



Bruselj, 20.5.2020
COM(2020) 557 final

POROČILO KOMISIJE

Združeno kraljestvo

Poročilo, pripravljeno v skladu s členom 126(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije

POROČILO KOMISIJE

Združeno kraljestvo

Poročilo, pripravljeno v skladu s členom 126(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije

1. UVOD

Komisija je 20. marca 2020 sprejela sporočilo o uporabi splošne odstopne klavzule Pakta za stabilnost in rast. Klavzula, kot je določena v členih 5(1), 6(3), 9(1) in 10(3) Uredbe (ES) št. 1466/97 ter členih 3(5) in 5(2) Uredbe (ES) št. 1467/97, olajšuje usklajevanje proračunskih politik v času resnega upada gospodarske aktivnosti. Komisija se je v svojem sporočilu strinjala s Svetom, da glede na pričakovani resni upad gospodarske aktivnosti zaradi izbruha COVID-19 sedanje razmere dovoljujejo uporabo klavzule. Ministri za finance držav članic so se 23. marca 2020 strinjali z oceno Komisije. Uporaba splošne odstopne klavzule omogoča začasni odklon od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega proračunskega cilja, če to srednjeročno ne ogroža vzdržnosti javnih financ. Poleg tega se lahko Svet na priporočilo Komisije odloči, da za korektivni del sprejme revidirano fiskalno usmeritev. Splošna odstopna klavzula ne pomeni začasne prekinitve postopkov Pakta za stabilnost in rast. Državam omogoča, da odstopajo od proračunskih zahtev, ki bi se sicer uporabljale, Komisiji in Svetu pa, da sprejmeta potrebne ukrepe za usklajevanje politik v okviru Pakta.

V skladu s pomladansko napovedjo Komisije 2020 naj bi primanjkljaj sektorja država v Združenem kraljestvu¹ v poslovnem letu 2019/2020 znašal 2,5 % BDP, dolg sektorja država pa 85,2 %. Vendar bodo končni podatki o primanjkljaju in dolgu sektorja država za leto 2019/2020 na voljo šele jeseni 2020. Glede na napoved Komisije naj bi primanjkljaj Združenega kraljestva v letu 2020/2021 znašal 10,7 % BDP, dolg pa 102,5 % BDP. Vsi razpoložljivi dokazi, vključno z izjavami nacionalnih organov o obsegu odziva proračunske politike na resni upad gospodarske aktivnosti zaradi izbruha COVID-19, kažejo, da bo primanjkljaj v letih 2020/2021 in 2021/2022 znatno presegal prag v višini 3 % BDP. Komisija je v dopisu z dne 7. maja 2020 pozvala Združeno kraljestvo, naj predloži posodobljene podatke o ocenjenem primanjkljaju v letu 2020/2021. Vendar Združeno kraljestvo ni predložilo zahtevanega pojasnila, ampak se je sklicevalo na scenarij v zvezi s COVID-19, ki ga je pripravil urad za proračunsko odgovornost (Office for Budget Responsibility) in v skladu s katerim naj bi primanjkljaj v letu 2020/2021 znatno presegal 3 %. Ob upoštevanju teh dejavnikov Komisija meni, da je njena trenutna napoved

¹ Združeno kraljestvo je 1. februarja 2020 izstopilo iz Evropske unije. Sporazum o izstopu Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska iz Evropske unije in Evropske skupnosti za atomsko energijo (UL L 29, 31.1.2020, str. 7) je začel veljati 1. februarja 2020, ko je Združeno kraljestvo izstopilo iz EU. Določa prehodno obdobje, v katerem se pravo Unije z nekaterimi izjemami uporablja za Združeno kraljestvo in v njem. V skladu s pravom Unije, ki se za Združeno kraljestvo uporablja v prehodnem obdobju, se država obravnava kot država članica EU, vendar ne sodeluje pri odločanju in oblikovanju odločitev EU.

primanjkljaja v višini 10,7 % BDP v letu 2020/2021 dovolj prepričljiv *prima facie* dokaz o čezmernem primanjkljaju, kot je opredeljen v členu 126(2)(a) Pogodbe.

