

Bryssel den 20.5.2020
COM(2020) 545 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Estland

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

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Estland

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 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 följd 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 från 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 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 estniska myndigheterna den 31 mars 2020 och som därefter validerades av Eurostat¹ visar att Estlands offentliga underskott uppgick till 0,3 % av BNP 2019, medan den offentliga bruttoskulden uppgick till 8,4 % av BNP. Enligt stabilitetsprogrammet 2020 räknar Estland med ett planerat underskott på 10,1 % av BNP 2020 och en planerad skuld på 21,9 % 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.

Mot denna bakgrund har kommissionen utarbetat denna rapport, som analyserar Estlands efterlevnad av fördragets underskottskriterium. Skuldkriteriet 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-fef7-a07764b0369f>

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

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Underskottskriteriet	Saldo i de offentliga finanserna	-0,5	-0,8	-0,6	-0,3	8,3	3,4
Skuldkriteriet	Offentlig bruttoskuld	10,2	9,3	8,4	8,4	20,7	22,6

Källa: Eurostat, kommissionens vårprognos 2020

2. UNDERSKOTTSKRITERIET

Enligt planerna i stabilitetsprogrammet 2020 kommer Estlands planerade offentliga underskott 2020 uppgå till 10,1 % av BNP, vilket är över och inte nära fördragets referensvärde på 3 % av BNP. Det kraftigt växande underskottet återspeglar den planerade stimulansen på 4,3 % av BNP och effekterna av den ekonomiska krisen.

Det planerade överskridandet av fördragets referensvärde 2020 utgör ett undantag eftersom det beror på en allvarlig konjunkturedgång. Med hänsyn till effekterna av covid-19-pandemin förutses i kommissionens vårprognos 2020 att BNP i fasta priser kommer att sjunka med 6,9 % 2020.

Det planerade överskridandet av fördragets referensvärde på 3 % är inte övergående enligt kommissionens vårprognos 2020, som förutser att underskottet kommer att ligga kvar över referensvärdet 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 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 som är 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 den ekonomiska inverkan av covid-19-pandemin, som har en mycket betydande inverkan på budgetsituationen och gör framtidsutsikterna mycket osäkra. Pandemin har också 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 vidtagits 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 enskilda och sektorer som drabbats hårdast. Betydande likviditetsstödjande åtgärder 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 beräknas Estlands BNP i fasta priser sjunka med omkring 7 % 2020 följt av en snabb återhämtning 2021. Utöver chocken på den inhemska efterfrågan väntas exporten drabbas av sjunkande utländsk efterfrågan. Arbetslösheten beräknas överstiga 9 % 2020, en ökning från 4,4 % 2019.

I de makroekonomiska prognoserna i stabilitetsprogrammet noteras stor osäkerhet när det gäller hur länge pandemin varar och dess ekonomiska effekter. Enligt programmet beräknas BNP krympa med 8 % under 2020, för att sedan återhämta sig under 2021, med antagandet att nödläget kommer att pågå fram till slutet av maj 2020 och att det därefter sker en gradvis återhämtning av den ekonomiska verksamheten. Den kraftiga nedgången i BNP är en förmildrande omständighet som måste beaktas i bedömningen av Estlands uppfyllande av underskottskriteriet 2020.

3.3. Budgetställning på medellång sikt

Den 13 juli 2018 rekommenderades Estland säkerställa att den nominella ökningen i primära offentliga nettoutgifter inte överstiger 4,1 % 2019 (det s.k. utgiftsriktmärket), vilket motsvarar en strukturell anpassning på 0,6 % av BNP². Baserat på utfallsdata och kommissionens prognos överskred utgiftsökningen det riktmärket, med en avvikelse på 1,7 % av BNP 2019, vilket pekar på en betydande avvikelse. Slutsatsen bekräftas också för 2018–2019 sammantaget. Det strukturella saldot låg kvar på samma nivå 2019, vilket pekar på en viss avvikelse på 0,3 % av BNP under 2019, samtidigt som det pekar på en betydande avvikelse under 2018–2019 sammantaget. Den samlade bedömningen pekar på en betydande avvikelse från den rekommenderade anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet 2019.

² Rådets rekommendation av den 13 juli 2018 om Estlands nationella reformprogram 2018, med avgivande av rådets yttrande om Estlands stabilitetsprogram 2018, EUT C 320, 10.9.2018, s. 24.

Enligt stabilitetsprogrammet beräknas underskottet på 10,1 % av BNP 2020 att minska under 2021, när ekonomin förväntas återhämta sig och de flesta av de finanspolitiska åtgärderna upphör att gälla. De offentliga finanserna i strukturella termer beräknas förbättras från ett underskott på 5,2 % 2020 till ett underskott på 0,8 % av BNP 2021³. Stabilitetsprogrammet tillhandahåller information om omfattande åtgärder för att begränsa pandemin och stötta ekonomin. I programmet uppskattas att budgetkonsekvenserna av dessa direkta stödåtgärder uppgår till 4,3 % av BNP under 2020. De medelfristiga offentligfinansiella utsikterna är fortsatt mycket osäkra.

3.4. Andra faktorer som förts fram av medlemsstaten

Den 12 maj 2020 överlämnade de estniska myndigheterna en skrivelse om de faktorer som är av betydelse i enlighet med artikel 2.3 i förordning (EG) nr 1467/97. Den analys som presenteras i föregående avsnitt omfattar i stort sett de viktiga faktorer som förts fram av myndigheterna.

4 SLUTSATSER

Enligt stabilitetsprogrammet kommer Estlands planerade offentliga underskott 2020 stiga till 10,1 % 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 totalt sett ligger långt över 3 % av BNP, är överskridandet inte övergående och med beaktande av alla faktorer som är av betydelse tyder analysen på att underskottskriteriet enligt definitionen i fördraget och i förordning (EG) nr 1467/1997 inte är uppfyllt.

³Enligt de estniska myndigheternas beräkningar.