C/2025/661

10.2.2025.

PREPORUKA VIJEĆA

od 21. siječnja 2025.

o potvrđivanju nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Grčke

(C/2025/661)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) 2024/1263, a posebno njezin članak 17.,

uzimajući u obzir preporuku Komisije,

budući da:

OPĆA RAZMATRANJA

(1) Reformirani okvir gospodarskog upravljanja EU-a stupio je na snagu 30. travnja 2024. Uredba (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru ([1]), izmijenjena Uredba (EZ) br. 1467/97 o provedbi postupka u slučaju prekomjernog deficita ([2]) i izmijenjena Direktiva Vijeća 2011/85/EU o proračunskim okvirima država članica ([3]) glavni su elementi reformiranog okvira gospodarskog upravljanja EU-a. Cilj je tog okvira promicanje zdravih i održivih javnih financija te održivog i uključivog rasta i otpornosti putem reformi i ulaganja te sprečavanje prekomjernih državnih deficita. Okvir je više usmjeren na srednjoročno razdoblje te se njime ujedno potiče odgovornost na nacionalnoj razini, zajedno s djelotvornijom i koherentnijom provedbom propisa.

(2) Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni planovi koje države članice trebaju dostaviti Vijeću i Komisiji okosnica su novog okvira gospodarskog upravljanja. Dva su cilja tih planova: i. osigurati da se, među ostalim do kraja razdoblja prilagodbe, državni dug uvjerljivo smanjuje ili da ostane na razboritim razinama te da se državni deficit u srednjoročnom razdoblju smanji i zadrži ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a i ii. osigurati provedbu reformi i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra i doprinosi zajedničkim prioritetima EU-a. Zato se u svakom planu treba preuzeti srednjoročna obveza o kretanju neto rashoda ([4]), čime se u principu uvodi proračunsko ograničenje tijekom trajanja plana, odnosno četiri ili pet godina (ovisno o redovnom trajanju zakonodavnog razdoblja u državi članici). Osim toga, u planu treba objasniti kako će država članica provedbom reformi i ulaganja odgovoriti na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra, osobito u preporukama za pojedinu zemlju (što, ovisno o slučaju, uključuje i one koje se odnose na postupak u slučaju makroekonomskih neravnoteža) i kako će država članica doprinijeti zajedničkim prioritetima Unije. Razdoblje fiskalne prilagodbe traje četiri godine i može se produljiti za najviše tri godine ako se država članica obveže da će provesti relevantne reforme i ulaganja koji ispunjavaju kriterije iz Uredbe (EU) 2024/1263.

([1]) Uredba (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2024. o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 (SL L, 2024/1263, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Uredba Vijeća (EU) 2024/1264 od 29. travnja 2024. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1467/97 o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L, 2024/1264, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Direktiva Vijeća (EU) 2024/1265 od 29. travnja 2024. o izmjeni Direktive 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica (SL L, 2024/1265, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Neto rashodi kako su definirani u članku 2. Uredbe (EU) 2024/1263 znači državni rashodi bez i. izdataka za kamate, ii. diskrecijskih mjera na strani prihoda, iii. rashoda za programe Unije koji su u cijelosti pokriveni prihodima iz fondova Unije, iv. nacionalnih rashoda za sufinanciranje programa koji se financiraju sredstvima Unije, v. cikličkih elemenata rashoda za naknade za nezaposlenost te vi. jednokratnih i drugih privremenih mjera.

(3) Komisija nakon dostave plana treba ocijeniti ispunjava li plan zahtjeve iz Uredbe (EU) 2024/1263.

(4) Vijeće zatim na preporuku Komisije treba donijeti preporuku kojom se utvrđuje kretanje neto rashoda dotične države članice i, ako je primjenjivo, potvrđuje skup obveza u pogledu reformi i ulaganja koje su temelj za produljenje razdoblja fiskalne prilagodbe.

RAZMATRANJA U VEZI S NACIONALNIM SREDNJOROČNIM FISKALNO-STRUKTURNIM PLANOM GRČKE

(5) Grčka je 7. listopada 2024. Vijeću i Komisiji dostavila svoj nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan, nakon što je u dogovoru s Komisijom 24. rujna 2024. zbog razloga koje je navela Grčka produljen rok iz članka 36. Uredbe (EU) 2024/1263.

Proces prije dostave plana

(6) Kako bi utvrdila okvir za dijalog koji prethodi dostavljanju nacionalnih srednjoročnih fiskalno-strukturnih planova, Komisija je Grčkoj 21. lipnja 2024., u skladu s člankom 9. Uredbe (EU) 2024/1263, dostavila referentni smjer kretanja ([5]). Komisija je 8. listopada 2024. objavila referentni smjer kretanja ([6]). Referentni smjer kretanja temelji se na rizicima i osigurava da se do kraja razdoblja prilagodbe i bez daljnjih proračunskih mjera nakon razdoblja prilagodbe dug opće države uvjerljivo smanjuje ili da u srednjoročnom razdoblju ostane na razboritim razinama te da se deficit opće države smanji ispod 3 % BDP-a tijekom razdoblja prilagodbe i u srednjoročnom razdoblju zadrži ispod te referentne vrijednosti. Srednjoročno razdoblje definirano je kao razdoblje od deset godina nakon isteka razdoblja prilagodbe. U skladu s člancima 7. i 8. Uredbe (EU) 2024/1263, referentni smjer kretanja usklađen je i sa zaštitnom mjerom za održivost duga te zaštitnom mjerom za otpornost na deficit.

