



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 2.6.2021
COM(2021) 521 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

med avgivande av rådets yttrande om Polens konvergensprogram 2021

{SWD(2021) 501 final}

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

med avgivande av rådets yttrande om Polens konvergensprogram 2021

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 politiken¹, särskilt artikel 9.2,

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 undantagsklausulen² i stabilitets- och tillväxtpakten³. I sitt meddelande förde kommissionen fram sin bedömning att villkoren för aktivering av den allmänna undantagsklausulen var uppfyllda i och med den allvarliga konjunkturnedgång som förväntades till följd av covid-19-pandemin. Den 23 mars 2020 anslöt sig medlemsstaternas finansministrar till kommissionens bedömning. Den allmänna undantagsklausulen har gett medlemsstaterna budgetflexibilitet att hantera krisen och gjort det lättare att samordna budgetpolitiken under den allvarliga konjunkturnedgången. Aktiveringen av undantagsklausulen innebär att medlemsstaterna tillfälligt får avvika från anpassningsbanan mot sina medelfristiga budgetmål, förutsatt att detta inte äventyrar den finanspolitiska hållbarheten på medellång sikt. Den 17 september 2020 meddelade kommissionen i sin årliga strategi för hållbar tillväxt att den allmänna undantagsklausulen skulle vara fortsatt aktiverad även 2021⁴.
- (2) Den 20 juli 2020 rekommenderade rådet Polen⁵ 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. Rådet

¹ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

² Klausulen, 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 förordning (EG) nr 1467/97, underlättar samordningen av budgetpolitiken vid en allvarlig konjunkturnedgång.

³ Meddelande från kommissionen till rådet om aktivering av den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten, Bryssel, 20.3.2020, COM(2020) 123 final.

⁴ Kommissionens meddelande *Årlig strategi för hållbar tillväxt* 2021, Bryssel, 17.9.2020, COM(2020) 575 final.

⁵ Rådets rekommendation av den 20 juli 2020 om Polens nationella reformprogram med avgivande av rådets yttrande om Polens konvergensprogram 2020, EUT C 282, 26.8.2020, s. 135.

rekommenderade även Polen att så snart de ekonomiska förhållandena medger det bedriva en finanspolitik som syftar till att nå en återhållsam offentligfinansiell ställning på medellång sikt och säkerställa en hållbar skuldsättning, samtidigt som investeringarna ökas.

- (3) Next Generation EU, däribland faciliteten för återhämtning och resiliens, ska säkerställa en hållbar, inkluderande och rättvis återhämtning. Förordning (EU) 2021/241 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens⁶ trädde i kraft den 19 februari 2021. Faciliteten ska ge ekonomiskt stöd till genomförandet av reformer och investeringar och utgöra en finanspolitisk impuls finansierad av EU. Den kommer att bidra till den ekonomiska återhämtningen, till genomförandet av hållbara och tillväxtfrämjande reformer och investeringar, i synnerhet sådana som främjar den gröna och den digitala omställningen, samt även stärka ekonomiernas motståndskraft och potentiella tillväxt. På så sätt kommer den på kort sikt även hjälpa de offentliga finanserna att återgå till en mer gynnsam ställning och på medellång och lång sikt bidra till att stärka den offentligfinansiella hållbarheten.
- (4) Den 3 mars 2021 antog kommissionen ett meddelande med ytterligare politiska riktlinjer för att underlätta samordningen av finanspolitiken och utformningen av medlemsstaternas stabilitets- och konvergensprogram⁷. Den finanspolitiska inriktningen totalt sett – dvs. baserat på både 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 den offentligfinansiella hållbarheten och till behovet av att minska ekonomiska, sociala och geografiska skillnader. Det är viktigt att stödja en hållbar återhämtning för EU och medlemsstater med låga hållbarhetsrisker bör därför rikta in sina budgetar mot en fortsatt stödjande finanspolitik under 2022 och i detta sammanhang ta hänsyn till 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, så att den inriktas på att på medellång sikt uppnå ett betryggande läge i de offentliga finanserna, genom att bland annat stödåtgärderna fasas ut, kommer att bidra till hållbara offentliga finanser på medellång sikt.
- (5) 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 EU eller euroområdet jämfört med förkrisnivåerna (slutet av 2019). Den 2 juni gjorde kommissionen, på grundval av sin vårprognos 2021, bedömningen att villkoren för att fortsätta att tillämpa den allmänna undantagsklausulen 2022 och att avaktivera den

⁶ [EUT L 57, 18.2.2021, s. 17.](#)

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

från och med 2023 var uppfyllda. Även efter det att den allmänna undantagsklausulen har avaktiverats kommer hänsyn att tas till landsspecifika förhållanden⁸.

- (6) Den 30 april 2021 lämnade Polen in sitt konvergensprogram 2021 i enlighet med artikel 8 i förordning (EG) nr 1466/97.
- (7) Enligt uppgifter som validerats av Eurostat uppgick Polens offentliga underskott 2020 till 7,0 % av BNP, medan den offentliga skulden ökade till 57,5 % av BNP. Den årliga förändringen i det primära budgetsaldot uppgick till -6,4 % av BNP, inräknat diskretionära budgetåtgärder på motsvarande 4,3 % för att stötta ekonomin samt effekten av automatiska stabilisatorer. Drivkraften bakom förändringen i skuldkvoten var även utfärdandet av obligationer av den polska utvecklingsfonden (4,3 % av BNP) inom ramen för politiken för att motverka covid-19, varav en del redan har inkluderats i det offentliga underskottet för 2020. Polen 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 10,5 % av BNP.

Den 2 juni 2021 lade kommissionen fram en rapport enligt artikel 126.3 i EUF-fördraget. Rapporten behandlade Polens budgetläge utifrån det faktum att dess offentliga underskott 2020 överskred fördragets referensvärde på 3 % av BNP. Rapporten slog fast att underskottskriteriet inte var uppfyllt.

- (8) Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för stabilitetsprogrammets budgetprognoser är överlag försiktigt, särskilt när det gäller 2022. Enligt konvergensprogrammet förväntas en real tillväxt i BNP på 3,8 % 2021 och 4,3 % 2022, en mindre robust återhämtning än i kommissionens vårprognos med 0,2 procentenheter 2021 och 1,1 procentenheter 2022. Drivkraften är främst det faktum att inverkan på den polska ekonomin av faciliteten för återhämtning och resiliens inte ingår i det centrala scenario som tillhandahålls i konvergensprogrammet.
- (9) I sitt konvergensprogram 2021 räknar regeringen med att det offentliga underskottet minskar från 7,0 % av BNP 2020 till 6,9 % av BNP 2021, medan skuldkvoten ökar till 60,0 % av BNP 2021. Enligt programmet kommer förändringen i det primära budgetsaldot 2021 jämfört med förkrisnivån (2019) att uppgå till -6,4 % av BNP till följd av diskretionära budgetåtgärder på 2,5 % av BNP för att stötta ekonomin samt effekten av automatiska stabilisatorer. Dessa siffror är högre än i kommissionens vårprognos 2021. Drivkraften bakom skillnaden är främst de högre utgifter, däribland för åtgärder som motverkar pandemin, som beräknas enligt konvergensprogrammet.
- (10) Till följd av covid-19-pandemin och den konjunkturedgång som denna orsakat har Polen antagit budgetåtgärder för att stärka kapaciteten i hälso- och sjukvårdssystemet, begränsa smittspridningen och hjälpa de personer och sektorer som drabbats hårdast. Dessa kraftfulla politiska insatser har mildrat nedgången i BNP, vilket i sin tur begränsat ökningen av det offentliga underskottet och skulden. Offentligfinansiella åtgärder bör maximera stödet till återhämtningen, men inte föregripa de offentliga finansernas utveckling. Åtgärderna bör därför inte utvecklas till att bli en permanent börda på de offentliga finanserna. När medlemsstaterna inför permanenta åtgärder bör de finansiera dem på ett sätt som säkerställer budgetneutralitet på medellång sikt. De åtgärder som Polen har vidtagit 2020 och 2021 har varit i linje med rådets

⁸ Meddelande från kommissionen om samordningen av den ekonomiska politiken 2021: att övervinna covid-19, stödja återhämtningen och modernisera vår ekonomi, Bryssel, 2.6.2021, COM(2021) 500 final.

rekommendation av den 20 juli 2020. De diskretionära åtgärder som regeringen antagit 2020 och 2021 är tillfälliga eller kompenseras genom uppvägande åtgärder.

- (11) Bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens har ännu inte beaktats i konvergensprogrammet 2021.
- (12) 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 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 EU:s budget (bland annat från faciliteten för återhämtning och resiliens) innebär att de fastställda indikatorerna inte speglar hela den finanspolitiska impulsen till ekonomin. Det strukturella saldot förefaller mot denna bakgrund inte vara en adekvat indikator. Utgiftsriktmärket måste i sin tur anpassas⁹ och kompletteras med ytterligare information för att ge en fullständig bild av finanspolitikens inriktning.

På samma sätt som i bedömningen av utkasten till budgetplaner 2021 har för det första tillfälliga krisåtgärder exkluderats från utgiftsmåttet. Det handlar om tillfälliga krisåtgärder för att stärka hälso- och sjukvårdssystemen och kompensera 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 för det andra de stora överföringarna från EU-budgeten (bland annat från faciliteten för återhämtning och resiliens) inkluderas i det relevanta utgiftsmåttet.

Den finanspolitiska inriktningen mäts därför genom förändringen i primära utgifter (ej inräknat diskretionära inkomståtgärder och krisrelaterade tillfälliga åtgärder), inbegripet utgifter som finansieras med bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-fonder.

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.

- (13) I konvergensprogrammet 2021 beräknas Polens offentliga underskott minska till 4,2 % av BNP 2022, främst till följd av att de tillfälliga stödåtgärder som antogs 2020 och 2021 avskaffas. Den offentliga skuldkvoten beräknas minska till 59,2 % av BNP 2022. Dessa siffror är högre än i kommissionens vårprognos 2021 och beror på ett antagande om högre utgifter, bland annat för insatsförbrukning och sociala transfereringar, däribland för åtgärderna för att motverka pandemin.

Enligt kommissionens prognos kommer den finanspolitiska inriktningen totalt sett – inräknat effekten på aggregerad efterfrågan 2022 från investeringar som finansieras både genom den nationella budgeten och EU-budgeten, i synnerhet genom faciliteten

⁹ Framför allt innebär den utjämning av investeringarna över fyra år som används i utgiftsriktmärket att det inte är möjligt att verkligen bedöma det offentligfinansiella stöd till återhämtningen som kommer från nationellt finansierade investeringar.

för återhämtning och resiliens – att uppgå till +0,1 % av BNP¹⁰. Det positiva bidraget från utgifter som finansieras med bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-fonder beräknas öka med 0,1 procentenheter av BNP. Nationellt finansierade investeringar beräknas ge ett expansivt bidrag på 0,3 procentenhet av BNP.¹¹ Nationellt finansierade primära löpande utgifter (ej inräknat diskretionära åtgärder på inkomstsidan) beräknas ge ett kontraktivt bidrag på 0,2 procentenheter av BNP.

- (14) 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 göra det lättare att på längre sikt uppnå hållbara offentliga finanser, även med tanke på utmaningar som har att göra med klimatförändringarna och folkhälsan. På inkomstsidan har covid-19-krisen stärkt behovet 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, så att de är förenliga med målen att stärka tillväxtpotentialen, ekonomins och samhällets motståndskraft samt med den gröna och den digitala omställningen. Återhämtnings- och resiliensplanerna kommer att göra det möjligt att förbättra nationella budgetars sammansättning.
- (15) Enligt de medelsiktiga budgetplanerna i programmet beräknas underskottet minska från 3,2 % 2023 till 2,5 % av BNP 2024. Det offentliga underskottet beräknas inte längre överstiga 3 % av BNP 2024. Programmet innehåller inte den information som krävs för att beräkna finanspolitikens samlade inriktning 2023 och 2024.
- I nuläget beräknas den 10-åriga genomsnittliga nominella potentiella tillväxten uppgå till 5¼ %¹². Denna beräkning inkluderar dock inte effekten av de reformer som ingår i återhämtnings- och resiliensplanen och som kan stärka Polens potentiella tillväxt.
- (16) Den offentliga skuldkvoten beräknas minska från 58,7 % av BNP 2023 till 57,9 % av BNP 2024. Riskerna på medellång sikt för hållbarheten i Polens offentliga finanser anses enligt den senaste skuldhållbarhetsanalysen vara låga¹³.
- (17) 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 kommer att ges 2022, förutsatt att graden av osäkerhet minskar tillräckligt fram till dess.

Rådet har bedömt konvergensprogrammet 2021 och Polens uppföljning av rådets rekommendation av den 20 juli 2020.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS POLEN ATT GÖRA FÖLJANDE:

1. Under 2022 vidmakthålla en stödjande finanspolitisk inriktning som beaktar den impuls som ges genom faciliteten för återhämtning och resiliens samt upprätthålla nationellt finansierade investeringar.

¹⁰ 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.

¹¹ Övriga nationellt finansierade kapitalutgifter beräknas ge ett kontraktivt bidrag på 0,2 procentenheter av BNP.

¹² Kommissionens beräkning enligt den gemensamt överenskomna metoden.

¹³ Se kommissionens arbetsdokument – *Statistical Annex providing background data relevant for the assessment of the 2021 Stability and Convergence Programmes*.

2. När de ekonomiska förhållandena så medger, bedriva en finanspolitik som syftar till att på medellång sikt uppnå ett betryggande läge i de offentliga finanserna och säkerställa offentligfinansiell hållbarhet, men samtidigt öka investeringarna för att främja tillväxtpotentialen.
3. Vara särskilt uppmärksam på de offentliga finansernas sammansättning, på såväl inkomst- som utgiftssidan av budgeten, och på budgetåtgärdernas kvalitet, för att säkerställa en hållbar och inkluderande återhämtning. Prioritera hållbara och tillväxtfrämjande investeringar som framför allt stöder den gröna och den digitala omställningen. Prioritera finanspolitiska strukturreformer som bidrar till finansieringen av politiska prioriteringar och till långsiktigt hållbara offentliga finanser, bland annat reformer som förbättrar täckningen, tillräckligheten och hållbarheten hos hälso- och sjukvårdssystem samt sociala trygghetssystem för alla.

Utfärdad i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*