



Bruselj, 20.5.2020
COM(2020) 545 final

POROČILO KOMISIJE

Estonija

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

POROČILO KOMISIJE

Estonija

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 članicam 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.

Podatki, ki so jih estonski organi sporočili 31. marca 2020 in jih je nato potrdil Eurostat¹, kažejo, da je primanjkljaj sektorja država v Estoniji leta 2019 dosegel 0,3 % BDP, bruto dolg sektorja država pa je znašal 8,4 % BDP. V skladu s programom stabilnosti za leto 2020 Estonija v letu 2020 načrtuje primanjkljaj v višini 10,1 % BDP, dolg pa naj bi znašal 21,9 % BDP.

Načrtovani primanjkljaj za leto 2020 predstavlja *prima facie* dokaz o obstoju čezmernega primanjkljaja, kot ga opredeljuje Pakt za stabilnost in rast.

Komisija je zato pripravila to poročilo, v katerem je analizirano, kako Estonija izpolnjuje merilo glede primanjkljaja iz Pogodbe. Za merilo glede dolga se lahko šteje, da je izpolnjeno, saj je delež dolga manjši od referenčne vrednosti 60 % BDP iz Pogodbe. Poročilo upošteva vse pomembne dejavnike ter ustrezno upošteva velik gospodarski šok, povezan s pandemijo COVID-19.

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>.

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

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Merilo glede primanjkljaja	Saldo sektorja država	-0,5	-0,8	-0,6	-0,3	8,3	3,4
Merilo glede dolga	Bruto dolg sektorja država	10,2	9,3	8,4	8,4	20,7	22,6

Vir: Eurostat, pomladanska napoved Komisije 2020.

2. MERILO GLEDE PRIMANJKLJAJA

Na podlagi načrtov iz programa stabilnosti za leto 2020 naj bi primanjkljaj sektorja država Estonije v letu 2020 dosegel 10,1 % BDP, kar je nad referenčno vrednostjo iz Pogodbe, ki znaša 3 % BDP, in ni blizu nje. Strmo naraščajoč primanjkljaj odraža načrtovane spodbude v višini 4,3 % BDP in posledice gospodarske krize.

Načrtovano preseganje referenčne vrednosti iz Pogodbe v letu 2020 je izjemno, saj je posledica resnega upada gospodarske aktivnosti. Ob upoštevanju vpliva pandemije COVID-19 pomladanska napoved Komisije 2020 v letu 2020 predvideva zmanjšanje realnega BDP za 6,9 %.

Načrtovano preseganje referenčne vrednosti 3 % iz Pogodbe ni začasno, saj pomladanska napoved Komisije 2020 predvideva, da bo primanjkljaj v letu 2021 še naprej presegal referenčno vrednost.

Če povzamemo, načrtovani primanjkljaj za leto 2020 presega referenčno vrednost 3 % BDP iz Pogodbe in ni blizu nje. Načrtovano preseganje, kot ga opredeljujeta Pogodba in Pakt za stabilnost in rast, se šteje za izjemno, ne pa za začasno. Zato analiza kaže, da merilo glede primanjkljaja, kot je opredeljeno v Pogodbi in Uredbi (ES) št. 1467/97, glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2019 in program stabilnosti *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 nadalje pojasnjeni v členu 2(3) Uredbe (ES) št. 1467/97, ki določa tudi, da je treba ustrezno 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“.

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 tistim 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 boljše 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 naj bi se realni BDP Estonije zmanjšal za približno 7 %, nato pa v letu 2021 hitro okrevljal. Poleg šoka za domače povpraševanje se pričakuje, da se bo zaradi upada tujega povpraševanja zmanjšal izvoz. Stopnja brezposelnosti naj bi v letu 2020 presegla 9 %, medtem ko je v letu 2019 znašala 4,4 %.

Makroekonomska napoved iz programa stabilnosti je povezana z visoko stopnjo negotovosti glede trajanja pandemije in njenih gospodarskih učinkov. Program predvideva, da se bo BDP v letu 2020 zmanjšal za 8 %, v letu 2021 pa naj bi okrevljal, vendar pod predpostavko, da bodo izredne razmere trajale do konca maja 2020 in da bo nato gospodarska aktivnost postopoma začela rasti. Izrazit padec BDP je olajševalni dejavnik pri oceni, kako Estonija v letu 2020 izpolnjuje merilo glede primanjkljaja.

3.3 Srednjeročni proračunski položaj

Estoniji je bilo 13. julija 2018 priporočeno, naj zagotovi, da nominalna stopnja rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov v letu 2019 ne bo presegla 4,1 % (v nadaljnjem besedilu: merilo rasti odhodkov), kar ustreza strukturni prilagoditvi v višini 0,6 % BDP². Glede na podatke o realizaciji in napoved Komisije je rast odhodkov presegla to merilo, saj je odklon v letu 2019 znašal 1,7 %, kar kaže na znaten odklon. Zaključek je potrjen tudi za leti 2018 in 2019 skupaj. Strukturni saldo je v letu 2019 ostal nespremenjen, kar kaže na določen odklon

² Priporočilo Sveta z dne 13. julija 2018 v zvezi z nacionalnim programom reform Estonije za leto 2018 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Estonije za leto 2018 (UL C 320, 10.9.2018, str. 24).

v višini 0,3 % BDP v letu 2019, hkrati pa kaže na znaten odklon v letih 2018 in 2019 skupaj. Celovita ocena v letu 2019 kaže na znaten odklon od priporočene prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega proračunskega cilja.

Program stabilnosti predvideva, da se bo primanjkljaj, ki v letu 2020 znaša 10,1 % BDP, v letu 2021, ko naj bi gospodarstvo okrevalo in bo večina proračunskih ukrepov prenehala veljati, zmanjšal. Strukturni fiskalni položaj naj bi se izboljšal s primanjkljaja v višini 5,2 % BDP v letu 2020 na primanjkljaj v višini 0,8 % BDP v letu 2021³. Program stabilnosti vsebuje informacije o obsežnih ukrepih za zajezitev pandemije in podporo gospodarstvu. V njem je proračunski učinek teh neposrednih podpornih ukrepov v letu 2020 ocenjen na 4,3 % BDP. Srednjeročni fiskalni obeti so še vedno povezani z visoko stopnjo negotovosti.

3.4 Drugi dejavniki, ki jih je izpostavila država članica

Estoni organi so 12. maja 2020 poslali dopis v zvezi s pomembnimi dejavniki 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

Na podlagi programa stabilnosti za leto 2020 naj bi se primanjkljaj sektorja država Estonije v letu 2020 povečal na 10,1 % BDP, kar je nad referenčno vrednostjo iz Pogodbe, ki znaša 3 % BDP, in ni blizu nje. Načrtovano preseganje referenčne vrednosti se šteje za izjemno, vendar ne začasno.

V skladu s Pogodbo ter Paktom za stabilnost in rast so v tem poročilu obravnavani tudi pomembni dejavniki.

Ker je načrtovani primanjkljaj precej nad 3 % BDP, presežek ni začasen in v celoti gledano analiza ob upoštevanju vseh pomembnih dejavnikov kaže, da merilo glede primanjkljaja, kot je opredeljeno v Pogodbi in Uredbi (ES) št. 1467/1997, ni izpolnjeno.

³ Glede na izračun estonskih organov.