opóźniając płatności i zwiększając zaległości finansowe. Wartość bonów, które miały zostać wyemitowane, znacznie różniła się w zależności od obliczeń luki finansowej i stanowiła główną zmienną, dostosowywaną w celu utrzymania właściwego finansowania greckiej gospodarki.

CZĘŚĆ II – SPOSÓB FORMUŁOWANIA A WDRAŻANIE REFORM

55. Wsparcie finansowe wypłacone Grecji w ramach trzech programów pomocowych było uzależnione od przeprowadzenia reform powiązanych z trzema celami programu: budżetowym, finansowym i dotyczącym wzrostu gospodarczego. Szczegółowy sposób sformułowania i zakres reform zmieniały się w trakcie realizacji programów, ale od samego początku były bardzo ogólne. Programy obejmowały praktycznie wszystkie funkcje państwa greckiego, a w niektórych przypadkach wymagały głębokich zmian strukturalnych. We wszystkich obszarach polityki występowały znaczne opóźnienia w zapewnianiu zgodności z warunkami programów (zob. załącznik VII).

w drodze zestawienia prognoz ujawniła, że w ujęciu ogólnym dokładność prognoz DG ECFIN była porównywalna z prognozami konkurencyjnych instytucji.

56. Analiza przeprowadzona przez Trybunał, przedstawiona w tej sekcji sprawozdania, obejmowała próbę strategii politycznych i koncentrowała się na strategiach o największym oddziaływaniu pod względem osiągania celów programu. Niniejsza część obejmuje specjalne sekcje poświęcone reformom opodatkowania, administracji publicznej, sektora finansowego i rynku pracy, podczas gdy inne obszary polityki objęte działaniami kontrolnymi Trybunału posłużyły do analizy zawartej w części I i III (zob. **rys. 4**).⁴⁰

Rys. 4 – Obszary polityki objęte kontrolą

Stabilność budżetowa	Stabilność finansowa	Zwiększanie wzrostu gospodarczego
• Opodatkowanie • Reforma administracji publicznej • <i>Reforma emerytur¹</i>	• Reformy sektora finansowego: • Restrukturyzacja i dokapitalizowanie sektora • Zarządzanie i jakość aktywów	• Reformy rynku pracy • <i>Ułatwienia wywozowe¹</i> • <i>Zawody regulowane¹</i>

¹ Rezultaty analizy uwzględnione w przekrojowych ustaleniach dotyczących polityki (części I i III)

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

57. W każdym obszarze polityki działania kontrolne Trybunału obejmowały następujące aspekty:

- sformułowanie warunków dotyczących polityki (uzasadnienie i tło analityczne środków, adekwatność, specyfikę i terminowość);
- wdrażanie i rezultaty (zgodność z warunkami dotyczącymi polityki i postępy w zakresie reform w konkretnych obszarach podlegających warunkom programu). Skutki reform o szerszym zakresie (pod względem wzrostu gospodarczego, stabilności budżetowej i stabilności finansowej) są natomiast omówione w części III

⁴⁰ Inne kluczowe obszary reform nieobjęte analizą przeprowadzoną przez Trybunał obejmowały system opieki zdrowotnej, edukację, sądownictwo i przemysł.

sprawozdania, aby odróżnić je od rezultatów poszczególnych warunków przedstawionych w kolejnych sekcjach części II.

Opodatkowanie

58. Trwała poprawa greckiego salda budżetowego i stymulowanie wzrostu gospodarczego należały do głównych celów wszystkich trzech programów pomocowych. Te średnioterminowe cele były także celami MFW. W celu ich osiągnięcia w programach uwzględniono warunki mające na celu zwiększenie dochodów podatkowych i zwiększenie skuteczności ściągania podatków przez administrację podatkową (tj. „reformy w celu zwiększenia zdolności rządu do pozyskiwania dochodów”). Działania kontrolne prowadzone przez Trybunał dotyczyły przede wszystkim zmian w systemie opodatkowania (w tym składek na ubezpieczenia społeczne), jak również reformy administracji publicznej w celu poprawy pozyskiwania dochodów podatkowych.

Sformułowanie warunków – polityka podatkowa

Kombinacja i stabilność środków podatkowych

59. W ogólnych zaleceniach politycznych w sprawie konsolidacji budżetowych (np. OECD) i przedkryzysowych ocenach systemu podatkowego w Grecji uznawano, że środkiem dotyczącym podatków konsumpcyjnych (podatków pośrednich) i poszerzenia bazy opodatkowania należy nadać pierwszeństwo wśród środków podatkowych ze względu na ich niższe negatywne oddziaływanie na wzrost gospodarczy. Wbrew tym ocenom w ramach pierwszego programu wyższy priorytet nadano podnoszeniu stawek podatkowych i podatkom tymczasowym niż poszerzaniu bazy podatkowej ze względu na ich spodziewany szybki wkład w osiągnięcie krótkoterminowych celów budżetowych.

60. Środki mające na celu poszerzenie bazy podatkowej weszły w skład przede wszystkim drugiego i trzeciego programu, przy czym niektóre z nich wymagały przeprowadzenia znacznych reform kodeksów podatkowych. Wzrost dochodów podatkowych w czasie trwania dwóch pierwszych programów głównie zależał, tak jak przewidywano, od podatków pośrednich (w szczególności wzrosły stawki podatków pośrednich i wprowadzono pobierany okresowo podatek o szerokiej podstawie od majątku). Pewne wzrosty stawek pośrednich

(np. podatku od energii/zanieczyszczeń) stanowiły dodatkowe obciążenie w stosunku do kosztów produkcji przedsiębiorstw.

61. Warunki programów wywoływały znaczną niestabilność w zakresie polityki podatkowej, co miało wpływ na wszystkie rodzaje podstawowych podatków, przy czym nawet kierunek zmian nie był stabilny (na przykład w ramach pierwszego programu postulowano zrównanie opodatkowania źródeł dochodu osobistego, podczas gdy w drugim programie przyjęto przeciwny kierunek; zob. załącznik IV część B). W pewnym stopniu niestabilność wynikała z problemów związanych ze zdolnością administracyjną w zakresie opracowywania polityki podatkowej oraz uchybieniami we wdrażaniu dostrzeżonymi przez Komisję, co wymagało częstych dostosowań do warunków programu. W ramach pierwszego programu niestabilność była także spowodowana pogonią za doraźnymi i pilnymi środkami podatkowymi w celu osiągnięcia docelowych poziomów deficytu. Brak wstępnej strategii Komisji w sprawie polityki podatkowej i luki w danych (zob. załącznik IV część A) także przyczyniły się do narastania tego problemu, chociaż poprawa była widoczna w całym okresie trwania programów.

Uzasadnienie środków

62. Nie dokumentowano w systematyczny sposób uzasadnienia wymogów dotyczących polityki podatkowej⁴¹. Duże wzrosty stawki podatku VAT i akcyzy w 2010 r. uzasadniono potrzebą konsolidacji budżetowej i uzgodniono je z władzami greckimi, lecz nie przeprowadzono badania skutków alternatywnych środków podatkowych, takich jak pobierany okresowo podatek o szerokiej podstawie od nieruchomości mieszkalnej⁴², który został wprowadzony w 2011 r. w ramach dodatkowego planu budżetowego. Jakość dokumentacji na etapie opracowywania koncepcji poprawiła się z upływem czasu dzięki lepszym danym przekazywanym przez właściwe organy (np. modelowanie reform podatku

⁴¹ Przykładowo nie uzasadniono następującego warunku: „rząd zmienia ustawodawstwo w celu ograniczenia przeszkód podatkowych utrudniających fuzje i przejęcia, takich jak nieprzenoszenie skumulowanego deficytu wraz z przedsiębiorstwem oraz złożone obliczenia »nadmiernych korzyści« (art. 11 ustawy nr 3522/2006) podczas przenoszenia własności spółek z ograniczoną odpowiedzialnością” (pierwszy program, maj 2010 r.).

⁴² OECD uznała, że najmniej szkodliwy będzie wzrost właśnie tego podatku.

dochodowego od osób fizycznych podczas trwania drugiego programu i wzrostów stawki podatku VAT podczas trwania trzeciego programu).

Sformułowanie warunków – ściągalność podatków

63. Kilka instytucji międzynarodowych (MFW, OECD i Komisja) zwróciło uwagę na istotne problemy związane z przestrzeganiem przepisów prawa podatkowego w Grecji w okresie poprzedzającym kryzys. Wyniki pierwszego programu w zakresie poboru podatków były niezadowalające⁴³, co wynikało z trzech ogólnych typów problemów: (i) wymogom nadano ograniczony priorytet i nie były one jasno sformułowane ani wystarczająco rzetelne (zob. **ramka 5**); (ii) wdrażanie przez władze własnych planów przeciwdziałania uchylaniu się od opodatkowania nie było skuteczne; oraz (iii) monitorowanie prowadzone przez Komisję opierało się na niewystarczających danych i kryteriach (zob. część I).

Ramka 5 – Przykłady problemów w zakresie określenia środków egzekwowania podatków

Późne włączenie do programów

Zgodnie z wymogami pierwszego programu konkretne środki przeciwdziałające uchylaniu się od opodatkowania otrzymały ograniczony priorytet. Szereg kluczowych środków włączono dopiero do drugiego programu (ujednolicenie numerów identyfikacji podatkowej, wprowadzenie systemu informatycznego w celu wzajemnego połączenia wszystkich urzędów skarbowych, ustanowienie centralnego rejestru rachunków bankowych) lub trzeciego programu (np. promowanie i ułatwianie płatności elektronicznych, publikacja danych dłużników z tytułu zaległych podatków i składek na ubezpieczenie społeczne).

Zakres środków nie był kompleksowy

Porównanie z innymi państwami członkowskimi pokazuje, że można było rozważyć wprowadzenie w Grecji bardziej konkretnych środków, np. mechanizmu podzielonej płatności dla transakcji VAT z instytucjami publicznymi oraz powszechniejszego stosowania elektronicznych urządzeń fiskalnych.

⁴³ Komisja sama potwierdziła niezadowalające postępy w zakresie przestrzegania przepisów prawa podatkowego w 2010 r. i 2011 r.

Niewystarczająco szczegółowe dane początkowe

W pierwszym wstępnym programie wskazano potrzebę prawodawstwa służącego „zwiększeniu wydajności działania organów skarbowych i kontroli skarbowej”, jednak nie był w nim dostępny wykaz szczegółowych uzgodnionych środków. Warunek opierał się na zaleceniach MFW dotyczących pomocy technicznej z maja 2010 r., jednak nie były one w pełni transponowane.

64. Większość wymogów dotyczących wzmocnienia administracji podatkowej została włączona do drugiego i trzeciego programu, co wyeliminowało pewne uchybienia wykryte w treści warunków w ramach pierwszego programu. Wymogi programów opierały się w większości na zaleceniach grupy zadaniowej ds. Grecji i prowadziły do poprawy pod względem jasności sformułowania, lecz tym samym i do zwiększenia stopnia szczegółowości⁴⁴. Tendencję tę można wyjaśnić faktem, że wcześniejsze wymogi były nieodpowiednio wdrażane. Pewne wymogi miały też nierealistyczne terminy wdrożenia (zob. **załącznik IV część C**).

Wdrażanie i rezultaty

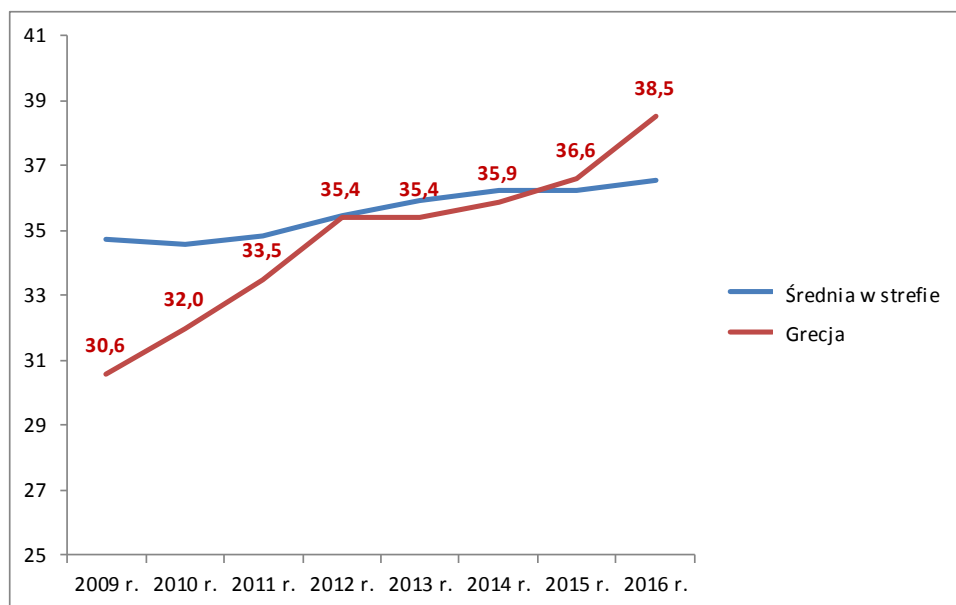
65. W wyniku zastosowanych środków polityki podatkowej uzgodnionych w ramach programów obciążenie podatkowe⁴⁵ gospodarki wzrosło w latach 2010-2014 (o 5,3% PKB) i wciąż wzrastało podczas realizacji trzeciego programu ze względu na dodatkowe środki podatkowe. Pokazuje to, że wdrożone środki w trwały sposób przyczyniły się do poprawy finansów publicznych. Wzrost był wyższy niż w innych krajach objętych programem i skutkowało osiągnięciem przez Grecję (nieważonego) średniego poziomu obciążenia podatkowego państw członkowskich strefy euro na koniec 2014 r. (zob. **rys. 5**). Wzrost został

⁴⁴ Protokół ustaleń zawierał 32 oddzielne warunki dotyczące administracji podatkowej w ramach pierwszego programu i 194 warunki w ramach drugiego programu. Tego dużego wzrostu w poziomie szczegółowości nie widać w warunkach MFW, które obejmowały 6 strukturalnych poziomów referencyjnych w pierwszym programie i 14 w drugim programie w tym obszarze.

⁴⁵ Dochody podatkowe i ze składek na ubezpieczenia społeczne (zgodnie z informacjami przekazanymi przez Eurostat), z wyłączeniem przypisanych umownie składek na ubezpieczenia społeczne w relacji do PKB. Z definicji wskaźnik nie obejmuje także nieściągniętych kwot, gdyż Grecja księguje podatki i składki na ubezpieczenia społeczne z zastosowaniem metody „księgowania środków pieniężnych według wartości w chwili dokonania płatności”.

przede wszystkim osiągnięty w latach 2010-2012, czyli w najtrudniejszej fazie greckiego kryzysu gospodarczego.

Rys. 5 – Obciążenie podatkowe w państwach strefy euro objętych programem (w % PKB)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu (wiosna 2017 r.).

66. Pod koniec realizacji drugiego programu Komisja uznała, że Grecja wdrożyła szeroki wachlarz wymogów dotyczących uchylania się od opodatkowania i ściągania podatków, jednak w ograniczony sposób przyczyniły się one do konsolidacji budżetowej⁴⁶. Wynikało to z faktu, że pewne reformy nie zostały odpowiednio przeprowadzane, konieczny był dłuższy czas, aby ich skutki zostały uwidocznione w statystykach, lub na ich skuteczność wpłynął brak stabilności otoczenia podatkowego. Wskaźniki wykonania programów dotyczących administracji podatkowej wykazują nietrwałą i częściową poprawę pod względem liczby kontroli podatkowych i poziomów poboru podatków w wyspecjalizowanych ośrodkach kontroli, podczas gdy w latach 2012-2014 wartości docelowe były rzadko osiągnięte (zob. załącznik IV część D). W latach 2010-2014 zobowiązania podatkowe wzrastały średnio o około 8,2 mld euro rocznie (4,2% PKB), pomimo umorzeń i zastosowanych środków

⁴⁶ W szczególności dochody z podatku VAT w stosunku do PKB nie zwiększyły się między 2009 r. a 2014 r., jak wstępnie przewidywano, pomimo kilku wzrostów stawek i stałego udziału spożycia prywatnego w PKB.

w zakresie ściągalności. W programach nie ustanowiono żadnego wskaźnika w celu monitorowania szacowanych niezadeklarowanych podatków („luka podatkowa”) lub pracy nierejestrowanej, ale szacowana luka w podatku VAT⁴⁷ pokazała, że stopień uchylania się od opodatkowania zwiększył się podczas realizacji pierwszego programu i uległ nietrwałej poprawie w 2014 r. w porównaniu z 2010 r.

Reforma administracji publicznej

67. Celem reformy administracji publicznej było zwiększenie wydajności dzięki cięciom wydatków na administrację publiczną przy jednoczesnej poprawie jakości oferowanych usług publicznych. Programy obejmowały w związku z tym elementy budżetowe i strukturalne. W trzecim programie położono dodatkowy nacisk na znaczenie reformy administracji publicznej, która została ustanowiona jako specjalny filar programu. Działania kontrolne prowadzone przez Trybunał koncentrowały się na przyroście wydajności, który osiągnięto dzięki reformie na centralnym szczeblu administracji publicznej.

Sformułowanie warunków

Priorytety krótkoterminowe i strategiczne perspektywy reformy administracji publicznej

68. W sytuacji kryzysu budżetowego głównym priorytetem pierwszego programu w obszarze administracji publicznej była konsolidacja budżetowa⁴⁸. Warunki strukturalne zyskały na znaczeniu w drugim programie, lecz nie opierały się one na odpowiednim planowaniu strategicznym. Warunki reform strukturalnych w odniesieniu do administracji publicznej nie stanowiły części szerszego programu reform całej administracji rządowej, w którym ujęto by je po kolei w spójny, zaplanowany sposób. Reformy strukturalne administracji publicznej nie uwzględniały kluczowych czynników zidentyfikowanych przez Komisję jako konieczne do opracowania skutecznej koncepcji wszechstronnej reformy

⁴⁷ „Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 member states” (Badania i sprawozdania dotyczące luki w podatku VAT w państwach członkowskich UE 28) (DG TAX, 2016).

⁴⁸ Wynagrodzenia i emerytury w 2009 r. generowały trzy czwarte wszystkich wydatków pierwotnych, stanowiąc najbardziej dynamiczny element wydatków od 2000 r. Koszty wynagrodzeń wzrosły o prawie 100% w latach 2000-2008 i o dodatkowe 7,5% w 2009 r.

administracji publicznej, tj. wymiany najlepszych praktyk na szczeblu UE, zaangażowania zainteresowanych stron i społeczeństwa obywatelskiego, ciągłości i stabilności reform (zob. załącznik VIII część A).

69. W 2013 r. w ramach drugiego programu określono wymóg przedstawienia przez władze greckie strategii i planu działania dotyczących reform administracji publicznej, jednak nie był on zsynchronizowany z kluczowymi działaniami w ramach programu (reorganizacja greckiego sektora publicznego rozpoczęła się w 2012 r., poprzedzając o dwa lata przedstawienie strategii). Plan ten nie został uruchomiony, a w 2015 r. w ramach trzeciego programu wezwano do opracowania nowej trzyletniej strategii dotyczącej reform administracji publicznej.

Kompleksowość reform

70. Pierwszy program obejmował wymóg przeprowadzenia funkcjonalnego przeglądu administracji centralnej ze strony OECD w celu ułatwienia nadawania priorytetu reformom administracji publicznej i ustanowienia dostosowanego podejścia uwzględniającego sytuację danego kraju. W wyniku przeglądu wyraźnie wskazano uchybienia w greckiej administracji i obszary wymagające wsparcia administracyjnego, jednak 13 zaleceń OECD włączono do warunków z pewnym opóźnieniem (zob. ramka 6). Zalecenia nie były systematycznie monitorowane i nie istniały ramy umożliwiające śledzenie postępów reform ani żadna strategia dotycząca gromadzenia danych i kwestii zarządzania (zob. załącznik VIII część B).

Ramka 6 – Przykłady opóźnionego wdrażania zaleceń OECD

Plan ICT mający na celu zapewnienie interoperacyjności między różnymi działami administracji centralnej został włączony do programu rok po publikacji sprawozdania OECD, a strategię dotyczące zasobów ludzkich i komunikacji – po dwóch latach.

71. Nawet przed rozpoczęciem pierwszego programu istniały instrumenty UE (przede wszystkim program operacyjny dotyczący reformy administracyjnej – AROP – finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego), których celem było wyeliminowanie uchybień w greckiej administracji publicznej. Mimo że Komisja była świadoma skali problemów, do programów nie włączono specjalnych środków mających na celu rozwój zdolności

instytucjonalnych⁴⁹. Grupa zadaniowa ds. Grecji koordynowała pewne wsparcie w tym zakresie, choć o ograniczonym zakresie i skali⁵⁰. Natomiast projekty budowania zdolności w ramach programu operacyjnego dotyczącego reformy administracyjnej, wdrażane już w 2010 r., nie były powiązane z warunkami programu, a niektóre zostały anulowane w okresie programowania. Kompleksowość warunków i koordynacja z innymi instrumentami (w tym pomocą techniczną) poprawiły się w ramach trzeciego programu, w szczególności dzięki ustanowieniu wyraźnego powiązania między pomocą techniczną a programem.

Uzasadnienie środków

72. Pomimo że Komisja przeprowadziła pewne prace analityczne dotyczące opracowania reform administracji publicznej, uzasadnienie przedstawione dla pewnych szczególnych środków nie było zadowalające. W szczególności Komisja nie mogła przedstawić żadnych analiz ilościowych/jakościowych w odniesieniu do dwóch kluczowych wartości docelowych reform (tj. redukcji zatrudnienia w służbach publicznych o 150 000 pracowników w latach 2011-2015 i ukończenia procesu przymusowej dezaktywizacji zawodowej 15 000 pracowników do 2014 r.⁵¹).

73. Problem niewystarczającego uzasadnienia wystąpił także w przypadku kolejności reform i terminów wdrażania. Chociaż Komisja nie mogła dokonać analizy stanowiącej podstawę sformułowania warunków programów w tym zakresie, terminy wdrażania pewnych warunków okazały się ostatecznie zbyt ambitne lub nie uwzględniono w nich zdolności w zakresie wdrażania. Na przykład ramy czasowe na ustanowienie i wdrożenie nowego

⁴⁹ Zdolności instytucjonalne powinny standardowo obejmować trzy wymiary interwencji w odniesieniu do: (1) struktur i procesów, (2) zasobów ludzkich oraz (3) świadczenia usług.

⁵⁰ Wielkość pomocy technicznej i jej wkład w obszarze administracji publicznej były ograniczone. Wsparcie finansowe wynosiło 750 000 euro. Umowa ta nie została jednak w pełni wykonana (37% dostępnego budżetu i 44% łącznej liczby 620 osobodni dostępnych w okresie 30.1.2013-1.1.2014).

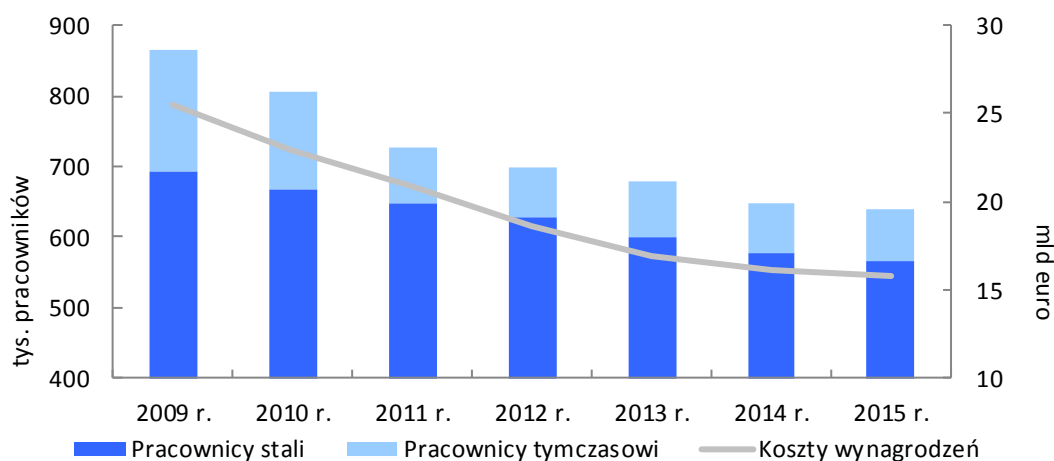
⁵¹ Redukcja o 150 000 liczby pracowników miała mieć charakter stały i została wdrożona przez zastosowanie zasady „jedno przyjęcie na pięć odejść”, zmniejszenie liczby umów czasowych, rezerwy kadrowej oraz dzięki systemom świadczeń przedemerytalnych i kontroli zatrudnienia. W ramach programu przymusowej dezaktywizacji zawodowej 15 000 pracowników zwalniani pracownicy mogli być zastępowani nowymi, których profile lepiej odpowiadały potrzebom administracji.

systemu oceny pracowników dla całej administracji publicznej wynosiły 11 miesięcy, podczas gdy z badania porównawczego OECD/SIGMA dotyczącego systemów administracji publicznej w sześciu państwach UE wynikało, że optymalne ramy czasowe na przygotowanie takich reform to 1,5 roku – 3 lata. Podczas realizacji drugiego programu pracownicy administracji publicznej nie podlegali ocenie. W rezultacie w trzecim programie ustanowiono nowy warunek przewidujący, że nowy nowoczesny system oceny wyników powinien zostać prawnie przyjęty w ciągu czterech miesięcy (do listopada 2015 r.). Prawo pierwotne zostało przyjęte w lutym 2016 r., jednak wymagane było wprowadzenie dodatkowego prawa wtórnego do czerwca 2016 r. (siedem miesięcy później). Pierwsza ocena zostanie przeprowadzona do czerwca 2017 r., prawie dwa lata po rozpoczęciu trzeciego programu.

Wdrażanie i rezultaty

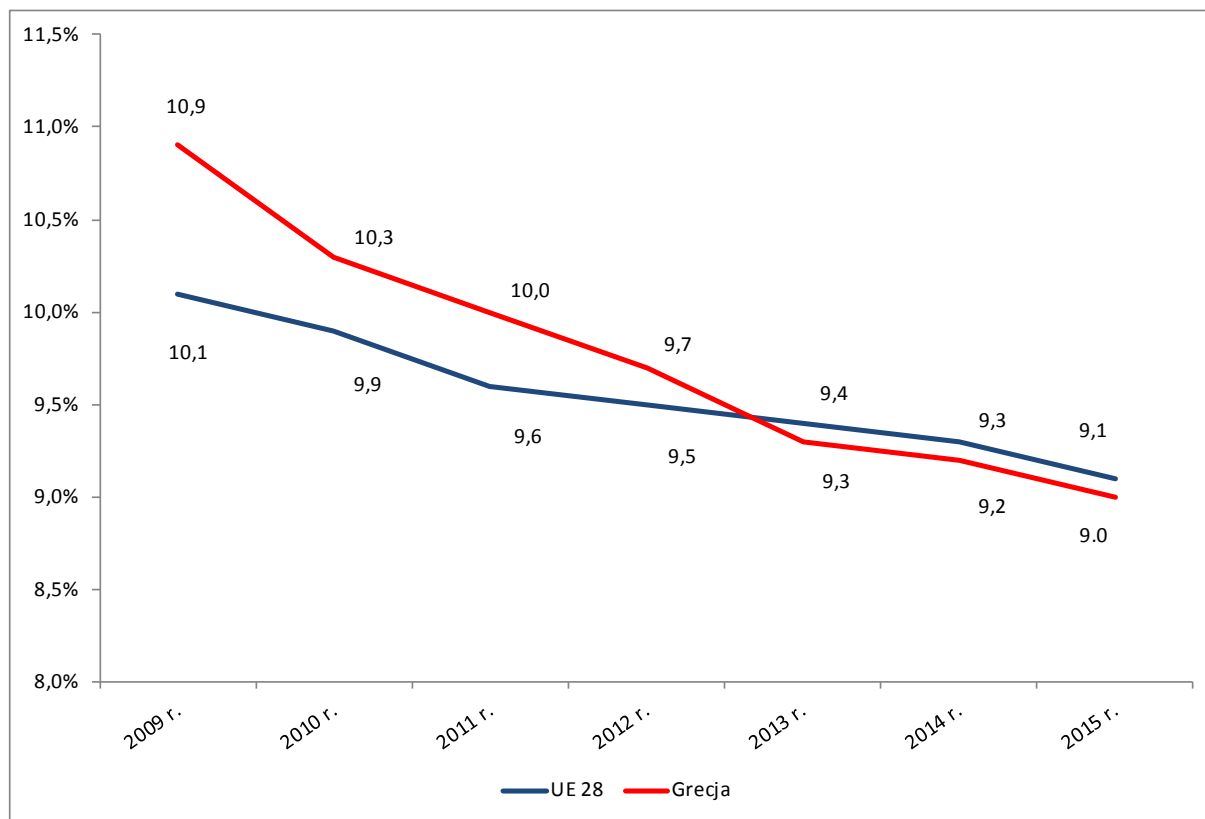
74. Reformy greckiej administracji publicznej doprowadziły do osiągnięcia celu programów polegającego na ograniczeniu kosztów. Cel ograniczenia ogólnego zatrudnienia w służbach publicznych został osiągnięty w 2013 r., tj. dwa lata przed terminem, dzięki zastosowaniu zasady redukcji personelu do nowych naborów, ograniczeniu zatrudniania pracowników kontraktowych oraz systemom wczesnych emerytur. W okresie między 2009 r. a 2015 r. liczba pracowników w służbach publicznych zmniejszyła się o 225 000 (zob. rys. 6).

Rys. 6 – Pracownicy w podstawowym sektorze publicznym i ogólne koszty wynagrodzeń rządowych, lata 2009-2015



Źródło: Komisja Europejska, baza danych Apografi, Eurostat.

75. Pod względem rezultatów budżetowych w okresie między 2009 r. a 2015 r. roczny koszt zatrudnienia w służbach publicznych zmniejszył się o 37,9% (9,6 mld euro). Do 2015 r. poziom wynagrodzeń w sektorze publicznym został zrównany ze średnim poziomem w strefie euro (9,1% PKB w strefie euro w porównaniu z 9% w Grecji; zob. rys. 7). Oszczędności te spowodowały jednak zwiększenie wydatków na system emerytalny.

Rys. 7 – Wynagrodzenie funkcjonariuszy publicznych jako odsetek PKB

Źródło: dane Eurostatu, wypłacana kwota netto bez składek na ubezpieczenia społeczne.

76. Strukturalne komponenty reformy administracji publicznej spotkały się z ograniczonym wsparciem na szczeblu krajowym, a brak stabilności politycznej wywarł na nie negatywny wpływ (zob. pkt 31-32). W związku z tym przyniosły one o wiele mniej namacalnych rezultatów niż środki polityki budżetowej. Pierwsze programy dały ograniczone rezultaty pod względem reorganizacji podmiotów publicznych, zarządzania zasobami ludzkimi i odpolityczniania służby cywilnej (zob. ramka 7). Pozytywne osiągnięcia obejmowały natomiast utworzenie Rządowej Rady ds. Reform, Sekretariatu Generalnego ds. Koordynacji Prac Rządowych, Agencji Płatności Jednolitych oraz bazy danych opartej na spisie powszechnym w odniesieniu do zatrudnienia w służbach publicznych.

Ramka 7 – Reforma administracji publicznej – aspekty strukturalne

Ocena podmiotów publicznych – przegląd pierwszego programu z lipca 2011 r. wymagał, by kolejne oceny, po pierwszym etapie obejmującym 153 podmioty, objęły 1 500 podmiotów publicznych, łącznie z kompleksową procedurą analizy porównawczej, chociaż nie podjęto żadnych działań w tym względzie.

Zarządzanie zasobami ludzkimi i odpolitycznienie – środki (wybór kierowników i system oceny pracowników) zostały wprowadzone późno (2013 r.) w ramach drugiego programu i nie zostały wdrożone. Odpolitycznienie kadry zarządzającej i kadry zarządzającej wysokiego szczebla, włączając w to sekretarzy generalnych i personel podmiotów prawa publicznego i prywatnego, wprowadzono w ramach trzeciego programu.

Siatki wynagrodzeń – celem w ramach pierwszego programu było ograniczenie obciążeń fiskalnych, lecz dopiero w drugim programie wprowadzono wymogi mające na celu lepsze odzwierciedlenie umiejętności i kompetencji pracowników. Programu tego jednak nie zrealizowano. W 2015 r. w ramach trzeciego programu domagano się nowej reformy ujednoliconej siatki wynagrodzeń. Celem reformy była modyfikacja siatki wynagrodzeń w sposób neutralny pod względem budżetowym w celu lepszego odzwierciedlenia umiejętności i obowiązków na różnych stanowiskach.

Reformy sektora finansowego

77. Zapewnienie krajowej stabilności finansowej było jednym z głównych filarów wszystkich greckich programów pomocowych. Aby osiągnąć ten cel, w programach uwzględniono warunki mające na celu wzmocnienie kondycji i odporności sektora finansowego poprzez zwiększenie kapitału bankowego, utrzymanie wystarczającej płynności, rozwiązanie problemu kredytów zagrożonych oraz poprawę zarządzania i nadzoru (zob. **ramka 8** oraz szczegółowe dane na temat strategii programowych i kluczowych warunków dla sektora finansowego w **załączniku IX część A**). Analiza przeprowadzona przez Trybunał koncentrowała się na środkach podejmowanych w celu restrukturyzacji i dokapitalizowania sektora bankowego oraz reformach związanych z zarządzaniem i jakością aktywów, w szczególności kredytów zagrożonych.