U referentnom smjeru kretanja za Grčku, na temelju pretpostavki Komisije na kojima se temelje prethodne smjernice dostavljene u lipnju 2024. i uz pretpostavku četverogodišnjeg razdoblja prilagodbe, utvrđuje se da rast neto rashoda ne bi smio premašiti vrijednosti iz tablice 1. To odgovara prosječnom rastu neto rashoda od 3,1 % tijekom razdoblja prilagodbe (2025. – 2028.).

Tablica 1: Referentni smjer kretanja koji je Komisija Grčkoj dostavila 21. lipnja 2024.

	2025.	2026.	2027.	2028.	Prosjek 2025. – 2028.
Maksimalni rast neto rashoda (godišnji, %)	3,0	3,2	3,1	3,0	3,1

Izvor: izračuni Komisije.

(7) U skladu s člankom 12. Uredbe (EU) 2024/1263, Grčka i Komisija organizirale su tehnički dijalog od srpnja do rujna 2024. Glavne su teme dijaloga bile kretanje neto rashoda prema predviđanjima Grčke i njegove temeljne pretpostavke, kao i planirana provedba reformi i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra i doprinosi zajedničkim prioritetima Unije za pravednu zelenu i digitalnu tranziciju, socijalnu i gospodarsku otpornost, energetsku sigurnost i izgradnju obrambenih sposobnosti.

(8) U planu koji je dostavila Grčka ne navodi se da je prije njegove dostave proveden postupak savjetovanja s relevantnim dionicima (uključujući socijalne partnere).

([5]) Prethodne smjernice koje su dostavljene državama članicama i Gospodarskom i financijskom odboru sadržavaju smjer kretanja bez produljenja razdoblja prilagodbe od četiri godine i s produljenjem razdoblja prilagodbe na sedam godina. Sadržavaju i glavne početne uvjete i temeljne pretpostavke koje je Komisija upotrijebila u okviru za srednjoročne projekcije državnog duga. Referentni smjer kretanja izračunan je na temelju metodologije opisane u Izvješću Komisije o održivosti duga za 2023. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Temelji se na proljetnoj prognozi Europske komisije 2024. i njezinu srednjoročnom produljenju do 2033., a dugoročni rast BDP-a i troškovi starenja stanovništva u skladu su sa zajedničkim izvješćem Komisije i Vijeća o starenju stanovništva za 2024. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

([6]) Vidjeti: https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/d3a360b9-a45d-49ac-8769-038a48dbfb11_en?filename=Commission_prior_guidance_-_greece_en.pdf.

(9) Helensko fiskalno vijeće izdalo je pozitivno mišljenje o makroekonomskoj prognozi i makroekonomskim pretpostavkama na kojima se temelji višegodišnje kretanje neto rashoda. Međutim, pozvalo je na oprez u pogledu vanjskih šokova i makroekonomskih nesigurnosti. Helensko fiskalno vijeće preporučilo je promicanje strukturnih reformi na tržištima robe, usluga i rada, kao i mjere za ublažavanje negativnih demografskih trendova.

(10) O planu se u nacionalnom parlamentu raspravljalo 4. listopada 2024.

Drugi povezani procesi

(11) Grčka je 15. listopada 2024. dostavila svoj nacrt proračunskog plana za 2025. Komisija je 26. studenoga 2024. donijela mišljenje o tom nacrtu proračunskog plana ([7]).

(12) Komisija je 19. lipnja 2024. zaključila da u Grčkoj postoje makroekonomske neravnoteže. U Grčkoj su osobito prisutne slabosti koje se odnose na visoki državni dug i visoku razinu neprihodonosnih kredita u kontekstu visoke nezaposlenosti, koje su i dalje relevantne, ali su se znatno smanjile i očekuje se da će se dodatno smanjiti, no vanjski položaj Grčke i dalje je slab ([8]).

(13) Vijeće je 21. listopada 2024. Grčkoj uputilo nekoliko preporuka u kontekstu europskog semestra ([9]).

