

# PRIPOROČILA

## PRIPOROČILO SVETA GRČIJI

z dne 16. februarja 2010

**za odpravo neskladnosti s širšimi smernicami ekonomskih politik v Grčiji in za odpravo tveganja ogrožitve ustreznega delovanja ekonomske in monetarne unije**

(2010/190/EU)

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 121(4) Pogodbe,

ob upoštevanju priporočila Komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) V zadnjem letu se je makroekonomsko in proračunsko stanje v Grčiji izrazito poslabšalo, prav tako se je poslabšalo stanje grških javnih financ, in sicer veliko bolj, kot bi bilo pričakovati zaradi gospodarske krize. Ti dogodki so v veliki meri posledica nacionalnih dejavnikov, ki so se razvijali skozi daljše obdobje, kar je privedlo do poslabšanja neto stanja posojil v grškem gospodarstvu ter velikih in trajnih zunanjih neravnovesij, ki odražajo velike izgube konkurenčnosti in opazno poslabšanje fiskalnega položaja.
- (2) Nacionalne politike so, kar zadeva izvajanje fiskalne politike, učinkovitost javne uprave in pomanjkanje strukturnih reform (kjer kazalniki kažejo, da je Grčija v slabem položaju glede na mednarodna merila), prispevale k slabim gospodarskim in fiskalnim rezultatom.
- (3) Trenutno stanje pomeni velik izziv za dolgoročno vzdržnost grškega gospodarstva, poleg tega se lahko slab gospodarski in fiskalni položaj razširi na druge države euroobmočja, kot kažejo nihanja pribitkov pri financiranju v številnih državah članicah. Trenutne razmere lahko ogrozijo uspešno delovanje ekonomske in monetarne unije.

- (4) Svet in Komisija sta po različnih večstranskih nadzorih vedno znova poudarila dolgoročne strukturne težave grškega gospodarstva. Ti nadzori vključujejo proračunski nadzor v okviru Pakta za stabilnost in rast ter Lizbonske strategije, v katerih širše smernice o gospodarskih politikah <sup>(1)</sup> zagotavljajo referenčni okvir za strukturno reformo v Uniji in euroobmočju. Te vključujejo priporočila državam članicam, naj upoštevajo svoje srednjeročne proračunske cilje ter sprejmejo učinkovite ukrepe za zagotavljanje takojšnje odprave čezmernega primanjkljaja in si poleg tega prizadevajo odpraviti primanjkljaj v bilanci tekočih transakcij z izvajanjem strukturnih reform, s katerimi spodbudijo zunanjo konkurenčnost in odpravijo primanjkljaj prek fiskalnih politik.

- (5) V zvezi s tem in glede na globoke strukturne težave grškega gospodarstva, ki vključujejo fiskalne težave ter težave na trgu dela in proizvodnem trgu, je Svet v svojem Priporočilu z dne 25. junija 2009 <sup>(2)</sup>, ugotovil, da bi morala Grčija „okrepiti prizadevanja za odpravo makroekonomskih neravnovesij in strukturnih slabosti grškega gospodarstva.“ ter je na Grčijo naslovil posebna priporočila, vključno s tem, da nadaljuje fiskalno konsolidacijo, izboljša konkurenčnost strokovnih storitev, izvede reformo za povečanje naložb v raziskave in razvoj, učinkoviteje uporablja sredstva iz strukturnih skladov, reformira javno upravo in sprejme številne ukrepe na trgu dela znotraj integriranega pristopa prožne varnosti. Hkrati je Svet Grčiji kot članici euroobmočja priporočil, naj zagotovi vzdržnost in izboljša kakovost javnih financ, posodobi javno upravo ter izvaja skupna načela Unije o prožni varnosti.

- (6) Grške gospodarske in proračunske politike niso niti v skladu s priporočili za posamezno državo iz širših smernic o gospodarskih politikah, niti s priporočili za države članice, ki so del euroobmočja iz Priporočila Sveta z dne 14. maja 2008 o širših smernicah o gospodarskih politikah za države članice in Skupnost.

