C/2025/661

10.2.2025

ZALECENIE RADY

z dnia 21 stycznia 2025 r.

w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Grecji

(C/2025/661)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121,

uwzględniając rozporządzenie (UE) 2024/1263, w szczególności jego art. 17,

uwzględniając zalecenie Komisji,

a także mając na uwadze, co następuje:

KWESTIE OGÓLNE

(1) W dniu 30 kwietnia 2024 r. weszły w życie zreformowane unijne ramy zarządzania gospodarczego. Podstawowymi elementami zreformowanych unijnych ram zarządzania gospodarczego są: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego ([1]), wraz ze zmienionym rozporządzeniem (WE) nr 1467/97 w sprawie procedury nadmiernego deficytu ([2]), oraz zmieniona dyrektywa Rady 2011/85/UE w sprawie ram budżetowych państw członkowskich ([3]). Celem ram jest wspieranie zdrowych i stabilnych finansów publicznych oraz zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu i odporności poprzez reformy i inwestycje, a także zapobieganie nadmiernym deficytom publicznym. Ramy wspierają także poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym i w większym stopniu koncentrują się na perspektywie średniookresowej, a jednocześnie służą bardziej skutecznemu i spójnemu egzekwowaniu reguł.

(2) W centrum nowych ram zarządzania gospodarczego znajdują się krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne, przedkładane przez państwa członkowskie Radzie i Komisji. Plany mają przyczynić się do osiągnięcia dwóch celów, a są nimi: (i) zapewnienie, aby m.in. na koniec okresu dostosowawczego dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywał prawdopodobną tendencję spadkową lub utrzymywał się na ostrożnym poziomie, oraz aby deficyt budżetowy został w średnim okresie sprowadzony do poziomu poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB i utrzymywał się poniżej tej wartości, oraz (ii) zapewnienie realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru i służących realizacji wspólnych priorytetów UE. W tym celu w każdym planie należy przedstawić średnioterminowe zobowiązanie do realizacji ścieżki wydatków netto ([4]), co wiąże się ze skutecznym ustanowieniem ograniczenia budżetowego w okresie objętym planem, tzn. czterech lub pięciu lat (w zależności od zwykłej długości kadencji parlamentarnej w państwie członkowskim). Co więcej, w planie należy wyjaśnić, w jaki sposób państwo członkowskie zapewni realizację reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru, w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów (w tym związanych z procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej, w stosownych przypadkach) oraz w jaki sposób państwo członkowskie zrealizuje wspólne priorytety Unii. Okres dostosowania fiskalnego obejmuje okres czterech lat, który może zostać przedłużony o maksymalnie trzy lata, jeżeli państwo członkowskie zobowiąże się do wdrożenia pakietu odpowiednich reform i inwestycji spełniającego kryteria określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

([1]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 (Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Rozporządzenie Rady (UE) 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Dyrektywa Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniająca dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.U. L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Wydatki netto w rozumieniu definicji zawartej w art. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263, tzn. wydatki publiczne po skorygowaniu o (i) wydatki z tytułu odsetek, (ii) działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, (iii) wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, (iv) krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, (v) cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz (vi) działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

(3) Po tym, jak plan zostanie przedłożony, Komisja ma ocenić, czy spełnia on wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

(4) Na zalecenie Komisji Rada ma następnie przyjąć zalecenie wyznaczające ścieżkę wydatków netto danego państwa członkowskiego oraz, w stosownych przypadkach, zatwierdza zobowiązania dotyczące pakietu reform i inwestycji, które stanowią podstawę przedłużenia okresu dostosowania fiskalnego.

KWESTIE DOTYCZĄCE KRAJOWEGO ŚREDNIOOKRESOWEGO PLANU BUDŻETOWO-STRUKTURALNEGO GRECJI

(5) W dniu 7 października 2024 r. Grecja przedłożyła Radzie i Komisji swój krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny. Przedłożenie planu nastąpiło po przedłużeniu terminu określonego w art. 36 rozporządzenia (UE) 2024/1263, zgodnie z ustaleniami z Komisją w dniu 24 września 2024 r., z uwzględnieniem przedstawionego przez Grecję uzasadnienia.

Proces poprzedzający przedłożenie planu

(6) Aby ukierunkować dialog prowadzący do przedłożenia krajowych średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych, w dniu 21 czerwca 2024 r. Komisja przesłała Grecji, zgodnie z art. 9 rozporządzenia (UE) 2024/1263, trajektorię referencyjną ([5]). Komisja opublikowała trajektorię referencyjną w dniu 8 października 2024 r. ([6]) Trajektoria referencyjna opiera się na analizie ryzyka i zapewnia, aby – do końca okresu dostosowania fiskalnego i przy braku dalszych działań budżetowych po okresie dostosowawczym – dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywał prawdopodobną tendencję spadkową lub pozostawał na ostrożnym poziomie w średnim okresie oraz aby deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych został obniżony do poziomu poniżej 3 % PKB w okresie dostosowawczym i był utrzymywany poniżej tej wartości odniesienia w średnim okresie. Średni okres definiuje się jako okres dziesięciu lat po zakończeniu okresu dostosowawczego. Zgodnie z art. 7 i 8 rozporządzenia (UE) 2024/1263 trajektoria referencyjna jest również spójna z mechanizmem zapewnienia stabilności długu i mechanizmem zapewnienia odporności deficytu.

Trajektoria referencyjna Grecji wskazuje, że – według założeń Komisji leżących u podstaw uprzednich zaleceń przekazanych w czerwcu 2024 r. i przy założeniu czteroletniego okresu dostosowawczego – wydatki netto nie powinny wzrosnąć o więcej niż o wartości podane w tabeli 1. Odpowiada to średniemu wzrostowi wydatków netto o 3,1 % w okresie dostosowawczym (2025–2028).

Tabela 1: Trajektoria referencyjna przedstawiona przez Komisję Grecji w dniu 21 czerwca 2024 r.

	2025	2026	2027	2028	Średnia w latach 2025–2028
Maksymalny wzrost wydatków netto (roczny, %)	3,0	3,2	3,1	3,0	3,1

Źródło: obliczenia Komisji.

(7) Zgodnie z art. 12 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Grecja i Komisja prowadziły dialog techniczny w okresie od lipca do września 2024 r. Dialog koncentrował się na ścieżce wydatków netto przewidzianej przez Grecję i jej podstawowych założeniach, a także na planowanej realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru oraz związanych ze wspólnymi priorytetami Unii w zakresie sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, odporności społecznej i gospodarczej, bezpieczeństwa energetycznego i budowania zdolności obronnych.

(8) Plan przedstawiony przez Grecję nie zawiera informacji o przeprowadzeniu konsultacji z odpowiednimi zainteresowanymi podmiotami (w tym partnerami społecznymi) przed jego przedłożeniem.

([5]) Uprzednie zalecenia przekazywane państwom członkowskim oraz Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu obejmują trajektorie nieprzewidujące przedłużenia okresu dostosowawczego i przewidujące takie przedłużenie (tj. obejmujące okres odpowiednio 4 i 7 lat). W zaleceniach tych zawarte są również główne początkowe warunki i podstawowe założenia zastosowane w ramach średniookresowych prognoz Komisji dotyczących długu publicznego. Trajektorię referencyjną obliczono na podstawie metodyki opisanej w wydanym przez Komisję monitorze stabilności długu z 2023 r. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Opiera się ona na prognozie Komisji Europejskiej z wiosny 2024 r. oraz wydłużeniu tej prognozy w średnim okresie do 2033 r., a długoterminowy wzrost PKB i koszty starzenia się społeczeństwa są zgodne ze wspólnym sprawozdaniem Komisji i Rady na temat starzenia się społeczeństwa z 2024 r. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

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

(9) Grecka Rada Fiskalna wydała opinię zatwierdzającą prognozę makroekonomiczną i założenia makroekonomiczne leżące u podstaw wieloletniej ścieżki wydatków netto. Grecka Rada Fiskalna wezwała jednak do zachowania czujności względem wstrząsów zewnętrznych i źródeł niepewności w zakresie sytuacji makroekonomicznej. Grecka Rada Fiskalna zaleciła wspieranie reform strukturalnych na rynkach towarów i usług oraz na rynku pracy, a także podjęcie działań, aby zaradzić niekorzystnym tendencjom demograficznym.

(10) Plan został omówiony przez parlament narodowy w dniu 4 października 2024 r.

Inne powiązane procesy

(11) W dniu 15 października 2024 r. Grecja przedłożyła projekt planu budżetowego na rok 2025. Komisja przyjęła opinię w sprawie tego projektu planu budżetowego w dniu 26 listopada 2024 r. ([7])

(12) W dniu 19 czerwca 2024 r. Komisja stwierdziła, że w Grecji występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Grecja podatna jest w szczególności na zagrożenia związane z wysokim długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz wysokim poziomem kredytów zagrożonych w kontekście wysokiego bezrobocia, która to podatność pozostaje znacząca, ale już znacznie się zmniejszyła i spodziewane jest, że ta tendencja się utrzyma; problemem pozostaje natomiast słaba pozycja zewnętrzna ([8]).

(13) W dniu 21 października 2024 r. Rada skierowała do Grecji szereg zaleceń krajowych w ramach europejskiego semestru ([9]).

STRESZCZENIE PLANU I JEGO OCENA DOKONANA PRZEZ KOMISJĘ

(14) Zgodnie z art. 16 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Komisja oceniła plan w następujący sposób:

Kontekst: sytuacja i perspektywy makroekonomiczne i budżetowe

(15) Działalność gospodarcza w Grecji wzrosła w 2023 r. o 2,3 %, co spowodowane było spożyciem prywatnym, inwestycjami budowlanymi i eksportem netto. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że w 2024 r. gospodarka wzrośnie o 2,1 %, za sprawą solidnego wzrostu spożycia prywatnego i coraz szybszej dynamiki inwestycji w urządzenia. Jednocześnie oczekuje się, że gwałtowny wzrost przywozu, któremu towarzyszy powolny wzrost wywozu, doprowadzi do spadku wywozu netto. W 2025 r. realny PKB ma wzrosnąć o 2,3 %, ponieważ oczekuje się, że konsumpcja będzie nadal rosnąć w szybkim tempie, a dynamika inwestycji ma według prognoz jeszcze bardziej przyspieszyć, ponieważ realizacja planu odbudowy i zwiększania odporności (RRP) przechodzi z reform na inwestycje. Zakłada się, że wywóz netto nadal będzie czynnikiem spowalniającym wzrost, podczas gdy wzrost przywozu ma pozostać na wysokim poziomie. Oczekuje się, że w 2026 r. realny PKB wzrośnie o 2,2 %, a popyt krajowy ma, według prognoz, utrzymać stałe tempo wzrostu, zaś wywóz netto ma mieć neutralny wpływ na wzrost PKB. Oczekuje się, że wzrost potencjalnego PKB w Grecji zwiększy się z poziomu 0,7 % szacowanego na 2023 r. do 2,0 % do 2026 r. pod wpływem wzrostu łącznej produktywności czynników produkcji, odzwierciedlającej pozytywne efekty reform strukturalnych oraz rosnący wkład pracy i kapitału. Stopa bezrobocia w 2023 r. wyniosła 11,1 %, a według prognoz Komisji w 2024 r. wyniesie ona 10,4 %, w 2025 r. – 9,8 %, a w 2026 r. – 9,2 %. Prognozuje się, że inflacja (deflator PKB) zmaleje z 5,9 % w 2023 r. do 3,5 % w 2024 r. i osiągnie 2,4 % w 2025 r. oraz 2,2 % w 2026 r.

(16) Jeżeli chodzi o rozwój sytuacji budżetowej, w 2023 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Grecji wyniósł 1,3 % PKB. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że spadnie on do 0,6 % PKB w 2024 r. i będzie dalej maleć do poziomu 0,1 % PKB w 2025 r. oraz, przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki, zmieni się w nadwyżkę wynoszącą 0,2 % w 2026 r. Prognoza Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. uwzględnia wstępny projekt budżetu Grecji na 2025 r., który w październiku został przedłożony przez rząd parlamentowi narodowemu. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosił 163,9 % PKB na koniec 2023 r. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że na koniec 2024 r. wskaźnik zadłużenia spadnie do 153,1 % PKB. Prognozowany jest jego dalszy spadek do poziomu 146,8 % PKB do końca 2025 r. i 142,7 % PKB do końca 2026 r. W prognozie budżetowej Komisji nie uwzględnia się zobowiązań politycznych zawartych w planach średniookresowych jako takich, dopóki nie zostaną one poparte konkretnymi środkami z zakresu polityki, które zostaną zapowiedziane w wiarygodny sposób i wystarczająco szczegółowo określone.

([7]) Opinia Komisji w sprawie projektu planu budżetowego Grecji, 26.11.2024, C(2024)9053 final.
([8]) „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego", COM(2024) 600 final, Dodatek 4.
([9]) Zalecenie Rady z dnia 21 października 2024 r. w sprawie polityki gospodarczej, polityki budżetowej, polityki zatrudnienia i polityki strukturalnej Grecji.

Ścieżka wydatków netto i główne założenia makroekonomiczne przedstawione w planie

(17) Krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Grecji obejmuje lata 2025–2028 i przedstawia dostosowanie fiskalne rozłożone na okres czterech lat.

(18) Plan zawiera wszystkie informacje wymagane na mocy art. 13 rozporządzenia (UE) 2024/1263, z wyjątkiem informacji o konsultacjach z krajowymi zainteresowanymi podmiotami przed jego przedłożeniem, wymaganych na mocy art. 13 lit. g) ppkt (vi) rozporządzenia (UE) 2024/1263.

(19) W planie zobowiązano się do realizacji ścieżki wydatków netto wskazanej w tabeli 2, odpowiadającej średniemu wzrostowi wydatków netto na poziomie 3,3 % w latach 2025–2028. Średni wzrost wydatków netto, podany w planie w odniesieniu do okresu dostosowawczego (2025–2028), jest wyższy od trajektorii referencyjnej przekazanej przez Komisję w dniu 21 czerwca 2024 r. W planie zakłada się, że wzrost potencjalnego PKB zwiększy się do 2,5 % w 2025 r. (z 1,2 % w 2024 r.), po czym spowolni do 1,5 % w 2028 r. Ponadto w planie przewiduje się, że stopa wzrostu deflatora PKB zmniejszy się do 2,2 % w 2025 r. (z poziomu 3,0 % w 2024 r.), a następnie wzrośnie do 2,4 % w 2028 r.

Tabela 2: Ścieżka wydatków netto i główne założenia przedstawione w planie Grecji

	2024	2025	2026	2027	2028	Średnia w okresie obowiązywania planu w latach 2025–2028
Wzrost wydatków netto (roczny, %)	2,6	3,7	3,6	3,1	3,0	3,3
Wzrost wydatków netto (skumulowany, od roku bazowego 2023, %)	2,6	6,5	10,3	13,7	17,1	nie dotyczy
Wzrost potencjalnego PKB (%)	1,2	2,5	2,4	1,7	1,5	2,0
Inflacja (wzrost deflatora PKB) (%)	3,0	2,2	2,3	2,3	2,4	2,3

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Grecji i obliczenia Komisji.

Wpływ zawartych w planie zobowiązań dotyczących wydatków netto na dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

(20) Jeżeli ścieżka wydatków netto, do której zobowiązano się w planie, i leżące u jej podstaw założenia się urzeczywistnią, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie stopniowo maleć, według planu, z 153,7 % PKB w 2024 r. do 133,4 % PKB na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.), zgodnie z poniższą tabelą. Według planu prognozuje się, że po dostosowaniu, w perspektywie średnioterminowej (tj. do 2038 r.) wskaźnik zadłużenia będzie nadal spadał, aby do 2038 r. osiągnąć poziom 114,9 % PKB.

Tabela 3: Zmiany długu oraz wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych przedstawione w planie Grecji

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Dług publiczny (% PKB)	161,9	153,7	149,1	143,1	138,0	133,4	114,9
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	- 1,6	- 1,0	- 0,6	- 0,8	- 1,1	- 1,2	- 2,5

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Grecji.

Tym samym, zgodnie z planem wprowadzona zostałaby tendencja spadkowa wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych do końca okresu dostosowawczego (2028 r.). Jest to wiarygodne, ponieważ w oparciu o założenia planu przewiduje się w nim – zgodnie ze wszystkimi deterministycznymi testami warunków skrajnych w ramach przeprowadzonej przez Komisję analizy stabilności długu – że dług będzie spadał w okresie dziesięciu lat następujących po okresie dostosowawczym, zaś prognozy stochastyczne wskazują z dostatecznie dużym prawdopodobieństwem, że dług będzie spadał. W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z wymogiem dotyczącym długu, określonym w art. 6 lit. a) oraz art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Wpływ zawartych w planie zobowiązań dotyczących wydatków netto na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych

(21) Na podstawie ścieżki wydatków netto zawartej w planie i przyjętych w nim założeń przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych spadnie do poziomu 0,6 % PKB w 2025 r., po czym będzie wykazywać stopniowy trend wzrostowy, osiągając poziom 1,2 % PKB na koniec okresu dostosowawczego. Tym samym, zgodnie z planem wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych nie przekroczyłby na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.) wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB. Ponadto, w ciągu dziesięciu lat następujących po okresie dostosowawczym (tj. do 2038 r.) deficyt budżetowy nie przekroczyłby 3 % PKB. W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z wymogiem dotyczącym deficytu, określonym w art. 6 lit. b) oraz art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Profil czasowy dostosowania fiskalnego

(22) Opisany w planie profil czasowy dostosowania fiskalnego, mierzony jako zmiana strukturalnego wyniku pierwotnego, jest zasadniczo liniowy, zgodnie z wymogiem art. 6 lit. c) rozporządzenia (UE) 2024/1263. W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z klauzulą dotyczącą zabezpieczenia przed koncentrowaniem wysiłku na rzecz dostosowania fiskalnego na etapie końcowym okresu dostosowawczego, określoną w art. 6 lit. c), i przepisem przejściowym zawartym w art. 36 ust. 1 lit. e) rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Tabela 4: Zmiany strukturalnego wyniku pierwotnego przedstawione w planie Grecji

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Strukturalny wynik pierwotny (% PKB)	1,9	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3
Zmiana strukturalnego wyniku pierwotnego (pp.)	nie dotyczy	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Grecji.

Spójność z mechanizmem zapewnienia odporności deficytu

(23) Jeżeli przyjęte w planie założenia i zobowiązania zostaną zrealizowane, deficyt strukturalny pozostawałby poniżej poziomu 1,5 % PKB w całym okresie dostosowawczym. W związku z tym na podstawie przyjętych w planie zobowiązań politycznych i założeń makroekonomicznych można przyjąć, że wspólny margines odpornościowy, o którym mowa w art. 8 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2024/1263, będzie nadal przestrzegany, a zatem dodatkowa poprawa strukturalnego wyniku pierwotnego, o której mowa w art. 8 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263, nie jest wymagana.

Spójność planu z mechanizmem zapewnienia stabilności długu

(24) Zgodnie z art. 7 rozporządzenia (UE) 2024/1263, ponieważ dług sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie według planu utrzymywał się w okresie dostosowawczym na poziomie powyżej 90 % PKB, wymagane jest obniżenie relacji tego długu do PKB średnio o co najmniej 1 punkt procentowy każdego roku do czasu, gdy spadnie on poniżej 90 %, po czym powinien on spadać średnio o 0,5 punktu procentowego. Ten średni spadek wskaźnika zadłużenia obliczany jest w okresie obejmującym lata 2024–2028 i wynosi 5,1 punktu procentowego (zob. tabela 3). W związku z powyższym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z mechanizmem zapewnienia stabilności długu.

Założenia makroekonomiczne planu

(25) Plan opiera się na zestawie założeń makroekonomicznych i fiskalnych, które różnią się od założeń Komisji przekazanych Grecji w dniu 21 czerwca 2024 r. W szczególności w planie przyjęto odmienne założenia dotyczące czterech zmiennych, a mianowicie: początkowej sytuacji fiskalnej (tj. strukturalny wynik pierwotny w 2024 r.), wzrostu potencjalnego PKB, wpływu netto działań jednorazowych na budżet w 2024 r. oraz zakładanej elastyczności dochodów. Te różnice w założeniach wymagają uważnej oceny z myślą o zapewnieniu, by były one poparte solidnymi i opartymi na danych argumentami ekonomicznymi, zwłaszcza że przewidziany w planie średni wzrost wydatków netto jest wyższy, niż to określono w trajektorii referencyjnej. Poniżej wymieniono różnice w założeniach mające największy wpływ na średni wzrost wydatków netto, a także ocenę każdej różnicy rozpatrywanej oddzielnie.

— W planie wykorzystano bardziej aktualne dane dotyczące początkowej sytuacji fiskalnej i przyjęto prognozę zakładającą, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie 1,0 % PKB w 2024 r., w porównaniu z prognozowanym deficytem wynoszącym 1,2 % PKB określonym w uprzednich zaleceniach z wiosny 2024 r. Wynika to z wyższych niż oczekiwano dochodów podatkowych określonych na podstawie danych dotyczących wyniku oraz z zapowiedzianego w czerwcu 2024 r. dodatkowego, zwiększającego dochody środka polityki fiskalnej. W związku z tym uznaje się, że założenie to jest należycie uzasadnione. Prognoza ta jest ostrożniejsza niż prognoza Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. W związku z tym strukturalny deficyt budżetowy ma według planu być niższy niż 1,5 % PKB w 2024 r., natomiast trajektorię referencyjną określono na podstawie strukturalnego deficytu budżetowego wynoszącego 1,7 % PKB w tym samym roku, zgodnie z założeniami Komisji. Oznacza to, że mechanizm zapewnienia odporności deficytu nie ma zastosowania, ponieważ plan zakłada deficyt strukturalny niższy niż 1,5 % PKB w 2024 r., co przyczynia się do uwzględnienia w planie wyższego średniego wzrostu wydatków netto w okresie dostosowawczym w porównaniu z założeniami Komisji.

— W planie zakłada się, że wzrost potencjalnego PKB zwiększy się z szacowanego poziomu 0,6 % w 2023 r. do 2,5 % w 2025 r. i 2,4 % w 2026 r., spowolni do 1,5 % do 2028 r. i wyniesie średnio 2 % w okresie dostosowawczym. Według prognoz zawartych w uprzednich zaleceniach Komisji produkt potencjalny ma wzrosnąć w tym samym okresie średnio o 1,3 %. Jeżeli chodzi o okres wykraczający poza okres dostosowawczy, plan zakłada wolniejszy potencjalny wzrost w porównaniu z założeniem Komisji. Ogólnie rzecz biorąc, zakładany w planie średni wzrost potencjalny w latach 2025–2038 jest zbieżny z założeniem Komisji, ale profil potencjalnego wzrostu jest bardziej zmienny. Różnica ta przyczynia się do tego, że średni wzrost wydatków netto w okresie dostosowawczym według planu jest większy, niż wynika z założeń Komisji. Założenie to nie jest spójne ze wspólnymi ramami analizy stabilności długu.

— W planie zakłada się elastyczność dochodów wynoszącą 0,825 w przeciwieństwie do zakładanej przez Komisję jednostkowej elastyczności wzrostu potencjalnego PKB. Przyczynia się to do tego, że średni wzrost wydatków netto w okresie dostosowawczym według planu jest mniejszy niż wynika z założeń Komisji. W planie uzasadniono to odmienne założenie, odwołując się do literatury opartej na badaniach empirycznych, z której wynika, że w poprzednich latach elastyczność dochodów Grecji była niższa od średniej unijnej. W porównaniu z założeniami Komisji to założenie jest ostrożniejsze i wynika z rozważnego kształtowania polityki budżetowej, a zatem jest należycie uzasadnione.

Pozostałe różnice w założeniach nie mają znaczącego wpływu na średni wzrost wydatków netto w porównaniu z założeniami Komisji. Ogólnie rzecz biorąc, wpływ przyjęcia ostrożniejszego założenia dotyczącego elastyczności na średni wzrost wydatków netto równoważy wpływ innych założeń dotyczących wzrostu potencjalnego PKB. Oznacza to z kolei, że różnica między ścieżką wydatków netto określoną w planie a trajektorią referencyjną wynika jedynie z aktualizacji początkowej sytuacji fiskalnej. Ogółem wszystkie różnice w założeniach prowadzą do tego, że średni wzrost wydatków netto według planu jest większy od trajektorii referencyjnej. Zgodnie z tą oceną plan spełnia wymóg określony w art. 13 lit. b) rozporządzenia (UE) 2024/1263. Komisja uwzględni powyższą ocenę założeń planu w przyszłych ocenach zgodności ze ścieżką wydatków netto.

Strategia fiskalna w planie

(26) Zgodnie z przyjętą w planie orientacyjną strategią fiskalną zobowiązania dotyczące wydatków netto zostaną wypełnione przy pomocy środków polityki fiskalnej zarówno po stronie wydatków, jak i dochodów w budżecie, wraz ze zmieniającymi się priorytetami polityki fiskalnej. Określona w planie strategia fiskalna obejmuje środki mające na celu zwiększenie dochodu do dyspozycji oraz reagowanie na wyzwania demograficzne i potrzeby mieszkaniowe bez zagrożenia dla zgodności ze ścieżką wzrostu wydatków netto. Ścieżka wydatków netto umożliwia zwiększanie wydatków netto średnio o 3,3 % rocznie. W ramach tego marginesu Grecja planuje wprowadzić środki zmniejszające dochody, takie jak obniżenie społecznych składek solidarnościowych oraz zniesienie podatku ryczałtowego dla osób samozatrudnionych, a także środki zwiększające wydatki, z których najważniejszym jest stopniowe podwyższanie wynagrodzeń w sektorze publicznym pod wpływem planowanego wzrostu płacy minimalnej. Inne środki obejmują interwencje mające na celu zapewnienie wsparcia rodzinom z dziećmi oraz działania na rzecz przystępnych cenowo mieszkań i na rzecz zwiększenia zasobów mieszkaniowych. Specyfikacja środków z zakresu polityki, które mają zostać przyjęte, powinna zostać potwierdzona lub skorygowana i określona ilościowo w budżetach rocznych. Istnieją pewne czynniki ryzyka zagrażające wdrożeniu przewidzianej w planie orientacyjnej strategii fiskalnej wynikające z toczących się postępowań sądowych, w szczególności postępowań sądowych przeciwko publicznej spółce działającej na rynku nieruchomości, które mogą wiązać się z ograniczeniem innych pozycji wydatków netto. Projekt planu budżetowego na 2025 r. jest spójny z zobowiązaniem dotyczącym wydatków netto na 2025 r. ([10])

([10]) Zob. opinia Komisji w sprawie projektu planu budżetowego Grecji, 26.11.2024, C(2024) 9053 final.

Opisane w planie zamiary dotyczące reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru i służących realizacji wspólnych priorytetów Unii

(27) W planie opisano zamiary polityczne dotyczące reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru, w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów – w tym związanych z procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomiczne – oraz służących realizacji wspólnych priorytetów UE. Plan przewiduje około 226 reform i inwestycji, z których 132 są wspierane finansowo z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, a 52 – z funduszy polityki spójności.

(28) W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, łącznie z celami dotyczącymi klimatu, określonymi w rozporządzeniu (UE) 2021/1119, plan obejmuje osiemdziesiąt osiem reform i inwestycji, które zdaniem Grecji przyczynią się do jej zielonej i cyfrowej transformacji. Znaczna liczba reform i inwestycji w zakresie zielonej transformacji jest uwzględniona w greckim RRP, w tym w rozdziale REPowerEU, lub jest objęta wsparciem z funduszy polityki spójności. Przykładowo oczekuje się, że przewidziane w planie reformy i inwestycje przyczynią się do realizacji konkretnych zaleceń krajowych, w tym dzięki zmniejszeniu zależności Grecji od paliw kopalnych w drodze zwiększenia wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, w tym wytwarzania morskiej energii wiatrowej i energii z wodoru, a także zwiększenie zdolności infrastruktury energetycznej i sieci energetycznych (zalecenia krajowe z lat 2023 i 2022 dotyczące energii ze źródeł odnawialnych, infrastruktury energetycznej i sieci energetycznych). Inne przewidziane w planie reformy i inwestycje mają na celu poprawę efektywności energetycznej zasobów budowlanych kraju (zalecenia krajowe z lat 2023 i 2022 dotyczące efektywności energetycznej), restrukturyzację gminnych jednostek odpowiedzialnych za gospodarkę wodną oraz wzmocnienie infrastruktury nawadniania i infrastruktury gospodarowania ściekami (zalecenie krajowe z 2019 r. dotyczące polityki środowiskowej i gospodarowania zasobami), a także przygotowanie specjalnych planów zagospodarowania przestrzennego i wzmocnienie systemu zarządzania ochroną ludności (zalecenie krajowe z 2024 r. dotyczące przystosowania się do zmiany klimatu). Grecki plan obejmuje również pewne reformy i inwestycje mające na celu elektryfikację greckiego sektora transportowego, w tym reformę organizacyjną w sektorze kolejowym oraz inwestycje w rozwój sieci stacji ładowania pojazdów elektrycznych w całej Grecji, które mają uczynić sektor transportowy bardziej zrównoważonym (zalecenia krajowe dotyczące transportu z lat 2024, 2023 i 2022). Jeżeli chodzi o reformy i inwestycje dotyczące transformacji cyfrowej zawarte w planie, są to np. reforma mająca na celu uzupełnienie krajowego katastru, który ma wzmocnić otoczenie działalności gospodarczej (zalecenie krajowe z 2023 r. dotyczące otoczenia działalności gospodarczej), inwestycja mająca na celu cyfryzację archiwów publicznych, która ma przyczynić się do cyfryzacji administracji publicznej (zalecenia krajowe z 2020 r. i 2019 r. dotyczące cyfryzacji administracji publicznej i usług publicznych) oraz inwestycja mająca na celu wspieranie rozwoju narzędzi cyfrowych dla greckich MŚP (zalecenie krajowe z 2019 r. dotyczące cyfryzacji przedsiębiorstw). Większość reform i inwestycji będących częścią planu i mających przyczynić się do transformacji cyfrowej Grecji została uwzględniona w greckim RRP lub objęta wsparciem z funduszy polityki spójności.

(29) W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego odporności społeczno-gospodarczej, w tym Europejskiego filaru praw socjalnych, plan obejmuje dziewięćdziesiąt cztery reformy i inwestycje, które mają, według oczekiwań Grecji, przyczynić się do wzmocnienia odporności społeczno-gospodarczej tego kraju. Do przykładów reform i inwestycji będących częścią greckiego planu i związanych z konkretnymi zaleceniami krajowymi należą zmiany ram greckiej polityki podatkowej, które mają przyczynić się do rozszerzenia bazy źródeł podatków dochodowych i zwiększenia autonomii działania administracji podatkowej (zalecenia krajowe z 2023 r. i 2022 r. dotyczące polityki podatkowej i administracji podatkowej), wdrożenie reformy systemu podstawowej opieki zdrowotnej, która ma przyczynić się do zwiększenia dostępności, adekwatności i stabilności opieki zdrowotnej (zalecenia krajowe dotyczące opieki zdrowotnej z 2023 r. i 2022 r.), zwiększenie publicznych i prywatnych inwestycji w badania i rozwój (zalecenia krajowe dotyczące badań naukowych i innowacji z 2019 r.); a także wspieranie inwestycji mających na celu wzmocnienie spójności społecznej, kształcenia i zdolności do zatrudnienia, które mają ułatwić podnoszenie i zmianę kwalifikacji (zalecenia krajowe z 2019 r. i 2023 r. dotyczące umiejętności, kształcenia i szkolenia zawodowego oraz uczenia się dorosłych, a także edukacji, oraz zalecenie krajowe z 2019 r. dotyczące aktywnej polityki rynku pracy i zapewnienia włączenia społecznego). Ponadto plan obejmuje reformy i inwestycje, które mają przyczynić się do modernizacji administracji publicznej (zalecenia krajowe z lat 2024, 2023 i 2022 dotyczące administracji publicznej), dalszego zmniejszania salda kredytów zagrożonych (zalecenia krajowe z lat 2024 i 2023 dotyczące zadłużenia sektora prywatnego i ram upadłościowych oraz stabilności finansowej, które są również powiązane z procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej) oraz reformę mającą na celu restrukturyzację Greckiej Korporacji Aktywów i Udziałów (zalecenie krajowe z 2024 r. dotyczące przedsiębiorstw państwowych).

(30) Jeżeli chodzi o wspólny priorytet dotyczący bezpieczeństwa energetycznego, plan zawiera jedenaście reform i inwestycji, które mają, według oczekiwań Grecji, przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego tego kraju i realizacji określonych zaleceń krajowych. Wszystkie te reformy i działania inwestycyjne są uwzględnione w greckim RRP, w tym w rozdziale REPowerEU. Przykładowo grecki plan zawiera reformy mające na celu zwiększenie krajowych zdolności magazynowania i poprawę efektywności energetycznej tego kraju (zalecenia krajowe z 2023 r. i 2022 r. dotyczące infrastruktury energetycznej i efektywności energetycznej). Ponadto w planie przewidziano inwestycje mające na celu dalsze zwiększenie produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych i zwiększenie przepustowości sieci elektroenergetycznych (zalecenia krajowe z lat 2023 i 2022 dotyczące energii ze

źródeł odnawialnych i sieci elektroenergetycznych wykorzystywanych do przesyłu energii ze źródeł odnawialnych), które mają również zmniejszyć zależność Grecji od paliw kopalnych, a tym samym zwiększyć jej bezpieczeństwo energetyczne.

(31) Jeżeli chodzi o wspólny priorytet dotyczący zdolności obronnych, plan obejmuje czternaście reform i inwestycji, w tym jedną uwzględnioną w greckim RRP, które mają, według oczekiwań Grecji, przyczynić się do wzmocnienia zdolności obronnych tego kraju.

(32) Plan zawiera informacje na temat spójności, a w stosownych przypadkach także komplementarności z funduszami polityki spójności oraz RRP Grecji. W szczególności plan zawiera szczegółowe tabele odnoszące się do poszczególnych ministerstw, w których określono reformy i inwestycje istotne w odniesieniu do każdego wspólnego priorytetu, określono ich powiązanie z zaleceniami krajowymi oraz określono, czy objęto je RRP lub innymi instrumentami finansowania unijnego (głównie unijnymi funduszami polityki spójności).

(33) W planie omówiono potrzeby Grecji w zakresie inwestycji publicznych związanych ze wspólnymi priorytetami UE i ma on na celu przyczynienie się do zaspokojenia tych potrzeb inwestycyjnych. Jeżeli chodzi o priorytet dotyczący zielonej i cyfrowej transformacji, w planie wymieniono główne elementy, które zostaną sfinansowane z funduszy polityki spójności, w tym program rozwojowy na rzecz sprawiedliwej transformacji, a jednocześnie wymieniono konkretne potrzeby inwestycyjne z podziałem na ministerstwa, obejmujące inwestycje uwzględnione w greckim RRP. W planie stwierdzono, że 30 % całkowitego budżetu z funduszy polityki spójności na lata 2021–2027 przeznaczono na programy ukierunkowane na działania na rzecz zielonej transformacji. W odniesieniu do priorytetu dotyczącego odporności społecznej i gospodarczej, w tym Europejskiego filaru praw socjalnych, w planie wymieniono główne priorytety, które zostaną sfinansowane z funduszy polityki spójności (na lata 2021–2027), w tym z EFS+, a jednocześnie wymieniono konkretne potrzeby inwestycyjne z podziałem na ministerstwa, obejmujące inwestycje uwzględnione w greckim RRP. Jeżeli chodzi o priorytet dotyczący bezpieczeństwa energetycznego, w planie odniesiono się do inwestycji „Niezależny system gazu ziemnego (ASFA) Alexandroupolis", która otrzyma wsparcie z funduszy polityki spójności i ma w znacznym stopniu przyczynić się do dywersyfikacji źródeł gazu ziemnego w Grecji, umożliwiając tym samym dalsze zmniejszenie zależności kraju od gazu ziemnego pochodzącego z Rosji. W odniesieniu do priorytetu, jakim jest budowanie zdolności obronnych, w planie wymieniono konkretne projekty, które będą realizowane przez Ministerstwo Obrony Narodowej i Ministerstwo Ochrony Obywateli, w tym projekty mające na celu wzmocnienie greckiego przemysłu obronnego przy udziale Greckiego Centrum Innowacji w dziedzinie Obronności oraz dostarczenie systemów bezzałogowych statków powietrznych na potrzeby ochrony granic.

Wnioski z oceny Komisji

(34) Ogółem Komisja jest zdania, że plan Grecji spełnia wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

OGÓLNE WNIOSKI RADY

(35) Rada z zadowoleniem odnotowuje średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Grecji i uważa, że jego pełna realizacja doprowadziłaby do zapewnienia zdrowych finansów publicznych i wspierania stabilności długu publicznego, a także zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu.

(36) Rada przyjmuje do wiadomości dokonaną przez Komisję ocenę planu. Rada zwraca się jednak do Komisji, by oceny przyszłych planów przedstawiała w odrębnych dokumentach zamiast w zaleceniach Komisji dotyczących zaleceń Rady.

(37) Rada przyjmuje do wiadomości ocenę Komisji dotyczącą ścieżki wydatków netto i głównych założeń makroekonomicznych przedstawionych w planie, w tym w związku z uprzednimi zaleceniami Komisji, a także wpływu przewidzianej w planie ścieżki wydatków netto na deficyt budżetowy i dług publiczny. Rada przyjmuje do wiadomości ocenę Komisji, zgodnie z którą założenia makroekonomiczne i budżetowe – choć w niektórych przypadkach różnią się od założeń Komisji, m.in. dlatego, że uwzględniają zaktualizowane dane makroekonomiczne i budżetowe – są ogólnie należycie uzasadnione i poparte solidnymi argumentami ekonomicznymi. Rada przyjmuje do wiadomości zawartą w planie ogólną strategię fiskalną oraz zagrożenia dla przedstawionej prognozy, które mogą wpłynąć na urzeczywistnienie scenariusza makroekonomicznego i założeń leżących u jego podstaw oraz na realizację ścieżki wydatków netto. W szczególności Rada przyznaje, że zgodnie z oceną Komisji różnica między ścieżką wydatków netto określoną w planie a trajektorią referencyjną wynika jedynie z aktualizacji początkowej sytuacji fiskalnej. Rada odnotowuje również, że zagrożenia geopolityczne mogą wywierać presję na wydatki obronne.

(38) Rada oczekuje, że Grecja będzie gotowa dostosowywać swoją strategię fiskalną stosownie do potrzeb, tak by zapewnić realizację ścieżki wydatków netto. Rada postanawia ściśle monitorować rozwój sytuacji gospodarczej i budżetowej, w tym zmiany leżące u podstaw scenariusza przedstawionego w planie.

(39) Rada uważa, że uzasadnione jest przeprowadzenie – odpowiednio wcześnie przed kolejną rundą nadzoru budżetowego – dalszych dyskusji w celu wypracowania wspólnego zrozumienia konsekwencji, jakie dla rocznego nadzoru mają skumulowane stopy wzrostu wydatków netto.

(40) Rada przyjmuje do wiadomości przedstawiony przez Komisję opis potrzeb i planów w zakresie reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru; podkreśla też, jak ważne jest, by takie reformy i inwestycje zostały zrealizowane. Na podstawie sprawozdań przedłożonych przez Komisję Rada oceni te reformy i inwestycje oraz będzie monitorować ich realizację w ramach europejskiego semestru.

(41) Rada oczekuje na sporządzane przez Grecję roczne sprawozdania z postępów, które to sprawozdania powinny zawierać w szczególności informacje na temat postępów w realizacji ustalonej przez Radę ścieżki wydatków netto oraz w realizacji szerzej zakrojonych reform i inwestycji w kontekście europejskiego semestru.

(42) Zgodnie z art. 17 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Rada powinna zalecić Grecji przyjęcie ścieżki wydatków netto przedstawionej w planie.

NINIEJSZYM ZALECA Grecji:

1. Zapewnienie, aby wzrost wydatków netto nie przekraczał maksymalnych wartości określonych w załączniku I do niniejszego zalecenia.

Sporządzono w Brukseli dnia 21 stycznia 2025 r.

W imieniu Rady

Przewodniczący

A. DOMAŃSKI

ZAŁĄCZNIK I

Maksymalne stopy wzrostu wydatków netto
(roczne i skumulowane stopy wzrostu, w ujęciu nominalnym)

Grecja

Rok		2025	2026	2027	2028
Stopy wzrostu (%)	Roczne	3,7	3,6	3,1	3,0
	Skumulowane (*)	6,5	10,3	13,7	17,1

(*) Skumulowane stopy wzrostu oblicza się poprzez odniesienie do roku bazowego 2023. Skumulowane stopy wzrostu wykorzystuje się w ramach rocznego monitorowania zgodności ex post w rachunku kontrolnym.