EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 23.5.2022
COM(2022) 609 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Greklands nationella reformprogram 2022 med avgivande av rådets yttrande om Greklands stabilitetsprogram 2022

{SWD(2022) 609 final} - {SWD(2022) 640 final}

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Greklands nationella reformprogram 2022 med avgivande av rådets yttrande om Greklands stabilitetsprogram 2022

EUROPEISKA UNIONENS RÅD UTFÄRDAR DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken[1], särskilt artikel 5.2,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser[2], särskilt artikel 6.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

(1) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241[3], genom vilken faciliteten för återhämtning och resiliens inrättades, trädde i kraft den 19 februari 2021. Faciliteten för återhämtning och resiliens ger ekonomiskt stöd till genomförandet av reformer och investeringar och utgör en finanspolitisk impuls som finansieras av unionen. Den bidrar till den ekonomiska återhämtningen och till genomförandet av hållbara och tillväxtfrämjande reformer och investeringar, i synnerhet för att främja den gröna och den digitala omställningen, och stärker resiliensen och den potentiella tillväxten i medlemsstaternas ekonomier. Den bidrar också till hållbara offentliga finanser och ökar tillväxt och jobbskapande på medellång och lång sikt. Det högsta ekonomiska bidraget per medlemsstat inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens uppdaterades den [XX] juni 2022, i enlighet med artikel 11.2 i förordning (EU) 2021/241.

---

1 EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

2 EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.

3 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens (EUT L 57, 18.2.2021, s. 17).

(2) Den 24 november 2021 antog kommissionen den årliga översikten över hållbar tillväxt, som inledde 2022 års europeiska planeringstermin för samordningen av den ekonomiska politiken. I översikten togs vederbörlig hänsyn till det gemensamma åtagandet från det sociala toppmötet i Porto i maj 2021 om att fortsätta genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter som proklamerades av Europaparlamentet, rådet och kommissionen den 17 november 2017. Den 25 mars 2022 godkände Europeiska rådet prioriteringarna i 2022 års årliga översikt över hållbar tillväxt. Den 24 november 2021 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, även rapporten om förvarningsmekanismen, enligt vilken Grekland var en av de medlemsstater för vilka en fördjupad granskning[4] krävdes. Samma dag antog kommissionen även en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet, som rådet antog den 5 april 2022, liksom förslaget till 2022 års gemensamma sysselsättningsrapport med en analys av genomförandet av riktlinjerna för sysselsättningen och principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter, som rådet antog den 14 mars 2022.

(3) Rysslands invasion av Ukraina, som följde tätt inpå den globala pandemin, har avsevärt förändrat den geopolitiska och ekonomiska situationen. Invasionens påverkan på medlemsstaternas ekonomier har märkts exempelvis genom högre priser på energi och livsmedel och svagare tillväxtutsikter. De ökande energipriserna slår särskilt hårt mot de mest utsatta hushållen som redan lever i eller riskerar att drabbas av energifattigdom. EU märker också av en exceptionell ström av människor på flykt från Ukraina. I detta sammanhang utlöstes den 4 mars 2022 för första gången direktivet om tillfälligt skydd[5], vilket ger fördrivna personer från Ukraina rätten att lagligen stanna i EU och att få tillgång till skolgång och utbildning, arbete, hälso- och sjukvård, bostad och social välfärd.

(4) Med hänsyn till den snabbt föränderliga ekonomiska och geopolitiska situationen återupptar den europeiska planeringsterminen den breda politiska samordningen vad gäller ekonomi och sysselsättning 2022, samtidigt som en utveckling sker i enlighet med genomförandekraven i faciliteten för återhämtning och resiliens, enligt vad som angavs i 2022 års årliga översikt över hållbar tillväxt. Genomförandet av de antagna återhämtnings- och resiliensplanerna är viktigt för att de politiska prioriteringarna inom ramen för den europeiska planeringsterminen ska ge resultat, eftersom planerna behandlar alla eller en betydande del av de relevanta landsspecifika rekommendationer som utfärdades i 2019 och 2020 års planeringsterminer. De landsspecifika rekommendationerna från 2019 och 2020 är dessutom lika relevanta för återhämtnings- och resiliensplaner som granskats, uppdaterats eller ändrats i enlighet med artiklarna 14, 18 och 21 i förordning (EU) 2021/241, utöver eventuella landsspecifika rekommendationer som utfärdats fram till den dag då den ändrade planen lämnades in.

(5) Den allmänna undantagsklausulen är aktiverad sedan mars 2020[6]. I sitt meddelande av den 3 mars 2021[7] förde kommissionen även fram sin ståndpunkt att beslutet om

---

4 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser (EUT L 306, 23.11.2011, s. 25).

5 Rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 av den 4 mars 2022 om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG, med följden att tillfälligt skydd införs (EUT L 71, 4.3.2022, s. 1).

6 Meddelande från kommissionen till rådet om aktivering av den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten, COM(2020) 123 final, 20.3.2020.

huruvida den allmänna undantagsklausulen ska avaktiveras eller fortsätta att gälla bör fattas efter en samlad bedömning av läget i ekonomin och att det viktigaste kvantitativa kriteriet bör vara nivån på den ekonomiska aktiviteten i EU eller euroområdet jämfört med förkrisnivåerna (slutet av 2019). Ökad osäkerhet och stora nedåtrisker i de ekonomiska utsikterna på grund av kriget i Europa, liksom exceptionella höjningar av energipriserna och fortsatta störningar i leveranskedjorna, motiverar en förlängning av den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten under hela 2023.