<sup>(1)</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/structural\\_reforms/growth\\_jobs/guidelines/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/structural_reforms/growth_jobs/guidelines/index_en.htm)

<sup>(2)</sup> Priporočilo Sveta z dne 25. junija 2009 o posodobitvah širših smernic ekonomskih politik držav članic in Skupnosti v letu 2009 ter o izvajanju politik zaposlovanja držav članic (UL L 183, 15.7.2009, str. 1).

- (7) 15. januarja 2010 je Grčija predložila posodobitev svojega programa za stabilnost za leto 2010, ki vsebuje cilje na proračunskem področju za obdobje do leta 2013, ki jih je treba obravnavati v povezavi s proračunom za leto 2010, ki ga je grški parlament sprejel 23. decembra 2009; Svet je 16. februarja 2010 v skladu s členom 5(3) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik<sup>(1)</sup> podal svoje mnenje o posodobitvi grškega programa za stabilnost za leto 2010. Svet je 16. februarja 2010 sprejel sklep na podlagi člena 126(9) PDEU, s katerim je opozoril Grčijo, naj sprejme ukrepe za zmanjšanje primanjkljaja, ki so potrebni za odpravo čezmernega primanjkljaja<sup>(2)</sup> (v nadaljnjem besedilu: „Sklep Sveta z dne 16. februarja 2010“).
- (8) Ustrezno usklajevanje gospodarskih politik na euroobmočju zahteva pravočasno uporabo instrumentov, ki so na voljo po členu 121 PDEU. Člen 121(4) PDEU določa, da lahko Komisija na zadevno državo članico naslovi opozorilo in lahko Svetu priporoči, naj pripravi ustrezna priporočila za zadevno državo članico. Glede na resnost položaja ter za zagotovitev skladnosti s Sklepom Sveta z dne 16. februarja 2010, bi moral Svet sprejeti ustrezna priporočila. Poleg tega lahko Svet na predlog Komisije sklene, da svoja priporočila objavi.
- (9) Čeprav so se makroekonomski pogoji v letu 2009 poslabšali bolj izrazito od predvidevanj organov, se je stanje javnih financ poslabšalo veliko bolj kot je bilo pričakovano glede na upad gospodarske rasti, ki je bil višji od napovedi. Poslabšanje je v veliki meri posledica proračunskih politik, ki jih je izvajala grška vlada. Javno-finančni primanjkljaj v letu 2009 je trenutno ocenjen na 12,75 % BDP v primerjavi s ciljem 3,75 % BDP iz posodobljenega programa za stabilnost iz januarja 2009.
- (10) Grški parlament je proračun za leto 2010 sprejel 23. decembra 2009 ter za leto 2010 določil ciljni primanjkljaj 9,1 % BDP. Vmes so grški organi objavili, da nameravajo pospešiti fiskalno prilagoditev že v letu 2010, ter za leto 2010 postavili proračunski cilj 8,7 % BDP. Posodobljen program za stabilnost iz januarja 2010 je potrdil spremenjen proračunski cilj za leto 2010, in sicer 8,7 % BDP.
- (11) Dolgoročni proračunski vpliv staranja prebivalstva na javne izdatke je precej nad povprečjem Unije, kar je zlasti posledica zelo velikega povečanja odhodkov za pokojnine kot deleža BDP v naslednjih desetletjih. Kazalniki, ki so na voljo, kot je razvidno iz poročila služb Komisije o vzdržnosti iz leta 2009, kažejo zelo visoko tveganje za vzdržnost javnih financ, ki ga je treba, poleg konsolidacije proračuna, odpraviti z reformo pokojninskega in zdravstvenega sistema. Grški pokojninski sistem ima težave na različnih področjih, vključno z dejstvom, da je pri kritjih zelo razdrobljen. Čeprav ima Grčija enega od najvišjih povprečnih razmerij višine pokojnin v Uniji – kar negativno vpliva na spodbude za delo, kar se zlasti kaže v nizki stopnji zaposlenosti med starejšimi – ima eno od najvišjih stopenj revščine med starejšimi. Prav tako se sooča s težavami zaradi shem zgodnjega upokojevanja, ki predstavljajo alternativno, vendar drago, možnost za upokojeve. Zdravstveni sistem prav tako potrebuje reformo, zlasti z namenom precejšnjega izboljšanja učinkovitosti in upravljanja, kjer so vzroki sedanje ponavljajoče se prekoračitve proračuna. Reforme trga dela bi morale podpirati zvišano ponudbo dela, da bi se razširila baza prispevkov.
- (12) Grčija bi morala ponovno pridobiti izgubljeno konkurenčnost ter odpraviti velika zunanja neravnovesja. V skladu s širšimi smernicami o gospodarskih politikah bi morala Grčija v zvezi s tem poskušati odpraviti primanjkljaj v bilanci tekočih transakcij „z izvajanjem strukturnih reform, ki spodbujajo zunanjo konkurenčnost in (...) prispevajo k njihovi izravnavi prek fiskalnih politik“. V ta namen bi morali grški organi izvajati stalne ukrepe za nadzor tekočih primarnih izdatkov, vključno s stroški plač v javnem sektorju, ter nujno izvesti strukturne reforme na trgu dela in proizvodov. Grški organi bi morali zlasti zagotoviti, da so ukrepi za konsolidacijo proračuna namenjeni tudi povečanju kakovosti javnih financ v okviru programa celovite reforme, pri čemer naj pospešeno izvajajo politike za nadaljnje reformiranje davčne uprave.
- (13) Različni kazalniki in analize potrjujejo, da Grčija v zadnjih desetih letih v velik meri in ves čas izgublja cenovno konkurenčnost. Razlog za to je rast plač, ki je večja od rasti produktivnosti. Plače v javnem sektorju so v primerjavi s plačami v zasebnem sektorju v Grčiji raste hitreje kot v drugih gospodarstvih euroobmočja in so vplivale na splošna pogajanja o plačah, kar še poudarja, da bi moral biti javni sektor vodilni pri ponovnem umirjanju plač. Poleg tega lahko nekatere značilnosti grškega sistema kolektivnih pogajanj (na primer vmesna raven pogajanj) razložijo neusklajeno rast plač in produktivnosti ter zahtevajo dogovor o prilagoditvi s socialnimi partnerji. Gledano vnaprej mora sistem za pogajanja o

<sup>(1)</sup> UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

<sup>(2)</sup> UL L 83, 30.3.2010, str. 13.

plačah podpirati spremembe plač, ki bi bolj odražale konkurenčnost, razvoj produktivnosti in pogoje trga dela na lokalni ravni.

- (14) Javna uprava je postala velika ovira pri izboljševanju učinkovitosti v Grčiji. Grčija je v večini mednarodnih primerjav, ki zadevajo javni sektor, nizko na lestvici, številne težave pa so posledica nezadostne upravne zmogljivosti in učinkovitosti. Organi so se zavezali, da bodo izboljšali njeno delovanje. Za doseg tega bi morali zmanjšati število osebja, izboljšati upravljanje človeških virov v javnih uradih, zmanjšati stroške, povečati preglednost, izboljšati pravno varnost in učinkovitost izvajanja politik.
- (15) Grčija ima na voljo precej prostora za izboljšanje poslovnega okolja in delovanja trga proizvodov. Podjetja se srečujejo z zapletenimi, obremenjujočimi in dolgimi upravnimi postopki. Strokovne storitve so močno regulirane, ovire za konkurenco so med največjimi v Uniji. Poleg tega liberalizacija omrežnih panog (na primer energije) zaostaja za povprečjem Unije, prav tako Grčija zaostaja tudi pri odpiranju trgov v prometnem sektorju, zlasti pri železnicah. Reforme na teh področjih lahko povečajo zasebna vlaganja in zaposlovanje ob nizkih stroških za javne finance. Reforme trga proizvodov lahko prav tako pomagajo pri izvajanju reform trga dela, in sicer z zmanjšanjem cenovnih pritiskov.
- (16) Grški trg dela prav tako potrebuje reformo v skladu s skupnimi načeli o prožni varnosti, kot je omenil Svet v svojih priporočilih iz leta 2009 o izvajanju politik zaposlovanja. Zaradi težav, s katerimi se srečujejo pri formalnem zaposlovanju, je treba posebno pozornost nameniti mladim osebam. Mnogo prostora je za podporo prehajanja na trgu dela, med drugim z izboljšavami pri politikah izobraževanja in usposabljanja, pri nadgrajevanju znanj delovne sile ter z izboljševanjem učinkovitosti aktivnih politik na trgu dela, za kar Grčija tudi črpa sredstva iz Evropskega socialnega sklada. Prav tako obstaja potreba po poenostavitvi zaščite iz delavnopravne zakonodaje. Nadalje bi politike morale spodbujati aktivno udeležbo na trgu dela. Izvajanje teh priporočil je ključnega pomena za grško gospodarstvo. Zato bi bilo treba ustrezno upoštevati učinke na zaposlovanje strukturnih ukrepov, ki so se izvajali znotraj gospodarskega prostora.
- (17) Hitrejše in učinkovitejše črpanje strukturnih in kohezijskih skladov Unije ima lahko ključno vlogo pri uspehu prizadevanj za ponovno vzpostavitev konkurenčnosti in vzdržnih javnih financ. V primerjavi z drugimi državami članicami Grčija zaostaja pri črpanju sredstev. S sodelo-

vanjem s Komisijo za izboljšanje sposobnosti črpanja sredstev in oblikovanjem operativnih programov lahko Grčija financira ključne javne naložbe, ki podpirajo dolgoročen potencial rasti in hkrati omogočijo nadaljevanje proračunske konsolidacije. Posebno pozornost je treba nameniti operativnemu programu za administrativno reformo in digitalno konvergenco, ker podpirata temeljne reforme v javni upravi, ki so osrednjega pomena za reformno strategijo, določeno v posodobitvi programa za stabilnost iz januarja 2010. Po teh operativnih programih bi se lahko na strukturne sklade Unije zanašali na primer za podporo javnemu sektorju pri reformah sistema zdravstvenega varstva, zaposlovanju v javnem sektorju, vseživljenjskem učenju, boju proti delu na črno ter pri vzpostavljanju učinkovitega regulativnega nadzora in zmogljivosti za izvrševanje.

- (18) Grške banke se zdijo glede dobičkonosnosti in kapitalske ustreznosti razmeroma trdne. Poleg tega je bila prožnost sektorja potrjena z obsežnim testiranjem za izjemne situacije. Poleg tega grške banke ohranjajo nizko raven slabih posojil (približno 7,2 % skupnih posojil) in razmeroma nizko razmerje med posojili in vlogami. Vendar je imel grški bančni sektor težave pri dostopu do likvidnosti na veleprodajnih trgih, zaradi česar je bil v veliki meri odvisen od posojil Eurosistema. Če povzamemo, medtem ko je grški bančni sistem na splošno trden in ga je svetovna finančna kriza prizadela v manjši meri kot nekatere druge države članice, je malo verjetno, da nanj ne bodo vplivale težave grških javnih financ. Prav tako je zaskrbljujoč vpliv gospodarskih in finančnih težav v nekaterih sosednjih državah Grčije.
- (19) Ob upoštevanju vpliva svetovne gospodarske in finančne krize na grško gospodarstvo iz tega sledeče ponovne ovrednotenje tveganj povzroča dodaten pritisk na breme dolgov in viša premije za tveganja na državni dolg –

#### PRIPOROČA:

1. Ob upoštevanju institucionalnih slabosti grških javnih financ in gospodarstva na splošno, bi morala Grčija čim prej oblikovati in začeti izvajati, torej že v letu 2010, paket drznih in obsežnih strukturnih reform, ki presega že določene ukrepe v posodobitvi programa za stabilnost iz januarja 2010. Za predlog reforme bi se moral sestaviti, slediti in izvajati jasen in podroben časovni načrt. Natančneje, ob upoštevanju pomembnosti zagotavljanja učinkovitosti sistema za poganjanje o plačah in potrebe po splošnem umirjanju plač ter glede na izgube konkurenčnosti bi morala Grčija:

- (a) znižati sredstva za plače v javnem sektorju za zagotovitev, da dobi politika plač v javnem sektorju vodilno vlogo pri oblikovanju plač v zasebnem sektorju ter prispeva k splošnemu umirjanju plač;
  - (b) racionalizirati plačni sistem za neposredno zaposlene v javni upravi, pri čemer zagotovi enotna načela določanja in načrtovanja plač ter racionalizira plačno lestvico; to politiko plač je treba razširiti na pravila za nadomestila za zaposlene v javnih podjetjih;
  - (c) izboljšati prožnost sistema določanja plač s spodbujanjem bolj decentraliziranih pogajanj o plačah (na primer izogibanje administrativnemu širjenju veljavnosti kolektivnih pogodb na podjetja, ki ne sodelujejo pri pogajanjih), vključno z razdruževanjem od razvoja plač v javnem sektorju; izboljšati izvajanje zakona o pogajanjih o plačah, da se omeji uporaba klavzule o izvzetju.
2. Zaradi nujne potrebe po reformi pokojninskega sistema in glede na izzive za dolgoročno vzdržnost javnih financ bi morala Grčija:
- (a) nadaljevati pravočasno in celovito pokojninsko reformo, ki bi morala prispevati k vzdržnosti javnih financ;
  - (b) uskladiti zakonsko predpisano upokojitveno starost za ženske in moške ter uvesti dodatne parametre, ki samodejno prilagajajo višino pokojnine in zakonsko predpisano upokojitveno starost spremembam osnovnih gospodarskih in demografskih dejavnikov;
  - (c) zagotoviti, da razumne reforme trga dela podprejo zvišano ponudbo dela in zaposlitev, da bi se razširila baza prispevkov;
  - (d) prilagoditi formulo za določanje višine pokojnin s krepitvijo povezave med plačanimi prispevki in prejetimi pokojninami ter indeksacijo pokojnin s cenami, namesto dosedanje diskrecijske indeksacije;
  - (e) povišati povprečno upokojitveno starost s strožjimi merili za upravičenost do predčasne upokojitve; precej skrajšati sedanje predolge seznane poklicev, ki so upravičeni do predčasne upokojitve;
  - (f) poenostaviti razdrobljen pokojninski sistem ter uvesti splošno zavezujočo zakonodajo glede pravic, prispevkov, akumulacije in indeksacije;
  - (g) sprejeti potrebne pravne akte že v letu 2010.
3. Na področju zdravstvenega varstva bi se morala reforma osredotočiti na:
- (a) odpravo razdrobljenosti sistema zdravstvenega varstva in njegovega vodenja;
  - (b) izboljšanje kakovosti in učinkovitosti osnovnih zdravstvenih storitev;
  - (c) posodobitev administrativnih in računovodskih postopkov v bolnišnicah; ter
  - (d) izboljšanje postopkov javnih naročil, tudi s spremembo seznama kupljenih zdravil.
4. Treba je izboljšati učinkovitost javne uprave. V ta namen bi morala Grčija:
- (a) razviti, odobriti in izvesti strateško reformo, potrebno za zagotovitev bistveno izboljšane preglednosti in učinkovitosti svoje javne uprave; to bi temeljilo na neodvisnem funkcionalnem pregledu splošne strukture javne uprave, za zvišanje učinkovitosti javne uprave na več področjih politike, zlasti v zvezi s strukturami odločanja, delitvijo odgovornosti med institucijami, notranjo organizacijo ključnih ministrstev, nadzorom izvajanja in odgovornostjo zanj ter obseg zaposlovanja in upravljanja človeških virov; obrniti bi se moral navzgor rastoči trend v zaposlovanju javne uprave;
  - (b) konsolidirati število občin in lokalnih svetov, vključno s precejšnjim varčevanjem pri izdatkih;
  - (c) sprejeti ukrepe za zagotavljanje, da oddajanje javnih naročil poteka na stroškovno učinkovit, pregleden in konkurenčen način.
5. Druga prednostna naloga, ki jo je treba obravnavati že v letu 2010, je povezana z izboljšanjem delovanja trga proizvodov in poslovnega okolja. V ta namen bi morala Grčija:
- (a) doseči cilje, zastavljene v programu boljše pravne ureditve s poenostavitvijo postopkov za ustanovitev podjetja, pridobitev dovoljenj zanj in njegovo delovanje z racionalizacijo in poenostavitvijo grškega regulativnega sistema, z ustanavljanjem posebnih oddelkov za boljšo ureditev v vsakem ministrstvu, s krepitvijo vloge ocene učinka ter na splošno s pospeševanjem izvajanja programa za zmanjšanje upravnega bremena;
  - (b) sprejeti in izvajati jasno in v dejanja usmerjen okvir konkurenčne politike, vključno z revizijo pravil za določanje prednostnih nalog in reformo praks za izvrševanje; okrepiti vlogo in pristojnosti grškega odbora za konkurenčnost;
  - (c) pravila direktive o storitvah je treba izvajati tekoče in ambiciozno;

- (d) sprejeti učinkovite ukrepe za izboljšanje konkurenčnosti pri strokovnih storitvah;
- (e) nadalje spodbujati in spremljati deregulacijo prometnega in energetskega sektorja, zlasti z odpravo omejitev cen in ovir za vstop v sektor cestnega tovornega prometa ter z izvedbo prvega železniškega paketa v celoti <sup>(1)</sup>, da se spodbudi odpiranje trga v železniškem sektorju in pospeši liberalizacija energetskega sektorja z ločevanjem sedanjih obveznih operacij;
- (f) poenostaviti ureditev v maloprodajnem sektorju.
6. Grčija bi morala, da bi podprla rast produktivnosti in zaposlovanja:
- (a) takoj sprejeti ukrepe proti delu na črno;
- (b) revidirati predpise na področju ureditve trga dela, vključno z varstvom pravic iz delovnopravne zakonodaje, da bi povečala ponudbo dela;
- (c) podpreti povpraševanje po delovni sili s krepitvijo usmerjenih znižanj stroškov dela;
- (d) uzakoniti reforme izobraževalnega sistema, namenjene izboljševanju usposobljenosti delovne sile in izboljševanju odziva na potrebe trga dela.
7. Da bi izboljšala produktivnost, med drugim tudi s prednostnimi strategijami za javne naložbe, bi morala Grčija sprejeti vse potrebne ukrepe za izboljšanje učinkovitosti in hitrosti črpanja strukturnih skladov Unije. Pri tem je treba posebno pozornost nameniti nemotenemu in učinkovitemu izvajanju operativnih programov za „administrativno reformo“ in „digitalno konvergenco“, ker podpirata temeljne reforme v javni upravi, ki so osrednjega pomena za strategijo reforme, določeno v posodobitvi programa za stabilnost iz januarja 2010.
8. Grčijo se poziva, naj poroča o ukrepih, ki jih sprejme kot odgovor na to priporočilo, in o razporedu izvajanja strukturnih ukrepov, določenih v posodobitvi programa za stabilnost iz januarja 2010, v četrtletnih poročilih, ki jih določa člen 4(2) Sklepa Sveta z dne 16. februarja 2010.
- To priporočilo je naslovljeno na Helensko republiko.
- V Bruslju, 16. februarja 2010
- Za Svet  
Predsednica  
E. SALGADO

---

<sup>(1)</sup> Direktive 91/440/EGS (UL L 237, 24.8.1991, str. 25), 95/18/ES (UL L 143, 27.6.1995, str. 70) in 2001/14/ES (UL L 75, 15.3.2001, str. 29).