

## RÅDETS REKOMMENDATION

av den 18 juni 2021

med avgivande av rådets yttrande om Portugals stabilitetsprogram 2021

(2021/C 304/22)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,

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 <sup>(1)</sup>, särskilt artikel 5.2,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

efter att ha hört Ekonomiska och finansiella kommittén, och

av följande skäl:

- (1) Den 20 mars 2020 antog kommissionen ett meddelande om aktivering av den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten. Den allmänna undantagsklausulen, som fastställs i artiklarna 5.1, 6.3, 9.1 och 10.3 i förordning (EG) nr 1466/97 och artiklarna 3.5 och 5.2 i rådets förordning (EG) nr 1467/97 <sup>(2)</sup>, underlättar samordningen av budgetpolitiken vid en allvarlig konjunkturedgång. I det meddelandet framförde kommissionen sin ståndpunkt att villkoren för aktivering av den allmänna undantagsklausulen var uppfyllda i och med den allvarliga konjunkturedgången som föranleddes av covid-19-pandemin. Den 23 mars 2020 anslöt sig medlemsstaternas finansministrar till kommissionens bedömning. Den allmänna undantagsklausulen har gett medlemsstaterna budgetflexibilitet att hantera covid-19-krisen. Den har underlättat samordningen av budgetpolitiken under den allvarliga konjunkturedgången. Aktiveringen av undantagsklausulen innebär att medlemsstaterna tillfälligt får avvika från anpassningsbanan mot sina medelfristiga budgetmål, förutsatt att detta inte äventyrar de offentliga finansernas hållbarhet på medellång sikt. Den 17 september 2020 aviserade kommissionen, i sitt meddelande om den årliga strategin för hållbar tillväxt 2021, att den allmänna undantagsklausulen skulle vara fortsatt aktiverad 2021.
- (2) Den 20 juli 2020 antog rådet en rekommendation <sup>(3)</sup> (rådets rekommendation av den 20 juli 2020). I den rekommenderades Portugal att vidta alla nödvändiga åtgärder, i enlighet med den allmänna undantagsklausulen, för att effektivt hantera covid-19-pandemin, upprätthålla ekonomin och stödja den påföljande återhämtningen. I den rekommenderades Portugal även att så snart de ekonomiska förhållandena medger det driva en finanspolitik som syftar till att nå en återhållsam offentligfinansiell ställning på medellång sikt och säkerställa en hållbar skuldsättning, samtidigt som investeringarna ökas.
- (3) Rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet 2021 anger att finanspolitiken bör vara fortsatt stödjande i alla medlemsstater i euroområdet under hela 2021 och att politiska åtgärder bör anpassas till landsspecifika omständigheter, vidtas vid rätt tidpunkt samt vara tillfälliga och riktade. När de epidemiologiska och ekonomiska förhållandena så tillåter bör krisåtgärderna fasas ut, samtidigt som krisens sociala och arbetsmarknadsrelaterade följdverkningar måste motverkas. Medlemsstaterna bör driva en finanspolitik som syftar till att nå en återhållsam offentligfinansiell ställning på medellång sikt och säkerställa en hållbar skuldsättning, samtidigt som investeringarna ökas. Medlemsstaterna bör genomföra reformer för att förbättra täckningen, tillräckligheten och hållbarheten hos hälso- och sjukvårdssystem samt sociala trygghetssystem för alla.

---

<sup>(1)</sup> EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

<sup>(2)</sup> Rådets förordning (EG) nr 1467/97 av den 7 juli 1997 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora budgetunderskott (EGT L 209, 2.8.1997, s. 6).

<sup>(3)</sup> Rådets rekommendation av den 20 juli 2020 om Portugals nationella reformprogram med avgivande av rådets yttrande om Portugals stabilitetsprogram 2020 (EUT C 282, 26.8.2020, s. 142).