(6) I enlighet med riktlinjen i rådets yttrande av den 18 juni 2021 om stabilitetsprogrammet 2021 mäts den finanspolitiska inriktningen för närvarande bäst som en förändring i de primära utgifterna (ej inräknat diskretionära åtgärder på inkomstsidan), exklusive covid-19-relaterade tillfälliga krisåtgärder, men inbegripet utgifter som finansieras med icke återbetalningspliktigt stöd (bidrag) från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-fonder, i förhållande till den potentiella tillväxten på medellång sikt[8]. För att bedöma om den nationella finanspolitiken är försiktig och dess sammansättning gynnsam för en hållbar återhämtning som är förenlig med den gröna och den digitala omställningen granskas, förutom den övergripande finanspolitiska inriktningen, även utvecklingen i nationellt finansierade[9] primära löpande utgifter (ej inräknat diskretionära åtgärder på inkomstsidan och exklusive tillfälliga krisåtgärder i samband med covid-19-krisen) och investeringar.

(7) Den 2 mars 2022 antog kommissionen ett meddelande med en allmän vägledning för finanspolitiken 2023 som syftade till att stödja förberedelserna av medlemsstaternas stabilitets- och konvergensprogram och på så sätt stärka den politiska samordningen[10]. På grundval av de makroekonomiska utsikterna i vinterprognosen 2022 anser kommissionen att det bör ske en övergång från en stödjande aggregerad finanspolitisk inriktning 2020–2022 till en i stort sett neutral aggregerad finanspolitisk inriktning 2023, även om det måste finnas en beredskap att agera om den ekonomiska situationen förändras. Kommissionen meddelade att de finanspolitiska rekommendationerna 2023 även i fortsättningen bör se olika ut för olika medlemsstater och ta hänsyn till eventuella spridningseffekter över gränserna. Kommissionen uppmanade medlemsstaterna att låta vägledningen återspeglas i sina stabilitets- och konvergensprogram. Kommissionen åtog sig att noga följa den ekonomiska utvecklingen och anpassa sin vägledning efter behov, senast i planeringsterminens vårpaket i slutet av maj 2022.

(8) När det gäller den finanspolitiska vägledningen av den 2 mars 2022 beaktas i de finanspolitiska rekommendationerna för 2023 de försämrade ekonomiska utsikterna, den ökade osäkerheten och ytterligare nedåtrisker samt den högre inflationen jämfört med vinterprognosen. Mot bakgrund av dessa överväganden bör de finanspolitiska insatserna vara inriktade på att öka de offentliga investeringarna i den gröna och den

---

7 Meddelande från kommissionen till rådet, *Ett år efter utbrottet av covid-19: finanspolitiska insatser*, COM(2021) 105 final, 3.3.2021.

8 Beräkningarna av den finanspolitiska inriktningen och dess delar i denna rekommendation är kommissionens uppskattningar baserade på de antaganden som ligger till grund för kommissionens vårprognos 2022. Kommissionens beräkningar av den potentiella tillväxten på medellång sikt inkluderar inte den positiva effekten av reformer som ingår i återhämtnings- och resiliensplanen och som kan stärka den potentiella tillväxten.

9 Som inte finansieras med bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-fonder.

10 Meddelande från kommissionen till rådet: Finanspolitisk vägledning för 2023, COM(2022) 85 final, 2.3.2022.

digitala omställningen och energitrygghet och hålla uppe köpkraften i de mest utsatta hushållen för att mildra effekterna av de ökade energipriserna och bidra till att begränsa inflationstrycket till följd av andrahandseffekter genom riktade och tillfälliga åtgärder. Finanspolitiken måste förbli flexibel så att den kan anpassas efter de snabbt föränderliga omständigheterna, och anpassas till länderna efter deras finanspolitiska och ekonomiska situation, även vad gäller deras utsatthet för krisen och tillströmningen av fördrivna personer från Ukraina.

(9) Den 27 april 2021 lämnade Grekland in sin nationella återhämtnings- och resiliensplan till kommissionen, i enlighet med artikel 18.1 i förordning (EU) 2021/241. Kommissionen har med stöd av artikel 19 i förordning (EU) 2021/241 bedömt återhämtnings- och resiliensplanens relevans, ändamålsenlighet, effektivitet och enhetlighet i enlighet med bedömningsriktlinjerna i bilaga V till den förordningen. Den 6 juli 2021 antog rådet sitt beslut om godkännande av bedömningen av återhämtnings- och resiliensplanen för Grekland[11]. Delutbetalningarna ska verkställas på villkor att kommissionen fattar ett beslut i enlighet med artikel 24.5 i förordning (EU) 2021/241 om att Grekland på ett tillfredsställande sätt har uppnått de relevanta delmål och mål som anges i rådets genomförandebeslut. För att delmålen och målen ska anses ha uppnåtts på ett tillfredsställande sätt får delmål och mål som tidigare uppnåtts inte ha upphävts.

(10) Den 30 april 2022 lämnade Grekland in sitt nationella reformprogram 2022 och, den 29 april 2022, sitt stabilitetsprogram 2022, i enlighet med artikel 4 i förordning (EG) nr 1466/97. För att de båda programmens inbördes kopplingar ska kunna beaktas har de bedömts samtidigt. I enlighet med artikel 27 i förordning (EU) 2021/241 återspeglas Greklands halvårsvisa rapporter om framstegen avseende målen i återhämtnings- och resiliensplanen också i 2022 års nationella reformprogram.

(11) Den 23 maj 2022 offentliggjorde kommissionen 2022 års landsrapport för Grekland[12]. Den innehöll en bedömning av hur väl Grekland hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog 2019, 2020 och 2021, och en utvärdering av Greklands genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen, med utgångspunkt i resultattavlan för återhämtning och resiliens. Utifrån denna analys konstaterades i landsrapporten brister i fråga om de utmaningar som inte eller endast delvis hade åtgärdats genom återhämtnings- och resiliensplanen, och även nya och framväxande utmaningar, inbegripet sådana som uppstått till följd av Rysslands invasion av Ukraina. I landsrapporten behandlades också Greklands framsteg med genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter och med att uppnå EU:s överordnade mål för sysselsättning, kompetens och fattigdomsbekämpning, och även framstegen med att nå FN:s mål för hållbar utveckling.

