

Bryssel den 20.5.2020
COM(2020) 554 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Polen

Rapport upprättad i enlighet med artikel 126.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Polen

Rapport upprättad i enlighet med artikel 126.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

1. INLEDNING

Den 20 mars 2020 antog kommissionen ett meddelande om aktivering av den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten. 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 allvarliga konjunkturnedgångar. I sitt meddelande delgav kommissionen rådet sin uppfattning att det i nuvarande läge är möjligt att aktivera klausulen med tanke på den allvarliga konjunkturnedgång som förväntas bli följden av covid-19-utbrottet. Den 23 mars 2020 godkände medlemsstaternas finansministrar kommissionens bedömning. Aktiveringen av den allmänna undantagsklausulen medger en övergående avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, förutsatt att detta inte äventyrar hållbarheten i de offentliga finanserna på medellång sikt. När det gäller den korrigerande delen får rådet på kommissionens rekommendation även besluta om en reviderad utvecklingsbana för de offentliga finanserna. Den allmänna undantagsklausulen innebär inte att stabilitets- och tillväxtpaktens förfaranden avbryts. Den gör det möjligt för medlemsstaterna att göra avsteg från normalt gällande budgetkrav, samtidigt som kommissionen och rådet får möjlighet att vidta nödvändiga politiska samordningsåtgärder inom ramen för pakten.

De uppgifter som rapporterades av de polska myndigheterna den 31 mars 2020 och som därefter validerades av Eurostat¹ visar att Polens offentliga underskott uppgick till 0,7 % av BNP 2019, medan den offentliga bruttoskulden uppgick till 46,0 % av BNP. Enligt konvergensprogrammet 2020 räknar Polen med ett planerat underskott på 8,4 % av BNP 2020 och en planerad skuld på 55,2 % av BNP.

Det planerade underskottet för 2020 förefaller vid första anblicken visa att det föreligger ett alltför stort underskott så som det definieras i stabilitets- och tillväxtpakten.

Kommissionen har därför upprättat denna rapport, som analyserar Polens efterlevnad av fördragets underskottskriterium. Skuldskriteriet kan anses vara uppfyllt eftersom skuldkvoten ligger under fördragets referensvärde på 60 % av BNP. Rapporten tar hänsyn till alla faktorer som är av betydelse och även den kraftiga ekonomiska chock som är en följd av covid-19-pandemin.

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fe77-a07764b0369f>

Tabell 1. Offentliga förvaltningens underskott och skuld (% av BNP)

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Underskottskriteriet	Saldo i de offentliga finanserna	-2,4	-1,5	-0,2	-0,7	-9,5	-3,8
Skuldkriteriet	Offentlig bruttoskuld	54,3	50,6	48,8	46,0	58,5	58,3

Källa: Eurostat, kommissionens vårprognos 2020

2. UNDERSKOTTSKRITERIET

Enligt konvergensprogrammet 2020 kommer Polens planerade offentliga underskott 2020 uppgå till 8,4 % av BNP, vilket är över, och inte nära, fördragets referensvärde på 3 % av BNP.

Det planerade överskridandet av fördragets referensvärde 2020 utgör ett undantag, eftersom det beror på en allvarlig konjunkturnedgång. Med hänsyn till effekterna av covid-19-pandemin på Polens ekonomi förutses i kommissionens vårprognos att BNP i fasta priser kommer att sjunka med 4,3 % 2020.

Det planerade överskridandet av fördragets referensvärde är inte övergående enligt kommissionens vårprognos 2020, som förutser att underskottet kommer att fortsätta att överstiga 3 % av BNP 2021.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det planerade underskottet 2020 ligger över och inte nära fördragets referensvärde på 3 % av BNP. Det planerade överskridandet anses utgöra ett undantag, men inte vara övergående enligt definitionen i fördraget och stabilitets- och tillväxtpakten. Analysen tyder därför på att underskottskriteriet, så som det definieras i fördraget och förordning (EG) nr 1467/97, vid första anblicken inte förefaller vara uppfyllt.

3. FAKTORER SOM ÄR AV BETYDELSE

Om en medlemsstat inte uppfyller de krav som gäller enligt det ena av eller båda dessa kriterier ska kommissionen enligt artikel 126.3 i EUF-fördraget utarbeta en rapport. Rapporten ska även ”beakta huruvida den offentliga sektorns underskott överstiger utgifterna för de offentliga investeringarna samt alla övriga faktorer av betydelse, inbegripet medlemsstatens ekonomiska och budgetmässiga läge på medellång sikt”.

Dessa faktorer beskrivs närmare i artikel 2.3 i förordning (EG) nr 1467/97, där det fastställs att ”eventuella andra faktorer som enligt den berörda medlemsstaten har betydelse för en samlad bedömning av om underskotts- och skuldkriterierna uppfylls och som medlemsstaten har förelagt rådet och kommissionen” ska beaktas.

En annan viktig faktor som måste beaktas i det rådande läget 2020 är de ekonomiska följdverkningarna av covid-19-pandemin, som har en mycket betydande inverkan på budgetsituationen och gör framtidsutsikterna mycket osäkra. Pandemin har även lett till att den allmänna undantagsklausulen har aktiverats.

3.1. Covid-19-pandemin

Covid-19-pandemin har lett till en kraftig ekonomisk chock som fått mycket negativa effekter i hela Europeiska unionen. Vilka följder detta får för BNP-tillväxten beror både på hur länge pandemin varar och hur länge de åtgärder är i kraft som vidtas av nationella myndigheter och på europeisk och global nivå för att bromsa spridningen, skydda produktionskapaciteten och stötta den samlade efterfrågan. Medlemsstaterna har redan antagit eller håller på att anta budgetåtgärder för att öka kapaciteten i sina sjukvårdssystem och bistå de enskilda och sektorer som drabbats hårdast. Betydande likviditetsstödsåtgärder och andra garantier har också antagits. Behöriga statistikmyndigheter ska, när det föreligger mer detaljerad information, granska huruvida dessa åtgärder har någon direkt inverkan på saldot i de offentliga finanserna. Dessa åtgärder kommer tillsammans med nedgången i ekonomisk aktivitet att leda till att det offentliga underskottet och den offentliga skulden stiger betydligt.

3.2. Ekonomiskt läge på medellång sikt

Den ekonomiska tillväxten 2019 översteg 4 %, huvudsakligen till följd av en stark inhemsk efterfrågan. På grund av covid-19-pandemin förutser kommissionens vårprognos 2020 dock en nedgång i BNP med 4,3 % 2020 till följd av de störningar av den ekonomiska aktiviteten som orsakats av nedstängningsåtgärderna och en exempellös nedgång i den utländska efterfrågan. Den privata konsumtionen kommer enligt prognosen att drabbas hårt på grund av ökad arbetslöshet, kraftigt sjunkande löneutveckling och ett svagt konsumentförtroende. Även investeringarna ser ut att minska kraftigt 2020. Produktionen förväntas sjunka kraftigt under det första halvåret och därefter återhämta sig från och med det tredje kvartalet. Utsikterna präglas av exceptionellt stor osäkerhet om pandemins varaktighet och dess följder för ekonomin. Detta är en förmildrande omständighet i bedömningen av Polens uppfyllande av underskottskriteriet 2020.

3.3. Budgetställning på medellång sikt

Den 13 juli 2018 rekommenderades Polen säkerställa att den nominella ökningen i primära offentliga nettoutgifter inte överstiger 4,2 % 2019 (det s.k. utgiftsriktmärket), vilket motsvarar en strukturell anpassning på 0,6 % av BNP². Den samlade bedömningen pekar på en betydande avvikelse från den rekommenderade anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet under 2019 och under perioden 2018–2019.

Konvergensprogrammet innehåller information om omfattande nya utgifter (offentligfinansiell effekt på 3,2 % av BNP 2020) för att begränsa pandemin och stötta ekonomin. De största planerade utgifterna avser bidrag till egenföretagare och arbetstagare med icke-standardiserade anställningsavtal, undantag från sociala avgifter för företag, och lönesubventioner för vissa företag³. Konvergensprogrammet tar även med i beräkningen en kraftig minskning av de offentliga inkomsterna till följd av krisen och cykliska effekter. Under 2021 väntas enligt konvergensprogrammet inkomsterna öka till följd av en

² Rådets rekommendation av den 13 juli 2018 om Polens nationella reformprogram 2018 med avgivande av rådets yttrande om Polens stabilitetsprogram 2018, EUT C 320, 10.9.2018, s. 88.

³ I konvergensprogrammet nämns också lån som ska betalas av den polska utvecklingsfonden till ett belopp av 100 miljarder PLN, varav 60 miljarder PLN som ska omvandlas till bidrag, utan att de redovisas som utgifter 2020. I kommissionens vårprognos 2020 antas det förväntade obetalda beloppet redovisas som kapitalöverföringar när lån betalas till företag (dvs. under 2020).

återhämtning i ekonomin och cykliska faktorer. Inga nya stora utgifter för att stödja ekonomin anges i programmet. Programmet betonar den stora osäkerheten hos prognosen, som är avhängig av pandemins utveckling, de sanitära åtgärdernas varaktighet och stränghet, den ekonomiska återhämtningens styrka, centralbankens politik och den externa situationen.

3.4. Andra faktorer som förts fram av Polen

Den 11 maj 2020 överlämnade de polska myndigheterna en skrivelse om faktorer som är av betydelse enligt artikel 2.3 i förordning (EG) nr 1467/97. Den analys som presenteras i föregående avsnitt av denna rapport omfattar i stort sett de viktiga faktorer som förts fram av myndigheterna. En tillkommande faktor som inte tas upp i det föregående är regeringens beslutsamhet att minska det alltför stora underskottet så snart som möjligt. Tack vare bestämmelsen om att stabilisera utgifterna planerar myndigheterna att reducera underskottet till knappt 3 % av BNP 2021, om den ekonomiska situationen inte kräver ytterligare finanspolitisk impuls.

4. SLUTSATSER

Enligt konvergensprogrammet kommer Polens planerade samlade offentliga underskott 2020 uppgå till 8,4 % av BNP, vilket är över och inte nära fördragets referensvärde på 3 % av BNP. Det planerade överskridandet av referensvärdet anses utgöra ett undantag men inte vara övergående.

Denna rapport har i enlighet med fördraget och stabilitets- och tillväxtpakten även tagit hänsyn till faktorer som är av betydelse. Eftersom det planerade underskottet på det hela taget ligger klart över 3 % av BNP och underskottet inte är övergående, och med beaktande av alla faktorer av betydelse, tyder analysen på att underskottskriteriet enligt fördraget och förordning (EG) nr 1467/1997 inte är uppfyllt.