Ramka 8 – Kluczowe aspekty reformy sektora finansowego

Grecki Fundusz Stabilności Finansowej (HFSF) – ustanowienie HFSF w celu wsparcia stabilności finansowej greckiego systemu bankowego przez zapewnienie, w razie potrzeby, kapitału własnego.

Dokapitalizowanie oraz restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja banków – w ramach pierwszego programu na interwencje kapitałowe na rzecz banków za pośrednictwem HFSF przeznaczono kwotę 10 mld euro, którą jednak ostatecznie wykorzystano w znikomym stopniu. W ramach drugiego programu na rzecz dokapitalizowania oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków przeznaczono kwotę 50 mld euro za pośrednictwem HFSF. W ramach trzeciego programu na ten sam cel przewidziano dodatkowy bufor o wartości do 25 mld euro.

Płynność – zachowanie wystarczającej płynności w systemie bankowym zgodnie z zasadami Eurosystemu. W perspektywie średnioterminowej osiągnięcie zrównoważonego modelu finansowania banków dzięki stopniowemu ograniczaniu zależności banków od pożyczek z banku centralnego.

Kredyty zagrożone – wzmocnienie ram regulujących niewypłacalność oraz zdolności banków do zarządzania kredytami zagrożonymi, rozwój rynku sprzedaży i obsługi kredytów zagrożonych, a także wzmocnienie zarządzania bankami objętymi likwidacją.

Zarządzanie i nadzór – wzmocnienie zarządzania HFSF, bankami i Bankiem Grecji. Poprawa krajowego nadzoru i regulacji.

78. Pomimo niskiego popytu na kredyty w okresie trwania programu we wszystkich programach określono bardzo ograniczoną liczbę reform sektora finansowego⁵² ukierunkowanych bezpośrednio na problem recesji na rynku kredytów w Grecji, czy to pod względem podaży kredytów bankowych, czy kosztów kredytu. Ograniczenia dostępności kredytów hamowały wysiłki na rzecz przywrócenia konkurencyjności greckiej gospodarki, gdyż krajowe MŚP napotykały poważne trudności w uzyskiwaniu dostępu do kredytów.

⁵² W programach określono co prawda warunki poprawy dostępu MŚP do finansowania, jednak reformy sektora finansowego przewidywały jedynie utworzenie Instytutu Wzrostu Gospodarczego. Ponadto kwota przeznaczona na ten cel (około 200 mln euro) była niewielka w porównaniu z potrzebami greckich przedsiębiorstw w sferze finansowania.

Sformułowanie warunków

79. Analiza przeprowadzona przez Komisję nie zawsze wystarczająco uzasadniała ryzyko związane z pewnymi opcjami polityki. Na przykład w kontekście dokapitalizowania banków w 2013 r. Komisja rozważała kilka opcji przyciągnięcia inwestorów prywatnych. Stwierdziła ona, iż propozycje greckich organów stanowiły nadmierne zachęty dla inwestorów prywatnych, więc ostatecznie opowiedziała się za wyemitowaniem obligacji opcyjnych⁵³. Przeprowadzona analiza nie określiła jednak w kompleksowy sposób niektórych rodzajów ryzyka związanego z tymi obligacjami, np. ich potencjalnego wpływu na bankowe papiery wartościowe (zob. załącznik IX część B).

Restrukturyzacja i dokapitalizowanie sektora bankowego

(i) Ocena potrzeb kapitałowych

80. Oceny potrzeb kapitałowych przewidziane w pierwszych dwóch programach nie zawsze opierały się na wystarczająco ostrożnych założeniach. Przykładowo nawet przewidywania niekorzystnego scenariusza wzrostu PKB ze stycznia 2011 r. były bardziej pozytywne niż rzeczywiste wyniki gospodarcze o wartości 4,6, 7,8 i 4,7 punktu procentowego odpowiednio w 2011, 2012 i 2013 r.⁵⁴ Ponadto pozostała część środków finansowych w ramach drugiego programu (około 11 mld euro) częściowo wpłynęła na dokonaną przez Komisję analizę uzupełniającą oceny potrzeb kapitałowych przeprowadzonej na początku 2014 r. przez Bank Grecji.

⁵³ Obligacja opcyjna jest papierem wartościowym, który upoważnia właściciela do zakupu aktywów bazowych spółki będącej emitentem po stałej cenie przed datą wygaśnięcia.

⁵⁴ Od początku kryzysu greckie banki były przedmiotem sześciu ocen potrzeb kapitałowych. Oceny te są zwykle przeprowadzane na podstawie dwóch scenariuszy (podstawowego i niekorzystnego) dotyczących zmian w kluczowych zmiennych makroekonomicznych. Należy zauważyć, że we wszystkich przypadkach Komisja odgrywała zasadniczą rolę w sformułowaniu warunków scenariuszy (zob. także sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 5/2014, pkt 58 i ramka 1). MFW zidentyfikował uchybienia w ocenach potrzeb kapitałowych podczas oceny *ex post* drugiego programu (sprawozdanie krajowe nr 17/44, luty 2017 r., pkt 39 i rys. 19).

(ii) *Ocena rentowności*

81. Jeden z warunków drugiego programu wymagał od Banku Grecji przeprowadzenia oceny tego, które z 15 banków krajowych były rentowne, a zatem kwalifikowały się do dokapitalizowania z wykorzystaniem środków finansowych w ramach programu. Pozostałe banki miały być poddane restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, chyba że mógłby zostać zebrany kapitał prywatny. Program nie wymagał od Banku Grecji zapewnienia wystarczającej przejrzystości procesu. Na przykład banki nie miały dostępu do własnej oceny i obliczeń leżących u jej podstawy.

(iii) *Dokapitalizowanie banków w 2014 r. i 2015 r.*

82. Warunki ujęte w drugim i trzecim programie umożliwiały wykorzystanie HFSF wyłącznie jako ostatecznego źródła wsparcia na potrzeby dokapitalizowania w 2014 r. i 2015 r. (zob. **załącznik IX część B**). Oznaczało to, że HFSF nie mógł uczestniczyć w dokapitalizowaniu banków w przypadku zainteresowania sektora prywatnego w celu zminimalizowania późniejszych zastrzyków publicznych środków finansowych. W procesie dokapitalizowania wywierano zatem znaczną presję na obniżenie cen udziałów, co skutkowało istotnym obniżeniem wartości udziałów HFSF⁵⁵, który był już akcjonariuszem większościowym w rezultacie dokapitalizowania w 2013 r.

Jakość aktywów – kredyty zagrożone

83. W przypadku zarządzania kredytami zagrożonymi jednym z najpowszechniejszych rozwiązań na szczeblu międzynarodowym jest utworzenie spółki zarządzania aktywami. Rozwiązanie takie nie zostało jednak zastosowane w greckich programach ze względu na ograniczenia finansowe i inne czynniki, takie jak dywersyfikacja kredytów zagrożonych we wszystkich sektorach, kwestie zarządzania i względy UE związane z pomocą państwa. Niezależnie od potencjalnych ograniczeń, szacunki Komisji dotyczące potrzeb finansowych

⁵⁵ W 2014 r. inwestorzy prywatni uzyskali udiały w czterech największych bankach z dyskontem od 7% do 23% w stosunku do ostatniej ceny zamknięcia. W 2015 r. dyskonto było znacznie wyższe, tj. wynosiło od 34% do 93%, gdyż nie ustalono ceny minimalnej *ex ante* ze względu na wysoki stopień niepewności.

spółki zarządzania aktywami nie były wystarczająco konkretne, aby posłużyć do kompleksowej oceny tego, czy rozwiązane to w greckim kontekście było odpowiednie.

84. W pierwszych dwóch programach położono nacisk na dokapitalizowanie banków i udzielanie pomocy w celu utrzymania płynności finansowej, ale nie towarzyszyły temu skuteczne działania dotyczące zarządzania kredytami zagrożonymi (przykładowo tylko pierwszy program obejmował zobowiązanie do przeglądu ustawodawstwa w sprawie niewypłacalności). W drugim programie próbowano rozwiązać problem kredytów zagrożonych, opierając się przede wszystkim na wewnętrznym zarządzaniu kredytami zagrożonymi przez banki, co, chociaż ma podstawowe znaczenie, okazało się w dużej mierze nieskuteczne⁵⁶. W miarę realizacji drugiego programu zdolności banków do zarządzania kredytami zagrożonymi nadawano wyższy priorytet, jednak konkretne reformy ukierunkowane na udoskonalenie wewnętrznych procesów zarządzania zostały wdrożone dopiero w trzecim programie.

85. W odniesieniu do niewypłacalności przedsiębiorstw i osób prywatnych warunki pierwszego i drugiego programu miały charakter ogólny, a seria zmian legislacyjnych należycie wprowadzonych w celu uwzględnienia aktywów zagrożonych miała zasadniczo ograniczony zakres i była nieskuteczna⁵⁷. Wiele reform charakteryzowało się fragmentarycznym podejściem i zróżnicowanymi priorytetami politycznymi, co często prowadziło do sprzecznych celów politycznych. W niektórych przypadkach były one przyjmowane bez odpowiednich konsultacji z zainteresowanymi stronami i przeprowadzania analizy skutków. Złożoność ram regulujących niewypłacalność utrwaliła problem kredytów

⁵⁶ Problemy obejmowały odroczenie wdrażania kodeksu postępowania w sprawie zarządzania kredytami zagrożonymi na koniec 2015 r., mniej aktywne zarządzanie portfelem pożyczek (banki skupiały się głównie na rozwiązaniach krótkoterminowych, przekładając zatem rozwiązanie problemów na przyszłość) oraz niedostateczną współpracę między bankami. Brak działań był także obserwowany w przypadkach, gdy banki wypowiadały umowy pożyczek, względem których nie wszczęto czynności prawnych.

⁵⁷ Zarówno EBC, jak i MFW wskazały kilka przeszkód dla restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji kredytów zagrożonych (EBC, „Stocktake of national supervisory practices and legal frameworks related to NPLs” [Przegląd krajowych praktyk nadzorczych i ram prawnych związanych z kredytami zagrożonymi], załącznik III, wrzesień 2016 r., i MFW, sprawozdanie krajowe nr 17/41, luty 2017 r., s. 3-15).

zagrożonych zamiast go rozwiązać dzięki spójnym, scentralizowanym ramom strategicznym o jasno określonych priorytetach politycznych. Projekt ram nie uwzględniał także ograniczonych zdolności systemu sądowego do skutecznego rozpatrywania dużej liczby spraw. Ta złożoność i problemy dotyczące zdolności przyczyniły się łącznie do powstania zaległości, prowadząc do przypadków strategicznego zalegania z płatnościami i pokusy nadużycia w systemie (zob. **ramka 9**).

Ramka 10 – Niewypłacalność osób prywatnych

Ramy prawne dotyczące niewypłacalności osób prywatnych poskutkowały około 200 000 wniosków zalewających system sądowy, przy czym dłużnikom udzielano moratorium na spłatę ze względu na olbrzymie zaległości, które, jak się przewiduje, mają trwać nawet przez 15 lat. Problem zaostrzyły niewystarczające wytyczne dla sędziów i komplikacje związane ze sformułowaniem wymogów programów poprzedzające przyjęcie ustawy w 2015 r. (warunek trzeciego programu), takie jak wymóg, by dłużnicy wpłacali kwotę minimalną lub nie wpłacali żadnej kwoty w oczekiwaniu na rozprawę sądową.

W rezultacie ramy nie były odpowiednio ukierunkowane, gdyż niekwalifikujący się dłużnicy i tak wnioskowali o orzeczenie niewypłacalności w celu uniknięcia działań ze strony wierzyciela do czasu rozpatrzenia ich sprawy. Nieukierunkowane przepisy regulujące niewypłacalność gospodarstw domowych także negatywnie wpłynęły na kulturę płatniczą wśród pożyczkobiorców. Bank Grecji i banki krajowe szacują, że jedno na sześć przedsiębiorstw i co najmniej jedna czwarta gospodarstw domowych to dłużnicy, którzy nie wykonali zobowiązania ze względów strategicznych.

86. Dopiero trzeci program obejmował wymóg dotyczący utworzenia sprawnego rynku obsługi i sprzedaży kredytów zagrożonych. Jednakże kilka kluczowych przeszkód nie zostało usuniętych ani ustawą przyjętą pod koniec 2015 r., ani dwiema kolejnymi nowelizacjami w 2016 r. (obejmującymi także kredyty niezagrożone), a ramy prawne pozostały uciążliwe.

87. W przypadku banków objętych specjalną likwidacją, które obsługiwały przede wszystkim kredyty zagrożone, operacje przez długi czas miały charakter fragmentaryczny, co skutkowało niską skutecznością pod względem pobierania odsetek od kredytów zagrożonych i kosztów operacyjnych. Na przykład konsolidacja operacji (16 podmiotów w jeden) stanowiła warunek dopiero w trzecim programie i została przeprowadzona ponad trzy lata po złożeniu przez zewnętrznych konsultantów pierwotnej propozycji. Procedura likwidacji

pochłonęła 13,5 mld euro ze środków finansowych programu za pośrednictwem HFSF (zob. **tabela 3**) oraz dodatkowe 1,7 mld euro z krajowego funduszu gwarancji depozytów.

Zarządzanie

(i) Zarządzanie bankami

88. Podczas gdy reformy sektora finansowego zyskiwały na znaczeniu w czasie realizacji pierwszego programu, sam program nie obejmował wymogów mających na celu wzmocnienie zarządzania bankami. Problemy związane z zarządzaniem (np. udzielanie pożyczek powiązanym podmiotom na zasadach nierynkowych) obserwowano jednak na długo przed wybuchem kryzysu, gdyż ład korporacyjny greckich banków był – w ujęciu średnim – od samego początku znacznie słabszy niż w przypadku ich europejskich odpowiedników.

89. Drugi program przewidywał, że cztery największe greckie banki („o znaczeniu systemowym”) zostaną dokapitalizowane głównie za pomocą środków finansowych programu za pośrednictwem HFSF, ale bez zapewnienia wystarczającej kontroli nad ich zarządem prywatnym. Wbrew praktyce międzynarodowej zmiany własności, które doprowadziły w 2013 r. do prawie pełnego upaństwowienia sektora banków krajowych, nie zostały odzwierciedlone w większości zarządów banków. W rzeczywistości w niektórych przypadkach kontrola nad zarządem pozostała w rękach historycznych udziałowców, a HFSF nie był upoważniony do jego oceny pod względem doświadczenia, reputacji i niezależności. Warunek dotyczący oceny ładu korporacyjnego banków został włączony dopiero do trzeciego programu, gdy HFSF musiał dokonać przeglądu wszystkich członków zarządów banków.

90. W tym celu oraz aby zapobiec możliwym ingerencjom politycznym lub ze strony otoczenia biznesowego, w trzecim programie przewidziano bardziej rygorystyczne kryteria wyboru pod względem kwalifikacji i doświadczenia członków zarządu banków. Kryteria ograniczyły jednak wybór kandydatów na ekspertów w dziedzinie bankowości i finansów; taki wymóg nie był w pełni zgodny z praktykami międzynarodowymi i wymogami UE/Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, które zasadniczo promują zróżnicowanie kwalifikacji członków zarządu i wiedzę zbiorową.

91. Reformy sektora finansowego nie dotyczyły także w wystarczającym stopniu zarządzania bankami o mniejszym znaczeniu i nadzoru nad nimi. Prawie sześć lat po wprowadzeniu pierwszego programu kontrole na miejscu przeprowadzone przez Bank Grecji i Jednolity Mechanizm Nadzorczy w marcu 2016 r. ujawniły poważne wewnętrzne niedociągnięcia pod względem zarządzania, zarządzania ryzykiem i praktyk w zakresie udzielania pożyczek w jednym z banków.

(ii) Zarządzanie HFSF

92. W ramach pierwszego programu opracowano pierwotną strukturę zarządzania HFSF, która nie skutkowała zwiększoną niezależnością względem organów. Pomimo ujęcia w drugim programie wymogu, zgodnie z którym HFSF powinien posiadać dwupoziomą strukturę zarządzania (tj. obejmującą radę ogólną i zarząd), nadal występowały problemy z niezależnością. W trzecim programie uwzględniono to uchybienie, skupiając się na procesie wyboru kadry kierowniczej wyższego szczebla HFSF. Rozwiązania zawarte w drugim i trzecim programie w praktyce nie zapewniły jednak efektywnego podziału obowiązków i uprawnień między dwoma organami decyzyjnymi. Proces decyzyjny w HFSF także rodził poważne obawy co do jego przejrzystości. Na przykład w 2013 r. HFSF zatwierdził sprzedaż udziału większościowego w jednostce zależnej banku, chociaż transakcja nie opierała się na konkurencyjnej procedurze przetargowej z udziałem kilku oferentów.

93. Wymogi programu prowadziły do częstych zmian w kadrze kierowniczej wyższego szczebla HFSF (34 osoby w ciągu pierwszych sześciu lat, w tym czterech przewodniczących i czterech dyrektorów generalnych), co wiązało się z ryzykiem powstania luk w wiedzy i mniejszym wpływem w bankach, w których HFSF posiadał udiały.

Oczekiwane rezultaty finansowe

94. Na grudzień 2016 r. HFSF wprowadził 45,4 mld euro do greckiego sektora bankowego, z oczekiwanymi stratami w wysokości 36,4 mld euro (zob. **tabela 3**). W ujęciu ogólnym z upływem czasu tylko niewielka część oczekiwanych strat mogłaby potencjalnie zostać odzyskana ze względu na wzrost wartości rynkowej udziałów w bankach o znaczeniu systemowym. Oczekuje się natomiast, że większość środków finansowych przeznaczonych w ramach programów dla banków krajowych pozostanie częścią długu publicznego Grecji.

Tabela 3 – Oczekiwane rezultaty interwencji w greckim sektorze bankowym (w mld euro, 2016 r.)

	Wykorzystane środki finansowe	Odzyskane środki finansowe	Szacowana wartość odzyskiwalna	Oczekiwane straty
Banki o znaczeniu systemowym	31,9 ¹	2,7 ²	3,8 ³	25,4
Banki objęte likwidacją	13,5	0,5	1,9	11,0
Razem	45,4	3,2	5,7	36,4

¹ W tym środki finansowe wykorzystane jako zastrzyki kapitałowe na rzecz dwóch tymczasowych instytucji kredytowych (banki pomostowe).

² W tym wpływ z obligacji opcyjnych, wykupu warunkowych obligacji zamiennych i odpowiednich odsetek.

³ W tym wartość godziwa udziałów w bankach i wartość godziwa warunkowych obligacji zamiennych.

Źródło: projekt rozliczenia finansowego HFSF, grudzień 2016 r.

Reformy rynku pracy

95. Ogólnym celem reform rynku pracy opartych na programach była poprawa efektywności rynku pracy między innymi przez wspieranie szybkiego dostosowania kosztów pracy. Reformy rynku pracy miały przyczynić się do przywrócenia konkurencyjności kosztowej greckiej gospodarki i ograniczenia utraty miejsc pracy podczas recesji.

W odniesieniu do kosztów pracy w ramach drugiego programu ustanowiono orientacyjny cel, polegający na obniżeniu w latach 2012-2014 jednostkowych kosztów pracy o 15%.

96. Od czasu rozpoczęcia realizacji w 2010 r. programy obejmowały różnorodne środki mające na celu zaradzenie sztywności greckiego rynku pracy. Dotyczyły one głównie negocjowania i kształtowania wynagrodzeń, ustalania i poziomu minimalnego wynagrodzenia, przepisów związanych z ochroną zatrudnienia oraz elastyczności czasu pracy. Równoległe z zastosowaniem środków na rzecz liberalizacji, poczynawszy od drugiego programu kładziono coraz większy nacisk na zwalczanie pracy nierejestrowanej i na aktywną politykę rynku pracy ukierunkowaną bezpośrednio na tworzenie miejsc pracy, jednak aspekty te nie zostały objęte zakresem kontroli.

Sformułowanie wymogów

Uzasadnienie i analityczne podstawy reform

97. Przeglądy strategii politycznej i inne dokumenty robocze uzasadniały podejście Komisji do reform rynku pracy i zawierały analizę alternatywnych opcji (np. w jaki sposób ograniczyć jednostkowe koszty pracy lub kształtować ramy negocjowania wynagrodzeń). Komisja nie uwzględniła jednak w tych analizach pewnych rodzajów ryzyka, zwłaszcza na początkowych etapach opracowywania koncepcji. W szczególności nie przeprowadzono oceny tego, w jaki sposób reformy mogłyby wpłynąć na szarą strefę rynku pracy, chociaż pewne środki mogły spowodować zwiększenie ryzyka w tym względzie⁵⁸. Skutki społeczne zostały ocenione dopiero w ramach trzeciego programu, jednak analiza miała charakter opisowy i nie podjęto próby oszacowania skutków ani podziału obciążenia w ujęciu ilościowym dla poszczególnych środków ani dla całego zestawu reform rynku pracy.

98. Komisja udokumentowała szerokie wewnętrzne wymiany informacji i debaty polityczne, a także te prowadzone z zainteresowanymi stronami (w tym władzami greckimi, stowarzyszeniami przedsiębiorców i innymi partnerami pozarządowymi) oraz MFW. Jeżeli chodzi o kompromis osiągnięty przez partnerów w ramach trojki w niektórych przypadkach górę brało zdanie Komisji (nie narzucono cięcia wynagrodzeń w sektorze prywatnym, o co postulował MFW), a w innych MFW (np. dalsza liberalizacja przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia po pierwszym etapie reform). W tym ostatnim przypadku Komisja nie mogła w pełni uzasadnić odejścia od swojego pierwotnego stanowiska.

Stosowność środków

99. W niektórych przypadkach w sformułowaniu poszczególnych wymogów nie wzięto pod uwagę także specyficznych cech greckiej gospodarki, w szczególności przewagi mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw. Przykładowo pierwotne warunki reformy negocjowania wynagrodzeń przewidywały możliwość prowadzenia negocjacji na szczeblu

⁵⁸ Np. obniżenie minimalnego wynagrodzenia zachęca do wypłacania części wynagrodzenia (przekraczającej minimalne wynagrodzenie) w sposób nieformalny, aby zmniejszyć podatki i składki na ubezpieczenia społeczne. Z drugiej strony wdrożone zostały specjalne środki mające na celu przeciwdziałanie brakowi formalizacji rynku pracy.

przedsiębiorstwa, lecz wymagały formalnej reprezentacji pracowników. Jako że małe przedsiębiorstwa często nie posiadają takich rozwiązań, nie mogły one czerpać korzyści z reform. Problem ten rozwiązano dopiero na późniejszym etapie pierwszego programu dzięki wprowadzeniu „związków osób”⁵⁹, co pozwoliło na negocjowanie wynagrodzeń bezpośrednio z pracownikami na szczeblu przedsiębiorstwa.

Harmonogram

100. Reformy rynku pracy zostały zainicjowane w 2010 r., a władze greckie wdrożyły pierwszy etap reform (przepisy dotyczące negocjowania wynagrodzeń i ochrony zatrudnienia) wkrótce po zatwierdzeniu programu. Pewne środki w ramach programów zostały co prawda wdrożone w latach 2010-2016, lecz te same kwestie były poruszane podczas negocjacji dotyczących trzeciego programu. Wskazuje to na problemy związane z harmonogramem i kolejnością reform, które wykraczają poza opóźnienia we wdrażaniu (zob. **ramka 10**).

Ramka 10 – Harmonogram reform rynku pracy

Pewne elementy, które miały zasadnicze znaczenie dla skuteczności ram negocjowania wynagrodzeń, zostały ujęte dopiero w drugim programie (np. ustanowiono związki osób oraz ograniczono automatyczne przedłużanie wygasających umów w przypadku niemożności osiągnięcia kompromisu lub wznowienia).

Termin pierwszego nominalnego obniżenia minimalnego wynagrodzenia przypadł na 2012 r. Nowe ramy ustanawiania minimalnego wynagrodzenia miały być stosowane dopiero po wygaśnięciu drugiego programu.

Terminy przeprowadzenia reform były w niektórych przypadkach nierealistycznie krótkie (głównie w ramach trzeciego przeglądu drugiego programu), np. przegląd prawa pracy i zebranie w całość wszystkich istniejących przepisów w ramach prawa pracy miały ten sam termin.

Wdrażanie i rezultaty

101. W wielu przypadkach przeprowadzanie reform rynku pracy było opóźnione w stosunku do terminów określonych w programach (do 21 miesięcy) lub w ogóle nie było z nimi zgodne

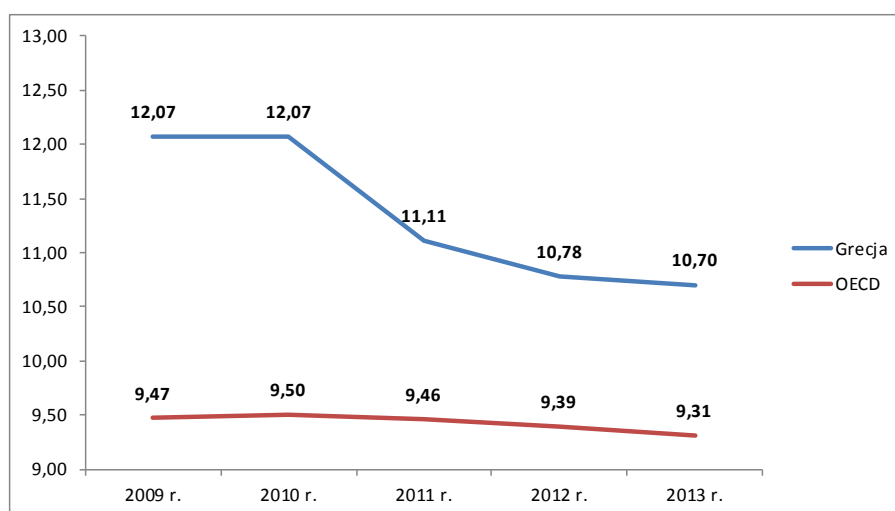
⁵⁹ Forma reprezentacji pracowniczej w przypadku braku związków zawodowych.

(zob. **załącznik VII**). Warunki te były powiązane z głównymi aspektami reform rynku pracy (np. negocjowanie wynagrodzeń i przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia).

102. Pomimo uchybień we wdrażaniu Trybunał odnotował pewną poprawę wskaźników wskazującą na zwiększoną elastyczność i konkurencyjność rynków pracy:

- mniej rygorystyczny charakter przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia.
W 2013 r. (tj. po wprowadzeniu głównych reform) wskaźnik nadal był jednak wyższy od średniej OECD (zob. **rys. 8**);
- niższe minimalne wynagrodzenie – obniżenie z poziomu 863 euro w 2010 r. do 684 euro w 2012 r.;
- istotne dostosowanie jednostkowych kosztów pracy. Obniżenie o 14,1% jednostkowych kosztów pracy w latach 2010-2015 było największe wśród państw członkowskich UE. Celem drugiego programu było jednak obniżenie jednostkowych kosztów pracy w latach 2012-2014 o około 15%. Ta orientacyjna wartość nie została osiągnięta, gdyż w tym okresie jednostkowe koszty pracy skorygowano o 10,9%.

Rys. 8 – Złożony wskaźnik rygorystycznego charakteru przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych OECD.

CZĘŚĆ III – OSIĄGNIĘCIE CELÓW PROGRAMU

103. Siedem lat, trzy programy i udzielona pomoc w wysokości ponad 265 mld euro (ponad 150% greckiego PKB) odzwierciedlają bezprecedensowy wymiar wspólnego wsparcia dla Grecji ze strony strefy euro i MFW. Same te dane pokazują, że programy nie doprowadziły do wyeliminowania poważnych zakłóceń równowagi ekonomicznej i uzyskania przez Grecję możliwości zarządzania swoimi zobowiązaniami finansowymi bez wsparcia zewnętrznego. Zapewniły one jednak ciągłość finansowania i działalności gospodarczej w Grecji.

104. Greckie programy pomocowe obejmowały cele w trzech obszarach:

- stabilności budżetowej,
- stabilności finansowej,
- powrotu na ścieżkę wzrostu gospodarczego.

105. Na przestrzeni siedmiu lat Komisja nie podjęła próby przeprowadzenia kompleksowej oceny zakresu, w jakim pierwszy lub drugi program osiągnęły swoje cele, w drodze ocen śródkresowych lub *ex post*. Przeprowadzanie takich ocen było zwykłą praktyką w przypadku innych programów wsparcia zarządzanych przez Komisję oraz, dzięki dostarczeniu użytecznych wniosków, byłoby szczególnie istotne w przypadku Grecji, w której wdrożone zostały trzy kolejne programy.

106. W niniejszej sekcji sprawozdania przeanalizowano osiągnięcie trzech głównych celów programów, przez zastosowanie, na ile to było możliwe, konkretnych wartości docelowych objętych programami. W niniejszej analizie Trybunał wykracza poza ocenę rezultatów poszczególnych środków (przedstawioną w części II) i koncentruje się na rozleglejszych skutkach, których nie można powiązać z pojedynczymi wymogami programów. Taka analiza pomaga zrozumieć ogólne wydarzenia gospodarcze w Grecji w ramach trzech programów pomocowych, chociaż należy podkreślić, że na wydarzenia te wpływ miały nie tylko sformułowanie wymogów i realizacja programów, ale także szereg innych czynników. Obejmowały one niepewność polityczną, która prowadziła do opóźnień w przeprowadzaniu reform i wpłynęła na zaufanie rynków, a w rezultacie ograniczyła skuteczność programów.

Zapewnienie stabilności budżetowej

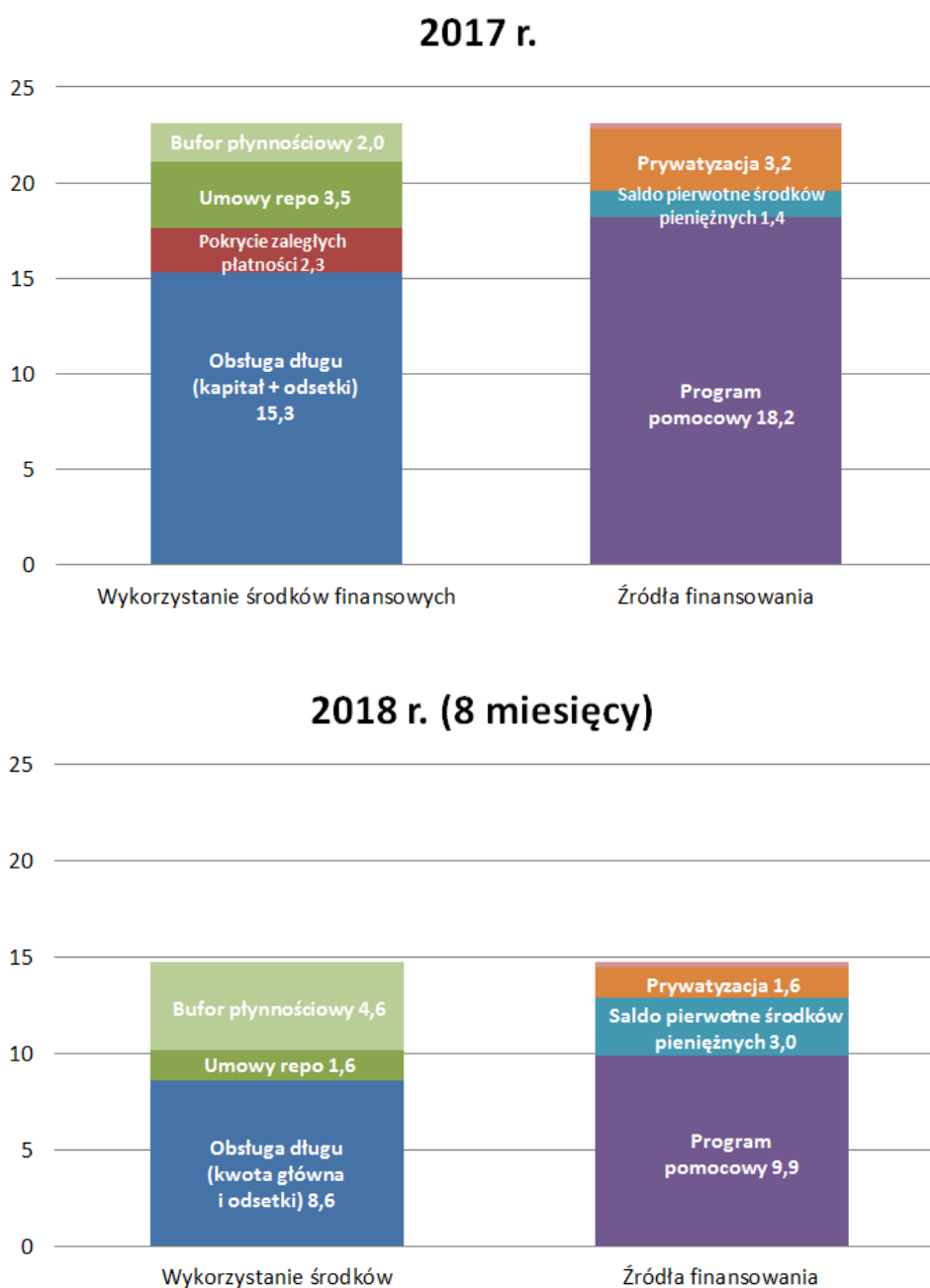
107. Grecki kryzys gospodarczy miał swe początki w kryzysie zadłużeniowym i przywrócenie stabilności budżetowej – w tym zdolności kraju do finansowania swoich potrzeb na rynku – było bezpośrednim celem programów pomocowych.

Dostęp do rynków

108. W pierwszym programie przewidywano, że Grecja odzyska dostęp do rynków finansowych w 2014 r. i sfinansuje swoje zobowiązania dłużne o łącznej wartości 60 mld euro w 2015 r. W 2014 r. państwo greckie sfinansowało swoje potrzeby na rynkach finansowych w dwóch przypadkach, ale tylko na łączną kwotę 4,5 mld euro. Kwota ta stanowiła mniej niż 5% łącznych środków finansowych udostępnionych w ramach drugiego programu (110 mld euro). Konieczne były dwa dodatkowe programy pomocowe (przy czym trzeci będzie trwał do 2018 r.), gdyż kraj nie odzyskał zdolności do finansowania wszystkich swoich potrzeb na rynku.

Wykorzystanie środków finansowych i finansowanie po zakończeniu programu

109. W oparciu o najnowszą aktualizację luki finansowej przeprowadzoną przez Komisję na potrzeby pierwszego przeglądu trzeciego programu oczekuje się, że Grecja osiągnie nadwyżkę pierwotną w wysokości 1,4 mld euro w 2017 r. i 3 mld euro od stycznia do sierpnia 2018 r., czyli w ostatnich miesiącach trwania trzeciego programu. W związku z tym środki finansowe udostępnione w ramach programu na ten okres zostaną wykorzystane do spłacenia długu i umożliwią zwiększenie buforu płynnościowego (zob. **rys. 9**).

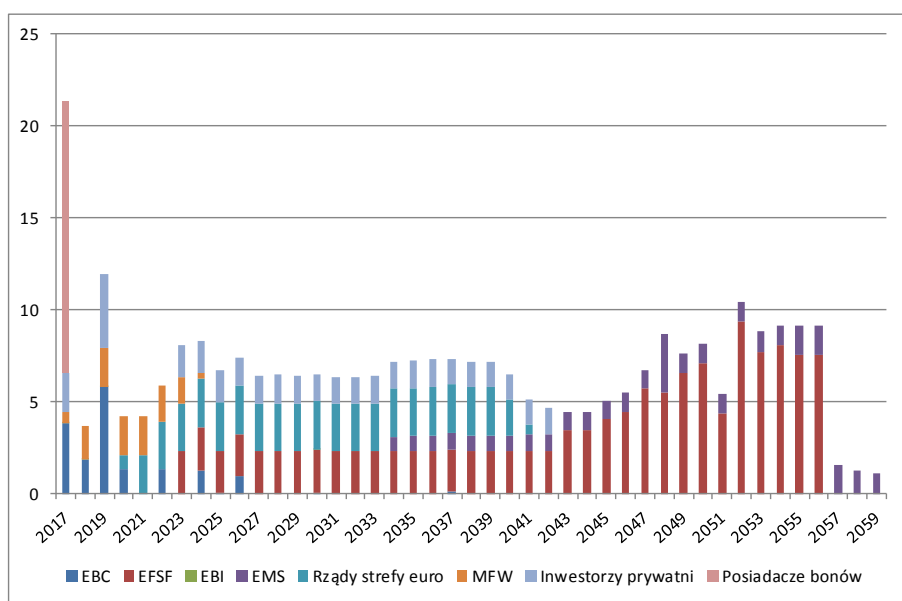
Rys. 9 – Potrzeby kapitałowe Grecji (w mld euro)

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

110. W okresie następującym bezpośrednio po zakończeniu programu Grecja będzie musiała spłacić znaczną kwotę długu (zob. [rys. 10](#)). W 2019 r. potrzeby w zakresie finansowania brutto będą wynosiły 21 mld euro tytułem kwoty głównej i odsetek. Zgodnie z założeniem programu po jego zakończeniu spłata długu będzie w pełni finansowana z nadwyżki pierwotnej i finansowania rynkowego. Jeżeli chodzi o drugi program, w 2014 r.

przeprowadzono pewne prace analityczne dotyczące potencjalnych ram po zakończeniu programu, natomiast w odniesieniu do trzeciego programu prace te dopiero się rozpoczynają i w związku z tym nie zostały odzwierciedlone w dokumentach programowych.

Rys. 10 – Niespłacony dług Grecji (spłata kapitału, w mld euro)



Źródło: Bloomberg.

Konsolidacja budżetowa

111. Sytuacja budżetowa na początku kryzysu wymagała bardzo głębokich dostosowań.

W 2009 r. deficyt budżetowy przekraczał 15,1% PKB przy progu 3% obowiązującym w ramach paktu stabilności i wzrostu. Główne roczne cele budżetowe programów (tj. deficyt nominalny⁶⁰) były ustanowione decyzjami Rady w ramach greckiej procedury nadmiernego deficytu. W programach określono dalsze szczegółowe nominalne kryteria spełnienia wymogów polityki budżetowej z memorandum w sprawie polityki gospodarczej i finansowej, jednak plany budżetowe na rzecz realizacji tych celów nie zawsze były wiarygodne (zob. ramka 11).

⁶⁰ W pierwszym programie decyzje Rady odnosiły się do deficytu nominalnego, natomiast w drugim programie do deficytu pierwotnego z wyłączeniem środków bankowych.

Ramka 11 – Problemy dotyczące wiarygodności wstępnego planu budżetowego

Wstępny program budżetowy (maj 2010 r.) miał doprowadzić do osiągnięcia bezprecedensowej nadwyżki deficytu pierwotnego w wysokości 5% PKB w 2014 r. (tj. w czasie wykraczającym poza wstępny trzyletni okres trwania programu).

W programie budżetowym przewidziano nieokreślone środki o łącznej wartości 4,4% PKB (34% ogólnego wysiłku fiskalnego), które przypadały głównie na 2013 r. i 2014 r.

Ilościowe oszacowanie przez Komisję środków poszerzających bazę podatkową podatku VAT różniło się od szacunków MFW:

- MFW prognozował dochody budżetowe na poziomie 1,8% PKB w 2013 r. wynikające ze strukturalnych środków polityki budżetowej (takich jak lepsza administracja podatkowa i udoskonalona kontrola i procesy budżetowe). Dochody te odpowiadają nieokreślonym środkom w szacunkach Komisji dotyczących środków w 2013 r.;
- w przeciwieństwie do Komisji MFW nie oszacował żadnych środków polityki budżetowej na 2014 r.

112. Cele budżetowe dla pierwszego i drugiego programu zostały osiągnięte tylko w 2012 r. i 2013 r. (zob. **tabela 4**). W pozostałych latach do ich osiągnięcia brakowało kwoty od 0,3 do 6 mld euro, mimo iż Grecja uciekła się do jednorazowych środków zwiększających dochody w celu zachowania zgodności z prognozami dotyczącymi deficytu lub środków pieniężnych. W pierwszym programie niezmienione nominalne cele procedury nadmiernego deficytu nie zostały osiągnięte ze względu na pogarszające się środowisko gospodarcze (tj. niespodziewane spadki dochodów podatkowych i wzrosty wydatków z tytułu odsetek). Erozja bazy podatkowej częściowo zniwelowała dodatkowe zyski wynikające z ważnych środków podatkowych: miało to na ogół miejsce w przypadku dochodów z podatku VAT. Ponadto zgodność z celami budżetowymi ułatwiała w całym czasie trwania programu akumulacja wydatków publicznych i zaległych zwrotów podatku.

Tabela 4 – Osiągnięte zaktualizowane wartości docelowe procedury nadmiernego deficytu

	1. program ¹		2. program ¹			3. program ¹	
	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.
Decyzja Rady (maj 2010 r.) – saldo nominalne (w mld euro)	-18,5	-17,1	-14,9	-11,4	-6,4		
Decyzja Rady (marzec 2012 r.) – deficyt pierwotny z wyłączeniem środków bankowych (w mld euro)			-2	3,7	9,4		
Decyzja Rady (grudzień 2012 r.) – deficyt pierwotny z wyłączeniem środków bankowych (w mld euro)			-2,9	0	2,8	5,7	9
Decyzja Rady (sierpień 2015 r.) – deficyt pierwotny (% PKB)						-0,25	0,5
Stan faktyczny (pierwsze działanie monitorujące <i>ex post</i>)	-22	-20	-2,6	1,5	nd.	-3,4	3,9
Stan faktyczny (najnowsza wersja ESA95 lub ESA10)	-24,5	-20,1	-2,6	0,6	brak danych	-2,3	3,9
Różnica (obowiązująca wartość docelowa a rzeczywista)	-6	-3	0,3	0,6	brak danych	-2,05	3,4

¹ Mająca zastosowanie wartość docelowa zaznaczona wytłuszczonym drukiem.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

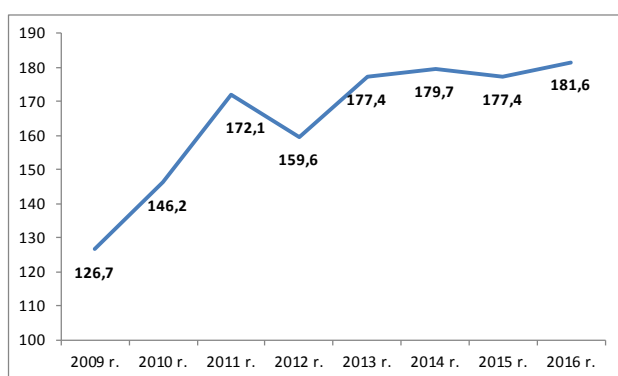
113. Grecja nie osiągnęła wprowadzić nominalnych celów budżetowych, pierwotne saldo strukturalne⁶¹ znacząco się jednak poprawiło. Ogólne dostosowania przekroczyły 17% PKB w latach 2009-2015. Odzwierciedlało to poważne zakłócenia równowagi w Grecji w tym obszarze na początku kryzysu.

114. W kontekście niekorzystnej sytuacji makroekonomicznej ogólny dług publiczny wzrastał w całym okresie programu pomimo poczynionych wysiłków fiskalnych. W 2016 r. dług publiczny Grecji przekraczał 181% PKB w porównaniu ze 126,7% w 2009 r. (zob. **rys. 11**). Jedynym rokiem, w którym dług publiczny zmalał, był 2012 ze względu na procedurę

⁶¹ Pierwotne saldo strukturalne – rzeczywiste saldo budżetowe po skorygowaniu o wydatki z tytułu odsetek, komponent cykliczny oraz działania jednorazowe i inne środki tymczasowe. Saldo strukturalne jest miarą zasadniczych tendencji salda budżetowego.

przewidującą udział sektora prywatnego, w ramach której inwestorzy prywatni zostali poproszeni o zgodę na umorzenie 53,5% wartości nominalnej swoich greckich obligacji państwowych. W prognozach w ramach pierwszego programu oszacowano, że dług publiczny osiągnie największą wartość w 2013 r. (na poziomie 149,7% PKB we wstępnym pierwszym programie oraz 164,2% PKB w drugim). Najważniejszym czynnikiem przyczyniającym się do względnego wzrostu długu był spadek nominalnego PKB.

Rys. 11 – Relacja długu do PKB



Źródło: Komisja Europejska.

Stabilność systemu emerytalnego

115. Jedną z kluczowych przeszkód w stabilizacji sytuacji budżetowej w Grecji nadal stanowią znaczne koszty systemu emerytalnego. Kolejne cięcia emerytur obniżyły nominalne wydatki na emerytury o 2,5 mld euro w latach 2009-2015. Ze względu na spadek PKB koszty emerytur jako procent PKB wzrastały jednak systematycznie w latach 2010-2015, wykazując zatem ograniczoną skuteczność reform pod względem trwałych korekt budżetowych. W 2016 r. wydatki publiczne na emerytury były najwyższe w strefie euro (ponad 16% PKB Grecji), podczas gdy roczne środki finansowe przekazywane przez państwo na pokrycie deficytów systemu emerytalnego przekraczały 9% PKB (średnia dla strefy euro wynosiła 2,5%).

116. W oparciu o prognozy zawarte w sprawozdaniach na temat starzenia się społeczeństwa z 2012 r. i 2015 r. reformy emerytur oparte na pierwszych dwóch programach mają przynieść pewne pozytywne rezultaty, jeżeli chodzi o długookresową stabilność greckiego systemu emerytalnego. Zgodnie z wymogami programu Grecja powinna ograniczyć wzrost wydatków

sektora publicznego na emerytury w latach 2010-2060 do poziomu poniżej 2,5 punktu procentowego PKB. W świetle sprawozdania na temat starzenia się społeczeństwa z 2015 r. oczekuje się, że reformy emerytur będą skutkować ogólnym obniżeniem wydatków publicznych na emerytury o 1,9 punktu procentowego; jest to lepszy wynik niż wartość docelowa przewidywana w ramach programu. Według prognoz w 2060 r. mają one jednak kształtować się na bardzo wysokim poziomie 14,3% PKB.

Przywrócenie stabilności finansowej

117. Osiągnięcie sukcesu w realizacji reform sektora finansowego zależy także od czynników zewnętrznych w stosunku do programów. W oparciu o szereg wskaźników możliwe jest jednak przeprowadzenie oceny ogólnej sytuacji w sektorze bankowym w całym okresie realizacji programów, a zatem określenie, w jakim zakresie zostały spełnione ich ogólne cele. Kluczowe aspekty, które należy uwzględnić w tej analizie, to wypłacalność, ryzyko kredytowe i jakość aktywów, płynność i rentowność; wskaźniki te stanowiły także centralne elementy wymogów programu i planów restrukturyzacji banków zatwierdzonych przez Komisję.

Wypłacalność

118. Głównie ze względu na dużą pulę środków finansowych w ramach programów (31,9 mld euro) i restrukturyzację sektora od czasu globalnego kryzysu zaobserwowano znaczną poprawę współczynnika kapitałowego greckich banków zgodnie z tendencjami międzynarodowymi. W związku z tym główny współczynnik kapitałowy (współczynnik kapitału podstawowego Tier I) zwiększył się do 17% do 2016 r., tj. powyżej średniej UE wynoszącej 14,2% i poziomu sprzed kryzysu (zob. **załącznik X**). Wysoki poziom roszczeń podatkowych względem greckiego państwa i kredyty zagrożone nadal stanowiły jednak zagrożenie dla wypłacalności banków.

Ryzyko kredytowe i jakość aktywów

119. W okresie programowania rating kredytowy czterech największych greckich banków został znacznie obniżony, osiągając status „niewykonania zobowiązania” w 2015 r.⁶².

Pomimo zakończenia trzeciego dokapitalizowania, które wzmocniło adekwatność kapitałową banków, wszystkie ratingi banków w 2016 r. pozostały na poziomie nieinwestycyjnym⁶³.

120. Jeżeli chodzi o jakość aktywów okres globalnego kryzysu w 2008 r. dla greckich banków rozpoczął się od niespłaconych kredytów zagrożonych o łącznej wartości 5,5% całego portfela pożyczek (7% w 2009 r.), tj. znacznie wyższej niż średnia strefy euro. Ze względu na bezprecedensową recesję gospodarczą, późniejszy wzrost bezrobocia i nierozwiązany problem strategicznego zalegania z płatnościami przez pożyczkobiorców liczba kredytów zagrożonych w okresie realizacji programów gwałtownie wzrosła. W 2016 r. – na podstawie szerszej definicji – ekspozycja zagrożona osiągnęła najwyższy poziom w UE (45,9%) i była dziewięć razy wyższa od średniej UE (5,1%; zob. załącznik X).

Płynność

121. Od czasu pierwszego programu do greckich banków kierowano wnioski o ograniczenie zależności od pożyczek z banku centralnego (tj. Eurosystemu), gdyż ich sytuacja dotycząca płynności była już napięta. W tym kontekście w ramach pierwszego programu nie udało się ograniczyć zależności od pożyczek z banku centralnego, podczas gdy drugi i trzeci program przyniosły poprawę w tym względzie. Niemniej jednak w 2016 r. greckie banki nadal musiały mierzyć się z napiętą sytuacją w zakresie płynności, gdyż ich zależność od finansowania ze strony banku centralnego nadal znacznie przekraczała poziom z 2009 r. (zob. tabela 5), chociaż była niższa niż wartość szczytowa w połowie 2015 r. (150 mld euro). W odniesieniu do standardowych źródeł płynności w 2016 r. nie istniały dowody na trwały powrót depozytów (prawie połowa w porównaniu z 2009 r. – zmiana z poziomu 238 mld euro do

⁶² Moody's: Caa3, Fitch: RD (ograniczona niewypłacalność), S&P: SD (selektywne niewykonanie zobowiązania). W 2016 r. tylko S&P podniósł rating czterech największych greckich banków do poziomu CCC+.

⁶³ Rating nieinwestycyjny (BB lub niższy) oznacza, że prawdopodobieństwo, iż przedsiębiorstwo spłaci wyemitowany dług, jest uznawane za spekulacyjne.

121 mld euro), a banki krajowe nadal miały ograniczony dostęp do innych źródeł finansowania.

Tabela 5 – Profil finansowania greckich banków (w mld euro)

	2009 r.	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.
Pożyczki z banku centralnego	49,7	97,7	128,7	121,2	73,0	56,0	107,6	66,6
Depozyty sektora prywatnego	237,5	209,6	174,2	161,5	163,3	160,3	123,4	121,4

Źródło: Bank Grecji.

Rentowność

122. Celem wdrożonej polityki programu była poprawa rentowności banków poprzez dogłębną konsolidację i restrukturyzację. Dzięki znacznemu ograniczeniu liczby pracowników i oddziałów istotnie poprawił się wskaźnik kosztów do przychodów banków krajowych (51,9% w porównaniu ze średnią UE wynoszącą 65,7% w 2016 r.) oraz ich koszty operacyjne. W wymiarze skonsolidowanym nadal odnosiły jednak straty przez większą część wyżej wspomnianego okresu, a ich wyniki w odniesieniu do szeregu wskaźników rentowności nadal należały do najgorszych w UE (zob. załącznik X).

123. W ujęciu ogólnym programy nie były w stanie zapobiec gwałtownemu pogorszeniu bilansu greckich banków, głównie ze względu na niekorzystny rozwój sytuacji makroekonomicznej i politycznej. Rola banków jako pośredników osłabiła się, a kanały finansowania gospodarki realnej były zarówno ograniczone⁶⁴, jak i kosztowne.

⁶⁴ Kwoty niespłaconych pożyczek w sektorze prywatnym obniżyły się o 21,9% między 2009 r. a 2016 r. Faktyczne ujemne saldo przepływu środków finansowych na potrzeby banków było jednak znacznie wyższe ze względu na duży i rosnący udział kredytów zagrożonych.

Przywrócenie wzrostu gospodarczego

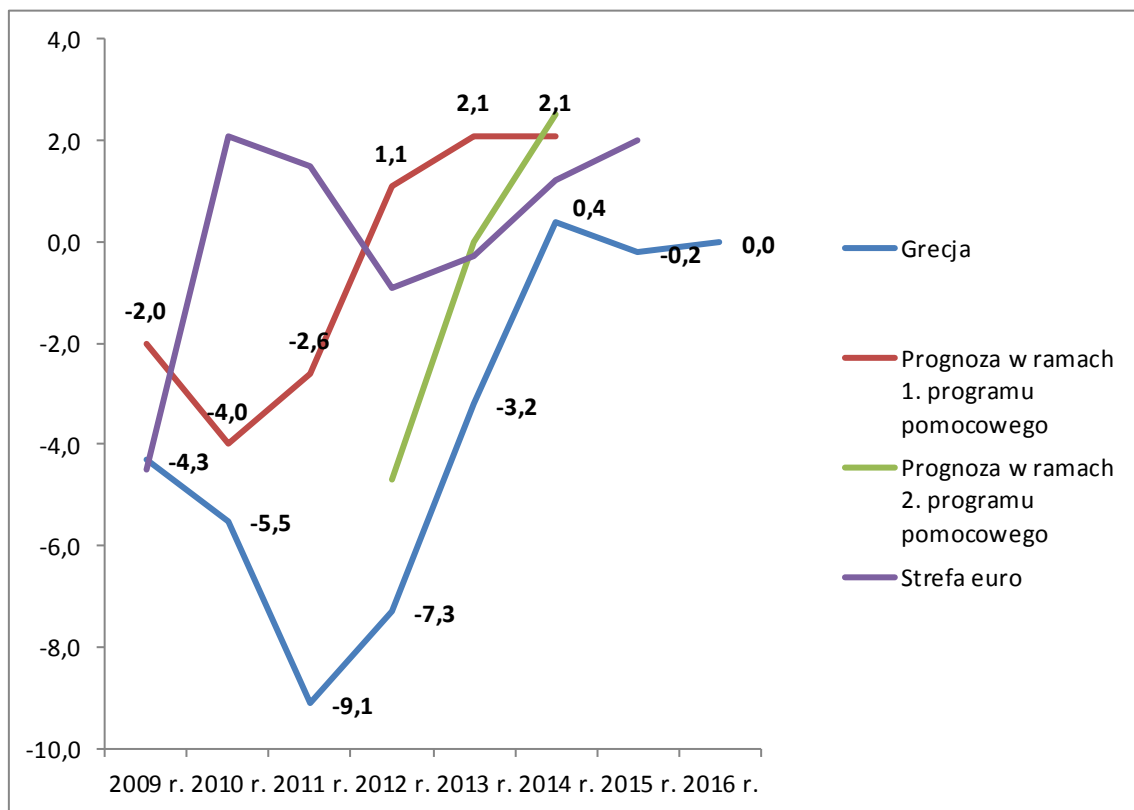
124. Po przystąpieniu do strefy euro w 2001 r. Grecja przeżywała okres bardzo wysokiego wzrostu gospodarczego, ale doświadczyła jednocześnie poważnego spadku konkurencyjności. Skorygowanie strukturalnych zakłóceń równowagi i barier dla konkurencyjności było zatem jednym z celów programów zmierzających do przywrócenia trwałego wzrostu gospodarczego w ujęciu długoterminowym, a zatem do ułatwienia korekt budżetowych. Cel ten nie został osiągnięty w takim sensie, że Grecja musiała stawić czoło przedłużającej się i wyjątkowo głębokiej recesji o poważnych konsekwencjach dla rynku pracy. Kluczowe wskaźniki makroekonomiczne systematycznie osiągały niższe wartości niż przewidywane w ramach programów (zob. załącznik XI).

Wzrost gospodarczy i jego kontekst

125. Grecka gospodarka nie powróciła na ścieżkę wzrostu gospodarczego tak szybko jak gospodarki innych państw członkowskich strefy euro, w tym państw korzystających z programów wsparcia finansowego (np. Irlandia i Portugalia). Pewne uchybienia w sformułowaniu wymogów i wdrażaniu programów (zob. część II) nie sprzyjały ożywieniu gospodarczemu, ale na sytuację makroekonomiczną składał się także szereg czynników zewnętrznych i stopień zakłóceń równowagi zakumulowanych w okresie poprzedzającym kryzys. W ramach programów nie osiągnięto celów rozwoju gospodarczego; Trybunał nie jest jednak w stanie stwierdzić, jak wyglądałby scenariusz makroekonomiczny w przypadku braku programów.

126. Grecka gospodarka konsekwentnie nie osiągała oczekiwanych rezultatów w porównaniu z celami w zakresie wzrostu gospodarczego, na których opierały się prognozy makroekonomiczne. Między 2009 r. a 2016 r. grecka gospodarka skurczyła się o ponad jedną czwartą. Faktyczny wzrost PKB w 2011 r. i 2012 r. był niższy niż prognoza w ramach wstępnego programu (maj 2010 r.) odpowiednio o 6,5 punktu procentowego i 8,4 punktu procentowego (zob. rys. 12). Chociaż prognozy przewidywały powrót na ścieżkę dodatniego wzrostu gospodarczego w 2012 r., nastąpiło to w rzeczywistości w 2014 r. i jedynie na jeden rok. Grecka gospodarka osiągała także gorsze rezultaty w porównaniu z prognozami z marca 2012 r. i kwietnia 2014 r., chociaż różnice były znacznie mniejsze.

Rys. 12 – Wzrost PKB w Grecji i w strefie euro (%)



Źródło: programy pomocowe, Eurostat.

127. W okresie programowania (do 2015 r.) Grecja konsekwentnie osiągała wzrost w zakresie eksportu, chociaż nastąpiło to po poważnym obniżeniu eksportu w 2009 r. W porównaniu z prognozami w ramach programu w obszarze eksportu zasadniczo nie osiągnano oczekiwanych rezultatów, lecz odchylenia były mniejsze niż w przypadku prognozy PKB. W 2013 r. wielkość eksportu odpowiadała poziomowi z 2008 r., podczas gdy import zmniejszył się w tym samym okresie o 30%, co pozwoliło Grecji na przywrócenie równowagi zewnętrznej.

128. Ożywienie w obszarze eksportu od 2010 r. nie może być jednak całkowicie przypisane reformom programowym. Niektóre odpowiednie sektory, takie jak turystyka, skorzystały na wewnętrznej dewaluacji. Analiza sektorowa wykazuje jednak, że na grecki eksport mają też wpływ sektory, na których nie odcisnęły się krajowe ceny i wynagrodzenia⁶⁵ (np. produkty

⁶⁵ Z godnym uwagi wyjątkiem turystyki, która odniosła korzyści z wewnętrznej dewaluacji.

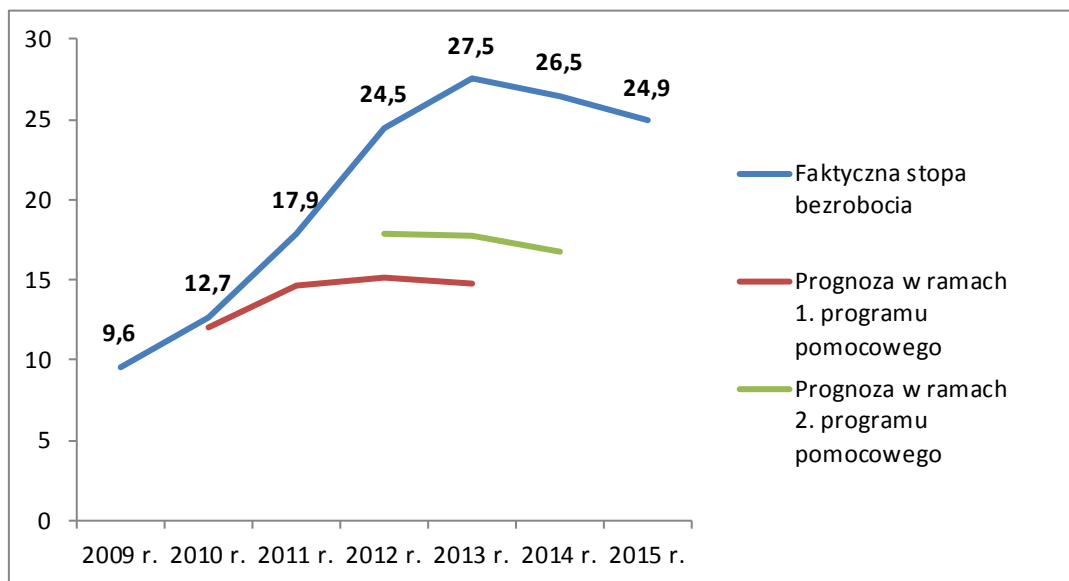
ropopochodne i transport morski). Wyniki w tych sektorach odzwierciedlają trendy na rynkach globalnych, a nie poprawę konkurencyjności krajowej (zob. załącznik XI).

Ceny i bezrobocie

129. Zmiany poziomu cen nie przebiegały zgodnie z prognozami w ramach programów. We wstępnej prognozie (maj 2010 r.) znacznie niedoszacowano inflację w latach 2010-2011 (także ze względu na oddziaływanie środków podatkowych) i nie przewidziano deflacji w latach 2013-2014 (zob. załącznik XI). W rezultacie wzrost cen w czasie realizacji pierwszego programu spowolnił proces wewnętrznej dewaluacji, co uniemożliwiło Grecji zwiększenie jej konkurencyjności zewnętrznej. Rozbieżności między faktycznymi a prognozowanymi zmianami cen występowały także na dalszych etapach programu, ale zmniejszyły się.

130. Zgodnie z poważniejszym niż przewidywano pogorszeniem koniunktury gospodarczej rynek pracy w widocznym stopniu nie osiągał oczekiwanych rezultatów w porównaniu z założeniami wstępnego programu (zob. rys. 13). Bezrobocie osiągnęło wartość szczytową 27,5% w 2013 r., chociaż zgodnie z prognozą miało to nastąpić w 2012 r. w wymiarze 15,2%. Bezrobocie wzrosło także powyżej poziomu przewidywanego w kolejnych prognozach. Stopa bezrobocia wśród osób poniżej 25. roku życia osiągnęła wartość szczytową wynoszącą prawie 60% w 2013 r., lecz spadła znacznie do poniżej 50% w następnych dwóch latach (zob. załącznik XI).

Rys. 13 – Stopa bezrobocia w odniesieniu do prognozy w ramach programu (%)



Źródło: Eurostat i greckie programy pomocowe.

WNIOSKI I ZALECENIA

Zarządzanie programami pomocowymi w Grecji

131. Wymogi pierwszego greckiego programu pomocowego zostały sformułowane w trybie wyjątkowo pilnym, a na zarządzanie wszystkimi trzema programami miała wpływ niepewność polityczna i gospodarcza. Komisja była tylko jednym z kilku partnerów zaangażowanych w ten proces, gdyż podlegała politycznemu kierownictwu Eurogrupy, a zatwierdzenie programów wymagało porozumienia między władzami greckimi a wszystkimi instytucjami reprezentującymi kredytodawców (MFW, Komisja, EBC i EMS w ramach trzeciego programu, zob. Wstęp, ***pkt 22-23 i 31-32***).

132. Komisja ustanowiła procedury zarządzania programem prawie rok po uruchomieniu pierwszego greckiego programu pomocowego. Procedury przewidywały wprowadzenie wewnętrznych rozwiązań dotyczących przepływu informacji i zatwierdzania dokumentów w ramach Komisji i Rady oraz z partnerami programowymi, nie zawierały jednak wytycznych w sprawie samego kształtu programów, na przykład pod względem zakresu i poziomu szczegółowości wymogów (zob. ***pkt 24-25***).

133. Na wczesnych etapach procesu programowania pewne wymogi były niejasne i nie określały żadnych konkretnych działań. Wymogi stały się jaśniejsze w drugim programie, kiedy zwiększono ich liczbę i poziom szczegółowości. Dopiero w trzecim programie Komisja wyróżniła szczególnie istotne wymogi, określając je mianem „głównych działań”, podczas gdy w pierwszych dwóch programach względne znaczenie tych wymogów nie zostało określone (zob. **pkt 26-28**).

Zalecenie 1

Komisja powinna udoskonalić ogólne procedury opracowywania programów wsparcia, w szczególności przez nakreślenie zakresu prac analitycznych niezbędnych do uzasadnienia treści wymogów oraz, w miarę możliwości, wskazanie narzędzi, które mogą zostać wykorzystane w odpowiednich sytuacjach. Takie wytyczne powinny w wyjątkowo pilnych przypadkach ułatwić Komisji organizację prac w przyszłości, na etapie rozpoczynania programów.

Termin realizacji: koniec 2018 r.

Zalecenie 2

Komisja powinna bardziej jednoznacznie wskazywać jako priorytetowe wymogi i szczegółowo określać środki pilnie konieczne do eliminowania zakłóceń równowagi, mające kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celów programów.

Termin realizacji: niezwłocznie, jeśli ma zastosowanie

134. Mimo wysiłków Komisji wymogi programu nie były osadzone w kontekście szerszej strategii wzrostu gospodarczego dla Grecji, która mogłaby wykraczać poza czas trwania programów. Na wczesnych etapach w programach nacisk kładziono w pierwszej kolejności na przywrócenie stabilności finansów publicznych, lecz z czasem coraz wyraźniejsze stawało się zapotrzebowanie na taką strategię. Trybunał odnotował uchybienia w przekrojowej koordynacji polityki w sformułowaniu wymogów programu oraz przypadki, w których zakres środków ujętych w ramach programach nie był wystarczająco kompleksowy. Obydwie te kwestie miały wpływ na skuteczność reform strukturalnych, w szczególności ukierunkowanych na zwiększenie konkurencyjności greckiej gospodarki (zob. **pkt 29-30**).

Zalecenie 3

W stosownych przypadkach, w celu wyeliminowania zakłóceń równowagi ekonomicznej za pomocą programów pomocowych, Komisja powinna zadbać o to, by programy te były osadzone w ogólnej strategii wzrostu gospodarczego kraju, która już została wdrożona lub została opracowana wraz z państwem członkowskim w trakcie trwania programów. Jeśli strategii nie można ustanowić na etapie rozpoczęcia programu, należy uczynić to jak najszybciej i uwidocznić ją we wszelkich kolejnych przeglądach programu.