- (4) Den 18 november 2020 antog kommissionen sina yttranden om euromedlemsstaternas utkast till budgetplaner 2021 efter att ha gjort en kvalitativ bedömning av de finanspolitiska åtgärderna. Kommissionen ansåg att Portugals utkast till budgetplan sammantaget överensstämde med de finanspolitiska rekommendationer som anges i rådets rekommendation av den 20 juli 2020 och att merparten av åtgärderna i utkastet till budgetplan stödde den ekonomiska aktiviteten i ett läge med betydande osäkerhet.
- (5) Next Generation EU, inbegripet faciliteten för återhämtning och resiliens, kommer att säkerställa en hållbar, inkluderande och rättvis återhämtning. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241<sup>(4)</sup>, genom vilken faciliteten för återhämtning och resiliens inrättades, trädde i kraft den 19 februari 2021. Faciliteten för återhämtning och resiliens kommer att ge ekonomiskt stöd till genomförandet av reformer och investeringar och utgöra en finanspolitisk impuls finansierad av unionen. Den kommer att bidra 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, samt stärka motståndskraften och den potentiella tillväxten i medlemsstaternas ekonomier. Den kommer på kort sikt även att hjälpa de offentliga finanserna att återgå till en mer gynnsam ställning och på medellång och lång sikt bidra till att stärka den offentligfinansiella hållbarheten och till tillväxt och jobbskapande.
- (6) Den 3 mars 2021 antog kommissionen ett meddelande med ytterligare politiska riktlinjer för att underlätta samordningen av finanspolitiken och utformningen av medlemsstaternas stabilitets- och konvergensprogram. Den övergripande finanspolitiska inriktningen, med beaktande av nationella budgetar och faciliteten för återhämtning och resiliens, bör vara fortsatt stödjande 2021 och 2022. Eftersom den ekonomiska aktiviteten enligt förväntningarna gradvis kommer att normaliseras under andra halvåret 2021 bör medlemsstaternas finanspolitik under 2022 samtidigt bli mer differentierad. Medlemsstaternas finanspolitik bör ta hänsyn till hur långt återhämtningen har kommit, till de offentliga finansernas hållbarhet och till behovet av att minska ekonomiska, sociala och geografiska skillnader. Med tanke på vikten av att stödja en hållbar återhämtning för unionen bör medlemsstater med låga hållbarhetsrisker rikta in sina budgetar mot en fortsatt stödjande finanspolitik under 2022, med beaktande av effekterna av faciliteten för återhämtning och resiliens. Medlemsstater med höga skuldnivåer bör bedriva en försiktig finanspolitik, men samtidigt upprätthålla nationellt finansierade investeringar och använda bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens för att finansiera ökade investeringar av hög kvalitet och strukturreformer. Även efter 2022 bör finanspolitiken ta hänsyn till styrkan i återhämtningen, graden av ekonomisk osäkerhet och hållbarheten i de offentliga finanserna. En omläggning av finanspolitiken för att uppnå en återhållsam offentligfinansiell ställning på medellång sikt, bland annat genom att stödåtgärderna med tiden fasas ut, kommer att bidra till hållbara offentliga finanser på medellång sikt.
- (7) I sitt meddelande av den 3 mars 2021 förde kommissionen även fram sin ståndpunkt att beslutet om 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 unionen eller euroområdet jämfört med förkrisnivåerna (slutet av 2019). Den 2 juni 2021 gjorde kommissionen, på grundval av sin vårprognos 2021, bedömningen att villkoren för att fortsätta att tillämpa den allmänna undantagsklausulen 2022 och för att avaktivera den från och med 2023 var uppfyllda. Även efter det att den allmänna undantagsklausulen har avaktiverats kommer hänsyn att tas till landsspecifika förhållanden.
- (8) Den 30 april 2021 lämnade Portugal in sitt stabilitetsprogram 2021 i enlighet med artikel 4 i förordning (EG) nr 1466/97.
- (9) Enligt uppgifter som validerats av Eurostat uppgick Portugals offentliga underskott 2020 till 5,7 % av bruttonationalprodukten (BNP), medan den offentliga skulden ökade till 133,6 % av BNP. Den årliga förändringen i det primära budgetsaldot uppgick till -6 % av BNP, inräknat diskretionära budgetåtgärder på cirka 3 % av BNP för att stötta ekonomin samt effekten av automatiska stabilisatorer. Portugal erbjöd även företag och hushåll likviditetsstöd (i form av till exempel garantier och skatteuppskov som inte har någon direkt eller omedelbar inverkan på budgeten) på uppskattningsvis 4 % av BNP. Det faktiska utnyttjandet av de offentliga garantierna under 2020 beräknas av kommissionen motsvara ungefär 3,5 % av BNP.
- (10) Den 2 juni 2021 lade kommissionen fram en rapport enligt artikel 126.3 i fördraget. Den rapporten behandlade Portugals budgetläge utifrån det faktum att dess offentliga underskott 2020 överskred fördragets referensvärde på 3 % av BNP, samtidigt som den offentliga skulden överskred fördragets referensvärde på 60 % av BNP och inte minskade i tillfredsställande takt. Rapporten slog fast att varken underskotts- eller skuldkriteriet var uppfyllt.

