EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 20.5.2020
COM(2020) 557 final

KOMISSION KERTOMUS

Yhdistynyt kuningaskunta

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan nojalla laadittu kertomus

KOMISSION KERTOMUS

Yhdistynyt kuningaskunta

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan nojalla laadittu kertomus

1. JOHDANTO

Komissio antoi 20. maaliskuuta 2020 tiedonannon vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen aktivoinnista. Lauseke, josta säädetään asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 1 kohdassa, 6 artiklan 3 kohdassa, 9 artiklan 1 kohdassa ja 10 artiklan 3 kohdassa sekä asetuksen (EY) N:o 1467/97 3 artiklan 5 kohdassa ja 5 artiklan 2 kohdassa, helpottaa finanssipolitiikan koordinointia talouden vakavan taantuman yhteydessä. Tiedonannossaan komissio oli neuvoston kanssa samaa mieltä siitä, että kun otetaan huomioon odotettavissa oleva covid-19-epidemian aiheuttama vakava talouden taantuma, tämänhetkiset olosuhteet mahdollistavat lausekkeen aktivoinnin. Jäsenvaltioiden valtiovarainministerit yhtyivät komission arvioon 23. maaliskuuta 2020. Yleisen poikkeuslausekkeen aktivoiminen mahdollistaa tilapäisen poikkeamisen julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta edellyttäen, että tämä ei vaaranna julkisen talouden kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä. Korjaavan osion osalta neuvosto voi myös päättää komission suosituksesta hyväksyä tarkistetun julkisen talouden kehityspolun. Yleinen poikkeuslauseke ei keskeytä vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisia menettelyjä. Se antaa maille mahdollisuuden poiketa niistä julkista taloutta koskevista vaatimuksista, joita tavallisesti sovellettaisiin, ja samalla komissiolla ja neuvostolla on mahdollisuus toteuttaa tarvittavat politiikan koordinointitoimenpiteet vakaus- ja kasvusopimuksen puitteissa.

Komission kevään 2020 talousennusteen mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan julkisen talouden alijäämän[1] odotetaan olleen 2,5 prosenttia suhteessa BKT:hen budjettivuonna 2019–2020 ja julkisen velan 85,2 prosenttia suhteessa BKT:hen. Budjettivuoden 2019–2020 julkisen talouden alijäämää ja velkaa koskevat lopulliset toteutumatiedot ovat kuitenkin saatavilla vasta syksyllä 2020. Komission ennusteen mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan alijäämän odotetaan olevan 10,7 prosenttia ja velan 102,5 prosenttia suhteessa BKT:hen budjettivuonna 2020–2021. Kaikki saatavilla oleva näyttö, mukaan lukien kansallisten viranomaisten lausunnot covid-19-pandemian aiheuttaman talouden vakavan taantuman vuoksi toteutettujen finanssipoliittisten toimien laajuudesta, viittaavat siihen, että alijäämä

[1] Yhdistynyt kuningaskunta erosi Euroopan unionista 1. helmikuuta 2020. Sopimus Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä (EUVL L 29, 31.1.2020, s. 7) tuli voimaan 1. helmikuuta 2020, kun Yhdistynyt kuningaskunta erosi EU:sta. Sopimuksessa määrätään siirtymäkaudesta, jonka aikana unionin oikeutta sovelletaan Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta. Yhdistyneeseen kuningaskuntaan siirtymäkauden aikana sovellettavan unionin oikeuden mukaan Yhdistynyttä kuningaskuntaa kohdellaan EU:n jäsenvaltiona, mutta Yhdistynyt kuningaskunta ei osallistu EU:n päätöksentekoon eikä päätösten valmisteluun.

