

RÅDETS HENSTILLING**af 18. juni 2021****og med Rådets udtalelse om Portugals stabilitetsprogram for 2021**

(2021/C 304/22)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker ⁽¹⁾, særlig artikel 5, stk. 2,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som har hørt Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) Den 20. marts 2020 vedtog Kommissionen en meddelelse om aktivering af stabilitets- og vækstpaktens generelle undtagelsesklausul. Den generelle undtagelsesklausul som fastsat i artikel 5, stk. 1, artikel 6, stk. 3, artikel 9, stk. 1, og artikel 10, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1466/97 samt artikel 3, stk. 5, og artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 ⁽²⁾ letter samordningen af budgetpolitikker i perioder med et alvorligt økonomisk tilbageslag. I nævnte meddelelse redegjorde Kommissionen for, at betingelserne for at aktivere den generelle undtagelsesklausul i lyset af det forventede alvorlige økonomiske tilbageslag som følge af covid-19-pandemien var opfyldt. Den 23. marts 2020 tilsluttede medlemsstaternes finansministre sig Kommissionens vurdering. Den generelle undtagelsesklausul har givet medlemsstaterne budgetmæssig fleksibilitet til at håndtere covid-19-krisen. Den har lettet samordningen af budgetpolitikker i perioder med et alvorligt økonomisk tilbageslag. Aktiveringen af klausulen giver mulighed for en midlertidig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning for hver medlemsstat, forudsat at dette ikke bringer den finanspolitiske holdbarhed på mellemlang sigt i fare. Den 17. september 2020 bebudede Kommissionen i sin meddelelse om den årlige strategi for bæredygtig vækst for 2021, at den generelle undtagelsesklausul fortsat ville være aktiveret i 2021.
- (2) Den 20. juli 2020 vedtog Rådet en henstilling ⁽³⁾ («Rådets henstilling af 20. juli 2020»). Det henstillede, at Portugal skulle træffe alle nødvendige foranstaltninger i overensstemmelse med den generelle undtagelsesklausul til effektivt at imødegå covid-19-pandemien, understøtte økonomien og støtte den efterfølgende genopretning. Det henstillede også, at Portugal skulle føre en finanspolitik, der tager sigte på at opnå en forsvarlig budgetstilling på mellemlang sigt og sikre en holdbar gæld, og samtidig øge investeringerne, så snart den økonomiske situation tillader det.
- (3) Det fremgår af Rådets henstilling fra 2021 om den økonomiske politik i euroområdet, at finanspolitikken fortsat bør være understøttende i alle medlemsstater i euroområdet gennem hele 2021, og at politiske foranstaltninger bør skræddersys til de landespecifikke forhold og være rettidige, midlertidige og målrettede. Når de epidemiologiske og økonomiske forhold tillader det, bør nødforanstaltninger udfases, samtidig med at krisens sociale og arbejdsmarkeds-mæssige virkninger bekæmpes. Medlemsstaterne bør føre en finanspolitik, der tager sigte på at opnå en forsvarlig budgetstilling på mellemlang sigt og sikre en holdbar gæld, og samtidig øge investeringerne. Medlemsstaterne bør gennemføre reformer, der styrker sundheds- og socialsikrings-systemernes dækning, tilstrækkelighed og holdbarhed for alle.

⁽¹⁾ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 af 7. juli 1997 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud (EFT L 209 af 2.8.1997, s. 6).

⁽³⁾ Rådets henstilling af 20. juli 2020 om Portugals nationale reformprogram for 2020 og med Rådets udtalelse om Portugals stabilitetsprogram for 2020 (EUT C 282 af 26.8.2020, s. 142).