(12) Kommissionen utförde en fördjupad granskning enligt artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011 för Grekland och offentliggjorde resultaten den 23 maj 2022[13]. Kommissionen drog slutsatsen att Grekland har makroekonomiska obalanser. Sårbarheterna hänger samman med hög offentlig skuldsättning, ofullständig extern ombalansering och en stor andel nödlidande lån mot bakgrund av låg potentiell tillväxt och hög arbetslöshet.

---

11 Rådets genomförandebeslut av den 6 juli 2021 om godkännande av bedömningen av Greklands återhämtnings- och resiliensplan (ST 10152/2021).

12 SWD(2022) 609 final.

13 SWD(2022) 630 final.

(13) Den 23 maj 2022 lade kommissionen fram en rapport enligt artikel 126.3 i EUF-fördraget. Rapporten behandlade Greklands budgetläge utifrån det faktum att dess offentliga underskott 2021 överskred fördragets referensvärde på 3 % av BNP. Rapporten slog fast att underskottskriteriet inte var uppfyllt. I linje med kommissionens meddelande av den 2 mars 2022 föreslog inte kommissionen att det skulle inledas nya förfaranden vid alltför stora underskott under våren 2022 och den kommer att omvärdera huruvida det är relevant att föreslå att underskottsförfaranden ska inledas under hösten 2022.

(14) Den 20 juli 2020 rekommenderade rådet Grekland att under 2020 och 2021 vidta alla nödvändiga åtgärder, i linje med den allmänna undantagsklausulen, för att ändamålsenligt hantera pandemin, upprätthålla ekonomin och stödja den påföljande återhämtningen. Grekland rekommenderades också att, när de ekonomiska förhållandena medger det, bedriva en finanspolitik som syftar till att uppnå en sund offentligfinansiell ställning på medellång sikt och säkerställa en hållbar skuldsättning, samtidigt som investeringarna ökas. Enligt uppgifter som validerats av Eurostat minskade Greklands offentliga underskott under 2021 från 10,2 % av BNP 2020 till 7,4 % 2021. Greklands finanspolitiska åtgärder bidrog till den ekonomiska återhämtningen under 2021, samtidigt som de tillfälliga krisstödsåtgärderna minskade från 7,6 % av BNP 2020 till 7,2 % 2021. De åtgärder som Grekland vidtog 2021 var i linje med rådets rekommendation av den 20 juli 2020. De diskretionära budgetåtgärder som regeringen antog 2020 och 2021 var tillfälliga eller kompenserades genom uppvägande åtgärder. Enligt uppgifter som validerats av Eurostat uppgick den offentliga bruttoskulden 2021 till 193,3 % av BNP.

(15) Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för budgetprognoserna i 2022 års stabilitetsprogram är realistiskt vad gäller 2022, och gynnsamma vad gäller 2023. Enligt stabilitetsprogrammet 2022 kommer den reala BNP-tillväxten att öka med 3,1 % 2022 och 4,8 % 2023. Som jämförelse visar kommissionens vårprognos 2022 en högre real BNP-tillväxt på 3,5 % 2022 och en lägre real BNP-tillväxt på 3,1 % 2023. Skillnaderna mellan prognoserna beror främst på de olika antagandena om hur pass snabbt EU-medlen absorberas liksom på inverkan av den militära aggressionen, framför allt på den privata konsumtionen. I sitt stabilitetsprogram 2022 förutspår regeringen att det samlade underskottet kommer att minska till 4,4 % av BNP under 2022 och till 1,4 % under 2023. Minskningen under 2022 speglar i huvudsak den pågående ekonomiska återhämtningen och avvecklingen av de flesta krisåtgärder. Enligt programmet väntas den offentliga skuldkvoten minska kraftigt till 180,2 % av BNP under 2022, och sjunka till 168,6 % under 2023. Utifrån de politiska åtgärder som var kända vid prognosens brytdatum förutses i kommissionens vårprognos 2022 ett underskott i de offentliga finanserna på 4,3 % respektive 1,0 % av BNP för 2022 och 2023. Detta är i stort sett i linje med det beräknade underskottet i 2022 års stabilitetsprogram. Trots skillnaden i real BNP-tillväxt utgår man i kommissionens vårprognos 2022 från en mer dynamisk pris- och lönetillväxt för både 2022 och 2023, och förutspår därmed högre intäkter från personlig inkomst. I kommissionens vårprognos 2022 förutses en högre offentlig skuldkvot, 185,7 % av BNP 2022 och 180,4 % 2023. Skillnaden beror på en annorlunda uppskattning av skillnaderna mellan kontantbaserade och periodiserade budgetsaldon liksom på olika antaganden om nettoackumuleringen av finansiella tillgångar.

Utifrån kommissionens vårprognos 2022 beräknas i nuläget den potentiella produktionstillväxten på medellång sikt (10 års genomsnitt) till -0,3 %. Denna

beräkning omfattar dock inte effekten av de reformer som ingår i återhämtnings- och resiliensplanen och som kan stärka Greklands potentiella tillväxt.