ylittää merkittävästi viitearvon, joka on 3 prosenttia suhteessa BKT:hen, budjettivuosina 2020–2021 ja 2021–2022. Komissio pyysi 7. toukokuuta 2020 päivätyssä kirjeessään Yhdistynyttä kuningaskuntaa toimittamaan päivitetyt tiedot alijäämän arvioidusta määrästä budjettivuonna 2020–2021. Yhdistynyt kuningaskunta ei kuitenkaan toimittanut pyydettyä selvennystä, vaan viittasi maan finanssipoliittisen neuvoston (Office for Budget Responsibility) covid-19-skenaarioon, jonka mukaan alijäämän ennakoidaan olevan merkittävästi yli 3 prosenttia suhteessa BKT:hen budjettivuonna 2020–2021. Nämä tekijät huomioon ottaen komissio katsoo, että sen tämänhetkinen ennuste, jonka mukaan alijäämä on 10,7 prosenttia suhteessa BKT:hen budjettivuonna 2020–2021, on lähtökohtaisesti riittävä näyttö perussopimuksen 126 artiklan 2 kohdan a alakohdassa määritellyn liiallisen alijäämän olemassaolosta.

Tätä taustaa vasten komissio on laatinut tämän kertomuksen, jossa analysoidaan, noudattaako Yhdistynyt kuningaskunta perussopimuksessa määrättyjä alijäämä- ja velkakriteerejä. Kertomuksessa otetaan huomioon kaikki merkitykselliset tekijät, ja siinä otetaan asianmukaisesti huomioon myös covid-19-pandemiaan liittyvä merkittävä talouden häiriö.

Taulukko 1. Julkisen talouden alijäämä ja velka (% suhteessa BKT:hen)

		2016–2017	2017–2018	2018–2019	2019–2020 COM	2020–2021 COM	2021–2022 COM
Alijäämäkriteeri	Julkisen talouden rahoitusasema	–2,8	–2,7	–1,8	–2,5	–10,7	–6,2
Velkakriteeri	Julkisen talouden bruttovelka	85,2	84,6	84,2	85,2	102,5	100,2

Lähde: Eurostat, komission kevään 2020 talousennuste

2. ALIJÄÄMÄKRITEERI

Komission kevään 2020 talousennusteen perusteella Yhdistyneen kuningaskunnan julkisen talouden alijäämän odotetaan kasvavan 10,7 prosenttiin suhteessa BKT:hen budjettivuonna 2020–2021, eli se ylittää perussopimuksen mukaisen viitearvon, joka on 3 prosenttia suhteessa BKT:hen, eikä ole lähellä sitä. Perussopimuksessa määrätyn viitearvon ennustettu ylittyminen budjettivuonna 2020–2021 on poikkeuksellinen, koska se johtuu talouden vakavasta taantumasta. Komission kevään 2020 talousennusteessa otetaan huomioon covid-19-pandemian vaikutus ja ennustetaan reaalisen BKT:n supistuvan 8,3 prosenttia vuonna 2020.

Perussopimuksen mukaisen viitearvon ennustettu ylittyminen ei ole komission kevään 2020 talousennusteen perusteella väliaikaista, sillä alijäämän ennustetaan pysyvän yli 3 prosentissa suhteessa BKT:hen budjettivuonna 2021–2022.

Yhteenvetona voidaan todeta, että budjettivuoden 2020–2021 ennustettu alijäämä ylittää perussopimuksen 3 prosentin viitearvon eikä ole sitä lähellä. Ennustettua ylittymistä pidetään perussopimuksessa ja vakaus- ja kasvusopimuksessa määriteltynä poikkeuksellisena mutta ei väliaikaisena ylittymisenä. Kaikki saatavilla oleva näyttö, mukaan lukien kansallisten viranomaisten lausunnot covid-19-pandemian aiheuttaman talouden vakavan taantuman

