



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 5.6.2019.
COM(2019) 508 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

**o Nacionalnom programu reformi Grčke za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o
Programu stabilnosti Grčke za 2019.**

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Grčke za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Grčke za 2019.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika¹, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža², a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

- (1) Komisija je 21. studenoga 2018. donijela Godišnji pregled rasta, čime je označen početak Europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika za 2019. Posebna je pozornost posvećena europskom stupu socijalnih prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017. Prioritete Godišnjeg pregleda rasta potvrdilo je Europsko vijeće 21. ožujka 2019. Komisija je 21. studenoga 2018. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojemu se navodi da je Grčka jedna od država članica za koju je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Istog je dana Komisija donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja, koju je Europsko vijeće potvrdilo 21. ožujka 2019. Vijeće je 9. travnja 2019. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja („Preporuka za europodručje”).
- (2) Kao država članica čija je valuta euro te s obzirom na blisku međusobnu povezanost ekonomija u ekonomskoj i monetarnoj uniji, Grčka bi trebala osigurati punu i pravodobnu provedbu Preporuke za europodručje, koja je navedena u preporukama 1. i

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

² SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

2. u nastavku. Konkretno, reformama u skladu s obvezama nakon programa i usmjeravanjem investicijske politike na određena područja odgovorit će se na preporuku za europodručje.

- (3) Izvješće za Grčku za 2019.³ objavljeno je 27. veljače 2019. U njemu je ocijenjen napredak Grčke u ostvarenju nacionalnih ciljeva strategije Europa 2020. Izvješće sadržava i detaljno preispitivanje u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011, čiji su rezultati također objavljeni 27. veljače 2019.⁴ Komisija je u svojoj analizi zaključila da u Grčkoj postoje prekomjerne makroekonomske neravnoteže. Utvrđene neravnoteže posebno su se odnosile na visoki javni dug, negativno neto stanje međunarodnih ulaganja, visoki udio loših kredita na bilancama banaka i još uvijek visoku stopu nezaposlenosti. Osim toga, da bi se u potpunosti osjetio učinak temeljitih institucionalnih i strukturnih reformi pokrenutih zadnjih godina radi modernizacije gospodarstva i države potrebno ih je godinama stalno provoditi.
- (4) Grčka je 26. travnja 2019. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2019., a 30. travnja 2019. svoj Program stabilnosti za 2019. Kako bi se uzela u obzir njihova povezanost, oba su programa ocijenjena istodobno.
- (5) Kako je predviđeno člankom 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća⁵, ako je potrebno poduprijeti provedbu relevantnih preporuka Vijeća, Komisija od države članice može zatražiti da preispita i izmijeni svoj sporazum o partnerstvu i relevantne programe. Komisija je primjenu te odredbe detaljno objasnila u smjernicama o primjeni mjera kojima se učinkovitost europskih strukturnih i investicijskih fondova povezuje s dobrim gospodarskim upravljanjem⁶.
- (6) Na Grčku se trenutačno primjenjuje preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu te prijelazno pravilo o dugu. Trebala bi također zadržati dobar fiskalni položaj kojim se osigurava usklađenost s ciljem primarnog suficita utvrđenim Odlukom (EU) 2017/1226 od 30. lipnja 2017. od 3,5 % BDP-a za 2018. i u srednjoročnom razdoblju⁷. Vijeće u proljeće 2018. nije izdalo nijednu preporuku za Grčku u okviru Europskog semestra zato što je u skladu s člankom 12. Uredbe (EU) br. 472/2013⁸ Grčka tad bila izuzeta od praćenja i procjene u okviru europskog semestra jer je podlijegala programu makroekonomske prilagodbe. Okvir za Grčku nakon provedbe programa uključuje primjenu pojačanog nadzora i integraciju Grčke u okvir europskog semestra za koordinaciju ekonomskih i socijalnih politika, uz istodobno povećavanje sinergije između pojačanog nadzora i procesa europskog semestra.
- (7) Vlada u svojem Programu stabilnosti za 2019. planira ukupni suficit u rasponu od 1,1 % do 1,7 % BDP-a u razdoblju 2019.– 2022. Vlada je odredila svoj srednjoročni

³ SWD(2019) 1007 final.