(16) Under 2022 har regeringen fasat ut de flesta av de åtgärder som vidtogs i samband med covid-19-krisen, så de tillfälliga krisstödsåtgärderna förväntas minska från 7,2 % av BNP 2021 till 1,8 % 2022. Underskottet i de offentliga finanserna påverkas av de åtgärder som vidtogs för att motverka de ekonomiska och sociala effekterna av de höjda energipriserna, som i kommissionens vårprognos 2022 beräknas till 1,1 % av BNP 2022 och beräknas inte påverka budgeten 2023 eftersom man planerar att fasa ut dem[14]. Dessa konsekvenser för underskottet uppvägs delvis på grund av högre intäkter från utsläppsrätterna. Åtgärderna består främst av bidrag till energianvändare, sociala överföringar till fattigare hushåll och sänkta indirekta skatter på transporttjänster. De har inledningsvis angetts vara tillfälliga. Efter inlämningen av Greklands stabilitetsprogram och brytdatumet för kommissionens vårprognos 2022 tillkännagav regeringen ett nytt åtgärdspaket för 2022, som syftar till att ta itu med konsekvenserna av de höjda energipriserna. Om energipriserna förblir höga även under 2023 kan vissa av dessa åtgärder komma att behållas. Det offentliga underskottet påverkas också av kostnaderna för att erbjuda tillfälligt skydd för fördrivna personer från Ukraina, vilka i kommissionens vårprognos 2022 förutspås uppgå till 0,1 % av BNP 2022 och 0,1 % 2023[15].

(17) Den 18 juni 2021 rekommenderade rådet Grekland att under 2022[16] utnyttja faciliteten för återhämtning och resiliens för att finansiera ytterligare investeringar som kan stötta återhämtningen, men samtidigt bedriva en försiktig finanspolitik. Dessutom bör landet upprätthålla sina nationellt finansierade investeringar. Grekland rekommenderades också att, när de ekonomiska förhållandena medger det, bedriva en finanspolitik som syftar till att uppnå en sund offentligfinansiell ställning och säkerställa hållbara offentliga finanser på medellång sikt, och samtidigt öka investeringarna för att främja tillväxtpotentialen.

(18) Under 2022 förväntar man sig enligt kommissionens vårprognos 2022, och inklusive uppgifterna i Grekland stabilitetsprogram för 2022, att den finanspolitiska inriktningen är stödjande med -3,3 % av BNP[17]. Grekland planerar att ge fortsatt stöd till återhämtningen genom att använda faciliteten för återhämtning och resiliens för att finansiera ytterligare investeringar, vilket rådet rekommenderade. Det positiva bidraget till den ekonomiska verksamheten från de utgifter som finansieras med bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-fonder, förväntas öka med 0,2 procentenheter av BNP jämfört med 2021. Nationellt finansierade investeringar beräknas ge ett expansivt bidrag till den finanspolitiska inriktningen på 0,8

[14] Siffrorna motsvarar de årliga budgetkostnaderna för dessa åtgärder sedan hösten 2021, inbegripet löpande inkomster och utgifter liksom i förekommande fall åtgärder avseende kapitalutgifter.

[15] Det totala antalet fördrivna personer från Ukraina till EU förväntas successivt öka till 6 miljoner till slutet av 2022, och den geografiska spridningen av dessa personer beräknas utifrån storleken på den diaspora som redan finns, den relativa befolkningen i den mottagande medlemsstaten och den faktiska spridningen av fördrivna personer från Ukraina inom EU i mars 2022. För budgetkostnader per person grundas beräkningarna på mikrosimuleringsmodellen Euromod från kommissionens gemensamma forskningscentrum, med beaktande av såväl kontantförmåner som människor kan vara berättigade till som naturaförmåner som utbildning och hälso- och sjukvård.

[16] Rådets rekommendation av den 18 juni 2021 med avgivande av rådets yttrande om Greklands stabilitetsprogram 2021, EUT C 304, 29.7.2021, s. 33.

[17] Om indikatorn ligger på minus (plus) innebär detta att överskottet (underskottet) i de primära utgifterna är högre än den ekonomiska tillväxten på medellång sikt, vilket signalerar att finanspolitiken är expansiv (kontraktiv).

procentenheter 2022[18]. Därför planerar Grekland att upprätthålla de nationellt finansierade investeringarna, så som rådet rekommenderade. Samtidigt beräknas ökningen i nationellt finansierade primära löpande utgifter (ej inräknat nya åtgärder på inkomstsidan) under 2022 ge ett expansivt bidrag på 2,2 procentenheter till den övergripande finanspolitiska inriktningen. Detta betydande expansiva bidrag inkluderar den ytterligare inverkan av åtgärderna för att ta itu med den ekonomiska och sociala inverkan av de höjda energipriserna (0,6 % av BNP) liksom kostnaderna för att erbjuda tillfälligt skydd för fördrivna personer från Ukraina (0,1 % av BNP), samtidigt som de ökade utgifterna för pensioner och sociala förmåner också förväntas bidra (0,6 % av BNP) till ökningen av de löpande nettoutgifterna. Baserat på kommissionens prognos matchas inte dessa åtgärder helt av uppvägande åtgärder.

(19) I kommissionens vårprognos 2022 beräknas den finanspolitiska inriktningen under 2023 ligga på +1,5 % av BNP vid oförändrad politik[19]. Grekland förväntas fortsätta att använda bidragen från faciliteten för återhämtning och resiliens under 2023 för att finansiera ytterligare stöd för återhämtningen. Det positiva bidraget till den ekonomiska verksamheten från de utgifter som finansieras med bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-fonder beräknas minska med 0,3 procentenheter av BNP jämfört med 2022 och speglar den inledande fasen av den nya programperioden för andra EU-fonder. Nationellt finansierade investeringar beräknas ge ett expansivt bidrag till den finanspolitiska inriktningen på 0,6 procentenheter 2023[20]. Samtidigt beräknas ökningen i nationellt finansierade primära löpande utgifter (ej inräknat nya åtgärder på inkomstsidan) under 2023 ge ett kontraktivt bidrag på 1,7 procentenheter till den övergripande finanspolitiska inriktningen. Detta omfattar effekter av utfasningen av åtgärder mot höjda energipriser på 1,1 % av BNP.