<sup>(4)</sup> 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).

- (11) Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för budgetprognoserna 2021 och 2022 är realistiskt. Enligt stabilitetsprogrammet 2021 kommer den reala ökningen i BNP att uppgå till 4 % 2021 och 4,9 % 2022. Detta överensstämmer med kommissionens vårprognos 2021. Kontaktintensiva sektorer drabbades särskilt hårt av covid-19-krisen. De makroekonomiska framtidsutsikterna är fortfarande ovissa, på grund av att Portugal i hög grad förlitar sig på utländsk turism, där det fortfarande råder stor osäkerhet om vägen mot återhämtning.
- (12) I sitt stabilitetsprogram 2021 räknar regeringen med att det offentliga underskottet minskar från 5,7 % av BNP 2020 till 4,5 % av BNP 2021, medan skuldkvoten beräknas minska till 128 % av BNP 2021. Enligt stabilitetsprogrammet 2021 kommer förändringen i det primära budgetsaldot 2021 jämfört med förkrisnivån (2019) att uppgå till -5 % av BNP till följd av diskretionära budgetåtgärder på cirka 3 % av BNP för att stötta ekonomin samt effekten av automatiska stabilisatorer. Dessa beräkningar överensstämmer med dem i kommissionens vårprognos 2021.
- (13) Till följd av covid-19-pandemin och den konjunkturedgång som denna orsakat har Portugal antagit budgetåtgärder för att stärka kapaciteten i hälso- och sjukvårdssystemet, begränsa covid-19-pandemin och hjälpa de personer och sektorer som drabbats särskilt hårt. Dessa kraftfulla politiska insatser har mildrat nedgången i BNP, vilket i sin tur har begränsat ökningen av det offentliga underskottet och den offentliga skulden. Offentligfinansiella åtgärder bör maximera stödet till återhämtningen utan att föregripa de offentliga finansernas framtida utveckling. Åtgärderna bör därför inte utvecklas till att bli en permanent börda för de offentliga finanserna. När medlemsstaterna inför permanenta åtgärder bör de finansiera dem på ett sätt som säkerställer budgetneutralitet på medellång sikt. De åtgärder som Portugal har vidtagit 2020 och 2021 har varit i linje med rådets rekommendation av den 20 juli 2020. En del av de diskretionära åtgärder som regeringen antagit under perioden 2020 och 2021 förefaller inte vara tillfälliga eller kompenseras genom uppvägande åtgärder. Bortom horisonten i 2021 års vårprognos från kommissionen, år 2023, beräknas den samlade kvarstående effekten av dessa icke tillfälliga åtgärder preliminärt uppgå till omkring 1 % av BNP och i första hand utgörs av ytterligare utgifter för löner i den offentliga sektorn. Dessa icke tillfälliga åtgärder omfattar även investeringar på omkring 0,1 % av BNP som förväntas främja den potentiella tillväxten på medellång sikt och därmed även hållbarheten.
- (14) I stabilitetsprogrammet 2021 görs ett antagande om investeringar och reformer finansierade genom bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens på motsvarande 0,3 % av BNP 2021, 1,3 % 2022, 1,5 % 2023, 1,3 % 2024 och 1,1 % 2025. I stabiliseringsprogrammet 2021 räknas även med lån från faciliteten för återhämtning och resiliens på motsvarande 0,7 % av BNP 2021, 0,2 % 2022 och 0,1 % varje år under perioden 2023–2025. Dessa bidrag beaktas i budgetberäkningarna i kommissionens vårprognos 2021.
- (15) De vedertagna indikatorer för finanspolitisk anpassning som anges i förordning (EG) nr 1466/97 måste tolkas mot bakgrund av det nu rådande läget. För det första är beräkningarna av produktionsgapet mycket osäkra. För det andra måste finanspolitiken snabbt kunna anpassas till covid-19-pandemins utveckling, dvs. övergå från krisstöd till mer riktade åtgärder så snart hälsoriskerna minskar. För det tredje präglas det nuvarande läget av omfattande politiska insatser för att stödja den ekonomiska aktiviteten. De stora överföringarna från unionens budget (bland annat från faciliteten för återhämtning och resiliens) innebär att de vedertagna indikatorerna inte speglar hela den finanspolitiska impulsen till ekonomin. Det strukturella saldot förefaller mot denna bakgrund inte vara en adekvat indikator. Utgiftsriktmärket måste också anpassas<sup>(5)</sup> och kompletteras med ytterligare information för att ge en fullständig bild av finanspolitikens inriktning.
- (16) På samma sätt som i bedömningen av utkasten till budgetplaner 2021 har tillfälliga krisåtgärder exkluderats från de aggregerade utgifterna. Dessa krisrelaterade tillfälliga åtgärder stöder hälso- och sjukvårdssystemen och kompenserar arbetstagare och företag för inkomstförluster som är en följd av nedstängningar och störningar i försörjningskedjor; en förutsättning för att de offentliga myndigheterna ska kunna avskaffa dessa åtgärder är att folkhälsosituationen och den ekonomiska situationen återgår till det normala. För att i nuläget bedöma den samlade finanspolitiska inriktningen bör de stora överföringarna från unionens budget (bland annat från faciliteten för återhämtning och