Glede na navedeno je Komisija pripravila to poročilo, v katerem je analizirano, kako Združeno kraljestvo izpolnjuje merili glede primanjkljaja in dolga iz Pogodbe. Poročilo upošteva vse pomembne dejavnike ter ustrezno upošteva velik gospodarski šok, povezan s pandemijo COVID-19.

Tabela 1. Primanjkljaj in dolg sektorja država (v % BDP)

		2016/17	2017/18	2018/19	2019/20 KOM	2020/21 KOM	2021/22 KOM
Merilo glede primanjkljaja	Saldo sektorja država	-2,8	-2,7	-1,8	-2,5	-10,7	-6,2
Merilo glede dolga	Bruto dolg sektorja država	85,2	84,6	84,2	85,2	102,5	100,2

Opomba: Vir: Eurostat, pomladanska napoved Komisije 2020.

2. MERILO GLEDE PRIMANJKLJAJA

Na podlagi pomladanske napovedi Komisije 2020 naj bi primanjkljaj sektorja država Združenega kraljestva v letu 2020/2021 dosegel 10,7 % BDP, kar je nad referenčno vrednostjo iz Pogodbe, ki znaša 3 % BDP, in ni blizu nje. Napovedano preseganje referenčne vrednosti iz Pogodbe v letu 2020/2021 je izjemno, saj je posledica resnega upada gospodarske aktivnosti. Ob upoštevanju vpliva pandemije COVID-19 pomladanska napoved Komisije 2020 predvideva zmanjšanje realnega BDP za 8,3 % v letu 2020.

Napovedano preseganje referenčne vrednosti iz Pogodbe glede na pomladansko napoved Komisije 2020 ni začasno, saj naj bi primanjkljaj v letu 2021/2022 ostal nad referenčno vrednostjo 3 % BDP.

Če povzamemo, napovedani primanjkljaj za leto 2020/2021 presega referenčno vrednost 3 % BDP iz Pogodbe in ni blizu nje. Napovedano preseganje, kot ga opredeljujeta Pogodba in Pakt za stabilnost in rast, se šteje za izjemno, vendar ne za začasno. Vsi razpoložljivi dokazi, vključno z izjavami nacionalnih organov o obsegu odziva proračunske politike na resni upad gospodarske aktivnosti v povezavi s pandemijo COVID-19, kažejo, da bo primanjkljaj v letih 2020/2021 in 2021/2022 znatno presegal prag v višini 3 % BDP. Komisija je v dopisu z dne 7. maja 2020 pozvala Združeno kraljestvo, naj predloži posodobljene podatke o ocenjenem primanjkljaju v letu 2020/2021. Vendar Združeno kraljestvo ni predložilo zahtevanega pojasnila, ampak se je sklicevalo na scenarij v zvezi s COVID-19, ki ga je pripravil urad za proračunsko odgovornost in v skladu s katerim naj bi primanjkljaj v letu 2020/2021 znatno presegal 3 %. Ob upoštevanju teh dejavnikov Komisija meni, da je njena trenutna napoved primanjkljaja v višini 10,7 % BDP v letu 2020/2021 dovolj prepričljiv *prima facie* dokaz o čezmernem primanjkljaju, kot je opredeljen v členu 126(2)(a) Pogodbe. Zato analiza kaže, da merilo glede primanjkljaja, kot je opredeljeno v Pogodbi in Uredbi (ES) št. 1467/97, *prima facie* ni izpolnjeno.

3. POMEMBNI DEJAVNIKI

V skladu s členom 126(3) Pogodbe mora Komisija pripraviti poročilo, če država članica ne izpolnjuje zahtev enega ali obeh navedenih meril. V tem poročilu je treba upoštevati „tudi, ali javnofinančni primanjkljaj presega javne investicijske odhodke, in vse druge pomembne dejavnike, tudi srednjeročno gospodarsko in proračunsko stanje države članice“.