vuoksi toteutettujen finanssipoliittisten toimien laajuudesta, viittaavat siihen, että alijäämä ylittää merkittävästi viitearvon, joka on 3 prosenttia suhteessa BKT:hen, budjettivuosina 2020–2021 ja 2021–2022. Komissio pyysi 7. toukokuuta 2020 päivätyssä kirjeessään Yhdistynyttä kuningaskuntaa toimittamaan päivitetyt tiedot alijäämän arvioidusta määrästä budjettivuonna 2020–2021. Yhdistynyt kuningaskunta ei kuitenkaan toimittanut pyydettyä selvennystä, vaan viittasi maan finanssipoliittisen neuvoston (Office for Budget Responsibility) covid-19-skenaarioon, jonka mukaan alijäämän ennakoidaan olevan merkittävästi yli 3 prosenttia suhteessa BKT:hen budjettivuonna 2020–2021. Nämä tekijät huomioon ottaen komissio katsoo, että sen tämänhetkinen ennuste, jonka mukaan alijäämä on 10,7 prosenttia suhteessa BKT:hen budjettivuonna 2020–2021, on lähtökohtaisesti riittävä näyttö perussopimuksen 126 artiklan 2 kohdan a alakohdassa määritellyn liiallisen alijäämän olemassaolosta. Näin ollen analyysi viittaa siihen, että perussopimuksessa ja asetuksessa (EY) N:o 1467/97 tarkoitettua alijäämäkriteeriä ei lähtökohtaisesti noudateta.

3. MERKITYKSELLISET TEKIJÄT

Perussopimuksen 126 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jos jäsenvaltio ei täytä jommankumman tai kummankaan arviointiperusteen mukaisia vaatimuksia, komissio laatii asiasta kertomuksen. Kertomuksessa on otettava ”huomioon myös se, ylittääkö julkistalouden alijäämä julkiset investointimenot, sekä muut merkitykselliset tekijät, jäsenvaltion keskipitkän aikavälin taloudellinen tilanne ja talousarviotilanne mukaan luettuina”.

Näitä tekijöitä kuvataan tarkemmin asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 3 kohdassa, jonka mukaan huomioon on otettava myös ”muut tekijät, joita kyseinen jäsenvaltio pitää merkityksellisinä arvioitaessa kokonaisvaltaisesti alijäämä- ja velkaperusteiden noudattamista ja jotka jäsenvaltio on esittänyt neuvostolle ja komissiolle”. Kuten asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 4 kohdassa säädetään, alijäämäkriteerin osalta on kuitenkin todettava, että koska julkinen velka suhteessa BKT:hen ylittää 60 prosentin viitearvon eivätkä kaksi edellytystä – alijäämä pysyy lähellä viitearvoa ja viitearvon ylitys on väliaikaista – täyty, näitä merkityksellisiä tekijöitä ei voida Yhdistyneen kuningaskunnan osalta ottaa huomioon liiallisen alijäämän olemassaoloa koskevaan päätökseen johtavissa vaiheissa, kun noudattamista arvioidaan alijäämäkriteeriä soveltaen.

Tämänhetkisessä tilanteessa keskeinen huomioon otettava lisätekijä vuoden 2020 osalta on covid-19-pandemian taloudellinen vaikutus. Pandemia vaikuttaa erittäin merkittävästi julkisen talouden tilanteeseen ja johtaa erittäin epävarmoihin näkymiin. Pandemia on johtanut myös yleisen poikkeuslausekkeen aktivoimiseen.

3.1. Covid-19-pandemia

Covid-19-pandemia on johtanut merkittävään talouden häiriöön, jolla on huomattava kielteinen vaikutus kaikkialla Euroopan unionissa. Vaikutukset BKT:n kasvuun riippuvat sekä pandemian että niiden toimenpiteiden kestosta, joita kansalliset viranomaiset toteuttavat ja joita toteutetaan Euroopan tasolla ja globaalisti pandemian leviämisen hidastamiseksi, tuotantokapasiteetin suojelemiseksi ja kokonaiskysynnän tukemiseksi. Jäsenvaltiot ovat jo ottaneet tai ovat ottamassa käyttöön budjettitoimenpiteitä terveydenhuoltojärjestelmien kapasiteetin lisäämiseksi ja avun tarjoamiseksi niille ihmisille ja aloille, joita kriisi erityisesti koettelee. Lisäksi on otettu käyttöön merkittäviä maksuvalmiustukitoimenpiteitä ja muita takauksia. Toimivaltaisten tilastoviranomaisten on tutkittava yksityiskohtaisempien tietojen perusteella, onko kyseisillä toimenpiteillä välitöntä vaikutusta julkisen talouden

rahoitusasemaan. Nämä toimenpiteet yhdistettynä talouden toimeliaisuuden vähenemiseen kasvattavat julkisen talouden alijäämiä ja heikentävät velka-asemia huomattavasti.

3.2. Keskipitkän aikavälin taloudellinen tilanne

Komission kevään 2020 talousennusteen mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan reaalisen BKT:n odotetaan supistuvan jyrkästi vuoden 2020 alkupuoliskolla. Maaliskuun lopulla covid-19-epidemian leviämisen hillitsemiseksi toteutetut sulkutoimenpiteet ovat johtaneet talouden toimeliaisuuden jyrkkään supistumiseen monilla talouden aloilla. Kun rajoittamistoimenpiteitä lievennetään, talouden pitäisi alkaa elpyä. Yhdistyneen kuningaskunnan reaalisen BKT:n odotetaan supistuvan kaikkiaan 8,3 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2020. Tämä on lieventävä tekijä arvioitaessa, noudattaako Yhdistynyt kuningaskunta alijäämäkriteeriä vuonna 2020.

Makrotalouden näkymiin liittyy poikkeuksellisen paljon epävarmuutta. Covid-19-pandemian ja siihen liittyvien sulkutoimenpiteiden kestoa koskevien oletusten muuttuminen vaikuttaisi näkymiä koskevaan ennusteeseen merkittävästi.

3.3. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin rahoitusasema

Yhdistynyt kuningaskunta sai 13. heinäkuuta 2018 suosituksen varmistaa, että julkisten perusmenojen nimellinen kasvu ilman päätösperäisiä tulopuolen toimenpiteitä ja kertaluonteisia toimenpiteitä on enintään 1,6 prosenttia budjettivuonna 2019–2020 (menojen kasvun vertailuarvo), jolloin vuotuinen rakenteellinen sopeutus olisi 0,6 prosenttia suhteessa BKT:hen[2]. Kokonaisarvioinnin perusteella on vaarana, että julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä suositellulta sopeutusuralta poiketaan merkittävästi budjettivuonna 2019–2020 ja budjettivuosina 2018–2019 ja 2019–2020 yhdessä tarkasteltuina. Lopullinen arvio voidaan kuitenkin tehdä vasta syksyllä 2020, kun budjettivuoden 2019–2020 toteutumatiedot ovat saatavilla.

Komission kevään 2020 talousennusteen mukaan julkisen talouden alijäämän odotetaan kasvavan merkittävästi keskipitkällä aikavälillä. Tämä johtuu odotetusta talouden taantumasta ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ilmoittamista, covid-19-pandemian seurauksien vuoksi toteutettavista finanssipoliittista toimenpiteistä, joilla muun muassa tuetaan työntekijöitä ja itsenäisiä ammatinharjoittajia sekä yrityksiä ja lisätään sosiaalimenoja. Julkisen talouden alijäämän odotetaan kasvavan 10,7 prosenttiin suhteessa BKT:hen budjettivuonna 2020–2021, ennen kuin se supistuu 6,2 prosenttiin suhteessa BKT:hen budjettivuonna 2021–2022. Julkisen velan odotetaan kasvavan budjettivuosien 2019–2020 ja 2020–2021 välisenä aikana 85,2 prosentista 102,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen, ennen kuin se supistuu hieman, 100,2 prosenttiin suhteessa BKT:hen, budjettivuonna 2021–2022.

Ennusteen mukaisiin lukuihin liittyy paljon epävarmuutta. Esimerkiksi finanssipoliittisten toimenpiteiden kustannukset riippuvat niiden käyttöasteesta ja sulkutoimenpiteiden kestosta.

[2] Neuvoston suositus, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2018, Yhdistyneen kuningaskunnan vuoden 2018 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Yhdistyneen kuningaskunnan vuoden 2018 lähentymisohjelmaa koskeva neuvoston lausunto, EUVL C 320, 10.9.2018, s. 119.

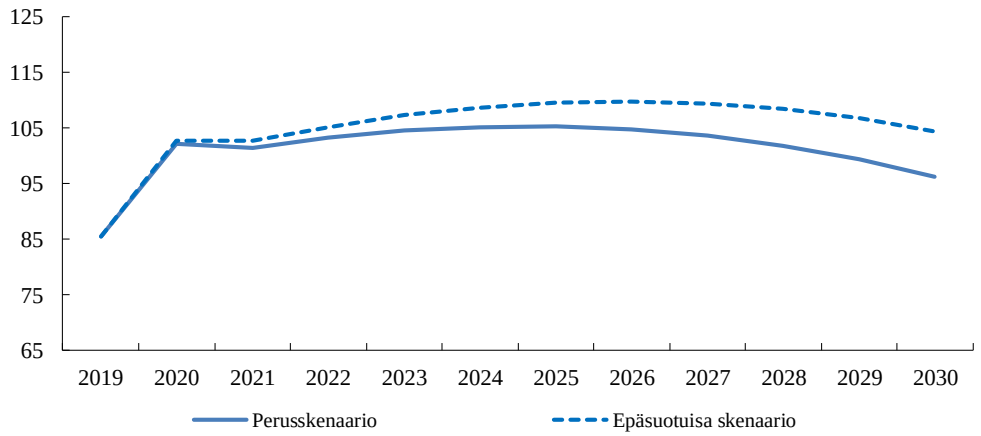
Makrotalouden näkymien muutokset vaikuttaisivat niin ikään merkittävästi julkisen talouden näkymiin.

3.4. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin velka-asema

Komission kevään 2020 talousennusteen mukaan julkisen velan odotetaan kasvavan budjettivuosien 2019–2020 ja 2020–2021 välisenä aikana 85,2 prosentista 102,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen.

Velkakestävyysanalyysi on päivitetty komission kevään 2020 talousennusteessa. Kaiken kaikkiaan velkakestävyysanalyysi osoittaa, että huolimatta riskeistä velka-asema pysyy keskipitkällä aikavälillä kestävällä pohjalla, kun otetaan huomioon myös merkittävät lieventävät tekijät (kuten velkaprofiili). Vaikka julkisen talouden velka-asema heikkenee covid-19-kriisin seurauksena, perusskenaariossa velkasuhteen odotetaan olevan kestävällä (hieman laskevalla) kehitysuralla keskipitkällä aikavälillä. [3]

Kuvio 1. Julkinen velka suhteessa BKT:hen, Yhdistynyt kuningaskunta, % suhteessa BKT:hen



Lähde: Komission yksiköt.

3.5. Muut Yhdistyneen kuningaskunnan esittämät tekijät

Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset toimittivat 12. toukokuuta 2020 kirjeen, jossa ne ilmoittivat asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut merkitykselliset tekijät. Edellä tässä kertomuksessa esitetty analyysi kattaa jo suurimman osan viranomaisten esittämistä keskeisistä tekijöistä.

[3] Perusskenaario perustuu komission kevään 2020 talousennusteeseen. Vuoden 2021 jälkeen finanssipolitiikkaa on tarkoitus sopeuttaa asteittain EU:n talous- ja finanssipolitiikan koordinointi- ja valvontakehysten mukaisesti. Reaalisen BKT:n kasvuennusteet laaditaan talouspoliittisen komitean tuotantokuilutyöryhmän (OGWG) ns. T+10-menetelmän mukaisesti. Toteutunut (reaalisen) BKT:n kasvu perustuu sen potentiaaliseen kasvuun, ja siihen vaikuttavat kaikki harkitut julkisen talouden lisäsopeutustoimet (finanssipolitiikan kertoimen kautta). Inflaation odotetaan lähentyvän asteittain 2:ta prosenttia. Korko-oletukset vastaavat rahoitusmarkkinoiden odotuksia. Epäsuotuisassa skenaariossa oletetaan, että perusskenaarioon verrattuna korot ovat korkeammat (500 peruspistettä) ja BKT kasvaa hitaammin (–0,5 prosenttiyksikköä) koko ennustejakson ajan.

4. PÄÄTELMÄT

Komission kevään 2020 talousennusteessa Yhdistyneen kuningaskunnan julkisen talouden alijäämän ennustetaan kasvavan 10,7 prosenttiin suhteessa BKT:hen budjettivuonna 2020–2021. Tämä ylittää perussopimuksessa asetetun 3 prosentin viitearvon eikä ole lähellä sitä. Viitearvon ennustettua ylittymistä pidetään poikkeuksellisena mutta ei väliaikaisena.

Kaikki saatavilla oleva näyttö, mukaan lukien kansallisten viranomaisten lausunnot covid-19-pandemian aiheuttaman talouden vakavan taantuman vuoksi toteutettujen finanssipoliittisten toimien laajuudesta, viittaavat siihen, että alijäämä ylittää merkittävästi viitearvon, joka on 3 prosenttia suhteessa BKT:hen, budjettivuosina 2020–2021 ja 2021–2022. Komissio pyysi 7. toukokuuta 2020 päivätyssä kirjeessään Yhdistynyttä kuningaskuntaa toimittamaan päivitetyt tiedot alijäämän arvioidusta määrästä budjettivuonna 2020–2021. Yhdistynyt kuningaskunta ei kuitenkaan toimittanut pyydettyä selvennystä, vaan viittasi maan finanssipoliittisen neuvoston (Office for Budget Responsibility) covid-19-skenaarioon, jonka mukaan alijäämän ennakoidaan olevan merkittävästi yli 3 prosenttia suhteessa BKT:hen budjettivuonna 2020–2021. Nämä tekijät huomioon ottaen komissio katsoo, että sen tämänhetkinen ennuste, jonka mukaan alijäämä on 10,7 prosenttia suhteessa BKT:hen budjettivuonna 2020–2021, on lähtökohtaisesti riittävä näyttö perussopimuksen 126 artiklan 2 kohdan a alakohdassa määritellyn liiallisen alijäämän olemassaolosta.

Julkisen bruttovelan odotetaan olleen budjettivuoden 2019–2020 lopussa 85,2 prosenttia suhteessa BKT:hen eli yli perussopimuksen mukaisen 60 prosentin viitearvon. Yhdistyneen kuningaskunnan ei odoteta edistyneen riittävästi velan supistamiselle asetetun vertailuarvon noudattamisessa budjettivuonna 2019–2020. Lopulliset toteutumatiedot ovat kuitenkin saatavilla vasta syksyllä 2020.

Perussopimusta ja vakaus- ja kasvusopimusta noudattaen tässä kertomuksessa on tarkasteltu myös merkityksellisiä tekijöitä. Alijäämäkriteerin noudattamisesta budjettivuonna 2020–2021 on kuitenkin todettava, että koska julkinen velka suhteessa BKT:hen ylittää 60 prosentin viitearvon eivätkä kaksi edellytystä – alijäämä pysyy lähellä viitearvoa ja viitearvon ylitys on väliaikaista – täyty, kyseisiä merkityksellisiä tekijöitä ei voida ottaa Yhdistyneen kuningaskunnan osalta huomioon vaiheissa, jotka edeltävät alijäämäkriteeriin perustuvaa päätöstä liiallisen alijäämän olemassaolosta, kun noudattamista arvioidaan alijäämäkriteeriä soveltaen.

Kaiken kaikkiaan analyysi viittaa siihen, että perussopimuksessa ja asetuksessa (EY) N:o 1467/1997 määriteltyä alijäämäkriteeriä ei noudateta.