(<sup>5</sup>) Framför allt innebär den utjämning av investeringarna över fyra år som används i utgiftsriktmärket att det inte är möjligt att korrekt bedöma det offentligfinansiella stöd till återhämtningen som kommer från nationellt finansierade investeringar.

resiliens) inkluderas i de relevanta aggregerade utgifterna. Den samlade finanspolitiska inriktningen mäts därför genom förändringen i primära utgifter (exklusive diskretionära åtgärder på inkomstsidan och utan att beakta krisrelaterade tillfälliga åtgärder), inbegripet utgifter som finansieras med bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra unionsmedel. Förutom att mäta den samlade finanspolitiska inriktningen är syftet med analysen även 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. Särskild hänsyn tas därför till utvecklingen för nationellt finansierade primära löpande utgifter och investeringar.

- (17) I Portugals stabilitetsprogram 2021 beräknas det offentliga underskottet minska till 3,2 % av BNP 2022, främst till följd av avskaffandet av de tillfälliga stödåtgärder som antagits 2020 och 2021 samt den förväntade ekonomiska återhämtningen. Den offentliga skuldkvoten beräknas minska till 123 % av BNP 2022. Dessa beräkningar överensstämmer med dem i kommissionens vårprognos 2021. Enligt kommissionens vårprognos 2021, och på grundval av den särskilda metod som återspeglar ovannämnda utmaningar, kommer den finanspolitiska inriktningen totalt sett – inräknat effekten på aggregerad efterfrågan 2022 från investeringar som finansieras både genom den nationella budgeten och unionens budget, i synnerhet genom faciliteten för återhämtning och resiliens – att uppgå till - 1,1 % av BNP <sup>(6)</sup>. Det positiva bidraget från utgifter som finansieras med bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra unionsmedel beräknas öka med 0,1 procentenheter av BNP. Nationellt finansierade investeringar beräknas ge ett expansivt bidrag på 0,2 procentenheter av BNP <sup>(7)</sup>. Nationellt finansierade primära löpande utgifter (exklusive diskretionära åtgärder på inkomstsidan) beräknas ge ett expansivt bidrag på 0,7 procentenheter av BNP.
- (18) Kvaliteten på medlemsstaternas budgetåtgärder förefaller vara särskilt betydelsefull. Finanspolitiska strukturreformer som syftar till att förbättra nationella budgetars sammansättning kan främja den potentiella tillväxten, skapa välbehövligt utrymme i de offentliga finanserna och bidra till att på längre sikt säkerställa hållbara offentliga finanser, även med tanke på utmaningar som rör klimatförändringarna och folkhälsan. På inkomstsidan har covid-19-krisen ökat betydelsen av reformer för att göra statsinkomstsystemen mer effektiva och rättvisa. På utgiftssidan har den gjort det ännu viktigare att öka hållbara och tillväxtfrämjande investeringar och höja deras kvalitet, på ett sätt som är förenligt med målen att stärka tillväxtpotentialen, ekonomins och samhällets motståndskraft samt med den gröna och den digitala omställningen. De nationella återhämtnings- och resiliensplanerna kommer att göra det möjligt att förbättra nationella budgetars sammansättning.
- (19) Enligt de medelsiktiga budgetplanerna i stabilitetsprogrammet 2021 beräknas det offentliga underskottet minska från 2,2 % av BNP 2023 till 1,6 % av BNP 2024. Det offentliga underskottet beräknas sålunda inte längre överskrida fördragets referensvärde på 3 % av BNP 2023. I stabilitetsprogrammet 2021 beräknas den finanspolitiska inriktningen totalt sett – inräknat effekten på aggregerad efterfrågan från investeringar som finansieras både genom den nationella budgeten och unionens budgeten, i synnerhet genom faciliteten för återhämtning och resiliens – i genomsnitt uppgå till 0,3 % av BNP 2023 och 2024. Det positiva bidraget från utgifter som finansieras med bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra unionsmedel beräknas förbli oförändrat. Nationellt finansierade investeringar beräknas ge ett expansivt bidrag på 0,1 procentenheter av BNP <sup>(8)</sup>. Nationellt finansierade primära löpande utgifter (exklusive diskretionära åtgärder på inkomstsidan) beräknas ge ett kontraktivt bidrag på 0,3 procentenheter av BNP. I nuläget beräknas den 10-åriga genomsnittliga nominella potentiella tillväxten uppgå till 3 % <sup>(9)</sup>. Denna beräkning inkluderar dock inte effekten av de reformer som ingår i återhämtnings- och resiliensplanen och som därför kan stärka Portugals potentiella tillväxt.
- (20) Den offentliga skuldkvoten beräknas minska från 120,7 % av BNP 2023 till 117,1 % av BNP 2024. Med tanke på att skuldkvoten är hög och gradvis förväntas sjunka framöver anses riskerna på medellång sikt för hållbarheten i Portugals offentliga finanser enligt den senaste skuldållbarhetsanalysen vara höga.
- (21) Med tanke på den exceptionellt stora osäkerhet som fortfarande råder bör den finanspolitiska vägledningen även framöver vara främst kvalitativ. Mer exakt kvantifierad vägledning för de senare åren bör ges 2022, förutsatt att graden av osäkerhet minskar tillräckligt fram till dess.

<sup>(6)</sup> Om indikatorn ligger på minus innebär detta att ökningstakten i de primära utgifterna är högre än den medelsiktiga ekonomiska tillväxten, vilket signalerar att finanspolitiken är expansiv.

<sup>(7)</sup> Övriga nationellt finansierade kapitalutgifter beräknas ge ett expansivt bidrag på 0,1 procentenheter av BNP.

<sup>(8)</sup> Övriga nationellt finansierade kapitalutgifter beräknas ge ett kontraktivt bidrag på 0,2 procentenheter av BNP.

<sup>(9)</sup> Kommissionens beräkning i enlighet med den gemensamt överenskomna metoden.

- (22) Rådet har bedömt stabilitetsprogrammet 2021 och Portugals uppföljning av rådets rekommendation av den 20 juli 2020.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS PORTUGAL ATT GÖRA FÖLJANDE:

1. Under 2022 utnyttja faciliteten för återhämtning och resiliens för att finansiera ytterligare investeringar som kan stötta återhämtningen, men samtidigt bedriva en försiktig finanspolitik. Upprätthålla nationellt finansierade investeringar. Begränsa ökningen av nationellt finansierade löpande utgifter.
2. När de ekonomiska förhållandena så medger, bedriva en finanspolitik som syftar till att på medellång sikt uppnå en återhållsam offentligfinansiell ställning och säkerställa de offentliga finansernas hållbarhet, och samtidigt öka investeringarna för att främja tillväxtpotentialen.
3. Ägna särskild uppmärksamhet åt de offentliga finansernas sammansättning, på såväl inkomst- som utgiftssidan av den nationella budgeten, och åt budgetåtgärdernas kvalitet, för att säkerställa en hållbar och inkluderande återhämtning. Prioritera hållbara och tillväxtfrämjande investeringar, särskilt investeringar som stöder den gröna och den digitala omställningen. Prioritera finanspolitiska strukturreformer som bidrar till finansieringen av politiska prioriteringar och till långsiktigt hållbara offentliga finanser, inbegripet, i förekommande fall, genom att förbättra täckningen, tillräckligheten och hållbarheten hos hälso- och sjukvårdssystem samt sociala trygghetssystem för alla.

Utfärdad i Luxemburg den 18 juni 2021.

*På rådets vägnar*

J. LEÃO

*Ordförande*

---