(20) I 2022 års stabilitetsprogram förväntas underskottet i de offentliga finanserna successivt minska till 0,4 % av BNP under 2024 och till 0,1 % 2025. Underskottet i de offentliga finanserna förväntas därför ligga kvar under 3 % av BNP under programperioden. Dessa prognoser utgår från att den ekonomiska återhämtningen kommer att fortsätta och räknar med att de tillväxtvänliga sänkningarna av solidaritetspåslaget på inkomstskatten, liksom av de sociala solidaritetsbidragen, kommer att förlängas. Enligt programmet väntas den offentliga skuldkvoten fortsätta att minska, närmare bestämt genom att minska till 155,2 % av BNP under 2024 och sedan till 146,5 % under 2025. Utifrån kommissionens analys verkar riskerna för skuldhållbarheten vara höga på medellång sikt.

(21) Genom att bygga vidare på de reformer som har inletts som en del av återhämtnings- och resiliensplanen skulle ändringar av Greklands skattepolitiska ram kunna hjälpa till att överbrygga investeringsgapet. Mer specifikt skulle införandet av ett system för förhandsbesked i skattefrågor kunna stärka rättssäkerheten för investerare och stärka de pågående insatserna för att förenkla skattesystemet. Genom att utgå från bästa praxis i andra medlemsstater skulle dessutom en översyn av den befintliga årliga engångsskatten för egenföretagare (utöver den personliga inkomstskatten och

[18] Övriga nationellt finansierade kapitalutgifter beräknas ge ett expansivt bidrag på 0,1 procentenheter av BNP.

[19] Om indikatorn ligger på minus (plus) innebär detta att överskottet (underskottet) i de primära utgifterna är högre än den ekonomiska tillväxten på medellång sikt, vilket signalerar att finanspolitiken är expansiv (kontraktiv).

[20] Bidraget från andra nationellt finansierade kapitalutgifter förväntas vara neutralt, 0,0 procentenheter av BNP.

mervärdesskatten) kunna förbättra hur skattebördan för egenföretagare är uppbyggd, uppmuntra frivillig efterlevnad av skattereglerna och stödja investeringar. Grekland fortsätter att vidta åtgärder för att modernisera sin offentliga förvaltning, men landets övergripande resultat förblir låga, vilket till viss del beror på svårigheterna att locka till sig och behålla högkvalificerad personal. Återhämtnings- och resiliensplanen innehåller åtgärder som syftar till att förbättra effektiviteten hos den offentliga förvaltningen, med särskilt fokus på att förbättra dess digitala tjänster. Utöver åtgärderna i planen har Grekland gjort framsteg med inrättandet av ett integrerat personalförvaltningssystem, och digitala organisationsscheman för enheter inom den offentliga sektorn och arbetsbeskrivningar för alla tjänster har nu införts. Detta förväntas underlätta tilldelningen av resurser på grundval av identifierade och prioriterade behov. Även om antalet fast anställda tjänstemän i stort sett har legat på en stabil nivå tack vare anställningsprincipen ”en in och en ut” som fortfarande tillämpas har andelen tillfälligt anställda ökat kraftigt, med nästan 25 % sedan 2018. Den alltmer omfattande offentliga förvaltningen kan motverka de ansträngningar som gjorts för att få Greklands lönekostnader (jämfört med BNP) att närma sig EU-genomsnittet. Vid sidan av den finanspolitiska risken skulle detta kunna försvaga integriteten hos det nya urvalsförfarande som har införts för fast anställda tjänstemän, med tanke på att urvalsförfarandet för tillfälliga tjänster inte är lika grundligt som urvalsförfarandet för fasta tjänster. Genom att fortsätta att tillämpa anställningsprincipen ”en in och en ut” för fast anställd personal, vilken har kompletterats med ett tak för tillfällig personal som gäller från och med 2022, skapas en övergripande ram för att stärka den centrala kontrollen över anställningarna, och antalet anställda kan närma sig nivåerna före pandemin. Om de övergripande personalnivåerna minskas enligt förväntningarna skulle detta kunna leda till att ersättningsnivåerna justeras för specifika tjänster och enheter som anses vara kritiska och där man inom offentlig förvaltning har svårt att locka till sig och behålla kvalificerad personal. Detta skulle kunna innebära att man kopplar arbetsbeskrivningen till en kompletterande löneskala eller inför en särskild löneskala för specifika enheter inom den offentliga sektorn (t.ex. tillsynsmyndigheter) eftersom sådana systematiska tillvägagångssätt inte riskerar att undergräva den enhetliga löneskalan och är i linje med en försiktig finanspolitik. Slutligen finns det, trots att återhämtnings- och resiliensplanen inte innehåller några åtgärder för att stärka en aktiv arbetsmarknadspolitik, fortfarande utrymme för fortsatta åtgärder för att öka ungas och kvinnors anställbarhet i syfte att stödja en inkluderande arbetsmarknad som bygger på fler och bättre arbetstillfällen.

(22) I enlighet med artikel 19.3 b och kriterium 2.2 i bilaga V till förordning (EU) 2021/241 ska återhämtnings- och resiliensplanen omfatta ett stort antal ömsesidigt förstärkande reformer och investeringar som ska vara genomförda senast 2026. De ska hjälpa till att åtgärda alla eller en betydande del av de ekonomiska och sociala utmaningar som beskrivs i de landsspecifika rekommendationerna till Grekland från rådet i den europeiska planeringsterminen 2019 och 2020, utöver alla landsspecifika rekommendationer som hade utfärdats fram till den dag då planen antogs. Dessa rekommendationer behandlar i synnerhet de offentliga finansernas kvalitet och hållbarhet, hälso- och sjukvårdssystemets tillgänglighet och resiliens, en aktiv arbetsmarknadspolitik, åtgärder som stöder offentliga investeringar i utbildning, kompetens och anställbarhet, forskning och utveckling, säker, smart, hållbar och resilient transport och logistik, ren och effektiv produktion och användning av energi, inklusive förnybar energi och sammanlänkningsprojekt, miljöinfrastruktur, förnyelse av stadsområden och den digitala omställningen av offentlig förvaltning och företag. I planen ingår även en mängd åtgärder för att ta itu med utmaningar som avser

finanspolitiska strukturåtgärder, social välfärd, finansiell stabilitet, arbets- och produktmarknader samt moderniseringen av den offentliga förvaltningen, som alla följer upp, breddar och kompletterar åtagandena efter programperiodens slut. Planen innehåller också åtgärder för att förbättra konkurrenskraften och främja privata investeringar genom att förbättra företagsklimatet och förenkla lagstiftningsramen. Dessa reformer kompletteras av en lånefacilitet som är avsedd att stimulera privata investeringar inom banbrytande ekonomiska sektorer, inklusive den gröna och den digitala omställningen.