- (4) Den 18. november 2020 vedtog Kommissionen udtalelser om udkastene til budgetplaner for 2021 fra medlemsstaterne i euroområdet på grundlag af en kvalitativ vurdering af de finanspolitiske foranstaltninger. Kommissionen var af den opfattelse, at Portugals udkast til budgetplan generelt var i overensstemmelse med de finanspolitiske henstillinger i Rådets henstilling af 20. juli 2020, og at de fleste af foranstaltningerne i udkastet til budgetplanen understøttede den økonomiske aktivitet i en situation med stor usikkerhed.
- (5) NextGenerationEU, herunder genopretnings- og resiliensfaciliteten, vil sikre en bæredygtig, inklusiv og retfærdig genopretning. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241⁽⁴⁾, der oprettede genopretnings- og resiliensfaciliteten, trådte i kraft den 19. februar 2021. Genopretnings- og resiliensfaciliteten vil yde finansiel bistand til gennemførelsen af reformer og investeringer og vil således bidrage med en finanseffekt finansieret af Unionen. Den vil bidrage til den økonomiske genopretning og til gennemførelsen af bæredygtige og væksthfremmende reformer og investeringer, navnlig til fremme af den grønne og den digitale omstilling, ligesom den vil styrke modstandsdygtigheden og den potentielle vækst i medlemsstaternes økonomier. Den vil også hjælpe med at genetablere en gunstigere situation for de offentlige finanser på kort sigt og gøre dem mere holdbare på mellemlang og lang sigt, ligesom den vil styrke væksten og jobskabelsen på mellemlang og lang sigt.
- (6) Den 3. marts 2021 vedtog Kommissionen en meddelelse, som udstikker nærmere politiske retningslinjer for at lette samordningen af finanspolitikkerne og udarbejdelsen af medlemsstaternes stabilitets- og konvergensprogrammer. Den overordnede finanspolitiske kurs bør under hensyntagen til de nationale budgetter og genopretnings- og resiliensfaciliteten fortsat være understøttende i 2021 og 2022. Samtidig bør medlemsstaternes finanspolitik i lyset af forventningen om en gradvis normalisering af den økonomiske aktivitet i anden halvdel af 2021 gøres mere differentieret i 2022. Medlemsstaternes finanspolitik bør tage hensyn til status for genopretningen, den finanspolitiske holdbarhed og behovet for at mindske de økonomiske, sociale og territoriale forskelle. I betragtning af behovet for at støtte en bæredygtig genopretning i Unionen bør medlemsstater med lave holdbarhedsrisici målrette deres budgetter mod at fastholde en understøttende finanspolitik i 2022 under hensyntagen til indvirkningen fra genopretnings- og resiliensfaciliteten. Medlemsstater med høje gælds niveauer bør føre en forsigtig finanspolitik, samtidig med at de nationalt finansierede investeringer fastholdes, mens tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten anvendes til at finansiere yderligere investeringsprojekter af høj kvalitet og strukturreformer. For perioden efter 2022 bør finanspolitikken fortsat tage hensyn til genopretningens styrke, graden af økonomisk usikkerhed og overvejelser vedrørende den finanspolitiske holdbarhed. En ændring af det finanspolitiske fokus i retning af at opnå en forsvarlig budgetstilling på mellemlang sigt, herunder ved at udfase støtteforanstaltningerne, når tiden er inde hertil, vil bidrage til at sikre finanspolitisk holdbarhed på mellemlang sigt.
- (7) I sin meddelelse af 3. marts 2021 indtog Kommissionen også den holdning, at beslutningen om, hvorvidt den generelle undtagelsesklausul skal deaktiveres eller fortsat skal anvendes, bør træffes som led i en overordnet vurdering af økonomiens tilstand med niveauet for den økonomiske aktivitet i Unionen eller i euroområdet sammenlignet med niveauet før krisen (ultimo 2019) som det bærende kvantitative kriterie. På grundlag af Kommissionens forårsprognose 2021 konkluderede Kommissionen den 2. juni 2021, at betingelserne for fortsat at anvende den generelle undtagelsesklausul i 2022 og deaktivere den fra 2023 var opfyldt. Der vil fortsat blive taget hensyn til landespecifikke forhold efter deaktivering af den generelle undtagelsesklausul.
- (8) Den 30. april 2021 fremlagde Portugal sit stabilitetsprogram for 2021 i overensstemmelse med artikel 4 i forordning (EF) nr. 1466/97.
- (9) Ifølge opgørelser fra Eurostat udgjorde Portugals offentlige underskud i 2020 5,7 % af bruttonationalproduktet (BNP), mens den offentlige gæld steg til 133,6 % af BNP. Den årlige ændring i den primære budgetsaldo udgjorde - 6 % af BNP, inklusive diskretionære budgetforanstaltninger på ca. 3 % af BNP til støtte for økonomien og virkningerne af de automatiske stabilisatorer. Portugal har også ydet likviditetsstøtte til virksomheder og husholdninger (såsom garantier og skatteudsættelser, som ikke har nogen direkte og umiddelbar budgetvirkning) svarende til ca. 4 % af BNP. Den faktiske anvendelse af de offentlige garantier i 2020 anslås af Kommissionen til at svare nogenlunde til 3½ % af BNP.
- (10) Den 2. juni 2021 offentliggjorde Kommissionen en rapport i medfør af artikel 126, stk. 3, i TEUF. I rapporten redegøres der for budgetsituationen i Portugal, eftersom landets offentlige underskud i 2020 oversteg traktatens referenceværdi på 3 % af BNP, samtidig med at den offentlige gæld oversteg traktatens referenceværdi på 60 % af BNP og ikke faldt i et tilfredsstillende tempo. I rapporten blev det konkluderet, at underskudskriteriet ikke var opfyldt, og at gældskriteriet ikke var opfyldt.

