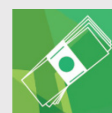


Zvláštní zpráva

Dohled Komise nad členskými státy, které opouštějí makroekonomický ozdravný program:

vhodný nástroj, který je třeba zefektivnit



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Obsah

	Body
Shrnutí	I–IX
Úvod	01–16
Souvislosti návrhu	01–10
Úlohy a odpovědnost	11–16
Rozsah a koncepce auditu	17–19
Připomínky	20–87
Koncepce vedla k překrývání na evropské úrovni a nebyla dostatečně jasná a flexibilní	20–44
Překrývání mezi činnostmi Komise a ESM	22–27
Cíle nařízení jsou neurčité a některá prováděcí ustanovení příliš nepružná	28–44
Dohled prováděný podle současného nařízení byl v určitém ohledu neefektivní a nedostatečně zaměřený	45–77
Komise proces zefektivnila, časté kontroly na místě však vytvářejí jen malou přidanou hodnotu	47–54
Analýza Komise je kvalitní, překrývá se však s činnostmi v rámci evropského semestru	55–67
Zprávy o sledování se zaměřovaly na schopnost splácet úvěry jen v omezeném rozsahu	68–77
Členské státy považují dohled Komise za užitečný, neexistují však žádné další důkazní informace o jeho dopadu	78–87
Dohled podporoval dialog, avšak některé reformy provedené členskými státy vykazovaly nedostatečný pokrok	79–84
Členské státy plní své závazky v oblasti splácení, ale příspěvek dohledu k ujištění pro věřitele je obtížné posoudit	85–87
Závěry a doporučení	88–99

Přílohy

Příloha I – Příklady překrývání při sledování reforem v rámci dohledu po ukončení programu a evropského semestru

Příloha II – Příklady z po sobě následujících zpráv o dohledu po ukončení programu, které svědčí o malém pokroku v provádění strukturálních reforem

Příloha III – Příklady značného zpoždění při provádění reforem

Zkratky

Glosář

Odpovědi Komise

Harmonogram

Auditní tým

Shrnutí

I V období 2010–2013 obdrželo pět členských států eurozóny (Irsko, Řecko, Španělsko, Kypr a Portugalsko) – které těžce postihla finanční krize v letech 2008–2009 a následně krize státního dluhu – finanční pomoc (468,2 miliardy EUR) prostřednictvím různých mechanismů, které zčásti zahrnovaly i rozpočet EU. Poskytnutá pomoc pocházela z evropského mechanismu finanční stabilizace, Evropského nástroje finanční stability, Evropského mechanismu stability, (dvoustranných úvěrů) jednotlivých členských států a Mezinárodního měnového fondu.

II V roce 2013 přijala EU nařízení, které upravuje hospodářský a rozpočtový dohled Komise nad členskými státy eurozóny, jejichž finanční stabilita je postížena závažnými obtížemi. Vztahuje se na členské státy, jejichž obtíže mohou mít za následek nepříznivé vedlejší účinky na ostatní členské státy v eurozóně, a na členské státy, které požadují nebo přijímají finanční pomoc. V nařízení se také stanoví, že členské státy, které opouštějí makroekonomický ozdravný program, podléhají po ukončení programu dohledu, případně posílenému dohledu. Cílem dohledu je zajistit, aby dotčené země pokračovaly v započatém procesu, a to jak ke svému vlastnímu prospěchu, tak k prospěchu svých věřitelů.

III Abychom získali údaje o fungování dohledu pro potřeby tvůrců politik a zúčastněných stran, zkoumali jsme, zda jsou činnosti dohledu po ukončení programu vhodně koncipované, vhodně prováděné a jaký je jejich dopad. Výsledky této práce by mohly přispět k probíhajícímu přezkumu správy ekonomických záležitostí v hospodářské a měnové unii. Mohly by se stát podkladem pro diskusi o návrhu možného mechanismu dohledu nad splácením úvěrů, které budou poskytovány v rámci Nástroje pro oživení a odolnost, jehož účelem je pomoci členským státům zasaženým pandemií COVID-19. Audit zahrnoval období od okamžiku, kdy Komise zahájila dohled nad pěti dotčenými členskými státy, do konce roku 2020.

IV Náš celkový závěr zní, že dohled Komise nad členskými státy, které opouštějí makroekonomický ozdravný program, byl odpovídající. Účinnost dohledu však omezuje skutečnost, že cíle stanovené v nařízení jsou nepřesné a že jeho provádění je v určitém ohledu neefektivní a nedostatečně zaměřené.

V Pokud jde o koncepci, dospěli jsme k závěru, že dochází k překrývání činností dohledu mezi Komisí a Evropským mechanismem stability, neboť ne všechny finanční nástroje se vždy řídí právem EU nebo zahrnují rozpočet EU. A vzhledem k tomu, že

právní základ vymezuje cíle činností dohledu po ukončení programu široce, v praxi navíc docházelo k překrývání s činností Komise prováděnou v rámci evropského semestru a s činností prováděnou jinými orgány EU v rámci jednotného mechanismu dohledu nebo jednotného mechanismu pro řešení krizí.

VI Právní základ v současné době neposkytuje žádnou flexibilitu ohledně načasování dohledu: ani v případech, kdy Komise vyhodnotí riziko týkající se schopnosti splácet jako nízké, nemůže pozastavit dohled ani snížit četnost podávání zpráv. Komise je povinna vypracovávat pololetní zprávy (nebo v případě posíleného dohledu čtvrtletní zprávy), v důsledku čehož prováděla kontroly v členských státech v rámci přezkumu se stejnou frekvencí, aniž by to nutně přinášelo jakoukoli přidanou hodnotu. Zjistili jsme, že po sobě následující zprávy se v mnohém opakují.

VII Analýzy Komise byly kvalitní. Zjistili jsme však, že zprávy o dohledu po ukončení programu rovněž zahrnovaly posouzení reforem, které nebyly schváleny v rámci programu, a dostatečně se nezaměřovaly na schopnost členských států splácet. Zejména informace o splácení úvěrů, pokud byly poskytnuty, byly rozptýleny ve zprávách na různých místech a analýzy rizik týkajících se schopnosti splácet vykazovaly nedostatky.

VIII S ohledem na nedostatek pobídek anebo silných nástrojů v oblasti prosazování předpisů, jakož i na řadu faktorů, které ovlivňují provádění nezbytných reforem v členském státě, není nikterak dále doloženo, že by dohled Komise významně podporoval provádění reforem a měl významný dopad na jistotu poskytovanou věřitelům. Zástupci členských států však vyjadřovali názor, že dohled je užitečný pro podporu dialogu a pomáhá zemím pokračovat v započatém procesu.

IX Na základě svých zjištění Komisi doporučujeme, aby:

- integrovala různé činnosti dohledu,
- zefektivnila postupy a doplnila flexibilitu,
- zlepšila interakci s členskými státy a dalšími zúčastněnými stranami.

Úvod

Souvislosti návrhu

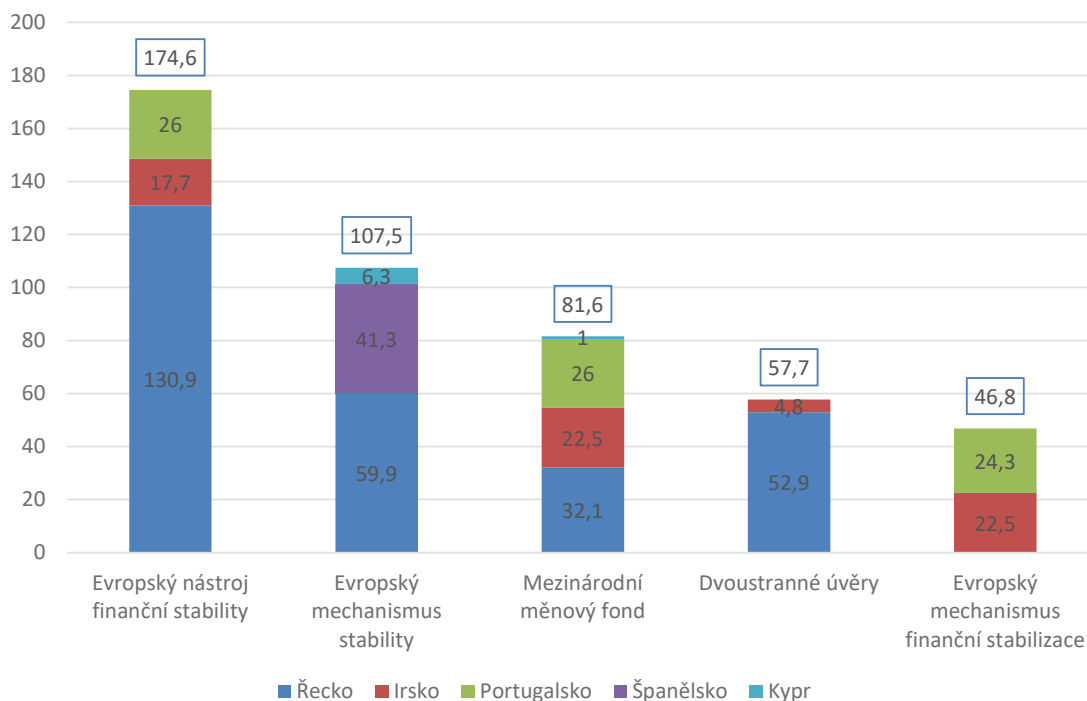
01 Hospodářská a finanční krize, která zasáhla Evropu v roce 2008, spustila evropskou dluhovou krizi, která se přes členské státy EU přehnala ve dvou vlnách. Než se v roce 2010 rozšířila do eurozóny, zasáhla v letech 2008–2009 země mimo eurozónu. Tři členské státy mimo eurozónu požádaly o finanční pomoc z mechanismu EU pro vyrovnávání platební bilance¹: Maďarsko v roce 2008 a Rumunsko a Lotyšsko v roce 2009.

02 V roce 2010 bylo Řecko prvním členským státem eurozóny, který požádal o finanční pomoc, po něm následovaly Irsko v roce 2010, Portugalsko v roce 2011, Španělsko v roce 2012 a Kypr v roce 2013. Vzhledem k tomu, že mechanismus vyrovnávání platební bilance se omezuje na členské státy mimo eurozónu, byly postupně vyvinuty zvláštní mechanismy pro poskytování finanční podpory členským státům eurozóny. Mezi tyto mechanismy patřily dvoustranné úvěry, jako je dohoda o úvěrovém nástroji pro Řecko, evropský mechanismus finanční stabilizace², Evropský nástroj finanční stability a Evropský mechanismus stability (ESM). Úvěry poskytované těmito mechanismy často doplňovaly půjčky od Mezinárodního měnového fondu (MMF). **Obrázek 1** ukazuje finanční pomoc (v celkové výši 468,2 miliardy EUR) poskytnutou uvedeným pěti členským státům rozdělenou podle zdrojů financování.

¹ Nařízení Rady (ES) č. 332/2002 ze dne 18. února 2002, kterým se zavádí systém střednědobé finanční pomoci platebním bilancím členských států (Úř. věst. L 53, 23.2.2002, s. 1–3).

² Nařízení Rady (EU) č. 407/2010 ze dne 11. května 2010 o zavedení evropského mechanismu finanční stabilizace (Úř. věst. L 118, 12.5.2010, s. 1–4).

Obrázek 1 – Poskytnutá finanční pomoc podle zdrojů financování (v mld. EUR)



Zdroj: EÚD na základě údajů Komise, ESM a MMF o programech.

03 Vzhledem k tomu, že tyto různé mechanismy byly přijímány pod časovým tlakem, nebyl rámec EU pro dohled, jehož cílem je ujistit věřitele (tj. členské státy a daňové poplatníky) o finanční stabilitě země, a zabránit tak efektu přelévání, zaveden od samého začátku. K překonání tohoto nedostatku přijaly Evropský parlament a Rada v květnu 2013 nařízení (EU) č. 472/2013³, které upravuje dohled nad členskými státy eurozóny, které jsou postiženy závažnými obtížemi nebo dostávají finanční pomoc. Toto nařízení stanoví tři typy dohledu:

- posílený dohled,
- dohled v rámci programu,
- dohled po ukončení programu.

³ **Nařízení** Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 472/2013 ze dne 21. května 2013 o posílení hospodářského a rozpočtového dohledu nad členskými státy eurozóny, jejichž finanční stabilita je postižena či ohrožena závažnými obtížemi (Úř. věst. L 140, 27.5.2013, s. 1–10).

04 Ve všech členských státech EU se v rámci evropského semestru provádí standardní hospodářský a rozpočtový dohled. Evropský semestr byl zaveden v roce 2010 s cílem sledovat a koordinovat hospodářské a fiskální politiky členských států. Komise každý rok podrobně analyzuje plány každé země na rozpočtové, makroekonomické a strukturální reformy. Poté navrhuje doporučení pro jednotlivé země na příštích 12 až 18 měsíců, která má přijmout Evropská rada.

