RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

Estland

Rapport udarbejdet i henhold til artikel 126, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

**1. Indledning**

Den 20. marts 2020 vedtog Kommissionen en meddelelse om aktivering af stabilitets- og vækstpagtens generelle undtagelsesklausul. Klausulen som fastsat i artikel 5, stk. 1, artikel 6, stk. 3, artikel 9, stk. 1, og artikel 10, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1466/97 samt artikel 3, stk. 5, og artikel 5, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1467/97 letter samordningen af budgetpolitikken i perioder med et alvorligt økonomisk tilbageslag. I denne meddelelse forelagde Kommissionen Rådet sin vurdering af, at den aktuelle situation i lyset af det forventede alvorlige økonomiske tilbageslag som følge af covid-19-udbruddet giver anledning til at aktivere klausulen. Den 23. marts 2020 tilsluttede medlemsstaternes finansministre sig Kommissionens vurdering. Aktiveringen af den generelle undtagelsesklausul giver mulighed for midlertidigt at afvige fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, forudsat at dette ikke bringer den finanspolitiske holdbarhed på mellemlang sigt i fare. For så vidt angår den korrigerende del kan Rådet på grundlag af en henstilling fra Kommissionen også beslutte at vedtage en revideret finanspolitisk kurs. Den generelle undtagelsesklausul suspenderer ikke procedurerne under stabilitets- og vækstpagten. Den tillader medlemsstaterne at fravige de budgetkrav, der normalt ville gælde, og sætter Kommissionen og Rådet i stand til at træffe de nødvendige foranstaltninger til samordning af politikkerne inden for rammerne af pagten.

Ifølge de data, der blev indberettet af Estland den 31. marts 2020 og efterfølgende valideret af Eurostat[[1]](#footnote-2), udgjorde Estlands offentlige underskud 0,3 % af BNP i 2019, mens den offentlige bruttogæld udgjorde 8,4 % af BNP. Estland forventer ifølge stabilitetsprogrammet for 2020 et underskud på 10,1 % af BNP i 2020 og en gæld på 21,9 % af BNP.

Det forventede underskud for 2020 peger umiddelbart i retning af et uforholdsmæssigt stort underskud som defineret i stabilitets- og vækstpagten.

Kommissionen har derfor udarbejdet nærværende rapport, hvori den undersøger Estlands overholdelse af traktatens underskudskriterie. Gældskriteriet betragtes som overholdt, eftersom gældskvoten ligger under traktatens referenceværdi på 60 % af BNP. Alle relevante forhold er taget med i betragtning, og der er taget behørigt hensyn til det alvorlige økonomiske chok som følge af covid-19-pandemien.

**Tabel 1. Offentligt underskud og offentlig gæld (i % af BNP)**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020KOM | 2021KOM |
| Underskudskriteriet | Offentlig saldo | -0,5  | -0,8 | -0,6 | -0,3 | 8,3 | 3,4 |
| Gældskriteriet | Offentlig bruttogæld | 10,2  | 9,3 | 8,4 | 8,4 | 20,7  | 22,6 |

Kilde: Eurostat, Kommissionens forårsprognose 2020.

2. Underskudskriteriet

Ifølge stabilitetsprogrammet for 2020 forventes Estlands offentlige underskud i 2020 at udgøre 10,1 % af BNP, hvilket er over og ikke tæt på traktatens referenceværdi på 3 % af BNP. Det stærkt stigende underskud afspejler de forventede stimulerende foranstaltninger på 4,3 % af BNP og virkningerne af den økonomiske krise.

Den forventede overskridelse af traktatens referenceværdi i 2020 er exceptionel, da den skyldes et alvorligt økonomisk tilbageslag. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2020, som tager højde for konsekvenserne af covid-19-pandemien, forventes det reale BNP at falde med 6,9 % i 2020.

Den forventede overskridelse af referenceværdien på 3 % af BNP er ikke midlertidig, idet det offentlige underskud ifølge Kommissionens forårsprognose 2020 fortsat vil være over referenceværdien i 2021.

Det forventede underskud i 2020 er således over og ikke tæt på traktatens referenceværdi på 3 % af BNP. Den forventede overskridelse betragtes som exceptionel, men ikke som midlertidig som defineret i stabilitets- og vækstpagten. Analysen antyder således, at underskudskriteriet som defineret i traktaten og forordning (EF) nr. 1467/97 umiddelbart ikke er opfyldt på grundlag af Kommissionens forårsprognose 2019 samt stabilitetsprogrammet.

**3. Relevante forhold**

Ifølge traktatens artikel 126, stk. 3, udarbejder Kommissionen en rapport, hvis en medlemsstat ikke opfylder kravene i forbindelse med et af eller begge disse kriterier. I denne rapport "tages der ligeledes hensyn til, om det offentlige underskud overstiger de offentlige investeringsudgifter, samt til alle andre relevante forhold, herunder medlemsstatens økonomiske og budgetmæssige situation på mellemlang sigt."

I artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1467/97 præciseres det, hvilke forhold der er tale om, idet det fastsættes, at der skal tages behørigt hensyn til "alle andre forhold, som efter den pågældende medlemsstats opfattelse er relevante for at kunne foretage en samlet kvalitativ vurdering af overholdelsen af underskuds- og gældskriteriet, og som medlemsstaten har forelagt Rådet og Kommissionen".

I den aktuelle situation udgør covid-19-pandemien og dens økonomiske konsekvenser, som har betydelig indvirkning på budgetstillingen og skaber stor usikkerhed om fremtidsudsigterne, et vigtigt yderligere forhold, der skal tages med i betragtning i 2020. Pandemien har desuden ført til aktiveringen af den generelle undtagelsesklausul.

**3.1. Covid-19-pandemien**

Covid-19-pandemien har ført til et større økonomisk chok, som allerede har væsentlige negative konsekvenser i Den Europæiske Union. Konsekvenserne for BNP-væksten vil ikke alene afhænge af pandemiens varighed, men også af varigheden af de foranstaltninger, der træffes af de nationale myndigheder og på europæisk og globalt plan for at bremse dens udvikling, beskytte produktionskapaciteten og understøtte den samlede efterspørgsel. Landene har allerede truffet eller er i færd med at træffe budgetmæssige foranstaltninger til at øge sundhedssystemernes kapacitet og yde hjælp til de personer og sektorer, der er særlig hårdt ramt. Der er også truffet omfattende foranstaltninger til at understøtte likviditeten såvel som vedtaget andre garantier. Når der foreligger mere detaljerede oplysninger, skal de kompetente statistiske myndigheder undersøge, hvorvidt disse foranstaltninger har umiddelbar indvirkning på den offentlige saldo eller ej. Sammen med faldet i den økonomiske aktivitet vil disse foranstaltninger føre til væsentligt større offentlige underskud og højere gæld.

**3.2 Den økonomiske situation på mellemlang sigt**

Ifølge Kommissionens forårsprognose 2020 forventes Estlands reale BNP at falde med ca. 7 %, efterfulgt af en hurtig genopretning i 2021. Ud over virkningerne af chokket for den indenlandske efterspørgsel forventes eksporten at lide under en faldende udenlandsk efterspørgsel. Arbejdsløsheden forventes at overstige 9 % i 2020, sammenlignet med 4,4 % i gennemsnit i 2019.

I henhold til stabilitetsprogrammets makroøkonomiske prognose hersker der stor usikkerhed med hensyn til pandemiens varighed og usikkerhed med hensyn til dens økonomiske virkninger. Ifølge programmet forventes det, at BNP vil falde med 8 % i 2020, men stige igen i 2021 ud fra den antagelse, at nødsituationen vil vare indtil udgangen af maj 2020, og at der derefter vil være et gradvist opsving i den økonomiske aktivitet. Det kraftige fald i BNP udgør en formildende omstændighed i forbindelse med vurderingen af Estlands opfyldelse af underskudskriteriet i 2020.

**3.3 Budgetstillingen på mellemlang sigt**

Den 13. juli 2018 blev Estlandhenstillet at sikre, at den nominelle vækst i de primære offentlige nettoudgifter ikke oversteg 4,1 % i 2019 ("udgiftsmålet"), hvilket svarer til en strukturel tilpasning på 0,6 % af BNP[[2]](#footnote-3). Ud fra de endelige tal og Kommissionens prognose oversteg væksten i udgifterne det pågældende mål og medførte en afvigelse på 1,7 % af BNP i 2019, hvilket tyder på en væsentlig afvigelse. Denne konklusion bekræftes også for 2018-2019 som helhed. Den strukturelle saldo forblev uændret i 2019, hvilket tyder på en vis afvigelse på 0,3 % af BNP i 2019, sammenholdt med en væsentlig afvigelse i perioden 2018-2019 som helhed. Den samlede vurdering peger i retning af en væsentlig afvigelse fra den anbefalede tilpasningssti i retning af den mellemfristede budgetmålsætning i 2019.

Ifølge stabilitetsprogrammet forventes underskuddet på 10,1 % af BNP i 2020 at falde i 2021, hvor økonomien forventes at komme sig, og de fleste budgetforanstaltninger udløber. Den strukturelle budgetstilling forventes at forbedres fra et underskud på 5,2 % i 2020 til et underskud på 0,8 % af BNP i 2021[[3]](#footnote-4). Stabilitetsprogrammet indeholder oplysninger om væsentlige foranstaltninger til at bekæmpe pandemien og støtte økonomien. Heri anslås det, at disse direkte støtteforanstaltninger i 2020 vil have en budgetmæssig virkning på 4,3 % af BNP. De finanspolitiske udsigter på mellemlangt sigt er fortsat meget usikre.

**3.4 Andre forhold påpeget af medlemsstaten**

I et brev af 12. maj 2020 fremførte de estiske myndigheder i overensstemmelse med artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1467/97 en række relevante forhold. Analysen i de ovenstående afsnit dækker allerede i store træk de vigtigste forhold, som myndighederne har påpeget.

 **4. Konklusioner**

Ifølge stabilitetsprogrammet forventes det, at Estlands offentlige underskud i 2020 stiger til 10,1 % af BNP, hvilket er over og ikke tæt på traktatens referenceværdi på 3 % af BNP. Den forventede overskridelse af referenceværdien betragtes som exceptionel, men ikke som midlertidig.

I overensstemmelse med traktaten og stabilitets- og vækstpagten indeholder denne rapport også en analyse af relevante forhold.

Eftersom det forventede underskud er et godt stykke over 3 % af BNP, og overskridelsen ikke er midlertidig, og idet der tages hensyn til alle relevante forhold, antyder analysen, at underskudskriteriet som defineret i traktaten og i forordning (EF) nr. 1467/97 ikke er opfyldt.

1. https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f [↑](#footnote-ref-2)
2. Rådets henstilling af 13. juli 2018 om Estlands nationale reformprogram for 2018 og med Rådets udtalelse om Estlands stabilitetsprogram for 2018 (EUT C 320 af 10.9.2018, s. 24). [↑](#footnote-ref-3)
3. Som beregnet af de estiske myndigheder. [↑](#footnote-ref-4)