Ti dejavniki so podrobneje pojasnjeni v členu 2(3) Uredbe (ES) št. 1467/97, ki določa tudi, da je treba upoštevati „vse druge dejavnike, ki so po mnenju zadevne države članice pomembni za izčrpno oceno izpolnjevanja meril primanjkljaja in dolga ter jih je država članica predložila Svetu in Komisiji“. Kot je določeno v členu 4 Uredbe (ES) št. 1467/97 v zvezi z merilom glede primanjkljaja, ker razmerje med javnim dolgom in BDP presega 60 % referenčne vrednosti in ni izpolnjen dvojni pogoj – tj. da primanjkljaj ostaja blizu referenčne vrednosti in da je referenčna vrednost presežena le začasno – navedenih pomembnih dejavnikov v korakih, ki so podlaga za sklep o obstoju čezmernega primanjkljaja v Združenem kraljestvu na podlagi merila glede primanjkljaja, ni mogoče upoštevati.

V trenutnih razmerah so ključni dodatni dejavnik, ki ga je treba upoštevati v zvezi z letom 2020, gospodarski učinki pandemije COVID-19, ki zelo močno vplivajo na proračunsko stanje in pomenijo veliko negotovost glede prihodnjih obetov. Pandemija je povzročila tudi uporabo splošne odstopne klavzule.

3.1 Pandemija COVID-19

Pandemija COVID-19 je povzročila velik gospodarski šok, ki ima izrazito negativen vpliv po vsej Evropski uniji. Posledice za rast BDP bodo odvisne od trajanja pandemije in ukrepov, ki so bili sprejeti s strani nacionalnih organov ter na evropski in svetovni ravni za upočasnitev njenega širjenja, zaščito proizvodnih zmogljivosti in podporo skupnemu povpraševanju. Države so že sprejele ali sprejemajo proračunske ukrepe za povečanje zmogljivosti zdravstvenih sistemov in zagotavljanje pomoči posameznikom in sektorjem, ki jih je kriza še posebej prizadela. Sprejeti so bili tudi znatni ukrepi likvidnostne podpore in druga jamstva. Ko bodo na voljo podrobnejše informacije, bi morali pristojni statistični organi preučiti, ali imajo navedeni ukrepi neposreden učinek na saldo sektorja država ali ne. Skupaj z upadom gospodarske aktivnosti bodo ti ukrepi prispevali k znatno višjim stanjem javnofinančnega primanjkljaja in dolga.

3.2 Srednjeročni gospodarski položaj

Glede na pomladansko napoved Komisije 2020 se v prvi polovici leta 2020 pričakuje strm padec realnega BDP Združenega kraljestva. Zaradi ukrepov zapore, ki so bili konec marca uvedeni za zaježitev širjenja COVID-19, se je gospodarska aktivnost v številnih gospodarskih sektorjih močno zmanjšala. S postopnim rahljanjem zaježitvenih ukrepov bi morale gospodarstvo začeti okrevati. Na splošno naj bi se realni BDP Združenega kraljestva v letu 2020 zmanjšal za 8,3 %. To je olajševalni dejavnik pri oceni, kako Združeno kraljestvo v letu 2020 izpolnjuje merilo glede primanjkljaja.

Makroekonomski obeti so povezani z izjemno visoko stopnjo negotovosti. Spremembe predpostavk glede trajanja pandemije COVID-19 in s tem povezanih ukrepov zapore bi bistveno spremenile obete v napovedi.

3.3 Srednjeročni proračunski položaj

Združenemu kraljestvu je bilo 13. julija 2018 priporočeno, naj zagotovi, da nominalna stopnja rasti primarnih javnofinančnih odhodkov brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in enkratnih ukrepov v letu 2019/2020 ne bo presegla 1,6 % (merilo rasti odhodkov), kar je ustrezalo strukturni prilagoditvi v višini 0,6 % BDP². Celovita ocena za leto 2019/2020 ter za leti 2018/2019 in 2019/2020 skupaj kaže na tveganje znatnega odklona od priporočene prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega proračunskega cilja. Končna ocena pa se lahko opravi šele jeseni 2020, ko bodo na voljo podatki o realizaciji za leto 2019/2020.

