

REKOMMENDATIONER

RÅDETS REKOMMENDATION

av den 16 februari 2010

om att få Greklands ekonomiska politik att överensstämma med de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och undanröja risken att den ekonomiska och monetära unionens funktion äventyras

(2010/190/EU)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionsätt, särskilt artikel 121.4,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation, och

av följande skäl:

- (1) Det senaste året har Greklands makroekonomiska och finanspolitiska situation försämrats markant och de grekiska offentliga finanserna har försämrats mycket mer än konjunkturnedgångens förväntade inverkan. Denna utveckling beror till stor del på att nationella faktorer har förstärkts under lång tid och lett till en försämring av den grekiska ekonomins finansiella nettolåneposition samt stora och ihållande yttre obalanser, vilket är en återspeglning av förlorad konkurrenskraft och den markanta försämringen av den finansiella ställningen.
- (2) Nationell politik som berör finanspolitiken, den offentliga förvaltningens effektivitet och bristen på strukturreformer (där indikatorer visar att Grekland rankas lågt i förhållande till internationella riktmärken) har bidragit till svaga ekonomiska och finanspolitiska resultat.
- (3) Den nuvarande situationen innebär stora utmaningar för den grekiska ekonomins långsiktiga hållbarhet och den ekonomiska och finanspolitiska situationen kan få negativa externa effekter på andra medlemsstater i euroområdet, vilket yttrat sig i rörelser på flera medlemsstaters finansiella spreadar. Den nuvarande situationen riskerar även att äventyra den ekonomiska och monetära unionens funktion.
- (4) Vid olika multilaterala övervakningsinsatser har rådet och kommissionen upprepade gånger framhållit den grekiska ekonomins långsiktiga strukturproblem. Så har bland annat skett vid den finanspolitiska tillsynen inom ramen för

stabilitets- och tillväxtpakten och Lissabonstrategin, där de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken⁽¹⁾ utgör en allmän referensram för strukturreformer i unionen och euroområdet. Dessa innehåller rekommendationer till medlemsstater om att efterleva sina mål för de offentliga finanserna på medellång sikt och att vidta effektiva åtgärder för en snabb korrigerings av alltför stora underskott, samt också söka korrigera underskott i bytesbalansen genom att genomföra strukturreformer som stärker konkurrenskraften gentemot omvärlden och bidrar till en korrigerings via finanspolitiken.

- (5) Med anledning av den grekiska ekonomins allvarliga strukturproblem konstaterade rådet den 25 juni 2009⁽²⁾ om finanspolitiken och arbets- och varumarknaderna att det för Grekland är "absolut nödvändigt att öka ansträngningarna för att åtgärda den makroekonomiska obalansen och de strukturella svagheter i Greklands ekonomi", och riktade här landsspecifika rekommendationer till Grekland, inklusive om att landet bör fortsätta den finanspolitiska konsolideringen, öka konkurrensen inom de fria yrkena, vidta reformer för att öka investeringar i forskning och utveckling, använda strukturfonderna mer effektivt, genomföra reformer av den offentliga förvaltningen och vidta omfattande arbetsmarknadsåtgärder inom ramen för en integrerad strategi för flexicurity. Samtidigt rekommenderade rådet Grekland att som medlem av euroområdet säkerställa de offentliga finansernas hållbarhet och kvalitet, modernisera den offentliga förvaltningen och genomföra unionens gemensamma flexicurity-principer.
- (6) I Greklands fall ligger den ekonomiska politiken och budgetpolitiken inte i linje med den landsspecifika rekommendationen enligt de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och inte heller med rekommendationerna till medlemsstaterna inom euroområdet, i enlighet med rådets rekommendation av den 14 maj 2008 om allmänna riktlinjer för medlemsstaternas och gemenskapens ekonomiska politik.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/economy_finance/structural_reforms/growth_jobs/guidelines/index_en.htm

⁽²⁾ Rådets rekommendation av den 25 juni 2009 om 2009 års uppdatering av de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och gemenskapens ekonomiska politik och om genomförandet av medlemsstaternas sysselsättningspolitik (EUT L 183, 15.7.2009, s. 1).

- (7) Den 15 januari 2010 lämnade Grekland in uppdateringen av sitt stabilitetsprogram för 2010 som innehåller budgetmål för perioden till 2013 och som bör ses i samband med budgeten för 2010, antagen av det grekiska parlamentet den 23 december 2009, rådet yttrade sig den 16 februari 2010 om uppdateringen av det grekiska stabilitetsprogrammet för 2010 i enlighet med artikel 5.3 i rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken⁽¹⁾. Den 16 februari 2010 antog rådet också ett beslut enligt artikel 126.9 i EUF-fördraget om att förelägga Grekland att vidta de åtgärder för att minska underskottet som anses nödvändiga för att undanröja situationen med ett alltför stort underskott⁽²⁾ (nedan kallat rådets beslut av den 16 februari 2010).
- (8) För att samordningen av den ekonomiska politiken i euroområdet ska fungera väl, krävs att instrumenten enligt artikel 121 i EUF-fördraget används i rätt tid. Enligt artikel 121.4 i EUF-fördraget får kommissionen varna den berörda medlemsstaten och rekommendera rådet att lämna de rekommendationer som behövs till medlemsstaten. Mot bakgrund av situationens allvar och till säkerställande av överensstämmelse med rådets beslut av den 16 februari 2010, är det lämpligt att rådet antar de nödvändiga rekommendationerna. Dessutom kan rådet på förslag av kommissionen besluta att offentliggöra sina rekommendationer.
- (9) Även om de makroekonomiska villkoren under 2009 försämrades mer än myndigheterna väntat, har de offentliga finanserna försämrats mycket mer än den förväntade inverkan av en kraftigare nedgång än väntat. Försämringen är mycket ett resultat av den grekiska regeringens budgetpolitik. Det offentliga underskottet 2009 beräknas för närvarande bli 12,75 % av BNP, jämfört med målet på 3,75 % i uppdateringen av stabilitetsprogrammet från januari 2009.
- (10) Budgeten för 2010 antogs av det grekiska parlamentet den 23 december 2009 och angav för 2010 ett underskottsmål på 9,1 % av BNP. Samtidigt aviserade de grekiska myndigheterna att de avsåg att förstärka den finanspolitiska korrigeringen redan 2010, genom att sätta målet för de offentliga finanserna för 2010 till 8,7 % av BNP. I uppdateringen av stabilitetsprogrammet från januari 2010 bekräftades detta ändrade mål för de offentliga finanserna för 2010 på 8,7 % av BNP.
- (11) Befolkningens åldrande har långsiktigt klart större effekter på de offentliga finanserna än unionsgenomsnittet, framför allt på grund av den beräknade mycket stora ökningen av pensionsutgifternas andel av BNP under de närmaste årtiondena. Bland annat i kommissionens hållbarhetsrapport 2009 pekar indikatorer på mycket stora risker för de offentliga finansernas hållbarhet, vilket liksom konsolideringen av de offentliga finanserna måste åtgärdas genom reformer av pensionssystemet och hälso-/sjukvårdssystemet. Det grekiska pensionssystemet har flera typer av problem, inklusive att det är inte heltäckande. Grekland har förvisso en av de högsta genomsnittliga ersättningskvoterna i unionen – med negativa konsekvenser för viljan att arbeta, vilket särskilt yttrar sig i låg sysselsättningsgrad bland äldre arbetskraft – men landets fattigdomstal för äldre är bland de högsta. Det finns också problem med förtidspensionering som erbjuder alternativa, men dyra möjligheter till pensionering. Sjuk- och hälsovårdssystemet måste också reformeras, särskilt för att förbättra effektivitet och förvaltning då dessa förorsakat regelbundna budgetöverskridanden. Reformerna av arbetsmarknaden bör stödja den ökade arbetskraftstillgången så att bidragsbasen ökas.
- (12) Grekland bör återta förlorad konkurrenskraft och åtgärda de stora externa obalanserna. Enligt de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken bör Grekland här sträva efter att korrigera underskottet i bytesbalansen "genom att genomföra strukturreformer, stärka konkurrenskraften gentemot omvärlden och [...] bidra till korrigeringen via finanspolitiken". I detta syfte bör de grekiska myndigheterna vidta varaktiga åtgärder för att få kontroll över löpande primära utgifter, inklusive offentliga lönekostnader, och skyndsamt genomföra strukturreformer på arbets- och varumarknaderna. De grekiska myndigheterna bör särskilt säkerställa att de finanspolitiska konsolideringsåtgärderna även inriktas på att höja de offentliga finansernas kvalitet inom ramen för ett heltäckande reformprogram och samtidigt utan dröjsmål genomföra politiska åtgärder för en fortsatt reform av skatteförvaltningen.
- (13) Flera indikatorer och analyser bekräftar att Greklands priskonkurrenskraft har försämrats starkt och oavbrutet under de senaste 10 åren. En förklaring är att lönerna ökat mer än produktivitetsökningarna. I Grekland har den offentliga sektorns löner i förhållande till den privata sektorns stigit snabbare än i andra ekonomier i euroområdet, och detta har påverkat löneförhandlingarna i stort, vilket understryker att den offentliga sektorn måste ha en ledande roll vid återställandet av återhållsam löneutveckling. Dessutom kan vissa inslag i de grekiska kollektivförhandlingarna (exempelvis förhandlingar på mellannivå)

