EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 3.2.2010
KOM(2010) 26 v konečném znění

2010/0031 (NLE)

Návrh

ROZHODNUTÍ RADY

o zveřejnění doporučení s cílem ukončit nesoulad s hlavními směry hospodářských politik v Řecku a odstranit riziko ohrožení řádného fungování hospodářské a měnové unie

{SEK(2010) 93 v konečném znění}
{SEK(2010) 94 v konečném znění}
{SEK(2010) 95 v konečném znění}

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. ÚVOD

V posledních deseti letech Řecko zažívalo silný hospodářský růst ve výši 4 % ročně, který je připisován rovněž expanzivní fiskální politice. Současně se výrazně zvětšila domácí i vnější makroekonomická nerovnováha, což vedlo k rychlému nárůstu vnějšího dluhu, přičemž veřejné zadlužení se drželo na velmi vysoké úrovni. V souvislosti s dopadem světové hospodářské a finanční krize na řeckou ekonomiku vytváří přecenění rizik, jež je s tímto dopadem spojeno, další tlak na tuto zadluženost.

Podle prognózy útvarů Komise z podzimu 2009 se růst reálného HDP v roce 2009 zpomalil na úroveň těsně nad 1 % a očekává se, že v roce 2010 zůstane záporný. Toto zhoršení situace má výrazný nepříznivý dopad na veřejné finance a podmínky financování. Vzhledem k tomu, že průměrný schodek veřejných financí za posledních deset let výrazně převyšoval 3 % HDP, a vzhledem k opakovaným velkým finančním operacím zvyšujícím dluh nyní poměr veřejného dluhu k HDP překračuje 100 %. Za nepříznivých makroekonomických podmínek stojí Řecko před úkolem dosáhnout podstatné finanční konsolidace a současně zkvalitnit veřejné finance a provést nápravu faktorů, které způsobují velkou domácí a vnější nerovnováhu hospodářství.

Řecké hospodářství se nachází v situaci, která je kombinací fiskální krize a širší makroekonomické nerovnováhy, jež vychází z hluboce zakořeněných strukturálních problémů. V této souvislosti je namístě společné uplatnění nástrojů hospodářského a rozpočtového dohledu, které jsou stanoveny ve Smlouvě. Kromě toho, že reaguje na objektivní závažnost situace v Řecku a její možné rozšíření do jiných zemí eurozóny, by souběžné použití dostupných nástrojů dohledu podle Smlouvy zvýšilo jeho účinnost.

Tato důvodová zpráva stručně shrnuje makroekonomickou a rozpočtovou situaci v Řecku, podrobněji popisuje způsoby použití uvedených nástrojů a jejich vzájemnou interakci a představuje možnosti podat Řecku doporučení podle čl. 121 odst. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „Smlouva o fungování EU“), výzvu k přijetí opatření podle čl. 126 odst. 9 Smlouvy o fungování EU a stanovisko k aktualizaci programu stability z ledna 2010 podávaného v souladu s nařízením Rady (ES) č. 1466/97[1]. Jedná se o první případ, kdy jsou současně použity rozhodnutí o výzvě k přijetí opatření podle čl. 126 odst. 9 a doporučení podle čl. 121 odst. 4.

2. MAKROEKONOMICKÝ VÝVOJ, KONKURENCESCHOPNOST A FISKÁLNÍ NEROVNOVÁHA

2.1. Makroekonomický vývoj v poslední době

Od dubna 2009, kdy Rada přijala rozhodnutí o existenci nadměrného schodku v Řecku a podala doporučení v souladu s čl. 104 odst. 7 Smlouvy o založení Evropského společenství (dále jen „Smlouva o ES“), se makroekonomická a rozpočtová situace i perspektiva makroekonomického a rozpočtového vývoje v Řecku podstatně zhoršily. Jak důvěra spotřebitelů, tak důvěra podniků byly zasaženy krizí, což od konce roku 2008 oslabuje

[1] Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

hospodářskou aktivitu a zhoršuje střednědobé vyhlídky hospodářství. Ve srovnání s průběžnou prognózou útvarů Komise z ledna 2009, ze které vycházela doporučení Rady z dubna 2009 podaná podle čl. 104 odst. 7 Smlouvy o ES, byly projekce růstu revidovány směrem dolů. Namísto prakticky nulového růstu reálného HDP v roce 2009, následovaného mírným oživením v roce 2010, se reálný HDP v roce 2009 snížil přibližně o 1 % a podle projekcí uvedených v prognóze útvarů Komise z podzimu 2009 se při realizaci scénáře nezměněné politiky v roce 2010 dále sníží o ¼ %[2] (tabulka č. 1). Vzhledem k nejnovějšímu vývoji navíc nelze vyloučit, že pokles hospodářské aktivity v roce 2010 bude větší, než jaký vyplývá z projekcí obsažených v prognóze z podzimu 2009. Pokles hospodářské aktivity má také vážný dopad na zaměstnanost, která se v roce 2009 snížila o více než 1 %, což mělo za následek zvýšení míry nezaměstnanosti zhruba na 9 %, přičemž v roce 2010 nezaměstnanost podle prognózy Komise překročí 10 %.

Makroekonomický vývoj vedl ke značnému poklesu vnějšího schodku (čisté úvěry / čisté půjčky vůči zbytku světa) z více než 12 % HDP v roce 2008 na 7½ % HDP v roce 2009. Avšak podle prognózy útvarů Komise je pravděpodobné, že očekávané další zlepšení zahraniční platební bilance a konkurenceschopnosti ve střednědobém horizontu bude vzhledem ke strukturálním nedostatkům ekonomiky mnohem skromnější. Zejména vnější nerovnováha navzdory svému snižování může do roku 2011 stále představovat téměř 8 % HDP. V kontextu slabého růstu v reálném i nominálním vyjádření se zvyšuje závažnost vnějších omezení a ta vyžadují výraznou korekci.

[2] European Economic Forecast – autumn 2009 (Evropská hospodářská prognóza z podzimu 2009), *European Economy*, č. 10.

Tabulka č. 1: Makroekonomický vývoj a prognózy

	2008	2009		2010		2011		2012	2013
	KOM	KOM	PS	KOM	PS	KOM	PS	PS	PS
Reálný HDP (změna v %)	2,0	-1,1	-1,2	-0,3	-0,3	0,7	1,5	1,9	2,5
Soukromá spotřeba (změna v %)	2,3	-2,5	-1,5	-1,3	-1,0	0,8	0,3	0,8	1,0
Veřejná spotřeba (změna v %)	0,6	2,0	11,0	-0,1	-4,4	0,7	-5,9	-5,9	0,7
Tvorba hrubého fixního kapitálu (změna v %)	-7,4	-16,2	-18,8	-3,9	-1,6	1,3	4,5	5,5	8,4
Vývoz zboží a služeb (změna v %)	4,0	-11,8	-16,0	2,7	2,5	3,1	4,0	6,5	7,2
Dovoz zboží a služeb (změna v %)	0,2	-20,3	-24,7	-3,1	-3,0	1,9	2,0	2,8	3,4
HND (deflátor HDP) (změna v %)	1,6	-1,6	neuv.	-0,7	neuv.	0,7	neuv.	neuv.	neuv.
Příspěvky k růstu reálného HDP:									
– konečná domácí poptávka	*0,1*	*-4,9*	*-3,3*	*-1,6*	*-1,8*	*0,9*	*0,0*	*0,6*	*2,3*
– změna stavu zásob	*1,0*	*-0,6*	*-2,9*	*-0,1*	*0,2*	*-0,4*	*1,2*	*0,7*	*-0,5*
– čistý vývoz	*0,8*	*4,4*	*5,0*	*1,5*	*1,3*	*0,1*	*0,3*	*0,7*	*0,7*
Zaměstnanost (změna v %)	0,1	-0,9	-1,1	-0,8	-0,5	-0,2	-0,2	0,4	0,6
Míra nezaměstnanosti (definice Eurostatu)	7,7	9,0	9,0	10,2	9,9	11,0	10,5	10,5	10,3
Náhrady zaměstnancům (na 1 zaměstnance)	5,9	2,3	5,7	1,4	1,6	1,8	2,4	2,2	2,7
Náklady na jednotku pracovní síly (celá ekonomika)	3,9	2,5	neuv.	0,9	neuv.	0,9	neuv.	neuv.	neuv.
Reálné náklady na jednotku pracovní síly	0,3	0,8	neuv.	-0,5	neuv.	-1,3	neuv.	neuv.	neuv.
Deflátor HDP (změna v %)	3,5	1,7	1,6	1,4	2,0	2,3	2,0	1,9	1,9
Harmonizovaný index spotřebitelských cen	4,2	1,2	1,2	1,4	1,4	2,1	1,9	1,8	1,8
Čisté úvěry / čisté půjčky vůči zbytku světa	-12,4	-7,5	-8,8	-6,8	-6,6	-6,7	-5,9	-4,9	-4,0

Zdroj: AMECO, útvary Komise, program stability (leden 2010).

Rostoucí ztráta konkurenceschopnosti za poslední desetiletí se odráží v relativním vývoji nákladů na jednotku pracovní síly ve vztahu k obchodním partnerům. Rychlý růst mzdových nákladů a ziskových rozpětí, překračující růst produktivity, přispívá k přetrvávání kladného inflačního diferenciálu vůči eurozóně. Zatímco nominální náhrady na jednoho zaměstnance se v roce 2009 zvýšily přibližně o 2¼ %, inflace HISC se v témže roce pohybovala kolem 1 %, což mělo za následek vysoký růst reálných mezd, který výrazně převyšoval růst produktivity. Nesoulad mezi mzdami a podmínkami na trhu práce a vývojem produktivity, včetně slabé reakce růstu mezd na současné zhoršení hospodářské situace, by v případě, že bude pokračovat ve střednědobém výhledu, dále oslabil konkurenční pozici hospodářství. Zvýšení produktivity spolu s vhodným vývojem mezd by přispělo k znovunabytí ztracené konkurenceschopnosti. Současná míra inflace je sice nízká, ale podle projekcí se ve střednědobém horizontu rychle vrátí k vzestupnému trendu. Také jádrová inflace poroste podle předpovědí rychleji než průměr eurozóny. Špatné fungování domácích trhů, zejména v oblasti služeb, se odráží ve vysokých ziskových rozpětích v chráněných odvětvích.