⁽⁴⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241 af 12. februar 2021 om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten (EUT L 57 af 18.2.2021, s. 17).

- (11) Det makroøkonomiske scenario, der ligger til grund for budgetfremskrivningerne, forekommer realistisk i 2021 og 2022. Ifølge stabilitetsprogrammet for 2021 ventes realvæksten i BNP at udgøre 4 % i 2021 og 4,9 % i 2022. Dette er i overensstemmelse med Kommissionens forårsprognose 2021. De kontaktintensive sektorer blev særlig hårdt ramt af covid-19-krisen. De risici, der knytter sig til de makroøkonomiske udsigter, udviser fortsat en nedadgående tendens som følge af Portugals store afhængighed af udenlandsk turisme, hvor det fortsat er meget usikkert, hvordan genopretningen vil forløbe.
- (12) Ifølge stabilitetsprogrammet for 2021 forventer regeringen, at det offentlige underskud vil falde fra 5,7 % af BNP i 2020 til 4,5 % af BNP i 2021, mens gældskvoten forventes at falde til 128 % af BNP i 2021. Ifølge stabilitetsprogrammet for 2021 ventes ændringen i den primære budgetsaldo i 2021 i forhold til niveauet før krisen (2019) at udgøre - 5 % af BNP, hvilket afspejler de diskretionære budgetforanstaltninger på ca. 3 % af BNP til støtte for økonomien og virkningerne af de automatiske stabilisatorer. Disse fremskrivninger er på linje med dem i Kommissionens forårsprognose 2021.
- (13) Som reaktion på covid-19-pandemien og det dermed forbundne økonomiske tilbageslag har Portugal truffet budgetmæssige foranstaltninger til at styrke sundhedssystemets kapacitet, inddæmme covid-19-pandemien og yde hjælp til de personer og brancher, der er særlig hårdt ramt. Denne stærke politiske reaktion har afbødet faldet i BNP, hvilket på sin side har begrænset stigningen i det offentlige underskud og den offentlige gæld. Finanspolitiske foranstaltninger bør maksimere støtten til genopretningen uden at foregribe den fremtidige finanspolitiske kurs. Sådanne foranstaltninger bør derfor ikke skabe en permanent byrde for de offentlige finanser. Når medlemsstaterne indfører permanente foranstaltninger, bør de derfor sørge for tilstrækkelig finansiering heraf for at sikre budgetneutralitet på mellemlang sigt. De foranstaltninger, som Portugal har truffet i 2020 og 2021, er i overensstemmelse med Rådets henstilling af 20. juli 2020. Nogle af de diskretionære foranstaltninger, som regeringen har truffet i perioden 2020 og 2021, forekommer ikke at være af midlertidig karakter eller at blive opvejet af udlignende foranstaltninger. Hvis der ses ud over Kommissionens forårsprognose 2021, anslås de kumulative tilbageværende virkninger af disse ikkemidlertidige foranstaltninger i 2023 foreløbigt at udgøre omkring 1 % af BNP, og de vedrører primært yderligere udgifter til offentlige lønninger. Disse ikkemidlertidige foranstaltninger omfatter også investeringer for omkring $\frac{1}{10}$ % af BNP, som forventes at understøtte den potentielle vækst på mellemlang sigt og dermed holdbarheden.
- (14) Stabilitetsprogrammet for 2021 bygger på en antagelse om, at tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten til reformer og investeringer udgør 0,3 % af BNP i 2021, 1,3 % af BNP i 2022, 1,5 % af BNP i 2023, 1,3 % af BNP i 2024 og 1,1 % af BNP i 2025. Stabilitetsprogrammet for 2021 bygger desuden på den antagelse, at lån under genopretnings- og resiliensfaciliteten udgør 0,7 % af BNP i 2021, 0,2 % af BNP i 2022 og 0,1 % af BNP hvert år i perioden 2023-2025. Der er taget hensyn til disse tilskud i forbindelse med budgetfremskrivningerne i Kommissionens forårsprognose 2021.
- (15) Indikatorerne for finanspolitisk tilpasning, der er fastsat i forordning (EF) nr. 1466/97, skal ses i lyset af den aktuelle situation. For det første knytter der sig en betydelig usikkerhed til skønnene over outputgabene. For det andet skal der være mulighed for hurtigt at tilpasse finanspolitikken til udviklingen i covid-19-pandemien og således veksle fra nødforanstaltninger til mere målrettede foranstaltninger, når sundhedsrisiciene er aftaget. For det tredje er den nuværende situation kendetegnet ved betydelige politiske tiltag til støtte for den økonomiske aktivitet. I betragtning af de betydelige overførsler fra EU-budgettet (f.eks. fra genopretnings- og resiliensfaciliteten) afspejler de sædvanlige indikatorer ikke finanspolitikens fulde indvirkning på økonomien. På grundlag heraf forekommer den strukturelle saldo ikke at være en passende indikator i den nuværende situation. Udgiftsmålet bør også tilpasses⁽⁵⁾ og suppleres med yderligere oplysninger for at give et fuldstændigt billede af den finanspolitiske kurs.
- (16) I lighed med fremgangsmåden ved vurderingen af udkastene til budgetplaner for 2021 er midlertidige nødforanstaltninger ikke blevet medregnet i udgiftsaggregatet. Disse kriserelaterede midlertidige nødforanstaltninger støtter sundhedssystemerne og kompenserer arbejdstagere og virksomheder for indkomsttab som følge af nedlukninger og forstyrrelser af forsyningskæderne; de offentlige myndigheders ophævelse af disse foranstaltninger beror på en tilbagevenden til en normalsituation i sundhedssektoren og i økonomien. De betydelige overførsler fra EU-budgettet (bl.a. fra genopretnings- og resiliensfaciliteten) bør medregnes i det relevante udgiftsaggregat for at give