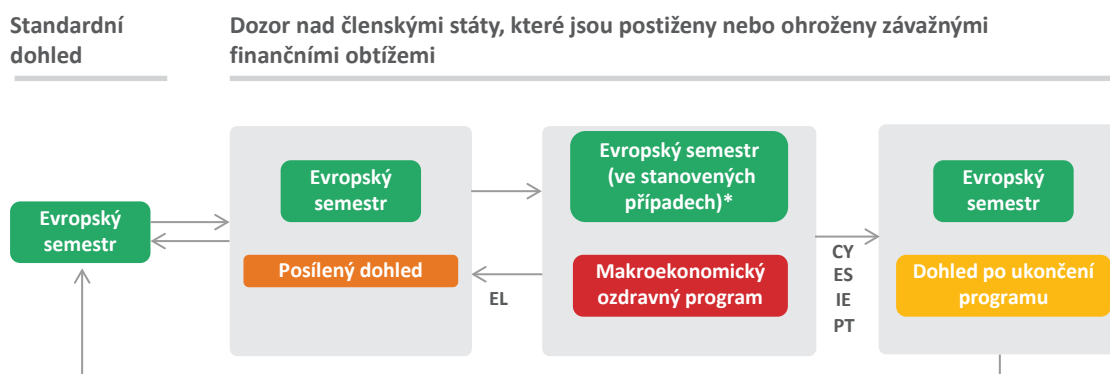
05 Pokud je finanční stabilita nebo udržitelnost veřejných financí členského státu postižena nebo ohrožena závažnými obtížemi, které mají za následek nepříznivé vedlejší účinky na ostatní členské státy v eurozóně, může jej Komise podrobit přísnějšímu dohledu, který doplňuje tento standardní dohled. Komise rozhoduje o prodloužení posíleného dohledu každých šest měsíců. Pokud se situace zhorší, může členský stát požádat o makroekonomický ozdravný program.

06 V členských státech zařazených do makroekonomického ozdravného programu se obvykle neprovádí sledování a posuzování v rámci evropského semestru (jako tomu bylo v případě Irska, Řecka, Kypru a Portugalska). Místo toho platí posílený druh dohledu, kterým je dohled v rámci programu. Pokud se však makroekonomický ozdravný program nepřijímá v plném rozsahu (tj. týká se pouze některých aspektů hospodářství země), může se evropský semestr dále vztahovat na oblasti, kterých se program netýká. Jako příklad lze uvést Španělsko, jehož program se zaměřoval pouze na finanční sektor.

07 Po ukončení makroekonomického ozdravného programu je v členském státě zahájen dohled po ukončení programu, který probíhá společně s evropským semestrem. Nařízení (EU) č. 472/2013 stanoví cíl, že Komise musí v rámci dohledu po ukončení programu posoudit hospodářskou, fiskální a finanční situaci členského státu a v případě potřeby vydat návrh, aby Rada doporučila přijetí nápravných opatření. Dohledu po ukončení programu v současnosti podléhají tyto členské státy: Kypr, Irsko, Portugalsko a Španělsko.

08 Pokud se Komise na konci programového období makroekonomického ozdravného programu domnívá, že existuje trvalé riziko pro finanční stabilitu, které by mohlo mít nepříznivé vedlejší účinky na ostatní členské státy v eurozóně, může se rozhodnout vůči členskému státu namísto dohledu po ukončení programu zavést posílený dohled. To je případ Řecka. Různé druhy dohledu v EU shrnuje [obrázek 2](#).

Obrázek 2 – Hospodářský a rozpočtový dohled nad členskými státy



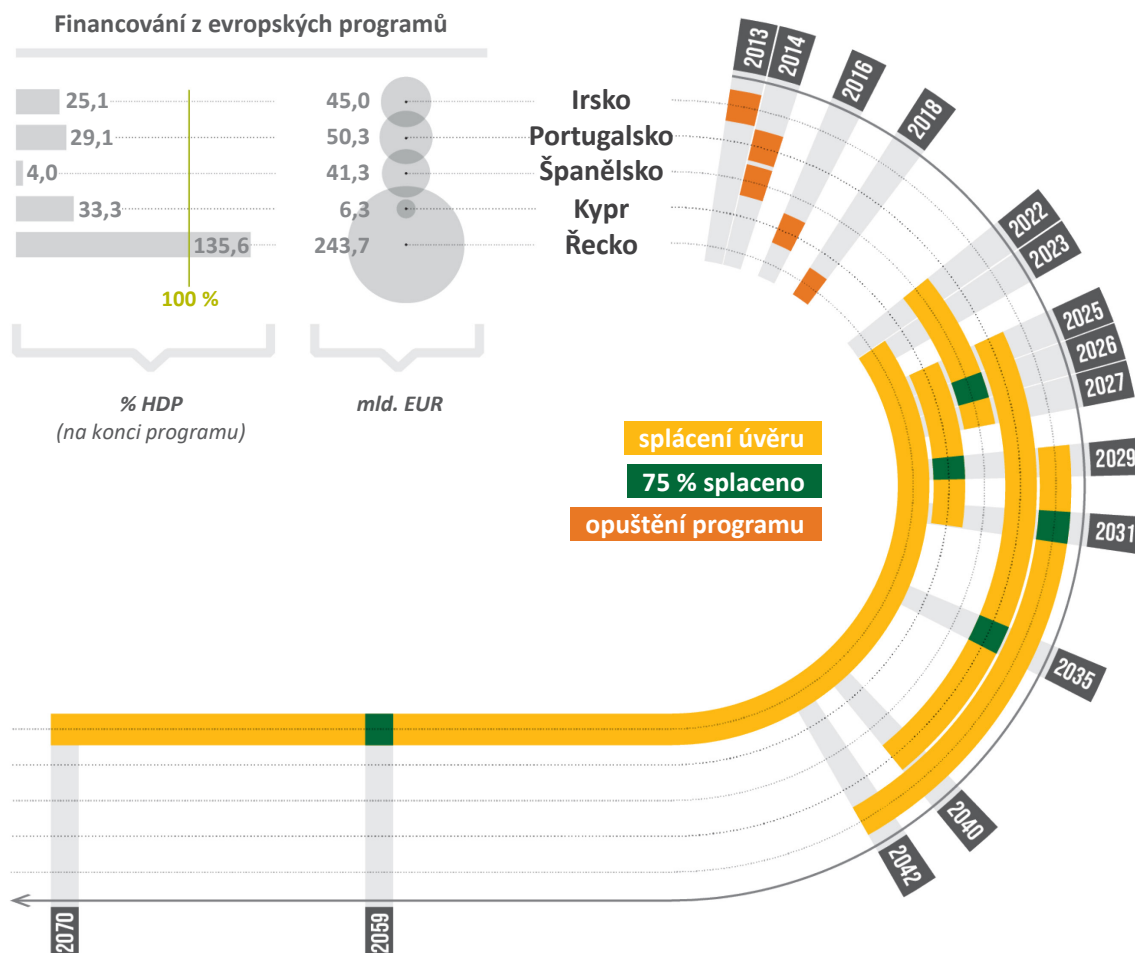
* Evropský semestr se uplatní pouze tehdy, kdy ozdravný program není plnohodnotným programem (např. Program pomoci finančnímu sektoru pro Španělsko)

Vysvětlivky: barvy označují intenzitu sledování; nejnižší intenzita je označena **ZELENĚ**, nejvyšší **ČERVENĚ**.

Zdroj: EÚD.

09 Minimální doba dohledu po ukončení makroekonomického ozdravného programu je doba potřebná ke splacení 75 % evropských úvěrů. **Obrázek 3** ukazuje výši přijaté evropské finanční pomoci a splátkové kalendáře pro pět dotčených členských států. Minimální doba dohledu po ukončení programu se pohybuje od 12 let (Španělsko) do 41 let (Řecko). Rada může na návrh Komise prodloužit dobu trvání dohledu v případě, že rizika pro finanční stabilitu nebo fiskální udržitelnost přetrvávají.

Obrázek 3 – Splátkový kalendář makroekonomických ozdravných programů



Zdroj: EÚD na základě programových dokumentů Komise a databáze AMECO.

10 Obvykle dva až tři roky po ukončení programu zveřejňuje Komise celkové hodnocení *ex post* ozdravných programů. Jejich účelem je vyvodit poučení, která budou tvořit podklad politické rozpravy a povedou ke zlepšení budoucí tvorby politik při koncipování a provádění ozdravných programů. Zatímco zprávy o Irsku, Portugalsku, Španělsku a Kypru byly už zveřejněny⁴, zpráva o Řecku se připravuje a její zveřejnění se očekává do konce roku 2021.

⁴ *Ex Post Evaluation of the Economic Adjustment Programme, Ireland 2010–2013*, institucionální dokument 004, červenec 2015, *Ex Post Evaluation of the Financial Sector Assistance Programme, Spain 2012–2014*, institucionální dokument 019, leden 2016, *Ex Post Evaluation of the Economic Adjustment Programme, Portugal 2011–2014*, institucionální dokument 040, listopad 2016, *Ex Post Evaluation of the Economic Adjustment Programme, Cyprus 2013–2016*, institucionální dokument 114, říjen 2019.

Úlohy a odpovědnost

11 Komise je odpovědná za dohled nad členskými státy, které ukončují program, a musí o výsledcích svých hodnocení informovat dvakrát ročně Evropský parlament, Hospodářský a finanční výbor a národní parlamenty členských států. Za tímto účelem má Komise k dispozici různé zdroje:

- provádí pravidelné kontroly v členských státech, na něž se vztahuje dohled,
- může požadovat od členských států konkrétní informace (například o plnění rozpočtu či vývoji jejich finančního systému),
- může uložit členskému státu podléhajícímu posílenému dohledu, aby provedl zátěžové testy nebo analýzy citlivosti k posouzení odolnosti finančního sektoru,
- může uložit členským státům, aby posoudily své schopnosti v oblasti dohledu nad finančním sektorem.

12 ESM, mezinárodní finanční instituce zřízená členskými státy eurozóny v roce 2012, je hlavním poskytovatelem stabilizační podpory pro členské státy eurozóny, které jsou postiženy nebo ohroženy závažnými finančními problémy. Evropský nástroj finanční stability již neposkytuje žádnou finanční pomoc, protože tento úkol nyní plní pouze ESM. ESM sleduje členské státy, aby dostal veškeré splatné částky včas.

13 Rada může na návrh Komise doporučit členskému státu podléhajícímu dohledu po ukončení programu, aby přijal nápravná opatření. Podobně může vydat doporučení, aby členské státy podléhající posílenému dohledu provedly nápravná opatření, pokud Komise dospěje k závěru, že finanční a hospodářská situace členského státu má výrazný nepříznivý dopad na finanční stabilitu eurozóny nebo jejích členských států.

14 Evropská centrální banka (ECB) a příslušné evropské orgány dohledu se případně v rámci přezkumu účastní kontrol v členském státě, sledují vývoj v rámci finančního systému a dohlíží na zátěžové testy a analýzy citlivosti (viz bod [11](#)). ECB (nebo případně příslušné orgány dohledu) rovněž prostřednictvím zvláštního vzájemného hodnocení pravidelně posuzují schopnosti členského státu dohlížet na finanční sektor.

15 Dotčené **členské státy** jsou povinny poskytnout informace a na požádání provést další opatření. Hospodářského dialogu se zástupci Komise, ECB a MMF se mohou účastnit parlamenty členských států podléhajících posílenému dohledu. Členský stát

musí provést opatření dohodnutá v rámci makroekonomického ozdravného programu a veškerá nápravná opatření doporučená v rámci postupu dohledu (viz bod [13](#)).

16 Ačkoli **MMF** není zapojen do dohledu Komise, provádí rovněž vlastní sledování po ukončení programu v případech, kdy v rámci makroekonomického ozdravného programu poskytuje finanční prostředky. Kontroly v této souvislosti se obvykle koordinují s kontrolami Komise prováděnými v rámci přezkumu.

Rozsah a koncepce auditu

17 O některých aspektech správy ekonomických záležitostí jsme už informovali v pěti zvláštních zprávách zveřejněných v letech 2016 až 2020⁵. Záměrem této zprávy je vyjasnit otázku, zda Komise vhodně provádí činnosti dohledu po ukončení programu. Může se stát podkladem pro i) diskuse o návrhu možného mechanismu dohledu⁶ nad úvěry, které budou poskytovány v rámci Nástroje pro oživení a odolnost⁷, a ii) nedávno zahájený přezkum správy ekonomických záležitostí prováděný Komisí (posouzení účinnosti stávajícího rámce pro hospodářský a rozpočtový dohled). Za tímto účelem jsme posuzovali, zda:

- a) jsou činnosti po ukončení programu vhodně koncipované;
- b) Komise prováděla své činnosti dohledu řádně;
- c) měl dohled nějaký dopad.

18 U všech pěti členských států, které dostávaly finanční pomoc, tj. Irsko, Řecko, Španělsko, Kypru a Portugalsko, jsme zkoumali činnosti dohledu Komise od okamžiku ukončení příslušného makroekonomického ozdravného programu do konce roku 2020.

⁵ Zvláštní zpráva č. 10/2016 „Pro zajištění účinného provádění postupu při nadměrném schodku jsou zapotřebí další zlepšení“, zvláštní zpráva č. 3/2018 „Audit postupu při makroekonomické nerovnováze“, zvláštní zpráva č. 18/2018 „Je naplňován hlavní cíl preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu?“, zvláštní zpráva č. 22/2019 „Požadavky EU na vnitrostátní rozpočtové rámce: je třeba je dále posílit a lépe sledovat jejich uplatňování“ a zvláštní zpráva 16/2020 „Evropský semestr – doporučení pro jednotlivé země řeší důležité problémy, je však nutno je lépe provádět“. (www.eca.europa.eu)

⁶ Přezkum č. 6/2020, „Rizika, výzvy a příležitosti spojené s reakcí EU na krizi COVID-19 v oblasti hospodářské politiky“, bod 88. (www.eca.europa.eu)

⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/241 ze dne 12. února 2021, kterým se zřizuje Nástroj pro oživení a odolnost (Úř. věst. L 57, 18.2.2021, s. 17–75).