⁴ COM(2019) 150 final.

⁵ Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2017/1226 od 30. lipnja 2017 o izmjeni Provedbene odluke (EU) 2016/544 o odobravanju programa makroekonomske prilagodbe Grčke (2015/1411), SL L 174, 7.7.2017., str. 22.

⁸ Uredba (EU) br. 472/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o jačanju gospodarskog i proračunskog nadzora država članica europodručja koje su u poteškoćama ili kojima prijete ozbiljne poteškoće u odnosu na njihovu financijsku stabilnost, SL L 140, 27.5.2013., str. 1.

proračunski cilj, tj. proračunski suficit od 0,25 % BDP-a u strukturnom smislu od 2020. Na temelju ponovno izračunanog strukturnog salda⁹ taj se srednjoročni proračunski cilj planira tijekom cijelog proračunskog razdoblja ostvarivati sa značajnom pozitivnom razlikom te se očekuje postupno smanjenje udjela duga opće države u BDP-u na 153,3 % u 2022. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje te proračunske projekcije potvrdilo je neovisno tijelo i povoljan je. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019. predviđa se da će suficit strukturnog salda iznositi 1,9 % BDP-a u 2019. i 0,8 % BDP-a u 2020., što je iznad srednjoročnog proračunskog cilja. Predviđa se da će se dug opće države nastaviti smanjivati i biti u skladu s prijelaznim pravilom o dugu u 2019. te pravilom o dugu u 2020. Općenito, na temelju Komisijine proljetne prognoze 2019. i ne uzimajući u obzir nove mjere donesene nakon krajnjeg roka, očekuje se da će Grčka u 2019. i 2020. poštovati odredbe Pakta o stabilnosti i rastu. S iste se osnove smatralo da Grčka poštuje cilj primarnog suficita od 3,5 % BDP-a, što je praćeno u okviru pojačanog nadzora.

- (8) U Program stabilnosti i Komisijinu proljetnu prognozu 2019. nisu uključene nove trajne mjere najavljene i donesene ubrzo nakon njihova podnošenja i krajnjeg roka. Komisija procjenjuje da će fiskalni učinak tih mjera iznositi više od 1,0 % BDP-a u 2019. i narednim godinama. Procjenjuje se i da donošenje tih novih mjera predstavlja rizik za dogovoreni cilj primarnog suficita, koji se prati u okviru pojačanog nadzora i utvrđen je Odlukom (EU) 2017/1226 od 30. lipnja 2017. Nadalje, očekuje se da će se novim mjerama smanjiti strukturni saldo, što izaziva zabrinutost u pogledu ostvarenja srednjoročnog proračunskog cilja u 2020. Međutim, u jesen 2019. provest će se ponovna procjena koja će obuhvaćati reviziju primjenjivog referentnog mjerila za stopu rasta neto rashoda u 2020. Iako se predviđa da će se dug opće države nastaviti smanjivati, mogli bi nastati neki rizici od nepoštivanja referentnog mjerila za smanjenje duga. To će se morati ponovno procijeniti u jesen u kontekstu tih novodonesenih mjera. Nakon uspješnog dovršetka programa financijske pomoći u okviru Europskog stabilizacijskog mehanizma, na Grčku se primjenjuje okvir nadzora nakon provedbe programa integriranog u europski semestar te se nad njom provodi pojačani nadzor u skladu s Uredbom (EU) br. 472/2013. U primjeni pojačanog nadzora na Grčku¹⁰ potvrđuje se da Grčka u srednjoročnom razdoblju treba kontinuirano donositi mjere za uklanjanje izvora ili mogućih izvora makroekonomskih neravnoteža i provoditi strukturne reforme kojima se potiče snažan i održiv gospodarski rast. Grčka se 22. lipnja 2018. obvezala prema Euroskupini da će nastaviti provoditi sve ključne reforme donesene u okviru programa dok ih u potpunosti ne dovrši. Grčka se obvezala i da će provesti posebne mjere u području fiskalnih i fiskalno-strukturnih politika, socijalne skrbi, financijske stabilnosti, tržišta rada i proizvoda, privatizacije i javne uprave. Grčka je obvezna dostavljati tromjesečna izvješća o napretku u provedbi obveza u okviru pojačanog nadzora, pri čemu povoljno polugodišnje izvješće može biti temelj za pokretanje mjera za otpis duga u vrijednosti od 0,7 % BDP-a godišnje. Euroskupina je u travnju 2019. dogovorila pokretanje prvog skupa mjera razduživanja uvjetovanih politikama u vrijednosti od 970 milijuna EUR. Treće izvješće o pojačanom nadzoru u kojem se procjenjuje napredak Grčke u provedbi obveza objavljeno je 5. lipnja 2019.