SAŽETAK I KOMISIJINA OCJENA PLANA

(14) U skladu s člankom 16. Uredbe (EU) 2024/1263 Komisija je ocijenila plan kako slijedi:

Kontekst: makroekonomsko i fiskalno stanje i izgledi

(15) U Grčkoj je 2023. zabilježen rast gospodarske aktivnosti od 2,3 %, potaknut privatnom potrošnjom, ulaganjima u građevinarstvo i neto izvozom. Prema jesenskoj prognozi Europske komisije 2024. očekuje se rast gospodarstva za 2,1 % u 2024. zbog solidnog rasta privatne potrošnje i porasta ulaganja u opremu. Istodobno se očekuje da će porast uvoza popraćen sporim rastom izvoza dovesti do smanjenja neto izvoza. Realni BDP trebao bi se u 2025. povećati za 2,3 % zbog očekivanog nastavka snažnog rasta potrošnje te rasta ulaganja jer se provedba plana za oporavak i otpornost preusmjerava s reformi na ulaganja. Pretpostavlja se da će neto izvoz i dalje kočiti rast zbog predviđenog nastavka snažnog rasta uvoza. Očekuje se da će se u 2026. realni BDP povećati za 2,2 % jer se predviđa da će domaća potražnja i dalje rasti stabilnim tempom, dok će neto izvoz imati neutralan učinak na rast BDP-a. Očekuje se da će se rast potencijalnog BDP-a u Grčkoj povećati s procijenjenih 0,7 % u 2023. na 2,0 % do 2026., potaknut povećanjem ukupne faktorske produktivnosti, zahvaljujući pozitivnom učinku strukturnih reformi te sve većem doprinosu rada i kapitala. Stopa nezaposlenosti iznosila je 11,1 % u 2023., a Komisija predviđa da će iznositi 10,4 % u 2024., 9,8 % u 2025. i 9,2 % u 2026. Predviđa se da će se inflacija (deflator BDP-a) smanjiti s 5,9 % u 2023. na 3,5 % u 2024., da će u 2025. iznositi 2,4 %, a u 2026. 2,2 %.

(16) Kad je riječ o fiskalnim kretanjima, deficit opće države u Grčkoj iznosio je 2023. 1,3 % BDP-a. Prema Komisijinoj jesenskoj prognozi 2024., predviđa se da će u 2024. pasti na 0,6 % BDP-a i dodatno se smanjiti na 0,1 % BDP-a u 2025., a u 2026. bez promjene politika prijeći će u suficit od 0,2 % BDP-a. Komisijina jesenska prognoza 2024. uključuje preliminarni nacrt proračuna Grčke za 2025., koji je vlada predložila nacionalnom parlamentu u listopadu. Na kraju 2023. dug opće države iznosio je 163,9 % BDP-a. Prema Komisijinoj jesenskoj prognozi 2024., očekuje se da će se krajem 2024. udio duga u BDP-u smanjiti na 153,1 %. Predviđa se da će se krajem 2025. dodatno smanjiti na 146,8 % BDP-a, a krajem 2026. na 142,7 %. Komisija u svojoj fiskalnoj prognozi ne uzima u obzir obveze politike preuzete u srednjoročnim planovima sve dok one ne budu vjerodostojno najavljene i dovoljno detaljno razrađene u konkretne mjere politike.

([7]) Mišljenje Komisije o nacrtu proračunskog plana Grčke, 26.11.2024., C(2024) 9053 final.
([8]) Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i Europskoj investicijskoj banci, COM(2024) 600 final, Dodatak 4.
([9]) Preporuka Vijeća od 21. listopada 2024. o ekonomskoj, proračunskoj i strukturnoj politici te politici zapošljavanja Grčke.

Kretanje neto rashoda i glavne makroekonomske pretpostavke iz plana

(17) Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan Grčke odnosi se na razdoblje 2025. – 2028. i četverogodišnju fiskalnu prilagodbu.

(18) Plan sadržava sve informacije propisane u članku 13. Uredbe (EU) 2024/1263, osim informacija o savjetovanju s domaćim dionicima prije njegove dostave koje su propisane člankom 13. točkom (g) podtočkom vi. te uredbe.

(19) Planom se obvezuje na kretanje neto rashoda navedeno u tablici 2, što odgovara prosječnom rastu neto rashoda od 3,3 % od 2025. do 2028. Prosječni rast neto rashoda tijekom razdoblja prilagodbe (2025. – 2028.) naveden u planu veći je nego u referentnom smjeru kretanja koji je Komisija dostavila 21. lipnja 2024. U planu se pretpostavlja da će se rast potencijalnog BDP-a povećati na 2,5 % u 2025. (s 1,2 % u 2024.), a zatim se smanjiti na 1,5 % u 2028. Osim toga, u planu se očekuje da će stopa rasta deflatora BDP-a pasti na 2,2 % u 2025. (s 3,0 % u 2024.), a zatim povećati na 2,4 % u 2028.

Tablica 2: Kretanje neto rashoda i glavne pretpostavke iz plana Grčke

	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	Prosjek tijekom razdoblja trajanja plana 2025. – 2028.
Rast neto rashoda (godišnje, %)	2,6	3,7	3,6	3,1	3,0	3,3
Rast neto rashoda (kumulativno, od bazne godine 2023., %)	2,6	6,5	10,3	13,7	17,1	nije primjenjivo
Rast potencijalnog BDP-a (%)	1,2	2,5	2,4	1,7	1,5	2,0
Inflacija (rast deflatora BDP-a) (%)	3,0	2,2	2,3	2,3	2,4	2,3

Izvor: Srednjoročni fiskalno-strukturni plan Grčke i izračuni Komisije.