(23) Genomförandet av Greklands återhämtnings- och resiliensplan förväntas bidra till ytterligare framsteg avseende den gröna och den digitala omställningen. Åtgärder som stöder klimatmålen i Grekland står för 37,5 % av planens totala tilldelning, medan åtgärder som stöder de digitala målen står för 23,3 % av planens totala tilldelning. Det fullständiga genomförandet av återhämtnings- och resiliensplanen, i enlighet med relevanta delmål och mål, kommer att hjälpa Grekland att snabbt återhämta sig från konsekvenserna av covid-19-krisen, samtidigt som landets resiliens stärks. Det systematiska deltagandet av arbetsmarknadens parter och andra relevanta berörda parter är fortfarande viktigt för att genomförandet av återhämtnings- och resiliensplanen ska lyckas, liksom annan ekonomisk politik och sysselsättningspolitik utanför planen, och för att säkerställa att fler känner ett egenansvar för den övergripande politiska agendan.

(24) Den grekiska återhämtnings- och resiliensplanen innehåller en övergripande förvaltningsram för samordningen, genomförandet och övervakningen av investerings- och reformåtgärderna. Det faktiska genomförandet av planen kommer dock att vara helt beroende av genomförandeorganens administrativa kapacitet och genomförandekapacitet och kommer att behöva övervakas noga. De tekniska avdelningarna vid de regionala och lokala förvaltningarna, inklusive kommunala företag, förväntas bidra till genomförandet av ett antal komponenter, och deras administrativa kapacitet – i synnerhet när det gäller mindre kommuner – är vanligtvis begränsad; det är därför viktigt att ytterligare stöd görs tillgängligt från central nivå när så behövs. Att respektera de strikta tidsplanerna, snabbt vidta åtgärder när hinder uppstår och hitta lösningar kommer att vara avgörande för ett smidigt genomförande av planen. En arbetsgrupp på hög nivå, med medlemmar från flera ministerier, som kan ta itu med flaskhalsar kan vara värdefull. Slutligen, när det gäller den övergripande samordningen, kommer byrån för faciliteten för återhämtning och resiliens, som lyder under finansministeriet, att spela en viktig roll, och det förväntas att den tilldelas tillräckliga resurser, samtidigt som det är mycket viktigt med ett nära samarbete mellan byrån i fråga och generalsekretariatet för samordning, som ansvarar för att samordna reformåtgärderna.

(25) Kommissionen godkände Greklands partnerskapsöverenskommelse[21] den 29 juli 2021. Grekland lämnade i oktober och november 2021 in sina 21 sammanhållningspolitiska program till kommissionen. I enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 har Grekland beaktat de relevanta landsspecifika

[21] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden samt finansiella regler för dessa och för Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik. EUT L 231, 30.6.2021, s. 159.

rekommendationerna i programplaneringen av de sammanhållningspolitiska fonderna 2021–2027. Detta är en förutsättning för att förbättra ändamålsenligheten och maximera mervärdet av det ekonomiska stöd som ska erhållas från de sammanhållningspolitiska fonderna, samtidigt som samordning, komplementaritet och enhetlighet mellan dessa fonder och andra unionsinstrument och fonder främjas. För att faciliteten för återhämtning och resiliens och de sammanhållningspolitiska programmen ska kunna genomföras på ett framgångsrikt sätt krävs också att investeringshinder avlägsnas till stöd för den gröna och den digitala omställningen och en balanserad territoriell utveckling.

(26) Efter att framgångsrikt ha avslutat programmet för ekonomiskt stöd inom Europeiska stabilitetsmekanismen 2018 har Grekland varit föremål för förstärkt övervakning i enlighet med förordning (EU) nr 472/2013. Genom den förstärkta övervakningen har man kunnat övervaka genomförandet av de specifika åtaganden som Grekland gjorde till Eurogruppen den 22 juni 2018 för att slutföra de centrala strukturreformer som inleddes inom ramen för programmet. Genomförandet av dessa åtaganden vid de avtalade tidsfristerna fram till mitten av 2022 fungerar som en grund för skuldlättnaden. Grekland har därmed inlett det sista året av detta arrangemang. Såsom rapporterades i den 14:e rapporten om förstärkt övervakning som offentliggjordes den 23 maj 2022 har Grekland, trots de svåra omständigheterna under pandemin och, på senare tid, de ekonomiska konsekvenserna av Rysslands militära aggression mot Ukraina, på ett effektivt sätt genomfört majoriteten av de politiska åtagandena, vilket har förbättrat den grekiska ekonomins motståndskraft och stärkt landets finansiella stabilitet. Vissa delar har dock inte genomförts till fullo ännu. Detta gäller i synnerhet färdigställandet av det nationella fastighetsregistret, som kommer att bidra till att förbättra Greklands företagsklimat ännu mer. Under de senaste åren har betydande framsteg gjorts och det kompletta fastighetsregistret förväntas vara färdigställt senast i december 2022. Genomförandet av fastighetsregistreringen har fått stöd genom EU:s strukturfonder. På senare tid har faciliteten för återhämtning och resiliens tillhandahållit stöd för att digitalisera registreringen av egendomsrätterna. Mot bakgrund av fastighetsregisterprojektet behöver Grekland även färdigställa kartläggningen av fastighetsbeståndet, påbörja verksamheten vid byrån för fastighetsregistret och ratificera de skogskartor som omfattar hela landet.