⁹ Ciklički prilagođen saldo bez jednokratnih i privremenih mjera koji je Komisija ponovno izračunala koristeći se zajednički dogovorenim metodologijom.

¹⁰ Provedbena odluka Komisije (EU) 2018/1192 od 11. srpnja 2018. o primjeni pojačanog nadzora na Grčku, SL L 211, 22.8.2018., str. 1. i Provedbena odluka Komisije (EU) 2019/338 od 20. veljače 2019. o produljenju pojačanog nadzora za Grčku, SL L 60, 28.2.2019., str. 17.

- (9) Reformama kojima se poboljšava poslovno okruženje i kvaliteta institucija, posebno učinkovitost pravosudnog sustava, povećala bi se otpornost gospodarstva Grčke i poboljšala platna disciplina, a trebale bi imati znatan učinak i na odluke o ulaganjima i privlačenje poduzeća. Unatoč nedavnim poboljšanjima, grčki pravosudni sustav i dalje se suočava s izazovima i pokazuje neučinkovitost jer donošenje odluka često predugo traje i zaostaci ograničavaju produktivnost sudova. Stoga je važno nastaviti ciljano djelovati u tom području, među ostalim kako bi se olakšalo neometano funkcioniranje financijskog sustava te pridonijelo ostvarenju ulagačkog potencijala.
- (10) Zbog višegodišnjih nedostatnih ulaganja u Grčkoj postoje velike potrebe za ulaganjima. Većim ulaganjima kojima se potiče rast poduprijet će se dugoročni rast i pridonijeti smanjenju regionalnih razlika. U izvješću za Grčku utvrđena su prioriteta područja za ulaganja javnog i privatnog sektora.
- (11) Veća ulaganja u obrazovanje i osposobljavanje ključna su za poboljšanje produktivnosti i dugoročnog uključivog rasta u Grčkoj te za uklanjanje prepreka rastu u inovativnim sektorima. Grčki obrazovni sustav suočen je s više izazova u obliku neprikladnih resursa, niske razine autonomije, nezadovoljavajućih rezultata u osnovnim vještinama (uključujući digitalne) i stalnih neusklađenosti vještina s potrebama tržišta rada. Na svim razinama nedostaje odgovornosti i praćenja, koji su ključni za poboljšanje kvalitete obrazovnog sustava. Promicanjem kvalitetnog i uključivog obrazovanja i osposobljavanja, uspostavom bližih veza između obrazovanja i potreba tržišta rada, povećanjem privlačnosti strukovnog obrazovanja i osposobljavanja te većim sudjelovanjem u cjeloživotnom učenju poduprijet će se održiv rast.
- (12) Visok je udio dugotrajno nezaposlenih, koji su u 2018. činili 70 % nezaposlenih osoba u Grčkoj, a zabrinjavajuća je i visoka stopa nezaposlenosti mladih i niska razina sudjelovanja žena na tržištu rada. Intervencije bi trebale biti usmjerene na poboljšanje izgleda za zapošljavanje, promicanje sudjelovanja na tržištu rada i stvaranje uvjeta za otvaranje radnih mjesta. Učinkovit socijalni dijalog i odgovorno socijalno partnerstvo u Grčkoj mogu pridonijeti preuzimanju odgovornosti za trajne reforme i njihovu provedbi te tako poboljšati funkcioniranje tržišta rada.
- (13) Grčka ima veliku dohodovnu nejednakost i najmanji učinak socijalnih transfera na smanjenje rizika od siromaštva u EU-u (15,83 % u 2017. u odnosu na prosjek EU-a od 33,98 %). Ulaganja bi trebalo usmjeriti na poboljšanje pristupa učinkovitim, cjenovno pristupačnim i visokokvalitetnim socijalnim uslugama te na izgradnju centara za skrb o djeci. Potporom najugroženijim skupinama i promicanjem socijalne integracije djece izložene riziku od siromaštva, osoba s invaliditetom, migranata i izbjeglica, vodeći pritom računa o geografskim razlikama, poboljšala bi se socijalna uključenost u Grčkoj.
- (14) Grčka je u 2017. pokrenula dalekosežnu reformu sustava primarne zdravstvene zaštite, koja je ključna za osiguravanje pristupa i iziskuje kontinuirana ulaganja, uspostavom lokalnih jedinica zdravstvene zaštite (tzv. TOMY).
- (15) Grčki prometni sustav suočen je sa znatnim izazovima. U velikoj se mjeri temelji na cestovnom prijevozu i ovisi o nafti, a sve glavne veze koncentrirane su oko pravca Atena – Solun. Troškovi prijevoza i dalje su visoki, a kvaliteta usluga, sigurnosni standardi i uvođenje pametnih prometnih sustava na niskoj razini. Potrebna su nova ulaganja kako bi se povećao multimodalni prijevoz i promicala regionalna integracija i urbani razvoj.