Implikacije obveza o kretanju neto rashoda preuzetih u planu na dug opće države

(20) Ako se ostvare obveze o kretanju neto rashoda preuzete u planu i temeljne pretpostavke, dug opće države trebao bi se, prema planu, postupno smanjivati sa 153,7 % u 2024. na 133,4 % BDP-a na kraju razdoblja prilagodbe (2028.), prema tablici u nastavku. U planu se predviđa da će se nakon prilagodbe udio duga u srednjoročnom razdoblju (tj. do 2038.) i dalje smanjivati te da će do 2038. dosegnuti 114,9 %.

Tablica 3: Kretanja duga i salda opće države u planu Grčke

	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2038.
Dug države (% BDP-a)	161,9	153,7	149,1	143,1	138,0	133,4	114,9
Saldo države (% BDP-a)	- 1,6	- 1,0	- 0,6	- 0,8	- 1,1	- 1,2	- 2,5

Izvor: Srednjoročni fiskalno-strukturni plan Grčke.

Stoga bi se prema planu udio duga opće države smanjio do kraja razdoblja prilagodbe (2028.). To je moguće jer se na temelju pretpostavki iz plana u svim deterministčkim testiranjima otpornosti na stres iz Komisijine analize održivosti duga u planu predviđa da će se dug tijekom deset godina nakon razdoblja prilagodbe smanjivati, a stohastičke projekcije pokazuju dovoljno visoku vjerojatnost smanjenja duga. Stoga se na temelju obveza o provedbi politika i makroekonomskih pretpostavki iz plana kretanje neto rashoda navedeno u planu smatra usklađenim s kriterijem duga iz članka 6. točke (a) i članka 16. stavka 2. Uredbe (EU) 2024/1263.

Implikacije obveza o kretanju neto rashoda preuzetih u planu na saldo opće države

(21) Na temelju kretanja neto rashoda i pretpostavki iz plana deficit opće države smanjio bi se na 0,6 % BDP-a u 2025. te bi do kraja razdoblja prilagodbe slijedio trend postupnog rasta i dosegnuo 1,2 % BDP-a. Stoga prema planu saldo opće države do kraja razdoblja prilagodbe (2028.) neće premašiti referentnu vrijednost od 3 % BDP-a. Osim toga, državni deficit tijekom deset godina nakon razdoblja prilagodbe (tj. do 2038.) neće premašiti 3 % BDP-a. Stoga se na temelju obveza o provedbi politika i makroekonomskih pretpostavki iz plana kretanje neto rashoda navedeno u planu smatra usklađenim s kriterijem deficita iz članka 6. točke (b) i članka 16. stavka 2. Uredbe (EU) 2024/1263.

Vremenski profil fiskalne prilagodbe

(22) Vremenski profil fiskalne prilagodbe, iskazan kao promjena strukturnog primarnog salda i kako je opisan u planu, linearan je, kako je propisano u članku 6. točki (c) Uredbe (EU) 2024/1263. Stoga se na temelju obveza o provedbi politika i makroekonomskih pretpostavki iz plana kretanje neto rashoda navedeno u planu smatra usklađenim sa zaštitnom klauzulom kojom se izbjegava prilagodba na kraju razdoblja iz članka 6. točke (c) i prijelaznom odredbom iz članka 36. stavka 1. točke (e) Uredbe (EU) 2024/1263.

Tablica 4: Kretanja strukturnog primarnog salda u planu Grčke

	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.
Strukturni primarni saldo (% BDP-a)	1,9	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3
Promjena strukturnog primarnog salda (u postotnim bodovima)	nije primjenjivo	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Izvor: Srednjoročni fiskalno-strukturni plan Grčke.

Usklađenost plana sa zaštitnom mjerom za otpornost na deficit

(23) Ako se ostvare pretpostavke i obveze iz plana, strukturni deficit ostat će tijekom razdoblja prilagodbe ispod 1,5 % BDP-a. Stoga će se na temelju obveza o provedbi politika i makroekonomskih pretpostavki iz plana nastaviti poštovati zajednička margina otpornosti iz članka 8. stavka 1. Uredbe (EU) 2024/1263, pa nije potrebno dodatno poboljšanje strukturnog primarnog salda iz članka 8. stavka 2. Uredbe (EU) 2024/1263.

Usklađenost plana sa zaštitnom mjerom za održivost duga

(24) U skladu s člankom 7. Uredbe (EU) 2024/1263, udio državnog duga morao bi se smanjivati u prosjeku za najmanje jedan postotni bod godišnje sve dok ne padne ispod 90 %, a nakon toga bi se trebao smanjivati u prosjeku za 0,5 postotnih bodova jer će prema planu državni dug u razdoblju prilagodbe iznositi više od 90 % BDP-a. To se prosječno smanjenje izračunava za razdoblje 2024. – 2028. i iznosi 5,1 postotnih bodova (vidjeti tablicu 3). Stoga se na temelju obveza o provedbi politika i makroekonomskih pretpostavki iz plana kretanje neto rashoda navedeno u planu smatra usklađenim sa zaštitnom mjerom za održivost duga.

Makroekonomske pretpostavke iz plana

(25) Plan se temelji na makroekonomskim i fiskalnim pretpostavkama koje se razlikuju od pretpostavki koje je Komisija dostavila Grčkoj 21. lipnja 2024. Plan se temelji na različitim pretpostavkama za četiri varijable: početna fiskalna pozicija (tj. strukturni primarni saldo u 2024.), rast potencijalnog BDP-a, neto proračunski učinak jednokratnih mjera u 2024. i pretpostavljena elastičnost prihoda. Te razlike u pretpostavkama treba pomno analizirati kako bi se zajamčilo da su one potkrijepljene uvjerljivim ekonomskim argumentima koji su utemeljeni na podacima, osobito zato što je prosječni rast neto rashoda u planu veći od rasta navedenoga u referentnom smjeru kretanja. Razlike u pretpostavkama koje najviše utječu na prosječni rast neto rashoda navedene su u nastavku, zajedno s analizom svake razlike zasebno.

— U planu se upotrebljavaju ažurirani podaci o početnoj fiskalnoj poziciji i predviđa se deficit opće države od 1,0 % BDP-a u 2024., u odnosu na predviđeni deficit od 1,2 % BDP-a u prethodnim smjernicama iz proljeća 2024. Razlog tomu su porezni prihodi koji su prema podacima o realizaciji viši od očekivanih te dodatna mjera fiskalne politike kojom se povećavaju prihodi najavljena u lipnju 2024. Stoga se ta pretpostavka smatra opravdanom. To je predviđanje opreznije od Komisijine jesenske prognoze 2024. Stoga bi prema planu strukturni proračunski deficit trebao biti ispod 1,5 % BDP-a u 2024., dok se referentni smjer kretanja temeljio na strukturnom proračunskom deficitu od 1,7 % BDP-a za istu godinu, u skladu s pretpostavkama Komisije. To znači da se zaštitna mjera za otpornost na deficit ne primjenjuje jer se u planu pretpostavlja da će strukturni deficit biti ispod 1,5 % BDP-a u 2024., zbog čega je prosječni rast neto rashoda tijekom razdoblja prilagodbe veći u planu nego u pretpostavkama Komisije.

— U planu se pretpostavlja da će se rast potencijalnog BDP-a povećati s procijenjenih 0,6 % u 2023. na 2,5 % u 2025. te 2,4 % u 2026. i zatim usporiti na 1,5 % do 2028., što u prosjeku iznosi 2 % tijekom razdoblja prilagodbe. U prethodnim smjernicama Komisije predviđeno je da će u istom razdoblju potencijalna proizvodnja porasti u prosjeku za 1,3 %. U planu se pretpostavlja da će se nakon razdoblja prilagodbe ostvariti sporiji potencijalni rast u odnosu na pretpostavku Komisije. Općenito, prosječni potencijalni rast predviđen u planu za razdoblje 2025. – 2038. u skladu je s pretpostavkom Komisije, ali je profil potencijalnog rasta nestabilniji. Ta razlika doprinosi većem prosječnom rastu neto rashoda u razdoblju prilagodbe u planu od onoga iz pretpostavki Komisije. Ta pretpostavka nije u skladu sa zajedničkim okvirom za analizu održivosti duga.

— U planu se pretpostavlja elastičnost prihoda od 0,825 za razliku od jedinične elastičnosti u odnosu na rast potencijalnog BDP-a prema pretpostavkama Komisije. To doprinosi manjem prosječnom rastu neto rashoda u razdoblju prilagodbe u planu od onoga iz pretpostavki Komisije. U planu se drukčija pretpostavka opravdava upućivanjem na empirijsku literaturu u kojoj se navodi da je prethodnih godina elastičnost prihoda Grčke bila niža od prosjeka EU-a. Ta je razlika u usporedbi s Komisijinim pretpostavkama oprezna, a potaknuta je razboritim proračunskim politikama i stoga je opravdana.

Preostale razlike u pretpostavkama ne utječu bitno na prosječni rast neto rashoda u odnosu na pretpostavke Komisije. Sve u svemu, učinak na prosječni rast neto rashoda u opreznijoj pretpostavci o elastičnosti uravnotežuje učinak drukčijih pretpostavki o rastu potencijalnog BDP-a. To pak navodi na zaključak da se razlika između kretanja neto rashoda u planu i referentnom smjeru kretanja može objasniti jedino ažuriranom početnom fiskalnom pozicijom. Općenito, sve razlike u pretpostavkama zajedno razlog su zašto je prosječni rast neto rashoda u planu viši od onog u referentnom smjeru kretanja. Procjenjuje se da plan ispunjava zahtjev iz članka 13. točke (b) Uredbe (EU) 2024/1263. Komisija će ovu analizu pretpostavki iz plana uzeti u obzir pri budućim ocjenama usklađenosti s kretanjem neto rashoda.