Termin realizacji: niezwłocznie, jeśli ma zastosowanie

135. Komisja nie opracowała co prawda sformalizowanych procedur dotyczących zakresu monitorowania, regularnie jednak oceniała zgodność z wymogami programu i prowadziła w tym zakresie sprawozdawczość. Zasadniczo Komisja była w stanie wskazać solidną podstawę swoich ocen, w tym pewnych działań następczych, takich jak szczegółowe informacje zwrotne na temat projektów aktów prawnych. Trybunał odnotował przypadki problemów w monitorowaniu zgodności, takich jak brakujące, niedokładne lub niejasne statusy oceny (zob. **pkt 33-37**).

136. Ponadto w przypadku reform strukturalnych zgodność z przepisami nie zawsze skutkowała zmianami, jakie przewidziano w programach. Znaczne luki w danych i brak odpowiednich wskaźników wykonania w odniesieniu do większości wymogów strukturalnych także wpływały na adekwatność prowadzonego przez Komisję monitorowania pod względem zdolności wsparcia w zrozumieniu wdrażania i wpływu reform oraz, w razie konieczności, podjęciu działań naprawczych (zob. **pkt 38-40**).

Zalecenie 4

Komisja powinna opracować jasne procedury i w stosowanych przypadkach główne wskaźniki wykonania w celu zadbania o to, by monitorowanie programu miało charakter systematyczny i było dokładnie dokumentowane. Monitorowanie wdrażania, w szczególności reform strukturalnych, powinno koncentrować się w większym stopniu na skuteczności i wykraczać poza przyjęcie prawa pierwotnego, a także zmierzać do przyjmowania stosownego prawa wtórnego i innych aktów wykonawczych. Komisja powinna udoskonalić mechanizmy monitorowania wdrażania i wprowadzania reform, tak aby móc dokładniej wskazać administracyjne lub inne przeszkody stojące na drodze do skutecznego przeprowadzania reform. Komisja musi zapewnić sobie konieczne zasoby do podjęcia takich ocen.

Termin realizacji: koniec 2018 r.

Zalecenie 5

Komisja powinna zajmować się problemem luk w danych w bardziej kompleksowy sposób od samego początku trwania programów. Powinna także wyraźnie wskazywać wszystkie dane, jakich potrzebuje w celu monitorowania programów i ich rezultatów.

Termin realizacji: niezwłocznie, jeśli ma zastosowanie

137. W odniesieniu do programów istnieją co prawda złożone rozwiązania instytucjonalne, lecz wewnętrzne rozwiązania dotyczące funkcjonowania Komisji w ramach współpracy z partnerami programowymi, w szczególności z MFW, EBC i ESM, nie zostały nigdy sformalizowane. Nie zapewniono odpowiedniej przejrzystości w odniesieniu do roli partnerów, podziału obowiązków czy metod pracy. Instytucje w sposób nieformalny ustanowiły jednak skuteczne rozwiązania dotyczące współpracy i wymiany informacji (zob. **pkt 41-43**).

Zalecenie 6

Komisja powinna dążyć do osiągnięcia z partnerami programowymi porozumienia precyzującego ich role i metody współpracy, które powinny być przejrzyste i wystarczająco szczegółowe.

Termin realizacji: koniec 2018 r.

138. Ogólny sposób sformułowania wymogów programów opierał się na prognozach makroekonomicznych i obliczeniach luki finansowej, które na potrzeby każdego przeglądu były przygotowywane przez Komisję we współpracy z partnerami programowymi. Przeprowadzona przez Komisję w tym względzie analiza była spójna wewnętrznie i opierała się na najnowszych danych. Trybunał odnotował jednak szereg uchybień metodycznych, w szczególności w dokumentowaniu założeń, uzasadnianiu dobranych uznaniowo danych wejściowych i ograniczonym wykorzystywaniu analiz wrażliwości. Nie sformalizowano rozwiązań dotyczących kontroli jakości mających zapewnić dokładność obliczeń. W prognozach makroekonomicznych w znacznym stopniu niedoszacowano rozmiar kryzysu gospodarczego w Grecji, ale błędy zasadniczo nie były większe niż w przypadku innych organizacji międzynarodowych (zob. **pkt 44-54**).

Zalecenie 7

Komisja powinna lepiej uzasadniać założenia i zmiany wprowadzone w obliczeniach ekonomicznych leżących u podstawy sformułowania wymogów programu, także za pośrednictwem właściwych publikacji. Takie procesy powinny podlegać odpowiedniej kontroli jakości. Powinno mieć to w szczególności zastosowanie przy przeglądach programów, dokonywanych w mniej pilnym trybie niż działania na etapie rozpoczęcia programu.

Termin realizacji: koniec 2018 r.

Sformułowanie wymogów i przeprowadzanie reform

139. Wsparcie finansowe na rzecz Grecji było uwarunkowane przeprowadzeniem szeregu reform ukierunkowanych na budżetowe, finansowe i strukturalne zakłócenia równowagi. Zakres reform zmieniał się, ale od początku obejmował prawie wszystkie obszary funkcjonowania państwa greckiego, co w pewnych przypadkach oznaczało konieczność skorygowania bardzo głębokich problemów strukturalnych. Grecki program reform stanowił

szczególne wyzwanie, a na jego wdrażanie niekorzystnie wpłynął brak stabilności politycznej (zob. **pkt 55-57**).

140. Reformy polityki podatkowej doprowadziły do takich wyników budżetowych, które przede wszystkim oparte były na zmianach stawek podatkowych lub wprowadzeniu nowych podatków. Przyczyniło się to do braku stabilności polityki podatkowej, będącej efektem różnych czynników, w tym braku trwałych wysiłków w zakresie reform, i stało w sprzeczności z wcześniejszymi ocenami, w których za priorytetowe uznano poszerzanie bazy podatkowej jako sposobu na zwiększanie dochodów podatkowych. Komisja w niewystarczający sposób uzasadniła konieczność podjęcia pewnych ważnych środków (np. wzrostu stawek podatku VAT i akcyzy) poprzez przedstawienie analizy alternatywnych opcji i ich konsekwencji. Reformy administracji podatkowej przyniosły mniej konkretne osiągnięcia, co można przypisać problemom ze zdolnością w zakresie wdrażania, ale także uchybieniom w koncepcji, takim jak późne włączenie do programów i ograniczony zakres działań (zob. **pkt 58-66**).

141. Jednoczesne wdrażanie oszczędności budżetowych, uzasadnione konsolidacją budżetową, i długoterminowych zmian strukturalnych stanowiło wyzwanie w obliczu reform administracji publicznej, przy czym zmiany strukturalne okazały się mniej skuteczne. Trybunał odnotował, że główne przyczyny związane ze sformułowaniem programów obejmowały niewystarczające uwzględnienie zdolności administracyjnych potrzebnych do przeprowadzania reform oraz słabe powiązania między programami a innymi instrumentami, takimi jak pomoc techniczna i programy operacyjne w ramach funduszy strukturalnych. Komisja nie mogła uzasadnić kluczowych wartości docelowych dla reform administracji publicznej opartych na programach (zob. **pkt 67-76**).

142. Reformy finansowe zapewniały krótkoterminową stabilność sektora, lecz pewna liczba problemów strukturalnych nie została kompleksowo uwzględniona w programie lub została do niego włączona na późnym etapie (np. zarządzanie kredytami zagrożonymi i ład korporacyjny). Środki miały bardziej kompleksowy charakter w ramach trzeciego programu. Trybunał odnotował także uchybienia w analizie ryzyka leżącej u podstawy dokapitalizowania banków w 2013 r. oraz nieefektywność w planowaniu kolejnych procesów

dokapitalizowania. Określanie kolejności pewnych aspektów reform nie było wystarczająco skoordynowane (zob. **pkt 77-94**).

143. Komisja była w stanie przedstawić rzetelną analizę leżącą u podstaw reform rynku pracy, które przyniosły namacalne rezultaty w zakresie liberalizacji rynku. Wdrażanie utrudniały jednak znaczne opóźnienia. Pewne wymogi, w szczególności na etapie rozpoczęcia programu, nie były wystarczająco ukierunkowane na strukturę greckiej gospodarki, a inne kluczowe środki zostały włączone do programu z pewnym opóźnieniem (zob. **pkt 95-102**).

Zalecenie 8

Aby złagodzić skutki ewentualnych problemów, Komisja powinna bardziej systematycznie oceniać zdolności administracyjne państw członkowskich do wdrażania reform. Zapotrzebowanie na pomoc techniczną i możliwe wsparcie ze strony Służby ds. Wspierania Reform Strukturalnych w ramach Komisji należy oceniać na wczesnych etapach realizacji programu we współpracy z władzami państw członkowskich. Wybór, poziom szczegółowości i harmonogram wymogów powinny być ukierunkowane na rezultaty analizy.

Termin realizacji: niezwłocznie, jeśli ma zastosowanie

Zalecenie 9

Komisja powinna usprawnić swoje prace analityczne dotyczące opracowywania reform. Powinny one obejmować w szczególności ocenę adekwatności i harmonogramu działań z uwzględnieniem szczególnej sytuacji państwa członkowskiego.

Termin realizacji: niezwłocznie, jeśli ma zastosowanie

Osiągnięcie celów programu

144. Dzięki uczestnictwu w trzech programach pomocowych Grecja uniknęła zwłoki w płatnościach. Cele programu – stabilność budżetowa, stabilność finansowa i powrót na ścieżkę wzrostu gospodarczego – zostały jednak osiągnięte w ograniczonym stopniu. Ocena

zewnątrzna mogłaby pomóc we wszechstronnym zrozumieniu złożonych przyczyn tej sytuacji, jednak Komisja jej nie przeprowadziła (zob. **pkt 103-106**).

145. W odniesieniu do stabilności budżetowej program skutkował znaczną konsolidacją: pierwotne saldo strukturalne zostało skorygowane o 17% PKB w latach 2009-2015. W tym samym okresie PKB spadł jednak o ponad jedną czwartą, a bezrobocie przekroczyło 25%. Grecja odnotowała wzrost gospodarczy jedynie w 2014 r., chociaż wstępne założenia programów przewidywały trwały powrót na ścieżkę wzrostu gospodarczego już od 2012 r. (zob. **pkt 107; 111-113; 124-130**).

146. Słabe wyniki makroekonomiczne w powiązaniu z kosztami finansowania wcześniej skumulowanego zadłużenia oznaczają, że w Grecji relacja długu do PKB w całym okresie programowania konsekwentnie rosła (z wyjątkiem 2012 r. ze względu na udział sektora prywatnego). Grecja nie była także w stanie finansować swoich potrzeb na rynkach. W okresie następującym bezpośrednio po zakończeniu programu Grecja będzie musiała spłacić znaczny dług, a zgodnie z założeniem programu spłata ta będzie w pełni finansowana z nadwyżki pierwotnej i finansowania rynkowego. Z punktu widzenia finansów programy zapewniły krótkoterminową stabilność systemu finansowego, jednak nie były w stanie zapobiec gwałtownemu pogorszeniu stanu bilansów banków, głównie ze względu na niekorzystny rozwój sytuacji makroekonomicznej i politycznej (zob. **pkt 114-123 i 108-110**).

Zalecenie 10

Programy powinny podlegać ocenom *ex post* przeprowadzanym najpóźniej po zakończeniu okresu ich trwania. W przypadku następujących po sobie programów, których łączny czas trwania znacznie przekracza standardowy okres trzech lat, należy przeprowadzać ocenę śródkresową, a jej wyniki wykorzystywać do oceny sformułowania ich wymogów i rozwiązań dotyczących monitorowania.

Termin realizacji: koniec 2018 r.

Zalecenie 11

Komisja powinna przeanalizować wprowadzenie właściwych ram wsparcia i nadzoru na okres po zakończeniu programu. Powinno to zostać przeprowadzone z odpowiednim wyprzedzeniem przed zakończeniem programu, a pod uwagę należy wziąć potrzeby finansowe kraju.

Termin realizacji: niezwłocznie

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę IV, której przewodniczył Baudilio TOMÉ MUGURUZA, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 3 października 2017 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE

Prezes

PRZEBIEG GRECKIEGO KRYZYSU GOSPODARCZEGO

Okres poprzedzający program	
2009 r.	
25 maja 2009 r.	Personel MFW stwierdza, że jego zdaniem grecki system bankowy posiada wystarczający kapitał i bufor płynnościowe, aby stawić czoło oczekiwanemu spowolnieniu gospodarczemu.
4 października 2009 r.	PASOK zwycięża w greckich wyborach parlamentarnych. Partia uzyskuje 43,92% głosów i 160 z 300 miejsc w parlamencie.
20 października 2009 r.	Nowy minister finansów ujawnia, że deficyt kraju wzrośnie do prawie 12,5% PKB.
22 października 2009 r.	Agencja ratingowa Fitch obniża rating kredytowy Grecji z A do poziomu A-. Obniżenie wynika z prawdopodobieństwa, że deficyt budżetowy Grecji osiągnie poziom 12,5% PKB w 2009 r.
8 grudnia 2009 r.	Agencja ratingowa Fitch obniża rating kredytowy Grecji z A- do poziomu BBB+. Obniżenie odzwierciedla obawy związane z średnioterminowymi perspektywami dla finansów publicznych. Zgodnie z oceną agencji Fitch obciążenie rządu z tytułu zadłużenia prawdopodobnie wzrośnie do poziomu blisko 130% PKB przed stabilizacją.
16 grudnia 2009 r.	Agencja ratingowa Standard and Poor's obniża rating kredytowy Grecji.
22 grudnia 2009 r.	Grecki parlament przyjmuje budżet na 2010 r.
22 grudnia 2009 r.	Agencja ratingowa Moody's obniża rating Grecji z kategorii A1 na A2. Obniżenie odzwierciedla bardzo ograniczone ryzyko zaburzenia płynności krótkoterminowej oraz ryzyko niewypłacalności średnio- i długoterminowej.
2010 r.	
21 stycznia 2010 r.	Różnica w rentowności dziesięcioletnich greckich obligacji skarbowych w stosunku do niemieckich przekracza 300 punktów bazowych.
9 lutego 2010 r.	Parlament zatwierdza pierwsze środki polityki budżetowej, w tym zamrożenie wynagrodzeń wszystkich pracowników rządowych, ograniczenie o 10% premii oraz ograniczenie godzin nadliczbowych.
3 marca 2010 r.	Parlament przyjmuje ważny nowy pakiet budżetowy. Środki obejmują: zamrożenie emerytur; podniesienie standardowej stawki podatku VAT z 19% do 21% oraz akcyzy na paliwa, papierosy, alkohol i towary luksusowe; a także cięcia wynagrodzeń w sektorze publicznym.
9 kwietnia 2010 r.	Agencja Fitch obniża rating kredytowy Grecji z BBB+ do poziomu BBB-.
12 kwietnia 2010 r.	Ministrowie finansów strefy euro zgadzają się przekazać Grecji do 30 mld euro w pożyczkach w nadchodzącym roku, a MFW zgadza się przekazać kolejne 15 mld euro w formie środków finansowych.
23 kwietnia 2010 r.	Premier Grecji formalnie zwraca się o wsparcie międzynarodowe. Ustawa nr 3842 wprowadza reformę podatku dochodowego od osób fizycznych i środki przeciwdziałające uchylaniu się od opodatkowania.
27 kwietnia 2010 r.	Agencja Standard and Poor's obniża rating kredytowy Grecji poniżej poziomu inwestycyjnego do statusu obligacji śmieciowych.

28 kwietnia 2010 r.	Różnica w rentowności dziesięcioletnich greckich obligacji skarbowych w stosunku do niemieckich przekracza 1000 punktów bazowych.
1. program pomocowy	
2 maja 2010 r.	Premier Grecji, MFW i przywódcy strefy euro uzgadniają pakiet ratunkowy o wartości 110 mld euro, który ma być wypłacony w ciągu następnych trzech lat. Rząd ogłasza nowe środki w ramach pakietu budżetowego.
6 maja 2010 r.	Grecki parlament przyjmuje nowe środki w ramach pakietu budżetowego. Projekt ustawy zostaje przyjęty 172 głosami za i 121 przeciw. Standardowa stawka podatku VAT zostaje ponownie podniesiona z 21% do 23% od dnia 1 lipca 2010 r.
7 lipca 2010 r.	Parlament przyjmuje reformę emerytur, kluczowy wymóg UE/MFW.
13 lipca 2010 r.	Utworzenie Greckiego Funduszu Stabilności Finansowej w celu wsparcia stabilności finansowej greckiego systemu bankowego.
4 października 2010 r.	Grecja ogłasza projekt planu budżetowego w celu zmniejszenia deficytu do 7% PKB w 2011 r.
15 grudnia 2010 r.	Parlament przyjmuje ustawę o spółkach publicznych ustanawiającą limit miesięcznych wynagrodzeń i zmniejszającą pensje przekraczające 1800 euro o 10%.
23 grudnia 2010 r.	Grecki parlament zatwierdza budżet na 2011 r.
2011 r.	
14 stycznia 2011 r.	Agencja Fitch obniża rating kredytowy Grecji z BBB- do poziomu BB+.
7 marca 2011 r.	Agencja Moody's obniża rating kredytowy Grecji z Ba1 do poziomu B1.
11 marca 2011 r.	UE osiąga wstępne porozumienie w sprawie obniżenia stóp pożyczek awaryjnych dla Grecji o 100 punktów bazowych na pierwsze trzy lata oraz przedłużenia okresów zapadalności kredytów do 7,5 roku.
29 marca 2011 r.	W drodze nowej ustawy przyjęto środki przeciwdziałające uchylaniu się od opodatkowania. Stawkę podatku od osób prawnych obniżono z 24% do 20%.
20 maja 2011 r.	Agencja Fitch obniża rating kredytowy Grecji z BB+ do poziomu B+. Obniżenie ratingu odzwierciedla stojące przed Grecją wyzwania związane z wdrożeniem programu reform budżetowych i strukturalnych, a także ryzyko polityczne wynikające z wdrażania dalszych środków polityki budżetowej.
1 czerwca 2011 r.	Agencja Moody's obniża rating Grecji z poziomu B1 do kategorii niewykonania zobowiązania (Caa1), gdyż jest „coraz bardziej prawdopodobne, że Grecji nie uda się ustabilizować swojego wskaźnika zadłużenia w ramach czasowych ustanowionych w ogłoszonych wcześniej planach konsolidacji budżetowej”.
13 czerwca 2011 r.	Agencja Standard and Poor's także obniża rating Grecji do kategorii niewykonania zobowiązania.
29 czerwca 2011 r.	Grecki parlament przyjmuje nowe środki polityki budżetowej pomimo publicznych demonstracji. Projekt ustawy zostaje przyjęty 155 głosami za i 138 przeciw. Środki obejmują nowe podatki (np. nowy podatek dla osób, których roczne dochody przekraczają 12 000 euro) oraz nowe cięcia wynagrodzeń pracowników.

13 lipca 2011 r.	Agencja Fitch obniża rating kredytowy Grecji z B+ do poziomu CCC (kategoria niewykonania zobowiązań).
15 lipca 2011 r.	EUNB publikuje rezultaty ogólnounijnego testu warunków skrajnych.
25 lipca 2011 r.	Agencja Moody's obniża rating kredytowy Grecji do kategorii Ca-.
8 sierpnia 2011 r.	Ogólny indeks giełdowy spada do poziomu poniżej 1 000 punktów, najniższego od stycznia 1997 r.
24 sierpnia 2011 r.	Bank Grecji aktywuje mechanizm awaryjnego wsparcia płynnościowego w celu wsparcia greckich banków.
2 września 2011 r.	Kontrolerzy instytucji wstrzymują piąty przegląd Grecji po wykryciu opóźnień we wdrażaniu średnioterminowego planu budżetowego i strukturalnych reform gospodarczych.
27 września 2011 r.	Parlament przyjmuje nowe środki podatkowe (ponawiany podatek o szerokiej podstawie od majątku, zmniejszenie kwoty wolnej od podatku dochodowego od osób fizycznych z 12 000 euro do 5 000 euro).
20 października 2011 r.	Rząd Grecji przyjmuje kompleksowy projekt ustawy oszczędnościowej, czemu towarzyszą protesty i zamieszki przed budynkiem parlamentu.
27 października 2011 r.	Inwestorzy zgadzają się na redukcję wartości posiadanych obligacji o 50% przez ich przekształcenie w nowe pożyczki.
31 października 2011 r.	Premier Grecji domaga się wotum zaufania i referendum w celu zatwierdzenia postanowień szczytu UE na temat redukcji wartości greckiego długu.
6 listopada 2011 r.	Dymisja premiera.
10 listopada 2011 r.	Lucas Papademos zostaje nowym premierem Grecji i szefem koalicji rządowej obejmującej trzy partie.
2012 r.	
12 lutego 2012 r.	Parlament przyjmuje nową serię cięć budżetowych, czemu towarzyszą protesty. Wiele budynków w centrum Aten jest podpalanych podczas zamieszek.
2. program pomocowy	
9 marca 2012 r.	Pomyślnie zakończona restrukturyzacja greckiego długu państwowego w ramach programu udziału sektora prywatnego.
14 marca 2012 r.	Ministrowie finansów strefy euro osiągają porozumienie w sprawie drugiego pakietu ratunkowego dla Grecji. Porozumienie obejmuje umorzenie w wymiarze 53,5% dla inwestorów w greckie obligacje.
6 maja 2012 r.	Wybory. Wygrana partii Nowa Demokracja, ale niewielką liczbą głosów. Jako że żadna z partii nie uzyskuje większości, na początek czerwca ogłoszone zostają nowe wybory.
16 maja 2012 r.	Panagiotis Pikramenos zostaje tymczasowym premierem.
17 czerwca 2012 r.	Wybory przedterminowe. Nowa Demokracja wygrywa 29,7% głosów, jednak nie uzyskuje większości w parlamencie. Cztery dni później formuje koalicję rządową obejmującą Nową Demokrację, PASOK i DIMAR. Antonis Samaras, lider Nowej Demokracji, zostaje nowym

	premierem Grecji.
27 lipca 2012 r.	Bank Rolny Grecji zostaje postawiony w stan restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a Piraeus Bank nabywa wszystkie jego bezpieczne aktywa.
5 listopada 2012 r.	Grecki parlament przyjmuje nową serię środków polityki budżetowej wymaganą do uzyskania przez Grecję następnej raty międzynarodowego ekonomicznego pakietu ratunkowego. Składki na ubezpieczenie społeczne zostają obniżone o 1,1 punktu procentowego.
11 listopada 2012 r.	Grecja przyjmuje budżet na 2013 r.
2013 r.	
11 stycznia 2013 r.	Grecki parlament przyjmuje nowe środki podatkowe (zwiększenie stawki podatku od osób prawnych z 20% do 26%, nowa reforma podatku dochodowego od osób fizycznych ze zwiększoną kwotą wolną od podatku, wyeliminowanie zwolnionego progu podatkowego dla samozatrudnionych, zastąpienie ulg podatkowych na dzieci świadczeniami uzależnionymi od dochodów itd.).
1 lutego 2013 r.	Alpha Bank nabywa Emporiki Bank od Credit Agricole.
25 marca 2013 r.	Eurogrupa osiąga porozumienie z Cyprem, obejmujące porozumienie między Cyprem i Grecją w sprawie przeniesienia greckich oddziałów cypryjskich banków do Piraeus Bank.
28 kwietnia 2013 r.	Parlament zatwierdza projekt ustawy zmniejszający o 15 000 liczbę państwowych miejsc pracy do końca następnego roku, w tym o 4 000 w 2013 r.
24 czerwca 2013 r.	Premier Grecji Antonis Samaras przetasowuje swój rząd.
17 lipca 2013 r.	Grecki parlament zatwierdza nowe środki oszczędnościowe, w tym plan obejmujący tysiące zwolnień i cięcia wynagrodzeń dla urzędników służby cywilnej.
2014 r.	
6 marca 2014 r.	Bank Grecji ogłasza wymogi kapitałowe (6,4 mld euro na lata 2013-2016 przy założeniu scenariusza podstawowego) dla greckiego sektora bankowego.
7 kwietnia 2014 r.	Grecki parlament w dalszym ciągu obniża składki na ubezpieczenie społeczne o 3,9 punktu procentowego.
26 października 2014 r.	EBC publikuje wyniki kompleksowej oceny 130 banków europejskich.
19 grudnia 2014 r.	Program EFSF dla Grecji zostaje przedłużony o dwa miesiące (do dnia 28 lutego 2015 r.).
30 grudnia 2014 r.	Przedterminowe wybory ogłoszone na 25 stycznia 2015 r. w związku z niemożnością wyboru nowego szefa państwa.
2015 r.	
25 stycznia 2015 r.	Przedterminowe wybory skutkują zwycięstwem partii SYRIZA, która zdobywa 36,34% głosów i 149 z 300 miejsc w parlamencie.
27 stycznia 2015 r.	Utworzenie koalicji rządowej.
4 lutego 2015 r.	EBC zawiesza nieuznawanie greckich obligacji państwowych jako zabezpieczenia pożyczki.

27 lutego 2015 r.	Kolejne przedłużenie programu EFSF dla Grecji o cztery miesiące (do dnia 30 czerwca 2015 r.).
18 czerwca 2015 r.	Przewodniczący Eurogrupy ogłasza, że postępy Grecji są niewystarczające i wymagane jest nowe porozumienie.
22 czerwca 2015 r.	Grecki rząd kieruje nową propozycją do Eurogrupy.
26 czerwca 2015 r.	Ogłoszenie greckiego referendum na dzień 5 lipca 2015 r.
28 czerwca 2015 r.	Grecja zamyka banki i narzuca ograniczenia w przepływie kapitału.
30 czerwca 2015 r.	Grecja nie spłaca 1,5 mld euro należnych MFW.
5 lipca 2015 r.	61,3% Greków głosuje przeciwko projektowi porozumienia przedłożonemu przez instytucje na posiedzeniu Eurogrupy w dniu 25 czerwca 2015 r.
6 lipca 2015 r.	Dymisja ministra finansów. Powołanie nowego ministra, Euclida Tsakalotosa. Przedłużenie zawieszenia operacji bankowych.
8 lipca 2015 r.	Grecja przedkłada EMS oficjalny wniosek o trzeci program pomocy – w formie instrumentu pożyczkowego – do wykorzystania w celu pokrycia zobowiązań dłużnych i zapewnienia stabilności systemu finansowego.
13 lipca 2015 r.	Oświadczenie MFW w sprawie zaległych płatności Grecji (456 mln euro). Greckie organy składają wniosek o przedłużenie.
15 lipca 2015 r.	Grecki parlament przyjmuje nowe środki podatkowe (zwiększenie stawki podatku od osób prawnych z 26% do 29%, zwiększenie stawek podatku solidarnościowego dla osób o rocznych dochodach przekraczających 30 000 euro; poszerzenie zakresu standardowej stawki podatku VAT). Dymisja kilku ministrów.
16 lipca 2015 r.	Eurogrupa przyznaje Grecji trzyletnią pomoc stabilizacyjną z EMS.
17 lipca 2015 r.	Przetasowanie rządowe w celu zastąpienia ministrów, którzy odrzucili umowę pożyczki. Rada zatwierdza kredyt pomostowy dla Grecji w wysokości 7 mld euro. Koniec zawieszenia operacji bankowych.
20 lipca 2015 r.	Spłata długu względem MFW, EBC i Banku Grecji.
19 sierpnia 2015 r.	Protokół ustaleń wyszczególniający środki w ramach reformy gospodarczej i zobowiązania powiązane z pakietem pomocy finansowej.
3. program pomocowy	
14 sierpnia 2015 r.	Parlament zatwierdza trzeci program ratunkowy przy wsparciu ze strony pięciu z siedmiu partii politycznych. Propozycja EMS dotycząca warunków pierwszej transzy w wysokości 26 mld euro w ramach umowy pomocy finansowej dla Grecji.
19 sierpnia 2015 r.	Rada gubernatorów EMS zatwierdza program EMS dla Grecji – protokół ustaleń wyszczególniający środki w ramach reformy gospodarczej i zobowiązania powiązane z pakietem pomocy finansowej.
20 sierpnia 2015 r.	Premier Alexis Tsipras ogłasza dymisję swojego rządu i ogłasza przedterminowe wybory na dzień 20 września 2015 r.

27 sierpnia 2015 r.	Przewodniczący Sądu Najwyższego zaprzysiężony jako premier tymczasowy.
20 września 2015 r.	Greckie wybory parlamentarne, utworzenie koalicji rządowej SYRIZA-ANEL.
7 października 2015 r.	Rząd otrzymuje wotum zaufania od parlamentu stosunkiem 155 głosów za i 144 przeciw.
31 października 2015 r.	Po przeprowadzeniu testu warunków skrajnych EBC stwierdza niedobór kapitału w wysokości 14,4 mld euro w czterech największych greckich bankach. Bank Grecji także stwierdza niedobór kapitału w wysokości 0,7 mld euro w największym z greckich banków o mniejszym znaczeniu.
19 listopada 2015 r.	Aby uzyskać wypłatę 2 mld euro, parlament zatwierdza wstępne działania niewielką większością 153 głosów.
16 grudnia 2015 r.	Wprowadzenie ustawy nr 4354/2015 na potrzeby obsługi i sprzedaży kredytów zagrożonych.
2016 r.	
8 maja 2016 r.	Nowa reforma emerytur – nowe przepisy w sprawie podatków dochodowych i składek na ubezpieczenie społeczne.
22 maja 2016 r.	Dalsze podwyżki stawek różnych podatków pośrednich. Standardowa stawka podatku VAT zostaje podniesiona z 23% do 24%.
23 maja 2016 r.	Wstępna analiza zdolności obsługi zadłużenia dotycząca Grecji przygotowana przez MFW.
9 czerwca 2016 r.	Zakończenie pierwszego przeglądu trzeciego programu pomocowego – wydanie sprawozdania w sprawie zgodności.
16 czerwca 2016 r.	Porozumienie w sprawie pierwszej aktualizacji protokołu ustaleń wraz z powiązaniem technicznym protokołem ustaleń.
22 czerwca 2016 r.	EBC przywraca nieuznawanie greckich obligacji państwowych jako zabezpieczenia pożyczki.
10 grudnia 2016 r.	Głosowanie w sprawie budżetu na 2017 r.: 152 głosy za i 146 przeciw.

OGRANICZENIA W PRZEPŁYWIE KAPITAŁU

Grecja jako druga przyjęła – w dniu 28 czerwca 2015 r. – ograniczenia w swobodnym przepływie kapitału w kontekście unii walutowej po Cyprze, który zrobił to pod koniec marca 2013 r. W przeciwieństwie do kilku wcześniejszych ingerencji, które zmierzały do wsparcia stabilności kursu walutowego (Islandia w 2008 r., Brazylia w 2009 r. i Indie w 2013 r.), ograniczenia w przepływie kapitału w Grecji zostały nałożone w celu ograniczenia odpływu depozytów i zapewnienia krajowej stabilności finansowej w okresie dużej niepewności w odniesieniu do wydarzeń politycznych i krajowych prognoz makroekonomicznych.

Po niepowodzeniu negocjacji dotyczących zamknięcia drugiego programu i ogłoszeniu referendum EBC zdecydował o niepodnoszeniu ogólnego pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego dla greckich banków doświadczających spowolnienia działalności od października 2014 r. (wraz z odpływem około 42 mld euro, czyli 26% depozytów sektora prywatnego w ciągu ośmiu miesięcy), skłaniając władze greckie do ogłoszenia zawieszenia operacji bankowych, a następnie ograniczeń w przepływie kapitału w odniesieniu do depozytów i transakcji zagranicznych.

Greckie banki pozostały zamknięte przez trzy tygodnie. W tym okresie klienci nie mogli wypłacać więcej niż 60 euro na kartę bankową dziennie. Wszystkie transakcje do banków zagranicznych wymagały uprzedniego zatwierdzenia przez organ rządowy. Nie wprowadzono jednak limitów dla krajowych transakcji kartami debetowymi i kredytowymi ani na wypłaty z użyciem kart wydanych poza Grecją. W dniu 12 lipca 2015 r. porozumienie osiągnięte na szczycie UE utorowało drogę podniesieniu pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego, a następnie ponownemu otwarciu greckich banków. Szereg ograniczeń stopniowo łagodzono, a ostatnie zmiany miały miejsce w lipcu 2016 r.

Nałożenie ograniczeń w przepływie kapitału doprowadziło do natychmiastowego zaostrzenia sytuacji płynnościowej greckich gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, co spowodowało ponowną recesję w greckiej gospodarce, kończąc dodatni wzrost gospodarczy trwający przez pięć kolejnych kwartałów. Spadek łącznej aktywności gospodarczej okazał się jednak mniejszy niż pierwotnie przewidywany przez instytucje (realny PKB w 2015 r.: -0,2%). Do mniej dotkliwej recesji przyczyniło się kilka czynników krajowych i zewnętrznych (np. porozumienie w sprawie trzeciego programu, udany sezon turystyczny, ukończenie dokapitalizowania banków, spadek cen ropy i dewaluacja euro). Depozyty sektora prywatnego także w dużej mierze ustabilizowały się. Szybszy powrót depozytów wymagałby jednak dalszej istotnej poprawy nastrojów gospodarczych.