⁽¹⁾ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ EGT L 83, 30.3.2010, s. 13.

också förklara skillnaderna mellan löne- och produktivtetsutvecklingen och kräva ändringar av arbetsmarknadens parter. Med blick på framtiden måste löneförhandlingssystemet stödja löneförändringar som närmare reflekterar konkurrenskraft, produktivtetsutveckling och lokala arbetsmarknadsvillkor.

- (14) Den offentliga förvaltningen har varit ett stort hinder för ökad effektivitet i Grekland. I flertalet internationella jämförelser får Greklands offentliga sektor dåligt betyg och många problem anses bero på bristande administrativ kapacitet och effektivitet. Myndigheterna har åtagit sig att få den att fungera bättre. Detta bör innebära personalminskningar, förbättrad personalpolitik i offentliga organ, besparingar, ökad öppenhet och insyn, ökad rättslig säkerhet och effektivare genomförande av politik.
- (15) Grekland har betydande möjligheter att förbättra sitt affärsklimat och varumarknadens funktionssätt. Företagen ställs inför komplicerade, tungrodda och utdragna administrativa förfaranden. De fria yrkena är starkt reglerade och konkurrenshindren bland de största i unionen. Dessutom släpar liberaliseringen av nätverksindustrierna (exempelvis energin) efter unionsgenomsnittet, liksom öppnandet av marknader inom transportsektorn, särskilt järnvägarna. På dessa områden bör reformer öka de privata investeringarna och sysselsättningen, till låga kostnader för de offentliga finanserna. Reformerna på varumarknaderna bör också kunna underlätta arbetsmarknadsreformer genom att lätta på kostnadstrycket.
- (16) Greklands arbetsmarknad behöver också reformeras i linje med de gemensamma principer om flexicurity som rådet noterade i sina rekommendationer från 2009 om genomförandet av sysselsättningspolitiken. Särskilt bör ungdomarna uppmärksammas, eftersom ungdomarna har svårt att få formell anställning. Det finns stor behov av omställningar på arbetsmarknaden bland annat genom förbättrad undervisnings- och utbildningspolitik, uppgradering av arbetskraftens kompetens och effektivisering av den aktiva arbetsmarknadspolitikerna – även med stöd av Europeiska socialfonden. Det finns också ett behov att lätta på anställningsskyddslagstiftningen. Det är av central betydelse för den grekiska ekonomin att dessa rekommendationer genomförs. Sysselsättningseffekterna av de strukturåtgärder som genomförs på det ekonomiska området bör således vederbörligen beaktas.
- (17) Ett snabbare och effektivare utnyttjande av unionens struktur- och sammanhållningsfonder kan vara avgörande för om insatserna för återställd konkurrenskraft och hållbara offentliga finanser blir framgångsrika. Jämfört med andra medlemsstater har framstegen med fondutnyttjandet varit långsamma. Samtidigt som Grekland i samarbete med kommissionen söker förbättra fondutnyttjandet och de operativa programmens utformning, skulle landet kunna finansiera offentliga nyckelinvesteringar som stärker den långsiktiga tillväxtpotentialen på samma gång som den finanspolitiska konsolideringen fortskrider. Särskilt bör de operativa programmen "Förvaltningsreform" och "Digital konvergens" uppmärksammas, eftersom de ska främja viktiga reformer inom offentliga förvaltning som är centrala för den reformstrategi som beskrivs i uppdateringen av stabilitetsprogrammet från januari 2010. Exempelvis kan unionens strukturfonder med dessa operativa program stödja reformer inom den offentliga sektorn av hälso-/sjukvårdssystemet, arbetsförmedlingarna, livslångt lärande, bekämpande av svartarbete samt förstärkning av effektiv myndighetskontroll och efterlevnad.
- (18) De grekiska bankerna framstår som relativt sunda när det gäller lönsamhet och kapitaltäckning. Dessutom har sektorns återhämtningsförmåga bekräftats vid omfattande stresstester. Vidare har bankerna en låg andel nödlidande lån (cirka 7,2 % av den totala lånevolymen) och relativt låg kvot mellan utlåning och inlåning. Emellertid har den grekiska banksektorn haft svårt att få lån på interbankmarknaderna, vilket i stort sett hänvisat bankerna till Eurosystemet. Sammantaget är det grekiska banksystemet i det stora hela robust och har drabbats mindre av finanskrisen än vissa andra medlemsstater, men det är osannolikt att det inte skulle påverkas av de grekiska offentliga finansernas svårigheter. Vidare är effekterna av vissa av Greklands grannländers ekonomiska och finansiella problem av oro.
- (19) Den globala finansiella och ekonomiska krisens påverkan på den grekiska ekonomin gör att den resulterande omvärderingen av riskerna ytterligare ökar pressen på skuldbördan och ökar riskpåläggen för den offentliga skulden.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS FÖLJANDE.

1. Med beaktande av att de offentliga finanserna och ekonomin i Grekland generellt utmärks av institutionell svaghet, bör Grekland med start så snart som möjligt under 2010 utforma och genomföra ett djärvt och omfattande strukturreformpaket som är mer långtgående än de åtgärder som beskrevs i uppdateringen av stabilitetsprogrammet från januari 2010. Tydliga och detaljerade tidsplaner bör tillhandahållas för de föreslagna reformerna och under genomförandet. Grekland bör särskilt göra följande, med beaktande av hur viktigt det är att säkerställa löneförhandlingssystemets effektivitet och behovet av en allmänt återhållsam löneutveckling, mot en bakgrund av förlorad konkurrenskraft:

- a) Sänka den offentliga sektorns löneutgifter, för att se till att denna sektors lönepolitik spelar en ledande roll för den privata sektorns lönebildning och bidrar till en allmänt återhållsam löneutveckling.
- b) Rationalisera löneutbetalningssystemet för direkt anställda inom offentlig förvaltning genom tillhandahållande av enhetliga principer för lönesättning och löneplanering samt rationalisering av löneskalan. Denna lönepolitik bör utvidgas till ersättningsregler för anställda på offentliga företag.
- c) Öka lönebildningssystemets flexibilitet genom att främja mer decentraliserade löneförhandlingar på företagsnivå (exempelvis undvika att kollektivavtal utvidgas till företag som inte berörs av förhandlingarna), inklusive en frikoppling från den offentliga sektorns löneutveckling. Förbättra genomförandet av löneförhandlingslagen genom att begränsa användningen av undantagsklausulen.
2. Grekland bör göra följande på grund av det trängande behovet av att reformera pensionssystemet och till följd av problemen med de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet:
- a) I god tid genomföra en övergripande pensionsreform för att främja de offentliga finansernas hållbarhet.
- b) Tillnärma mäns och kvinnors lagstadgade pensionsålder och införa ytterligare parametrar som automatiskt anpassar pensionsnivån och den lagstadgade pensionsåldern till förändringar av underliggande ekonomiska och demografiska faktorer.
- c) Säkerställa att övergripande arbetsmarknadsreformer stödjer ökad arbetskraftstillgång och sysselsättning för att vidga bidragsbasen.
- d) Anpassa pensionsberäkningen genom att stärka bandet mellan inbetalningar och förmåner samt prisindexera pensionerna, i stället för, som hittills, diskretionär indexering.
- e) Höja medelåldern för utträde från arbetsmarknaden genom striktare kriterier för förtidspensionering. Väsentligt minska den i dag alltför långa förteckningen över yrken som berättigar till förtidspensionering.
- f) Förenkla det fragmenterade pensionssystemet och införa en allmänt bindande lagstiftning om pensionsrättigheter, pensionsinbetalningar, ackumulering och indexering.
- g) Anta nödvändiga rättsakter redan 2010.
3. Inom hälso-/sjukvård bör reformerna inriktas på följande:
- a) Översyn av hälso-/sjukvårdssystemets alltför fragmenterade struktur och dess förvaltning.
- b) Höjning av den offentliga primärvårdens kvalitet och effektivitet.
- c) Modernisering av sjukhusens administration och revision.
- d) Upphandlingsförfaranden, samtidigt med en översyn av förteckningen över köpta läkemedel.
4. Den offentliga förvaltningen behöver effektiviseras. I detta syfte bör Grekland göra följande:
- a) Utforma, anta och genomföra den strategiska reform som behövs för att säkerställa en betydande förbättring av den offentliga förvaltningens insyn, öppenhet och effektivitet. Detta skulle baseras på en oberoende funktionsstudie av den offentliga förvaltningens helhetsstruktur, i syfte att öka dess effektivitet på olika politikområden, särskilt vad gäller beslutsfattande, ansvarsfördelningen mellan institutioner, nyckelministeriernas interna organisation, översikt och verkställighetsansvar samt bemanningsnivåer och personaladministration. Den uppåtgående trenden för sysselsättningen i offentlig förvaltning bör vändas.
- b) Konsolidera antalet kommuner och landsbygdskommuner, med betydande besparingar som följd.
- c) Vidta åtgärder för att trygga kostnadseffektiv, öppen och konkurrenskraftig offentlig upphandling.
5. Redan 2010 bör också en förbättring av varumarknaden och företagsklimatet prioriteras. I detta syfte bör Grekland göra följande:
- a) Uppnå målen i programmet för bättre lagstiftning genom att förenkla förfarandena för start, tillståndsgivning och drift av företag. Rationalisera och förenkla Greklands regelverk genom att på alla ministerier skapa specialiserade enheter för bättre lagstiftning, stärka konsekvensanalysernas roll och generellt påskynda genomförandet av programmet för minskade administrativa bördor.
- b) Anta och genomföra klara och handlingsinriktade politiska ramar för konkurrensen, inklusive en översyn av prioriteringsregler och reform av tillämpningsförfaranden. Stärka den grekiska konkurrensmyndighetens roll och kapacitet (*Hellenic Competition Commission*).
- c) Skyndsamt och ambitiöst genomföra tjänstedirektivets regler.

- d) Vidta effektiva åtgärder för att öka konkurrensen inom de fria yrkena.
- e) Ytterligare främja och övervaka avregleringen av transport- och energisektorn, särskilt genom att avskaffa prisregleringen och hinder för marknadsinträde beträffande vägtransporter, genom att fullt ut genomföra det första järnvägspaketet ⁽¹⁾ för att öppna järnvägsmarknaden samt intensifiera liberaliseringen av elsektorn genom att avveckla tidigare monopoloperatörer.
- f) Lätta på regleringen av detaljistsektorn.
6. Grekland bör göra följande för ökad produktivitet och sysselsättning:
- a) Vidta omedelbara åtgärder för att bekämpa svartarbete.
- b) Se över arbetsmarknadslagstiftningen, inklusive anställningsskyddslagstiftningen, för att öka tillgången på arbetskraft.
- c) Öka efterfrågan på arbetskraft genom riktade sänkningar av arbetskostnaderna.
- d) Anta reformer inom utbildningssystemet för att höja arbetskraftens kompetensnivå och öka anpassningen till arbetsmarknadens behov.
7. Mot bakgrund av svårigheterna att öka produktiviteten även med prioriterade offentliga investeringsstrategier bör Grekland vidta alla nödvändiga åtgärder för att effektivisera och intensifiera utnyttjandet av unionens strukturfonder. Uppmärksammas bör här särskilt ett snabbt och effektivt genomförande av de operativa programmen "Förvaltningsreform" och "Digital konvergens", eftersom de ska främja viktiga reformer inom offentlig förvaltning som är centrala för den reformstrategi som beskrivs i uppdateringen av stabilitetsprogrammet från januari 2010.
8. Grekland uppmanas rapportera om de åtgärder som vidtas med anledning av denna rekommendation och om tidsplanen för genomförandet av de strukturåtgärder som anges i uppdateringen av stabilitetsprogrammet från januari 2010, i samband med de kvartalsrapporter som föreskrivs i artikel 4.2 i rådets beslut av den 16 februari 2010.

Denna rekommendation riktar sig till Republiken Grekland.

Utfärdad i Bryssel den 16 februari 2010.

På rådets vägnar
E. SALGADO
Ordförande

⁽¹⁾ Direktiv 91/440/EEG (EGT L 237, 24.8.1991, s. 25), 95/18/EG (EGT L 143, 27.6.1995, s. 70) och 2001/14/EG (EGT L 75, 15.3.2001, s. 29).