Fiskalna strategija iz plana

(26) U skladu s indikativnom fiskalnom strategijom iz plana, preuzete obveze o neto rashodima ostvarit će se mjerama fiskalne politike na rashodovnoj i prihodovnoj strani proračuna, u skladu s promjenjivim prioritetima fiskalne politike. Fiskalna strategija utvrđena u planu uključuje mjere čiji je cilj povećati raspoloživi dohodak i odgovoriti na demografske izazove i stambene potrebe bez ugrožavanja usklađenosti s kretanjem rasta neto rashoda. Kretanje neto rashoda omogućuje povećanje neto rashoda za prosječno 3,3 % godišnje. U okviru te razlike Grčka planira poduzeti mjere za smanjenje prihoda kao što su smanjenje doprinosa za socijalnu solidarnost i ukidanje paušalnog poreza za samozaposlene osobe te mjere za povećanje rashoda, od kojih je najvažnije postupno povećanje plaća u javnom sektoru potaknuto planiranim povećanjem minimalne plaće. Druge mjere uključuju intervencije za potporu obiteljima s djecom te mjere za cjenovno pristupačno stanovanje i povećanje stambenog fonda. Specifikacija mjera politike koje treba donijeti potvrđuje se ili prilagođava i kvantificira u godišnjim proračunima. U planu se navode određeni rizici za provedbu indikativne fiskalne strategije, koji proizlaze iz neriješenih sudskih postupaka, posebno sudskih postupaka protiv društva za upravljanje državnim nekretninama, koji mogu dovesti do ograničavanja u drugim stavkama neto rashoda. Nacrt proračunskog plana za 2025. u skladu je s obvezama za neto rashode za 2025. ([10])

([10]) Vidjeti Mišljenje Komisije o nacrtu proračunskog plana Grčke, 26.11.2024., C(2024) 9053 final.

Planirane reforme i ulaganja izneseni u planu kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra i doprinosi zajedničkim prioritetima Unije

(27) U planu se opisuju planirane politike za reforme i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra, osobito u preporukama za pojedinu zemlju, što uključuje i one koje se odnose na postupak u slučaju makroekonomskih neravnoteža, i doprinosi zajedničkim prioritetima EU-a. Plan uključuje oko 226 reformi i ulaganja, od kojih se 132 financijski podupire iz Mehanizma za oporavak i otpornost, a 52 iz fondova kohezijske politike.

(28) Kad je riječ o zajedničkom prioritetu pravedne zelene i digitalne tranzicije, što uključuje klimatske ciljeve utvrđene u Uredbi (EU) 2021/1119, plan sadržava osamdeset i osam reformi i ulaganja za koje Grčka očekuje da će doprinijeti njezinoj zelenoj i digitalnoj tranziciji. Znatan broj reformi i ulaganja povezanih sa zelenom tranzicijom ujedno su mjere iz grčkog plana za oporavak i otpornost, uključujući poglavlje o planu REPowerEU, ili dobivaju potporu iz fondova kohezijske politike. Na primjer, očekuje se da će reforme i ulaganja iz plana doprinijeti provedbi posebnih preporuka za Grčku, među ostalim smanjenjem ovisnosti Grčke o fosilnim gorivima zahvaljujući povećanju kapaciteta za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora, uključujući energiju vjetra na moru i vodik, te povećanjem kapaciteta energetske infrastrukture i mreža (preporuke iz 2023. i 2022. o energiji iz obnovljivih izvora, energetskoj infrastrukturi i mrežama). Cilj je drugih reformi i ulaganja iz plana poboljšati energetsku učinkovitost fonda zgrada u zemlji (preporuke za Grčku iz 2023. i 2022. o energetskoj učinkovitosti), restrukturirati komunalna poduzeća za upravljanje vodama i ojačati infrastrukturu za navodnjavanje i gospodarenje otpadnim vodama (preporuka iz 2019. o politici zaštite okoliša i upravljanju resursima) te izraditi posebne prostorne planove i ojačati sustav upravljanja civilnom zaštitom (preporuka iz 2024. o prilagodbi klimatskim promjenama). Grčki plan uključuje i određene reforme i ulaganja čiji je cilj elektrifikacija grčkog prometnog sektora, uključujući organizacijsku reformu u željezničkom sektoru i ulaganja u povećanje broja mjesta za punjenje električnih vozila u cijeloj Grčkoj, što bi trebalo doprinijeti održivijem prometnom sektoru (preporuke iz 2024., 2023. i 2022.). Kad je riječ o digitalnoj tranziciji, primjeri reformi i ulaganja navedeni u planu odnose se na reformu za dovršetak projekta nacionalnog katastra, čime bi se trebalo ojačati poslovno okružje (preporuka za Grčku iz 2023. o poslovnom okružju), ulaganje u digitalizaciju javnih arhiva, što bi trebalo doprinijeti digitalizaciji javne uprave (preporuke iz 2020. i 2019. o digitalizaciji javne uprave i javnih usluga) i ulaganje za potporu razvoju digitalnih alata za grčke MSP-ove (preporuka iz 2019. o digitalizaciji poduzeća). Većina reformi i ulaganja iz plana kojima se podupire digitalna tranzicija Grčke sastavni su dio grčkog plana za oporavak i otpornost ili dobivaju potporu iz fondova kohezijske politike.