(⁵) Navnlig indebærer udjævningen af investeringsudgifter over fire år, som anvendes i forbindelse med udgiftsmålet, at der ikke kan foretages en korrekt vurdering af den finanspolitiske støtte til genopretningen, som de nationalt finansierede investeringer bidrager med.

et korrekt billede af den overordnede finanspolitiske kurs på nuværende tidspunkt. Den overordnede finanspolitiske kurs bestemmes således ud fra ændringen i primære udgifter (ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden og kriserelaterede midlertidige nødforanstaltninger), inklusive udgifter finansieret med tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler. Foruden den overordnede finanspolitiske kurs er formålet med analysen også at undersøge, om den nationale finanspolitik er forsigtig, og om sammensætningen heraf bidrager til en bæredygtig genopretning i overensstemmelse med den grønne og den digitale omstilling. Derfor fokuseres der særligt på udviklingen i nationalt finansierede primære løbende udgifter og investeringer.

- (17) Ifølge stabilitetsprogrammet for 2021 forventes Portugals offentlige underskud at falde til 3,2 % af BNP i 2022, primært som følge af ophævelsen af de midlertidige støtteforanstaltninger, der er blevet vedtaget i 2020 og 2021, og det forventede økonomiske opsving. Den offentlige gældskvotente forventes at falde til 123 % af BNP i 2022. Disse fremskrivninger er på linje med dem i Kommissionens forårsprognose 2021. På grundlag af Kommissionens forårsprognose 2021 og på grundlag af den specifikke metode, der afspejler ovennævnte udfordringer, ventes den overordnede finanspolitiske kurs — som omfatter virkningerne på den samlede efterspørgsel i 2022 af investeringer, der finansieres af både det nationale budget og EU-budgettet, navnlig genopretnings- og resiliensfaciliteten — at ligge på - 1,1 % af BNP ⁽⁶⁾. Det positive bidrag fra udgifter finansieret med tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler forventes at stige med 0,1 procentpoint af BNP. Nationalt finansierede investeringer skønnes at indebære et ekspansivt bidrag på 0,2 procentpoint af BNP ⁽⁷⁾. Nationalt finansierede primære løbende udgifter (ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden) skønnes at indebære et ekspansivt bidrag på 0,7 procentpoint af BNP.
- (18) Kvaliteten af medlemsstaternes budgetforanstaltninger forekommer særlig relevant. Finanspolitiske strukturreformer, som tager sigte på at forbedre sammensætningen af de nationale budgetter, kan støtte den potentielle vækst, skabe et yderst nødvendigt finanspolitisk råderum og hjælpe med at sikre finanspolitisk holdbarhed på længere sigt, herunder i lyset af klimaændringerne og de sundhedsmæssige udfordringer. På indtægtssiden har covid-19-krisen forstærket betydningen af reformer, der har til formål at gøre systemerne for offentlige indtægter mere effektive og retfærdige. På udgiftssiden har den øget nødvendigheden af at hæve niveauet for og kvaliteten af bæredygtige og vækstfremmende investeringer på en måde, der understøtter målene om at øge vækstpotentialet såvel som den økonomiske og sociale modstandsdygtighed og er i overensstemmelse med den grønne og den digitale omstilling. De nationale genopretnings- og resiliensplaner vil give mulighed for at forbedre sammensætningen af de nationale budgetter.
- (19) Ifølge de mellemfristede budgetplaner i stabilitetsprogrammet for 2021 forventes det offentlige underskud at falde fra 2,2 % af BNP i 2023 til 1,6 % af BNP i 2024. Det offentlige underskud ventes således ikke længere at overstige traktatens referenceværdi på 3 % af BNP i 2023. På grundlag af stabilitetsprogrammet for 2021 ventes den overordnede finanspolitiske kurs — som omfatter virkningerne på den samlede efterspørgsel af investeringer, der finansieres af både det nationale budget og EU-budgettet, navnlig genopretnings- og resiliensfaciliteten — at udgøre 0,3 % af BNP i 2023 og 2024 i gennemsnit. Det positive bidrag fra udgifter finansieret med tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler forventes at forblive uændret. Nationalt finansierede investeringer skønnes at indebære et ekspansivt bidrag på 0,1 procentpoint af BNP ⁽⁸⁾. Nationalt finansierede primære løbende udgifter (ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden) skønnes at indebære et kontraktivt bidrag på 0,3 procentpoint af BNP. Den gennemsnitlige nominelle potentielle vækst over 10 år skønnes på nuværende tidspunkt at være på 3 % ⁽⁹⁾. Dette skøn tager dog ikke højde for virkningerne af de reformer, der indgår i genopretnings- og resiliensplanen, og som derfor vil kunne øge Portugals potentielle vækst.
- (20) Den offentlige gældskvotente forventes at falde fra 120,7 % af BNP i 2023 til 117,1 % af BNP i 2024. I lyset af den høje gældskvotente, som med tiden ventes at falde gradvist, lader risiciene for den finanspolitiske holdbarhed i Portugal til at være betydelige på mellemlang sigt, hvilket også fremgår af den seneste analyse af gældsholdbarheden.
- (21) I lyset af den betydelige usikkerhed, der stadig hersker, bør anbefalingerne til finanspolitikken hovedsagelig være af kvalitativ art. Der bør fremsættes mere kvantificerede anbefalinger for de kommende år i 2022, hvis usikkerheden er faldet til et passende niveau.

⁽⁶⁾ Hvis indikatoren er negativ, betyder det, at de primære udgifter er steget kraftigere end den økonomiske vækst på mellemlang sigt, hvilket er tegn på en ekspansiv finanspolitik.

⁽⁷⁾ Andre nationalt finansierede investeringsudgifter skønnes at indebære et ekspansivt bidrag på 0,1 procentpoint af BNP.

⁽⁸⁾ Andre nationalt finansierede investeringsudgifter skønnes at indebære et kontraktivt bidrag på 0,2 procentpoint af BNP.

⁽⁹⁾ Anslået af Kommissionen i overensstemmelse med den i fællesskab aftalte metode.

(22) Rådet har vurderet stabilitetsprogrammet for 2021 og Portugals opfølgning på Rådets henstilling af 20. juli 2020,

HENSTILLER, AT PORTUGAL:

1. i 2022 udnytter genopretnings- og resiliensfaciliteten med henblik på at finansiere yderligere investeringer til støtte for genopretningen og samtidig fører en forsigtig finanspolitik; opretholder nationalt finansierede investeringer; begrænser væksten i de nationalt finansierede løbende udgifter
2. når den økonomiske situation tillader det, fører en finanspolitik, der tager sigte på at opnå en forsvarlig budgetstilling på mellemlang sigt og sikre finanspolitisk holdbarhed på mellemlang sigt; samtidig øger investeringerne med henblik på at løfte vækstpotentialet
3. tager særligt hensyn til sammensætningen af de offentlige finanser, både på det nationale budgets indtægtsside og udgiftsside, samt til budgetforanstaltningers kvalitet med henblik på at sikre en bæredygtig og inklusiv genopretning; prioriterer bæredygtige og væksthæmende investeringer, navnlig investeringer til støtte for den grønne og den digitale omstilling; prioriterer finanspolitiske strukturreformer, som kan bidrage til at finansiere offentlige politiske prioriteter og bidrage til de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt, herunder hvor det er relevant ved at styrke sundheds- og socialsikringssystemernes dækning, tilstrækkelighed og holdbarhed for alle.

Udfærdiget i Luxembourg, den 18. juni 2021.

På Rådets vegne

J. LEÃO

Formand