(27) Vid sidan av de ekonomiska och sociala utmaningar som tas upp i återhämtnings- och resiliensplanen står Grekland inför ett antal ytterligare utmaningar med koppling till hälso- och sjukvård. Patientavgifterna i Grekland är fortfarande höga och står för mer än en tredjedel av de totala hälso- och sjukvårdsutgifterna (35 %)[22]. De är till stor del kopplade till egenavgifter för läkemedel och direktbetalningar för tjänster som inte ingår i förmånspaketet. Detta är i sin tur kopplat till de (jämfört med EU-genomsnittet) relativt höga offentliga utgifterna för läkemedel och de relativt låga (jämfört med EU-genomsnittet) utgifterna för behandlande vård, särskilt för öppenvårdspatienter. Ett välfungerande primärvårdssystem som täcker hela befolkningen och har en effektiv grindvaktsfunktion kan förbättra effektiviteten hos och tillgången till varor och tjänster inom hälso- och sjukvården. I detta avseende kommer ett fullständigt genomförande av de ändringar av primärvårdssystemet som enligt planerna ska antas i samband med den förstärkta övervakningen att vara avgörande för ett välfungerande hälso- och sjukvårdssystem. Reformen följer på tidigare försök att inrätta ett heltäckande

[22] Siffror från 2019, som ingår i *State of Health in the EU, Greece: Country Health Profile*, OECD, 2021 (https://www.oecd.org/health/greece-country-health-profile-2021-4ab8ea73-en.htm).

primärvårdssystem, men dessa försök har dock varit svåra att genomföra i praktiken. Att öka antalet husläkare, för att hela befolkningen ska omfattas och registreras, kommer därför att vara avgörande för att säkerställa att befolkningen har tillräcklig och lika tillgång till hälso- och sjukvård.

(28) Inom ramen för det mandat som EU:s stats- och regeringschefer gav i Versaillesförklaringen syftar REPowerEU till att så snart som möjligt fasa ut Europeiska unionens beroende av import av fossila bränslen från Ryssland. De flesta lämpliga projekt, investeringar och reformer på nationell och regional nivå och på EU-nivå håller på att fastställas för detta ändamål i dialog med medlemsstaterna. Målet med dessa åtgärder är att minska det totala beroendet av fossila bränslen och flytta importen av fossilt bränsle från Ryssland.

(29) Enligt uppgifter från 2020 står olja och gas för 50 % respektive 24 % av Greklands energimix. Greklands beroende av Ryssland för både dess olje-[23] och gasimport ligger något under EU-genomsnittet med 18 % jämfört med EU-genomsnittet på 26 % för råolja och 39 % jämfört med 44 % för gas[24]. Av landets kolimport kommer 87 % från Ryssland, men i Grekland finns stora inhemska brunkolskällor. För att minska beroendet av gas från Ryssland och diversifiera sin energimix på ett sätt så att man rör sig bort från fossila bränslen, inklusive för att uppnå landets åtagande att fasa ut all brunkolsbaserad elproduktion senast 2028, skulle Grekland kunna vidta ett antal åtgärder som bygger vidare på och går längre än investeringarna och reformerna i landets återhämtnings- och resiliensplan. För det första skulle Grekland kunna påskynda utbyggnaden av förnybar energi liksom inrättandet av en organiserad marknadsplattform som underlättar bilaterala avtal om köp av förnybar energi. Reformerna avseende tillståndsgivning i den grekiska återhämtnings- och resiliensplanen kommer att minska investeringshindren inom sektorn för förnybar energi. Det finns utrymme för Grekland att börja utveckla vätgasinfrastruktur, i synnerhet i grekiska hamnar, för att underlätta transporten av förnybar vätgas. Den grekiska handelsflottan skulle kunna underlätta transporten av sådana gröna energibärare till Grekland och vidare till andra EU-medlemsstater. Nätoperatörernas planerade infrastrukturinvesteringar skulle kunna påskyndas och utökas, i synnerhet installationen av understationer. Den genomsnittliga tid som nätoperatörerna behöver för att behandla och färdigställa anslutningsvillkoren för nya anläggningar för förnybar energi skulle kunna förkortas. Fler elsammanlänkningar med närliggande länder skulle göra det möjligt att tillföra mer förnybar energi till elnätet. Grekland måste påskynda diversifieringen av försörjningsvägarna för gas genom att snabbt slutföra långt framskridna befintliga investeringar. Det rekommenderas att nya infrastruktur- och nätinvesteringar med koppling till gas görs framtidssäkra, där så är möjligt och för att främja deras långsiktiga hållbarhet, genom att göra det möjligt att i framtiden använda dem för hållbara bränslen. För det tredje skulle Grekland kunna öka omfattningen och ambitionen när det gäller befintliga energibesparingsåtgärder och minska den höga energifattigdomen (17,1 % under 2020), även genom att när så är lämpligt använda

[23] Eurostat (2020), andelen rysk import av den totala importen av råolja. När det gäller genomsnittet för EU-27 baseras den totala importen på import från länder utanför EU-27. För Grekland omfattar den totala importen handel inom EU. Råolja omfattar inte raffinerade oljeprodukter. En stor del av Greklands totala oljeimport består av raffinaderiprodukter. Grekland är mycket beroende av den ryska importen av dessa, där 86 % av den totala importen av alla raffinaderiprodukter kommer från Ryssland.