(29) Kad je riječ o zajedničkom prioritetu socijalne i gospodarske otpornosti, uključujući europski stup socijalnih prava, plan obuhvaća devedeset i četiri reforme i ulaganja, kojima bi se trebalo doprinijeti jačanju socijalne i gospodarske otpornosti Grčke. Primjeri reformi i ulaganja iz grčkog plana koji su povezani s posebnim preporukama za tu zemlju uključuju izmjene grčkog okvira porezne politike, što bi trebalo doprinijeti proširenju osnovice poreza na dohodak i većoj operativnoj autonomiji porezne uprave (preporuke za Grčku iz 2023. i 2022. o poreznoj politici i poreznoj upravi), uvođenje reforme primarne zdravstvene zaštite, čime bi se trebale povećati pristupačnost, primjerenost i održivost zdravstvene zaštite (preporuke iz 2023. i 2022. u području zdravstva), povećanje javnih i privatnih ulaganja u istraživanje i razvoj (preporuka iz 2019. u području istraživanja i inovacija) te promicanje ulaganja usmjerenih na jačanje socijalne kohezije, obrazovanja i zapošljivosti, što bi trebalo doprinijeti usavršavanju i prekvalifikaciji (preporuke za Grčku iz 2019. i 2023. o vještinama, strukovnom obrazovanju i osposobljavanju te o obrazovanju odraslih i preporuka iz 2019. o aktivnim politikama tržišta rada i osiguravanju socijalne uključenosti). Nadalje, plan uključuje reforme i ulaganja kojima bi se trebalo doprinijeti modernizaciji javne uprave (preporuke za Grčku iz 2024., 2023. i 2022. u području javne uprave) i dodatnom smanjenju razine neprihodonosnih kredita (preporuke iz 2024. i 2023. o okviru za dug privatnog sektora i nesolventnost te o financijskoj stabilnosti, koje su povezane i s postupkom u slučaju makroekonomskih neravnoteža) te reformu čiji je cilj restrukturiranje Helenskog društva za imovinu i udjele (preporuka iz 2024. za poduzeća u državnom vlasništvu).

(30) Kad je riječ o zajedničkom prioritetu energetske sigurnosti, plan sadržava jedanaest reformi i ulaganja za koje Grčka očekuje da će doprinijeti jačanju njezine energetske sigurnosti i provedbi posebnih preporuka koje su joj upućene. Te su mjere za reforme i ulaganja dio grčkog plana za oporavak i otpornost, uključujući poglavlje o planu REPowerEU. Na primjer, grčki plan sadržava reforme za povećanje skladišnog kapaciteta zemlje i poboljšanje njezine energetske učinkovitosti (preporuke iz 2023. i 2022. o energetskoj infrastrukturi i energetskoj učinkovitosti). Nadalje, plan uključuje ulaganja kojima je cilj dodatno povećati proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora i ojačati

kapacitet elektroenergetskih mreža (preporuke iz 2023. i 2022. o energiji iz obnovljivih izvora i mrežama), kojima bi se ujedno trebala smanjiti ovisnost Grčke o fosilnim gorivima i time ojačati njezina energetska sigurnost.

(31) Kad je riječ o zajedničkom prioritetu obrambenih sposobnosti, plan sadržava četrnaest reformi i ulaganja, od kojih je jedna dio nacionalnog plana za oporavak i otpornost, za koje Grčka očekuje da će doprinijeti jačanju njezinih obrambenih sposobnosti.

(32) Plan sadržava informacije o dosljednosti i, prema potrebi, komplementarnosti s fondovima kohezijske politike i planom za oporavak i otpornost Grčke. Konkretno, plan sadržava detaljne tablice po ministarstvima u kojima su prikazane relevantne reforme i ulaganja za svaki zajednički prioritet i njihova poveznica s preporukama za Grčku te se navodi jesu li dio plana za oporavak i otpornost ili drugih financijskih instrumenata EU-a (uglavnom fondova kohezijske politike EU-a).

(33) Plan sadržava pregled potrebnih javnih ulaganja u Grčkoj povezanih sa zajedničkim prioritetima EU-a, a cilj mu je doprinijeti ispunjavanju tih potreba povezanih s ulaganjima. Kad je riječ o prioritetu zelene i digitalne tranzicije, u planu se navode glavni prioriteti koji će biti obuhvaćeni fondovima kohezijske politike, uključujući Program razvoja za pravednu tranziciju, te posebne potrebe za ulaganjima po ministarstvima koje obuhvaćaju ulaganja iz grčkog plana za oporavak i otpornost. U planu se navodi da je 30 % ukupnog proračuna iz fondova kohezijske politike za razdoblje 2021. – 2027. dodijeljeno mjerama u području zelene tranzicije. Kad je riječ o zajedničkom prioritetu socijalne i gospodarske otpornosti, uključujući europski stup socijalnih prava, u planu se navode glavni prioriteti koji će biti obuhvaćeni fondovima kohezijske politike (2021. – 2027.), uključujući program ESF+, te posebne potrebe za ulaganjima po ministarstvima koje obuhvaćaju ulaganja iz grčkog plana za oporavak i otpornost. Kad je riječ o prioritetu energetske sigurnosti, u planu se upućuje na ulaganje „Neovisni sustav prirodnog plina (ASFA) Alexandroupolis”, koje će se podupirati sredstvima kohezijske politike i koje bi trebalo znatno doprinijeti diversifikaciji izvora prirodnog plina u Grčkoj, čime će se omogućiti daljnje smanjenje njezine ovisnosti o prirodnom plinu iz Rusije. Kad je riječ o prioritetu izgradnje obrambenih sposobnosti, u planu su navedeni konkretni projekti koje će provoditi Ministarstvo nacionalne obrane i Ministarstvo zaštite građana, među ostalim radi jačanja grčke obrambene industrije uz doprinos Grčkog centra za inovacije u području obrane i nabavu bespilotnih zračnih sustava za nadzor granica.

Zaključak ocjene Komisije

(34) Komisija općenito smatra da plan Grčke ispunjava kriterije iz Uredbe (EU) 2024/1263.

OPĆI ZAKLJUČAK VIJEĆA

(35) Vijeće pozdravlja srednjoročni fiskalno-strukturni plan Grčke i smatra da bi njegova potpuna provedba doprinijela osiguravanju zdravih javnih financija, održivosti javnog duga te održivog i uključivog rasta.

(36) Vijeće prima na znanje Komisijinu ocjenu plana. Međutim, Vijeće poziva Komisiju da svoju ocjenu planova u budućnosti iznosi u zasebnom dokumentu od preporuka Komisije za preporuke Vijeća.

(37) Vijeće prima na znanje Komisijinu ocjenu kretanja neto rashoda i glavnih makroekonomskih pretpostavki iz plana, među ostalim u odnosu na prethodne smjernice Komisije, kao i implikacije kretanja neto rashoda iz plana na državni deficit i dug. Vijeće prima na znanje ocjenu Komisije da su makroekonomske i fiskalne pretpostavke, iako se u nekim slučajevima razlikuju od pretpostavki Komisije, među ostalim kako bi se u obzir uzeli ažurirani makroekonomski i fiskalni podaci, općenito gledano opravdane i potkrijepljene uvjerljivim ekonomskim argumentima. Vijeće prima na znanje široku fiskalnu strategiju iz plana i rizike u pogledu gospodarskih izgleda koji bi mogli utjecati na realizaciju makroekonomskog scenarija i temeljnih pretpostavki, kao i na ostvarenje kretanja neto rashoda iz plana. Vijeće osobito potvrđuje da je, prema procjeni Komisije, razlika između kretanja neto rashoda u planu i referentnog smjera kretanja isključivo posljedica ažuriranja početne fiskalne pozicije. Vijeće također prima na znanje da bi geopolitički rizici mogli stvoriti pritisak na rashode za obranu.

(38) Vijeće očekuje od Grčke da bude spremna prema potrebi prilagoditi svoju fiskalnu strategiju kako bi ostvarila kretanje neto rashoda. Vijeće će pomno pratiti gospodarska i fiskalna kretanja, uključujući ona na kojima se temelji scenarij plana.

(39) Vijeće smatra da je prije sljedećeg kruga fiskalnog nadzora potrebno pravodobno održati dodatne rasprave kako bi se postiglo zajedničko razumijevanje implikacija kumulativnih stopa rasta neto rashoda u okviru godišnjeg nadzora.

(40) Vijeće prima na znanje Komisijin opis potreba i namjera u pogledu reformi i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra te naglašava da je važno osigurati provedbu tih reformi i ulaganja. Vijeće će na temelju Komisijinih izvješća ocijeniti te reforme i ulaganja te pratiti njihovu provedbu u okviru europskog semestra.

(41) Vijeće sa zanimanjem očekuje godišnja izvješća Grčke o napretku, koja će prije svega sadržavati informacije o napretku u ostvarenju kretanja neto rashoda kako ga je utvrdilo Vijeće te o provedbi širih reformi i ulaganja u kontekstu europskog semestra.

(42) Vijeće bi u skladu s člankom 17. Uredbe (EU) 2024/1263 Grčkoj trebalo preporučiti kretanje neto rashoda kako je navedeno u planu,

PREPORUČUJE da Grčka:

1. osigura da rast neto rashoda ne bude veći od maksimuma iz Priloga I. ovoj Preporuci.

Sastavljeno u Bruxellesu 21. siječnja 2025.

Za Vijeće

Predsjednik

A. DOMAŃSKI

PRILOG I.

Maksimalne stope rasta neto rashoda
(godišnje i kumulativne stope rasta, u nominalnom smislu)

Grčka

Godine		2025.	2026.	2027.	2028.
Stope rasta (%)	Godišnje	3,7	3,6	3,1	3,0
	Kumulativne (*)	6,5	10,3	13,7	17,1

(*) Kumulativne stope rasta izračunate su u odnosu na baznu godinu 2023. Kumulativne stope rasta upotrebljavaju se pri godišnjem praćenju *ex post*usklađenosti na kontrolnom računu.