- (16) Obrada krutog otpada i pročišćavanje komunalnih i industrijskih otpadnih voda područja su u kojem su najviše potrebna dodatna ulaganja kako bi se standardi zaštite okoliša u Grčkoj uskladili s ostatkom EU-a. Gospodarenje krutim otpadom i dalje je veliki strukturni izazov jer se Grčka još uvelike oslanja na odlaganje i mehaničko-biološku obradu umjesto na modernije tehnike. Osim toga, udio recikliranog komunalnog otpada iznosi tek oko trećine prosjeka EU-a. Ulaganja su potrebna i za poboljšanje pročišćavanja vode, sprečavanje salinizacije podzemnih voda i kao potpora mjerama za sprečavanje poplava i obnovu prirodnog toka rijeka.
- (17) Nedovoljno razvijena infrastruktura povećava troškove potrošnje energije za poduzeća i kućanstva i prepreka je upotrebi energije iz obnovljivih izvora. Poseban izazov za Grčku je elektroenergetska povezanost među otocima i sa susjednim zemljama. Daljnjim razvojem komercijalne plinske infrastrukture pridonijelo bi se rastu tržišta. U reformi tržišta plina i električne energije trebalo bi nastojati iskoristiti te nove infrastrukturne mogućnosti.
- (18) Digitalna transformacija gospodarstva i društva i dalje predstavlja izazov, uz nisku razinu pristupa širokopojasnim mrežama velikih brzina i digitalne vještine čija je razina znatno ispod prosjeka EU-a. Grčka posebno treba ulagati u informacijsku i komunikacijsku tehnologiju, među ostalim kako bi nadoknadila pad ulaganja tijekom krize. Nedovoljna širokopojasna povezivost velike brzine stvara velike prepreke dinamičnim poduzećima usmjerenima na izvoz. Ulaganja u inovacije i vještine nisu dovoljna za promicanje rasta produktivnosti, a manjak digitalnih vještina stanovništva u cjelini prepreka je pronalaženju zaposlenja i razvoju inovativnih poduzeća.
- (19) Potrebne su nove strategije pametne specijalizacije na nacionalnoj i regionalnoj razini te dodatne mjere za rješavanje najhitnijih problema u sustavu istraživanja i inovacija kako bi se potaknula tržišno usmjerena ulaganja u istraživanje i inovacije, koja su i dalje mala i ograničavaju potencijal za rast Grčke. Napredak u znanstvenoj izvrsnosti otežan je zbog niskog intenziteta javnog istraživanja i razvoja, nepostojanja sustava financiranja koji se temelji na rezultatima i slabe suradnje između znanstvenog i poslovnog sektora. Veća su ulaganja potrebna i radi podizanja niske razine tehnološkog razvoja, vidljive iz malog broja патената u odnosu na druge države članice, te za iskorištavanje punog potencijala novoosnovanih i rastućih poduzeća.
- (20) Na međusektorskoj razini potrebna su ulaganja u obnovu zapostavljenih urbanih, otočnih i gorskih područja kako bi se kompenzirao gubitak i pogoršana kvaliteta fizičkog i ljudskog kapitala zemlje zbog gospodarske krize. Održiv ponovni razvoj zapostavljenih i/ili deindustrijaliziranih područja u konurbacijama Atena-Pirej i Solun i glavnim perifernim urbanim središtima (Patras, Heraklion, Larissa, Ioannina, Agrinion i Chalkis) posebni je kratkoročni do srednjoročni prioritet. Dugoročniji prioriteti uključuju razvoj održivih proizvodnih aktivnosti, unapređenje sustava mobilnosti i sigurnosti, energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora energije, zaštite okoliša i povećanje otpornosti na prirodne rizike i socioekonomske krize. Trebalo bi intervenirati i u području socijalne uključenosti, integracije migranata, stjecanja vještina za smanjenje nezaposlenosti i kulturnih aktivnosti za povećanje privlačnosti zapostavljenih područja. Odgovorima na te izazove putem integriranih strategija urbane obnove povećali bi se izgledi za ostvarivanje najboljih gospodarskih, socijalnih i ekoloških rezultata.
- (21) Izrada programa za korištenje sredstava iz fondova EU-a u razdoblju 2021.–2027. mogla bi pridonijeti uklanjanju nekih nedostataka utvrđenih u preporukama, osobito u

područjima iz Priloga D Izvješću za Grčku¹¹. To bi Grčkoj omogućilo da na najbolji način iskoristi ta sredstva u određenim sektorima, vodeći računa o regionalnim razlikama. Jačanje administrativnih kapaciteta potrebnih za upravljanje tim sredstvima važan je čimbenik uspješnosti ulaganja.

- (22) Komisija je u okviru Europskog semestra 2019. provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Grčke i objavila je u Izvješću za Grčku za 2019. Ocijenila je i Program stabilnosti za 2019. i Nacionalni program reformi za 2019. U obzir je uzela ne samo njihovu važnost za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Grčkoj nego i njihovu usklađenost s pravilima i smjernicama Unije. To je učinila jer je potrebno unaprijediti opće gospodarsko upravljanje u Uniji na način da se s razine Unije pridonosi budućim nacionalnim odlukama.
- (23) Uzimajući u obzir tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program stabilnosti za 2019. i mišljenja je da se očekuje da će Grčka poštovati odredbe Pakta o stabilnosti i rastu.
- (24) Uzimajući u obzir detaljno preispitivanje koje je provela Komisija i tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Nacionalni program reformi za 2018. i Program stabilnosti za 2018. Preporuke Vijeća u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama 1. i 2. u nastavku, Tim se preporukama pridonosi i provedbi prve četiri preporuke za europodručje.

PREPORUČUJE da Grčka u 2019. i 2020. poduzme djelovanja kojima je cilj:

- 1. Ostvariti održiv gospodarski oporavak i ukloniti prekomjerne makroekonomske neravnoteže nastavkom i dovršetkom reformi u skladu s obvezama nakon provedbe programa preuzetima na sastanku Euroskupine održanom 22. lipnja 2018.
- 2. Usmjeriti investicijsku politiku na održiv promet i logistiku, zaštitu okoliša, energetske učinkovitost, projekte u području obnovljivih izvora energije i energetske povezanosti, digitalne tehnologije, istraživanje i razvoj, obrazovanje, vještine, zapošljivost, zdravstvo i obnovu urbanih područja, vodeći računa o regionalnim razlikama i potrebi za osiguranjem socijalne uključenosti.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*

¹¹ SWD(2019) 1007 final.