V skladu s pomladansko napovedjo Komisije 2020 naj bi se primanjkljaj sektorja država v srednjeročnem obdobju znatno povečal. To je posledica pričakovanega upada gospodarske aktivnosti v povezavi z več fiskalnimi ukrepi, ki jih je vlada Združenega kraljestva napovedala za soočanje s posledicami COVID-19, kot so podpora zaposlenim in samozaposlenim osebam, podpora podjetjem in povečanje porabe za socialno varstvo. Primanjkljaj sektorja država naj bi se v letu 2020/2021 povečal na 10,7 %, nato pa se v letu 2021/2022 zmanjšal na 6,2 %. Dolg sektorja država naj bi se povečal s 85,2 % BDP leta 2019/2020 na 102,5 % BDP leta 2020/2021, nato pa se leta 2021/2022 rahlo zmanjšal na 100,2 % BDP.

Te napovedane vrednosti so povezane z visoko stopnjo negotovosti. Stroški fiskalnih ukrepov bodo na primer odvisni od obsega, v katerem se bodo izkoristili, in od trajanja ukrepov zapore. Spremembe makroekonomskih obetov bi prav tako znatno vplivale na fiskalne obete.

3.4 Srednjeročno stanje javnega dolga

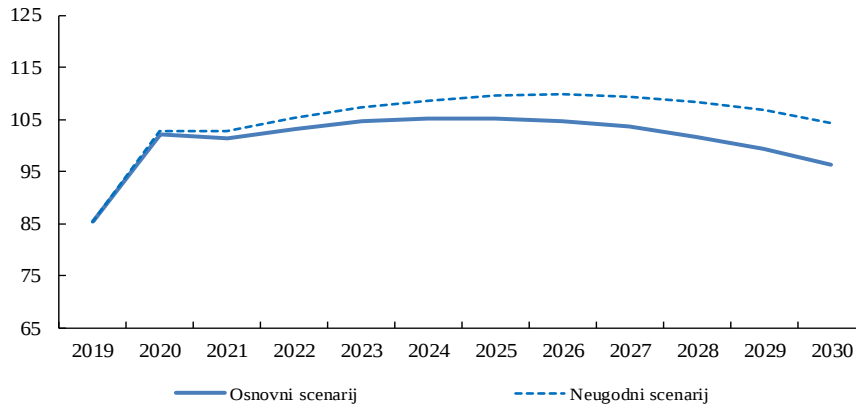
V skladu s pomladansko napovedjo Komisije 2020 naj bi se dolg sektorja država povečal s 85,2 % BDP, kolikor je znašal v letu 2019/2020, na 102,5 % BDP do leta 2020/2021.

Analiza vzdržnosti dolga je bila posodobljena s podatki iz pomladanske napovedi Komisije 2020. V celoti gledano ocena vzdržnosti dolga kaže, da je stanje dolga kljub tveganjem srednjeročno še vedno vzdržno, pri čemer so upoštevani pomembni olajševalni dejavniki (vključno s profilom dolga). Stanje javnega dolga se zaradi krize ob izbruhu COVID-19 sicer poslabšuje, vendar se pričakuje, da bo delež javnega dolga v BDP po osnovnem scenariju srednjeročno ostal na vzdržni poti (rahlega zniževanja).³

Graf 1: Delež javnega dolga v BDP, Združeno kraljestvo, v % BDP

² Priporočilo Sveta z dne 13. julija 2018 v zvezi z nacionalnim programom reform Združenega kraljestva za leto 2018 in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Združenega kraljestva za leto 2018 (UL C 320, 10.9.2018, str. 119).

³ Osnovni scenarij temelji na pomladanski napovedi Komisije 2020. Po letu 2021 se predpostavlja postopno prilagajanje fiskalne politike v skladu z okvirom EU za ekonomsko in fiskalno usklajevanje ter nadzor. Projekcija realne rasti BDP je izračunana v skladu s tako imenovano metodologijo EPC/OGWG T+10. (Realna) dejanska rast BDP temelji zlasti na potencialni rasti, poleg tega pa nanjo vpliva vsaka dodatna fiskalna prilagoditev, ki se upošteva (z uporabo fiskalnega multiplikatorja). Predpostavljeno je, da se bo inflacija postopoma približevala ravni 2 %. Predpostavke o obrestnih merah so določene v skladu s pričakovanji na finančnih trgih. Pri neugodnem scenariju se v primerjavi z osnovnim scenarijem predpostavljajo višje obrestne mere (za 500 bazičnih točk) in nižja rast BDP (za -0,5 odstotne točke) (v celotnem obdobju, ki ga zajema napoved).



Vir: službe Komisije.

3.5 Drugi dejavniki, ki jih je izpostavilo Združeno kraljestvo

Organi Združenega kraljestva so 12. maja 2020 poslali dopis, v katerem so navedli pomembne dejavnike v skladu s členom 2(3) Uredbe (ES) št. 1467/97. Analiza, predstavljena v predhodnih oddelkih tega poročila, že širše obravnava ključne dejavnike, ki so jih navedli nacionalni organi.

4. ZAKLJUČEK

V skladu s pomladansko napovedjo Komisije 2020 naj bi se primanjkljaj sektorja država Združenega kraljestva v letu 2020/2021 povečal na 10,7 % BDP, kar je nad referenčno vrednostjo iz Pogodbe, ki znaša 3 % BDP, in ni blizu nje. Napovedano preseganje referenčne vrednosti se šteje za izjemno, vendar ne za začasno.

Vsi razpoložljivi dokazi, vključno z izjavami nacionalnih organov o obsegu odziva proračunske politike na resni upad gospodarske aktivnosti v povezavi s pandemijo COVID-19, kažejo, da bo primanjkljaj v letih 2020/2021 in 2021/2022 znatno presegal prag v višini 3 % BDP. Komisija je v dopisu z dne 7. maja 2020 pozvala Združeno kraljestvo, naj predloži posodobljene podatke o ocenjenem primanjkljaju v letu 2020/2021. Vendar Združeno kraljestvo ni predložilo zahtevanega pojasnila, ampak se je sklicevalo na scenarij v zvezi s COVID-19, ki ga je pripravil urad za proračunsko odgovornost in v skladu s katerim naj bi primanjkljaj v letu 2020/2021 znatno presegal 3 %. Ob upoštevanju teh dejavnikov Komisija meni, da je njena trenutna napoved primanjkljaja v višini 10,7 % BDP v letu 2020/2021 dovolj prepričljiv *prima facie* dokaz o čezmernem primanjkljaju, kot je opredeljen v členu 126(2)(a) Pogodbe.

Bruto dolg sektorja država naj bi ob koncu poslovnega leta 2019/2020 znašal 85,2 % BDP, kar je nad referenčno vrednostjo 60 % BDP iz Pogodbe. Po pričakovanjih Združeno kraljestvo v letu 2019/2020 ni doseglo zadostnega napredka pri izpolnjevanju merila glede zmanjšanja dolga. Vendar bodo končni podatki o realizaciji na voljo šele jeseni 2020.

V skladu s Pogodbo ter Paktom za stabilnost in rast so v tem poročilu obravnavani tudi pomembni dejavniki. Kar pa zadeva izpolnjevanje merila glede primanjkljaja v letu 2020/2021, ker delež javnega dolga v BDP presega referenčno vrednost 60 % BDP in ni izpolnjen dvojni pogoj – tj. da primanjkljaj ostaja blizu referenčne vrednosti in da je referenčna vrednost presežena le začasno –, navedenih pomembnih dejavnikov v korakih, ki

so osnova za sklep o obstoju čezmernega primanjkljaja v Združenem kraljestvu na podlagi merila glede primanjkljaja, ni mogoče upoštevati.

V celoti gledano analiza kaže, da merilo glede primanjkljaja, kakor je opredeljeno v Pogodbi in Uredbi (ES) št. 1467/1997, ni izpolnjeno.