Źródło: Parlament Europejski, Dział ds. Wspierania Zarządzania Gospodarczego, „Greece’s financial assistance programme” [Program pomocy finansowej dla Grecji], marzec 2017 r.; Eurobank, „One year capital controls in Greece: Impact on the domestic economy and lessons from the Cypriot experience” [Roczne ograniczenia w przepływie kapitału w Grecji: oddziaływanie na gospodarkę krajową i wnioski z doświadczeń cypryjskich], 1 sierpnia 2016 r.

UCHYBIENIA W MONITOROWANIU ZGODNOŚCI

Opodatkowanie		
Warunek	Protokół ustaleń	Monitorowanie
„Parlament przyjmuje ustawodawstwo w celu poprawy wydajności administracji podatkowej i kontroli podatkowych, wdrażając zalecenia przekazane przez Komisję Europejską i MFW. W szczególności wdraża rozwiązania dotyczące skutecznego zarządzania projektem (w tym ścisły nadzór nad ministerstwem finansów i grupy zadaniowe) w celu wprowadzenia w życie planów zwalczania uchylania się od opodatkowania w dążeniu do przywrócenia dyscypliny podatkowej [...]”.	1. program, wstępny protokół ustaleń	Warunek został oznaczony jako „częściowo spełniony” wraz z innym warunkiem (2. przegląd 1. programu), ale nie jest jasne, jaka jego część nie została spełniona (np. brak oceny przyjętych przepisów, grup zadaniowych). Uzasadnienie oceny odnosi się do faktów, które nie stanowią części tego warunku.
„Przywrócenie dyscypliny podatkowej dzięki: [...] zreorganizowanej jednostce ds. dużych podatników koncentrującej się na zachowaniu zgodności przez największe podmioty będące źródłem dochodów;”	1. program, wstępny protokół ustaleń	Warunek został oznaczony jako „spełniony” (2. przegląd 1. programu), podczas gdy w rzeczywistości nie był spełniony – nowe warunki zmienionego protokołu ustaleń wymagały jego wdrożenia.
„Rząd kontynuuje prace nad standardową procedurą przeglądu prawnych wartości nieruchomości w celu lepszego dostosowania ich do cen rynkowych, które będą stosowane na potrzeby opodatkowania kapitału na rok budżetowy 2016, oraz wydaje sprawozdanie na temat stanu prac i szczegółowy harmonogram (wrzesień 2013 r.)”.	2. program, 3. przegląd	Warunek ten nie został oceniony pod kątem zgodności (oznaczony jako „nd.” w ramach 4. przeglądu 2. programu).
Działania wstępne w obszarze opodatkowania.	2. program, wstępny przegląd i 1. przegląd	Brak oceny pod kątem zgodności.
68 warunków w obszarze opodatkowania.	2. program, 4. przegląd	Brak oceny pod kątem zgodności.
„Aby umożliwić pokrycie zaległych płatności wydatków i zwrotów podatków, warunki, jakie spełnić ma jednostka rządowa w celu umożliwienia wypłaty środków finansowych, będą obejmować, w przypadku zaległych płatności wydatków: (i) ustanowienie przez jednostkę w pełni funkcjonującego rejestru zobowiązań oraz (ii) sporządzanie sprawozdań, w okresach co najmniej trzech miesięcy, obejmujących spójne dane na temat zobowiązań, płatności i zaległości finansowych (2 miesiące dla EOPYY) oraz w przypadku zarówno zaległych płatności wydatków, jak i zwrotów podatków: (iii)	2. program, 2. przegląd	Brak oceny zgodności w momencie upływu terminu (2. przegląd 2. programu) i brak monitorowania w późniejszym okresie.

weryfikację wniosków”.		
Oprócz tego pod koniec czerwca zostanie przyjęta nowa ustawa o opodatkowaniu nieruchomości na okres po 2014 r. Nowy system opodatkowania nieruchomości, który skonsoliduje szereg odrębnych obecnie podatków, zostanie zaprojektowany w sposób zapewniający jego neutralność względem budżetu, z zapewnieniem rocznych dochodów w wysokości co najmniej 2,7 mld euro.	2. program, 2. przegląd	To wstępne działanie zostało określone jako „spełnione” w ramach 2. przeglądu 1. programu, podczas gdy w rzeczywistości nie było spełnione, gdyż jednolity podatek od majątku (ENFIA) został przyjęty na mocy ustawy (nr 4223) w grudniu 2013 r., na podstawie dodatkowego warunku trzeciej aktualizacji protokołu ustaleń: „Rząd przyjmie przepisy w sprawie systemu opodatkowania majątku obowiązującego od 2014 r.”.
Rząd przygotowuje reformę podatkową mającą na celu uproszczenie systemu podatkowego, wyeliminowanie zwolnień i preferencyjnych systemów, a zatem poszerzenie bazy podatkowej, oraz pozwalającą na stopniowe obniżanie stawek podatkowych w miarę poprawy wyników w zakresie dochodów. Reforma ta odnosi się do podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku od osób prawnych. Reforma zostanie przyjęta w grudniu 2012 r. i wejdzie w życie w 2013 r.	2. program, 1. przegląd	Warunek ten został oznaczony jako „spełniony” w ramach 2. przeglądu 2. programu, chociaż nie był spełniony (ustawa nr 4110 ze stycznia 2013 r. obejmowała jedynie zmiany parametryczne podatku dochodowego od osób fizycznych). Podobny warunek został dodany w następnych aktualizacjach protokołu ustaleń (drugiej i trzeciej) – „Organy przyjmą ujednolicony i uproszczony kodeks podatku dochodowego”. Nowy kodeks podatku dochodowego był przedmiotem głosowania w lipcu 2013 r., co stanowiło działanie wstępne trzeciej aktualizacji protokołu ustaleń (ustawa nr 4172/2013).
„Rząd przyjmie przepisy w celu wprowadzenia nowego kodeksu podatku dochodowego, który uprości istniejące prawo, zwiększy jego przejrzystość i wyeliminuje niejasności, ułatwiając jednocześnie administrowanie, zachęcając do przestrzegania przepisów prawa podatkowego oraz zapewniając solidne dochody w całym cyklu. Nowy kodeks podatku dochodowego ograniczy wymogi dotyczące dokumentacji dla podatników,	2. program, 3. przegląd	Warunek został oznaczony jako „spełniony” w ramach 3. przeglądu (przyjęta ustawa nr 4172/2013). Ustawa pozostała jednak martwa, gdyż organy potrzebowały czasu na przyjęcie przepisów wykonawczych.

których podatki są potrącane od wynagrodzenia przy wypłacie, oraz dla tych, którzy uzyskują przychody z inwestycji, skonsoliduje przepisy w sprawie transgranicznych fuzji i reorganizacji oraz wprowadzi przepisy przeciwdziałające unikaniu opodatkowania w celu zwalczania międzynarodowego unikania opodatkowania;”		
„Organy: (ii) przedstawią plan zastąpienia płatności gotówką i za pomocą czeków w urzędach skarbowych przelewami bankowymi (lipiec 2013 r.);” (trzecia aktualizacja protokołu ustaleń, drugi program).	2. program, 4. przegląd	Chociaż warunek miał zostać spełniony do lipca 2013 r., został oceniony jako „spełniony” z dziewięciomiesięcznym opóźnieniem w kwietniu 2014 r. (4. przegląd 2. programu).
Praca		
Warunek	Protokół ustaleń	Monitorowanie
Po przeprowadzeniu dialogu z partnerami społecznymi rząd przyjmie przepisy w sprawie płac minimalnych w celu wprowadzenia odrębnych płac minimalnych dla grup ryzyka takich jak młodzi bezrobotni oraz długotrwale bezrobotni, a także wprowadzenia środków gwarantujących utrzymanie obecnego poziomu płac minimalnych w ujęciu nominalnym przez okres trzech lat.	1. program, wstępny protokół ustaleń	Wymóg wprowadzenia odrębnych płac minimalnych dla młodych bezrobotnych był faktycznie „spełniony”. Nie ma jednak dowodów na zamrożenie płac minimalnych na okres trzech lat oraz na wprowadzenie odrębnych płac minimalnych dla długotrwale bezrobotnych. W momencie pierwszego przeglądu w sierpniu 2010 r. spełnienie warunków nie było jeszcze wymagane, jednak nie zostały one powtórzone i ocenione w następnym protokole ustaleń. W 2014 r. (ustawa nr 4254/2014 z dnia 8 kwietnia) podwyżki płac minimalnych dla długotrwale bezrobotnych zostały ograniczone, jednak środka tego nie można uznać za adekwatny do wymogu programu wymagającego wprowadzenia odrębnych płac minimalnych.

Rząd promuje, monitoruje i ocenia wdrażanie nowych specjalnych porozumień zbiorowych na poziomie przedsiębiorstw. Gwarantuje, że nie istnieją formalne ani praktyczne przeszkody dla tych porozumień oraz że przyczyniają się one do poprawy możliwości dostosowania się przedsiębiorstw do warunków rynkowych w celu tworzenia i zachowywania miejsc pracy oraz poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw przez dostosowanie zmian w płacach do zmian w produktywności na szczeblu przedsiębiorstw. Rząd przedstawia sprawozdanie z przeprowadzonych ocen. Wszelkie inne zmiany prawa dotyczącego sektorowych negocjacji zbiorowych są przyjmowane przed końcem lipca 2011 r.	1. program, 5. przegląd	Status zgodności jest określony jako „częściowo spełniony”, chociaż korzystanie ze specjalnych porozumień zbiorowych na poziomie przedsiębiorstw miało charakter marginalny, a dane były niekompletne (zob. pkt 76). Ponadto nie opracowano sprawozdania (jedynego faktycznego „produktu” wymaganego w tym warunku protokołu ustaleń), a Trybunał nie otrzymał żadnych dowodów, że miało to miejsce w przypadku kolejnych przeglądów.
Rząd dokonuje przeglądu bieżącej struktury systemu stawek płacy minimalnej w celu jego ewentualnego uproszczenia i zwiększenia skuteczności, aby promować zatrudnialność i zwalczać bezrobocie oraz zwiększać konkurencyjność gospodarki.	2. program, 4. przegląd	Warunek określony jako „niespełniony” w ramach 4. przeglądu 2. programu; został wdrożony w kwietniu 2014 r., jednak nigdy nie został poddany formalnej ocenie zgodności.
Otoczenie biznesowe		
Ułatwienia wywozowe		
Warunek	Protokół ustaleń	Monitorowanie
Zgodnie z regułami konkurencji UE rząd podejmuje działania na rzecz przyjęcia środków ułatwiających tworzenie partnerstw publiczno-prywatnych.	1. program, 1. przegląd	Brak oceny zgodności. Warunek powtórzony w 1. przeglądzie, a następnie zawieszony.
Rząd przyjmuje środki, zgodnie z regułami konkurencji UE, w celu wsparcia polityki promowania eksportu.	1. program, 3. przegląd	Status zgodności nie jest jednoznaczny, gdyż nie jest jasne, czy status „spełniony” odnosi się wyłącznie do przyjęcia prawa inwestycyjnego lub czy obejmuje także politykę promowania eksportu. Ponadto sprzyjanie eksportowi pojawia się ponownie w 3. programie pomocowym z terminem ustanowionym na grudzień 2015 r. W dodatkowym protokole ustaleń z czerwca 2016 r. warunek jest ponownie odroczony do maja 2016 r.
Rząd przeprowadza dogłębną ocenę wszystkich działań w obszarze badań i rozwoju oraz innowacji, w tym w ramach różnych programów operacyjnych w celu dostosowania strategii krajowej.	1. program, 3. przegląd	Warunek niespełniony.

Rząd tworzy zewnętrzną radę doradczą finansowaną z 7. programu w zakresie badań i rozwoju, aby rozważyć sposoby wspierania innowacji, wzmocnienia powiązań między badaniami publicznymi a greckimi branżami oraz rozwoju regionalnych klastrów przemysłowych.	1. program, 3. przegląd	Status zgodności nie jest jednoznaczny. W przeglądzie stwierdza się, że warunek został „spełniony”, ale wzywa się do ukończenia tworzenia zewnętrznej rady doradczej. W czwartym przeglądzie programu uznano zestaw trzech warunków, w tym ten warunek, za „niespełniony”. Niemniej ostatnia część zdania (tj. „według rządu”) sugeruje niewystarczającą ocenę.
Reformy sektora finansowego		
Warunek	Protokół ustaleń	Monitorowanie
Przegląd prawa upadłościowego w sektorze prywatnym w celu zapewnienia zgodności z uwagami EBC.	1. program, 1. przegląd	Warunek opatrzonej statusem „w toku” w ramach 1. przeglądu, jednak nie przeprowadzono późniejszych działań następczych i ocena zgodności pozostaje niejasna.
Bank Grecji i rząd zapewniają pełną operacyjność Greckiego Funduszu Stabilności Finansowej (HFSF).	1. program, 2. przegląd	Warunek został oznaczony jako „częściowo spełniony” w momencie upływu terminu w ramach 2. przeglądu. Ostatnia ocena przeprowadzona podczas 5. przeglądu, odnotowano problemy kadrowe. W późniejszym czasie nie przeprowadzono dalszej oceny, a zatem status zgodności pozostaje niejasny.
Bank Grecji zobowiązuje się do ograniczenia wynagrodzeń swoich pracowników w świetle ogólnych wysiłków w obszarze konsolidacji budżetowej.	1. program, 2. przegląd	Warunek został oceniony jako „częściowo spełniony” w ramach 2. i 5. przeglądu 1. protokołu ustaleń. Trybunał stwierdził, że warunek ten był ponownie ujęty w 2. protokole ustaleń, jednak w późniejszym okresie nie były podejmowane działania następcze. W związku z tym status zgodności pozostaje niejasny.

W następstwie wyników testu warunków skrajnych przeprowadzonego w lipcu 2010 r. przez Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego banki, które nie przeszły testu, wdrażają tymczasowe środki restrukturyzacyjne w ramach wzmocnionego nadzoru ze strony Banku Grecji. Rząd udziela pełnego wsparcia tym bankom i zapewnia, by spełniały one wymóg wdrożenia planu restrukturyzacji zgodnie z zasadami pomocy państwa UE, w tym także dotrzymały terminu złożenia ustanowionego na dzień 1.10.2010 r.	1. program, 2. przegląd	Warunek został oceniony jako „częściowo spełniony / w toku” w ramach 2. przeglądu. Warunek nie był następnie monitorowany w ramach 3. przeglądu 1. protokołu ustaleń, chociaż został opisany jako tylko „częściowo spełniony”, a ocena była nadal w toku.
Rząd przedkłada projekty przepisów nadające wszystkim zarejestrowanym pracownikom banków ten sam status sektora prywatnego, niezależnie od własności banków.	1. program, 4. przegląd	Warunek nie został spełniony w ramach 4. i 5. przeglądu pierwszego protokołu ustaleń. Po tej dacie nie przeprowadzono żadnych działań następnych. Status zgodności jest zatem niejasny.
Aby wspierać wysiłki banków w obszarze restrukturyzacji, rząd podejmuje działania w celu ograniczenia premii oraz wyeliminowania premii zależnych od bilansu lub równoważnych środków.	1. program, 5. przegląd	Warunek nie został spełniony w ramach 4. i 5. przeglądu; ponadto nie przeprowadzono żadnych działań następnych. Status zgodności jest zatem niejasny.
Bank Grecji przenosi pracowników posiadających wymagane specjalistyczne umiejętności do działu nadzoru. Rozważy także zwrócenie się o długoterminową pomoc techniczną do innych europejskich organów nadzorczych.	1. program, 5. przegląd	Warunek został oznaczony jako „częściowo spełniony” w ramach 5. przeglądu, ale nie był następnie monitorowany w 2. protokole ustaleń. Status zgodności jest zatem niejasny.
Bank Grecji będzie wymagał od banków, których kapitał ustawowy jest niższy niż przewidują to wymogi regulacyjne, podjęcia odpowiednich działań za pomocą zastrzyków kapitałowych lub restrukturyzacji. Jeśli miałyby to obejmować zaangażowanie lokalnych instytucji finansowych, Bank Grecji przedłoży analizę skutków finansowych i opinię prawną.	1. program, 5. przegląd	Warunek został oznaczony jako „częściowo spełniony” w ramach 5. przeglądu. Ze względu na przedłużające się i złożone procedury nie można było dotrzymać uzgodnionego terminu. Warunek nie był jednak monitorowany w ramach 2. protokołu ustaleń.
Reformy administracji publicznej		
Warunek	Protokół ustaleń	Monitorowanie
Rząd przyjmuje akt prawny, który ogranicza nabór personelu w sektorze instytucji rządowych i samorządowych do zasady zatrudniania nie więcej niż 1 pracownika na każdych 5 pracowników odchodzących z pracy, bez wyjątków sektorowych.	1. program, 2. przegląd	Chociaż warunek został oceniony jako „spełniony”, obejmował wiele warunków cząstkowych, które nie zostały spełnione. Ocena programu nie obejmuje w wystarczającym stopniu wszystkich warunków cząstkowych. Ustawa nr 3899/2010

Rząd przygotowuje plan zasobów ludzkich zgodnie z tą zasadą. Zasada ma także zastosowanie do pracowników przenoszonych z przedsiębiorstw publicznych do jednostek rządowych w ramach restrukturyzacji.		stanowi, że nabór pracowników do instytucji rządowych w latach 2011-2013 musi być zgodny z zasadą zatrudniania nie więcej niż 1 pracownika na każdych 5 pracowników odchodzących z pracy. Nie został jednak jeszcze opracowany kompleksowy plan zasobów ludzkich. Ponadto brak regularnego i terminowego gromadzenia danych na temat ruchów kadrowych (przyjęcia, odejścia i przeniesienia) oznacza, że nie można monitorować egzekwowania zasad.
Ministerstwo finansów wraz z ministerstwem spraw wewnętrznych finalizują utworzenie centralnego urzędu odpowiedzialnego za wypłatę wynagrodzeń w sektorze publicznym. Ministerstwo finansów przygotowuje sprawozdanie (które ma być opublikowane do końca stycznia 2011 r.), we współpracy z centralnym urzędem odpowiedzialnym za wypłatę wynagrodzeń, na temat struktury i poziomów wynagrodzenia oraz skali i dynamiki zatrudnienia w sektorze instytucji rządowych i samorządowych. W sprawozdaniu przedstawione zostały plany dotyczące przydziału zasobów ludzkich w sektorze publicznym na okres do 2013 r. Wyszczególniono plany dotyczące przenoszenia wykwalifikowanych pracowników do administracji podatkowej, głównego urzędu rachunkowego, inspektoratów pracy, organów regulacyjnych i greckiego urzędu ds. konkurencji.	1. program, 2. przegląd	Warunek ten obejmował wiele warunków cząstkowych. Ocena programu nie obejmuje w wystarczającym stopniu wszystkich warunków cząstkowych. Projekt sprawozdania obejmuje analizę danych na temat wynagrodzeń i zatrudnienia w sektorze publicznym. Niemniej nie zawiera planów dotyczących przydziału zasobów ludzkich w sektorze publicznym na okres do 2013 r.

Na podstawie próby warunków objętych kontrolą

REFORMY OPODATKOWANIA**Część A – Luki w danych**

Obszar	Uwagi
Podatek od majątku	W okresie pierwszego programu dane na temat dochodów podatkowych nie były wystarczająco szczegółowe – Komisja nie zwróciła uwagi na żaden problem z poborem podatku „FAP” od nieruchomości w sprawozdaniach monitorujących, chociaż pobór praktycznie nie odbywał się w latach 2011-2012.
Podatek dochodowy od osób fizycznych	Specyfikacja reform podatku dochodowego wymagała szczegółowych zestawów danych na temat podziału dochodów osób fizycznych, jednak nie były one dostępne w okresie pierwszego programu.
Wnioski o zwrot podatku	Wniosek o monitorowanie wniosków o zwrot podatku został po raz pierwszy przedłożony podczas pierwszej aktualizacji memorandum w sprawie polityki gospodarczej i finansowej („MEFP”) dla drugiego programu. Nie jest jasne, dlaczego nie wnioskowano o te dane podczas pierwszego programu, chociaż niewypłacone zwroty podatku stanowią zwykle ryzyko w programach pomocy. W okresie drugiego programu regularnie występowały niezgodności między zmianami w zakresie papierów wartościowych i przepływami zgłaszanych wniosków.
Uchylenie się od opodatkowania	W programach nie przewidywano regularnego gromadzenia danych w celu oszacowania wartości uchylania się od opodatkowania lub monitorowania luk podatkowych dla różnych podatków i sektorów gospodarki, oznaczonych jako stosunkowo wysokie w okresie poprzedzającym kryzys. Nie było monitorowanych szacunków wpływu pracy nierejestrowanej na przychody z podatku dochodowego od osób fizycznych i składek na ubezpieczenie społeczne. Podobnie nie była dostępna analiza danych na temat wyników działań inspektoratu pracy w obszarze pracy nierejestrowanej.
Zobowiązania podatkowe	Zobowiązania podatkowe monitorowano począwszy od drugiego programu, ale wskaźniki nie były od samego początku jasno zdefiniowane. Dane i cele odnosiły się tylko do poboru zobowiązań podatkowych, podczas gdy nie definiowano ani nie monitorowano wysokości zobowiązań podatkowych ani nie były one przedmiotem działań. Nie było to spójne ze stałym wzrostem wysokości zobowiązań podatkowych w okresie dwóch programów. Ponadto w czasie trwania programów dług w obszarze zabezpieczenia społecznego nie był monitorowany.
Wskaźniki wykonania dla administracji podatkowej	W czasie pierwszego programu nie opracowano wskaźnika wykonania dla administracji podatkowej. Wskaźniki produktu (takie jak liczba kontroli podatkowych) zostały wprowadzone w czasie drugiego programu, ale tylko w odniesieniu do administracji podatkowej, a zatem nie obejmowały one funduszy zabezpieczenia społecznego. OECD opublikowała wskaźniki dotyczące wydajności administracji podatkowej („Administracja podatkowa w 2015 r.”), jednak w tym sprawozdaniu nie były dostępne dane na temat Grecji (np. wskaźniki dotyczące wydatków i personelu, wskaźniki dotyczące kosztów poboru, stosunek kosztów wynagrodzeń do kosztów administracyjnych, rotacja pracowników/wskaźnik redukcji personelu itd.). Żadne wskaźniki nie były monitorowane/gromadzone przez Komisję w odniesieniu do administracji podatkowej czy funduszy zabezpieczenia społecznego w okresie drugiego programu. Kluczowe wskaźniki wykonania wdrożone przez organy podatkowe przy wsparciu ze strony drugiego programu nie były dostosowane do tych wskaźników.

Część B – Brak stabilności polityki podatkowej

Przejrzysty, prosty i stabilny system podatkowy jest zasadniczo uważany za ważny środek wspierania inwestycji. Brak stabilności polityki podatkowej miał wpływ na wszystkie rodzaje podatków w Grecji – zmiany i przywracanie zakresu stawek podatku VAT (zob. **tabela 1**), zmiany w stawkach podatku od osób prawnych, podatku od majątku i inwestycji oraz opodatkowania zatrudnionej i samozatrudnionej siły roboczej. W szczególności stawka podatku od osób prawnych została obniżona z 25% do 24% w 2010 r. i do 20% w 2011 r., a następnie podwyższona do 26% w 2013 r. i 29% w 2015 r. Dane OECD i Komisji także pokazują, że klin podatkowy dla pojedynczego pracownika wzrósł przed 2012 r., a w 2015 r. powrócił do poziomów z 2009 r. w powiązaniu z nieuzasadnionymi celami gospodarczymi dla rynku pracy. W szczególności składki na ubezpieczenia społeczne oraz kwota wolna od podatku dochodowego od osób fizycznych zostały zwiększone, a następnie obniżone.

Brak stabilności polityki podatkowej wynikał także z szeregu reform dotyczących ustalania przychodu podlegającego opodatkowaniu, rachunkowości, kontroli podatkowych, kar itd. Na przykład w ramach pierwszego programu opowiadano się za równością opodatkowania źródeł dochodu osobistego, jednak w drugim programie przyjęto przeciwny kierunek. Zarówno procedury podatkowe, jak i kodeks rachunkowości podlegały zmianom w pierwszym i drugim programie. Poprzedni kodeks podatku dochodowego (ustawa nr 2238/1994) był zmieniany 425 razy przez 34 ustawy w okresie trwania programów (2010-2014). Nowy kodeks podatku dochodowego przyjęty w 2013 r. (ustawa nr 4172/2013) nie uchylił poprzedniego kodeksu podatkowego, co było źródłem tymczasowej niepewności prawnej dla podatników. Przyjęcie nowego kodeksu podatku dochodowego stanowiło jeden z wymogów protokołu ustaleń. Był on także zmieniany 111 razy przez 20 ustaw w latach 2013-2014.

W „Globalnym raporcie konkurencyjności 2015-2016” Grecja zajmowała 136. ze 140 miejsc pod względem wpływu opodatkowania na zachęty inwestycyjne.

Tabela 1 – Najważniejsze zmiany stawki podatku VAT (2010-2015)

Data wejścia w życie	Zmiana
15 marca 2010 r.	Stawki VAT wzrosły z poziomu 19%, 9% i 4,5% odpowiednio do 21%, 10% i 5%. Stawki dla poszczególnych wysp wzrosły z poziomu 3%, 6% i 13% odpowiednio do 4%, 7% i 15%.

1 lipca 2010 r.	Stawki VAT wzrosły do poziomu 23%, 11% i 5,5%. Zwolnione usługi prawne, prywatnej służby zdrowia i kulturalne świadczone przez sektor prywatny zostały objęte stawką standardową. Stawki dla poszczególnych wysp wzrosły do poziomu 4%, 8% i 16%.
1 stycznia 2011 r.	Obniżone stawki VAT ponownie wzrosły do poziomu 13% i 6,5%. Stawka dla usług hotelarskich i produktów leczniczych zmieniła się z 13% na 6,5% (było to <u>sprzeczne</u> z celem, jaki stanowiło poszerzenie podstawy standardowej stawki).
1 września 2011 r.	Stawka dla napojów bezalkoholowych, restauracji/kawiarni/żywności na wynos/żywności gotowej w supermarketach zwiększyła się z 13% do 23%.
1 sierpnia 2013 r.	Stawka dla napojów bezalkoholowych, restauracji/kawiarni/żywności na wynos/żywności gotowej w supermarketach zmniejszyła się z 23% do 13% (było to odwrócenie poprzedniego środka).
20 lipca 2015 r.	Stawka dla przewozów pasażerskich, napojów bezalkoholowych, restauracji/kawiarni/żywności na wynos/żywności gotowej w supermarketach zwiększyła się z 13% do 23% (obejmowało to odwrócenie poprzedniego środka).
1 października 2015 r.	Stawka dla usług hotelarskich zwiększyła się z 6,5% do 13% (było to <u>odwrócenie</u> poprzedniego środka). Stawki dla niektórych wysp zostały podniesione i zrównane ze stawkami obowiązującymi na głównej części terytorium.

Część C – Przykłady nierealistycznych terminów

Warunek	Uwagi
„Rząd wyeliminuje płatności gotówką i za pomocą czeków w urzędach skarbowych; należy je zastąpić przelewami bankowymi, tak aby zapewnić pracownikom więcej czasu na skupienie się na pracy o większej wartości dodanej (kontrola, egzekwowanie poboru i doradztwo na rzecz podatników); [2. kwartał 2012 r.]” (wstępny protokół ustaleń, drugi program).	Projekt informatyczny nie mógł realistycznie zostać opracowany w terminie trzech miesięcy. Termin został przedłużony w pierwszej aktualizacji protokołu ustaleń (do grudnia 2012 r.) i drugiej aktualizacji protokołu ustaleń (do czerwca 2013 r.). W trzeciej aktualizacji protokołu ustaleń warunek zmieniono na wymóg opracowania planu wdrożenia koniecznych rozwiązań elektronicznych. Do końca 2014 r. projekt nie został ukończony.
„Rząd prowadzi dalsze działania w celu scentralizowania i połączenia urzędów skarbowych; 200 lokalnych urzędów skarbowych określonych jako niewydajne zostanie zamkniętych do końca 2012 r.” (wstępny protokół ustaleń, drugi program).	Termin przedłużano kilka razy: od końca 2012 r. do czerwca 2013 r. (pierwsza aktualizacja protokołu ustaleń), a następnie do września 2013 r. (druga aktualizacja protokołu ustaleń). Warunek został w końcu wdrożony we wrześniu 2013 r. Projekt nie został wystarczająco przygotowany z wyprzedzeniem (liczba urzędów skarbowych, których dotyczył warunek, wzrosła z początkowych 90 do 140, a ostatecznie wyniosła 120), co także wyjaśnia opóźnienia.
„Parlament przyjmuje ustawodawstwo w celu poprawy wydajności administracji podatkowej i kontroli podatkowych, wdrażając zalecenia przekazane przez Komisję Europejską i MFW” (wstępny protokół ustaleń, pierwszy program).	Warunek ten opierał się na zaleceniach misji pomocy technicznej MFW z maja 2010 r. dotyczących administracji podatkowej. Warunek nie pokrywał się jednak rzetelnie z zaleceniami: ramy czasowe przeznaczone na wdrożenie zalecanego planu krótkoterminowego wynosiły 12-18 miesięcy, podczas gdy realizacja warunkowała nastąpić w nierealistycznych ramach czasowych wynoszących zaledwie 3-4 miesiące.

Część D – Wskaźniki ilościowe programów dla administracji podatkowej

	Grudzień 2011 r.	Grudzień 2012 r.	Grudzień 2013 r.	Grudzień 2014 r.	Grudzień 2015 r.
Pobór należności podatkowych na koniec poprzedniego roku (w mln euro)	946	1099	1518	1561	1641
Poziom poboru nowych należności zakumulowanych w bieżącym roku		11%	19%	15%	17%
Nowe pełne kontrole dużych podatników	44	76	324	411	409
Nowe tymczasowe kontrole dużych podatników		271	590	446	105
Poziom poboru w roku w odniesieniu do ocenionych dochodów podatkowych z nowych pełnych kontroli dużych podatników		65%	55%	11%	13%
Poziom poboru w roku w odniesieniu do ocenionych dochodów podatkowych z nowych tymczasowych kontroli dużych podatników		49%	55%	29%	72%
Nowe oparte na ryzyku kontrole osób samozatrudnionych i posiadających duży majątek	404	444	454	693	488
Poziom poboru w roku w odniesieniu do ocenionych dochodów podatkowych z nowych kontroli osób samozatrudnionych i posiadających duży majątek		78%	22%	26%	15%
Kontrola aktywów kadry zarządzającej urzędami skarbowymi			54	104	52
Kontrola aktywów kontrolerów podatkowych			72	108	74

Źródło: sprawozdania technicznego protokołu ustaleń oraz sprawozdania z działalności greckiego Sekretariatu Generalnego ds. Dochodów Publicznych za 2014 r. i 2015 r.

Cel osiągnięty	Cel nieosiągnięty	Cel nieustanowiony
----------------	-------------------	--------------------

Załącznik V**ROZWÓJ METODYKI OBLICZANIA LUKI FINANSOWEJ**

Pierwszy program		Drugi program	
Uchybienia	Zmiana	Uchybienia	Zmiana
Elementy nieuwzględnione we wstępnych obliczeniach: - deficyt bilansu płatniczego, - rezerwa na nieprzewidziane wydatki, - ryzyko związane z gwarancjami państwowymi (uwzględniane jedynie domyślnie w ramach prognoz salda pierwotnego).	W lipcu 2011 r. Komisja włączyła nowe elementy do obliczeń dotyczących potrzeb finansowych rządu: - skorygowanie deficytu w odniesieniu do środków pieniężnych; - bufor pieniężny, - pokrycie zaległości finansowych.	Obliczenia luki finansowej uwzględniały jedynie dwa z trzech elementów związanych z udziałem sektora oficjalnego (zmniejszenie marży greckiego instrumentu pożyczkowego oraz zobowiązanie banków centralnych strefy euro do przekazania Grecji dochodów pochodzących z greckich obligacji). Decyzja o zwróceniu zysków w ramach programu dotyczącego rynków papierów wartościowych nie była odzwierciedlona w obliczeniach niedopasowania poziomu płynności.	Nowe uwzględnione elementy: - płatność w ramach wkładu w kapitał EMS, - krótkoterminowa redukcja długu (z wykorzystaniem oficjalnych środków finansowych), - finansowanie kosztów udziału sektora prywatnego (środki pieniężne i rozliczenia międzyokresowe), - po stronie finansowania środki finansowe wynikające z dodatkowego udziału sektora oficjalnego.
Brak spójności między warunkami finansowania (terminy zapadalności) zaprezentowanymi w dokumencie programowym a obliczeniami niedopasowania poziomu płynności.		Obliczenia niedopasowania poziomu płynności przeprowadzone w czasie programu nie obejmowały podziału według wkładu zapewnianego przez każdy instrument w ogólną pulę środków finansowych.	Dług przedsiębiorstw państwowych został skonsolidowany w ramach długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.
Obliczenia nie opierały się na skonsolidowanym długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (nieprawidłowe ujęcie podsektorów).			Wyraźny podział deficytu kasowego na pierwotny deficyt kasowy i płatności odsetek.