[24] Eurostat (2020), andelen rysk import av den totala importen av naturgas och stenkol. När det gäller genomsnittet för EU-27 baseras den totala importen på import från länder utanför EU-27. För Grekland omfattar den totala importen handel inom EU. Råolja omfattar inte raffinerade oljeprodukter.

sammanhållningspolitiska medel, till exempel för att renovera byggnadsbeståndet. Befintliga marknadshinder som begränsar renoveringarnas omfattning inom specifika segment skulle kunna minskas genom riktade lagstiftningsmässiga och finansiella incitament. En ytterligare höjning av ambitionerna att minska utsläppen av växthusgaser, öka andelen förnybar energi och öka energieffektiviteten kommer att behövas om Grekland ska uppnå målen i 55 %-paketet. Det finns dessutom ett behov av att påskynda utfasningen av fossila bränslen i transportsektorn, som fortfarande har ett stort beroende av olja, genom att främja hållbar mobilitet, inbegripet kollektivtrafik och järnvägsprojekt.

(30) Även om den påskyndade omställningen till klimatneutralitet och utfasningen av fossila bränslen kommer att orsaka betydande omstruktureringskostnader inom många sektorer kan Grekland, för att minska de socioekonomiska effekterna av omställningen i de regioner som påverkas mest, utnyttja mekanismen för en rättvis omställning inom ramen för sammanhållningspolitiken. Dessutom kan Grekland använda Europeiska socialfonden+ för att förbättra sysselsättningsmöjligheterna och stärka den sociala sammanhållningen.

(31) Mot bakgrund av kommissionens bedömning har rådet granskat stabilitetsprogrammet för 2022, och dess yttrande[25] återspeglas i rekommendation 1 nedan.

(32) Med hänsyn till de nära inbördes kopplingarna mellan ekonomierna i medlemsstaterna i euroområdet och deras kollektiva bidrag till Ekonomiska och monetära unionens funktion rekommenderade rådet att euroområdets medlemsstater vidtar åtgärder, inbegripet genom sina återhämtnings- och resiliensplaner, för att genomföra rekommendationen om euroområdets ekonomiska politik. För Grekland återspeglas detta särskilt i rekommendationerna 1 och 2 nedan.

(33) Mot bakgrund av kommissionens fördjupade granskning och denna bedömning har rådet granskat det nationella reformprogrammet för 2022 och stabilitetsprogrammet för 2022. Dess rekommendationer enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011 återspeglas i rekommendationerna 1, 2 och 4 nedan. Rekommendationerna 1 och 2 bidrar också till genomförandet av rekommendationen för euroområdet, särskilt den första, andra och fjärde rekommendationen för euroområdet. Den finanspolitik som avses i rekommendationerna 1 och 2 hjälper bland annat till att ta itu med obalanser som hör ihop med den höga offentliga skuldsättningen och den ofullständiga externa ombalanseringen, vilket också gör det lättare att hantera den höga arbetslösheten och låga potentiella tillväxten. De strategier som avses i rekommendation 4 hjälper bland annat till att ta itu med sårbarheter med koppling till höga utlandsskulder på längre sikt.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Grekland att 2022 och 2023 vidta följande åtgärder:

1. Under 2023 säkerställa en försiktig finanspolitik, i synnerhet genom att begränsa tillväxten i de nationellt finansierade löpande utgifterna till under den potentiella produktionstillväxten på medellång sikt, med hänsyn till ett fortsatt tillfälligt och riktat stöd till de hushåll och företag som drabbas hårdast av de höjda energipriserna och till personer som flyr från Ukraina. Vara redo att anpassa de löpande utgifterna efter den föränderliga situationen. Öka de offentliga investeringarna för den gröna och den digitala omställningen och för energitrygghet, bland annat med hjälp av faciliteten för återhämtning och resiliens, REPowerEU och andra EU-medel. Under

[25] Enligt artikel 5.2 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.

perioden efter 2023 bedriva en finanspolitik som syftar till att på medellång sikt uppnå en sund offentligfinansiell ställning och säkerställa en trovärdig och successiv skuldminskning samt finanspolitisk hållbarhet på medellång sikt genom successiv konsolidering, investeringar och reformer. Med utgångspunkt i de reformer som har inletts som en del av återhämtnings- och resiliensplanen skapa ett mer investeringsvänligt skattesystem genom att införa ett system för förhandsbesked i skattefrågor och se över hur skattebördan för egenföretagare är uppbyggd. Säkra den offentliga förvaltningens effektivitet samt säkerställa att den kan locka till sig rätt kompetens och att den enhetliga löneskalan följs.

2. Fortsätta genomförandet av sin återhämtnings- och resiliensplan, i enlighet med de delmål och mål som angavs i rådets genomförandebeslut av den 13 juli 2021. Snabbt avsluta förhandlingarna med kommissionen om de sammanhållningspolitiska programdokumenten för 2021–2027 i syfte att påbörja genomförandet. Slutföra återstående reformer som har inletts inom ramen för den förstärkta övervakningen, inklusive reformen av fastighetsregistret.

3. I syfte att säkerställa tillräcklig och lika tillgång till hälso- och sjukvård, slutföra primärvårdsreformen i enlighet med den ram som ändrades i samband med den förstärkta övervakningen, bland annat när det gäller att säkerställa att det finns tillräckliga personalresurser vid alla primärvårdsenheter, att hela befolkningen registreras och att allmänläkarna har en effektiv grindvaktsfunktion.

4. Minska det totala beroendet av fossila bränslen och diversifiera importen av fossila bränslen genom att påskynda användningen av förnybar energi och utvecklingen av infrastruktur som möjliggör förnybar vätgas. Dessutom bör man komma till rätta med beroendet genom att säkerställa att elnäten och el- och gassammanlänkningarna har tillräcklig kapacitet samt genom att diversifiera försörjningsvägarna för gas. Stärka ramen för energitjänstemarknaden och intensifiera åtgärderna för att förbättra energieffektiviteten genom reformer och marknadsincitament som stöder utfasningen av fossila bränslen i byggsektorn och transportsektorn, i synnerhet genom att främja elektrisk mobilitet.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordföranden