

Bryssel den 20.5.2020
COM(2020) 541 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Irland

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

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Irland

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) 1467/97 underlättar samordningen av budgetpolitiken i en tid med en allvarlig konjunkturedgång. I sitt meddelande delgav kommissionen rådet sin uppfattning att det i nuvarande läge är möjligt att aktivera klausulen med tanke på den allvarliga konjunkturedgång 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 kan rådet, på rekommendation av kommissionen, även besluta att anta 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 irländska myndigheterna den 31 mars 2020, och som därefter validerades av Eurostat¹, visar att Irlands offentliga saldo uppgick till 0,4 % av BNP 2019, medan den offentliga bruttoskulden uppgick till 58,8 % av BNP. Enligt stabilitetsprogrammet 2020 räknar Irland med ett planerat underskott på 7,4 % av BNP 2020 och en skuld på 69,1 % 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 Irlands efterlevnad av fördragets underskottskriterium. Skuldkriteriet kan anses vara uppfyllt eftersom skuldkvoten 2019 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	-0,7	-0,3	0,1	0,4	-5,6	-2,9
Skuldkriterium	Offentlig bruttoskuld	73,8	67,7	63,5	58,8	66,4	66,7

Källa: Eurostat, kommissionens vårprognos 2020

2. UNDERSKOTTSKRITERIET

Enligt stabilitetsprogrammet 2020 planeras Irlands offentliga underskott 2020 uppgå till 7,4 % av BNP, vilket är väl 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 beräknas i kommissionens vårprognos 2020 att BNP i fasta priser kommer att sjunka med 7,9 % 2020.

Det planerade överskridandet av fördragets referensvärde grundar sig tillfälligt på kommissionens vårprognos 2020. Beräkningarna omgärdas dock av exceptionellt stor osäkerhet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det planerade underskottet 2020 ligger över, och inte nära, fördragets referensvärde på 3 % av BNP. Det planerade överskridandet betraktas som ett undantag i den mening som avses i fördraget och stabilitets- och tillväxtpakten, samt anses i nuläget vara av övergående karaktär. 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 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.

Som fastställs i artikel 2.4 i förordning (EG) nr 1467/97 när det gäller underskottskriteriet 2020 kan dessa faktorer som är av betydelse inte beaktas under de steg som föregår ett beslut om att det på grundval av underskottskriteriet föreligger ett alltför stort underskott i Irland, eftersom skuldkvoten planeras överstiga referensvärdet på 60 % 2020 och det dubbla villkoret inte är uppfyllt – dvs. att underskottet ska ligga nära referensvärdet och överskridandet vara övergående för Irland.

En annan viktig faktor som måste beaktas i det rådande läget 2020 är att den allmänna undantagsklausulen nyligen aktiverades med anledning av 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 likviditetsstödåtgärder 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

Irlands BNP i fasta priser ökade med 5,5 % 2019 och inledde 2020 stabilt, med både stark inhemsk efterfrågan och en nettoexport med goda resultat. Pandemin väntas drabba många av ekonomins sektorer. Både den privata konsumtionen och investeringarna väntas minska i år. Nettoexporten väntas däremot bli positiv, delvis på grund av en viss exporttålighet på grund av den stora andelen läkemedel och medicinsk utrustning i den irländska exporten. Enligt kommissionens vårprognos 2020 beräknas Irlands ekonomi krympa med omkring 8 % 2020. Detta är en förmildrande omständighet vid bedömningen av om Irland uppfyller underskottskriteriet 2020.

Osäkerheten kring Irlands makroekonomiska utsikter är särskilt hög. Riskerna är förknippade med pandemins och isoleringsåtgärdernas okända varaktighet både i Irland och dess viktigaste handelspartner samt med de beteendeförändringar som den kommer att medföra. Osäkerheten förvärras av faktorer som är specifika för Irland, t.ex. förändringar i den internationella beskattningen. Vidare påverkas Irland särskilt av de framtida förbindelserna mellan Europeiska unionen och Förenade kungariket. Det är fortfarande svårt att förutse multinationella företags verksamhet i Irland som kan påverka BNP-siffrorna antingen positivt eller negativt.

3.3 Budgetställning på medellång sikt

På grundval av utfallsdata och kommissionens vårprognos 2020 uppfyllde Irland sitt medelfristiga budgetmål för 2019.

Ett överskott i de offentliga finanserna på 0,4 % av BNP noterades 2019 tack vare en blomstrande ekonomi, som ledde till kraftigt ökade skatteintäkter och sociala avgifter samt en fortsatt minskning av räntebördan.

Irland har antagit en rad åtgärder för att ge särskilt påverkade hushåll och sektorer både stöd och lättnader som uppgår till omkring 2,3 % av BNP.

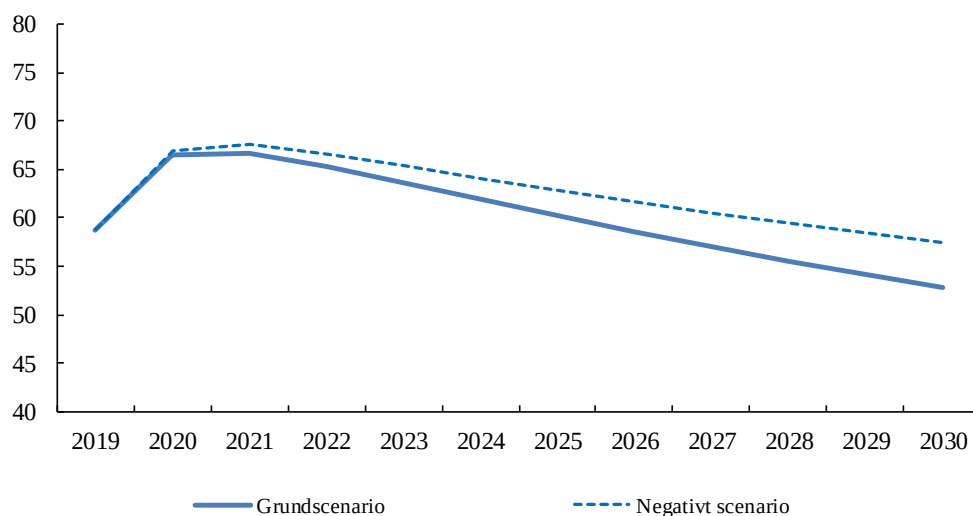
Enligt kommissionens vårprognos 2020 beräknas underskottet i den offentliga sektorns finanser uppgå till 5,6 % av BNP 2020. Detta beror på de automatiska stabilisatorernas inverkan och diskretionära finanspolitiska åtgärder som vidtagits av regeringen som en reaktion på pandemin – med en inverkan på underskottet på omkring 2,0 % av BNP. Riskerna för de finanspolitiska utsikterna på medellång sikt är betydande. De hänger samman med osäkerheter kring den slutliga storleken på den finanspolitiska expansionen för att motverka krisen och eventuella förändringar i den internationella beskattningen.

3.4. Offentlig skuldsättning på medellång sikt

Enligt kommissionens vårprognos 2020 förväntas den offentliga skulden stiga från 58,8 % av BNP 2019 till 66,4 % 2020.

Analysen av skuldsättningens hållbarhet har uppdaterats på grundval av kommissionens vårprognos 2020. Sammantaget visar en bedömning av skuldhållbarheten att skuldställningen fortfarande är hållbar på medellång sikt, vilket också beaktar viktiga förmildrande omständigheter kopplade till skuldprofilen. Även om den offentliga skuldställningen försämrades till följd av covid-19-krisen förväntas framför allt skuldkvoten i förhållande till BNP i referensscenariot följa en hållbar (nedåtgående) bana på medellång sikt.²

Diagram1: Offentlig skuldkvot, Irland, % av BNP



Källa: Kommissionens avdelningar.

² Referensscenariot grundar sig på kommissionens vårprognos 2020. Efter 2021 antas finanspolitiken gradvis anpassas i enlighet med EU:s ramar för samordning och övervakning av ekonomi och offentliga finanser. Tillväxten i BNP i fasta priser beräknas enligt den s.k. EPC/OGWG T+10-metoden. Den faktiska tillväxten (BNP i fasta priser) drivs framför allt av den potentiella tillväxten och påverkas av eventuella ytterligare finanspolitiska anpassningar som övervägs (genom den finanspolitiska multiplikatorn). Inflationen antas gradvis närma sig 2 %. Ränteantaganden görs utifrån förväntningarna på finansmarknaden. I det negativa scenariot görs antaganden om högre räntor (med 500 punkter) och lägre BNP-tillväxt (med -0,5 procentenheter) jämfört med referensscenariot (under hela prognosperioden).

3.5 *Andra faktorer som förts fram av medlemsstaten*

Den 18 maj 2020 överlämnade de irländska 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 centrala faktorer som åberopades av myndigheterna. Ytterligare faktorer som ännu inte har nämnts ovan hänför sig till Irlands strävan att stärka sina offentliga finanser på senare år genom att skapa totala överskott i de offentliga finanserna och inrätta fonden Rainy Day Fund.

4. SLUTSATSER

Enligt Irlands stabilitetsprogrammet planeras landets samlade offentliga underskott 2020 uppgå till 7,4 % av BNP och därmed ligga över och inte nära fördragets referensvärde på 3 % av BNP. Det planerade överskridandet av referensvärdet anses utgöra ett undantag och vara övergående.

Denna rapport har i enlighet med fördraget och stabilitets- och tillväxtpakten även tagit hänsyn till faktorer som är av betydelse.

Som fastställs i artikel 2.4 i förordning (EG) nr 1467/97 när det gäller underskottskriteriet 2020 kan dessa faktorer som är av betydelse inte beaktas under de steg som föregår ett beslut om att det på grundval av underskottskriteriet föreligger ett alltför stort underskott i Irland, eftersom skuldkvoten planeras överstiga referensvärdet på 60 % 2020 och det dubbla villkoret inte är uppfyllt – dvs. att underskottet ska ligga nära referensvärdet och överskridandet vara övergående.

Generellt tyder därför analysen på att underskottskriteriet, såsom det definieras i fördraget och förordning (EG) nr 1467/1997, inte är uppfyllt.