2.2. Konkurenceschopnost a růstový potenciál

V roce 2008 dosahoval podle Eurostatu HDP na obyvatele ve standardu kupní síly 94¼ % průměru zemí EU-27, což vyplývalo z poměrně nízké úrovně hodinové produktivity. Naproti tomu využití pracovních zdrojů je vyšší než průměr EU-27 díky vysokému průměrnému počtu hodin odpracovaných za rok. Řecko v současnosti stojí před nelehkými úkoly, pokud jde

o překlenutí rozdílu v příjmech na obyvatele oproti eurozóně. Nejprve je třeba uvést, že krizí může utrpět výrobní kapacita řeckého hospodářství. Na základě výpočtů Komise je možné odhadnout, že do roku 2020 bude kumulovaná ztráta potenciálního HDP činit 16¼ % ve srovnání s trendem let 2000–2006. Tento pokles patří ve skupině zemí eurozóny k nejvyšším, i když je částečně způsoben vysokou mírou potenciálního růstu v Řecku v období před krizí. V roce 2020 navíc Řecko začne trpět nepříznivými důsledky stárnutí obyvatelstva, které budou rovněž snižovat míru potenciálního růstu v období po roce 2020.

Návrat řeckého hospodářství na cestu trvalé konvergence tedy vyžaduje nápravu nerovnováhy pomocí výrazné fiskální korekce a uskutečnění komplexního balíčku reforem. Na slabé stránky řecké ekonomiky Komise opakovaně upozorňuje. Například prognózy Komise již dlouho obsahují připomínky k problémům Řecka s cenovou konkurenceschopností, zejména pokud jde o trend zhodnocování reálného efektivního směnného kurzu. Navíc jsou rovněž v doporučeních Lisabonské strategie[3] uvedeny konkrétní oblasti, kde by mělo Řecko zlepšit svou necenovou konkurenceschopnost, například investice do výzkumu a vývoje, reforma veřejné správy a kvalita vzdělávání. Z výpočtů Pracovní skupiny pro stárnutí populace Výboru pro hospodářskou politiku pak vyplývá, že prioritu představuje důchodová reforma[4]. Kromě toho byly v hodnocení trhu práce, které provádí Komise[5], zjištěny problémy také na řeckém trhu práce, zejména co se týče jeho segmentace a předpisů upravujících vyjednávání o mzdách. Dále je z různých ukazatelů patrné, že existují rezervy ve fungování trhu s produkty, a to od síťových odvětví po odborné služby. Souhrnně vzato tyto faktory oslabují strukturální konkurenceschopnost Řecka a na jejich základě se lze domnívat, že jeho velká vnější nerovnováha není způsobena jen silnou domácí poptávkou. Následující odstavce obsahují podrobnější vysvětlení problémů a úkolů v jednotlivých oblastech politiky.

Ohledně cenové konkurenceschopnosti jsou nápadné dva ukazatele. Zaprvé Řecko v posledních deseti letech akumuluje inflační diferenciály vůči eurozóně ve výši kolem 1 procentního bodu ročně. Zadruhé mzdy rostou rychleji než v eurozóně a rychleji než produktivita, což vede ke zvyšování reálných nákladů na jednotku pracovní síly. U inflačních diferenciálů se má za to, že vyplývají ze silné domácí poptávky (v letech před krizí), ale také z nedokonalostí na trhu práce, které vedou k nadměrnému růstu mezd, a z nedostatků na trhu s produkty, které vedou k nadměrnému růstu ziskových rozpětí. Růst mezd překračující růst produktivity je podporován povahou řeckého systému vyjednávání o mzdách, jakož i chováním veřejného sektoru. Mzdy ve veřejném sektoru totiž tvoří podstatnou část celkových mzdových nákladů, mají velký vliv na stanovování mezd v soukromém sektoru a v posledních několika letech rostly rychleji než v soukromém sektoru[6].

Obecněji lze říci, že zkvalitnění veřejné správy má pro zvýšení celkové efektivity hospodářství nemalý význam. Počet veřejných institucí, organizací, obcí a místních úřadů se postupně zvyšuje. V doporučeních Lisabonské strategie se zdůrazňuje nutnost budovat účinné regulační, kontrolní a donucovací kapacity, a to jak obecně, tak ve vztahu k využívání

---

3 Úř. věst. L 183, 15.7.2009, s. 1.

4 *European Economy*, č. 2/2009, 2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060) (Zpráva o stárnutí z roku 2009: hospodářské a rozpočtové projekce pro členské státy EU-27 (2008–2060)).

5 *European Economy*, č. 8/2009, Labour market and wage developments in 2008 (Vývoj na trhu práce a mzdový vývoj v roce 2008).

6 Zde se vychází z údajů národních účtů a srovnávají se náhrady ve veřejném sektoru na jednoho zaměstnance veřejné správy s náhradami na jednoho zaměstnance v průmyslu celkem v období 2000–2007. Rozdíl v tempu zvyšování mezd ve veřejném a soukromém sektoru je také větší než v jiných členských státech eurozóny, pro které jsou k dispozici údaje – např. ve Španělsku nebo Itálii.

strukturálních fondů. Řecké orgány se zavázaly zlepšit fungování veřejné správy a v současnosti existuje operační program pro správní reformu. Stále však přetrvává potřeba posílit úlohu posuzování dopadů, zvýšit transparentnost veřejných konzultací, urychlit práce na kodifikaci, zřídit na každém ministerstvu specializované oddělení pro zlepšení právní úpravy a zvýšit využití prostředků ze strukturálních fondů. Posledním z uvedených bodů se zabýváme níže.

Další významnou reformní oblastí jsou důchody. Výdaje systému sociálního zabezpečení na důchody, vyjádřené procentem HDP, podle projekcí v příštích desetiletích významně porostou – z 11¾ % HDP v roce 2007 na téměř 24 % HDP v roce 2060. V důsledku toho nejnovější zpráva Komise o udržitelnosti[7] přiřazuje Řecku vysoké riziko s ohledem na udržitelnost veřejných financí. Demografický vývoj, který zahrnuje takřka zdvojnásobení indexu závislosti starých osob za období projekce do roku 2060, má velký dopad na rostoucí výdaje na důchody v celém období projekce[8]. Navíc poměr důchodů a mezd[9] v Řecku patří mezi nejvyšší v EU, přestože osobám ve věku 65 a více let hrozí vyšší míra ohrožení chudobou, než je průměr EU. Některé slabiny důchodového systému, jako je jeho přílišná rozdrobenost, jsou řešeny nedávnými reformami, např. zákonem č. 3655/2008[10]. Také aktualizace programu stability z roku 2010 zahrnuje některé závazky týkající se důchodové reformy a reformy zdravotnictví. Celkově je však důchodový systém nadále neudržitelný a nespravedlivý. Režimy pro předčasný odchod do důchodu skýtají alternativní, ale nákladný způsob odchodu do důchodu, navíc s nepříznivým dopadem na pobídky k práci. Je proto nutné pomocí reforem omezit podstatný růst výdajů souvisejících se stárnutím obyvatelstva, a posílit tak dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. Reformovat potřebuje také systém zdravotní péče, a to zejména za účelem zlepšení kvality služeb, především pokud jde o primární péči, zvýšení efektivity a zlepšení rozpočtového řízení, protože problémy v těchto oblastech vedly k překročení rozpočtu[11].

V aktualizaci programu stability jsou rovněž obsaženy reformy produktového trhu. Pozornost si zaslouží několik oblastí. Zaprvé je třeba posílit konkurenci v odvětví odborných služeb, na které připadá 2½ % HDP a 7 % zaměstnanosti[12]. Podle ukazatele produktového trhu, který zpracovává OECD, není situace v odvětví odborných služeb v Řecku dobrá, zejména v případě právních služeb. Zadruhé z indexu překážek hospodářské soutěže OECD vyplývá, že překážky hospodářské soutěže v Řecku patří k nejvyšším v rámci evropské skupiny zemí

---

7 *European Economy*, č. 9/2009.

8 Z projekcí skutečně soustavně vyplývá, že demografický problém v Řecku je vážnější, než by odpovídalo průměru EU, a projekce Eurostatu z roku 2008 ukazují zvýšení indexu závislosti starých osob z 27,8 % v roce 2008 na 57,1 % v roce 2060. Poměr mezi pojištěnými a důchodci dosáhl 1,75:1, namísto poměru 4:1, který je zapotřebí pro životaschopný průběžně financovaný důchodový systém.

9 Poměr důchodů a mezd vyjadřuje podíl průměrného důchodu z veřejného důchodového systému na průměrné mzdě v ekonomice jako celku.

10 Zákon č. 3655/2008 odstraňuje některé správní nedostatky řeckého důchodového systému a současně zavádí řadu parametrických úprav. Zaprvé tento zákon omezuje počet fondů ze 113 na 13, čímž snižuje administrativní náklady a zlepšuje monitorování. Zadruhé zavádí individuální číslo sociálního pojištění s cílem zlepšit kontrolu výdajů a omezit úniky při placení příspěvků. Zatřetí pak zákon zřizuje pojistný fond pro mezigenerační solidaritu za účelem zabezpečení budoucí výplaty důchodů. Kromě toho zavádí také finanční pobídky k prodloužení pracovního života po dosažení zákonného věku odchodu do důchodu až o tři roky a posiluje ustanovení o mateřské dovolené s cílem zvýšit zapojení žen do trhu práce.

11 OECD (2009), *Economic Survey of Greece 2009*, Chapter 3: Improving the performance of the health care system (Hospodářská analýza Řecka v roce 2009, kapitola 3: Zlepšení fungování zdravotnictví).

12 Zdroj: EU KLEMS 2005.

OECD. Zatřetí za průměrem EU zaostává liberalizace síťových odvětví (např. energetiky)[13], jakož i otevření trhů v odvětví dopravy, zvláště pak železniční[14]. V plynárenství byl například první soukromý dovoz zkapalněného zemního plynu (LNG) zrušen (v prosinci 2009), protože státem kontrolovaný provozovatel sítě, společnost DESFA, do té doby nesouhlasil se smlouvami umožňujícími přístup k síti. Tato nedostatečná liberalizace má konkrétní dopad na řecké podniky. Pro ilustraci uveďme, že pokud jde o trh s elektřinou, ukazuje Světová banka[15], že připojení nového podniku k elektrické síti je ve srovnání s průměrem OECD časově náročnější a nákladnější.

A co se týče podnikatelského prostředí, musí se podniky ve vztazích s veřejnou správou potýkat se složitými, zatěžujícími a zdlouhavými postupy a s právní nejistotou. Navzdory dosaženému pokroku má Řecko za rok 2009 nejhorší hodnoty ukazatelů z projektu Doing Business Světové banky ze všech zemí EU a OECD. To lze vysvětlit časem a náklady, které je nutné vynaložit pro založení podniku, celkovou nepružností v oblasti zaměstnávání, nízkou ochranou investorů a obtížemi, které se týkají přístupu k financování. Řecko pro rok 2013 přijalo cíl snížit administrativní zátěž o 25 %, ale jeho realizace musí pokročit dále než jen do počátečních fází. Stručně řečeno by reformy v těchto oblastech v souladu s iniciativou EU na podporu malých a středních podniků („Small Business Act“) mohly zvýšit soukromé investice a zaměstnanost při nízkých nákladech pro veřejné finance. Snížením tlaků v oblasti nákladů by mohly také pomoci při provádění reforem trhu práce.

Nad rámec snah o reformu zaměstnanosti ve veřejném sektoru potřebuje řecký trh práce zreformovat rovněž podle společných zásad „flexikurity“. Řecký trh práce trpí vysokou segmentací podle pohlaví (největší ze všech zemí EU), věku (mladí lidé mají potíže se vstupem na trh práce), druhu smlouvy (poměrně přísnější právní předpisy na ochranu zaměstnanosti u krátkodobých pracovních smluv než u klasických smluv) a kvalifikace (přísnější právní předpisy na ochranu zaměstnanosti pro úřednická a odborná povolání než pro dělnické profese). Současně existuje velký prostor pro zvýšení kvalifikace pracovních sil a pro zlepšení souladu mezi nabídkou a poptávkou na trhu práce prostřednictvím zvýšení kvality sekundárního a terciárního vzdělávání, efektivity veřejných služeb zaměstnanosti a aktivních politik trhu práce. Některými z těchto otázek se zabývala poslední aktualizace programu stability. Jako poslední bod je třeba zmínit definici hromadného propouštění, která je nesmírně široká, protože se vztahuje na případy, kdy podnik s 20 až 200 zaměstnanci propustí čtyři pracovníky. Hromadné propouštění je těžkopádný postup, a současná právní úprava v Řecku tak ztěžuje tvorbu pracovních míst. Kromě toho představuje překážku pro růst firem.

Zásadní roli pro úspěch snah o obnovení konkurenceschopnosti a udržitelných veřejných financí by mohlo sehrát rychlejší a účinnější využívání prostředků z fondů EU. Od roku 2007 Řecko Komisi předložilo poměrně malý počet žádostí o platby. To vypovídá o míře využití prostředků na začátku čtvrtého roku programového období 2007–2013, která je ve srovnání s většinou členských států nízká. Pokud Řecko uvede své národní investiční priority do souladu s cíli strukturální politiky a politiky soudržnosti a bude spolupracovat s Komisí na lepším provádění operačních programů, mohlo by financovat klíčové veřejné investice, které

---

13 To je patrné z ukazatelů OECD pro rok 2007 týkajících se regulace energetiky, dopravy a komunikací. Ukazatel regulace má v případě Řecka hodnotu 2,1 u elektřiny a 3,5 u plynu ve srovnání s hodnotami 1,5 a 2,5 v případě zemí OECD, které jsou členy EU.

14 Index OECD z roku 2007 má hodnotu 5,3 ve srovnání s hodnotou 3,4 pro země OECD, které jsou členy EU.

15 Getting Electricity. Pilotní soubor ukazatelů z projektu Doing Business. Světová banka, 2010.

podporují dlouhodobý růstový potenciál, a současně pokračovat v rozpočtové konsolidaci. Zvláštní pozornost je třeba věnovat operačním programům pro správní reformu a digitální konvergenci, protože podporují zásadní reformy ve veřejné správě, a programům pro rozvoj lidských zdrojů a pro školství a celoživotní vzdělávání, které podporují reformy trhu práce a vzdělávacího systému, jelikož všechny tyto programy mají ústřední význam pro reformní a růstovou strategii popsanou v aktualizaci programu stability z ledna 2010. Fondy EU by se mohly využít ke zvýšení efektivity veřejné správy, k podpoře reforem zdravotnictví, veřejných služeb zaměstnanosti a celoživotního vzdělávání, jakož i k vybudování účinných regulačních, kontrolních a donucovacích kapacit.

2.3. Bankovnictví

Řecké banky jsou z pohledu solventnosti zatím v poměrně dobrém stavu; průměrná hodnota jejich ukazatele kapitálové přiměřenosti činí 11,7 % a jsou nadále ziskové. Banky obdržely státní podporu ve formě záruk a kapitálových „injekcí“, ale v menší míře než ve většině ostatních členských států EU. Jejich další výkonnost však bude podmíněna strukturálními nedostatky ekonomiky opouštějící současný hospodářský útlum, a důsledkem bude jen nevýrazný růst úvěrů.

Navzdory poměrně nízkému poměru úvěrů k vkladům má řecký bankovní sektor potíže s přístupem k likviditě na mezibankovních trzích, takže je ve značné míře závislý na úvěrech Eurosystému[16]. V současné době řecké banky drží přibližně 8 % svých aktiv ve státních dluhopisech, a to zejména řeckých. Pokud by došlo k dalšímu snížení ratingu státu, řecké banky a jiní investoři by již nemuseli být nadále ochotni držet řecké státní dluhopisy. To by potenciálně ještě více omezilo schopnost vlády financovat své potřeby.

Pokud jde o širší finanční sektor a konkrétněji pojišťovnictví, řecký orgán dohledu právě řeší problém související s platební neschopností jedné větší a čtyř menších pojišťoven[17].

---

16 Přístup k úvěrům Eurosystému byl usnadněn změnami pravidel ECB pro zajištění. Očekává se však, že na konci roku 2010 se Eurosystém vrátí ke kritériím pro způsobilost zajištění z doby před krizí.

17 Dne 21. září 2009 byla odebrána licence společnosti Aspis Pronoia S.A. a čtyřem dalším menším pojišťovnám ze skupiny Aspis Group působícím v Řecku. Důvodem byla především nepříliš stabilní rozvaha těchto společností. Částka, kterou by mohla být řecká vláda vyzvána uhradit, aby zachovala stabilitu odvětví, je však malá.

2.4. Nerovnováha veřejných financí

V roce 2009 se stav řeckých veřejných financí zhoršil mnohem více, než jak by se dalo očekávat v důsledku zhoršení hospodářské situace a přijetí opatření na podporu finančního sektoru. Podle oficiálního odhadu, který je součástí rozpočtu na rok 2010, dosáhl schodek veřejných financí v roce 2009 hodnoty 12¾ % HDP (odhad zahrnuje čistý dopad dočasné povahy ve výši 1¼ % HDP, zvyšující schodek[18]). Tento výsledek odpovídá prognóze útvarů Komise z podzimu 2009 a stojí za srovnání s rozpočtovým cílem ve výši 3,7 % HDP v roce 2009, jenž byl stanoven v aktualizaci programu stability a růstu z ledna 2009 (tabulka č. 2)[19]. V současnosti odhadovaný výsledný schodek za rok 2009 je podstatně vyšší, než jaký se očekával v dubnu 2009, kdy Rada přijala doporučení podle čl. 104 odst. 7 Smlouvy o ES.

Tabulka č. 2: Revidované odhady hospodářského růstu a výsledku rozpočtového hospodaření

	Růst reálného HDP (změna v %)					**Čisté půjčky/úvěry veřejných financí (v % HDP)**				
	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Rozpočet na rok 2009	2,7	neuv.	neuv.	neuv.	neuv.	-2	neuv.	neuv.	neuv.	neuv.
Prognóza KOM leden 2009	0,2	0,7	neuv.	neuv.	neuv.	-3,7	-4,2	neuv.	neuv.	neuv.
PS leden 2009	1,1	1,6	2,3	neuv.	neuv.	-3,7	-3,2	-2,6	neuv.	neuv.
Oznámení v rámci postupu při nadměrném schodku (duben 2009)	neuv.	neuv.	neuv.	neuv.	neuv.	-3,7	neuv.	neuv.	neuv.	neuv.
Prognóza KOM jaro 2009	-0,9	0,1	neuv.	neuv.	neuv.	-5,1	-5,7	neuv.	neuv.	neuv.
Oznámení v rámci postupu při nadměrném schodku (říjen 2009)	neuv.	neuv.	neuv.	neuv.	neuv.	-12,5	neuv.	neuv.	neuv.	neuv.
Prognóza KOM podzim 2009	-1,1	-0,3	0,7	neuv.	neuv.	-12,7	-12,2	-12,8	neuv.	neuv.
Rozpočet na rok 2010	-1,2	-0,3	neuv.	neuv.	neuv.	-12,7	-9,1	neuv.	neuv.	neuv.
PS leden 2010	-1,2	-0,3	1,5	1,9	2,5	-12,7	-8,7	-5,6	-2,8	-2

Zdroj: útvary Komise, aktualizace programu stability

Schodek za rok 2009, který je mnohem vyšší, než bylo plánováno v rozpočtu, lze jen částečně vysvětlit nepříznivými makroekonomickými podmínkami (tabulka č. 3). Podle nejnovějších oficiálních odhadů řeckých orgánů se pro rok 2009 očekává růst reálného HDP ve výši -1¼ %, což v zásadě odpovídá prognóze útvarů Komise z podzimu 2009. Avšak pouze malou část odchylek od fiskální politiky, k nimž došlo v roce 2009 (kolem 1½ % HDP), je možné přičíst působení automatických stabilizátorů při vstupu hospodářství do fáze recese. Další složka odchylky schodku souvisí s vlivem změny ve srovnávací základně dané velkou revizí schodku veřejných financí za rok 2008 směrem nahoru (v říjnu 2009 byl poměr schodku za rok 2008 revidován směrem nahoru o 2¾ % HDP ve srovnání s údaji vykázanými na jaře)[20].

---

[18] Ten lze dále rozdělit na dopad jednorázového výdaje ve výši 1¼ % HDP, zvyšující schodek, a jednorázového příjmu ve výši zhruba ¼ % HDP. Druhá z uvedených složek zahrnuje jednorázový příjem ze zvláštní daně z příjmu pro vysokopříjmové domácnosti a z opatření přijatých v roce 2009 v rámci daňové amnestie.

[19] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary16053_en.htm.

[20] Eurostat v souladu s čl. 15 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 479/2009 vyjádřil výhradu ke kvalitě údajů oznámených Řeckem, a to kvůli významné nejistotě týkající se číselných údajů oznámených řeckými statistickými orgány (tisková zpráva Eurostatu č. 149/2009 ze dne 21. října 2009). Výhrada Eurostatu

Vedle uvedených faktorů toto zhoršení schodku veřejných financí odráží také pokles příjmů zhruba o 2½ % HDP a překročení plánovaných výdajů téměř o 2½ % HDP v porovnání s rozpočtovým cílem uvedeným v aktualizaci programu stability z ledna 2009. Větší část poklesu příjmů je důsledkem nedostatků v mechanismu výběru daní. Konkrétněji u nepřímých daní výběr poklesl o 1¼ % HDP a u odvodů na sociální zabezpečení v důsledku rostoucí nezaměstnanosti téměř o ½ % HDP, což také potvrzuje, že původní projekce rozpočtových příjmů, na nichž byl založen rozpočtový cíl, byly značně optimistické (jak u přímých, tak u nepřímých daní). Na výdajové straně přispěla k překročení plánovaných výdajů, jak bylo uvedeno výše, řada jednorázových opatření[21] v celkové výši kolem 1¼ % HDP. Mzdové náklady ve veřejném sektoru navíc vzrostly přibližně o 0,7 % HDP, především proto, že v tomto sektoru došlo ke zvýšení počtu krátkodobých pracovních smluv a zvýšení mezd. Velký nárůst zadlužení kromě toho vedl ke zvýšení nákladů na dluhovou službu o 0,5 % HDP. Tyto odchylky na straně výdajů i příjmů více než vyrovnávají účinek opatření pro fiskální konsolidaci, která vláda oznámila v červnu 2009[22], mimo jiné proto, že tato opatření byla v průběhu roku provedena jen částečně[23].

Tabulka č. 3: Hlavní faktory určující výsledný schodek veřejných financí za rok 2009 (*)

	Vliv na schodek (°)	Schodek za rok 2009
Původní cíl v zákoně o rozpočtu na rok 2009		**2,0**
Aktualizace programu stability z ledna 2009		**3,7**
Vliv změny ve srovnávací základně	1,4	
Automatické stabilizátory	1,5	
Jednorázové výdaje	1,5	
Vliv opatření zvyšujících příjmy	-1,0	
Vliv opatření omezujících výdaje	-0,3	
Pokles příjmů	3,5	
Překročení plánovaných výdajů	2,2	
Rozdíl ve swapech	0,2	
Aktualizace programu stability z ledna 2010		**12,7**

(*) Tabulka obsahuje přehled hlavních revizí, úprav a odchylek – vyjádřených v % HDP – v rozpočtu na rok 2009 od jeho přijetí (předchozí) řeckou vládou na konci roku 2008 a údaje z nového programu stability.

---

k řecké statistice veřejných financí dosud nebyla odvolána. Viz též zpráva Komise o řecké statistice schodku veřejných financí a statistice zadlužení, KOM(2010) 1, 8.1.2010.

21 Zvláštní dávka vyplacená nízkopříjmovým domácnostem (203 milionů EUR), administrativní náklady související s předčasnými volbami v říjnu 2009 (244 milionů EUR) a úhrada nedoplatků souvisejících s nemocnicemi (975 milionů EUR), dotace a granty pro jiné veřejné subjekty (394 milionů EUR), zaplacení pokuty na základě soudního rozhodnutí o národním leteckém dopravci a jiné výdaje (541 milionů EUR). Celkem to představuje 3 228 milionů EUR neboli 1¼ % HDP.

22 Převážná část plánovaných opatření byla zaměřena především na zvýšení příjmů, a to buď dočasné (daňové vyrovnání, dodatečná daň pro výdělečné osoby s vysokými příjmy, poplatek z budov porušujících předpisy o územním plánování atd.), nebo trvalé (zvýšení spotřební daně z tabáku a alkoholu, vyšší daňová sazba pro dividendy a akciové opce atd.). Některá opatření na straně výdajů (např. snížení běžných výdajů, zmrazení mezd a důchodů ve veřejném sektoru, omezení zahraniční rozvojové pomoci atd.) byla oznámena v průběhu roku.

23 Například poplatek z budov porušujících předpisy o územním plánování (jehož rozpočtový dopad měl podle odhadů činit asi ½ % HDP) oznámený v červnu 2009 nebyl zaveden, protože ho řecké soudy prohlásily za neústavní. K dalším příkladům opatření, která přinesla nižší než původně plánované částky, patří zmrazení mezd a důchodů ve veřejném sektoru, prodloužení lhůty pro daňové vyrovnání, daně z používání mobilních telefonů, poplatky pro vlastníky jachet atd.

(°) „+“ znamená „zvyšující schodek“ a „–“ znamená „snižující schodek“.

Z výše uvedeného lze učinit závěr, že i když se makroekonomické podmínky zhoršily nad rámec očekávání, rychlé zhoršování fiskální nerovnováhy lze těmto horším než očekávaným makroekonomickým podmínkám přičíst jen zčásti.

2.5. Fiskální statistika

Pokud jde o řecký statistický systém, nedostatky statistiky veřejných financí jsou opakujícím se problémem, který vyvolává vážné znepokojení. Dne 22. října 2009 Eurostat vyjádřil obecnou výhradu k údajům oznámeným řeckými orgány „*kvůli významné nejistotě týkající se oznámených číselných údajů*“, a v důsledku toho tyto údaje nepotvrdil. Konkrétně byly v oznámení z října 2009 uvedeny podstatné revize údajů o schodku veřejných financí a veřejném dluhu za předchozí roky.

Schodek veřejných financí za rok 2008 byl revidován směrem nahoru na téměř 7¾ % HDP, tedy o 4 body ve srovnání s aktualizací programu stability z ledna 2009 a o 2¾ bodu HDP ve srovnání s oznámením z dubna 2009. Ve své nedávné zprávě o řecké statistice schodku veřejných financí a veřejného dluhu[24] Komise shledala, že existují důkazy o „*vážných nesrovnalostech v oznámeních v rámci postupu při nadměrném schodku z dubna a října 2009, včetně předložení nesprávných údajů a nedodržení účetních pravidel a lhůt pro podání oznámení; o nedostatečné spolupráci mezi vnitrostátními útvary, které se podílejí na sestavování údajů pro účely postupu při nadměrném schodku, jakož i závislosti národního statistického úřadu Řecka a nejvyššího kontrolního úřadu na ministerstvu financí; o institucionálním uspořádání a systému veřejných účtů, které jsou nevhodné pro správné oznamování statistických údajů v rámci postupu při nadměrném schodku, zejména pokud jde o netransparentní či nesprávně dokumentované vedení účetních knih, které vedlo k několika (v některých případech významným) revizím údajů ze strany řeckých orgánů v dlouhém časovém období; o absenci odpovědnosti při jednotlivých předáních údajů použitých v oznámeních v rámci postupu při nadměrném schodku (např. v některých případech chybějící písemná dokumentace či potvrzení, předávání údajů po telefonu); a o nejasné a/nebo chybějící odpovědnosti vnitrostátních útvarů poskytujících výchozí údaje nebo sestavujících statistické údaje ve spojení s nejednoznačným oprávněním úředníků odpovědných za tyto údaje*“. Proto je nutné vyvinout další úsilí o zlepšení sběru a zpracování údajů o veřejných financích. Vzhledem k tomu, že se Řecku soustavně nedaří předkládat adekvátní statistické údaje o schodku veřejných financí pro účely provádění Paktu o stabilitě a růstu, úsilí o fiskální konsolidaci v budoucích letech bude nutné sledovat nejen na základě údajů o schodku veřejných financí, nýbrž také posuzováním vývoje úrovně veřejného dluhu.

Strukturální a endemické problémy související s vedením řeckých veřejných účtů mají nepříznivý dopad na včasnou a účinnou kontrolu příjmů a výdajů. Kromě toho má prvořadý význam řada zásahů s cílem zlepšit proces sestavování a plnění rozpočtu, jakož i kvalitu fiskálních údajů v souvislosti s nezbytnou důkladnou reformou řeckého statistického systému (včetně nejvyššího kontrolního úřadu) a s profesní nezávislostí vnitrostátních statistických orgánů.

Komise v souvislosti se sestavováním a oznamováním fiskálních statistik v Řecku zahajuje řízení o nesplnění povinnosti týkající se nedodržování řady právních aktů EU.

[24] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=COM_2010_report_greek.

3. AKTUALIZACE PROGRAMU STABILITY ŘECKA Z LEDNA 2010

Nařízení Rady (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik stanoví, že členské státy, které přijaly jednotnou měnu, každoročně předkládají aktualizované programy stability. V souladu s čl. 5 odst. 3 uvedeného nařízení může Rada na základě hodnocení připravených Komisí a Hospodářským a finančním výborem aktualizované programy stability přezkoumat. Rada v rámci svého posouzení přezkoumá také to, zda jsou hospodářské politiky v souladu s hlavními směry hospodářské politiky.

Rozpočet na rok 2010, který byl přijat parlamentem dne 23. prosince 2009, stanovil cílový schodek veřejných financí pro rok 2010 ve výši 9,1 % HDP. Mezitím řecké orgány oznámily nutnost zintenzivnit fiskální korekci již v roce 2010 a stanovily pro rok 2010 rozpočtový cíl ambiciózněji na hodnotu 8,7 % HDP. Aktualizace programu stability z ledna 2010, která byla předložena dne 15. ledna 2010, se vztahuje na období 2010–2013 a potvrdila revidovaný rozpočtový cíl na rok 2010 ve výši 8,7 % HDP. Aby bylo zajištěno splnění revidovaných cílů, počítá aktualizace programu stability s řadou opatření jdoucích nad rámec těch, která byla oznámena v rámci zákona o rozpočtu na rok 2010. Program obsahuje podrobný balíček opatření pro fiskální konsolidaci pro rok 2010, jejichž cílem je zvýšit výběr daňových příjmů a v menší míře také omezit a racionalizovat primární veřejné výdaje. Obsahuje rovněž odhadovanou kvantifikaci každého z hlavních fiskálních opatření pro rok 2010, jakož i časový rámec pro jejich přijetí a provedení. Některá z těchto opatření již byla předložena parlamentu a budou provedena v prvních měsících roku 2010. Plány na léta 2011, 2012 a 2013 zahrnují širokou škálu strukturálních reforem, ale jsou méně podrobné a jejich součástí není přesný kalendář provádění.

V situaci, kdy nebyl k dispozici rozpočet na rok 2010, který byl poskytnut až po uzávěrce prognózy z podzimu 2009, vypracovaly útvary Komise projekce, podle nichž schodek veřejných financí bude v roce 2010 i v roce 2011 nadále vyšší než 12 % HDP. Podle projekcí obsažených v makroekonomickém scénáři, z něhož vychází zákon o rozpočtu na rok 2010 a který je rovněž potvrzen v aktualizaci programu stability z ledna 2010, bude růst reálného HDP v roce 2010 činit –0,3 %, což v zásadě odpovídá prognóze útvarů Komise z podzimu 2009. Ta však byla vypracována na základě předpokladu, že nedojde ke změně politiky, a před tím, než nastaly nedávné reakce finančních trhů, a „středový“ makroekonomický scénář na rok 2010 obsažený v aktualizovaném programu je tudíž optimistický.

Podle aktualizace programu stability z ledna 2010 vyplývá z rozpočtového cíle veřejných financí na rok 2010 fiskální korekce ve výši 4 procentních bodů HDP (měřeno změnou poměru celkového schodku k HDP), která odráží nárůst poměru celkových příjmů k HDP o 2,6 procentního bodu HDP a snížení poměru celkových výdajů k HDP o 1,4 procentního bodu HDP. Hlavní část korekce plánované na rok 2010 tak má být dosažena na příjmové straně rozpočtu provedením opatření dočasně zvyšujících příjmy (jednorázových opatření) v rozsahu kolem ¼ % HDP[25] a balíčku trvale zvyšujícího daňové příjmy, který parlament podle očekávání přijme v březnu 2010. Předpokládané snížení na straně výdajů odráží ukončení jednorázových výdajů převyšujících 1 % HDP v roce 2009, ale dopad řady

[25] Jedná se o čistý rozpočtový dopad jednorázových příjmů ve výši ½ % HDP (částky vybrané v rámci programu na podporu likvidity ve finančním sektoru a zvláštní daň z vysoce ziskových podniků a velkých nemovitostí) a jednorázových výdajů ve výši ¼ % HDP (souvisejících s druhou splátkou dávky sociální solidarity pro chudé domácnosti).

oznámených trvalých výdajových škrtů se ve skutečnosti vyruší zvýšením výdajů na školství, zdravotnictví a veřejné investice.

Konkrétněji lze uvést, že program představuje řadu trvalých konsolidačních opatření na straně příjmů v celkové hodnotě zhruba 2½ % HDP, která mají být provedena v roce 2010. Obsahuje popis opatření zvyšujících daňové příjmy, včetně zavedení systému progresivního zdanění všech příjmů domácností a zrušení daňových výjimek (s odhadovaným rozpočtovým dopadem ve výši 0,4 % HDP), reformy režimu zdanění nemovitostí (s odhadovaným rozpočtovým dopadem ve výši 0,2 % HDP), zvýšení spotřebních daní z tabákových výrobků a alkoholu (které již bylo předloženo parlamentu a jeho rozpočtový dopad se odhaduje na 0,4 % HDP) a zvýšení poplatků za používání mobilních telefonů a spotřebních daní z paliv[26] (s odhadovaným rozpočtovým dopadem ve výši 0,4 % HDP). Významná část (asi 1 % HDP) celkového trvalého zvýšení příjmů v roce 2010, jež vyplývá z projekcí, ovšem závisí na zintenzivnění boje proti daňovým únikům. Program obsahuje řadu politických zásahů týkajících se zdokonalení mechanismu výběru daní, rozšíření daňového základu a zlepšení daňové morálky[27]. Je důležité, aby legislativní změny nutné k provedení většiny z popsaných daňových opatření, jejichž předložení do parlamentu se plánuje na březen, byly přijaty bez průtahů a daná opatření mohla mít očekávaný účinek již v roce 2010. Vzhledem k dosavadním zkušenostem navíc musí být plánovaná opatření proti daňovým únikům nekompromisně uskutečněna, aby bylo předpokládaných přínosů opravdu dosaženo.

Na straně výdajů má být předpokládaného poklesu v roce 2010 dosaženo především ukončením jednorázových výdajů v roce 2009. I když byly podniknuty kroky ke snížení mzdových nákladů ve veřejném sektoru, provozních nákladů a výdajů na obranu (přibližně o ¾ % HDP), je jejich dopad snižující schodek v podstatě neutralizován zvýšením výdajů na školství a veřejné investice (přibližně o ¾ % HDP), takže čistý rozpočtový dopad by měl být zanedbatelný. Konkrétně aktualizovaný program obsahuje opatření pro zvýšení efektivity v oblasti zadávání zakázek nemocnicemi (s odhadovaným trvalým rozpočtovým dopadem ve výši 0,3 % HDP), jakož i závazek vlády omezit provozní výdaje o 0,1 % HDP, snížit výdaje na vojenské zakázky o 0,2 % HDP, snížit příplatky pro úředníky veřejné správy[28] o 0,3 % HDP a zmrazit v roce 2010 nábor ve veřejném sektoru a následně se řídit pravidlem „jeden nový pracovník za každých pět zaměstnanců, kteří odcházejí do důchodu“. Odhaduje se

---

[26] Zvýšení poplatků za používání mobilních telefonů a spotřebních daní z paliv je již obsaženo v zákonech přijatých předchozím parlamentem před říjnovými všeobecnými volbami.

[27] Sjednocení systémů výběru daní a odvodů na sociální zabezpečení, zavedení přístupu založeného na rizicích do auditního procesu, uložení zákonné povinnosti podnikům, aby měly podnikatelské účty v komerčních bankách a prováděly platby prostřednictvím bankovního systému, přezkum stávajících křížových kontrol, přesunutí důrazu od formálních kontrol účetních knih a dokladů k hloubkovým auditům, shromažďování údajů od podniků veřejných služeb (elektřina, telefonie, voda) a jejich využití pro křížovou kontrolu, shromažďování podrobných údajů o všech vydaných platebních dokladech, odstranění vyjednávání z procesu vyměřování pokut a přechod k bodovému systému založenému na objektivních kritériích, zavedení a používání systému řízení auditních případů založeného na informačních technologiích, zavedení amnestie pro fyzické osoby či společnosti, které pomohou při stíhání úplatných úředníků, vyřazení ředitelů regionálních daňových úřadů z procesu řešení sporů přenesením vyřizování sporů do centrálního místa, snížení počtu regionálních daňových úřadů zavedením jiných způsobů, jak získat formuláře, obdržet pomoc a podat daňové přiznání (internet, pošta a telefonní centra) atd.

[28] Měsíční příplatky pro státní úředníky vyplácené nad rámec jejich nominální mzdy nejsou racionálně rozděleny mezi různými resorty. Na některých ministerstvech jsou vypláceny příplatky vyšší než 100 % zákonné nominální mzdy, které tak vlastně zdvojnásobují měsíční výdělek zaměstnanců těchto ministerstev, zatímco na jiných ministerstvech a v jiných veřejných subjektech měsíční příplatky nepřekračují 30 % zákonné nominální mzdy.

nicméně, že nominální mzdové náklady zůstanou zhruba na úrovni roku 2009 v důsledku tzv. vzlínání mezd.

Nad rámec uvedených opatření a bez zahrnutí rozpočtového dopadu do rozpočtového cíle vytvořilo ministerstvo financí pohotovostní rezervu a zmrazilo veškeré rozpočtové prostředky každého ministerstva o 10 % (s výjimkou mezd, důchodů a úrokových plateb). V závislosti na plnění výdajové strany rozpočtu v prvních šesti měsících roku 2010 nemusí být takto blokované rozpočtové prostředky zcela přerozděleny mezi výdajová ministerstva, což by do konce roku zajistilo další snížení souvisejících výdajů.

Celkově se na základě podrobných informací uvedených v aktualizaci a přes některá rizika zdá, že rozpočtový cíl pro rok 2010 je dosažitelný, ovšem za předpokladu včasného a úspěšného provedení všech oznámených opatření. Velká část nápravy celkového schodku plánované v aktualizovaném programu stability odráží na jedné straně ukončení jednorázových opatření zvyšujících schodek v roce 2009 a na druhé straně provedení jednorázových opatření snižujících schodek v roce 2010. Ukončení jednorázových výdajů uvedené v aktualizaci bude mít v roce 2010 automatický rozpočtový dopad v podobě snížení schodku poněkud převyšující 1 % HDP a jednorázová opatření zvyšující příjmy budou mít celkový čistý rozpočtový dopad přibližně ve výši ¼ % HDP. V roce 2010 tak celkový rozpočtový dopad dočasných faktorů snižující schodek činí téměř 1½ % HDP (takřka jednu třetinu z celkové konsolidace ve výši 4 procentních bodů HDP, se kterou počítají projekce na rok 2010). Snížení celkového schodku, které není založeno na jednorázových opatřeních v roce 2010, by mělo dosáhnout řádově 2½ % HDP.

Nejistota týkající se rozpočtového cíle na rok 2010 ve výši 8,7 % HDP zůstává v této fázi vysoká a riziko odchylek od fiskální politiky, které vyplývá především z příznivých makroekonomických předpokladů, na nichž program staví, a z optimistického oficiálního odhadu výsledků boje proti daňovým únikům, je velké. Přestože jsou k dispozici podrobné informace o opatřeních, o něž se opírá rozpočtový cíl (a o jejich odhadovaném rozpočtovém dopadu), zásadní význam má rychlé a důsledné provedení oznámených politik. Vedle nejistoty ohledně dopadu plánovaných konsolidačních opatření se rizika týkají také projekcí příjmů a výdajů, z nichž vychází rozpočtový cíl pro rok 2010. Vzhledem ke zvýšení poměru dluhu k HDP, které má podle projekcí v roce 2010 dosáhnout 7 procentních bodů HDP, a k nárůstu úrokových sazeb u nových dluhů (nebo dluhů s proměnlivými úrokovými sazbami) se zejména zdá, že projekce výdajů na úroky pro rok 2010 uvedená v aktualizaci je optimistická. Navíc výsledek rozpočtového hospodaření za rok 2008 nebyl potvrzen Eurostatem. Jakákoli revize údajů za minulé roky může mít přenesený účinek i na rok 2010. Obdobně jakýkoli schodek veřejných financí za rok 2009, který by překročil odhadovaných 12¾ % HDP, by znamenal méně příznivý výchozí bod pro rok 2010[29]. Proto je tolik důležité, aby opatření představená v programu stability (včetně jejich odhadovaného rozpočtového dopadu), o něž se opírá rozpočtový cíl, byla rychle a důsledně provedena a aby Řecko bylo připravené oznámit a provést další opatření, pokud se uvedená rizika naplní.

Ve střednědobém výhledu program stanoví další snižování schodku veřejných financí na 5,6 % HDP v roce 2011, 2,8 % HDP v roce 2012 a 2 % HDP v roce 2013. Podobně primární saldo dosáhne do roku 2013 přebytku ve výši 3,2 % HDP v porovnání s primárním schodkem

[29] Z dostupných neúplných ukazatelů zatím vyplývá, že případná odchylka výsledku rozpočtového hospodaření za rok 2009 nad rámec uvedených 12,7 % HDP by měla být malá. Jak vyžaduje nařízení Rady (ES) č. 479/2009, národní statistický úřad Řecka oznámí první fiskální výsledek za rok 2009 do 1. dubna 2010.

7,7 % v roce 2009. Cílem popsané rozpočtové strategie je snížení strukturálního schodku (který útvary Komise přepočítaly podle společně dohodnuté metodiky) z 11½ % HDP v roce 2009 na 7¾ % HDP v roce 2010 a na 1½ % HDP do roku 2013, přičemž s dosažením střednědobého cíle, kterým je strukturálně vyrovnaný rozpočet (tj. očištěný od cyklických vlivů a jednorázových a jiných dočasných opatření), se podle projekcí v časovém rámci programu nepočítá. Rozpočtová konsolidace v letech 2011 až 2013 vychází jak ze zvýšení příjmů, tak ze snížení výdajů, jehož podrobnosti však dosud nebyly zveřejněny. Výsledky rozpočtového hospodaření v roce 2011 a v letech následujících jsou tedy ohroženy riziky. Mimoto středový makroekonomický scénář, ze kterého program vychází, je založen na příznivých předpokladech růstu, z nichž vyplývá, že se růst reálného HDP vrátí do kladných čísel v roce 2011, kdy bude činit 1,5 %, a pak dosáhne 1,9 % v roce 2012 a 2,5 % v roce 2013. Celkově jsou rizika týkající se střednědobé korekce vysoká.

Hrubý veřejný dluh, odhadovaný v roce 2009 na 113,4 % HDP, v roce 2010 podle projekcí programu stability překročí 120 % HDP a teprve v roce 2012 začne opět klesat. Ke zvýšení poměru dluhu k HDP v roce 2009 přispěla kromě rostoucího schodku a poklesu růstu HDP i výrazná vnitřní dynamika dluhu způsobená finančními transakcemi spojenými s programem na podporu likvidity ve finančním sektoru a s vypořádáním nedoplatků. Zdá se, že rizika spojená s vývojem poměru dluhu k HDP uvedeným v projekcích jsou rovněž spíše vyšší, neboť pramení z rizik týkajících se projekcí schodku a HDP. Tato rizika mohou zesílit kvůli nejistotě ohledně vnitřní dynamiky dluhu, která se sice podstatně snížila ve srovnání s minulostí (0,2 % HDP za každý rok zahrnutý v programu), ale program o jejích složkách nepodává žádné informace.

Aktualizace programu stability z ledna 2010 obsahuje také informace o širokém spektru strukturálních reforem, které mají být zahájeny či provedeny v průběhu roku 2010. Podle aktualizace bude mít včasné a úspěšné provedení těchto reforem příznivý vliv na kvalitu veřejných financí a vyřeší strukturální nedostatky domácí ekonomiky. Konkrétněji vláda již předložila parlamentu předlohu zákona o nezávislosti statistického úřadu a plány na zřízení úřadu pro sledování plnění rozpočtu pod záštitou parlamentu a na přijetí závazných fiskálních pravidel pro účinnou střednědobou přípravu a plnění rozpočtu. Ve střednědobém horizontu, nejpozději však v roce 2011, se řecké orgány zavazují zahájit rozpočtování podle činností, které do roku 2012 plně nahradí současný systém. Tento proces bude také zasazen do závazného víceletého rozpočtového rámce a bude založen na systému podvojného účetnictví. V programu je rovněž představen obsáhlý reformní balíček, který obsahuje politiky v oblasti podpory investičních projektů šetrných k životnímu prostředí a přepracování stávajícího zákona o investicích, podpory partnerství veřejného a soukromého sektoru a zřízení řeckého fondu pro rozvoj, omezení inflačních tlaků pomocí lepší regulace trhu, provádění aktivních politik trhu práce, zdokonalení veřejné správy, zvýšení transparentnosti a odpovědnosti, snížení počtu obecních a místních úřadů a podpory investic do výzkumu, technologií a inovací.

4. DOHLED EU V SOUČASNÉ SITUACI

4.1. Kombinace nástrojů dohledu

Mnoho zemí Evropské unie v současné době vykazuje schodek veřejných financí převyšující referenční hodnotu 3 % HDP stanovenou ve Smlouvě. Na toto v mnoha případech podstatné zhoršení schodku i dluhové pozice je třeba nahlížet v kontextu bezprecedentní celosvětové finanční krize a hospodářského útlumu. Svou roli zde hraje několik faktorů. Zaprvé,

hospodářský útlum s sebou přináší klesající daňové příjmy a rostoucí výdaje na sociální dávky (např. dávky v nezaměstnanosti). Zadruhé, jelikož si je Komise vědoma, jak důležitou úlohu za současné mimořádné hospodářské situace hraje rozpočtová politika, vyzvala ve svém Plánu evropské hospodářské obnovy z listopadu 2008[30], který v prosinci 2008 schválila Evropská rada[31], k přijetí fiskálního stimulu. Podle uvedeného plánu by tento stimul měl být včasný, cílený a dočasný, měl by být diferencovaný podle rozdílné situace jednotlivých členských států, pokud jde o udržitelnost jejich veřejných financí a konkurenceschopnost, a měl by být ukončen poté, co se hospodářské oživení stane nezávislým na vnějších faktorech. Jako poslední je třeba uvést, že několik zemí přijalo opatření ke stabilizaci finančního sektoru, z nichž některá ovlivnila dluhovou pozici veřejných financí nebo představují riziko vyšších schodků a dluhu v budoucnosti[32], i když částečně by náklady podpory z veřejných prostředků mohly být později získány zpět.

Na současné zhoršení stavu veřejných financí v Řecku je sice třeba rovněž nahlížet v tomto kontextu, ale vysoká fiskální nerovnováha zde existovala trvale po řadu let navzdory silné hospodářské aktivitě do roku 2008, což svědčí o tom, že má strukturální kořeny. Zejména jsou schodky veřejných financí projevem nedostatečné kontroly veřejných výdajů, přičemž se také prokázalo, že projekce příjmů a růstu HDP jsou soustavně nadměrně optimistické. Na včasnou a účinnou kontrolu příjmů a výdajů a na makroekonomický dohled mají navíc nepříznivý dopad strukturální a endemické nedostatky související s vedením řeckých veřejných účtů v nedávné době. Důsledkem vysokých schodků je poměr veřejného dluhu k HDP, který je jeden z nejvyšších v EU a nejenže významně převyšuje referenční hodnotu 60 % HDP, ale nadále také vykazuje neudržitelný vzestupný trend.

Situace Řecka, která je kombinací fiskální krize a širší makroekonomické nerovnováhy, jež vychází z hluboce zakořeněných strukturálních problémů, vyžaduje společné uplatnění nástrojů hospodářského a rozpočtového dohledu stanovených ve Smlouvě a příslušných sekundárních právních předpisech. Za tímto účelem má zásadní význam souběžné použití nástrojů pro dosažení trvalé fiskální konsolidace a pro pokračování nezbytných strukturálních reforem v širší oblasti hospodářské aktivity. Doporučení podle čl. 121 odst. 4, výzva k přijetí opatření podle čl. 126 odst. 9 a stanovisko k aktualizaci programu stability z ledna 2010 podle nařízení (ES) č. 1466/97 (tzv. preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu) a jejich společné uplatnění by měly rozsah dohledu ze strany EU posílit.

4.2. Použití článku 121 Smlouvy o fungování Evropské unie

Čl. 121 odst. 2 Smlouvy o fungování EU ukládá Radě, aby na základě doporučení Komise a závěrů Evropské rady přijala návrh hlavních směrů hospodářských politik členských států a Unie. Čl. 121 odst. 3 Smlouvy Radě ukládá, aby na základě zpráv předkládaných Komisí sledovala hospodářský vývoj v každém členském státě a Unii, jakož i soulad hospodářských politik s hlavními směry hospodářských politik. Zjistí-li se, že hospodářské politiky nejsou v souladu s hlavními směry hospodářských politik nebo že by mohly ohrozit řádné fungování hospodářské a měnové unie, čl. 121 odst. 4 stanoví, že se Komise může na dotyčný členský

---

30 „Plán evropské hospodářské obnovy“, sdělení Komise Evropské radě, KOM(2008) 800, 26.11.2008.

31 Viz závěry předsednictví ze zasedání Evropské rady v Bruselu, 11. a 12. prosince 2008, 17271/1/08 REV 1.

32 Viz rozhodnutí Eurostatu o statistické evidenci veřejných zásahů na podporu finančních institucí a finančních trhů během finanční krize, tisková zpráva Eurostatu č. 103/2009 ze dne 15. července 2009, a „Accounting for Bank Rescues“, Public Finances in EMU-2009 (Zúčtování záchrany bank, Veřejné finance v EMU – 2009), *European Economy,* č. 5, s. 59–63.

stát obrátit s varováním a může doporučit Radě, aby dotyčnému členskému státu podala nezbytná doporučení. Vzhledem k vážnosti situace v Řecku a s cílem zajistit soulad s rozhodnutím podle čl. 126 odst. 9 je vhodné, aby Rada tato nezbytná doporučení přijala. Kromě toho může Rada na návrh Komise rozhodnout o zveřejnění svých doporučení.

Rada přijala nejnovější hlavní směry hospodářských politik členských států a Společenství dne 14. května 2008[33]. Hlavní směry hospodářských politik pro období 2008–2010 obsahují doporučení k politice, podle kterého by členské státy měly „*dodržovat své střednědobé rozpočtové cíle*“ a podle kterého je nutné, aby „*členské státy s nadměrným schodkem přijaly účinná opatření pro zajištění jeho neprodlené nápravy*“. Vedle toho by členské státy s vnější nerovnováhou měly tuto nerovnováhu napravit „*prováděním strukturálních reforem, které oživí vnější konkurenceschopnost, a případně by k (...) nápravě měly přispívat pomocí fiskálních politik*“. Na tomto základě Rada dne 25. června 2009[34] ve svých doporučeních ke strukturálním reformám uvedla, že situace v Řecku „*…vyžaduje zvýšené úsilí o řešení makroekonomické nerovnováhy a strukturálních nedostatků řeckého hospodářství*“ a podala Řecku konkrétní doporučení, mimo jiné to, že by mělo usilovat o fiskální konsolidaci, zvýšit hospodářskou soutěž v oblasti odborných služeb, provádět reformy v zájmu zvýšení investic do výzkumu a vývoje, efektivněji využívat strukturální fondy, provést reformu veřejné správy a přijmout celou řadu opatření na trhu práce v rámci integrovaného přístupu flexikurity. Zároveň Rada Řecku jako členu eurozóny doporučila zajistit udržitelnost veřejných financí a zlepšit kvalitu veřejných financí včetně modernizace veřejné správy a provádění společných zásad flexikurity EU.

V souvislosti s dopadem světové hospodářské a finanční krize na řeckou ekonomiku vytváří přecenění rizik, jež je s tímto dopadem spojeno, další tlak na zadluženost, zvyšuje rizikovou prémii veřejného dluhu a může vyvolat otázky ohledně solventnosti řeckého hospodářství, přičemž se může přenést na ostatní ekonomiky eurozóny.

4.3. Použití článku 126 Smlouvy a předchozí kroky postupu při nadměrném schodku, který se týká Řecka

Článek 126 Smlouvy o fungování EU stanoví postup při nadměrném schodku. Tento postup je dále upřesněn v nařízení Rady (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku[35], které je součástí Paktu o stabilitě a růstu.

Podle čl. 126 odst. 2 Smlouvy o fungování EU je Komise povinna sledovat dodržování rozpočtové kázně na základě těchto dvou kritérií: a) zda poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k HDP nepřekračuje referenční hodnotu 3 % (ledaže by buď poměr podstatně a nepřetržitě klesal a dosáhl úrovně, která se blíží referenční hodnotě, nebo by překročení referenční hodnoty bylo pouze výjimečné a dočasné a poměr zůstával blízko k referenční hodnotě); a b) zda poměr veřejného dluhu k HDP nepřekračuje referenční hodnotu 60 % (ledaže se poměr dostatečně snižuje a blíží se uspokojivým tempem k referenční hodnotě).

---

33 Doporučení Rady 2008/390/ES (Úř. věst. L 137, 27.5.2008, s. 13).

34 Úř. věst. L 183, 15.7.2009, s. 1.

35 Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 6. Současně se přihlíží i ke stanovisku Hospodářského a finančního výboru k „Technickým podmínkám provádění Paktu o stabilitě a růstu a obecným zásadám pro formu a obsah programů stability a konvergenčních programů“, které schválila Rada ve složení pro hospodářské a finanční věci dne 20. listopadu 2009 a které jsou k dispozici na adrese: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/legal_texts/index_en.htm.

V čl. 126 odst. 3 Smlouvy o fungování EU (dříve čl. 104 odst. 3 Smlouvy o ES) je stanoveno, že nesplňuje-li členský stát požadavky podle jednoho nebo žádného z těchto kritérií, Komise musí vypracovat zprávu. Tato zpráva také „přihlédne k tomu, zda schodek veřejných financí překračuje veřejné investiční výdaje, jakož i ke všem dalším rozhodujícím faktorům včetně střednědobé hospodářské a rozpočtové pozice členského státu".

Na základě údajů o skutečném schodku a dluhu oznámených řeckými orgány v říjnu 2008[36], které následně potvrdil Eurostat[37], a s přihlédnutím k průběžné prognóze útvarů Komise z ledna 2009 přijala Komise dne 18. února 2009 zprávu podle čl. 104 odst. 3 Smlouvy o ES[38], která se týká Řecka. V souladu s čl. 104 odst. 4 Smlouvy o ES následně Hospodářský a finanční výbor dne 27. února 2009 vydal k této zprávě Komise své stanovisko. Dne 24. března 2009 Komise s přihlédnutím ke své zprávě podle čl. 104 odst. 3 Smlouvy o ES a ke stanovisku Hospodářského a finančního výboru předložila Radě v souladu s čl. 104 odst. 5 Smlouvy o ES své stanovisko, že v Řecku existuje nadměrný schodek.

Dne 27. dubna 2009 Rada na doporučení Komise v souladu s čl. 104 odst. 6 Smlouvy o ES rozhodla, že v Řecku existuje nadměrný schodek[39]. Rada současně v souladu s čl. 104 odst. 7 Smlouvy o ES podala Řecku doporučení, aby do roku 2010 nadměrný schodek odstranilo tak, že schodek veřejných financí věrohodným a udržitelným způsobem sníží pod 3 % HDP. Rada dále doporučila, „*že za tímto účelem by řecké orgány měly i) posílit fiskální korekci v roce 2009 prostřednictvím trvalých opatření především na straně výdajů, a to včetně provedení již oznámených opatření, ii) provést v roce 2010 další trvalá opatření s cílem snížit do konce roku celkový schodek zřetelně pod referenční hodnotu 3 % HDP, iii) pokračovat v úsilí o regulaci jiných faktorů přispívajících ke změně míry zadlužení, než jsou čisté úvěry, s cílem zajistit dostatečné snížení poměru hrubého veřejného dluhu k HDP a jeho přibližování k referenční hodnotě uspokojivým tempem; iv) pokračovat v úsilí o zlepšení sběru a zpracování statistických údajů, zejména údajů o veřejných financích*". Rada stanovila lhůtu do 27. října 2009 pro to, aby řecké orgány přijaly účinná opatřené k posílení fiskální konsolidace již v roce 2009 a aby upřesnily opatření, která se zdají dostatečná k dosažení přiměřeného pokroku směrem k nápravě nadměrného schodku do roku 2010.

Dne 11. listopadu 2009 Komise posoudila opatření pro nápravu nadměrného schodku do roku 2010, která Řecko přijalo v reakci na doporučení Rady ze dne 27. dubna 2009, a dospěla k závěru, že Řeckem přijatá opatření nebyla dostatečná, a předložila Radě doporučení pro rozhodnutí[40]. Rada přijala odpovídající rozhodnutí podle čl. 126 odst. 8 Smlouvy o fungování EU dne 2. prosince 2009.

V čl. 5 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 1467/97 je stanoveno, že „*případné rozhodnutí Rady vyzývající dotyčný členský stát, aby přijal opatření ke snížení nadměrného schodku podle*

---

[36] Podle nařízení Rady (ES) č. 3605/93 (které bylo mezitím nahrazeno nařízením Rady (ES) č. 479/2009) jsou členské státy povinny oznamovat Komisi dvakrát ročně výši svého plánovaného a skutečného schodku veřejných financí a výši veřejného zadlužení. Nejnovější oznámení Řecka jsou k dispozici na adrese: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/procedure/edp_notification_tables.

[37] Tisková zpráva Eurostatu č. 147/2008 ze dne 22. října 2008.

[38] Všechny dokumenty týkající se postupu při nadměrném schodku v případě Řecka jsou dostupné na této internetové stránce: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm.

[39] Rozhodnutí Rady 2009/415/ES (Úř. věst. L 135, 30.5.2009, s. 21).

[40] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary16243_en.pdf.

čl. 104 odst. 9 Smlouvy (čl. 126 odst. 9 Smlouvy o fungování EU), se přijme do dvou měsíců od rozhodnutí Rady o tom, že nebyla přijata žádná účinná opatření podle čl. 104 odst. 8 (čl. 126 odst. 8 Smlouvy o fungování EU)“, rozhodne tedy se o „*výzvě členskému státu, aby v určité lhůtě učinil opatření ke snížení schodku, která Rada považuje za nezbytná pro nápravu situace*“.

5. POTŘEBA FISKÁLNÍ KOREKCE V ROCE 2010 A V DALŠÍCH LETECH A PRODLOUŽENÍ LHŮTY PRO NÁPRAVU NADMĚRNÉHO SCHODKU

Na základě makroekonomických projekcí útvarů Komise z podzimu 2009 a odhadů potenciálního růstu činí strukturální schodek v roce 2009 11½ % HDP. Ke snížení celkového schodku pod referenční hodnotu 3 % HDP by tedy Řecko potřebovalo provést strukturální korekci v celkovém rozsahu více než 9 procentních bodů HDP. Náprava nadměrného schodku v roce 2010, jak ji dříve doporučila Rada, tedy již není realistická.

Věrohodná strukturální rozpočtová konsolidace v prvních letech programového období je pro zlepšení střednědobých růstových vyhlídek Řecka nezbytná, tak velké úsilí ale zjevně nelze provést v jediném roce a i ve tříletém období bude korekce tohoto rozsahu představovat náročný úkol. Vysoká a trvalá fiskální nerovnováha spojená s vysokou a rychle rostoucí zadlužeností, jakož i dostupné ukazatele dlouhodobé udržitelnosti ovšem vyvolávají vážné znepokojení a vyžadují provedení rázných kroků v krátkodobém výhledu. Podle zprávy o udržitelnosti z roku 2009, vypracované útvary Komise[41], je Řecko dlouhodobě vysoce ohroženo, pokud jde o dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. Dlouhodobý rozpočtový dopad stárnutí obyvatelstva se pohybuje značně nad průměrem EU, především v důsledku poměrně vysokého nárůstu podílu výdajů na důchody na HDP, k němuž bez reformy důchodového systému dojde v příštích desetiletích. Rozpočtová pozice v roce 2009 dále zesiluje rozpočtový dopad stárnutí obyvatelstva na mezeru udržitelnosti. Ke snížení rizik pro dlouhodobou udržitelnost veřejných financí by přispělo dosažení primárních přebytků ve střednědobém horizontu a zvláště další reforma důchodového systému zaměřená na omezení podstatného zvyšování výdajů souvisejících se stárnutím obyvatelstva. Jestliže rozpočtová nerovnováha Řecka nebude rychle napravena, bude mít záporný dopad na očekávání hospodářských subjektů a poškodí růstové vyhlídky nejen v dlouhodobější perspektivě, ale již v blízké budoucnosti.

Vzhledem k výše uvedenému se Komise domnívá, že prodloužením lhůty pro odstranění nadměrného schodku v Řecku do roku 2012 podle nástinu v aktualizaci programu stability z ledna 2010 by byly vytvořeny podmínky pro vyváženou a trvalou konsolidaci (po níž by musela přijít náprava, aby bylo dosaženo střednědobého cíle téměř vyrovnaného nebo přebytkového rozpočtu). Pro dosažení tohoto cíle by řecká vláda měla důsledně provést opatření snižující schodek a strukturální reformy obsažené v aktualizaci programu stability z ledna 2010 a být připravena přijmout další opatření v případě, že by korekce k dosažení cíle nepostačovala. To by přispělo k věrohodnosti cíle snížit schodek veřejných financí na méně než 3 % HDP v roce 2012.

---

[41] Podle projekcí obsažených ve zprávě o udržitelnosti za rok 2009 (*European Economy,* č. 9) by se beze změny politiky veřejné výdaje související se stárnutím obyvatelstva mohly od roku 2010 do roku 2060 zvýšit o 16 procentních bodů HDP a z toho by 12,5 procentního bodu připadalo na důchody. Viz též sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě „Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí pro hospodářské oživení“, KOM(2009) 545, 14.10.2009.

Jestliže se na základě plánovaných trvalých opatření podaří přivést poměr celkového schodku veřejných financí k HDP v roce 2010 na úroveň 8,7 % HDP, bude věrohodný postup korekce s cílem trvale snížit schodek pod 3 % HDP nejpozději do roku 2012 vyžadovat také významné zlepšení strukturálního salda (salda očištěného do cyklických vlivů a jednorázových a dočasných opatření) rovněž v letech 2011 a 2012. Strukturální fiskální úsilí v uvedených dvou letech by tak mělo činit alespoň 3½ % HDP v roce 2010 a 2011 a 2½ % HDP v roce 2012.

Jestliže budou příjmy v roce 2010 oproti očekávání lepší, řecké orgány by měly dodatečný manévrovací prostor využít k dalšímu snížení schodku, aby tak přispěly k trvalému snižování úrovně veřejného dluhu. V opačném případě by řecká vláda měla přijmout nutná opatření k vyrovnání poklesu plánovaných příjmů snížením běžných výdajů.

Příspěvek faktorů jiných než čisté úvěry a růst nominálního HDP, které také ovlivňují poměr dluhu k HDP (tj. finančních operací a dalších složek tzv. vnitřní dynamiky dluhu) a přes svůj klesající význam vedly ke zvyšování míry zadlužení v minulých letech, by měl podle projekcí v roce 2010 poklesnout. Přestože tento plánovaný vývoj vnitřní dynamiky dluhu představuje ve srovnání s minulostí zlepšení, jeho příspěvek k celkovému zvyšování úrovně dluhu je i nadále důvodem ke znepokojení. Proto je nezbytné, aby řecká vláda přijala další opatření k regulaci transakcí, které vedle schodku rovněž zvyšují dluh.

Roční změna úrovně veřejného dluhu v letech 2010 až 2012 by neměla překročit růst, který vyplývá z cílů pro nominální schodek nepřesahujících 8,7 % HDP v roce 2010, 5,6 % HDP v roce 2011 a 2,8 % HDP v roce 2012 a z vydání dluhopisů nutných pro vypořádání nedoplatků a obvyklé řízení likvidity. Změna úrovně hrubého dluhu by tak neměla překročit 22,240 miliardy EUR v roce 2010, 11,320 miliardy EUR v roce 2011 a 4,510 miliardy EUR v roce 2012. To odpovídá celkové vnitřní dynamice dluhu ve výši ¼ % HDP ročně v letech 2010, 2011 a 2012.

Po provedení nápravy nadměrného schodku přijme Řecko nezbytná opatření pro rychlé dosažení strukturálně vyrovnaného rozpočtu, aby bylo možné docílit dostatečného a trvalého snížení úrovně dluhu. Klíčovou otázkou zůstává dosažení vyrovnaného rozpočtu za účelem správného rozpočtového řízení v situacích hospodářského útlumu.

Za posledních několik let se podstatně zhoršila zahraniční platební bilance řeckého hospodářství, přičemž vysoká a trvalá vnější nerovnováha do velké míry odráží znatelné zhoršení fiskální pozice země. Čistá pozice vůči zahraničí se od roku 2004 znatelně zhoršila. V roce 2009 již záporná čistá investiční pozice vůči zahraničí překročila 115 % HDP. V důsledku toho veřejný sektor nejen absorbuje hlavní část dostupného vnějšího financování, ale také vytěsňuje soukromý sektor, pokud jde o přístup k financování. Odvážná fiskální konsolidace má tedy zásadní význam také pro obnovu ztracené konkurenceschopnosti a řešení současné vnější nerovnováhy. Z pohledu obnovy cenové konkurenceschopnosti a nápravy vnější nerovnováhy by byla klíčová také strukturální opatření a zmírnění růstu mezd.

Fiskální konsolidace má tedy zásadní význam také pro obnovu ztracené konkurenceschopnosti a řešení současné vnější nerovnováhy. Za tímto účelem by řecké orgány měly provést trvalá opatření pro kontrolu běžných primárních výdajů, včetně mzdových nákladů ve veřejném sektoru, a naléhavě by měly provést strukturální reformy. Řecké orgány by zejména měly zajistit, aby se opatření na fiskální konsolidaci zaměřila také na zvýšení kvality veřejných financí v rámci komplexního programu reforem, a zároveň by měly rychle zavést politiky, které dále reformují daňovou správu.

Komise doporučuje, aby Řecko do 16. března 2010 předložilo zprávu, v níž uvede opatření k dosažení rozpočtových cílů pro rok 2010 a harmonogram jejich provedení. Do 15. května 2010 (a poté každé čtvrtletí) by Řecko mělo předložit také zprávu nastiňující opatření, která mají být provedena v souladu s doporučením Rady podle čl. 121 odst. 4 a rozhodnutím podle čl. 126 odst. 9. Zpráva by měla obsahovat zejména podrobný popis konkrétních opatření provedených do data vydání zprávy za účelem splnění uvedeného rozhodnutí a konkrétních opatření za účelem splnění uvedeného rozhodnutí, jejichž provedení je plánováno po datu vydání zprávy, harmonogram přijímání strukturálních opatření uvedených v aktualizaci programu stability z ledna 2010, měsíční plnění státního rozpočtu, údaje za dobu kratší než jeden rok o plnění rozpočtu ze strany sociálního zabezpečení, místních vládních institucích a mimorozpočtových fondů, informace o vydávání a výplatě státních dluhopisů, trvalém a přechodném vývoji zaměstnanosti ve veřejném sektoru, očekávaných platbách z veřejných financí (kumulované nedoplatky) a o finanční situaci ve veřejných podnicích a v jiných veřejných subjektech (s roční frekvencí).

*

* *

S ohledem na výše uvedené posouzení doporučuje Komise Radě, aby i) podala Řecku doporučení s cílem ukončit nesoulad s hlavními směry hospodářských politik a odstranit riziko ohrožení řádného fungování hospodářské a měnové unie v souladu s čl. 121 odst. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie, ii) vydala v souladu s čl. 126 odst. 9 Řecku výzvu, aby učinilo nutná opatření, která Rada považuje za nezbytná pro nápravu situace nadměrného schodku veřejných financí, a iii) podala stanovisko k aktualizovanému programu stability. Komise se rovněž domnívá, že zveřejnění tohoto doporučení Rady podle čl. 121 odst. 4 usnadní koordinaci hospodářských politik členských států a Společenství a přispěje k lepšímu porozumění mezi hospodářskými subjekty, což usnadní provedení doporučených opatření. Proto Komise Radě také navrhuje, aby rozhodla o zveřejnění připojeného doporučení; ostatní doporučení a rozhodnutí jsou také veřejná.

2010/0031 (NLE)

Návrh

ROZHODNUTÍ RADY

o zveřejnění doporučení s cílem ukončit nesoulad s hlavními směry hospodářských politik v Řecku a odstranit riziko ohrožení řádného fungování hospodářské a měnové unie

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 121 odst. 4 této smlouvy,

s ohledem na návrh Komise,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Dne [16. února 2010] přijala Rada doporučení [č. …] s cílem ukončit nesoulad s hlavními směry hospodářských politik v Řecku a odstranit riziko ohrožení řádného fungování hospodářské a měnové unie.

(2) Zveřejnění doporučení by mělo usnadnit koordinaci hospodářských politik členských států a Unie a mělo by přispět k lepšímu porozumění mezi hospodářskými subjekty, což usnadní provádění doporučených opatření,

ROZHODLA TAKTO:

Článek 1

Doporučení [č. … ze dne 16. února 2010] s cílem ukončit nesoulad s hlavními směry hospodářských politik v Řecku a odstranit riziko ohrožení řádného fungování hospodářské a měnové unie se zveřejní v *Úředním věstníku Evropské unie*.

Článek 2

Toto rozhodnutí nabývá účinku dne [16. února 2010].

V Bruselu dne [16. února 2010].

Za Radu
předseda/předsedkyně