19 Pro účely auditu jsme zkoumali dokumentaci dostupnou v Komisi. Provedli jsme dotazování mezi zaměstnanci Komise, příslušných vnitrostátních orgánů ve všech pěti členských státech (zejména ministerstev financí a centrálních bank), stejně jako mezi zaměstnanci ESM a MMF. Pomocí nástroje umělé inteligence jsme porovnali zprávy o dohledu po ukončení programu a zprávy o evropském semestru a vyhodnotili rozsahu opakování v nich. Provedli jsme také průzkum mezi 27 zástupci ministerstev financí v Hospodářském a finančním výboru (míra odpovědí: 85 %), abychom shromáždili poznatky a názory týkající se koncepce tohoto dohledu, jeho provádění Komisí a v konečném důsledku jeho účinnosti.

Připomínky

Koncepce vedla k překrývání na evropské úrovni a nebyla dostatečně jasná a flexibilní

20 Architektura makroekonomických ozdravných programů je tvořena několika zúčastněnými stranami (viz body **02** a **11–16**), které mají všechny zájem na tom, aby členský stát pokračoval v započatém procesu, a to jak ke svému vlastnímu prospěchu, tak k prospěchu svých věřitelů tím, že chrání jeho schopnost splácet úvěry.

21 Abychom posoudili, zda byly činnosti dohledu po ukončení programu vhodně koncipovány, zkoumali jsme, zda byly:

- a) při navrhování dohledu EU zohledněny monitorovací činnosti ESM;
- b) cíle dohledu jasné a prováděcí ustanovení přiměřená.

Překrývání mezi činnostmi Komise a ESM

22 Rozpočet EU není hlavním zdrojem finančních prostředků pěti dotčeným členskými státy. Z celkové finanční pomoci (468,2 miliardy EUR) poskytl 81,6 miliardy EUR Mezinárodní měnový fond a 386,6 miliardy EUR poskytly v rámci různých mechanismů členské státy, jak je popsáno v bodě **02** a na **obrázku 1**.

23 Rozpočet EU se podílí pouze na pomoci poskytované v rámci evropského mechanismu finanční stabilizace, který umožňuje Komisi přijímat na základě implicitní záruky rozpočtu EU jménem Unie úvěry na finančních trzích za účelem poskytování finanční pomoci. Z evropského mechanismu finanční stabilizace bylo dosud poskytnuto 12,1 % z celkové evropské pomoci (tj. 46,8 miliardy EUR z 386,6 miliardy EUR), a to pouze dvěma z těchto pěti zemí, totiž Irsku a Portugalsku. U většiny dvoustranných úvěrů poskytnutých členskými státy eurozóny (tj. úvěrového nástroje pro Řecko ve výši 52,9 miliardy EUR) byla však Komise pověřena úkolem koordinovat a spravovat sdružené dvoustranné úvěry, přestože se na nich rozpočet EU nijak nepodílel.

24 Převážnou část evropské finanční pomoci (73 %) poskytl ESM (107,5 miliardy EUR) a jeho předchůdce, Evropský nástroj finanční stability (174,6 miliardy EUR). Jedná se o mezivládní finanční mechanismy, které nejsou podporovány z rozpočtu EU. ESM, jak je uvedeno ve smlouvě o ESM, vytvořil systém včasného varování, který odhaluje rizika týkající se splácení úvěru a umožňuje přijímat nápravná opatření. Tento systém se vztahuje také na úvěry poskytované z Evropského nástroje finanční stability. Uplatňuje se od začátku makroekonomického ozdravného programu a trvá do úplného splacení úvěrů.

25 Činnosti dohledu po ukončení programu se vztahují na všechny členské státy, které opouštějí makroekonomický ozdravný program, bez ohledu na to, zda se financování týkalo rozpočtu EU či nikoli. V důsledku různých zdrojů financování a právních rámců dochází k jasnému, i když jen částečnému překrývání monitorovacích činností mezi Komisí a ESM:

- monitorování prováděné ESM zčásti pokrývá úvěry, které podléhají dohledu Komise: na rozdíl od ESM monitoruje Komise dvoustranné úvěry a úvěry z evropského mechanismu finanční stabilizace,
- Komise částečně sleduje stejné referenční období jako ESM: ESM monitoruje rizika týkající se splácení déle, a to až do úplného splacení.

26 V dubnu 2018 podepsaly Komise a ESM memorandum o porozumění, v němž se zavázaly, že i) budou spojovat své kontroly v členských státech, aby zabránily překrývání a snížily zátěž členského státu, a že ii) vytvoří mechanismy umožňující výměnu informací a vzájemný přístup k údajům. Zjistili jsme, že Komise informace shromážděné během kontrol s ESM sdílí. ESM, který je díky své úloze, kterou mu přisuzují Smlouvy o EU, závislý na vstupech poskytnutých Komisí, využívá shromážděné informace k provedení vlastního posouzení schopnosti členských států splácet. Hodnocení Komise jsou veřejně dostupná, zatímco hodnocení ESM nikoli.

27 Navzdory memorandu o porozumění Komise kopie zpráv ESM systematicky nepožadovala. V důsledku naší auditní činnosti už nyní Komise zprávy vypracované ESM systematicky požaduje a dostává.

Cíle nařízení jsou neurčité a některá prováděcí ustanovení příliš nepružná

28 Analyzovali jsme vhodnost ustanovení nařízení (EU) č. 472/2013 s ohledem na cíle a způsoby jeho provádění, tj. dobu trvání, podávání zpráv a nástroje jeho prosazování.

29 Nařízení vymezuje cíle dohledu po ukončení programu široce (viz bod **07**). Komise proto ve své interní příručce o makroekonomických ozdravných programech eurozóny dále rozšířila oblast působnosti, která spočívá v posouzení:

- dodržování závazků nebo opatření schválených v rámci programu a doporučení obsažených v doporučeních pro jednotlivé země,
- hospodářské, fiskální a finanční situace členského státu a v této souvislosti také toho, zda členský stát provádí chybné politiky, které by mohly situaci nějak narušit,
- schopnosti členského státu splácet dluh.

30 Pokud jde o první cíl, je posouzení toho, jak jsou prováděna opatření schválená v rámci programu, která pokračují po jeho ukončení, důležitým úkolem. Mělo by zajistit plnění závazků a zabránit neúspěchu reforem provedených v rámci programu. Předpokládá se, že toto posouzení bude časem postupně ukončováno.

31 Posouzení toho, jak jsou prováděna doporučení pro jednotlivé země, v rámci dohledu po ukončení programu však přesahuje ustanovení nařízení a překrývá se s činnostmi Komise v rámci evropského semestru, v němž je závěr z tohoto posouzení součástí výročních zpráv o jednotlivých zemích. V rámci Komise je navíc odpovědnost rozdělena: zatímco GŘ ECFIN odpovídá za dohled po ukončení programu, generální sekretariát je odpovědný za evropský semestr.

32 Druhý cíl je jediným cílem, který je v nařízení výslovně uveden. To s sebou nese riziko překrývání s evropským semestrem, v jehož rámci už Komise každý rok vypracovává důkladnou analýzu makroekonomické situace, strukturálních reforem a rozpočtových plánů každého členského státu a vydává doporučení pro jednotlivé země. V rámci evropského semestru je navíc už zaveden postup při makroekonomické nerovnováze, jehož úkolem je těmto nerovnováhám předcházet a napravovat je podporou provádění přiměřených politik.

33 S ohledem na hodnocení reforem provedených v rámci evropského semestru bychom očekávali, že třetí cíl, kterým je posouzení schopnosti členského státu obsluhovat dluh, bude ústředním bodem dohledu po ukončení programu, což však není v nařízení výslovně uvedeno. Zaznamenali jsme, že v jedné publikaci Komise⁸ se uvádí, že cílem tohoto režimu dohledu je zajistit, aby příjemce pokračoval v započaté fiskální politice, a tím ochránit jeho schopnost splácet dluh. Na internetové stránce Rady, na níž vysvětluje „finanční pomoc pro členské státy eurozóny“⁹, se také uvádí, že cílem této pomoci je „posoudit, zda členský stát, který obdržel finanční pomoc, i nadále provádí řádné politiky a zda neexistuje riziko, že nebude moci splácet své úvěry“.

34 Konečně 22 z 23 členů Hospodářského a finančního výboru, kteří odpověděli na náš průzkum, uvedlo, že cíle tohoto dohledu byly „dobře vymezené“. Na otázku o skutečném účelu se však pouze osm (včetně pouhých dvou z pěti členských států, které podléhají dohledu po ukončení programu) výslovně zmínilo o posouzení schopnosti splácet úvěry a pouze tři se zmínili o opatřeních navazujících na reformy, k nimž se členské státy zavázaly v rámci programu. Většina cílů, které dotázaní uvedli, byly cíle, na něž se vztahují jiné formy dohledu (tj. podpořit řádnou hospodářskou politiku a fiskální a finanční udržitelnost nebo zlepšit provádění strukturálních reforem).

35 Posílený dohled (viz bod **05**) byl zamýšlen jako preventivní rámec pro členské státy, u nichž existuje riziko, že budou žádat o finanční pomoc. Za tímto účelem nebyl prozatím aktivován. Dosud byl používán jako nástroj pro sledování po ukončení programu pro Řecko, a to proto, že ačkoli tento členský stát ukončil svůj makroekonomický ozdravný program, stále představuje riziko pro finanční stabilitu kvůli možným vedlejším účinkům na další členské státy eurozóny (viz bod **08**).

36 Jelikož se od členských států podléhajících posílenému dohledu vyžaduje, aby přijaly opatření k řešení příčin nebo potenciálních příčin obtíží, a s přihlédnutím k doporučením pro jednotlivé země vydaným v rámci evropského semestru je hlavním účelem posíleného dohledu ověřit pokrok, kterého členský stát dosáhl při provádění těchto opatření. Posílený dohled má tedy širší rozsah než dohled po ukončení programu. V rámci nedávno schváleného Nástroje pro oživení a odolnost musí členské

⁸ Evropská komise, *The two-pack on economic governance: Establishing an EU framework for dealing with threats to financial stability in euro area member states*, příležitostné dokumenty č. 147, květen 2013.

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/financial-assistance-eurozone-members/>

státy také vysvětlit, jak jejich plány pro oživení a odolnost přispívají k řešení výzev uvedených v příslušných doporučeních pro jednotlivé země. Ačkoli za řízení provádění Nástroje pro oživení a odolnost a koordinaci evropského semestru je odpovědná jedna pracovní skupina Komise¹⁰, posílený dohled mezi její úkoly nepatří.

37 Jelikož posílený dohled nebyl vytvořen jako nástroj po ukončení programu, Komise neposkytla žádné pokyny týkající se tohoto použití. Nařízení neobsahuje žádná ustanovení týkající se schopnosti splácet a prováděcí rozhodnutí Komise¹¹ o aktivaci posíleného dohledu pro Řecko neuvádí schopnost splácet úvěry jako jeden z cílů. Bereme však na vědomí, že zprávy o posíleném dohledu v Řecku obsahují oddíl týkající se schopnosti splácet úvěry.

38 Třebaže cíl dohledu po ukončení programu není v nařízení jasně stanoven, lhůta dohledu je dána jednoznačně, tj. do doby, než bude splaceno alespoň 75 % finanční pomoci (viz bod **09**). Tento 75% práh však nemusí nutně postihovat riziko pro věřitele, protože neodráží ani absolutní částku úvěrů, ani rozsah úvěru v poměru k hrubému domácímu produktu (HDP) dotčeného členského státu.

39 Tuto skutečnost znázorňuje *tabulka 1*. V tabulce jsou v miliardách EUR a jako procento HDP uvedeny částky, které budou pěti členskými státy, které v současné době podléhají dohledu, zbývat ke splacení, jakmile dosáhnou hranice 75 %. Jelikož nemůžeme předpovědět úroveň HDP pro každý členský stát v době, kdy dosáhnou prahové hodnoty 75 %, použili jsme pro zjednodušení HDP roku 2019.

¹⁰ Pracovní skupina pro oživení a odolnost zřízená 16. srpna 2020 v rámci generálního sekretariátu Evropské komise.

¹¹ *Prováděcí rozhodnutí Komise* (EU) 2018/1192 ze dne 11. července 2018 o aktivaci posíleného dohledu pro Řecko (Úř. věst. L 211, 22.08.2018, s. 1–4).

Tabulka 1 – Zbývající částky úvěrů ke splacení po dosažení prahové hodnoty 75 % (v mld. EUR a jako procento HDP z roku 2019)

Členský stát	Zbývající částka (v mld. EUR)	% HDP z roku 2019
Irsko	11,3	3,2
Portugalsko	12,6	5,9
Španělsko	10,3	0,8
Kypr	1,6	7,1
Řecko	60,9	33,2

Zdroj: EÚD na základě údajů Komise o programech a databáze AMECO.

40 Zjistili jsme, že existují značné rozdíly jak v i) riziku pro rozvahu věřitele vyplývajícím z nesplaceného úvěru (v rozmezí od 1,6 do 60,9 miliardy EUR), tak v ii) příslušném podílu HDP. Nesplacený úvěr ve Španělsku představuje téměř zanedbatelné procento HDP, ale v Řecku tvoří zhruba jednu třetinu HDP. Jinými slovy, 75% práh by mohl vést k tomu, že dohled po ukončení programu bude pro některé členské státy ukončen příliš brzy, zatímco pro ostatní, které představují pro věřitele nízké riziko, bude udržován příliš dlouho.

41 Nařízení uplatňuje při řešení těchto dvou rizik asymetrický přístup. Umožňuje prodloužení dohledu po ukončení programu, neexistuje však žádné ustanovení o pozastavení dohledu po ukončení programu před dosažením této prahové hodnoty, i když je riziko týkající se splácení, které dotýčný členský stát představuje, zanedbatelné.

42 Jak je uvedeno v bodě **05**, období posíleného dohledu končí, jestliže o tom Komise na základě svého posouzení rozhodne. I když se dá očekávat, že členský stát opouštějící posílený dohled bude podléhat dohledu po ukončení programu do doby, než splatí alespoň 75 % finanční pomoci, nařízení to výslovně neuvádí.

43 Nařízení stanoví požadovanou četnost podávání zpráv v rámci dohledu po ukončení programu dvakrát ročně (viz bod **11**). Podle našich informací v době přípravy nařízení uplatňoval MMF rovněž pololetní rytmus sledování po ukončení programu a domníváme se, že na začátku dohledu po ukončení programu by tato četnost v případě země, která program nově opouští, mohla být odůvodněná, aby bylo možné provádět úpravy v průběhu roku. Lze však předpokládat, že potřeba těchto trvalých následných

opatření se časem sníží, zejména pokud jsou země opět na správné cestě. Nařízení však pro četnost dohledu nestanoví žádnou flexibilitu.

44 Pokud jde o donucovací nástroje Komise, jak je uvedeno v bodě **13**, může pouze navrhnout, aby Rada vydala doporučení členským státům. Tato doporučení však nemají žádnou závaznou platnost¹². Určitou úlohu však může sehrát vzájemný tlak, který může být výsledkem sdělení zaslaných Hospodářskému a finančnímu výboru nebo zveřejnění doporučení, což může Rada učinit na návrh Komise. Dotázaní v našem průzkumu obecně potvrdili, že sdělení Hospodářskému a finančnímu výboru zvyšuje vzájemný tlak „do značné míry“ (17 %) nebo „do určité míry“ (65 %).

Dohled prováděný podle současného nařízení byl v určitém ohledu neefektivní a nedostatečně zaměřený

45 Komise zahájila činnosti v rámci dohledu po ukončení programu, které zahrnují kontroly na místě a podávání zpráv o výsledcích jejích hodnocení, v roce 2014. Posílený dohled začal v roce 2018. Pro srovnání, dohled v rámci evropského semestru byl zahájen v roce 2010. Komise tyto činnosti dohledu prováděla souběžně (viz **obrázek 2**).

46 Zjišťovali jsme, zda:

- a) byly prováděcí postupy Komise přiměřené;
- b) analýza Komise přinesla přidanou hodnotu ve srovnání s hodnoceními prováděnými v rámci evropského semestru;
- c) analýza Komise byla správně zaměřena.

Komise proces zefektivnila, časté kontroly na místě však vytvářejí jen malou přidanou hodnotu

47 Zkoumali jsme, zda Komise požadovala informace vhodné pro daný účel a zda kontroly na místě v rámci dohledu po ukončení programu prováděla účinně a rovněž s přihlédnutím ke kontrolám vykonaným v rámci evropského semestru.

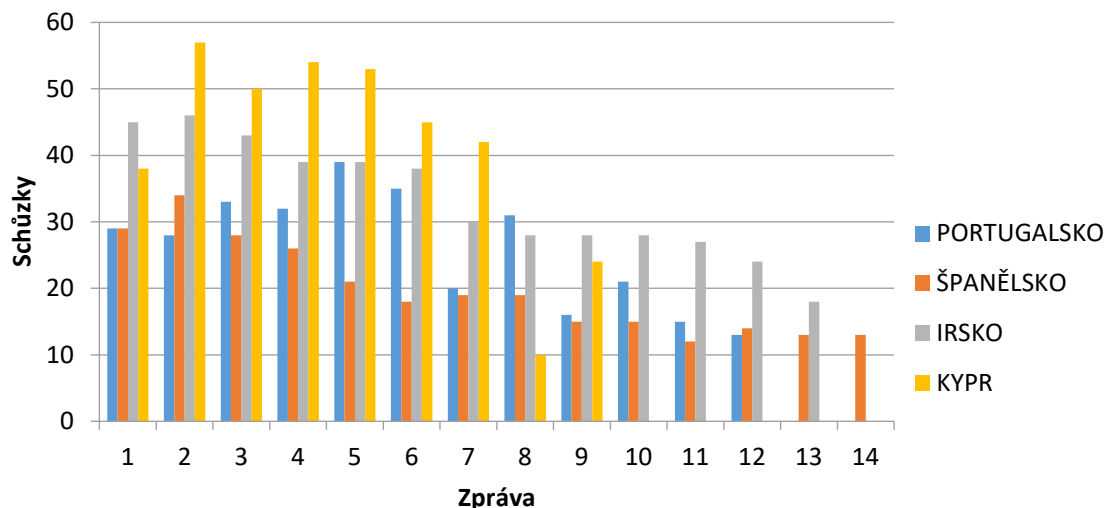
¹² Článek 288 SFEU.

48 Provedli jsme pohovory se zástupci vnitrostátních ministerstev financí, kteří se domnívali, že Komise svého práva požadovat informace využívá náležitě. Vzhledem k tomu, že Řecko podléhá posílenému dohledu, vztahovaly se na něj náročnější požadavky. Přibližně v 50 % bylo sdělení informací údajně požadováno v krátké lhůtě.

49 Zjistili jsme, že ve třech z pěti dotčených členských států podepsaly Komise a vnitrostátní orgány formální dohodu o poskytování údajů týkající se druhu a načasování poskytovaných informací. Tato dohoda zlepšuje proces tím, že zvyšuje předvídatelnost poskytovaných informací a usnadňuje členským státům plánování a sběr informací.

50 Zástupci vnitrostátních orgánů, u nichž jsme provedli dotazování, se domnívali, že kontroly v rámci dohledu po ukončení programu v jejich zemích byly dobře připravené a včas ohlášeny. Rovněž vyjádřili mínění, že navzdory občasným problémům s koordinací mezi generálními ředitelstvími Komise byla spolupráce mezi zúčastněnými stranami dobrá.

51 Po dvou letech provádění dohledu po ukončení programu Komise zefektivnila své kontroly a snížila počet kontrolovaných subjektů a počet témat tím, že se zaměřila na témata blíže související s dohledem. **Obrázek 4** ukazuje klesající trend počtu schůzek. To je především důsledek toho, že kontroly v rámci dohledu po ukončení programu byly prováděny odděleně i) od standardních kontrol v rámci evropského semestru, k čemuž v některých členských státech docházelo postupně, a ii) od zvláštních monitorovacích kontrol v rámci postupu při makroekonomické nerovnováze (od roku 2019).

Obrázek 4 – Vývojový trend počtu schůzek

Zdroj: EÚD.

52 I když v nařízení není četnost kontrol v rámci dohledu po ukončení programu stanovena, došlo k jejich sladění s frekvencí sdělení, tj. dvakrát ročně (viz bod 43). Zástupci vnitrostátních orgánů ve třech ze čtyř členských států podléhajících dohledu po ukončení programu uvedli, že během šestiměsíčního období nelze dosáhnout významného pokroku v provádění strukturálních reforem. Rovněž uváděli, že na dlouhodobou schopnost členských států splácet úvěry má vliv jen málo krátkodobých činitelů. Komise připouští, že provedení většiny konkrétních doporučení pro jednotlivé země vyžaduje 12 až 18 měsíců, přičemž některé strukturální reformy trvají ještě déle. Z tohoto důvodu v roce 2017 Komise rovněž zavedla víceleté hodnocení zaměřené na provádění doporučení pro jednotlivé země¹³.

53 Zjistili jsme, že postupem času se zprávy o dohledu po ukončení programu začaly opakovat (viz bod 57). Připomínáme, že podobný problém zaznamenal ve svém vlastním sledování i MMF a od roku 2016 se rozhodl provádět jednu kontrolu ročně a zveřejňovat jednu zprávu ročně místo dvou.

¹³ Zvláštní zpráva 16/2020 „Evropský semestr – doporučení pro jednotlivé země řeší důležité problémy, je však nutno je lépe provádět“ (www.eca.europa.eu), body 36 a 51.

54 Opakování představuje ještě větší problém v případě posíleného dohledu, kde jsou kontroly rovněž sladěny s četností sdělení, takže se konají čtyřikrát ročně. Tato vysoká četnost nadměrně zatěžuje vnitrostátní orgány (viz bod **48**) i Komisi.

Analýza Komise je kvalitní, překrývá se však s činnostmi v rámci evropského semestru

55 Zjišťovali jsme, zda následná hodnocení dohledu po ukončení programu přináší nějakou přidanou hodnotu v porovnání s činnostmi Komise v rámci evropského semestru.

56 Zjistili jsme, že kvalita analýzy ve zprávách o dohledu po ukončení programu a o posíleném dohledu je dobrá. To je v souladu se závěrem, k němuž jsme dospěli ve zvláštní zprávě z roku 2018 o hodnocení Komise v rámci postupu při makroekonomické nerovnováze¹⁴. Zúčastněné strany, jichž jsme se dotazovali, toto kladné hodnocení potvrdily. Náš průzkum rovněž odhalil, že 74 % dotázaných považuje kvalitu analýzy Komise za „vysokou“ a 26 % ji hodnotí jako „průměrnou“.

57 Jak je však uvedeno v bodě **53**, jednotlivé zprávy o dohledu po ukončení programu se v mnohém opakují. Z naší analýzy vyplývá, že se aktualizují jen některé údaje, takže aktualizace nemění podstatu analýzy ani její závěr. Za použití nástroje umělé inteligence, který jsme vyvinuli, jsme hledali podobnosti v dokumentech. Zjistili jsme, že v určitých oddílech až 78 % informací ve zprávě o dohledu po ukončení programu bylo už uvedeno v předchozí zprávě. Při porovnání zpráv zveřejněných s ročním odstupem, bylo toto procento téměř poloviční. Náš závěr potvrzují také některé zúčastněné strany, jichž jsme se dotazovali.

58 Pokud jde o to, které strukturální reformy je třeba sledovat, zjistili jsme, že u čtyř členských států podléhajících dohledu po ukončení programu Komise formálně nestanovila, které strukturální reformy mají být sledovány. V případě Řecka, které podléhá posílenému dohledu, bylo prováděcí rozhodnutí Komise přesnější. Uvádí výčet konkrétních reforem a příslušných milníků, které mají být sledovány.

59 Zaznamenali jsme, že hodnocení pokroku při provádění strukturálních reforem obvykle zahrnovalo fiskální strukturální reformy, reformy finančního sektoru (zejména

¹⁴ Zvláštní zpráva č. 3/2018 „Audit postupu při makroekonomické nerovnováze“, body 78 a 79. (www.eca.europa.eu)

reformy bankovního sektoru) a další reformy na podporu hospodářského růstu nebo na řešení makroekonomické nerovnováhy. Hodnocení se zaměřovalo na stupeň provedení a vyzývalo k přijetí opatření v případě pomalého pokroku.

60 Zjistili jsme, že zprávy o dohledu po ukončení programu zahrnovaly hodnocení strukturálních reforem, které nebyly ani reformami zahájenými v rámci makroekonomického ozdravného programu, ani nevycházely se spolehlivého právního základu, jako je například formální závazek členského státu přijatý při opouštění programu nebo později, nebo doporučení Rady (viz bod 13). Několik příkladů je uvedeno v *[rámečku 1](#)*.

Rámeček 1

Příklady strukturálních reforem, které nebyly zahájeny v rámci makroekonomického ozdravného programu, které však Komise v rámci dohledu po ukončení programu přesto sleduje

Portugalsko	Přezkum výdajů (zpráva o dohledu po ukončení programu z léta 2016) Zákon o rozpočtovém rámci (zpráva o dohledu po ukončení programu z podzimu 2014)
Kypr	Režim ESTIA, tj. státem dotovaný režim pro usnadnění splácení problémových hypoték domácností (zpráva o dohledu po ukončení programu z podzimu 2018)
Španělsko	Aktualizace sady makrobezpečnostních nástrojů (zpráva o dohledu po ukončení programu z podzimu 2015) a zřízení makrobezpečnostního orgánu (zpráva o dohledu po ukončení programu z podzimu 2018) Provádění plánů řešení krize a cílů pro minimální požadavky na kapitál a způsobilé závazky pro banky (zpráva o dohledu po ukončení programu z podzimu 2018)
Irsko	Akční plán pro bydlení a bezdomovectví (zpráva o dohledu po ukončení programu z jara 2016)

Zdroj: EÚD.

61 Zjistili jsme rovněž, že některé strukturální reformy, které nebyly zahájeny v rámci makroekonomického ozdravného programu, přesto však byly posuzovány v rámci dohledu po ukončení programu, byly spjaté s otázkami, které má program řešit. Dopad

těchto reforem na schopnost splácet úvěry však nebyl zřejmý a zprávy o dohledu po ukončení programu jej nevysvětlovaly.

62 Porovnali jsme obsah zpráv o dohledu po ukončení programu s obsahem zpráv vypracovaných v rámci evropského semestru (zejména zpráv o jednotlivých zemích, posouzení plánů stability nebo návrhů rozpočtových plánů a evropských hospodářských prognóz) a zjistili jsme, že se poskytované informace (viz [tabulka 2](#)) a hodnocení (viz [Příloha I](#)) do určité míry překrývají.

Tabulka 2 – Překrývání informací ve zprávách o dohledu po ukončení programu a ve zprávách předkládaných v rámci evropského semestru

Členský stát	Zpráva o dohledu po ukončení programu	Oddíl	Zprávy předkládané v rámci evropského semestru	% překrývání ve zprávách
Portugalsko	Podzim 2016	Strategické otázky	Zpráva o zemi za rok 2017	43
Portugalsko	Podzim 2018	Hospodářský vývoj	Zpráva o zemi za rok 2019	49
Portugalsko	Léto 2019	Veřejné finance	Pracovní dokument útvarů k programu stability za rok 2019	47
Kypr	Jaro 2017	Makroekonomický výhled	Jarní evropská hospodářská prognóza na rok 2017	23
Kypr	Jaro 2019	Rozpočtový výhled	Zpráva o zemi za rok 2019	34
Kypr	Jaro 2020	Veřejné finance	Zpráva o zemi za rok 2020	26
Irsko	Podzim 2018	Problémy týkající se státních financí	Zpráva o zemi za rok 2018	30

Členský stát	Zpráva o dohledu po ukončení programu	Oddíl	Zprávy předkládané v rámci evropského semestru	% překrývání ve zprávách
Irsko	Jaro 2018	Aktuální hospodářský vývoj	Jarní evropská hospodářská prognóza na rok 2018	19
Španělsko	Podzim 2018	Makroekonomický vývoj	Zpráva o zemi za rok 2018	36
Španělsko	Jaro 2019	Makroekonomický vývoj	Zpráva o zemi za rok 2019	49

Zdroj: EÚD, nástroj umělé inteligence.

63 Uznáváme však, že nedošlo k překrývání mezi dohledem po ukončení programu a evropským semestrem, pokud jde o hodnocení reforem ve Španělsku. Jelikož Španělsko využívalo odvětvového ozdravného programu, který byl zaměřen pouze na jeho finanční sektor (viz bod **06**), podléhalo stále pravidelnému dohledu v rámci evropského semestru. Rozdělení úkolů mezi dohled v rámci evropského semestru a dohled nad programem zavedený během programového období bylo rovněž zachováno i nadále. V důsledku toho se zprávy o dohledu po ukončení programu pro Španělsko jednoznačně zaměřují na vývoj a reformy finančního sektoru a liší se od zpráv o zemi předkládaných v rámci evropského semestru.

64 Pokud jde o posouzení finanční stability a příslušných reforem, zjistili jsme, že přístup v rámci dohledu po ukončení programu se v uvedených čtyřech členských státech lišil. V Irsku bylo hodnocení největších místních bank Komisí postupně ukončeno v roce 2015, krátce po zavedení jednotného mechanismu dohledu, zatímco na Kypru a v Portugalsku toto hodnocení stále probíhá. Veškerá podrobná hodnocení jednotlivých bank se však překrývají s i) dohledem prováděným Evropskou centrální bankou a vnitrostátními orgány dohledu v rámci jednotného mechanismu dohledu a ii) s činností prováděnou Evropským orgánem pro bankovníctví, který je pověřen hodnocením rizik a zranitelnosti bankovního sektoru EU.

65 Komise navíc monitorovala plánování řešení krize a pokrok bank při plnění cílových hodnot minimálního požadavku na kapitál a způsobilé závazky (MREL). Toto monitorování se však překrývá s monitorováním, které provádí orgán příslušný k řešení krize a Evropský orgán pro bankovníctví. Orgány příslušné k řešení krize (Jednotný

výbor pro řešení krizí nebo vnitrostátní orgány příslušné k řešení krize, v závislosti na významu bank) jsou odpovědné za přípravu plánů řešení krize a za stanovení úrovně minimálního požadavku na kapitál a způsobilé závazky. Evropský orgán pro bankovnínictví je odpovědný za sledování kvality nástrojů v oblasti kapitálu a způsobilých závazků vydávaných bankami. V této souvislosti konstatujeme, že nařízení (EU) č. 472/2013 nebylo dosud revidováno s ohledem na vývoj v právním rámci EU, jako je vytvoření jednotného mechanismu dohledu a jednotného mechanismu pro řešení krizí.

66 Do roku 2018 představovala hodnocení reforem prováděná Komisí v průměru 40 % zprávy o dohledu po ukončení programu, ale po zefektivnění procesu se od roku 2019 délka tohoto hodnocení snížila o polovinu. Toho bylo dosaženo zejména užším zaměřením na strukturální reformy a otázky politik a vypuštěním oddílu věnovaného specifickému sledování v rámci postupu při makroekonomické nerovnováze. Díky tomu se délka zpráv o dohledu po ukončení programu zkrátila o více než 30 %. Vnitrostátní orgány to považují za příznivý vývoj. Přestože však byly zprávy o dohledu po ukončení programu zefektivněny, stále se v určitém rozsahu překrývají se zprávami vypracovanými v rámci evropského semestru.

67 Z naší analýzy vyplývá, že v případě Řecka se zprávy o zemi a zprávy o posíleném dohledu spíše doplňovaly, než překrývaly. Zpráva o zemi zahrnovala širší soubor oblastí než zpráva o posíleném dohledu. Zpráva rovněž informovala o otázkách, které patří do působnosti posíleného dohledu, ale tyto otázky, které následně zpráva o posíleném dohledu zkoumala do větší hloubky, pouze shrnovala.

Zprávy o sledování se zaměřovaly na schopnost splácet úvěry jen v omezeném rozsahu

68 Jak bylo uvedeno v bodě 33, očekávali jsme, že se dohled po ukončení programu bude zaměřovat na posouzení rizik pro schopnost členských států splácet úvěry, aby se odlišil od evropského semestru. Zaměření na schopnost splácet úvěry však bylo omezené, jak dokládá skutečnost, že nebyly strukturovaně zveřejňovány klíčové informace týkající se splatných úvěrů. Oddíly věnované schopnosti splácet úvěry v jednotlivých zprávách byly poměrně krátké nebo v případě Španělska se ve zprávě nevyskytovaly vůbec a neobsahovaly informace týkající se nesplacených částek úvěrů, a to ani v absolutním vyjádření, ani jako podíl HDP. Neobsahovaly ani žádné informace týkající se harmonogramu splátek jistiny a úroků a úhrady poplatků. Pokud byly některé z těchto informací poskytnuty, byly více méně rozptýleny ve zprávách anebo byly poskytnuty ve formě grafu a nikoli tabulek s číselnými údaji.

69 Pro srovnání, MMF v každé monitorovací zprávě po ukončení programu zveřejňuje tabulku, která poskytuje ucelené informace o poskytnutých úvěrech MMF. Totéž platí pro zprávy systému včasného varování ESM.

70 Oddíly týkající se schopnosti splácet úvěry navíc nebyly dostatečně zaměřené na riziko, ale byly do značné míry jen popisné. Zprávy správně popisovaly přístup dotčeného členského státu na trh tím, že uváděly jeho poslední emise dluhopisů a popisovaly vývoj výnosu a rozpětí dluhopisů vůči německým dluhopisům, přičemž zaznamenávaly veškeré předčasné splátky úvěru. Rovněž se vyjadřovaly k vývoji ratingu daného státu a v některých případech se zmiňovaly o finančních potřebách a peněžních rezervách členských států.

71 Pokud jde o analýzu rizik, zaznamenali jsme následující nedostatky: některá rizika nebyla řešena a pokud byla analýza rizik – přizpůsobená jednotlivým členským státům – provedena, nebyl vyčíslen dopad otřesů a nebyl posouzen dopad na schopnost splácet. Konkrétně jsme zjistili, že:

- Komise zohledňovala některé exogenní makroekonomické otřesy (například brexit a COVID-19), které by mohly mít vliv na hospodářství konkrétních členských států. Komise však v rámci dohledu po ukončení programu dosud neanalyzovala hlavní rizika pro střednědobou schopnost členských států splácet úvěry vyplývající z těchto otřesů;
- nebyla zohledněna všechna rizika, která by mohla nepříznivě ovlivnit schopnost splácet úvěry. Komise například považovala geopolitické napětí mezi Tureckem na jedné straně a Řeckem a Kypru na straně druhé za méně významné než jiná, větší a pravděpodobnější rizika. Analýza rizik provedená Komisí proto nebrala v úvahu související potenciální hospodářský dopad, který by mohl ovlivnit i) odvětví cestovního ruchu na Kypru a v Řecku nebo ii) odvětví energetiky na Kypru. Tato odvětví jsou důležitým zdrojem hospodářského růstu, a významně tak přispívají k udržitelnosti dluhu.

72 Klíčová otázka při hodnocení střednědobé a dlouhodobé schopnosti členských států eurozóny splácet úvěry se týká možnosti přístupu členského státu na trh za účelem refinancování splatných závazků od věřitelů (ESM, MMF atd.) při rozumných úrokových sazbách. Jinými slovy, posouzení by mělo ukázat, zda úroveň a trajektorie poměru dluhu k HDP členského státu bude v budoucnu zajišťovat přístup na trh.

73 Ke zodpovězení této otázky slouží analýza udržitelnosti dluhu, což je nástroj založený na modelu. Spočívá v odhadu možného vývoje poměru dluhu k HDP za různých předpokladů a rizikových scénářů. Obvykle obsahuje základní scénář a scénáře testu citlivosti. Ty jsou založeny na pozitivních nebo negativních otřesech ovlivňujících rozhodující faktory dynamiky dluhu, jako je primární saldo, úroková sazba, růst HDP a inflace. Analýza udržitelnosti dluhu může také zohlednit další rizikové faktory, které doplní výsledky založené na modelu, s cílem dosáhnout hodnocení země, které bude více vyvážené anebo konkrétnější.

74 Od roku 2009 má Komise velmi komplexní rámec hodnocení udržitelnosti veřejných financí, který zahrnuje hloubkovou a rozsáhlou analýzu udržitelnosti dluhu pro všechny členské státy EU. Vychází každý rok v lednu (každé tři roky ve zprávě o fiskální udržitelnosti a ve zbývajících dvou letech v Monitoru udržitelnosti zadlužení). Kromě analýzy citlivosti týkající se základního scénáře zohledňuje analýza i alternativní fiskální scénáře¹⁵. Obsahuje také bohatou a hloubkovou analýzu rizik, která zachycuje krátkodobá, střednědobá a dlouhodobá rizika potenciálně vyplývající ze struktury veřejného dluhu (veřejný dluh podle splatnosti, držitele a měny, v níž je dluh denominován), čisté investiční pozice vůči zahraničí a z podmíněných závazků státu, zejména závazků souvisejících s podporou finančních institucí.

75 S výjimkou Španělska¹⁶ obsahovaly zprávy o dohledu po ukončení programu přílohu s analýzou udržitelnosti dluhu na základě výše uvedené lednové analýzy. Obvykle se omezovala na analýzu citlivosti týkající se základního scénáře a v některých případech zohledňovala alternativní fiskální scénáře. Bereme nicméně na vědomí, že Komise ve své zprávě o fiskální udržitelnosti za rok 2018, zveřejněné v lednu 2019, vypracovala pro Řecko více individuálně uzpůsobenou analýzu udržitelnosti. Tato revidovaná analýza udržitelnosti vycházela z prvků uvedených ve zprávě o posíleném dohledu zveřejněné v listopadu 2018.

76 Komise zatím dospěla k závěru, že schopnost splácet úvěry je v krátkodobém horizontu ve všech členských státech dobrá. Délka období dohledu po ukončení programu ztěžuje vyčíslení dopadů otřesů na schopnost splácet, a to i když vyjdeme z komplexní analýzy udržitelnosti dluhu doplněné o důkladnou analýzu rizik pro

¹⁵ Viz rámeček 1.1 (s. 38–41) *Fiscal Sustainability Report 2018*, svazek 1, institucionální dokument 094, leden 2019.

¹⁶ Pouze první zpráva o dohledu po ukončení programu týkající se Španělska obsahovala dlouhodobý odhad dynamiky hrubého veřejného dluhu.

jednotlivé země. Doba splácení totiž přesahuje časový rámec aktuální předpovědi Komise (na dva roky) a volebních cyklů členských států (čtyři až pět let), jakož i dlouhodobé hodnocení udržitelnosti dluhu Komisí (obvykle deset let).

77 Případné závěry týkající se střednědobé a dlouhodobé schopnosti splácet úvěry byly tedy obecné: v případě Portugalska a Kypru se uvádí, že jejich střednědobá a dlouhodobá schopnost splácet je citlivá vůči makroekonomickým šokům, rizikům plynoucích z finančního sektoru a zhoršení fiskální výkonnosti. S ohledem na udržení schopnosti splácet ve střednědobém a dlouhodobém výhledu vydala kromě toho Komise univerzálně platné doporučení, totiž aby členské státy zajistily fiskální kázeň a pokročily v provádění strukturálních reforem, které zlepší jejich dlouhodobý růstový potenciál. Souvislost mezi posouzením střednědobé a dlouhodobé schopnosti splácet úvěry a analýzou uvedenou v jiných oddílech a přílohách zprávy však nebyla zřejmá.

Členské státy považují dohled Komise za užitečný, neexistují však žádné další důkazní informace o jeho dopadu

78 Posuzovali jsme, zda dohled Komise i) měl dopad na pokračování procesu reforem v dotčených členských státech a ii) zda poskytl věřitelům ujištění o schopnosti členských států splácet úvěry.

Dohled podporoval dialog, avšak některé reformy provedené členskými státy vykazovaly nedostatečný pokrok

79 Provedli jsme pohovory se zástupci vnitrostátních orgánů v dotčených členských státech. Potvrdili, že dohled po ukončení programu byl užitečný, protože podporoval dialog s Komisí, umožňoval diskusi o rizicích, podněcoval úvahy, a pomáhal nacházet obecnou shodu v náhledu na situaci. Kromě toho se dotázaní zástupci domnívají, že dohled po ukončení programu pomáhal jejich zemím pokračovat v započatém procesu, například tím, že i) zabraňuje zvratu reforem, ii) pomáhá vládě při prosazování reforem v parlamentu, jelikož tyto reformy mají podporu mezinárodních institucí, iii) podněcuje diskusi před jednáním Euroskupiny a Hospodářského a finančního výboru a iv) podporuje sdílení osvědčených postupů.

80 Navzdory tomuto kladnému hodnocení z naší analýzy čtyř členských států, které podléhají dohledu po ukončení programu, vyplývá, že u některých reforem se jednotlivá hodnocení Komise navzájem nijak nelišila, tj. nevykazovala žádný podstatný pokrok při provádění reforem (viz příklady v [Příloha II](#)). Zatímco na jedné straně je to

částečně způsobeno skutečností, že provádění reforem vyžaduje určitý čas, jak už bylo uvedeno výše (viz bod 52), na druhé straně z toho také plyne, že dohled po ukončení programu má na podporu provádění reforem omezený dopad. To je způsobeno vznikající únavou z reforem a skutečností, že po opětovném získání přístupu k tržnímu financování při přijatelných úrokových sazbách jsou členské státy k provádění reforem doporučených Komisí méně motivovány.

81 V roce 2020 EÚD poukázal na to, že předpokladem úspěšného provádění reforem je vlastní odpovědnost členského státu¹⁷ a že získání podpory vnitrostátních orgánů je obtížný proces, který vyžaduje pevný právní základ a dlouhodobá jednání. Tím spíše to platí v případě, kdy chybí finanční pobídka, jako tomu obvykle v případě ukončení makroekonomického ozdravného programu bývá. Kromě toho Komise doposud nenavrhl Radě, aby některému členskému státu doporučila přijmout nápravná opatření (bod 13).

82 Pokud jde o posílený dohled jakožto monitorovací nástroj, na posouzení jeho účinnosti je ještě brzy. Tento postup je používán poměrně krátkou dobu (od července 2018) a pouze v jednom členském státě. Časový horizont provádění řady reforem navíc přesahuje časový rozsah auditu. A konečně pandemie COVID-19 a následná opatření omezující volný pohyb osob způsobily další zpoždění při provádění reforem, jak uvádí Komise.

83 Zjistili jsme však, že navzdory posílenému dohledu došlo při provádění reformních opatření ke zpožděním. To se týkalo i opatření, která nebyla nijak zvlášť složitá a jejichž lhůty vypršely ještě před pandemií COVID-19. Kromě toho od září 2020 (7. zpráva o posíleném dohledu) už zprávy neuvádějí původně dohodnuté lhůty pro jednotlivé závazky, což neumožňuje čtenáři vytvořit si celkový přehled o vzniklých zpožděních.

¹⁷ Zvláštní zpráva č. 16/2020 „Evropský semestr – doporučení pro jednotlivé země řeší důležité problémy, je však nutno je lépe provádět“, bod 13 a rámeček 2 (www.eca.europa.eu).

84 Zprávy o posíleném dohledu poskytly přesný popis stavu provádění reforem a zpoždění, k nimž dochází v členském státě, a také popis opatření přijatých vnitrostátními orgány, většinou spočívající v prodloužení lhůt. Komise však nedoporučila žádná konkrétní, jak situaci napravit nebo zabránit jejímu dalšímu zhoršování. Jeden příklad je uveden v **rámečku 2**. Další příklady jsou uvedeny v **Příloha III**. Navzdory těmto zpožděním hodnotí Komise opatření členského státu celkově kladně.

Rámeček 2

Jeden z příkladů značného zpoždění při provádění opatření

Daňová správa: Řecko se zavázalo zvýšit počet zaměstnanců Nezávislého úřadu pro veřejné příjmy na 12 000 do konce roku 2018 a na 12 500 do konce roku 2019, s konečným cílem 13 322 zaměstnanců do poloviny roku 2021.

Tento závazek byl už méně ambiciózní než náborový plán zveřejněný v rámci čtvrtého přezkumu zprávy o plnění programu podpory ESM pro Řecko z července 2018, podle kterého mělo být cíle 13 322 zaměstnanců dosaženo do konce roku 2019.

Na konci třetího čtvrtletí roku 2020 dosáhl počet zaměstnanců pouze 11 947, což je dokonce méně než úroveň, které mělo být dosaženo do konce roku 2018. Komise navíc uvádí že „řecké orgány přijaly právní ustanovení, která vedla k převedení zaměstnanců z Nezávislého úřadu do jiných orgánů, což ještě komplikuje dosažení cílů, které byly pro počty zaměstnanců stanoveny“¹⁸.

Zdroj: EÚD.

Členské státy plní své závazky v oblasti splácení, ale příspěvek dohledu k ujištění pro věřitele je obtížné posoudit

85 Do května 2021 všechny členské státy, které podléhají dohledu po ukončení programu a posílenému dohledu, znovu získaly přístup na finanční trhy za přijatelných úrokových sazeb. Kromě toho všechny členské státy plnily své platební závazky a část svých splátek splatily předčasně, zejména splátek Mezinárodnímu měnovému fondu, protože úvěry MMF jsou dražší než úvěry poskytované prostřednictvím evropské

¹⁸ Enhanced Surveillance Report Greece, září 2020, institucionální dokument 134, září 2020, s. 7.

podpory. Španělsko, které finanční podporu MMF nečerpalo, už provedlo devět dobrovolných splátek, jež tvoří 43 % z celkové částky čerpané v rámci programu.

86 Konstatujeme, že i přes tuto pozitivní změnu není možné vyvodit závěr o míře vlivu dohledu nebo jej oddělit od dopadu jiných faktorů. Klíčovou úlohu při ujišťování trhů sehrávají příznivý hospodářský vývoj, obzvláště podpůrná měnová politika a příznivý výsledek plnění rozpočtu. Za jeden z účinných prostředků k obnovení důvěry je rovněž považováno předčasné splácení úvěru, případně s využitím vlastních zdrojů (alespoň zčásti).

87 Na vyspělých trzích navíc mohou investoři získat ujištění na základě celé řady nezávislých analýz, jako jsou zprávy od ratingových agentur, analytických středisek a dalších mezinárodních institucí. Zprávy o dohledu po ukončení programu a o posíleném dohledu tyto publikace doplňují. Některé zúčastněné strany však uvedly, že tyto zprávy nemají v současné době velký ohlas ve sdělovacích prostředcích a mezi širokou veřejností. Ohlas je nižší než u jiných dokumentů zveřejňovaných v rámci evropského semestru (zprávy o jednotlivých zemích, doporučení pro jednotlivé země) a postupně klesá s tím, jak se členským státům daří zlepšovat situaci v přístupu k tržnímu financování. Jakkoli je jejich viditelnost ve sledovacích prostředcích nízká, zprávy o dohledu po ukončení programu mají specifické publikum, jež tvoří věřitelé, investoři, ratingové agentury a účastníci trhu.

Závěry a doporučení

88 Náš celkový závěr zní, že efektivitu dohledu omezuje skutečnost, že cíle stanovené v nařízení jsou nepřesné a že provádění je v určitém ohledu neefektivní a nedostatečně zaměřené. I když dohled Komise spolu s dalšími faktory plní určitou úlohu při uklidňování trhů, neexistují žádné další důkazní informace o tom, že podporuje provádění reforem. To je částečně způsobeno absencí pobídek a silných nástrojů prosazování předpisů. Nicméně do května 2021 pět dotčených členských států splnilo své platební povinnosti a získalo opět přístup na trh za přijatelných úrokových sazeb.

89 Příslušné nařízení nevymezuje konkrétní cíl dohledu po ukončení programu dostatečně přesně, což je názor, který sdílí i zástupci členských států, mezi nimiž jsme prováděli průzkum. Nařízení vymezuje cíl dohledu čistě obecně. Komise cíle podrobněji rozvedla ve svém interní příručce, přičemž mezi cíli uvádí také hodnocení provádění opatření schválených v rámci programu a hodnocení schopnosti členských států splácet úvěry (viz body 29–34). V praxi jsme zjistili, že v důsledku široce definovaného cíle se překrývají činnosti prováděné v rámci dohledu po ukončení programu a v rámci evropského semestru (obojí činnosti zahrnují posuzování reforem prováděných členským státem).

90 Překrývaly se rovněž zprávy o dohledu po ukončení programu a publikace týkající se evropského semestru, zejména zprávy o jednotlivých zemích (viz body 55–63). Ačkoli nejvýraznější částí zpráv o dohledu po ukončení programu by bylo posouzení schopnosti dotyčného členského státu splácet úvěry, na toto hledisko zprávy žádný zvláštní důraz nekladou (viz body 68–77).

91 Komise nedávno zprávy o dohledu po ukončení programu zefektivnila a zkrátila jejich rozsah přibližně o 30 %. Zjistili jsme však, že i po zefektivnění se tyto zprávy překrývají se zprávami vypracovanými v rámci evropského semestru (viz bod 66).

92 Členské státy podléhající posílenému dohledu jsou povinny přijmout opatření k řešení příčin nebo potenciálních příčin obtíží s přihlédnutím k doporučením pro jednotlivé země vydaným v rámci evropského semestru. Stejně tak v rámci nedávno schváleného Nástroje pro oživení a odolnost musí členské státy vysvětlit, jak jejich plány pro oživení a odolnost přispívají k řešení výzev uvedených v příslušných doporučeních pro jednotlivé země. Účelem dohledu Komise je v obou případech ověřit pokrok, kterého dosáhl členský stát při řešení výzev, kterým čelí, v souladu

s doporučeními pro jednotlivé země. Ačkoli za řízení provádění Nástroje pro oživení a odolnost i za koordinaci evropského semestru je odpovědná stejná pracovní skupina Komise, posílený dohled mezi její úkoly nespadá (viz bod 36).

93 Kromě překrývání mezi různými činnostmi Komise sleduje schopnost splácet rovněž ESM, instituce zřízená na základě mezivládní smlouvy: ve skutečnosti se vztahuje na stejné členské státy jako dohled Komise (viz body 24–25).

94 Komise může aktivovat posílený dohled v případech, kdy je členský stát postižen finančními obtížemi nebo je vystaven riziku těchto obtíží. Nařízení konkrétně nepočítá s posíleným dohledem ke sledování členského státu, který opouští makroekonomický ozdravný program. Když jediný členský stát, který dosud podléhal posílenému dohledu (Řecko), opouštěl makroekonomický ozdravný program, byl rovněž považován za stát vystavený riziku finančních obtíží. Nařízení nestanoví cíl posíleného dohledu, pokud je využíván jako nástroj dohledu po ukončení programu (viz body 35–37).

Doporučení 1 – Integrovat jednotlivé činnosti dohledu

- a) V souvislosti s úvahami v rámci přezkumu správy ekonomických záležitostí, jenž v květnu 2021 stále probíhal, by Komise měla zvážit začlenění dohledu po ukončení programu a posíleného dohledu do evropského semestru.
- b) Aby Komise vyjasnila cíle svých činností dohledu, měla by zvážit, zda v příslušném právním aktu neuvede ustanovení, která se budou výslovně zmiňovat o hlavních cílech dohledu po ukončení programu: i) posouzení schopnosti splácet úvěry a ii) následném sledování nedokončených reforem schválených v rámci programu. Komise by navíc měla upřesnit, že cíle dohledu po ukončení programu se vztahují také na posílený dohled, pokud se uplatňuje pro země, které opouštějí makroekonomický ozdravný program.
- c) Komise by měla své hodnocení, zda je dotčený členský stát schopen splácet svůj nesplacený úvěr či úvěry včas, zakládat na důkladném přístupu zaměřeném na riziko, přičemž by měla analyzovat nedávná rizika pro splácení úvěrů, stanovit výčet potenciálních nových rizik a v co největší míře je kvantifikovat.

Časový rámec: v rámci nadcházejícího přezkumu správy ekonomických záležitostí (do poloviny roku 2023)

95 Provádění dohledu po ukončení programu se vyznačuje nedostatkem flexibility a zvyšuje administrativní zátěž, aniž by přinášelo přidanou hodnotu. Komise je podle nařízení povinna:

- provádět dohled po ukončení programu, dokud nebude splaceno nejméně 75 % finanční pomoci poskytnuté členskými státy, Evropským mechanismem finanční stabilizace, Evropským nástrojem finanční stability a Evropským mechanismem stability. To zahrnuje i případy, kdy Komise dospěla k závěru, že hospodářská situace členského státu je dobrá a riziko splácení je nízké (viz body 38–42),
- vypracovávat pololetní zprávy o výsledcích svého dohledu po ukončení programu. Tato četnost, která se rovněž vztahuje na kontroly, má své oprávnění krátce po ukončení makroekonomického ozdravného programu, aby byla zachována dynamika reforem a věřitelé byli uklidněni. To však už neplatí, jakmile je členský stát znovu na správné cestě a není k dispozici dostatek nových důležitých informací, které by ospravedlňovaly provádění kontrol a zveřejňování zpráv dvakrát ročně (viz body 43, 50–53 a 57).

96 Pokud jde o posílený dohled, nařízení Komisi ukládá povinnost, aby vypracovávala zprávy čtvrtletně. Tato četnost, kterou Komise rovněž uplatňovala u kontrol, je však velmi zatěžující jak pro Komisi, tak pro dotčené členské státy. Poskytování požadovaných údajů a informací Komisi odčerpává příslušným vnitrostátním orgánům zdroje, které tak nemohou využít pro svůj hlavní úkol: provádět schválené reformy s cílem uvést členský stát znovu na správnou cestu (viz body 48 a 54).

Doporučení 2 – Zefektivnit postupy a doplnit flexibilitu

Aby byly činnosti dohledu méně zatěžující a efektivnější, měla by Komise zvážit návrh na změnu příslušného právního aktu zavedením ustanovení, která umožňují:

- a) pozastavit dohled po ukončení programu před dosažením prahové hodnoty 75 %, jestliže Komise vyhodnotí schopnost členského státu splácet úvěry kladně;
- b) snížit četnost sdělení v rámci dohledu po ukončení programu na jednou za rok za předpokladu, že se situace členského státu dostatečně zlepší. To by mělo být doprovázeno odpovídajícím snížením četnosti kontrolních návštěv prováděných Komisí (což by nevyžadovalo žádnou změnu právního aktu);

- c) snížit četnost zpráv v rámci posíleného dohledu ze čtyř na dvě ročně. To by mělo být doprovázeno odpovídajícím snížením četnosti kontrolních návštěv prováděných Komisí (což by nevyžadovalo žádnou změnu právního aktu).

Časový rámec: v rámci nadcházejícího přezkumu správy ekonomických záležitostí (do poloviny roku 2023)

97 Zjistili jsme, že kromě překrývání s činnostmi v rámci evropského semestru Komise neusilovala o systematickou a formální dohodu s příslušnými vnitrostátními orgány o podrobném seznamu reforem, které mají být sledovány (viz bod 58).

98 Nařízení (EU) č. 472/2013 nebylo revidováno tak, aby zohledňovalo následný vývoj v rámci finanční správy EU, jako jsou úlohy dohledu a sledování svěřené jednotnému mechanismu dohledu a jednotnému mechanismu pro řešení krizí. Zjistili jsme překrývání s těmito formami dohledu, což vedlo ke zdvojení práce a neoptimálnímu využívání zdrojů (viz body 64–65).

99 Zjistili jsme také, že Komise neusilovala o systematickou a formální dohodu s příslušnými vnitrostátními orgány ohledně druhu a načasování informací, které mají být poskytovány v rámci dohledu po ukončení programu, a tak promarnila příležitost posílit předvídatelnost poskytovaných informací a pomoci členským státům plánovat shromažďování informací (viz bod 49).

Doporučení 3 – Zlepšit interakci s členskými státy a dalšími zúčastněnými stranami

Komise by měla přezkoumat své vnitřní postupy tak, aby:

- a) při opouštění makroekonomického ozdravného programu každému dotčenému členskému státu formálně sdělila i) podrobný seznam reforem, které mají být provedeny, spolu s realistickým harmonogramem plnění a ii) konkrétní informace, které mají být poskytnuty. Ty by měly být v průběhu času revidovány, aby požadované informace nadále odpovídaly potřebám dohledu;

- b) nedocházelo k žádnému překrývání dohledu po ukončení programu a dohledu prováděnému v souvislosti s jednotným mechanismem dohledu a jednotným mechanismem pro řešení krizí. Zejména v případech, kdy bude Komise považovat za nutné posoudit jednotlivé banky, měla by co nejvíce využívat výsledků analýz prováděných příslušnými orgány EU.

Časový rámec: polovina roku 2022

Tuto zprávu přijal senát IV, jemuž předsedá Alex Brenninkmeijer, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 13. července 2021.

Za Účetní dvůr

Klaus-Heiner Lehne
předseda

Přílohy

Příloha I – Příklady překrývání při sledování reforem v rámci dohledu po ukončení programu a evropského semestru

Dohled po ukončení programu	Evropský semestr
Irsko – Zpráva o dohledu po ukončení programu – podzim 2016 (zveřejněná v březnu 2017), s. 27: Sociální bydlení Akční plán pro bydlení zahrnoval podstatné rozšíření přímého poskytování sociálních bytů. V akčním plánu <i>Obnova Irska: akční plán pro bydlení a bezdomovectví</i>, který byl zahájen dne 19. července, se vláda zavázala do roku 2021 poskytnout přímo 47 000 sociálních bytů. Odhadované náklady činí 5,35 miliardy EUR. Další sociální byty přispějí ke zvýšení celkové nabídky. Snížit náklady na přímé poskytování sociálního bydlení by mohly pomoci doplňkové reformy systému sociálního bydlení, jako je nájem za cenu nákladů. Bez těchto reforem by přímé poskytování bylo z dlouhodobého hlediska pravděpodobně nákladnější než režimy provozované prostřednictvím soukromého trhu s nájemným bydlením.	Irsko – Zpráva o zemi z roku 2017 (zveřejněná v únoru 2017), s. 52: Sociální bydlení Další sociální byty přispějí ke zvýšení celkové nabídky. Akční plán zahrnoval závazek do roku 2021 přímo poskytnout 47 000 sociálních bytů. Odhadované náklady činí 5,35 miliardy EUR, což znamená, že sociální bydlení bude v příštích čtyřech letech představovat přibližně 40 % investičního rozpočtu. Výstavba téměř 8 000 nových bytů ročně by pomohla zmírnit tlak způsobený nedostatkem na straně nabídky. Pokud by však nedošlo k provedení doplňkových reforem systému sociálního bydlení, jako je nájem za cenu nákladů, mohlo by být přímé poskytování sociálního bydlení z dlouhodobého hlediska nákladnější než režimy provozované prostřednictvím soukromého trhu s nájemným bydlením.

Dohled po ukončení programu	Evropský semestr
Portugalsko – Zpráva o dohledu po ukončení programu – podzim 2016 (zveřejněná v březnu 2017), s. 20: Přezkum výdajů Kontrola výdajů je i nadále náročná a výhody plynoucí z přezkumu výdajů se dosud neprojevíly. V návaznosti na provádění zákona o kontrole závazků došlo k určitému zlepšení v oblasti kontroly a omezování výdajů. Opožděné platby jsou však známkou nedostatku v účetnictví, rozpočtovém plánování a kontrole výdajů, zejména v nemocnicích. [...] Přezkum se v současné době zaměřuje na ministerstva zdravotnictví a školství, státní podniky, (centralizované) veřejné zakázky a správu nemovitostí, což jsou všechny oblasti, které úřady považují za potenciální zdroj velkých úspor díky vyšší efektivitě. Přezkumu by prospěl komplexnější přístup, který by obsáhl všechny vrstvy veřejného sektoru a také soubor konkrétních cílů v oblasti úspor.	Portugalsko – Zpráva o zemi z roku 2017 (zveřejněná v únoru 2017), s. 52: Přezkum výdajů Současnému přezkumu výdajů by prospěl komplexnější a strategičtější přístup. Úřady zahájily přezkum výdajů, který se zaměřuje převážně na ministerstva zdravotnictví a školství, státní podniky, (centralizované) veřejné zakázky a správu nemovitostí. Přezkum postrádá komplexní přístup, který by zahrnoval veřejný sektor jako celek a řídil by se souborem konkrétních cílů v oblasti úspor. Naopak opožděné platby v nemocnicích od začátku roku rostou, což svědčí o nedostatečné kontrole výdajů zejména ve zdravotnictví.
Kypr – Zpráva o dohledu po ukončení programu – jaro 2019 (zveřejněná v červnu 2019), s. 22: Selhání společnosti Olympic Insurance Další postup po selhání společnosti Olympic Insurance je nejistý. Kyprská služba dohledu v pojišťovnictví pozastavila tomuto krachujícímu pojistiteli licenci v květnu 2018 poté, co pojistitel nesplnil solventnostní kapitálové požadavky. Začátkem srpna 2018 bylo zahájeno likvidační řízení.	Kypr – Zpráva o zemi z roku 2019 (zveřejněná v únoru 2019), s. 39: Selhání společnosti Olympic Insurance Selhání společnosti Olympic Insurance vyvolalo řadu nejistot. Kyprská služba dohledu v pojišťovnictví pozastavila licenci společnosti Olympic Insurance v květnu 2018 poté, co pojistitel nesplnil solventnostní kapitálové požadavky. Začátkem srpna 2018 bylo zahájeno likvidační řízení.

Dohled po ukončení programu	Evropský semestr
Kypr – Zpráva o dohledu po ukončení programu – podzim 2018 (zveřejněná v listopadu 2018), s. 22 a 42: Strategie o třech pilířích ke snížení množství úvěrů v selhání V roce 2018 kyperské orgány vypracovaly a začaly provádět třípilířovou strategii, jejímž cílem bylo snížit množství úvěrů v selhání v bankovním sektoru. Strategii tvoří: i) legislativní balíček, který zahrnuje změny rámců pro zabavení majetku z hypotečního úvěru a platební neschopnost, novelu zákona o prodeji úvěrů a přijetí zákona o sekuritizaci, ii) prodej dobrých aktiv a pasiv banky CCB, přičemž zbývající aktiva zůstanou ve společnosti CAMC a iii) zavedení režimu dočasných subvencí (ESTIA) za účelem řešení úvěrů v selhání zajištěných nemovitostmi, které jsou hlavním bydlíštěm. V rámci prvního pilíře – posílení právního a regulačního rámce – schválila kyperská Sněmovna reprezentantů počátkem července 2018 řadu právních návrhů zaměřených na odstranění překážek při řešení úvěrů v selhání. Druhý pilíř – který spočívá v odstranění velké části špatných úvěrů z bankovního sektoru – byl realizován v září 2018, kdy se banka CCB vzdala své bankovní licence. V rámci posledního pilíře byla v listopadu 2018 dokončena koncepce režimu ESTIA. Očekává se, že tento režim bude zaveden od roku 2019. [...] Stávající soudní řízení oslabuje vymáhání smluv a odrazuje banky od využívání dostupného právního rámce ke snižování množství úvěrů v selhání. Kromě toho výkonnost zmíněného režimu ESTIA do značné míry závisí na účinnosti systému soudnictví při nařizování zabavení majetku z hypotečního úvěru vůči dlužníkům, kteří jsou opakovaně v prodlení, a nezpůsobilým dlužníkům.	Kypr – Zpráva o zemi z roku 2019 (zveřejněná v únoru 2019) – s. 20: Strategie o třech pilířích ke snížení množství úvěrů v selhání Kyperské orgány vypracovaly a začaly provádět třípilířovou strategii určenou ke snížení množství úvěrů v selhání. Strategii tvoří: i) legislativní balíček, který zahrnuje změny rámců pro zabavení majetku z hypotečního úvěru a platební neschopnost, novelu zákona o prodeji úvěrů a přijetí zákona o sekuritizaci, ii) prodej kyperské družstevní banky <i>Cyprus Cooperative Bank</i>, která se potýkala s velkým objemem úvěrů v selhání, a uvedení zbývajících podstaty do režimu likvidace a iii) zavedení režimu dočasných státních subvencí (ESTIA) s cílem řešit úvěry v selhání zajištěné nemovitostmi, které jsou hlavním bydlíštěm, tedy nejvíce problémový druh úvěrů v selhání. V rámci prvního pilíře – posílení právního a regulačního rámce – se změny právních předpisů zaměřují na odstranění překážek při řešení úvěrů v selhání. Druhý pilíř byl zaveden v září 2018, kdy se Kyperská družstevní banka vzdala své bankovní licence. Dopad tohoto pilíře na úvěry v selhání se proto již projevil, přičemž velká část špatných úvěrů byla z bankovního sektoru odstraněna. V rámci posledního pilíře byla na začátku listopadu 2018 dokončena koncepce režimu ESTIA, přičemž jeho zavedení se očekává v první polovině roku 2019 (viz oddíl 4.2.1). Záměrem plánované reformy soudnictví je posílit vymáhání smluv a v konečném důsledku zlepšit platební kulturu země (viz oddíl 4.4.3). Kromě toho výkonnost režimu ESTIA do značné míry závisí na účinnosti systému soudnictví při nařizování zabavení majetku z hypotečního úvěru vůči dlužníkům, kteří jsou opakovaně v prodlení, a nezpůsobilým dlužníkům.

Příloha II – Příklady z po sobě následujících zpráv o dohledu po ukončení programu, které svědčí o malém pokroku v provádění strukturálních reforem

Zpráva o dohledu po ukončení programu	Kypr: nová insolvenční služba
Podzim 2016 (zveřejněná v prosinci 2016)	Nová kyperská insolvenční služba zahájila provoz v červnu 2015, potřebuje však více zdrojů.
Jaro 2017 (zveřejněná v červenci 2017)	Nová kyperská insolvenční služba zahájila provoz v červnu 2015, potřebuje však více zdrojů.
Podzim 2017 (zveřejněná v prosinci 2017)	Kyperská insolvenční služba zahájila provoz v červnu 2015, potřebuje však více zdrojů.
Jaro 2018 (zveřejněná v červenci 2018)	Pokračuje úsilí o zlepšení účinnosti a efektivnosti insolvenční služby.
Podzim 2018 (zveřejněná v listopadu 2018)	Je třeba většího úsilí o zlepšení účinnosti a efektivnosti insolvenční služby.
Jaro 2019 (zveřejněná v červnu 2019)	Probíhá úsilí [...] o posílení účinnosti a efektivnosti insolvenční služby.
Podzim 2019 (zveřejněná v listopadu 2019)	Účinnost a efektivnosti insolvenčního rámce by mělo zvýšit nové oddělení pro insolenci, jehož činnost má být zahájena počátkem roku 2020.
Jaro 2020 (zveřejněná v květnu 2020)	Komise o insolvenční službě neinformovala.
Podzim 2020 (zveřejněná v listopadu 2020)	Oddělení pro insolenci zavede novou organizační strukturu v lednu 2021.

Zpráva o dohledu po ukončení programu	Portugalsko: přezkum výdajů
Léto 2016 (zveřejněná v září 2016)	Vláda zahájila přezkum výdajů veřejné správy ve snaze dosáhnout dalších výrazných úspor výdajů.
Podzim 2016 (zveřejněná v březnu 2017)	Kontrola výdajů je i nadále náročná a výhody plynoucí z přezkumu výdajů se dosud neprojevily.
Léto 2017 (zveřejněná v říjnu 2017)	Kontrola výdajů je náročná a přínosy kontroly výdajů jsou nastaveny tak, aby se projevovaly až postupně bez předem stanovených cílů úspor.
Podzim 2017 (zveřejněná v lednu 2018)	Přezkum výdajů se postupně rozšiřuje do nových odvětví. Ambicióznější cíle úspor z přezkumu výdajů v roce 2018 představují pozitivní vývoj.
Léto 2018 (zveřejněná v září 2018)	Přestože byl celkový přezkum výdajů nedávno rozšířen a nyní vykazuje ambicióznější cíle úspor, je třeba ještě vyjasnit další postup.
Podzim 2018 (zveřejněná v únoru 2019)	Přezkum výdajů bude pokračovat v roce 2019.
Léto 2019 (zveřejněná v říjnu 2019)	Probíhající přezkum výdajů postupuje pomalu a podle odhadů budou úspory ze zvýšené účinnosti, k nimž přispěje, poměrně skromné.
Podzim 2019 (zveřejněná v dubnu 2020)	Rostoucí tlak na nejrozsáhlejší položky současných veřejných výdajů poněkud unikl pozornosti.
Podzim 2020 (zveřejněná v listopadu 2020)	Komise o přezkum výdajů neinformovala.

Zpráva o dohledu po ukončení programu	Irsko: rozšíření daňové základny
Podzim 2015 (zveřejněná v lednu 2016)	Značný rozsah činností nadnárodních podniků vystavuje Irsko potenciálním nepříznivým příjmovým otřesům, k nimž by mohlo dojít následkem změn mezinárodních daňových standardů a praxe.
Jaro 2016 (zveřejněná v září 2016)	Postupné rušení všeobecného sociálního poplatku odporuje závazku udržovat široký daňovou základnu.
Podzim 2016 (zveřejněná v březnu 2017)	Širší daňová základna by zlepšila odolnost veřejných financí vůči nežádoucím účinkům.
Jaro 2017 (zveřejněná v červenci 2017)	Širší daňová základna by zvýšila stabilitu příjmů v situaci hospodářské volatility.
Podzim 2017 (zveřejněná v únoru 2018)	Širší základ daně z příjmů fyzických osob by zvýšil stabilitu příjmů v situaci hospodářské volatility.
Jaro 2018 (zveřejněná v červenci 2018)	S ohledem na zvýšená vnější rizika [...] by bylo obezřetné rozšířit daňovou základnu.
Podzim 2018 (zveřejněná v únoru 2019)	Širší základ daně z příjmů fyzických osob by zvýšil stabilitu příjmů v situaci hospodářské volatility.
Jaro 2019 (zveřejněná v září 2019)	Rozšíření daňové základny a snížení závislosti na výnosech daně z příjmů právnických osob by zlepšilo stabilitu příjmů. Nedávná opatření v oblasti příjmů celkově jen málo přispěla k rozšíření daňové základny.
Podzim 2019 (zveřejněná v únoru 2020)	Rozšíření daňové základny by posílilo veřejné finance.
Podzim 2020 (zveřejněná v listopadu 2020)	Širší daňová základna by posílila odolnost veřejných financí.

Příloha III – Příklady značného zpoždění při provádění reform

Spravedlnost: Řecko se zavázalo provést tříletý akční plán v oblasti spravedlnosti, podle něhož mělo být do poloviny roku 2020 dokončeno zřízení systému e-justice (OSDDY-PP) a do konce roku 2019 měla být u všech soudů zavedena elektronická evidence právních dokumentů, přičemž zadávací řízení bylo dokončeno do poloviny roku 2019.

Zpráva z června 2019 informovala, že zadávací dokumentace ještě nebyla dokončena a zahájení zadávacího řízení bylo odloženo na září 2019. Následující zpráva přinesla informaci, že zahájení výběrového řízení bylo dále odloženo na prosinec 2019. Ve zprávě ze září 2020 se uvádí, že dokončení zadávacího řízení bylo odloženo na prosinec 2020, což je datum potvrzené ve zprávě z listopadu 2020, přičemž zpoždění je přikládáno pandemii. Dodání IT systému se proto zpozdlilo v důsledku uvedeného pozdního zahájení výběrového řízení. Rovněž byly prodlouženy časové lhůty pro dodání. Očekává se, že proběhne 3,5 roku po původně plánované lhůtě, pokud nedojde k dalším zpožděním.

Pokud jde o zavedení elektronické evidence u všech soudů, zpráva z února 2020 uváděla, že tato lhůta (konec roku 2019) nebyla dodržena a že jeho zavádění už bylo zahájeno, ale pouze u jedné skupiny soudů. Ve zprávě z května 2020 se uvádí, že elektronická evidence bude povinná od ledna 2021, a to pouze u správních soudů, zatímco v občanskoprávním a trestním soudnictví bude volitelná.

Veřejná správa: V rámci snahy o modernizaci své veřejné správy se Řecko zavázalo do konce roku 2018 jmenovat 69 generálních tajemníků pro správu.

Ve zprávě z listopadu 2018 se uvádělo, že do té doby došlo ke „značným zpožděním a že žádná jmenování nebyla provedena“.

Zpráva z června 2019 informovala o jednom jmenování a čtyřech výběrech a o odložení lhůty pro dokončení 69 výběrů na prosinec 2019.

Zpráva z listopadu 2019 informovala, že nový zákon zrušil 69 funkcí generálních tajemníků pro správu a nahradil je třinácti místy stálého tajemníka, přičemž výběrové řízení by mělo být dokončeno do ledna 2020.

Zkratky

ECB: Evropská centrální banka

ESM: Evropský mechanismus stability

MMF: Mezinárodní měnový fond

SFEU: Smlouva o fungování Evropské unie

Glosář

Evropský mechanismus finanční stabilizace: nástroj, který umožňuje Komisi čerpat úvěr na finančních trzích jménem Unie v rámci implicitní záruky rozpočtu EU za účelem poskytnutí finanční pomoci kterékoli zemi EU, která je postižena nebo ohrožena závažnými finančními obtížemi, s cílem zachovat finanční stabilitu. Dnes se předpokládá, že země eurozóny, které budou potřebovat finanční pomoc, využijí Evropský mechanismus stability (ESM).

Evropský mechanismus stability: ESM byl zřízen v říjnu 2012 jako stálá mezivládní organizace. Stejně jako jeho předchůdce, dočasný Evropský nástroj finanční stability, poskytuje ESM finanční pomoc zemím eurozóny, které jsou postiženy či ohroženy závažnými finančními obtížemi, je-li to nezbytné k zajištění finanční stability eurozóny jako celku. Mechanismus poskytuje finanční pomoc vydáváním dluhových cenných papírů.

Evropský nástroj finanční stability: zvláštní účelová jednotka vytvořená a vlastněná členskými státy eurozóny jako v Lucembursku registrovaná společnost ve vlastnictví těchto států a koncipovaná jako dočasný záchranný mechanismus pro vypůjčování zdrojů na finančních trzích se zárukou členských států eurozóny s cílem následně je dále poskytnout členským státům eurozóny v obtížích. Nástroj neposkytuje žádnou další finanční pomoc zemím eurozóny, které jsou postiženy nebo ohroženy finančními obtížemi, protože tento úkol nyní plní pouze ESM.

Jednotný mechanismus dohledu: mechanismus pro dohled nad bankami, který se skládá z ECB a vnitrostátních orgánů dohledu zúčastněných zemí.

Jednotný mechanismus pro řešení krizí: mechanismus, v jehož rámci mají Jednotný výbor pro řešení krizí a vnitrostátní orgány příslušné k řešení krize centralizovanou pravomoc k řešení krizí, přičemž jsou přímo odpovědné za řešení krizí bank v členských státech, které se účastní bankovní unie.

Opuštění makroekonomického ozdravného programu: platnost programu, který stanoví konečné datum, končí poté, co Komise úspěšně ukončí závěrečný přezkum.

Primární (rozpočtové) saldo: rozpočtové saldo snížené o platby úroků z veřejného dluhu.

Rozpočtové saldo: rozvaha mezi celkovými veřejnými výdaji a příjmy v konkrétním roce, přičemž kladné saldo označuje přebytek a záporné saldo označuje schodek.

Úvěrový nástroj pro Řecko: úvěrový nástroj pro Řecko je prvním programem finanční podpory pro Řecko, který byl schválen v květnu 2010. Byl tvořen dvoustrannými úvěry od zemí eurozóny ve výši 52,9 miliardy EUR, přičemž v tomto nástroji Komise neplní úlohu vypůjčovatele, ale je pověřena úkoly koordinace a správy sdružených dvoustranných úvěrů.

Odpovědi Komise

<https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/DocItem.aspx?did=59351>

Harmonogram

<https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/DocItem.aspx?did=59351>

Auditní tým

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

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát IV, který odpovídá za oblast regulace trhu a konkurenceschopného hospodářství a jemuž předsedá člen EÚD Alex Brenninkmeijer. Audit vedl člen EÚD Alex Brenninkmeijer a podporu mu poskytovali vedoucí kabinetu Raphael Debets a tajemnice kabinetu Di Haiová, vyšší manažerka Marion Colonerusová, vedoucí úkolu Giuseppe Diana a auditoři Stefano Sturaro a Laura Laliková. Jazykovou podporu zajišťovala Zoe Dennisová.

AUTORSKÁ PRÁVA

© Evropská unie, 2021.

Politiku opakovaného použití dokumentů Evropského účetního dvora (EÚD) upravuje [rozhodnutí Evropského účetního dvora č. 6-2019](#) o politice týkající se veřejně přístupných dat a opakovaném použití dokumentů.

Pokud není uvedeno jinak (například v jednotlivých upozorněních o ochraně autorských práv), je obsah EÚD vlastněný EU předmětem [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). To znamená, že opakované použití je povoleno za podmínky, že je uveden zdroj a případné změny jsou označeny. Uživatel nesmí zkreslit původní význam nebo sdělení dokumentů. EÚD nenesení za jakékoli důsledky opakovaného použití odpovědnost.

Jste povinni vypořádat další práva, pokud konkrétní obsah zobrazuje identifikovatelné fyzické osoby, například fotografie zaměstnanců EÚD, nebo obsahuje díla třetích stran. Je-li povolení poskytnuto, ruší a nahrazuje toto povolení výše uvedené obecné povolení a musí jasně uvádět veškerá omezení týkající se použití.

K reprodukci obsahu, který není vlastnictvím EU, musíte žádat o povolení přímo od držitelů autorských práv.

Programové vybavení nebo dokumenty, na něž se vztahují práva průmyslového vlastnictví, jako patenty, ochranné známky, zapsané (průmyslové) vzory, loga a názvy, jsou z politiky EÚD pro opakované použití vyloučeny a není vám k nim poskytnuta licence.

Soubor internetových stránek orgánů a institucí Evropské unie využívajících doménu europa.eu obsahuje odkazy na stránky třetích stran. Protože nad jejich obsahem nemá EÚD žádnou kontrolu, doporučujeme seznámit se s jejich vlastními zásadami ochrany soukromí a politikou v oblasti autorských práv.

Používání loga Evropského účetního dvora

Logo Evropského účetního dvora nesmí být použito bez předchozího souhlasu Evropského účetního dvora.

PDF	ISBN 978-92-847-6667-3	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/543270	QJ-AB-21-021-CS-N
HTML	ISBN 978-92-847-6634-5	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/860378	QJ-AB-21-021-CS-Q

Komise zodpovídá za dohled nad členskými státy, které opouštějí makroekonomický ozdravný program, aby i poté zachovaly svou hospodářskou a finanční stabilitu. Je to ku prospěchu členských států i jejich věřitelů. Prověřovali jsme koncepci, provádění a účinnost dohledu Komise nad pěti dotyčnými členskými státy (Irskem, Řeckem, Španělskem, Kyprem a Portugalskem). Zjistili jsme, že ačkoli dohled je vhodným nástrojem, jeho efektivnost omezují nejasné cíle a jeho nedostatečně efektivní a nedostatečně zacílené provádění. Komisi jsme doporučili, jak tyto nedostatky řešit, včetně revize příslušných předpisů, která by její dohledové činnosti začlenila do evropského semestru.

Zvláštní zpráva EÚD podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace
Evropské unie

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

Tel.: +352 4398-1

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

Internetová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors