EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 20.5.2020
COM(2020) 557 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Förenade kungariket

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

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Förenade kungariket

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 kan rådet, på rekommendation av kommissionen, även besluta att anta en reviderad utvecklingsbana för de offentliga finanserna. Klausulen innebär inte att stabilitets- och tillväxtpaktens förfaranden avbryts. Den gör det möjligt för länder att göra avsteg från normalt gällande budgetkrav, samtidigt som kommissionen och rådet får möjlighet att vidta nödvändiga politiska samordningsåtgärder inom ramen för pakten.

Enligt kommissionens vårprognos 2020 väntas underskottet i den offentliga sektorns finanser i Förenade kungariket[1] ha uppgått till 2,5 % av BNP under budgetåret 2019–20, medan den offentliga sektorns skuld förväntas ha varit 85,2 %. De slutliga uppgifterna om det offentliga underskottet och den offentliga skulden för 2019–20 kommer dock att bli tillgängliga först under hösten 2020. Enligt kommissionens prognos förväntas Förenade kungarikets underskott bli 10,7 % av BNP under 2020–21, medan skulden förväntas uppgå till 102,5 % av BNP. Alla tillgängliga uppgifter, bland annat de nationella myndigheternas uttalanden om hur budgetpolitiken reagerar på den allvarliga konjunkturnedgången i samband med covid-19-pandemin, pekar på ett underskott som avsevärt överskrider fördragets referensvärde på 3 % av BNP 2020-21 och även 2021-22. I sin skrivelse av den 7 maj 2020 bad kommissionen

[1] Förenade kungariket utträdde ur Europeiska unionen den 1 februari 2020. Avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen (EUT L 29, 31.1.2020, s. 7) trädde i kraft den 1 februari 2020, när Förenade kungariket utträdde ur EU. Det föreskrivs en övergångsperiod under vilken unionsrätten, med några få undantag, är tillämplig för och i Förenade kungariket. Enligt definitionen i den unionsrätt som är tillämplig på landet under övergångsperioden kommer Förenade kungariket att behandlas som en EU-medlemsstat, men kommer inte att delta i EU:s beslutsfattande och beslutsutformning.

Förenade kungariket att lämna aktuell information om den beräknade storleken på underskottet under 2020–21. Förenade kungariket lämnade dock inte det begärda förtydligandet, utan hänvisade till covid-19-scenariot från byrån för budgetansvar, som förväntar sig ett underskott på betydligt över 3 % under 2020–21. Med beaktande av dessa faktorer anser kommissionen att dess nuvarande prognos om ett underskott på 10,7 % av BNP 2020-21 vid första anblicken är tillräckligt övertygande bevis på ett alltför stort underskott enligt definitionen i artikel 126.2 a i fördraget.

Kommissionen har därför mot den här bakgrunden upprättat denna rapport, som analyserar Förenade kungarikets efterlevnad av fördragets underskotts- och skuldkriterier. Rapporten tar hänsyn till alla faktorer som är av betydelse och även den kraftiga ekonomiska chock som är en följd av covid-19-pandemin.

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

		2016-17	2017-18	2018-19	2019-20 COM	2020-21 COM	2021-22 COM
Underskottskriteriet	Saldo i de offentliga finanserna	-2,8	-2,7	-1,8	-2,5	-10,7	-6,2
Skuldkriteriet	Offentlig bruttoskuld	85,2	84,6	84,2	85,2	102,5	100,2

Anmärkning: Källa: Eurostat, kommissionens vårprognos 2020

2. UNDERSKOTTSKRITERIET

Enligt kommissionens vårprognos 2020 förväntas Förenade kungarikets offentliga underskott 2020-21 uppgå till 10,7 % av BNP, vilket är över, och inte nära, fördragets referensvärde på 3 % av BNP. Det beräknade överskridandet av fördragets referensvärde 2020-21 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 8,3 % 2020.

Det beräknade överskridandet av fördragets referensvärde är inte övergående enligt kommissionens vårprognos 2020, som beräknar att underskottet kommer att ligga över 3 % av BNP 2021-22.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det beräknade underskottet 2020 ligger över och inte nära fördragets referensvärde på 3 % av BNP. Det beräknade överskridandet anses utgöra ett undantag och inte vara av övergående karaktär i enlighet med fördraget och stabilitets- och tillväxtpakten. Alla tillgängliga uppgifter, bland annat de nationella myndigheternas uttalanden om hur budgetpolitiken reagerar på den allvarliga ekonomiska nedgången i samband med covid-19-pandemin, pekar på ett underskott som avsevärt överskrider fördragets referensvärde på 3 % av BNP 2020-21 och även 2021-22. I sin skrivelse av den 7 maj 2020 bad kommissionen Förenade kungariket att lämna aktuell information om den beräknade storleken på underskottet under 2020–21. Förenade kungariket lämnade dock inte det begärda förtydligandet, utan hänvisade till covid-19-scenariot från byrån för budgetansvar, som förväntar sig ett underskott på betydligt över 3 % under 2020–21. Med beaktande av dessa faktorer anser kommissionen att sin nuvarande prognos för ett underskott på 10,7 % av BNP 2020-21 vid första anblicken är tillräckligt övertygande bevis på ett alltför

stort underskott enligt definitionen i artikel 126.2 a i fördraget. Analysen tyder därför på att underskottskriteriet vid första anblicken inte förefaller vara uppfyllt i den mening som avses i fördraget och förordning (EG) nr 1467/97.

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 heltäckande bedömning av om underskotts- och skuldkriterierna uppfylls och som medlemsstaten har förelagt rådet och kommissionen” ska beaktas. Som fastställs i artikel 4 i förordning (EG) nr 1467/97 när det gäller underskottskriteriet får sådana faktorer av betydelse inte beaktas under de steg som föregår ett beslut om att det på grundval av underskottskriteriet föreligger ett alltför stort underskott i Förenade kungariket, eftersom skuldkvoten överstiger referensvärdet på 60 % och det dubbla villkoret inte är uppfyllt – dvs. att underskottet ska ligga nära referensvärdet och överskridandet vara övergående.

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. Länderna har redan antagit eller håller på att anta budgetåtgärder för att öka kapaciteten i sina sjukvårdssystem och bistå de individer 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

Enligt kommissionens vårprognos 2020 väntas Förenade kungarikets BNP i fasta priser sjunka kraftigt under första halvåret 2020. De nedstängningsåtgärder som genomfördes i slutet av mars för att begränsa spridningen av covid-19 har lett till en kraftig nedgång i den ekonomiska aktiviteten inom många sektorer av ekonomin. I takt med att åtgärderna för att begränsa smittspridningen lättas bör ekonomin börja återhämta sig. Förenade kungarikets BNP i fasta priser förväntas sjunka med totalt 8,3 % under 2020. Detta är en förmildrande

omständighet vid bedömningen av om Förenade kungariket uppfyller underskottskriteriet 2020.

De makroekonomiska utsikterna är mycket osäkra. Ändringar av antagandena om längden på covid-19-pandemin och relaterade nedstängningsåtgärder skulle ändra prognoserna på ett betydande sätt.

3.3 Budgetställning på medellång sikt

Förenade kungariket rekommenderades den 13 juli 2018 att säkerställa att de primära offentliga utgifternas nominella tillväxttakt, exklusive diskretionära inkomståtgärder och engångsåtgärder, inte överstiger 1,6 % 2019-20 (utgiftsriktmärket), vilket motsvarar en strukturell anpassning på 0,6 % av BNP[2]. Den samlade bedömningen tyder på en risk för en betydande avvikelse från den rekommenderade anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet under 2019-20 och under perioden 2018-19 och 2019-20 sammantaget. En slutlig bedömning kan dock först göras under hösten 2020 när utfallsdata för 2019–20 har blivit tillgängliga.

På medellång sikt enligt kommissionens vårprognos 2020 väntas underskottet i de offentliga finanserna öka betydligt. Detta beror på den förväntade ekonomiska nedgången i kombination med flera finanspolitiska åtgärder som aviserats av den brittiska regeringen för att hantera konsekvenserna av covid-19, till exempel stöd till anställda och egenföretagare, stöd till företag och ökade sociala utgifter. Det offentliga underskottet väntas öka till 10,7 % 2020–21, innan det sjunker till 6,2 % 2021–22. Den offentliga skulden förväntas öka från 85,2 % 2019–20 till 102,5 % av BNP 2020–21, för att sedan minska något till 100,2 % av BNP 2021–22.

Dessa prognossiffror omgärdas dock av mycket stor osäkerhet. Kostnaderna för de finanspolitiska åtgärderna beror till exempel på utnyttjandenivån och varaktigheten av nedstängningsåtgärderna. Förändringar i de makroekonomiska utsikterna skulle också i hög grad påverka de offentligfinansiella utsikterna.

3.4. Offentlig skuldsättning på medellång sikt

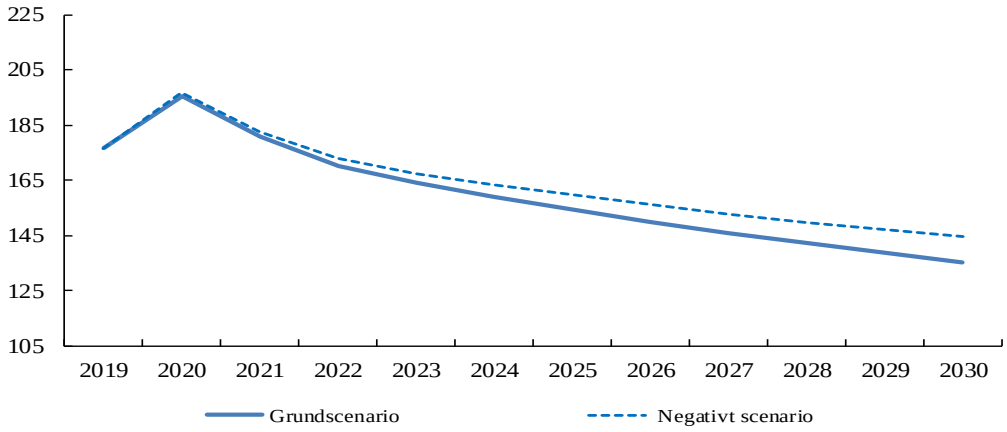
Enligt kommissionens vårprognos 2020 förväntas den offentliga skulden stiga från 85,2 % av BNP 2019-20 till 102,5 % 2020-21.

Analysen av skuldsättningens hållbarhet har uppdaterats utifrån kommissionens vårprognos 2020. Sammantaget visar bedömningen av skuldhållbarheten att skuldställningen, trots vissa risker, fortfarande är hållbar på medellång sikt, vilket även beror på viktiga förmildrande faktorer (bl.a. skuldprofilen). Medan den offentliga skuldställningen försämras till följd av covid-19-krisen förväntas framför allt skuldkvoten i referensscenariot följa en hållbar (något nedåtgående) bana på medellång sikt.. [3]

[2] Rådets rekommendation av den 13 juli 2018 om Förenade kungarikets nationella reformprogram 2018 med avgivande av rådets yttrande om Förenade kungarikets konvergensprogram 2018, EUT C 320, 10.9.2018, s. 119.

[3] 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. BNP-tillväxten i fasta priser beräknas enligt den s.k. EPC/OGWG T+10-metoden. Den faktiska BNP-tillväxten (i fasta priser) drivs framför allt av dess potentiella tillväxt 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

Diagram1: Offentlig skuldkvot, Förenade kungariket, % av BNP



Källa: Kommissionens avdelningar

3.5 Andra faktorer som förts fram av Förenade kungariket

Den 12 maj 2020 överlämnade de brittiska 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.

4. SLUTSATSER

Enligt kommissionens vårprognos 2020 beräknas Förenade kungarikets offentliga underskott 2020-21 stiga till 10,7 % av BNP, vilket är över, och inte nära, fördragets referensvärde på 3 % av BNP. Det beräknade överskridandet av referensvärdet anses utgöra ett undantag men inte vara övergående.

Alla tillgängliga uppgifter, bland annat de nationella myndigheternas uttalanden om hur budgetpolitiken reagerar på den allvarliga ekonomiska nedgången i samband med covid-19-pandemin, pekar på ett underskott som avsevärt överskrider fördragets referensvärde på 3 % av BNP 2020-21 och även 2021-22. I sin skrivelse av den 7 maj 2020 bad kommissionen Förenade kungariket att lämna aktuell information om den beräknade storleken på underskottet under 2020–21. Förenade kungariket lämnade dock inte det begärda förtydligandet, utan hänvisade till covid-19-scenariot från byrån för budgetansvar, som förväntar sig ett underskott på betydligt över 3 % under 2020–21. Med beaktande av dessa faktorer anser kommissionen att sin nuvarande prognos för ett underskott på 10,7 % av BNP 2020-21 vid första anblicken är tillräckligt övertygande bevis på ett alltför stort underskott enligt definitionen i artikel 126.2 a i fördraget.

Den offentliga bruttoskulden väntas ha uppgått till 85,2 % av BNP i slutet av budgetåret 2019-20, dvs. över referensvärdet på 60 % av BNP. Förenade kungariket förväntas inte ha

högre räntor (med 500 punkter) och lägre BNP-tillväxt (med -0,5 procentenheter) jämfört med referensscenariot (under hela prognosperioden).

gjort tillräckliga framsteg när det gäller att uppfylla riktmärket för skuldminskning under 2019–20. Slutliga uppgifter om genomförandet kommer dock att vara tillgängliga först under hösten 2020.

Denna rapport har i enlighet med fördraget och stabilitets- och tillväxtpakten även tagit hänsyn till faktorer som är av betydelse. Eftersom skuldkvoten överstiger referensvärdet på 60 % och det dubbla villkoret inte är uppfyllt – dvs. att underskottet ska ligga nära referensvärdet och överskridandet vara övergående – får dock, vad gäller efterlevnad av underskottskriteriet under 2020-21, sådana faktorer av betydelse inte beaktas under de steg som föregår ett beslut om att det på grundval av underskottskriteriet föreligger ett alltför stort underskott i Förenade kungariket.

Analysen tyder sammantaget på att underskottskriteriet så som det definieras i fördraget och förordning (EG) nr 1467/1997 inte är uppfyllt.