Poleganie na deficycie europejskiego systemu rachunków (w oparciu o rozliczenia międzyokresowe).			Dostosowanie do deficytu opartego na środkach pieniężnych, bardziej odpowiedniego do obliczeń niedopasowania poziomu płynności.
--	--	--	---

Załącznik VI**DOKŁADNOŚĆ PROGNOZ MAKROEKONOMICZNYCH**

		2010 r.			2011 r.			2012 r.			2013 r.			2014 r.		
		Wartość faktyczna %	Prognoza %	Różnica w pkt proc.	Wartość faktyczna %	Prognoza %	Różnica	Wartość faktyczna %	Prognoza %	Różnica w pkt proc.	Wartość faktyczna %	Prognoza %	Różnica w pkt proc.	Wartość faktyczna %	Prognoza %	Różnica w pkt proc.
PKB	1. program pomocowy	-5,5	-4,0	-1,5	-9,1	-2,6	-6,5	-7,3	1,1	-8,4	-3,2	2,1	-5,3	0,7	2,1	-1,4
	2. program pomocowy								-4,7	-2,6		0,0	-3,2		2,5	-1,8
Spożycie prywatne	1. program pomocowy	-6,5	-3,8	-2,7	-9,7	-4,5	-5,2	-8,0	1,0	-9,0	-2,3	1,1	-3,4	0,5	1,2	-0,7
	2. program pomocowy								-5,7	-2,3		-1,1	-1,2		0,9	-0,4
Spożycie publiczne	1. program pomocowy	-4,2	-8,2	4,0	-7,0	-8,0	1,0	-6,0	-6,0	0	-6,5	-1,0	-5,5	-2,6	0,0	-2,6
	2. program pomocowy								-11	5,0		-9,5	3,0		-4,7	2,1
Inwestycje	1. program pomocowy	-19,3	-7,3	-12,0	-20,5	-7,0	-13,5	-23,5	-2,6	-20,9	-9,4	1,1	-10,5	-2,8	1,2	-4,0
	2. program pomocowy								-6,2	-17,3		6,9	-16,3		10,3	-13,1
Eksport	1. program pomocowy	4,9	1,5	3,4	0,0	6,1	-6,1	1,2	5,7	-4,5	2,2	7,3	-5,1	7,5	6,7	0,8
	2. program pomocowy								3,2	-2,0		5,5	-3,3		7,0	0,5
Import	1. program pomocowy	-3,4	-10,3	6,9	-9,4	-6,6	-2,8	-9,1	-1,5	-7,6	-1,9	1,5	-3,4	7,7	2,1	5,6
	2. program pomocowy								-5,1	-4,0		0,0	-1,9		2,4	5,3
Zharmonizowany indeks cen konsumpcyjnych	1. program pomocowy	4,7	1,9	2,8	3,1	-0,4	3,5	1,0	1,2	-0,2	-0,9	0,7	-1,6	-1,4	0,9	-2,3
	2. program pomocowy								-0,5	1,5		-0,3	-0,6		0,1	-1,5
Deflator PKB	1. program pomocowy	0,7	1,2	-0,5	0,8	-0,5	1,3	-0,4	1,0	-1,4	-2,5	0,7	-3,2	-2,2	1,0	-3,2
	2. program pomocowy								-0,7	0,3		-0,4	-2,1		0,0	-2,2
Bezrobocie (dane z rachunków narodowych)	1. program pomocowy	12,0	12,0	0	16,7	14,7	2,0	23,0	15,2	7,8	25,9	14,8	11,1	24,9	14,1	10,8
	2. program pomocowy								17,9	5,1		17,8	8,1		16,7	8,2

Dane zaznaczone na zielono: korzystne zmiany (prognozy w porównaniu z wartościami faktycznymi).

Dane zaznaczone na czerwono: niekorzystne zmiany (prognozy w porównaniu z wartościami faktycznymi).

OPÓŹNIONE I NISPEŁNIONE WARUNKI

Praca		
Warunek	Ostateczna ocena protokołu ustaleń	Status zgodności
Zestaw warunków dotyczących negocjowania wynagrodzeń, elastyczności czasu pracy i przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia.	1. program 3. przegląd	Reformy częściowo opóźnione podczas pierwszej oceny (2. przegląd, 1. program). Częściowa zgodność podczas 3. przeglądu z odpowiednio trzema lub pięcioma miesiącami opóźnienia. Niespełnione warunki cząstkowe uwzględnione w kolejnym przeglądzie.
Rząd przyjmuje przepisy w celu usunięcia przeszkód dla powszechniejszego wykorzystywania umów na czas określony.	1. program 5. przegląd	Warunek niespełniony w momencie upływu terminu (3. przegląd pierwszego programu). Po modyfikacjach warunku został on uznany za spełniony z dziesięciomiesięcznym opóźnieniem podczas przeprowadzania 5. przeglądu 1. programu.
Rząd zmienia obowiązujące przepisy (ustawa nr 3846/2010), aby umożliwić bardziej elastyczne zarządzanie czasem pracy [...].	1. program 5. przegląd	Warunek niespełniony w momencie upływu terminu (3. przegląd pierwszego programu). Po modyfikacjach warunku został on uznany za spełniony z dziesięciomiesięcznym opóźnieniem podczas przeprowadzania 5. przeglądu 1. programu.
Rząd zmienia ustawę nr 1876/1990 (art. 11 ust. 2 i 11 ust. 3), aby wyeliminować objęcie porozumieniami sektorowymi i zawodowymi stron niereprezentowanych podczas negocjacji.	2. program, wstępny protokół ustaleń	Warunek niespełniony w momencie upływu terminu (3. przegląd pierwszego programu). Po modyfikacjach warunku został on uznany za spełniony z osiemnastomiesięcznym opóźnieniem podczas drugiego programu.
Rząd upraszcza procedurę tworzenia związków zawodowych na poziomie przedsiębiorstw.	2. program, wstępny protokół ustaleń	Warunek opatrzony statusem „w toku” w momencie upływu terminu (4. przegląd 1. programu). Uznany za spełniony z dwunastomiesięcznym opóźnieniem dzięki ustanowieniu „związków osób” (2. program).
Rząd we współpracy z partnerami społecznymi przeprowadzi reformę systemu ustanawiania płacy na poziomie krajowym [...] Propozycja ma na celu zastąpienie stawek płac ustanowionych w krajowym ogólnym porozumieniu zbiorowym ustawową stawką płacy minimalnej przyjętą przez rząd.	2. program, 4. przegląd	Warunek opatrzony statusem „w toku / zainicjowany” w momencie upływu terminu (1. przegląd 2. programu). Wdrożony z dwudziestojednomiesięcznym opóźnieniem (kwiecień 2014 r.) za pomocą kilku ustaw.
Otoczenie biznesowe		

Ułatwienia wywozowe		
Warunek	Ostateczna ocena protokołu ustaleń	Status zgodności
Rząd przyjmuje środki zgodnie z zasadami konkurencji UE:		
- ułatwienie BIZ i inwestycji w innowacje w sektorach strategicznych (ekologiczne gałęzie przemysłu, ICT itd.) dzięki rewizji prawa inwestycyjnego,	1. program 3. przegląd	Warunek spełniony podczas przeprowadzania 3. przeglądu 1. programu, zgodność osiągnięta z czteromiesięcznym opóźnieniem.
- działania w celu przyspieszenia wdrażania dużych projektów BIZ	1. program 2. przegląd	Warunek spełniony podczas przeprowadzania 2. przeglądu 1. programu, oceniony jako spełniony z dwumiesięcznym opóźnieniem.
Rząd przeprowadza dogłębną ocenę wszystkich działań w obszarze badań i rozwoju oraz innowacji, w tym w ramach różnych programów operacyjnych w celu dostosowania strategii krajowej.	2. program, 1. przegląd	Warunek niespełniony w momencie upływu terminu (3. przegląd 1. programu) oraz podczas przeprowadzania 4. przeglądu. Ocena podczas przeprowadzania 5. przeglądu: „nie ma jeszcze zastosowania”. Ocena podczas przeprowadzania 2. programu: „w toku”. Oceniony jako „spełniony” podczas przeprowadzania 1. przeglądu 2. programu z dwuletnim opóźnieniem.
Rząd znosi wymóg rejestracji w rejestrze eksporterów w izbie handlowej w celu uzyskania świadectwa pochodzenia.	2. program, 1. przegląd	Warunek opatrzony statusem „w toku” w momencie upływu terminu (5. przegląd 1. programu). Oceniony jako „spełniony” z rocznym opóźnieniem podczas przeprowadzania 1. przeglądu 2. programu.
Rząd przedstawia plan dotyczący „Grecji przyjaznej dla biznesu” w celu wyeliminowania 30 pozostałych ograniczeń dla działalności gospodarczej, inwestycji i innowacji. W planie określono przeszkody dla innowacji i przedsiębiorczości – od zakładania przedsiębiorstw po ich likwidację – i przedstawiono odpowiednie działania naprawcze.	2. program, 1. przegląd	Warunek oceniony jako „częściowo spełniony” w momencie upływu terminu (5. przegląd 1. programu). Oceniony jako „spełniony” z rocznym opóźnieniem podczas przeprowadzania 1. przeglądu 2. programu.
Liberalizacja zawodów regulowanych i wdrożenie dyrektywy usługowej		
Zainicjowanie kontroli w celu oceny, w jakim zakresie składki wnoszone przez prawników i inżynierów na potrzeby pokrycia kosztów operacyjnych ich stowarzyszeń zawodowych są racjonalne, proporcjonalne i uzasadnione.	2. program, 1. przegląd	Warunek oceniony jako „częściowo spełniony” w momencie upływu terminu (5. przegląd 1. programu). Oceniony jako spełniony z rocznym opóźnieniem podczas przeprowadzania 1. przeglądu 2. programu.

Rząd przyjmuje także przepisy w celu: - wzmocnienia przejrzystości funkcjonowania organów zawodowych dzięki publikowaniu na stronie internetowej każdego stowarzyszenia zawodowego [...] zasad dotyczących niezgodności i wszelkich sytuacji charakteryzujących się konfliktem interesów dotyczących członków zarządu.	2. program, 2. przegląd	Warunek dotyczący przepisów oceniony jako „częściowo spełniony” w momencie upływu terminu (1. przegląd 2. programu). Oceniony jako „spełniony” z dziewięciomiesięcznym opóźnieniem podczas przeprowadzania 2. przeglądu 2. programu.
Rząd przyjmuje przepisy w celu otwarcia dostępu do zawodów regulowanych, w tym zawodu prawniczego, aby usunąć [...] skuteczny zakaz reklamy.	2. program, 3. przegląd	Oceniony jako spełniony z dwuletnim opóźnieniem podczas przeprowadzania 3. przeglądu 2. programu.
Rząd zapewnia skuteczne wdrażanie zasad UE dotyczących uznawania kwalifikacji zawodowych i zgodności z orzeczeniami Trybunału Sprawiedliwości.	2. program, 2. przegląd	Warunek dotyczący wdrożenia oceniony jako częściowo spełniony w momencie upływu terminu (3. przegląd 1. programu). Oceniony jako spełniony z dwudziestodwunajmiesięcznym opóźnieniem podczas 2. przeglądu 2. programu.
W ramach dyrektywy usługowej rząd finalizuje przegląd (analizę) istniejących przepisów sektorowych oraz przedstawia wykaz ograniczeń, które są w rezultacie znoszone lub zmieniane.	1. program 3. przegląd	Warunek oznaczony jako spełniony w momencie upływu terminu (3. przegląd 1. programu), lecz ze sprawozdania wynika, że pewne obszary polityki nie zostały uwzględnione. Opóźnienie szacowane na ponad 6 miesięcy.
Rząd zapewnia, by pojedynczy punkt kontaktowy rozróżniał procedury mające zastosowanie do usługodawców z siedzibą w Grecji i procedury mające zastosowanie do usługodawców transgranicznych (w szczególności w odniesieniu do zawodów regulowanych).	2. program, 1. przegląd	Warunek opatrzony statusem „w toku” w momencie upływu terminu (3. przegląd 1. programu). Oceniony jako spełniony z dwuletnim opóźnieniem podczas przeprowadzania 1. przeglądu 2. programu.
Rząd zapewnia także, by elektroniczny pojedynczy punkt kontaktowy działał za pośrednictwem przyjaznego dla użytkownika portalu internetowego umożliwiającego realizację powszechnych procedur za pomocą środków elektronicznych z wykorzystaniem koniecznych formularzy dostępnych w internecie i rozpoznawaniem	2. program, 3. przegląd	Warunki ocenione jako niespełnione w momencie upływu terminu (2. przegląd 1. programu), następnie zmienione i podzielone na różne etapy. Ocenione jako spełnione z trzydziestotrzynajmiesięcznym opóźnieniem podczas przeprowadzania 3. przeglądu 2. programu.

podpisów elektronicznych zgodnie z dyrektywą 2009/767/WE.		
Rząd zapewnia odpowiednie powiązania między pojedynczym punktem kontaktowym a innymi właściwymi organami (w tym stowarzyszeniami zawodowymi).	1. program 3. przegląd	Warunek opatrzonego statusem „w toku” w momencie upływu terminu (3. przegląd 1. programu). Oceniony jako spełniony podczas przeprowadzania 4. przeglądu 2. programu na dzień 5 września 2013 r. (2 lata i 9 miesięcy opóźnienia).
Rząd przyjmuje przepisy w sprawie ograniczonej liczby priorytetowych sektorów usługowych określonych w 4. kwartale 2010 r. Rząd ustanawia, w odniesieniu do ograniczonej liczby priorytetowych sektorów usługowych, harmonogram przyjęcia do końca 4. kwartału 2011 r. przepisów sektorowych zapewniających pełną zgodność z wymogami dyrektywy usługowej.	2. program, wstępny protokół ustaleń	Warunek opatrzonego statusem „w toku” podczas przeprowadzania 5. przeglądu 1. programu w następstwie kilku modyfikacji w ramach 3. i 4. przeglądu. Zgodność została osiągnięta w marcu 2012 r. z dziewięciomiesięcznym opóźnieniem.
Zapewniona jest pełna funkcjonalność pojedynczego punktu kontaktowego, a realizacja procedur drogą elektroniczną jest możliwa we wszystkich sektorach objętych dyrektywą usługową.	2. program, 3. przegląd	Warunek oceniony jako niespełniony w momencie upływu terminu (5. przegląd 1. programu). Warunek został podzielony na trzy części w ramach 3. przeglądu 2. programu, kiedy to ponownie został oceniony jako niespełniony. Oceniony jako w pełni spełniony z opóźnieniem wynoszącym 2 lata i 3 miesiące.
Reformy sektora finansowego		
Warunek	Ostateczna ocena protokołu ustaleń	Status zgodności
Bank Grecji będzie wymagał od banków, których kapitał ustawowy jest niższy niż przewidują to wymogi regulacyjne, podjęcia odpowiednich działań za pomocą zastrzyków kapitałowych lub restrukturyzacji. Jeśli miałyby to obejmować zaangażowanie lokalnych instytucji finansowych, Bank Grecji przedłoży analizę skutków finansowych i opinię prawną.	1. program 5. przegląd	Warunek oceniony jako „częściowo spełniony” ze względu na przedłużające się i złożone procedury. Warunek nie był monitorowany w 2. protokole ustaleń.
Bank Grecji i Grecki Fundusz Stabilności Finansowej (HFSF) opracowują protokół ustaleń w celu dalszego wzmocnienia ich współpracy, w tym dzielenia się	2. program, wstępny protokół ustaleń	Warunek oceniony jako „częściowo spełniony” w momencie upływu terminu (5. przegląd 1. programu). Warunek spełniony z dziewięciomiesięcznym opóźnieniem podczas przeprowadzania 2. przeglądu protokołu ustaleń.

odpowiednimi informacjami na temat nadzoru.		
Bank Grecji zobowiązuje się opracować plan wdrażania określający dalsze kroki w celu poprawy poboru i ustanowienia celów, aby zapewnić skuteczne korzystanie z ulepszonych narzędzi.	2. program, 4. przegląd	Warunek oceniony jako „niespełniony, w toku”. Brak dalszej oceny z powodu zakończenia 2. programu. Warunek był różnie interpretowany.
Rząd zobowiązuje się do: przyjęcia definicji terminów takich jak „możliwe do zaakceptowania koszty utrzymania” i „współpracujący kredytobiorcy” jako wytycznych dla sądownictwa i banków w celu ochrony podatnych na zagrożenia gospodarstw domowych.	2. program, 4. przegląd	Warunek oceniony jako „niespełniony, w toku”. Brak dalszej oceny z powodu zakończenia 2. programu.
Dalsze ściśle monitorowanie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zagrożonych długów dla gospodarstw domowych, MŚP i przedsiębiorstw.	2. program, 4. przegląd	Warunek oceniony jako „niespełniony”. Brak dalszej oceny z powodu zakończenia 2. programu.
Rząd zobowiązuje się wykorzystać istotne osiągnięcia w dążeniu do reformy zasad postępowania w przypadku stwierdzenia niewypłacalności, podejmując następujące działania: (i) ustanowienie grupy roboczej w celu określenia sposobów poprawy skuteczności procesów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji długów dla gospodarstw domowych, MŚP i przedsiębiorstw; (ii) w tym celu rząd, w konsultacji z pracownikami KE/EBC/MFW, określi kluczowe utrudnienia oraz (iii) rząd, z wykorzystaniem pomocy technicznej, zobowiązuje się do zaproponowania konkretnych działań na potrzeby poprawy w tym obszarze.	2. program, 4. przegląd	W odniesieniu do ppkt (ii) i (iii): Warunek oceniony jako „niespełniony, w toku”. Brak dalszej oceny z powodu zakończenia 2. programu.
Bank Grecji, w konsultacji z bankami i pracownikami KE/EBC/MFW, opracuje terminowe ramy dla banków ułatwiające rozliczenie zaległości	2. program, 4. przegląd	Warunek oceniony jako „niespełniony, w toku”. Brak dalszej oceny z powodu zakończenia 2. programu.

finansowych kredytobiorcy z wykorzystaniem standardowych protokołów, w oparciu o przegląd zagrożonych operacji kredytowych banków. Ramy te (MEFP) obejmują procedury oceny, zasady zaangażowania, zdefiniowane terminy i strategie zakończenia.		
Administracja publiczna		
Warunek	Ostateczna ocena protokołu ustaleń	Status zgodności
Rząd przedstawia roczny plan dotyczący lepszego stanowienia prawa (zgodnie z art. 15 ustawy nr 4048/2012) zawierający mierzalne cele w zakresie upraszczania przepisów (w tym przez kodyfikację) oraz eliminowania zbędnych przepisów. (grudzień 2013 r.)	2. program, 4. przegląd	Warunek niespełniony, opóźniony. Brak dalszej oceny z powodu zakończenia 2. programu.
Organy ukończą przenoszenie w ramach programu co najmniej 12 500 kolejnych zwykłych pracowników [...], których pensja zostanie obniżona do 75 procent.	2. program, 4. przegląd	Warunek niespełniony, w toku. Brak dalszej oceny z powodu zakończenia 2. programu.
Organy ustanowią kwartalne minimalne cele dla programu mobilności na 2014 r.	2. program, 4. przegląd	Warunek niespełniony, w toku. Brak dalszej oceny z powodu zakończenia 2. programu.
Odejście z pracy kolejnych 2 000 zwykłych pracowników.	2. program, 4. przegląd	W toku. Brak dalszej oceny z powodu zakończenia 2. programu.
Organy ukończą plany kadrowe dla wszystkich jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, które będą przyjmowane na potrzeby reformy przez Rządową Radę ds. Reform stopniowo, a najpóźniej do grudnia 2013 r.	2. program, 4. przegląd	Warunek niespełniony, w toku; nowy termin ustanowiony na marzec 2014 r. Brak dalszej oceny z powodu zakończenia 2. programu.
Organy ukończą ocenę poszczególnych pracowników na potrzeby programu mobilności.	2. program, 4. przegląd	Opóźnienie o 12 miesięcy. Brak dalszej oceny z powodu zakończenia 2. programu.
Władze uwidocznia strategię dotyczącą zasobów ludzkich w przepisach. Akt prawny będzie miał na celu zapewnienie ciągłości instytucjonalnej i wyższych poziomów wydajności w administracji publicznej oraz	2. program, 4. przegląd	Warunek niespełniony. Opóźnienie o siedem miesięcy (kwiecień 2014 r.). Brak dalszej oceny z powodu zakończenia 2. programu.

zapewni podstawę dla oceny i rozwoju kompetencji kadry kierowniczej wyższego szczebla i pracowników w ujęciu ogólnym.		
Organy podejmują działania w celu skonsolidowania obecnych prac przygotowawczych w kompleksową i zatwierdzoną krajową strategię administracji elektronicznej, [...] przyjętą przez Rządową Radę ds. Reform.	2. program, 4. przegląd	Strategia administracji elektronicznej została ukończona i przyjęta przez Rządową Radę ds. Reform w dniu 27.3.2014 r., z sześciomiesięcznym opóźnieniem względem pierwotnego terminu.
Opracowanie planu działania na potrzeby oceny wszystkich podmiotów publicznych, w tym wszystkich funduszy pozabudżetowych i przedsiębiorstw państwowych w ramach rozdziału A (grudzień 2012 r.). Plan działania [...] ukończony do grudnia 2013 r.	2. program, 2. przegląd	Warunek niespełniony, opóźniony. Brak działań następczych.

Załącznik opracowany na podstawie próby warunków objętych kontrolą.

ADMINISTRACJA PUBLICZNA**Część A – Czynniki sukcesu w budowaniu zdolności administracyjnych**

Czynniki sukcesu	Ocena przeprowadzona przez Trybunał	Opis
Proces zmiany kulturowej i organizacyjnej	Nie uwzględniono	Plan komunikacji na potrzeby reformy administracji publicznej został ujęty w warunkach protokołu ustaleń z rocznym opóźnieniem w 2013 r. i został opracowany w 2014 r.
Zaangażowanie zainteresowanych stron i społeczeństwa obywatelskiego	Nie uwzględniono	W przeciwieństwie do innych obszarów programu pomocowego (tj. reformy rynku pracy) nie zorganizowano wymiany opinii z zainteresowanymi stronami (lokalnymi stowarzyszeniami naukowymi, Krajową Szkołą Administracji Publicznej oraz stowarzyszeniami przedsiębiorców).
Jasne podejście metodyczne i techniczne	Nie uwzględniono	Program nie obejmował planu strategicznego mającego na celu ustanowienia warunków dotyczących reformy administracji publicznej. Strategii i planu działania wymagano od greckiego rządu w 2013 r. Opracowano je w 2014 r. Plan działania nie został wdrożony ze względu na zmianę rządu. Nowy plan działania dotyczący reformy administracji publicznej został ujęty w warunkach protokołu ustaleń w 2015 r.
Zobowiązanie polityczne	Uwzględniono	Polityczny komitet sterujący wysokiego szczebla na potrzeby reformy administracji publicznej został ujęty w warunkach protokołu ustaleń.
Jasny podział obowiązków	Uwzględniono	Ministerstwo reformy administracyjnej i e-rządzenia było odpowiedzialne za proces reform. Zapewniono pomoc techniczną w celu wsparcia kierowania reformami.
Wymiana najlepszych praktyk na szczeblu UE	Nie uwzględniono	Warunki protokołu ustaleń nie zapewniały, by środki w zakresie reformy administracji publicznej obejmowały dobre praktyki.
Techniki monitorowania i oceny	Nie uwzględniono	Komisja monitorowała osiągnięcie celów ilościowych określonych w programie pomocowym, ale nie mogła monitorować postępów ani oceniać faktycznych rezultatów osiągniętych w ramach reform strukturalnych z jakościowego punktu widzenia. W odniesieniu do reorganizacji centralnej administracji publicznej brak głównych odpowiednich wskaźników wykonania nie ułatwił Komisji weryfikowania osiągnięcia celów w zakresie wydajności, takich jak uproszczenie procedur administracyjnych i wyeliminowanie nakładających się przepisów.
Ciągłość i stabilność reform	Nie uwzględniono	Środki warunkowości strukturalnej nie były wdrażane w ramach projektów programu operacyjnego dotyczącego reformy administracyjnej, ale zależały w bardzo dużej mierze od woli politycznej. Skutkowało to ryzykiem w odniesieniu do ciągłości działania, które urzeczywistniło się. Ze względu na brak stabilności politycznej i częste przetasowania 10 różnych ministrów kierowało reorganizacją administracji publicznej w okresie siedmiu lat, co skutkowało zmiennym podejściem do przeprowadzania reform.

Kryteria oparte na dokumencie: Komisja Europejska, „Promoting Good Governance” (Promowanie dobrych rządów), 2014 r., s. 6.

Część B – Podstawowe zalecenia OECD, najważniejsze reformy; kroki podjęte na potrzeby natychmiastowych działań oraz monitorowanie w ramach programu

Podstawowe zalecenie	Najważniejsze reformy	Kroki podjęte na potrzeby natychmiastowych działań
1. Nie istnieje ogólna wizja strategiczna nadająca cel i kierunek długoterminowej przyszłości greckiego społeczeństwa i gospodarki lub wdrażania środków krótko-, średnio- i długoterminowych.		i. Ustanowienie planu działania, etapów pośrednich i systemu monitorowania w celu śledzenia postępów (nie uwzględniono w warunkach protokołu ustaleń) ii. Określenie głównych podmiotów w całej administracji (centralnej i lokalnej) na potrzeby skutecznych reform (nie uwzględniono w warunkach protokołu ustaleń) iii. Opracowanie i wdrożenie strategii regularnej komunikacji na temat postępów reform, zarówno wewnętrznej, jak i ze społeczeństwem. Rozważenie, w jaki sposób należy powiązać to z zestawieniami budżetowymi. (uwzględniono w warunkach protokołu ustaleń w 2013 r.).
2. Problem szerzącej się korupcji można powiązać z polityczną i publiczną kulturą administracyjną oraz jej nieprzejrzystymi, zawikłanymi systemami.	i. Ustanowienie strategii dotyczącej zasobów ludzkich opartej od najwyższego do najniższego szczebla na niepolitycznych nominacjach i merytokratycznych kryteriach, polegającej na bardziej niezależnych i ustabilizowanych strukturach oraz wykorzystującej i wyjaśniającej reformy, które zostały zainicjowane w tym kierunku. (uwzględniono w warunkach programu w 2013 r. i ponownie w 2015 r.) iv. Ustanowienie strategii w celu uproszczenia złożonych ram prawnych i administracyjnych oraz zapewnienia ich większej przejrzystości. (nie uwzględniono)	
3. Grecki rząd nie jest zintegrowany		Opracowanie planu technologii

Podstawowe zalecenie	Najważniejsze reformy	Kroki podjęte na potrzeby natychmiastowych działań
i obserwuje się niewystarczającą koordynację, co negatywnie wpływa na reformy wymagające wspólnych działań (tj. na większość z nich).		informacyjno-komunikacyjnych w celu zapewnienia interoperacyjności między systemami ministerstw oraz wzmocnienia gromadzenia i wymiany danych, rozpoczynając od kluczowych ministerstw i budynków (w oczekiwaniu na racjonalizację tych budynków). (uwzględniono w warunkach protokołu ustaleń w 2013 r. Strategia dotycząca ICT została opracowana w kwietniu 2014 r.).
4. Wdrażanie strategii politycznych i reform ma charakter głównego, podważającego możliwość poprawy uchybienia, które wynika z połączenia słabego nadzoru centralnego i kultury promującej produkcję przepisów, a nie ich rezultaty.	i. Ustanowienie strategii uwzględniającej kwestie, które blokują wdrażanie reform. (nie uwzględniono) ii. Monitorowanie wdrażania reform z wykorzystaniem systemu pomiarowego określającego priorytety polityczne i oczekiwane rezultaty dzięki ustanowieniu wskaźników/wartości progowych/najlepszych praktyk międzynarodowych w miarę możliwości (nie uwzględniono) iii. Wzmocnienie struktur łączących administrację centralną z pozostałą częścią sektora publicznego (nie uwzględniono) iv. Wskazanie liderów w pozostałej części sektora publicznego i zwiększenie ich zdolności do wdrożenia głównych inicjatyw politycznych (nie uwzględniono)	Wymaganie, by każda nowa ustawa lub polityka obejmowały plan wdrożenia oparty na etapach pośrednich i ilościowych wskaźnikach rezultatu opartych na faktach oraz by jasno wskazywano w nich podmioty, które muszą odegrać rolę w procesie wdrażania (nie uwzględniono)
6. Zarządzanie zasobami ludzkimi wymaga równie dużej uwagi w celu wzmocnienia służby cywilnej i promowania mobilności.		Ustanowienie koniecznych powiązań między reformami zasobów ludzkich a budżetowymi. Budżet programu oparty na celach politycznych, które należy osiągnąć, powinien być wyraźnie powiązany z zarządzaniem wynikami opartym na celach. Zarządzanie to powinno być z kolei wyraźnie powiązane

Podstawowe zalecenie	Najważniejsze reformy	Kroki podjęte na potrzeby natychmiastowych działań
		z ocenami poszczególnych pracowników. (nie zastosowano budżetowania wynikowego)
7. Obserwowane są zasadnicze niedociągnięcia w gromadzeniu danych i zarządzaniu nimi, co stanowi przeszkodę we wprowadzeniu skutecznych i opartych na dowodach reform.	Ustanowienie strategii dotyczącej gromadzenia danych i zarządzania nimi wraz z odpowiednimi instytucjami, pulą środków finansowych i szkoleniem na wszystkich szczeblach administracji. Wdrożenie systemu zarządzania wiedzą na szczeblu całego rządu. (nie uwzględniono)	Zidentyfikowanie zasadniczych danych, które mają być gromadzone przez ministerstwa za pośrednictwem strategicznych centralnych jednostek ministerialnych zaproponowanych w zaleceniu 3 powyżej (nie uwzględniono)
8. Grecka administracja jest skrzepowana złożonymi ramami prawnymi, które zniechęcają do podejmowania inicjatywy, skupiają się na procesach zamiast na polityce oraz blokują postępy w obszarze reform.	Uwzględnienie podstawowych kwestii, które napędzają ciągły rozwój oraz stosowanie praw i procesów w celu uproszczenia struktur i procesów prawnych. Zidentyfikowanie i przeanalizowanie części ram prawnych, które wymagają reformy, w celu przeniesienia uwagi administracji z formalnej zgodności ze szczegółowymi wymogami na osiąganie strategicznych celów i opcji politycznych. (nie uwzględniono)	

Źródło: Grecja: Przegląd administracji centralnej, OECD, 2011.

REFORMY SEKTORA FINANSOWEGO

CZĘŚĆ A – Strategie programowe i kluczowe warunki dla sektora finansowego

1. program pomocowy
Kontekst i uzasadnienie: Pierwszy program koncentrował się przede wszystkim na finansach publicznych zamiast na sektorze finansowym, co miało także miejsce w innych krajach strefy euro objętych programami. Podejście programowe przewidywało utrzymanie zaufania i uniknięcie skutków ubocznych wynikających z długu państwowego. W rezultacie pierwszy program początkowo obejmował tylko trzy warunki dla sektora finansowego, które były w dużej mierze inspirowane wnioskami MFW na potrzeby konsultacji na podstawie art. IV w 2009 r. Podstawowe warunki: Głównym warunkiem dotyczącym sektora finansowego było ustanowienie Greckiego Funduszu Stabilności Finansowej (HFSF) w celu zapewnienia wkładu w stabilność finansową greckiego systemu bankowego, gdyż uważano, że banki są narażone na skutki pogorszenia koniunktury gospodarczej oraz niekorzystny wpływ długu państwowego. Fundusz został ustanowiony w lipcu 2010 r. na podstawie 10 mld euro przeznaczonych na interwencje kapitałowe. W rzeczywistości na rzecz funduszu podczas trwania programu wpłacono jednak jedynie 1,5 mld euro, z czego ostatecznie wykorzystano 0,2 mld euro. Pozostałe warunki programu obejmowały wzmocnienie praktyk nadzorczych Banku Grecji oraz zobowiązanie do przeglądu ustawodawstwa w sprawie niewypłacalności.
2. program pomocowy
Kontekst i uzasadnienie: Ze względu na restrukturyzację greckiego długu państwowego w ramach udziału sektora prywatnego, straty poniesione przez wszystkie greckie banki (łącznie 37,7 mld euro), a także oddziaływanie recesji na jakość aktywów, dokapitalizowanie oraz restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja były kluczowymi warunkami dotyczącymi sektora finansowego w ramach drugiego programu i zachowały istotne znaczenie w całym okresie jego realizacji. Podstawowe warunki: Na koszty związane z dokapitalizowaniem banków przeznaczono 50 mld euro w celu skompensowania przewidywanych strat związanych z udziałem sektora prywatnego, uwzględnienia bieżących i przyszłych strat kredytowych oraz przeprowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków nieuznawanych już za posiadające wartość komercyjną. Program przewidywał udoskonalenie nadzoru i regulacji oraz ustanowienie mocniejszych ram zarządzania dla banków dokapitalizowanych z wykorzystaniem funduszy publicznych. W trakcie realizacji drugiego programu wzmocnienie ram restrukturyzacji zadłużenia sektora prywatnego oraz zdolności banków do zarządzania kredytami zagrożonymi opatrzone wyższym priorytetem.
3. program pomocowy
Kontekst i uzasadnienie: W wyniku kryzysu politycznego, który nastąpił w grudniu 2014 r., sytuacja greckiego systemu bankowego ponownie stała się bardzo napięta. Ze względu na ciągłe znaczne odpływy depozytów oraz wyeliminowanie finansowania na rynku międzybankowym wystąpiło znaczne zagrożenie pod względem płynności. Niemożność ukończenia końcowego przeglądu drugiego programu zmusiła EBC do utrzymania pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego dla greckich banków na poziomie uzgodnionym w dniu 26 czerwca 2015 r., co z kolei skłoniło władze greckie do ogłoszenia zawieszenia operacji bankowych, a następnie ograniczeń w przepływie kapitału. Podstawowe warunki: W ramach programu wspierano przywrócenie stabilności systemu finansowego, a celem była normalizacja płynności, dokapitalizowanie banków o znaczeniu systemowym, wzmocnienie zarządzania zarówno HFSF, jak i bankami oraz rozwiązanie problemu utrzymującego się wysokiego poziomu pożyczek zagrożonych. W tym celu przewidziano bufor w wysokości do 25 mld euro na potrzeby ewentualnego dokapitalizowania oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji greckich banków, które należało ukończyć przed końcem 2015 r. ze względu na wpływ dyrektywy w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, wspierając tym samym zaufanie deponentów do systemu.

CZĘŚĆ B – Dokapitalizowanie banków w ramach programów

Dokapitalizowanie banków w 2013 r.

W marcu 2012 r. wdrożenie programu udziału sektora prywatnego, jednego z największych międzynarodowych porozumień w sprawie restrukturyzacji długu wpływającego na greckie obligacje państwowe o wartości około 206 mld euro, skutkowało stratą 37,7 mld euro dla wszystkich greckich banków, pochłaniająca cały ich kapitał ustawowy. W rezultacie cztery największe banki musiały zostać dokapitalizowane kwotą 28,6 mld euro (zob. **tabela 1**).

Tabela 1 – Główne dane dotyczące wszystkich procesów dokapitalizowania banków w ramach programów

Kwoty w mld euro, o ile nie podano inaczej	Bank A	Bank B	Bank C	Bank D	Razem
2013 r. (1. dokapitalizowanie) – potrzeby kapitałowe	4,571	8,429	9,756	5,839	28,595
• Inwestycje HFSF	4,021	6,985	8,677	6,700	26,383
• Inwestycje sektora prywatnego	0,550	1,444	1,079	0,000	3,073
Razem	4,571	8,429	9,756	6,700	29,456
Udziały HFSF przed dokapitalizowaniem	nd.	nd.	nd.	nd.	
Udziały HFSF po dokapitalizowaniu	83,7%	81,1%	84,4%	98,6%	
2014 r. (2. dokapitalizowanie) – potrzeby kapitałowe					
• Scenariusz podstawowy	0,262	0,425	2,183	2,945	5,815
• Scenariusz niekorzystny	0,560	0,757	2,502	4,980	8,799
• Inwestycje HFSF	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
• Inwestycje sektora prywatnego	1,200	1,750	2,500	2,864	8,314
Razem	1,200	1,750	2,500	2,864	8,314
Udziały HFSF przed dokapitalizowaniem	81,7%	80,9%	84,4%	95,2%	
Udziały HFSF po dokapitalizowaniu	69,9%	67,3%	57,2%	35,4%	
2015 r. (3. dokapitalizowanie) – potrzeby kapitałowe	2,743	4,933	4,602	2,122	14,400
• Inwestycje HFSF	0,000	2,720	2,706	0,000	5,426
• Inwestycje sektora prywatnego	1,552	1,340	0,757	1,621	5,270
• Zarządzanie zobowiązaniami / podział obciążenia	1,011	0,602	1,019	0,418	3,050
• Działania kapitałowe jednolitego mechanizmu nadzorczego	0,180	0,271	0,120	0,083	0,654
Razem	2,743	4,933	4,602	2,122	14,400
Udziały HFSF przed dokapitalizowaniem	66,24%	66,93%	57,24%	35,41%	
Udziały HFSF po dokapitalizowaniu	11,01%	26,42%	26,12%	2,38%	
Udziały HFSF po dokapitalizowaniu (w tym akcje uprzywilejowane)	11,01%	26,42%	40,39%	2,38%	
* Potencjalne błędy wynikające z zaokrąglenia					
** W tym ok. 0,9 mld euro dla banku pomostowego					

*** Przytoczone dane odnoszą się do początkowych inwestycji HFSF i nie obejmują późniejszych obniżek.

Źródło: Grecki Fundusz Stabilności Finansowej.

Aby ograniczyć wysokie koszty zachęt dla sektora prywatnego i uniknąć możliwego pełnego upaństwowienia greckich banków, partnerzy zaproponowali ramy dokapitalizowania mające na celu a) złagodzenie czynników zniechęcających wynikających z panujących warunków rynkowych i przyszłej niepewności oraz b) zminimalizowanie strat dla podatników przez zapewnianie jedynie dodatniej dźwigni dla sektora prywatnego, która zapewniłaby jednocześnie opcję wyjścia dla HFSF bez ponoszenia dodatkowych strat. Uznano to za krytyczną część bieżącej strategii dotyczącej reorganizacji systemu bankowego i zachowania niezależności gospodarczej banków.

Uzgodniono, że zostanie ustanowiony minimalny próg dla wkładu sektora prywatnego wynoszący 10% potrzeb kapitałowych poszczególnych banków. Ponadto uzgodniono, że jeśli sektor prywatny zapewniałby wkład w wysokości co najmniej 10% potrzeb kapitałowych, HFSF pokryłby pozostałe 90%, ale otrzymałby w zamian jedynie akcje uprzywilejowane (tj. z zawieszonym prawem głosu z wyjątkiem prawa weta w pewnych kluczowych obszarach), z zachowaniem prywatnego zarządu nad bankiem. Jeśli sektor prywatny nie byłby skłonny pokryć minimalnej kwoty 10% potrzeb kapitałowych, HFSF

	dokonałby pełnego dokapitalizowania banku i otrzymał pełne prawo głosu, powodując rozwodnienie istniejących udziałów, a w konsekwencji upaństwowienie banku. Jako że banki były niewypłacalne, oferowano także bezpłatne obligacje opcyjne jako zachęty w celu wspierania zaangażowania prywatnych inwestorów w dokapitalizowanie. Uznano, że obligacje opcyjne były skomplikowane, a jednocześnie zapewniały istotne zachęty dla sektora prywatnego (na czerwiec 2013 r. wartość rynkową bezpłatnych obligacji opcyjnych oferowanych prywatnym inwestorom szacowano na 1,7 mld euro). W maju i czerwcu 2013 r. cztery największe greckie banki ukończyły proces zwiększania swojego kapitału podstawowego. Trzem z czterech zarządzanych banków udało się zebrać więcej niż minimalną kwotę 10% potrzeb kapitałowych, tj. prawie 3,1 mld euro ze źródeł prywatnych. HFSF zapewnił zatem wkład w wysokości pozostałej kwoty 25,5 mld euro na rzecz tych banków (z wyłączeniem 0,9 mld euro dla banku pomostowego) i przekazał obligacje opcyjne inwestorom prywatnym za ich udziały, jak przewidziano w uzgodnionych ramach dokapitalizowania. Banki podjęły decyzję o pozyskaniu większego kapitału za pomocą akcji zwykłych, rezygnując tym samym z opcji wydawania drogich i potencjalnie rozważających warunkowych obligacji zamiennych. W następstwie nieudanej fuzji z innym bankiem i w świetle zwiększonych odpływów depozytów ze względu na spekulacyjne skutki uboczne na innych rynkach wynikające w tym czasie z cypryjskiej decyzji o zamianie długu na kapitał, czwarty bank wybrał opcję natychmiastowego i pełnego dokapitalizowania za pośrednictwem HFSF zamiast podejmowania próby zebrania minimalnej kwoty 10% potrzeb kapitałowych ze źródeł prywatnych. Biorąc pod uwagę czas pozostały do końca kwietnia (termin obowiązywania drugiego programu) oraz bardzo wysoką wycenę udziałów, które miały zostać wyemitowane, zainteresowanie ze strony prywatnych inwestorów byłoby ograniczone. W rezultacie w maju 2013 r. HFSF przekazał bankowi 5,8 mld euro, stając się jego głównym udziałowcem (98,6%) z pełnym prawem głosu, w przeciwieństwie do trzech pozostałych banków, w których HFSF otrzymał udziały z ograniczonym prawem głosu.
Dokapitalizowanie banków w 2014 r.	Przedłużająca się recesja miała negatywny wpływ na płynność greckich banków, ich bilanse i wyniki finansowe. Po nowej ocenie potrzeb kapitałowych przeprowadzonej przez Bank Grecji zgodnie z warunkiem drugiego programu do czerwca 2014 r. ukończono drugie dokapitalizowanie czterech największych greckich banków. W szczególności zebrano 8,3 mld euro wyłącznie z sektora prywatnego (zob. tabela 1). Po drugim dokapitalizowaniu dwa z banków były także w stanie pozyskać środki finansowe w drodze emisji obligacji. W przypadku jednego banku zwiększenie kapitału podstawowego w wysokości 2,9 mld euro w ramach scenariusza podstawowego odbyło się zgodnie z ustawą nr 3864/2010, na podstawie której HFSF mógł jedynie odgrywać rolę zabezpieczenia. Zwiększenie kapitału podstawowego obejmowało wcześniejsze zobowiązanie kluczowego inwestora dotyczące konkretnej wielkości i konkretnej ceny. W połowie kwietnia 2014 r. HFSF otrzymał jedną wiążącą ofertę w wysokości 0,30 euro za udział o łącznej wartości 1,3 mld euro od konsorcjum inwestorów. Pozostała kwota została pokryta w procesie budowania księgi popytu. Ostateczna cena została ustalona na 0,31 euro za udział (z dyskontem 23% w stosunku do ostatniej ceny zamknięcia, zob. przypis 54), a kluczowy inwestor zwiększył ofertę w celu dostosowania się do tej ceny. Zwiększanie kapitału podstawowego ukończono pod koniec kwietnia, a kwota została w pełni pokryta przez inwestorów instytucjonalnych i prywatnych w ramach oferty na rynku niepublicznym i publiczną emisję. W rezultacie udział HFSF został zmniejszony z 95,2% do 35,4%.

Dokapitalizowanie banków w 2015 r.	W 2015 r. przedłużające się negocjacje między władzami greckimi a instytucjami, wraz ze znacznym odpływem depozytów oraz ciągle zwiększającą się liczbą kredytów zagrożonych w kontekście pogarszającego się klimatu gospodarczego i ograniczeń w przepływie kapitału, poskutkowały koniecznością trzeciego dokapitalizowania banków. Ocena potrzeb kapitałowych przeprowadzona przez EBC wykazała, że czterem największym greckim bankom brakowało 14,4 mld euro przy założeniu niekorzystnego scenariusza (zob. tabela 1). Następnie banki przedłożyły EBC odpowiednie plany kapitałowe, w których wyszczególniono, w jaki sposób zamierzały one wyeliminować niedobory kapitału. Uwzględniając kontekst dyrektywy w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, ramy pomocy państwa, a także wytyczne Eurogrupy z 14 sierpnia 2015 r., priorytetowe kluczowe cele dokapitalizowania w 2015 r. obejmowały wyeliminowanie niedoborów kapitału, uniknięcie umorzenia lub konwersji długu deponentów dzięki ukończeniu dokapitalizowania w 2015 r., uniknięcie upaństwowienia greckich banków, zminimalizowanie pomocy państwa przez maksymalizację inwestycji prywatnych oraz uniknięcie nadmiernego obniżenia wartości udziałów HFSF. Dwóm bankom o najniższych potrzebach kapitałowych udało się pokryć całą kwotę przewidzianą w niekorzystnym scenariuszu dzięki inwestorom prywatnym (3,2 mld euro) oraz dobrowolnemu przekształceniu wszystkich obligacji podporządkowanych i uprzywilejowanych w kapitał własny. Dwa pozostałe banki, które miały większe potrzeby kapitałowe, zebrały kapitał wymagany tylko w ramach oceny jakości aktywów i scenariusza podstawowego od inwestorów prywatnych (2,1 mld euro) oraz dzięki przekształceniu obligacji podporządkowanych i uprzywilejowanych w kapitał własny. Należy zauważyć, że Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR) oraz Międzynarodowa Korporacja Finansowa (MKF) Banku Światowego także zainwestowały w cztery banki. Pozostała kwota 5,4 mld euro została zapewniona przez HFSF ze środków finansowych w ramach programu (tj. 1,3 mld euro w nowych udziałach i 4,1 mld euro w warunkowych obligacjach zamiennych).
---	---

STABILNOŚĆ FINANSOWA**Wskaźniki ryzyka EUNB dla greckiego i unijnego systemu bankowego**

Średnia ważona	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.		
	Grecja			Grecja	UE	Ranking greckich banków w UE-28
Wypłacalność						
Łączny współczynnik kapitałowy	12,7%	14,1%	16,4%	17,1%	18,5%	22
Współczynnik kapitału Tier I	12,4%	13,9%	16,3%	17,0%	15,5%	14
Współczynnik kapitału podstawowego Tier I	...	13,9%	16,3%	17,0%	14,2%	12
Współczynnik kapitału podstawowego Tier I (z uwzględnieniem wdrożenia wszystkich regulacji bez okresów przejściowych)	...	5,6%	15,0%	15,9%	13,6%	13
Ryzyko kredytowe i jakość aktywów						
Wskaźnik kredytów zagrożonych i zaliczek (wskaźnik kredytów zagrożonych)	...	39,7%	46,2%	45,9%	5,1%	28
Wskaźnik pokrycia pożyczek zagrożonych i zaliczek	...	43,8%	48,5%	48,2%	44,6%	12
Wskaźnik zwłoki dla pożyczek	...	14,2%	19,8%	23,2%	3,2%	27
Wskaźnik ekspozycji zagrożonych	...	33,9%	37,3%	38,5%	4,4%	27
Rentowność						
Stopa zwrotu z kapitału własnego	...	(11,1%)	(25,5%)	(7,7%)	3,3%	26
Stopa zwrotu z aktywów	...	(1,0%)	(2,5%)	(0,9%)	0,2%	28
Stosunek kosztów do przychodów	62,2%	60,9%	59,8%	51,9%	65,7%	14
Stosunek wyniku odsetkowego netto do całkowitego dochodu z działalności operacyjnej	78,3%	84,1%	86,4%	82,0%	57,9%	28
Stosunek dochodu netto z opłat i dochodu z prowizji do całkowitego dochodu z działalności operacyjnej	14,8%	14,5%	10,9%	12,4%	27,2%	28
Stosunek dochodu z operacji instrumentami finansowymi przeznaczonymi do obrotu do całkowitego dochodu z działalności operacyjnej	...	(4,1%)	2,1%	(2,9%)	6,0%	26

Stosunek wyniku odsetkowego netto do aktywów oprocentowanych	...	2,8%	2,5%	2,9%	1,5%	7
Struktura bilansu i płynność						
Relacja kredytów do depozytów	100,7%	109,2%	129,7%	120,2%	118,4%	21
Wskaźnik dźwigni (w pełni wprowadzony)	...	...	...	10,0%	5,2%	22
Wskaźnik dźwigni (przejściowy)	...	...	...	10,7%	5,5%	27
Stosunek kapitału obcego do kapitału własnego	1132,0%	999,0%	837,8%	754,0%	1440,7%	7
Wskaźnik obciążenia aktywów	...	26,0%	47,1%	43,3%	26,3%	25
Wskaźnik pokrycia wypływów netto	...	...	...	0%	141,1%	28

Uwaga: wskaźnik pożyczek zagrożonych EUNB opiera się na szerszej definicji ekspozycji zagrożonych oraz odnosi się do pożyczek i zaliczek; wskaźnik ekspozycji zagrożonych EUNB obejmuje także dłużne papiery wartościowe (głównie obligacje).

Źródło: Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, dane z tablicy wskaźników ryzyka (na podstawie próby banków UE; 198 w 2016 r.).

TRWAŁY WZROST GOSPODARCZY

<u>WZROST PKB (%)</u>							
	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.
-4,3	-5,5	-9,1	-7,3	-3,2	0,4	-0,2	0
Wartość docelowa (prognoza zawarta w protokole ustaleń, maj 2010 r.)							
-2,0	-4,0	-2,6	1,1	2,1	2,1		
Wartość docelowa (prognoza zawarta w protokole ustaleń, marzec 2012 r.)							
			-4,7	0,0	2,5		
Wartość docelowa (prognoza zawarta w protokole ustaleń, kwiecień 2014 r.)							
					-0,1	3,3	
<u>INFLACJA HICP (%)</u>							
	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.
1,3	4,7	3,1	1,0	-0,9	-1,4	-1,1	
Wartość docelowa (prognoza zawarta w protokole ustaleń, maj 2010 r.)							
	1,9	-0,4	1,2	0,7	0,9		
Wartość docelowa (prognoza zawarta w protokole ustaleń, marzec 2012 r.)							
			-0,5	-0,3	0,1		
Wartość docelowa (prognoza zawarta w protokole ustaleń, kwiecień 2014 r.)							
					-0,8	0,3	
<u>STOPA BEZROBOCIA (%)</u>							
	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.
9,6	12,70	17,9	24,5	27,5	26,5	24,9	
Wartość docelowa (prognoza zawarta w protokole ustaleń, maj 2010 r.)							
	12,0	14,7	15,2	14,8			

Wartość docelowa (prognoza zawarta w protokole ustaleń, marzec 2012 r.)							
			17,9	17,8	16,7		
Wartość docelowa (prognoza zawarta w protokole ustaleń, kwiecień 2014 r.)							
					24,5	22,5	
<u>BEZROBOCIE MŁODZIEŻY (%)</u>							
	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.
25,7	33,0	44,7	55,3	58,3	52,4	49,8	
Wartość docelowa (Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie prognozy zawartej w protokole ustaleń, maj 2010 r.) ¹ :							
	31,2	38,2	39,5	38,5			
<u>BEZROBOCIE DŁUGOTRWĄŁE (%)</u>							
	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.
3,9	5,7	8,8	14,5	18,5	19,5	18,2	
Wartość docelowa (Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie prognozy zawartej w protokole ustaleń, maj 2010 r.) ² :							
	5,4	6,6	6,8	6,6			
<u>WSKAŹNIK ZATRUDNIENIA (%)</u>							
	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.
65,6	63,8	59,6	55,0	52,9	53,3	54,9	
Wartość docelowa (strategia „Europa 2020”)							
						70,0	

¹ Dostosowana prognoza dotycząca zatrudnienia zawarta w protokole ustaleń, przy założeniu stabilnego stosunku bezrobocia młodzieży do ogólnego bezrobocia na poziomie z 2010 r.

² Dostosowana prognoza dotycząca zatrudnienia zawarta w protokole ustaleń, przy założeniu stabilnego stosunku bezrobocia długotrwalego do ogólnego bezrobocia na poziomie z 2010 r.

<u>ZATRUDNIENIE KOBIET (%)</u>							
	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.
52,9	51,8	48,7	45,2	43,3	44,3	46,0	
Wartość docelowa (Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie strategii „Europa 2020”) ³ :							
						59,3	
<u>WZROST EKSPORTU</u>							
	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.
-20,2	10,8	5,8	3,7	0,6	5,2	-8,7	
Wartość docelowa (prognoza zawarta w protokole ustaleń, maj 2010 r.)							
	3,4	7,1	6,7	9,3			
Wartość docelowa (prognoza zawarta w protokole ustaleń, marzec 2012 r.)							
			2,9	5,2	6,9		
Wartość docelowa (prognoza zawarta w protokole ustaleń, kwiecień 2014 r.)							
				0,4	3,4	5,5	5,0
<u>UDZIAŁ W RYNKU EKSPORTOWYM (ZMIANA W OKRESIE 5 LAT, %)</u>							
	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.
-10,2	-14,0	-15,5	-24,7	-25,2	-18,0	-20,6	
Wartość docelowa (w oparciu o wartość progową w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej)							
-6,0	-6,0	-6,0	-6,0	-6,0	-6,0	-6,0	
<u>BIZ (% PKB – ŚREDNIA NAPŁYWÓW I WYPŁYWÓW)</u>							
	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.
0,8	0,2	0,4	0,7	1,2	1,1	0,6	

³ Ogólna wartość docelowa zatrudnienia w ramach strategii „Europa 2020” (70%) dostosowana do zróżnicowania zatrudnienia ze względu na płeć na średnim poziomie w UE w 2015 r. (tj. 0,85, biorąc pod uwagę zatrudnienie kobiet na poziomie 64,3 i mężczyzn na poziomie 74,9).

Wartość docelowa (Europejski Trybunał Obrachunkowy)							
Średnia UE-28 w 2010 r.							
	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	

ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

„INTERWENCJE KOMISJI W ZWIĄZKU Z GRECKIM KRYZYSEM FINANSOWYM”

STRESZCZENIE

I. Komisja z zadowoleniem przyjmuje przeprowadzoną przez Europejski Trybunał Obrachunkowy kontrolę wykonania zadań Komisji w zakresie jej uczestnictwa w greckich programach pomocy finansowej, które są finansowane za pomocą różnych mechanizmów wdrożonych w okresie od 2010 r.

Komisja jest otwarta na konstruktywną krytykę i uzasadnione zalecenia w zakresie ulepszeń, jakie można wprowadzić w koncepcji i wdrażaniu programów pomocy finansowej.

Komisja zamierza wykorzystać zmiany, które zostały zidentyfikowane oraz – w niektórych przypadkach – są już wdrażane, aby wprowadzić dalsze udoskonalenia, jak określiła w swojej odpowiedzi na zalecenia pokontrolne. W ramach EMS podjęto dalekosiężne zmiany, które zostały już wdrożone w ramach obecnego programu wsparcia EMS na rzecz stabilności w Grecji. W kontekście programu EMS na rzecz stabilności w Grecji Komisja położyła jeszcze większy nacisk na spójność społeczną, rozwój gospodarczy i zatrudnienie. Ponadto po raz pierwszy Komisja przeprowadziła ocenę skutków społecznych (zob. również odpowiedź do pkt IV streszczenia poniżej). Komisja chciałaby przypomnieć znaczenie zmian politycznych i gospodarczych, które miały wpływ na proces decyzyjny, koncepcję i wdrożenie w latach obowiązywania programu.

IV. Podstawowymi celami programów pomocy finansowej jest przywrócenie dostępu do rynku, a z ich struktury wynika, że są one uruchamiane w szczególnie kryzysowym okresie; dotyczy to szczególnie Grecji. Istnieje zatem konieczność rozróżnienia natychmiastowych i średnioterminowych celów programów.

Do warunków politycznych należy zaliczyć zdolność organów krajowych do przyjmowania i wdrażania polityk, które stanowią wyzwania na płaszczyźnie gospodarczej i społecznej. Polityki przyjęte w kontekście programu pomocy finansowej stanowią ramy dla zrównoważonego wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w długiej perspektywie czasowej, wykraczającej nawet poza ramy czasowe samego programu; w tym celu należy zatem ustanowić kompleksowe strategie na rzecz rozwoju.

Ponadto sprawą najwyższej wagi jest systematyczne uwzględnianie kontekstu gospodarczego i politycznego każdego programu pomocy finansowej, w ramach którego podjęto dane wybory polityczne. Przykładowo, pierwszy program został ustanowiony, gdy państwo zostało gwałtownie pozbawione dostępu do rynku. Komisja musiała działać w kontekście skrajnej i bezprecedensowej niepewności, poważnego kryzysu płynności, który zagrażał stabilności całego systemu finansowego, oraz braku właściwych instrumentów pomocy finansowej na szczeblu strefy euro, dostępnych dla tej strefy.

Ponadto ważne jest, aby zachować chronologię wydarzeń. Należy również w pełni uznać zarówno różne ramy, jak i różne okoliczności ustanowienia programu wsparcia EMS na rzecz stabilności w Grecji. W tym względzie Komisja działała w nowych ramach prawnych (rozporządzenie nr 472/2013), które znacznie poprawiły przejrzystość jej pracy i demokratyczną rozliczalność poprzez wzmocniony dialog z Parlamentem Europejskim i parlamentami narodowymi. Zwiększono również spójność programu z celami i politykami Unii poprzez następujące działania: zapewnienie, by protokół ustaleń był zgodny z programem zatwierdzonym przez Radę, wyraźne odniesienia do Karty praw podstawowych i innych praw społecznych, uwzględnienie praktyki krajowej i instytucji krajowych kształtujących wynagrodzenia, a także krajowego programu reform danego państwa członkowskiego w kontekście unijnej strategii na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz ustanowienie wymogu, zgodnie z którym w podejmowanych w ramach programu działaniach na rzecz konsolidacji budżetowej należy uwzględnić konieczność zapewnienia dostatecznych zasobów

na potrzeby realizacji podstawowych polityk, takich jak kształcenie i opieka zdrowotna. W związku z tym w programie EMS położono większy nacisk na spójność społeczną, rozwój gospodarczy i zatrudnienie (w tym czynne polityki dla rynku pracy), a Komisja po raz pierwszy przeprowadziła ocenę skutków społecznych. Nowe ramy prawne zapewniły również podstawę do działań Komisji w celu zapewnienia Grecji pomocy technicznej, aby poprawić jej zdolności administracyjne i rozwiązać problemy poprzez wdrożenie programu.

V. Chociaż z przyczyn prawnych/institutionalnych adresatem tej kontroli wykonania zadań jest Komisja, zarówno Eurogrupa, jak i inne instytucje unijne odgrywają zasadniczą rolę, która znacznie zmieniała się w kolejnych programach. Aby działania i decyzje były zawsze przypisywane właściwym stronom, podczas podejmowania poszczególnych decyzji należy dobrze zrozumieć i przeanalizować rzeczywiste ramy zarządzania, które dominują w danym programie lub podczas projektowania obecnego programu wsparcia EMS na rzecz stabilności.

Komisja opracowywała i wdrażała swoje działania w złożonych kontekstach instytucjonalnych, które znacznie zmieniły się od 2010 r. wraz ze zmianami podstawy prawnej. Ponadto rola Komisji w procesie negocjacji oznacza interakcje nie tylko z organami krajowymi i innymi instytucjami Unii Europejskiej, ale również z wieloma organizacjami międzynarodowymi i Eurogrupą. W tym zakresie obowiązki powierzone Komisji i Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC) w ramach Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF), lub następnie w ramach Porozumienia ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności (EMS) są wprawdzie istotne, ale nie upoważniają tych podmiotów do podejmowania decyzji samodzielnie. Ponadto na organach krajowych spoczywa odpowiedzialność nie tylko za wybór polityk, ale także za ich wdrażanie.

Wszystkie protokoły ustaleń zostały oparte na wspólnych warunkach uzgodnionych przez wszystkie instytucje, w tym przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), w porozumieniu z władzami greckimi po przeprowadzeniu wewnętrznych rozmów i dogłębnego dialogu. Eurogrupa podkreślała konieczność posiadania wspólnych warunków. Wymagało to osiągnięcia kompromisu z innymi instytucjami, tj. MFW i EBC. Warunki polityczne zostały ustalone po szczegółowych dyskusjach wewnętrznych między instytucjami, które objęły wiele wypowiedzi ustnych i pisemnych. Przewidziano zapewnienie pomocy technicznej (w stosownych przypadkach), aby zagwarantować najlepsze możliwe wsparcie dla organów krajowych w celu wdrożenia warunków z zachowaniem uzgodnionych terminów. Jednym z najmocniejszych punktów tych wieloinstytucjonalnych ram jest fakt, że różne instytucje mogą dzielić się wiedzą fachową, co często zwiększa jakość projektowania polityki.

Ponadto to państwa członkowskie – lub członkowie EMS w ramach EMS – ustanawiają pulę środków finansowych, a także podejmują decyzje co do środków związanych z zadłużeniem. EBC, a następnie Jednolity Mechanizm Nadzorczy, mają szczególne obowiązki, aby zapewnić stabilność finansową, i – jako organy nadzorcze – podejmują niezależne decyzje, niekiedy nie przekazując innym instytucjom poufnych i istotnych danych rynkowych.

VIII. Strefa euro nie posiadała instrumentów finansowych i ram prawnych, aby zapewniać pomoc finansową państwom strefy euro. Pierwszy program, finansowany z instrumentu pożyczkowego na rzecz Grecji, został ustanowiony szybko, aby zapobiec niewypłacalności państwa. Ponieważ w tym czasie nie było ram, Komisja i Eurogrupa oparły się na ramach i metodach opracowanych przez MFW, która wówczas była międzynarodową organizacją upoważnioną do prowadzenia takich programów i posiadającą doświadczenie w tym zakresie. Komisja formalnie skodyfikowała swoje własne procedury w 2011 r. Działania polityczne zostały uporządkowane zgodnie z priorytetami, głównie poprzez wspólny program z MFW. Komisja wykorzystała m.in. dobrze znany system „działań wstępnych” i „strukturalnych poziomów referencyjnych” MFW, które stanowią zasadnicze reformy, niezbędne do zamknięcia przeglądu i rozpoczęcia wypłat. Zostały one stopniowo udoskonalone w oparciu o niektóre dodatkowe działania wstępne w obszarze reform strukturalnych oraz poprzez wyznaczenie ważnych etapów. W programie wsparcia EMS na rzecz stabilności, nad którym prace obecnie trwają, wprowadzono również koncepcję „głównych rezultatów”.

IX. Każda instytucja działa w ramach prawnych, które mają zastosowanie do każdego programu.

XI. Projektowanie i wdrażanie najważniejszych reform odbywało się w szerszym kontekście, w którym dominowała trudna sytuacja gospodarcza oraz poważna niestabilność na rynkach finansowych. Udana dokapitalizacja, istotna restrukturyzacja oraz reformy regulacyjne i zarządcze, które podjęto w bezpośredniej odpowiedzi na poważną sytuację kryzysową w celu zahamowania niekorzystnych skutków, umożliwiły stabilizację całego systemu. Działania te zapewniły osiągnięcie najważniejszego celu programów: zapobieżenie niewypłacalności państwa i zapewnienie stabilności finansowej. Alternatywny scenariusz (upadek systemu finansowego) spowodowałby o wiele większe koszty finansowe, gospodarcze i społeczne.

XII. Brak stabilności politycznej wywołał problemy związane z odpowiedzialnością, które pojawiły się na przestrzeni czasu w programie reform; jest to jeden z najważniejszych elementów, które należy uwzględnić w ocenie wyników polityki w tym obszarze.

XIII. Grecja doświadczyła wielokrotnych i przedłużających się okresów niestabilności politycznej, które podsyciły niepewność co do kursu polityki oraz zobowiązań do wprowadzenia reform i ich skutecznego wdrożenia. W kwietniu i lipcu 2014 r. Grecja odzyskała jednak dostęp do rynków po okresie stabilnych reform, udanego zakończenia przeglądów i poprawie perspektyw rozwoju gospodarczego. To jasno wskazuje, w jaki sposób skuteczne wprowadzenie reform jest korzystne dla zwiększenia zaufania uczestników rynków i udanego powrotu na rynki.

Pierwszy podpunkt: skuteczny powrót na ścieżkę wzrostu gospodarczego jest uzależniony od udanego wdrożenia programów. Nie można osiągnąć wzrostu gospodarczego bez uporania się z podstawowymi systemowymi i strukturalnymi niedociągnięciami w państwie i gospodarce Grecji. Ponieważ realizacja zarówno pierwszego, jak i drugiego programu została przerwana, ten ostateczny cel nie został całkowicie spełniony.

Trzeci podpunkt: wdrożenie programów zapobiegło upadkowi systemu finansowego, który spowodowałby o wiele poważniejsze konsekwencje dla państwa greckiego i stabilności finansowej. Niekorzystny rozwój sytuacji makroekonomicznej i politycznej oraz opóźnienie we wdrożeniu reform rynku finansowego w ramach programów przyczyniło się jednak do pogorszenia bilansów banków.

XIV. Zob. odpowiedzi Komisji do wniosków i zaleceń poniżej.

WSTEP

6. Pod koniec czerwca 2015 r. rząd grecki podjął jednostronną decyzję o niekończeniu drugiego programu EFSF i zarządził referendum.

8. Zob. odpowiedź Komisji do pkt V streszczenia (kontekst instytucjonalny).

UWAGI

CZEŚĆ I – ZARZADZANIE PROGRAMAMI DOSTOSOWAŃ GOSPODARCZYCH W GRECJI

24. Zob. odpowiedź Komisji do pkt VIII.

25. W kontekście pierwszego programu Komisja i Eurogrupa oparły się na ramach i metodach MFW – międzynarodowej organizacji upoważnionej do prowadzenia takich programów i posiadającej doświadczenie w tym zakresie.

Stworzenie koncepcji programu poprzedzono wieloma badaniami, obejmującymi elementy, które miały być przedmiotem reform, a także wprowadzającymi kryteria w zakresie wyznaczania priorytetów w ramach reform. Ponadto Komisja mogła skorzystać z metod i narzędzi analitycznych opracowanych i stosowanych w ramach normalnych systemów nadzoru w takich obszarach jak prognozy, analizy kursu polityki budżetowej i zrównoważoności, emerytury i renty oraz analiza porównawcza polityk/reform strukturalnych.

27. Komisja opracowała dokumenty analityczne na poparcie przeglądów strategii politycznej i potwierdzające koncepcję warunków, w tym w obszarze zawodów regulowanych.

Przykładowo, rząd grecki terminowo zrealizował kilka pierwszych warunków w zakresie zawodów regulowanych i dyrektywy usługowej, chociaż zmniejszona gotowość ze strony władz greckich ostatecznie doprowadziła do opóźnień.

28.

Pierwszy podpunkt: chociaż niektóre warunki początkowo opisano bardziej ogólnie, wyznaczając wyraźny cel ostateczny, regularna wymiana informacji z władzami doprowadziła wówczas do opracowania bardziej szczegółowych wytycznych, w których określono środki i działania służące do wdrożenia takich reform. W niektórych przypadkach to podejście nie doprowadziło do prawidłowego wdrożenia. Kwestie interpretacji nie były jednak główną przyczyną opóźnień we wdrożeniu.

Drugi podpunkt: zanim władze greckie zgodzą się na wszelkie warunki i podpiszą protokół ustaleń, każdy warunek jest zawsze omawiany i uzgadniany z władzami, zarówno na szczeblu technicznym, jak i politycznym, aby zapewnić, by były one dobrze i jednakowo rozumiane oraz aby przyjąć odpowiedzialność za proces reform.

Wysoki poziom szczegółowości wynikał z konieczności jasnego określenia, w jaki sposób należy podjąć reformy i sprostać wyzwaniom związanym z wdrażaniem. Ponadto wyzwaniem dla zdolności administracyjnych władz był szereg środków, które były niezbędne do rzeczywistej poprawy skuteczności administracji podatkowej, a nie ich poziom szczegółowości.

Ograniczona odpowiedzialność za reformy w trakcie drugiego programu często stanowiła problem, w szczególności w odniesieniu do pracowników administracji podatkowej.

29. Zob. odpowiedź Komisji do pkt IV streszczenia na temat celów programu i ogólnego kontekstu.

Ponadto kompleksowy zestaw reform w ramach programu EMS został uzupełniony zestawem nadzwyczajnych środków, których celem było wsparcie Grecji w jak najlepszym wykorzystaniu dostępnych środków unijnych i pomocy technicznej w ramach inicjatywy Komisji określonej w komunikacie z dnia 15 lipca 2015 r. pt. „Nowy start dla zatrudnienia i wzrostu gospodarczego w Grecji”.

30. Pierwszy program posiadał więcej elementów polityk horyzontalnych, zaś w drugim programie zwiększono liczbę warunków ukierunkowanych na poszczególne sektory, w tym warunków dotyczących przepisów ograniczających działalność gospodarczą i warunków ukierunkowanych na takie sektory jak materiały budowlane i produkcję, a także turystykę i handel detaliczny.

Warunki te zostały ustalone przy pomocy zestawu narzędzi OECD do ochrony konkurencji.

Ramka 2 – Reformy rynku produktowego a reformy rynku pracy i opodatkowania.

Komisja była w pełni świadoma wpływu wyższych podatków pośrednich na kształtowanie cen. W gospodarce greckiej trwał jednak podstawowy proces dostosowania cen, który przyczynił się do odzyskania konkurencyjności cenowej.

Podstawowym celem pierwszego programu było przywrócenie dostępu Grecji do finansowania rynkowego, co spowodowało konieczność skupienia się na konsolidacji budżetowej. Ogólna koncepcja programów pomocy finansowej na rzecz Grecji była jednak oparta na wyraźnej strategii. Reformy strukturalne stanowiły zasadniczą część programu i były ukierunkowane dokładnie na uzyskanie pozytywnego wpływu wykraczającego poza ramy programu.

39. Aby przeprowadzić analizę porównawczą wyników Grecji i ich zmianę na przestrzeni czasu, Komisja oparła się na dostępnych wskaźnikach ze źródeł międzynarodowych, ale nie zawsze były one w pełni zrozumiałe i były dostępne z opóźnieniem. Obejmują one wskaźniki OECD dla rynku produktowego, które służą do mierzenia postępów poczynionych w reformach zawodów regulowanych, a także wskaźniki Banku Światowego „Doing Business”.

Ponadto w protokołach ustaleń uwzględniono szczególne warunki, których celem była ocena reform zawodów regulowanych, w tym badanie obejmujące 20 najpopularniejszych zawodów oceniające poziom liberalizacji, wyniki dotyczące osób wchodzących na rynek pracy, zmiany cen itd.

40. Podczas kryzysu przede wszystkim należy ustalić priorytety działań, w szczególności jeżeli instytucje mają ograniczoną zdolność do bezzwłocznego rozwiązywania wszystkich faktycznych i potencjalnych problemów.

W programach pomocy finansowej na rzecz Grecji ustalono, że priorytetem będzie dokapitalizowanie, którego usilnie żądały organy nadzorcze do celów stabilności finansowej.

Kolejnym istotnym krokiem była restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja pożyczek zagrożonych ze względu na wzrost tego rodzaju pożyczek w wyniku przedłużającej się sytuacji kryzysowej. Rozwiązanie problemu pożyczek zagrożonych jest dłuższym i bardziej skomplikowanym procesem, który wymaga wielopłaszczyznowych reform (prawnych, nadzorczych, zarządczych, regulacyjnych itd.) w różnych kontekstach, z których każdy posiada odrębną specyfikę (zadłużenie gospodarstw domowych, zadłużenie MŚP i większych przedsiębiorstw). Przypomina się, że w ramach oceny jakości aktywów w 2013 r. przeprowadzono ocenę aktywów o obniżonej jakości, w ramach której zmierzono gotowość i zdolność banków do zarządzania pożyczkami zagrożonymi.

Jeżeli chodzi o HFSF, Komisja pełni jedynie rolę obserwatora.

45. Nie istnieje jeden model makroekonomiczny, który może zostać od razu wykorzystany do celów prognoz gospodarczych.

Co więcej, oceniając terminowość, jakość i skutki polityk przyjętych w ramach programów, należy systematycznie uwzględniać szybko zmieniający się kontekst gospodarczy i polityczny w Grecji.

Ramka 4 – Koordynacja prognoz

We wszystkich programach wzajemny wpływ zarówno prognoz makroekonomicznych, jak i budżetowych był szacowany w ramach powtarzającego się procesu, w którym wpływ nowych środków polityki budżetowej został uwzględniony w makroekonomicznym scenariuszu odniesienia, wykorzystanym później do oszacowania prognoz budżetowych.

48. Ze względu na dużą presję i napięte terminy mogły czasami wystąpić drobne błędy lub przeoczenia. W ramach wszystkich programów zapewniono wysoką i systematyczną jakość międzyinstytucjonalną oraz wzajemną ocenę danych i obliczeń.

50. Kwota 8 mld EUR została uznana za raczej akceptowalną wartość docelową, uwzględniając potrzeby finansowe po zakończeniu programów, które zależą z kolei od możliwych do zastosowania środków związanych z zadłużeniem.

Ponadto należy pamiętać o złożoności ram instytucjonalnych i prawnych, które obejmują wiele podmiotów i wielu decydentów.

51. Ze względu na brak zgodności w literaturze ekonomicznej prognozy należy opierać na kilku badaniach, które mogą zapewnić wskazówki dotyczące określenia skali wpływu.

Ponadto prognozy budżetowe i makroekonomiczne zostały zespolone, co ma miejsce nie tylko w przypadku prognoz Komisji i Grecji.

CZEŚĆ II – KONCEPCJA I PRZEPROWADZANIE REFORM

56. Komisja podkreśla, że w przypadku każdego programu pomocy finansowej na organach krajowych spoczywa odpowiedzialność nie tylko za wybory polityczne, lecz również za wdrażanie polityk.

57. Zob. odpowiedź Komisji do pkt IV streszczenia (cele i kontekst).

59. Zob. odpowiedź Komisji do pkt IV streszczenia (cele programu).

61. Zob. odpowiedź Komisji do pkt IV streszczenia (cele programu).

63. Zob. odpowiedź Komisji do pkt IV streszczenia (cele programu).

Istotnym kierunkiem reform w Grecji jest niewątpliwie rozwiązanie problemu uchylania się od opodatkowania i poprawa przestrzegania przepisów prawa podatkowego. Jednak problem ten nie może być rozwiązany szybko. W ramach programu EMS położono ogromny nacisk na takie środki, bazując na doświadczeniu zdobytym w poprzednich programach.

Ramka 6 – Zakres środków

Mechanizm podzielonej płatności dla transakcji VAT z instytucjami publicznymi spotkał się z negatywną opinią ekspertów. Mechanizm podzielonej płatności dla transakcji VAT z instytucjami publicznymi był wykorzystywany we Włoszech, ale sprzeciwili mu się zarówno przedsiębiorcy, jak i osoby zajmujące się zawodowo podatkami.

Powszechniejsze stosowanie elektronicznych urzędów fiskalnych wymaga wyposażenia administracji podatkowej w zaawansowane systemy informatyczne, co nie było możliwe w przypadku Grecji.

Ramka 6 – Wstępne szczegóły

W pierwszym programie nie określono żadnych szczegółów co do obiecanych reform. W późniejszym czasie podczas realizacji programów opracowano jednak szczegóły w oparciu o istniejące doświadczenie, aby ułatwić dobre zrozumienie władz i ocen *ex post*.

66. Na wzrost zobowiązań podatkowych wpływ miał fakt, że proces umorzenia uruchomiono dopiero w 2014 r., a w dodatku jest on bardzo długi (w pierwszej kolejności przeprowadza się kwarantannę zobowiązania podatkowego, a jeżeli dłużnik nie osiągnie wystarczającej zdolności

splacenia zadłużenia, zadłużenie jest umarzane, ale dopiero po 10 latach, pod warunkiem że wypłacalność dłużnika nie poprawi się).

Opracowanie wskaźników monitorowania szacowanego poziomu niezadeklarowanych podatków, które będą w stanie zapewnić dokładność w okresach przeglądu programów, jest istotnym wyzwaniem technicznym.

68. Programy zapewniły właściwe ramy strategiczne dla reform administracji publicznej. Najważniejszym priorytetem w tym sektorze była konsolidacja budżetowa, co uzasadnia uszeregowanie reform od budżetowych do strukturalnych.

Komisja zapewniła wymianę najlepszych praktyk poprzez pomoc techniczną, w szczególności za pośrednictwem grupy zadaniowej ds. Grecji. Komisja ubolewa, że próby zaangażowania zainteresowanych stron okazały się bezskuteczne. Brak ciągłości i stabilności rzeczywiście stanowił istotny problem ze względu na częste zmiany w rządzie (zob. także odpowiedź do pkt 76).

Ponadto w administracji greckiej istniała znaczna stagnacja i opór przed zmianami.

73. Komisja wyznaczyła ambitne terminy, ale konkretny przykład nadmiernie ambitnych terminów nie jest odpowiedni.

Nie opracowano i nie przeprowadzono reform systemu oceny w ramach nowego programu, ponieważ ogólną realizację drugiego programu skutecznie wstrzymano w okresie od jesieni 2014 r. do sierpnia 2015 r., kiedy uruchomiono program EMS. Nie można zatem stwierdzić, czy terminy ustalone w ramach drugiego programu były zbyt ambitne: nie podjęto nawet prób wdrażania, ponieważ program zakończono zanim można było ukończyć wdrażanie.

Co więcej, w ramach programu EMS wdraża się nowy system oceny. Okres między zawarciem porozumienia w sprawie warunków a ukończeniem prac nad prawem wtórnym wynosił dziesięć miesięcy (od sierpnia 2015 r. do czerwca 2016 r.), czyli miesiąc krócej niż przewidywano to w drugim programie; podczas gdy faktyczna ocena ma miejsce w 2017 r., ponieważ opiera się ona na danych z końca 2016 r., powinna się ona odbywać w ten właśnie sposób, aby przedstawić pełny obraz sytuacji w dłuższej perspektywie czasowej.

78. W programach odniesiono się do głównych czynników warunkujących podaż kredytów, takich jak strategie polityczne dotyczące kapitału bankowego, płynności i rozwiązywania problemu pożyczek zagrożonych. Czynniki będące przyczyną recesji na rynku kredytów są złożone i odzwierciedlają problemy strukturalne na rynkach kredytowych. Wysoka stopa procentowa pobierana z tytułu nowych pożyczek wynika zatem w dużej mierze z głębokiej recesji, ponieważ jest spowodowana niezdolnością pożyczkobiorców do spłaty zaciągniętych pożyczek.

Jednocześnie Komisja pracuje nad zwiększeniem finansowania z UE i międzynarodowych instytucji finansowych (EBOR, EBI, EFI), które obejmuje instrumenty finansowe dla MŚP.

79. Analiza stanowiła wspólny pogląd wszystkich zainteresowanych instytucji i opierała się na informacjach dostępnych w tamtym czasie. Opracowano ją także na podstawie uwag niezależnych ekspertów.

Ramy dotyczące dokapitalizowania przygotowali zawodowi bankierzy inwestycyjni, którzy byli konsultantami HFSF, Banku Grecji i Ministerstwa Finansów.

80. Potrzeby kapitałowe w latach 2013, 2014 i 2015 określono wyłącznie w ramach obowiązku organów nadzorczych. Komisja i pozostałe instytucje zapewniły jedynie wsparcie techniczne, aby wesprzeć prace prowadzone nad ramami testu warunków skrajnych.

Co więcej, wydarzenia polityczne i wynikająca z nich niepewność i niestabilność miały znaczący negatywny wpływ na wzrost PKB, przez co stanowią element, którego nie można było przewidzieć.

81. Realizacja ustalonego wcześniej zadania w uzgodnionym zakresie jest obowiązkiem organów krajowych.

Komisja nie ingeruje w stosunki między organami nadzorczymi i bankami.

82. Zgodnie z unijnymi zasadami pomocy państwa pomoc należy ograniczyć do niezbędnego minimum, a zatem należy ją zastosować do pokrycia potrzeb kapitałowych banku wyłącznie, jeżeli na rynku brakuje dostępnych funduszy prywatnych. Jak wyjaśniono w decyzjach Komisji w sprawie pomocy państwa przyjętych w latach 2014 i 2015, udziału HFSF nie można uznać za transakcję rynkową, ponieważ fundusz nie zainwestował na takich samych warunkach i w te same transakcje co pozostali inwestorzy. W ramach dokapitalizowania przeprowadzonego w 2014 r. wprowadzono mechanizm obliczający cenę, po zapłaceniu której HFSF był upoważniony do uczestnictwa właśnie w celu uniknięcia nadmiernego osłabienia HFSF. W ramach dokapitalizowania przeprowadzonego w 2015 r. nie określono ceny *ex ante* wymaganej do uczestnictwa HFSF ze względu na szczególne warunki rynkowe i, zgodnie z decyzją organów, cenę subskrypcji dla HFSF określono poprzez proces budowania księgi popytu przeprowadzony i monitorowany przez międzynarodowych ekspertów.

Mechanizmy te przyczyniły się do zmniejszenia strat HFSF. Zmiany w cenach udziałów w ramach kolejnego dokapitalizowania odzwierciedlają zakres ryzyka podjętego przez inwestorów prywatnych w warunkach zwiększonej niepewności.

83. W szczególnym przypadku Grecji dla wszystkich instytucji zaangażowanych w program szybko stało się oczywiste, że utworzenie spółki zarządzania aktywami nie stanowiłoby odpowiedniego rozwiązania z wielu powodów: ze względu na niejednorodność pożyczek zagrożonych w większości sektorów gospodarczych, skrajnie wysoki koszt takiej struktury, obawy związane z zarządzaniem, istotność stosunków na linii bank-klient w kontekście rozpowszechnionej praktyki strategicznego zalegania z płatnościami, wpływ na bilans banków itp.

84. Zob. odpowiedź Komisji do pkt IV streszczenia (cele programu).

85. Udoskonalenie ustawodawstwa w sprawie niewypłacalności i zdolności sądowniczych jest reformą złożoną, którą przeprowadzić można jedynie przez podjęcie szeregu działań. W latach 2010–2014 wprowadzono szereg zmian ustawodawczych, obejmujących prawo upadłościowe i utworzenie ram postępowania pozasądowego. Odpowiedzialność za wdrażanie reform w dalszym ciągu ponoszą władze greckie. Zauważono brak starań w kierunku wdrożenia tych reform. Władze greckie wprowadziły i przedłużyły moratoria na egzekucje z nieruchomości jako działanie jednostronne (ostatnie przedłużenie obowiązywało do dnia 30 października 2015 r.).

Ramka 10

Należy przypomnieć, że ostatecznie odpowiedzialność za pomyślne wdrażanie reform ponosiły i w dalszym ciągu ponoszą władze greckie.

Zob. odpowiedź do pkt 85.

86. Chociaż rynek obsługi i sprzedaży pożyczek zagrożonych ustanowiono w ramach programu EMS, w drugim programie zamieszczono już wniosek o opracowanie całościowej strategii na rzecz pożyczek zagrożonych jako kluczowy warunek protokołu ustaleń; od władz greckich wymagano już zatem usunięcia kluczowych przeszkód w utworzeniu czynnego rynku pożyczek zagrożonych na długo przed przyjęciem ustawy z grudnia 2015 r. Dodatkowo Komisja wraz z innymi instytucjami i partnerami międzynarodowymi zwróciła się o usunięcie wszystkich przeszkód na wolnym rynku pożyczek zagrożonych (nadmiernie biurokratycznych procedur, wniosków nadzorczych, opłat za sprzedaż pożyczek zagrożonych itp.), które przyczyniły się do zmiany ustawy w kolejnych miesiącach w związku z zamknięciem pierwszego przeglądu. Ostatecznie pozostałe główne przeszkody usunięto w późniejszym terminie, w 2017 r.

87. Władze greckie w dalszym ciągu ponoszą ostateczną odpowiedzialność za pomyślne wdrażanie reform.

Warunki programu ostatecznie wymagały dokonania przeglądu rozwiązań dotyczących likwidacji oraz korekty nieefektywności. Program był ukierunkowany na udoskonalenie organizacji likwidacji oraz sposobów postępowania w przypadku pojawienia się problemów podczas likwidacji.

88. Pierwszy program skupiał się przede wszystkim na natychmiastowej zasadniczej polityce fiskalnej, natomiast sektor bankowy uważano wówczas za funkcjonujący w stosunkowo prawidłowy sposób. Chociaż prawdą jest, że pierwszy program nie obejmował żadnych bezpośrednich warunków w zakresie zarządzania bankami, do kwestii tej odniesiono się pośrednio w części warunków programu dotyczących ustanowienia HFSF.

Grecki Fundusz Stabilności Finansowej ustanowiono już w ramach pierwszego programu w celu usprawnienia funkcjonowania i wzmocnienia odporności sektora bankowego, w którym zarządzanie było jedną z największych obaw.

Problemy z zarządzaniem bankami rozwinęły się w oczekiwaniu na dodatkowe wykorzystanie funduszy publicznych w celu dokapitalizowania banków w ramach obecnego programu EMS.

89. Nie wszystkie banki znacjonalizowano. Jednostronne zastąpienie zarządu banków prywatnych stwarza prawne trudności w uzasadnieniu bezpośredniej interwencji w prawa własności. Jak uznaje się na mocy prawa Unii, uzgodnienie zarządu banku jest rolą udziałowców.

Z początku HFSF nie był zaangażowany ze względu na fakt, że gruntowne zmiany w zarządzaniu w okresie głębokiego kryzysu pogorszyłyby odpływy depozytów, pozbawiłyby banki doświadczonej kadry zarządzającej i tym samym stworzyłyby poważne ryzyko w zakresie stabilności finansowej. Był to okres, w którym wiele banków miało dokonać podwyższenia kapitału w celu pokrycia swoich znaczących potrzeb kapitałowych.

Wobec braku wczesnych postępów w zakresie wzmocnienia zarządzania przez zarządy banków, do problemu odniesiono się w ramach jednego z warunków protokołu ustaleń programu EMS.

90. Dodatkowe wymogi przyczyniają się do zapewnienia ustanawiania zarządów wyższej jakości i niepodlegających wpływom zewnętrznym.

Biorąc pod uwagę, że Grecja stanęła przed bezprecedensowym problemem jakości płynności, kapitału i aktywów, zasadniczym krokiem było zatrudnianie przez zarządy banków najlepszych możliwych ekspertów w celu sprostania szczególnym wyzwaniom stojącym przed greckimi bankami.

91. Władze greckie w dalszym ciągu ponoszą ostateczną odpowiedzialność za pomyślne wdrażanie reform.

Komisja wraz z pozostałymi instytucjami uważnie monitoruje instytucje o mniejszym znaczeniu; priorytetem było jednak zapewnienie stabilności finansowej poprzez skupienie się na bankach o znaczeniu systemowym.

W ramach programu EMS instytucje o mniejszym znaczeniu nie kwalifikowały się do otrzymania publicznych/programowych funduszy na rzecz dokapitalizowania. Z tego względu program nie uzasadnia interwencji w tych bankach, jeżeli nie nastąpiło naruszenie norm ostrożnościowych.

Instytucje nie odgrywały żadnej roli we wspomnianej kontroli, ale z zadowoleniem przyjęły podjętą przez organy nadzorcze decyzję o jej przeprowadzeniu.

Problemy nadzorcze związane z instytucjami o mniejszym znaczeniu ujęto w kompleksowych ramach dla sektora finansowego, które obejmowały restrukturyzację całego sektora bankowego przy jednoczesnym poddaniu kilku instytucji o mniejszym znaczeniu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub zlikwidowaniu kilku takich instytucji.

92. W ustawie o HFSF zamieszczono szczegółowe przepisy dotyczące decyzji, które należą do kompetencji zarządu, i decyzji, które należą do kompetencji rady ogólnej (art. 4).

Odpowiedzialność za jakiegokolwiek niepoprawne wdrożenie ponosi wyłącznie HFSF, ponieważ instytucje nie są odpowiedzialne za zarządzanie zadaniami funduszu.

93. Chociaż nie wszystkie zmiany można przypisać wymogom programu, szereg zmian rzeczywiście było potrzebnych, aby udoskonalić funkcjonowanie HFSF, i miało związek w szczególności z potrzebą zapewnienia niezależności HFSF od zewnętrznych wpływów politycznych.

Chociaż takie zmiany niosły ze sobą potencjalne zagrożenia, uznano, że korzyści przeważają nad kosztami.

94. Sytuację tę należy ocenić w szerszym kontekście, w którym na rynkach finansowych dominowała trudna sytuacja uniemożliwiająca szybkie odzyskanie inwestycji. Udana dokapitalizowanie, istotna restrukturyzacja oraz reformy regulacyjne i zarządcze, które podjęto w bezpośredniej odpowiedzi w celu zahamowania niekorzystnych wydarzeń, umożliwiły stabilizację całego systemu. Te działania zapewniły osiągnięcie najważniejszego celu programów: stabilności finansowej. Alternatywny scenariusz (tj. upadek systemu finansowego) byłby przyczyną kosztów finansowych, gospodarczych i społecznych.

97. Pomimo jasnej świadomości ryzyka związanego z szarą strefą, rzetelna ocena tego ryzyka nie byłaby możliwa, biorąc pod uwagę jego nielegalny charakter (nielegalne zaniżanie zgłaszanych zysków).

Komisja przypomina, że negocjacje przeprowadzono wspólnie z innymi instytucjami. Zob. odpowiedź Komisji do pkt V streszczenia (kontekst instytucjonalny).

98. Zob. odpowiedź Komisji do pkt V streszczenia (kontekst instytucjonalny).

99. Działania w zakresie wspólnego negocjowania uzgadniano i podejmowano w sposób stopniowy i progresywny. Nie wynikało to jednak z faktu, że nie udało się dostrzec charakterystycznej cechy greckiej gospodarki, tj. powszechności mikro- i małych przedsiębiorstw. Odzwierciedla to raczej ostrożne podejście i kolejne dodatkowe interwencje – takie jak wprowadzenie „związków osób”, które umożliwiło negocjowanie na szczeblu przedsiębiorstwa również w przedsiębiorstwach niereprezentowanych przez związki zawodowe, co wpłynęło w sposób bardziej bezpośredni na istniejące praktyki krajowe – podjęte na późniejszym etapie w odpowiedzi na stale pogarszającą się sytuację.

100. Jeżeli chodzi o reformy rynku pracy, w ramach programu EMS ujęto te same kwestie co w poprzednich dwóch programach z dwóch głównych powodów: po pierwsze, nie wdrożono niektórych działań uzgodnionych w ramach drugiego programu; po drugie, w programie EMS przewidziano kompleksowy przegląd działań wdrożonych w przeszłości – z których niektóre miały charakter tymczasowy – w celu ustalenia, czy są one nadal odpowiednie i niezbędne. Jeżeli chodzi o uznanie istotnych opóźnień we wdrażaniu, Komisja uważa, że harmonogram i kolejność były odpowiednie.

Ramka 11

Minimalne wynagrodzenie określone w krajowym układzie zbiorowym pracy zmniejszono na mocy prawa, przy czym ustanowiono nowe ramy wprowadzające ustawowe minimalne wynagrodzenie. Reforma ta dogłębnie zmieniła charakter ustalania minimalnego wynagrodzenia w Grecji – z ustalania wspólnie (autonomicznie przez partnerów społecznych) na ustawowy (ustalany przez rząd). Jednocześnie nowo ustanowione ramy miały obowiązywać po programie (tj. w stabilnych warunkach gospodarczych i na rynku pracy), a poziom minimalnego wynagrodzenia miał pozostać zamrożony do momentu zakończenia programu.

102.

Tiret trzecie: odwołanie do poziomu celu ilościowego (redukcja o 15 %) zamieszczono jako wskaźnik rzędu wielkości oczekiwanej redukcji jednostkowych kosztów pracy. Zmiany drugiej

zmiennej wynikają ze złożonych interakcji, na które organy publiczne mogą mieć wpływ, ale których nie mogą bezpośrednio „kontrolować”. Błędem byłoby zatem przyjęcie tego poziomu za jasny cel, według którego należy mierzyć skuteczność/efektywność działań.

CZEŚĆ III – OSIĄGNIĘCIE CELÓW PROGRAMU

106. Rozważając kwestię tego, czy programy pomocy finansowej spełniły swoje główne cele, organy krajowe ponoszą odpowiedzialność za terminowe i skuteczne wdrożenie reform. Szczególnie istotne jest uwzględnienie wszystkich czynników zewnętrznych znajdujących się poza kontrolą lub wpływem instytucji, takich jak otoczenie gospodarcze i polityczne, zdolności administracyjne, odpowiedzialność za proces reform, polityka w zakresie komunikacji oraz wszelkie niespodziewane wstrząsy (np. wcześniejsze wybory, głębsza światowa recesja) lub inne czynniki zewnętrzne.

110. W odniesieniu do ryzyka finansowego wykraczającego poza ramy programu Komisja w swoich zestawieniach finansowych i analizie zdolności obsługi zadłużenia bada warunki finansowania po zakończeniu programu.

Ramka 12

Przeprowadzona przez MFW ocena wskaźników bazowych i środków polityki budżetowej w wielu przypadkach odbiega od oceny instytucji europejskich.

123. Wdrożenie programów umożliwiło zapobieżenie upadkowi systemu finansowego, wraz ze wszystkimi poważnymi konsekwencjami dla państwa greckiego i greckiej stabilności finansowej. Przyczyny pogorszenia bilansu banków leżą w przedłużającym się wdrażaniu reform rynku finansowego w ramach programu, powtarzających się okresach niestabilności politycznej o podwyższonej niepewności i utracie zaufania oraz przedłużonej recesji.

124. Przywrócenie długoterminowego wzrostu gospodarczego jest następstwem pomyślnego wdrożenia programu, nie celem krótkoterminowym. Skuteczność programu można ocenić jedynie wiele lat po jego zakończeniu, ponieważ reformy nadal będą wywoływać skumulowane skutki długo po zakończeniu programu.

WNIOSKI I ZALECENIA

Zalecenie 1

Komisja przyjmuje to zalecenie. Określi ona ramy ustanawiania warunków oraz sprecyzuje rodzaje narzędzi analitycznych, które mają być stosowane.

Zalecenie 2

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Zalecenie 3

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja zauważa, że w obowiązującym porozumieniu ustanawiającym EMS przewidziano bardziej skoncentrowane programy, np. ukierunkowane na zakłócenia równowagi w konkretnych sektorach, w przypadku których kompleksowa strategia na rzecz rozwoju może być nieuzasadniona.

Zalecenie 4

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Zalecenie 5

Komisja przyjmuje to zalecenie. Większość kroków w tym kierunku podjęto już w ramach programu EMS.

Zalecenie 6

Komisja przyjmuje to zalecenie i przypomina, że nie może zobowiązać innych instytucji do przyjęcia metod współpracy, które zasadniczo – zgodnie z definicją – należy uzgodnić wspólnie.

Zalecenie 7

Komisja przyjmuje to zalecenie. Komisja już stosuje środki kontroli jakości, w tym poprzez współpracę z innymi instytucjami. Komisja podda przeglądowi istniejące środki kontroli jakości i poprawi odnośną dokumentację.

141. Biorąc pod uwagę priorytet konsolidacji budżetowej, istniała kolejność wprowadzania reform budżetowych i strukturalnych. Ponadto faktycznym problemem nie była koncepcja reform, ale ich wdrożenie. Rzeczywiście zdolności administracyjne stanowiły wyzwanie, w związku z czym w następstwie ustanowienia grupy zadaniowej Komisji ds. Grecji Grecja otrzymała wsparcie techniczne w tym zakresie.

Co więcej, skuteczne wykorzystanie zapewnionego wsparcia technicznego i faktyczne wdrożenie reform strukturalnych były utrudnione ze względu na powtarzające się okresy przedłużającej się niestabilności politycznej.

Jeżeli chodzi o cele ilościowe, określono je we współpracy z władzami greckimi i za ich zgodą.

Zalecenie 8

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Wsparcie techniczne ściśle dostosowano do postanowień programu stabilności EMS, natomiast wsparcie na rzecz szeregu reform realizowanych w ramach programu wyraźnie zamieszczono w protokole ustaleń. W ciągu trzech miesięcy od ustanowienia programu EMS Komisja i władze greckie ustaliły „Plan na rzecz współpracy technicznej w zakresie reform strukturalnych”, który opublikowano również na stronie internetowej Komisji. Służba ds. Wspierania Reform Strukturalnych zapewnia i koordynuje wsparcie na rzecz władz greckich w niemal wszystkich obszarach objętych reformami w ramach programu EMS.

Zalecenie 9

Komisja przyjmuje to zalecenie. Zoptymalizuje ona swoje działania analityczne związane z projektem reform programowych poprzez określenie ram ustanawiania warunków, co zapewni większą jasność co do rodzajów narzędzi analitycznych, które mają być stosowane.

146. Wdrożenie programów umożliwiło zapobieżenie upadkowi systemu finansowego, wraz ze wszystkimi poważnymi konsekwencjami dla państwa greckiego, oraz przywrócenie stabilności finansowej, która była kluczowa dla złagodzenia dalszego spadku. Przyczyny pogorszenia bilansu banków leżą w przedłużającym się wdrażaniu reform rynku finansowego w ramach programu, powtarzających się okresach niestabilności politycznej o podwyższonej niepewności i utracie zaufania oraz przedłużonej recesji.

Zalecenie 10

Komisja przyjmuje to zalecenie. Przeprowadziła ona już oceny *ex post* dla innych państw strefy euro, które posiadały programy wsparcia na rzecz stabilności.

Zalecenie 11

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Wydarzenie	Data
Przyjęcie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	11.11.2015
Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)	13.7.2017
Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontradiktoryjnego	3.10.2017
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	14.11.2017

Europejski Trybunał Obrachunkowy przeanalizował sposób zarządzania przez Komisję Europejską trzema programami pomocowymi dla Grecji, biorąc pod uwagę strukturę instytucjonalną różnych zastosowanych instrumentów pomocy finansowej. W odniesieniu do obowiązującego programu kontrola dotyczyła tylko aspektów związanych ze sformułowaniem jego wymogów. Środki finansowe przeznaczone na rzecz pierwszego programu (instrument pożyczkowy na rzecz Grecji) w 2010 r. wynosiły 110 mld euro; na rzecz drugiego (EFSF w 2012 r.) – 172,6 mld euro, a na rzecz trzeciego programu (EMS w 2015 r.) – 86 mld euro. W połowie 2017 r. nadal było konieczne zewnętrzne wsparcie finansowe na rzecz Grecji, a Trybunał stwierdził, że cele programów zostały osiągnięte jedynie w ograniczonym zakresie. W ujęciu ogólnym sposób sformułowania programów rzeczywiście umożliwiał osiągnięcie postępów w realizacji reform w Grecji, jednak Trybunał odnotował uchybienia w tym zakresie. Sformułował on szereg skierowanych do Komisji zaleceń dotyczących przyszłych programów wsparcia.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors