EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 16.11.2016
COM(2016) 730 final

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Utkast till budgetplaner 2017 : Samlad bedömning

Sammanfattning

Föreliggande meddelande sammanfattar kommissionens bedömning av utkasten till 2017 års budgetplaner som i enlighet med gällande lagstiftning inlämnats före den 15 oktober av de 18 medlemsstaterna i euroområdet (EA-18), förutsatt oförändrad politik i de planer som lagts fram av Litauen och Spanien på grund av expeditionsministärer vid tidpunkten för inlämnandet. Kommissionen har i enlighet med förordning (EU) nr 473/2013 bedömt planerna och det övergripande budgetläget och finanspolitiska inriktningen för euroområdet som helhet.

Den samlade bedömningen av utkasten till budgetplaner för 2017 och av den finanspolitiska inriktningen för euroområdet sammantaget kan sammanfattas på följande sätt:

1. Medlemsstaternas budgetplaner tyder på en fortsatt minskning av de samlade totala budgetunderskotten i euroområdet mot bakgrund av en återhämtning som fortfarande är bräcklig, och med ett antal nedåtrisker. Det samlade underskottet, som har minskat från 2,0 % av BNP 2015 till 1,8 % av BNP i år, förväntas minska ytterligare till 1,5 % av BNP 2017. Efter en toppnotering 2014 förväntas även den samlade skuldkvoten minska något under 2016, på grundval av utkasten till budgetplaner, från strax över 90 % för det innevarande året till 89 % av BNP 2017. Detta motsvarar en försämring av det strukturella saldot för 2016 med 0,2 % av BNP, vilket innebär att detta saldo förblir i stort sett oförändrat 2017.

2. Jämfört med de medelfristiga planerna i stabilitetsprogrammen från våren 2016 har den planerade minskningen av underskottet 2017 skrivits ned och förväntas bli 0,2 procentenheter mindre i euroområdet, dock med utgångspunkt i ett något lägre underskott 2016 än vad som förutsågs under våren 2016.

3. Den makro-finansiella utsikt som framkommer i utkasten till budgetplaner stämmer relativt väl överens med kommissionens höstprognos 2016. BNP-tillväxten i fasta priser förväntas minska från 1,7 % i år till 1,5 % under 2017, samtidigt som det negativa produktionsgapet väntas fortsätta minska till 0,5 % av potentiell BNP. Kommissionens prognoser visar också på en minskning av det nominella underskottet i överensstämmelse med utkasten till budgetplaner under 2017 (med 0,3 procentenheter) och kommer fram till samma nominella saldo på - 1,5 % av BNP. Kommissionen beräknar att skuldkvoten för andra året i rad kommer att minska, till 90 % under 2016, och ytterligare till 89 % under 2017, vilket ligger i linje med utkasten till budgetplaner.

4. Liksom under 2015 understöds medlemsstaternas budgetlägen av betydande minskningar av lånekostnaderna. Tillfälliga besparingar från lägre räntebetalningar kan användas enligt medlemsstatens finanspolitiska utrymme, vilket innebär att minska underskott i länder med stora budgetobalanser respektive ökade framtidsorienterade utgifter om finanspolitiskt utrymme finns.

5. På aggregerad nivå pekar utkasten till budgetplaner och kommissionens prognos på en i huvudsak neutral finanspolitik under perioden 2014–2017, med ett fortsatt uppehåll i den budgetkonsolidering som ägt rum sedan 2013. Mer specifikt blev finanspolitiken i huvudsak neutral under 2014–2015 och svagt expansiv under 2016 mot bakgrund av en ekonomisk återhämtning. För 2017 pekar både en nettosammanräkning av medlemsstaternas utkast till budgetplaner och kommissionens prognos återigen mot en neutral finanspolitik. Detta utfall bör bedömas mot bakgrund av det dubbla målet med makroekonomisk stabilisering på kort sikt och långsiktigt hållbara offentliga finanser.

6. Som närmare anges i kommissionens meddelande *Mot en positiv finanspolitisk inriktning inom euroområdet* finns det för närvarande ett behov av en måttligt expansiv finanspolitik i

euroområdet som helhet, mot bakgrund av den långsamma återhämtningen och risker på makroekonomisk nivå[1].

Att utforma en sådan lämplig finanspolitik för euroområdet är dock medlemsstaternas enskilda och gemensamma ansvar. Detta tillvägagångssätt återspeglas också i den föreslagna Rekommendationen om den ekonomiska politiken för euroområdet 2017–2018[2].

7. Analysen av huruvida den finanspolitiska inriktningen för euroområdet är lämplig är inte bara en fråga om budgetsaldots tecken och storlek, men också i hög grad om kvaliteten på och sammansättningen av de offentliga finanserna som ger upphov till den. Allmänt planeras inga betydande förändringar i intäktsstrukturen, medan utgifternas sammansättning visar begränsade framsteg i en tillväxtfrämjande riktning. Kapitalutgifterna har fortfarande inte återhämtat sig som en andel av BNP. Förbättringar av den nationella finanspolitiska styrningen, inbegripet inrättandet av effektiva utgiftsöversyner, skulle kunna understödja tillväxtfrämjande offentliga utgifter.

8. Kommissionens bedömning av enskilda medlemsstaters planer kan sammanfattas på följande sätt:

Inget utkast till budgetplan för 2017 har befunnits uppvisa några särskilt allvarliga brister i efterlevnaden av stabilitets- och tillväxtpaktens regler. I flera fall anser dock kommissionen att de planerade finanspolitiska korrigeringarna inte är, eller riskerar att inte bli, tillräckliga för att uppfylla kraven enligt stabilitets- och tillväxtpakten.

Närmare bestämt:

När det gäller de femton länder som omfattas av <u>den förebyggande delen</u> av stabilitets- och tillväxtpakten:

- För fem länder (**Tyskland, Estland, Luxemburg, Nederländerna och Slovakien**) har det konstaterats att utkasten till budgetplaner är förenliga med bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten med avseende på 2017.

- För fyra länder (**Irland, Lettland, Malta och Österrike**) befinns utkasten till budgetplan **i stort sett vara förenliga** med paktens bestämmelser för 2017. För dessa länder bedöms det alltså att planerna kan medföra vissa avvikelser från anpassningsbanorna för dessa länders medelfristiga budgetmål.

- För sex länder (**Belgien, Italien, Cypern, Litauen, Slovenien och Finland**) innebär utkasten till budgetplan **en risk för bristande efterlevnad** av paktens bestämmelser för 2017. Utkasten till budgetplaner för dessa medlemsstater skulle kunna leda till en betydande avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga målet. **Finland** har dock ansökt om tillämpning av klausulen om strukturreformer och investeringsklausulen. Kommissionen kommer att beakta den osäkerhet som omger uppskattningen av produktionsgapet när Finlands ansökan ska behandlas, vilket i sin tur kan inverka på bedömningen av hur Finland efterlever kraven. När det gäller **Litauen** omfattade utkastet till budgetplan med oförändrad politik en ansökan om tillämpning av klausulen om strukturreformer. Den fullständiga bedömningen av huruvida både Finland och Litauen eventuellt är berättigade att utnyttja flexibilitet kommer att äga rum inom ramen för den ordinarie europeiska planeringsterminen i samband med bedömningen av stabilitetsprogrammet för 2017.

När det gäller de tre länder som för närvarande omfattas av <u>den korrigerande delen</u> av stabilitets- och tillväxtpakten (dvs. förfarandet vid alltför stora underskott):

- I fråga om **Frankrike** befinns utkastet till budgetplan **i stort sett vara förenligt** med paktens

[1] Se COM(2016) 727 final, 16.11.2016.
[2] Se COM(2016) 726 final, 16.11.2016.

bestämmelser för 2017, eftersom kommissionens höstprognos 2016 förutser att det nominella underskottet kommer att ligga något under fördragets referensvärde på 3 % av BNP under 2017, även om de finanspolitiska åtgärderna långtifrån motsvarar den rekommenderade nivån och att korrigeringen inte skulle vara hållbar under 2018 med en oförändrad politik.

- För **Spanien** innebär utkastet till budgetplan **en risk för bristande efterlevnad** av paktens bestämmelser för 2017. Medan kommissionen erkänner att dessa prognoser bygger på hypotesen om en oförändrad politik förutser kommissionen för 2017 varken att det mellanliggande nominella underskottsmålet eller de rekommenderade finanspolitiska insatserna kommer att nås.

- Även för **Portugal** innebär utkastet till budgetplan en risk för bristande efterlevnad av paktens bestämmelser för 2017, även om den prognosticerade avvikelsen understiger den auktoriserade avvikelsen med mycket knapp marginal. Riskerna verkar därmed begränsade under förutsättning att de nödvändiga budgetåtgärderna vidtas. Portugal, som för närvarande är föremål för den korrigerande delen, förväntas uppfylla fördragets referensvärde på 3 % av BNP i år i enlighet med rekommendationen. Portugal skulle kunna gå över till den förebyggande delen av pakten från 2017, förutsatt en snabb och varaktig korrigering av det alltför stora underskottet.

Portugal och Spanien lämnade in sina utkast till budgetplaner i mitten av oktober, liksom rapporter om de åtgärder som vidtagits som svar på rådets beslut om föreläggande som antogs den 8 augusti 2016 i enlighet med artikel 126.9 i fördraget. Kommissionen har sedan dess granskat dessa handlingar och inlett en strukturerad dialog med Europaparlamentet. Kommissionen har dragit slutsatsen att förfarandena vid alltför stora underskott för båda medlemsstaterna bör hållas vilande. De omständigheter som krävde ett förslag från kommissionen för att hålla inne delar av finansieringen från de europeiska struktur- och investeringsfonderna, råder inte längre och därmed blir det inget sådant förslag.

Innehåll

I. Inledning 6

II. De viktigaste iakttagelserna beträffande euroområdet 8

III. Översikt av utkasten till budgetplaner 21

BILAGA I: Landsspecifika bedömningar av utkast till budgetplaner .....

BILAGA II: Metoder och antaganden som ligger till grund för kommissionens höstprognos .....

BILAGA III: Känslighetsanalys .....

BILAGA IV. Kurvor och tabeller .....

I. Inledning

I EU-lagstiftningen föreskrivs det att euroområdets medlemsländer ska lämna in sina utkast till budgetplaner för det följande året till kommissionen senast den 15 oktober i syfte att förbättra samordningen av den nationella finanspolitiken inom Ekonomiska och monetära unionen[3].

Dessa planer innehåller en sammanfattning av de budgetförslag regeringarna överlämnat till sina nationella parlament. Kommissionen avger ett yttrande om varje plan, varvid den gör en bedömning av huruvida den är förenlig med landets skyldigheter enligt stabilitets- och tillväxtpakten.

Kommissionen är också skyldig att göra en övergripande bedömning av budgetsituationen och utsikterna för euroområdet i dess helhet. Den sistnämnda bedömningen lämnas i detta meddelande tillsammans med kommissionens meddelande *”Mot en positiv finanspolitisk inriktning för euroområdet”*[4].

Arton av euroområdets medlemsstater var i enlighet med bestämmelserna i ”tvåpacken” skyldiga att överlämna sina utkast till budgetplan för 2017 till kommissionen den 17 oktober[5]. I egenskap av enda återstående land i euroområdet som omfattas av ett makroekonomiskt anpassningsprogram är Grekland inte skyldigt att lämna in en plan, eftersom programmet redan tillgodoser behovet av en nära övervakning av finanspolitiken.

I överensstämmelse med bestämmelserna i ”tvåpackens” uppförandekod[6] inlämnade två länder, Litauen och Spanien, utkast till budgetplan med oförändrad politik på grund av expeditionsministärer. De nya regeringarna förväntas lägga fram fullständiga utkast till budgetplaner när de tillträder.

Kommissionens yttranden respekterar medlemsstaternas finanspolitiska självständighet och ger objektiva råd om budgetpolitiken, särskilt till de nationella regeringarna och parlamenten, i syfte att underlätta bedömningen av huruvida budgetförslagen är förenliga med EU:s finanspolitiska regler. ”Tvåpacken” innehåller en omfattande uppsättning åtgärder för att behandla den ekonomiska politiken och budgetpolitiken som en fråga av gemensamt intresse i den mening som avses i fördraget.

I juli 2015 uppmanade dessutom rådet eurogruppen att övervaka och samordna finanspolitiken i euroområdets medlemsstater och den samlade finanspolitiska inriktningen i euroområdet, i syfte att garantera en tillväxtfrämjande och differentierad finanspolitik[7]. Rådet rekommenderade att medlemsstaterna i euroområdet skulle ”samordna finanspolitiken för att

---

[3] I enlighet med förordning (EU) nr 473/2013 om gemensamma bestämmelser för övervakning och bedömning av utkast till budgetplan och säkerställande av korrigering av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet. Denna förordning är en av de två förordningarna i den s.k. ”tvåpacken” som trädde i kraft i maj 2013.

[4] Se COM(2016) 727 final, 16.11.2016, och: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/budgetary_plans/index_en.htm

[5] Eftersom tidsfristen för inlämnande (15 oktober) inföll på en lördag år 2016 utsträcktes den i enlighet med tillämpliga regler till måndag den 17 oktober.

[6] En uppdaterad version av tvåpackens uppförandekod kommer att offentliggöras och den nuvarande versionen är tillgänglig på http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf

[7] Rådets rekommendation av den 14 juli 2015 om genomförande av de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken för de medlemsstater som har euron som valuta (EUT C 272, 18.8.2015, s. 100).

säkerställa att euroområdets samlade finanspolitiska hållning är i samklang med hållbarhetsrisker och konjunktursvängningar”.

I november 2015 föreslog kommissionen en uppdaterad rekommendation för den ekonomiska politiken i euroområdet vilken diskuterades i rådet och godkändes av EU:s ledare vid Europeiska rådets möte den 18 och 19 februari 2016[8].

Denna rekommendation utgör grunden för kommissionens bedömning. Som en del i europeiska planeringsterminens årliga cykel föreslår kommissionen också en ny rekommendation för den ekonomiska politiken i euroområdet för 2017–2018 tillsammans med detta paket[9].

Detta meddelande har två syften. För det första ska det ge en samlad bild av budgetpolitiken i euroområdet, med utgångspunkt i en övergripande bedömning av utkasten till budgetplaner. Detta utgör spegelbilden till den övergripande bedömning av stabilitetsprogrammen som äger rum under våren, men med fokus på det kommande året snarare än de finanspolitiska planerna på medellång sikt. För det andra ska meddelandet ge en översikt över utkasten till budgetplaner på landsnivå och förklara hur kommissionen gått till väga vid bedömningen av dessa, inte minst när det gäller efterlevnad av bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten. Bedömningen varierar beroende på om en medlemsstat är föremål för den förebyggande eller den korrigerande delen av stabilitets- och tillväxtpakten, och den tar också hänsyn till stabilitets- och tillväxtpaktens krav i fråga om den offentliga skuldens nivå och dynamik.

[8] Se rådets rekommendation för den ekonomiska politiken i euroområdet: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5540-2016-INIT/en/pdf

[9] Se COM(2016) 726 final, 16.11.2016.

II. De viktigaste iakttagelserna beträffande euroområdet

Ekonomiska framtidsutsikter i utkasten till budgetplaner och i kommissionens höstprognos

Regeringarna ser återhämtningen från den ekonomiska och finansiella krisen gå stadigt framåt dock utan att accelerera i euroområdet. Enligt de makroekonomiska antagandena i utkasten till budgetplaner kommer BNP att öka med 1,7 % under 2016 i de 18 berörda medlemsstaterna i euroområdet (EA-18), vilket är något under de 1,8 % som prognosticerades vid tiden för stabilitetsprogrammen i april 2016 (tabell 1). Tillväxtprognosen för 2017 följer samma mönster med en prognos för BNP-tillväxten på 1,6 % i euroområdet (EA-18), jämfört med beräknade 1,7 % i stabilitetsprogrammen. Eftersom återhämtningen förväntas fortgå, men inte öka, fortsätter skillnaden mellan faktisk och potentiell produktion att minska. Enligt planerna förväntas produktionsgapet i EA-18 2016 bli - 1,8 % av potentiell BNP 2016 och minska ytterligare till - 0,5 % under 2017, efter att ha varit så stort som - 2 % så sent som 2014. Denna trend är tydlig i flertalet medlemsstater, men med vissa skillnader mellan länderna. Inflationsutsikterna förblir dämpade med en minskning av förväntad inflation (HIKP) 2016, särskilt jämfört med de stabilitetsprogram som lämnades in i våras. Enligt utkasten till budgetplaner kommer inflationen att vara 0,4 % för 2016 men förväntas öka till 1,2 % under 2017 (något lägre än prognosen för 2017 på 1,4 % från stabilitetsprogrammen). 17 medlemsstater uppfyller kraven i förordning (EU) nr 473/2013 att budgetförslaget ska grundas på makroekonomiska prognoser som har godkänts eller framställts av ett oberoende organ[10].

Den bild av ekonomin som framkommer i utkasten till budgetplaner stämmer relativt väl överens med kommissionens prognos. Den pekar också på en fortsatt om än svag ekonomisk återhämtning mot bakgrund av mer problematiska globala förutsättningar. I kommissionens prognos förutses BNP-tillväxten i fasta priser dämpas något (från 1,7 % år 2016 till 1,5 % år 2017). Den inhemska efterfrågan stöds för närvarande av ett konjunkturläge med låga oljepriser, spridningseffekter av en fortfarande relativt låg växelkurs för euron och en expansiv penningpolitik. Samtidigt är den underliggande dynamiken i den inhemska efterfrågan fortfarande trög. Den globala ekonomiska situationen präglas av ökande osäkerhet, särskilt till följd av Storbritanniens folkomröstning om EU-medlemskap och andra geopolitiska händelser, medan världshandeln har avtagit. Detta understryker behovet av att stärka inhemska källor för tillväxt. Dessutom kan ett antal utvecklingar leda till lägre tillväxt än vad kommissionen väntat, till exempel en fortsatt minskande världshandel. Den bräckliga men fortgående återhämtningen avspeglas i en fortsatt minskning av skillnaden mellan faktisk och potentiell produktion i kommissionens prognos. Det negativa produktionsgapet på 2,2 % av potentiell BNP under 2014 förväntas sjunka till 0,8 % i år och 0,5 % år 2017. Med tanke på den fortsatta osäkerheten i mätningen av produktionsgapet i vissa medlemsstater har kommissionen utforskat potentiella sätt att förbättra metoden och dess tillämpning, samtidigt som man följer de fastställda principerna för de finanspolitiska kraven på medlemsstaterna upprättas (se ruta 1).

Den fortsatta men långsamma tillväxten återspeglas inte i prisutvecklingen, eftersom inflationsutsikterna sammantaget fortfarande är dämpade. I kommissionens prognos

[10] När det gäller Tyskland finns inget oberoende organ med ansvar för att utarbeta eller godkänna makroekonomiska prognoser.

förutses en HIKP-inflation på endast 0,3 % i år, med en prognostiserad ökning till 1,4 % 2017 till följd av ett gradvis minskande produktionsgap och en mycket expansiv penningpolitik. Trots betydande skillnader mellan medlemsstaterna, förväntas räntesatser ligga kvar på historiskt låga nivåer under 2017. Samtidigt förväntas det stora överskottet av sparande gentemot investeringar hålla i sig under 2017, och den externa balansen i euroområdet förväntas nå överskott på 3,5 % av BNP, vilket bara är marginellt lägre än under 2016 (3,7 % av BNP).

Ekonomiska framtidsutsikter i utkasten till budgetplaner och i kommissionens höstprognos

Det samlade totala budgetunderskottet väntas fortsätta att minska detta och nästa år enligt utkasten till budgetplaner. I EA-18 beräknas underskottet bli 1,8 % av BNP under 2016, vilket är en minskning från 2,0 % förra året[11]. Under 2017 planeras det totala underskottet sjunka till 1,5 % av BNP. Denna justering är mindre än den minskning med 0,5 procentenheter under 2017 som förutspåtts i stabilitetsprogrammen, dock med utgångspunkt i ett något lägre underskott 2016 än vad som förutsågs under våren. Sammantaget med de marginellt uppgraderade makroekonomiska utsikterna tyder detta på att den oväntat svaga minskningen av underskottet kan bero på svagare finanspolitiska insatser (se nedan). En ökning av utgifterna med anknytning till flyktingkrisen och säkerhetsrelaterade åtgärder förväntas bidra till utgiftsutvecklingen i ett antal medlemsstater.

Tabell 1: Översikt över ekonomiska och budgetmässiga aggregerade uppgifter (EA-18) för 2016–2017

	2016			2017		
	Stabilitetsprogram 2016 (april)	**Utkast till budgetplaner (oktober)**	**Kommissionens höstprognos 2016 (november)**	**Stabilitetsprogram 2016 (april)**	**Utkast till budgetplaner (oktober)**	**Kommissionens höstprognos 2016 (november)**
BNP-tillväxt (förändring i %)	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5
HIKP-inflation (förändring i %)	1,2	0,4	0,3	1,4	1,2	1,4
Totalt underskott (i % av BNP)	-1,9	-1,8	-1,8	-1,4	-1,5	-1,5
Förändring av strukturellt saldo (procentenheter av BNP)	-0,3	-0,2	-0,2	0,2	0,1	0,0
Skuld (i % av BNP)	90,3	90,1	90,1	89,0	89,0	89,1

[11] I hänvisningarna till medlemsstaternas planer bygger uppgifterna för 2015 på siffror som ingår i utkasten till budgetplaner och omfattar därmed inte nödvändigtvis de ändringar som gjorts av Eurostat som ett led i anmälan om alltför stora underskott från hösten 2016.

Konjunkturrensad utgiftskvot (i % av potentiell BNP)	47,3	47,4	47,5	46,9	47,2	47,3
Konjunkturrensad intäktskvot (i % av potentiell BNP)	46,0	46,1	46,2	45,9	46,0	46,1

Tabell 1: Översikt över ekonomiska och budgetmässiga aggregerade uppgifter (EA-18) för 2016–2017

	2016			2017		
	Stabilitetsprogram 2016 (april)	**Utkast till budgetplaner (oktober)**	**Kommissionens höstprognos 2016 (november)**	**Stabilitetsprogram 2016 (april)**	**Utkast till budgetplaner (oktober)**	**Kommissionens höstprognos 2016 (november)**
BNP-tillväxt (förändring i %)	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5
HIKP-inflation (förändring i %)	1,2	0,4	0,3	1,4	1,2	1,4
Totalt underskott (i % av BNP)	-1,9	-1,8	-1,8	-1,4	-1,5	-1,5
Förändring av strukturellt saldo (i procentenheter av BNP)	-0,3	-0,2	-0,2	0,2	0,1	0,0
Skuld (i % av BNP)	90,3	90,1	90,1	89,0	89,0	89,1
Konjunkturrensad utgiftskvot (i % av potentiell BNP)	47,3	47,4	47,5	46,9	47,2	47,3
Konjunkturrensad intäktskvot (i % av potentiell BNP)	46,0	46,1	46,2	45,9	46,0	46,1

Det strukturella budgetläget, mätt i förändringen i det sammanlagda strukturella saldot, ligger i stort sett kvar på en oförändrad nivå 2016–2017 enligt de finanspolitiska utsikterna. Det strukturella saldot väntas sjunka något under 2016 (0,2 % av BNP) och

därefter öka med 0,1 % av BNP nästa år. Trenden i det sammanlagda strukturella saldot under 2016 bekräftas i stort om man använder en alternativ mätning av de diskretionära finanspolitiska insatserna, som tyder på en negativ justering med 0,4 % enligt utkasten till budgetplaner för 2016 och 0,2 % för 2017. (diagram A4.1 i bilaga 4)[12]. Med tanke på osäkerheten kring uppskattningen av produktionsgapet bör emellertid utvecklingen under 2016 inte överskattas. Denna utveckling är i stora drag i linje med prognoserna för perioden 2016–2017 i vårens stabilitetsprogram. Pausen i budgetkonsolideringen införs mot bakgrund av gradvis förbättrade men bräckliga ekonomiska utsikter och ett minskande produktionsgap. Mot bakgrund av att endast fem medlemsstater (och bara en av de största ekonomierna) väntar sig att nå eller överträffa det medelfristiga budgetmålet i slutet av 2017[13] är det tydligt att den väntade avsaknaden av strukturell anpassning under 2017 inte uppfyller kraven i stabilitets- och tillväxtpakten. Den samlade justeringen ska dock endast betraktas som en orientering i detta sammanhang, eftersom den inte visar de betydande skillnader som finns mellan medlemsstaterna när det gäller efterlevnaden av kraven i stabilitets- och tillväxtpakten, vilken behandlas i kommissionens landsspecifika bedömningar.

I kommissionens höstprognos 2016 väntas det sammantagna underskottet minska från 1,8 % av BNP 2016 till 1,5 % av BNP 2017, och det strukturella saldot förblir i stort oförändrat under tvåårsperioden. Stabiliteten i det strukturella saldot under 2016 och 2017, som förutsetts av kommissionen, omfattar en beräknad minskning av räntekostnaderna med 0,2 % av BNP 2016 och 0,1 % av BNP 2017. På den aggregerade nivån beräknas i kommissionens prognos det strukturella primära saldot sålunda minska med 0,4 % av BNP 2016 och 0,2 % av BNP 2017. Den tolkningen stöds av de diskretionära finanspolitiska insatserna, som visar en negativ justering med 0,5 % av BNP 2016 och 0,3 % av BNP 2017. De vinster som följer av de historiskt låga räntenivåerna för den offentliga skulden utnyttjas därför, som helhet, till största delen inte för att minska förluster. Eurogruppen föreslog att dessa intäkter används till att förbättra de offentliga finanserna och – beroende på varje lands specifika situation – investera i infrastruktur eller strukturella reformer[14].

Den sammantagna bilden för underskottet i euroområdet sammanfaller i stort sett mellan utkasten till budgetplaner och kommissionens prognos. Skillnaderna mellan de enskilda utkasten till budgetplan och kommissionens prognos för underskottet kan emellertid vara relativt stora av skäl som varierar från ett land till ett annat. I de flesta länderna kommer underskottet enligt kommissionens beräkningar att vara större än vad som förutses i de respektive utkasten till budgetplaner, med de största skillnaderna i Slovenien, Portugal, Belgien och Litauen (tabell A4.1 och figur A4.4 i bilaga 4). Övriga positiva prognosskillnader faller inom ramen för ett intervall på 0,3 procentenheter, medan kommissionens prognos är mer positiv när det gäller Tyskland, Cypern, Estland, Lettland, Nederländerna och Finland.

Fördelningen hos förändringen av det sammanlagda strukturella saldot mellan medlemsstaterna tycks inte återspegla medlemsstaternas ställning i förhållande till

---

[12] De diskretionära finanspolitiska insatserna är en alternativ indikator för de finanspolitiska insatser som utvecklats för analytiska ändamål och är skild från de indikatorer som används för att bedöma efterlevnaden av stabilitets- och tillväxtpakten. Bedömningen sker nedifrån och upp på inkomstsidan och uppifrån och ned på utgiftssidan. För ytterligare information, se del III i ”Report on Public Finances in EMU 2013”, *European Economy*, 4, 2013.

[13] Tyskland, Estland, Litauen, Luxemburg och Nederländerna. Dessutom förväntas två medlemsstater fortfarande omfattas av förfarandet vid alltför stora underskott nästa år, nämligen Spanien och Frankrike.

[14] Dessa principer bekräftades av Eurogruppen den 5 oktober 2015: http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2015/10/05/.

kraven i stabilitets- och tillväxtpakten och det tillgängliga finanspolitiska utrymmet. I synnerhet förväntas vissa medlemsländer som fortfarande är ganska långt ifrån sina medelfristiga budgetmål antingen bedriva en expansiv politik eller leverera en mycket begränsad finanspolitisk anpassning, särskilt Spanien, Frankrike och Italien. Omvänt förväntas vissa medlemsstater som överträffar sina medelfristiga budgetmål inte utnyttja sitt finanspolitiska utrymme, särskilt Tyskland.

När det gäller den offentliga skulden så förväntas den sammanlagda skuldkvoten, efter en topp år 2014 på 93 % av BNP, fortsätta att minska under både 2016 och 2017 enligt utkasten till budgetplaner, vilket ligger i linje med prognoserna i stabilitetsprogrammen. Det beror på positiva primära saldon och fördelaktiga stock-/flödesjusteringar[15]. Bakom den förväntade samlade kvoten på 89 % av BNP under 2017 döljer sig en rad olika nationella uppgifter. Skuldkvoten i de enskilda medlemsstaterna varierar mellan 133 % av BNP för Italien och 10 % av BNP för Estland. Uppgifterna för Grekland, som har exceptionellt höga skuldnivåer, ingår inte.

Kommissionen prognoser är i linje med de sammanlagda skulder som prognosticeras av medlemsstaterna. Även om den sammanlagda skulden alltjämt ligger på en mycket hög nivå förväntar kommissionen att den kommer att minska både innevarande och nästa år och nå 89,1 % av BNP 2017, vilket är samma som i regeringsplanerna (nedgången i skuldräntekostnaderna och den så kallade snöbollseffekten bidrar inte längre till ökade skulder totalt sett). Det bör dock noteras att en stor del av skuldminskningen i euroområdet drivs av Tyskland. Om Tyskland utesluts från beräkningarna minskar den sammantagna skuldkvoten enligt kommissionens prognoser endast med 0,2 procentenheter under både 2016 och 2017, jämfört med 1 procentenhets minskning under båda åren för helheten. Dessutom är den samlade skulden alltjämt avsevärt högre, nämligen 99 % av BNP, om Tyskland utesluts. Även här kan skillnaderna mellan utkasten till budgetplan och kommissionens prognos vara större på medlemsstatsnivå, av skäl som varierar från ett land till ett annat. De större positiva skillnaderna avser Portugal och Frankrike, medan det även finns negativa skillnader i ett antal länder där kommissionens skuldprogrnoser ligger under medlemsstaternas (tabell A4.3 och figur A4.5 i bilaga 4). På den aggregerade nivån är förändringen av skulderna enligt medlemsstaternas prognoser 2017 större än enligt kommissionens prognoser, främst på grund av stock-/flödesjusteringar.

Den sammantagna skuldkvoten i euroområdet kan inte bedömas med avseende på överensstämmelse med kraven i stabilitets- och tillväxtpakten, eftersom de berörda medlemsstaterna har olika status i förhållande till stabilitets- och tillväxtpakten[16]. Men tio medlemsstater i euroområdet som lämnat in utkast till budgetplaner omfattas av riktmärket för skuldminskning. Enligt kommissionens prognos förväntas sju av dessa tio överensstämma med det (eller med övergångsreglerna för skuldkriteriet i förekommande fall).

<u>Tillämpning av stabilitets- och tillväxtpakten</u>

[15] Den förväntade minskningen av den sammanlagda skulden är mycket mindre om man utelämnar Tyskland från beräkningen av den sammanlagda skuldkvoten (-1,6 mot -3,9 procentenheter under perioden 2015–2017).

[16] Medlemsstaternas skulder enligt stabilitets- och tillväxtpaktens krav skiljer sig åt beroende på om de omfattas av den korrigerande eller förebyggande delen och om deras skuldkvot ligger över eller under 60 % av BNP.

Den inbyggda flexibiliteten i stabilitets- och tillväxtpakten gör det möjligt att hantera extrautgifter i samband med ovanliga händelser som ligger utanför statens kontroll och har en avsevärd inverkan på de offentliga finanserna, både inom den förebyggande och den korrigerande delen av pakten. Som under 2015 anges i ett antal medlemsstaters utkast till budgetplaner budgeteffekterna av det exceptionella inflödet av flyktingar (Österrike, Belgien, Italien, Slovenien och Finland). På liknande sätt har Belgien, Italien och Österrike i sina utkast till budgetplaner angett de extra kostnaderna kopplade till terroristhotet. Dessutom hade Italien begärt särskild behandling för kostnader som uppstod till följd av den jordbävning som nyligen inträffade. Finland har lämnat in en ansökan om användning av klausulen om strukturreformer och investeringsklausulen under 2017, och också Litauen har meddelat sin avsikt att ansöka om användning av klausulen om strukturreformer trots att ett utkast till budgetplan med oförändrad politik har lagts fram på grund av nationella val.

Anpassningskraven enligt stabilitets- och tillväxtpakten, i både den förebyggande och den korrigerande delen, avser förändringar i det strukturella saldot. Kommissionen kommer att bedöma (ex post och från fall till fall) tillfälliga avvikelser från kraven för 2016 och 2017 på grund av extra kostnader inom vart och ett av dessa två år till följd av de exceptionella kostnaderna jämfört med föregående år. I förekommande fall inbegriper kommissionens yttranden om utkasten till budgetplaner konkreta uttalanden om hur bedömningen av efterlevnad skulle kunna påverkas om den justerades för att ta hänsyn till ovanliga händelser, såsom inflöde av flyktingar och kostnader kopplade till terroristhot.

Ruta 1: Tillämpning av tillvägagångssättet med ”begränsad prövning” på den finanspolitiska övervakningen hösten 2016

Överenskommelse att granska rimligheten hos det uppskattade produktionsgapet

Vid det informella mötet (Ecofin) i april 2016 i Amsterdam begärde rådet förbättringar i den gemensamt överenskomna metoden för uppskatting av potentiell tillväxt och produktionsgapet. För att efterkomma detta mandat från rådet kom man överens om två konkreta åtgärder med medlemsstaterna i oktober 2016.

För det första kom man överens om att en reviderad metod för beräkning av en arbetslöshetsnivå där lönestegringsgraden är stabil skulle införas i den gemensamt överenskomna metoden. Denna ändring har redan införts i kommssionens höstprognos 2016. För det andra enades man om att ett nytt ”rimlighetsverktyg” skulle kunna användas för att signalera de fall då resultaten av den överenskomna metoden skulle kunna tolkas som ekonomiskt ologiska.

Rimlighetsverktyget erbjuder en alternativ länderspecifik uppskattning av storleken på produktionsgapet för ett givet år (dvs. 2016 i detta fall) baserat på en statistisk bedömningsmetod som diskuterats i arbetsgruppen för produktionsgap. När skillnaden mellan den alternativa uppskattningen och uppskattningen på grundval av den gemensamma metoden överstiger ett visst gränsvärde anger detta att det produktionsgap som anges på grundval av den gemensamma metoden kan vara ”ologiskt”.

Resultaten från rimlighetsverktyget

När en medlemsstats produktionsgap har identifierats som ologiskt, utgör intervallet mellan produktionsgapet enligt den gemensamma metoden och det alternativa produktionsgapet ett ”rimlighetsintervall”, inom vilket en rimlig storlek på produktionsgapet kan identifieras av kommissionen och användas till den finanspolitiska övervakningen (se nedan).

Rimlighetsanalysen får inte utföras för kommande år. För att rimlighetsverktyget ska bli färdigt att användas i den finanspolitiska övervakningen för 2017 är det nödvändigt att extrapolera rimlighetsintervallet från 2016, för att generera en alternativ uppskattning av produktionsgapet för 2017. Att extrapolera ett ”rimlighets”-intervall från 2016 till 2017 innebär att avståndet mellan produktionsgapet enligt den gemensamma metoden och den alternativa uppskattningen 2016 förs över och appliceras direkt på den gemensamma metodens produktionsgap 2017. Därför blir det ingen inverkan på ändringen av produktionsgapet från ett år till nästa.

Det är viktigt att notera att rimlighetsverktygets resultat inte inverkar på kommissionens höstprognos 2016, eftersom uppskattningarna av produktionsgapet och det strukturella saldot i prognosen fortsätter att grundas på den gemensamma metoden. Resultaten från rimlighetsverktyget används som en ytterligare kvalitativ faktor som ska beaktas inom ramen för kommissionens finansiella bedömningar.

Användning av rimlighetsverktygets resultat i den finanspolitiska övervakningen: ”principer för låsning” för att fastställa medlemsstaternas krav

Kommissionen bedömer i sina yttranden om utkasten till budgetplaner överensstämmelsen med de finanspolitiska kraven för 2016 och 2017 som anges i rådets landsspecifika rekommendationer 2016. Inom ramen för den förebyggande delen härleds de finanspolitiska kraven från den s.k. kravmatris som ingår i den gemensamt överenskomna ståndpunkten gällande flexibilitet inom stabilitets- och tillväxtpakten, som anpassar den erforderliga finanspolitiska anpassningen till konjunkturcykeln[17].

Kravet för 2017 fastställdes våren 2016 på grundval av prognosen för produktionsgapet för 2017. När kraven väl har fastställts anses de frusna. Om en ny uppsättning information om medlemsstaternas konjunkturläge blir tillgänglig, medför det endast i ett mycket begränsat antal fall att frysningen av kraven upphör:

i) Om en medlemsstat har blivit föremål för en förnyad bedömning i tider av mycket dålig eller exceptionellt dålig ekonomi, mätt som ett produktionsgap under -3 % av potentiell produktion.

ii) Om nivån på en medlemsstats strukturella saldo har reviderats, så att medlemsstaten skulle behöva överträffa det medelfristiga budgetmålet för att uppfylla det ursprungliga kravet.

Dessa överenskomna frysningsprinciper gäller också de implikationer som rimlighetsverktygets resultat har för medlemsstaternas krav, särskilt de resultat som härletts från matrisen. I praktiken granskas därför inte de fall där resultaten från den gemensamma metoden kan bli alltför negativa, eftersom de inte kan leda till ett lägre krav.

Det är viktigt att upprepa att denna process inte kommer att leda till någon översyn av det formella kravet som fastställts i de landsspecifika rekommendationerna. Resultatet av analysen kommer att i stället att beaktas som en kvalitativ faktor i samband med den övergripande översynen av efterlevnaden.

Dessutom kan den nivåändring som de alternativa produktionsgapen innebär också inverka på vissa medlemsstaters rätt att använda klausulen om strukturreformer och investeringsklausulen.

[17] http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14345-2015-INIT/en/pdf

Eftersom verktyget inte ger indikationer på ändring i produktionsgrapet, vilket inverkar på mätningen av de finanspolitiska insatserna via det strukturella saldot, blir det ingen inverkan på mätningen av de finanspolitiska insatserna 2017.

Inverkan på bedömningarna av medlemsstaternas utkast till budgetplaner

På grundval av kommissionen höstprognos 2016 har rimlighetsverktyget angett att sex länder i euroområdet eventuellt har ett produktionsgap som är betydligt mer negativt än det som uppskattas med hjälp av den gemensamma metoden: Österrike, Finland, Italien, Luxemburg, Lettland och Slovenien. I samtliga dessa länder utom Finland ger den detaljerade analysen för handen att rimlighetsverktygets resultat inte har någon inverkan på kommissionens bedömning av landets efterlevnad av stabilitets- och tillväxtpaktens regler. I Finlands fall har analysen angett att produktionsgapet sannolikt är större än uppskattningen på grundval av den gemensamma metoden, och att landet följaktligen förväntas respektera säkerhetsmarginalen upp till referensvärdet på 3 % av BNP i fördraget, vilket är ett gränsvärde för att ha rätt att använda klausulen om strukturreformer och investeringsklausulen.

Kommissionen kommer fortsätta sitt arbete med medlemsstaterna under de kommande månaderna för att utforska ytterligare sätt att förbättra produktionsgapsmetoden och dess tillämpning.

Den finanspolitiska anpassningens utformning

Utkasten till budgetplaner innehåller endast begränsade ändringar i sammansättningen av de offentliga finanserna under 2016–2017 för euroområdet som helhet (tabell A4.5 och figurerna A4.2a-b i bilaga 4). De offentliga utgifternas andel av BNP väntas minska med 0,4 procentenheter under 2017. Emellertid är 0,1 procentenheter kopplade till besparingar på ränteutgifter. Denna återstående betydande minskningen har huvudsakligen konjunkturmässiga orsaker. I själva verket visar utgiftskvoten korrigerad för effekten av konjunkturcykeln en minskning på endast 0,1 procentenheter. Denna minskning uppvägs delvis av planerade skattesänkningar, vilket framgår av en viss minskning av den konjunkturrensade inkomstkvoten (-0,1 procentenheter 2017). I detta sammanhang har medlemsstaternas planer på att minska utgifterna som andel av potentiell produktion sammantaget i stor utsträckning varit verkningslösa på senare åren. Denna tolkning bekräftas av kommissionens höstprognos 2016. Det följer av den i stort sett enhetliga skatteelasticitet som avspeglas både i utkasten till budgetplaner och i kommissionens prognos att de minskade inkomsterna beror på statliga åtgärder (tabell A4.6 i bilaga 4).

Den planerade anpassningen förväntas inte skada tillväxtutsikterna på medellång sikt, även om det kan finnas utrymme för mer tillväxtvänliga val när det gäller att minska utgifterna. De flesta utgiftskategorierna väntas minska som procentandel av produktionen, även om den lilla minskningen totalt sett av utgifterna såsom påpekats beror på konjunkturmässiga faktorer. De kraftigaste minskningarna berör ersättningar till anställda och ränteutgifter, och medlemsstaterna drar fördel av stora besparingar på de sistnämnda (såsom diskuteras närmare i nästa avsnitt). Eftersom det inte främst är de mest produktiva utgifterna som påverkas, förväntas den planerade anpassningen inte skada tillväxtutsikterna på medellång sikt, även om det kan finnas utrymme för mer tillväxtvänliga val. I synnerhet väntas inte kapitalutgifterna öka, även om de nuvarande nivåerna är låga sett ur ett historiskt perspektiv. Dessutom skulle förbättringar i den nationella finanspolitiska förvaltningen, bl.a. införande av effektiva utgiftsöversyner, kunna göra de offentliga utgifterna mer tillväxtfrämjande. Se ruta 2 nedan om riktlinjer för effektiva utgiftsöversyner enligt beslut i

Eurogruppen. Kommissionens prognos är i stora drag i linje med utkasten till budgetplaner och bekräftar de största minskningarna i räntebetalningar och offentliga löner, men den förutser en något mindre minskning i de sistnämnda än vad som anges i utkasten till budgetplaner.

Ränteutgifterna förväntas falla ytterligare under 2017, vilket kommer att frigöra resurser för att underlätta konsolidering och ökningar av framtidsrelaterade utgifter om det finns finanspolitiskt utrymme. Avkastningen på statsobligationer i euroområdet ligger på historiskt låga nivåer, med 10-åriga kurser som f.n. varierar från 0 % till 1,¾ % för de fyra största medlemsstaterna i euroområdet. Som en konsekvens av detta har den offentliga sektorns sammanlagda räntebetaningar fortsatt att minska som andel av BNP. På grundval av informationen i utkasten till budgetplaner förväntas ränteutgifterna för euroområdet som helhet att falla från 2,4 % av BNP 2015 till 2,1 % 2016 och kommer enligt prognosen att falla ytterligare nästa år till 2,0 % av BNP, vilket är långt under de 3,0 % som uppmättes 2012 när euroområdets statsskuldkris var som djupast. Bilden från medlemsstaternas budgetplaner bekräftas i stort av kommissionens prognos. Även om kostnaderna för skulderna i euroområdet troligtvis kommer att vara fortsatt historiskt låga under de kommande åren, skulle det kunna vara riskabelt att använda besparingar från låga ränteutgifter till att finansiera varaktiga ökningar i de offentliga utgifterna eller sänkta skatter eftersom de är av tillfällig karaktär.

Åtgärder som presenterats i utkasten till budgetplaner skulle endast få en mycket liten inverkan på skatteportföljerna för EA-18 sammantaget under 2017. När inkomstkvoten väl justerats för konjunkturcykeln minskar den med omkring 0,1 % av BNP. Av de tre huvudkategorierna, förväntas sociala avgifter och indirekta skatter minska som andel av BNP, samtidigt som de direkta skatterna förväntas öka. Samtidigt är förändringarna marginella och ändrar inte deras relativa vikt i nämnvärd utsträckning. På intäktssidan stämmer kommissionens prognos överens med utkasten till budgetplan (se diagram A4.3b i bilaga 4).

Ruta 2: Riktlinjer för effektiva utgiftsöversyner

I tider då den offentliga skulden är hög och den ekonomiska tillväxten låg är behovet större än någonsin att se till att skattebetalarnas pengar används effektivt. Emellertid har utgiftsposter som ”ärvts” från tidigare beslut alltför ofta en tendens att öka nästan automatiskt med åren. Utgiftsöversyner pågår eller har aviserats i över hälften av euroområdets medlemsstater - med olika omfattning och tidsplaner. Eurogruppen tittade på de nationella erfarenheterna och godkände vid sitt möte i september 2016 ett antal principer som behöver följas för att utgiftsöversynerna ska få optimalt genomslag på kvaliteten hos de offentliga utgifterna[18].

Ambitionen med utgiftsöversynerna är att återkoppla utgiftsbesluten till de politiska prioriteringarna (*ska denna politik finansiseras med offentliga medel?)* och storleken på utgifterna till resultaten för de medborgare eller företag som berörs (*vad får man för de offentliga medlen?*) Instrumentet består i en analys av de befintliga grundutgifterna med målet att upptäcka

[18] http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/09-eurogroup-statement/

- möjligheter att stoppa finansiering av politik som inte längre prioriteras eller finansiering där ingen inverkan på det politiska målet har konstaterats.
- Effektivitetsförbättringar - ett mindre kostsamt sätt att tillhandahålla offentliga varor eller tjänster, eller en bättre kvalitet på dem till samma marginalkostnad.

Detta kräver vanligtvis reformer av omfattningen hos offentligfinaniserade åtgärder, av hur de offentliga tjänstenra organiseras, av de underliggande processerna och av den offentliga förvaltningens människoressurser.

Resultatet skulle bli en bättre utgiftsfördelning inom olika politikområden vilket skulle skapa besparingar (inklusive marginaler för att finansiera tillväxtfrämjande politik) och/eller bätre kvalitet på de offentliga tjänsterna.

Bedömning av den finanspolitiska inriktningen i euroområdet

Efter den betydande finanspolitiska konsolideringen 2011–2013 bedöms det övergripande budgetläget i euroområdet överlag vara neutralt 2014–2017. Finanspolitiken hade överlag en neutral inriktning 2014–2015 och en svagt expansiv inriktning 2016, mot bakgrund av den ekonomiska återhämtningen. När det gäller 2017 tyder både medlemsstaternas sammantagna utkast till budgetplaner och kommissionens prognos på en i stort sett neutral finanspolitisk inriktning.

Ruta 3: Analys av den finanspolitiska inriktningen

Frågan om finanspolitisk inriktning är en central del av kommissionens arbete för en bred diskussion om de intressen som är gemensamma för euroområdet[19]. Såväl i euroområdet som i EU som helhet utformas en stor del av medlemsstaternas finanspolitik på grundval av det regelbaserade ramverk som etablerats i fördraget och i stabilitets- och tillväxtpakten. Dessutom sker en analytisk granskning av finanspolitiken, genom vilken det går att bedöma om de finanspolitiska åtgärder som genomförs är effektiva när det gäller att skapa förutsättningar för en stark, hållbar tillväxt samt prisstabilitet, och framför allt om det utrymme för skönsmässiga bedömningar som regelverket medger används på bästa möjliga sätt. Detta bidrar också till att lyfta fram de kollektiva effekterna av nationell politik, samt spridningseffekterna mellan medlemstater.

Den finanspolitiska inriktningen inom euroområdet måste utgå från rätt balans mellan hållbarhet och stabilisering. Man behöver minska den alltför stora skuldsättningen och återuppbygga de buffertar som krävs i de offentliga finanserna. Att åstadkomma en sådan skuldminskning genom en försiktig strategi är särskilt viktigt för att kunna absorbera effekterna av nya störningar. Samtidigt måste det konstateras att återhämtningen går långsamt, med bara en gradvis minskning av arbetslösheten och med inflationsförväntningar som fortfarande inte är förenliga med prisstabilitetsmålet.

Det är svårt att finna en bra metod för att mäta och analysera begreppet ”finanspolitisk inriktning”. Det har ingen allmänt vedertagen definition, utan bedöms snarare utifrån en bred samsyn inom den ekonomiska vetenskapen. Begreppet förstås i allmänhet som den inriktning på finanspolitiken som följer av de beslut om skatter och utgifter som ligger inom den enskilda regeringens och offentliga förvaltningens handlingsutrymme. Traditionellt brukar man anse att den finanspolitiska inriktningen kan

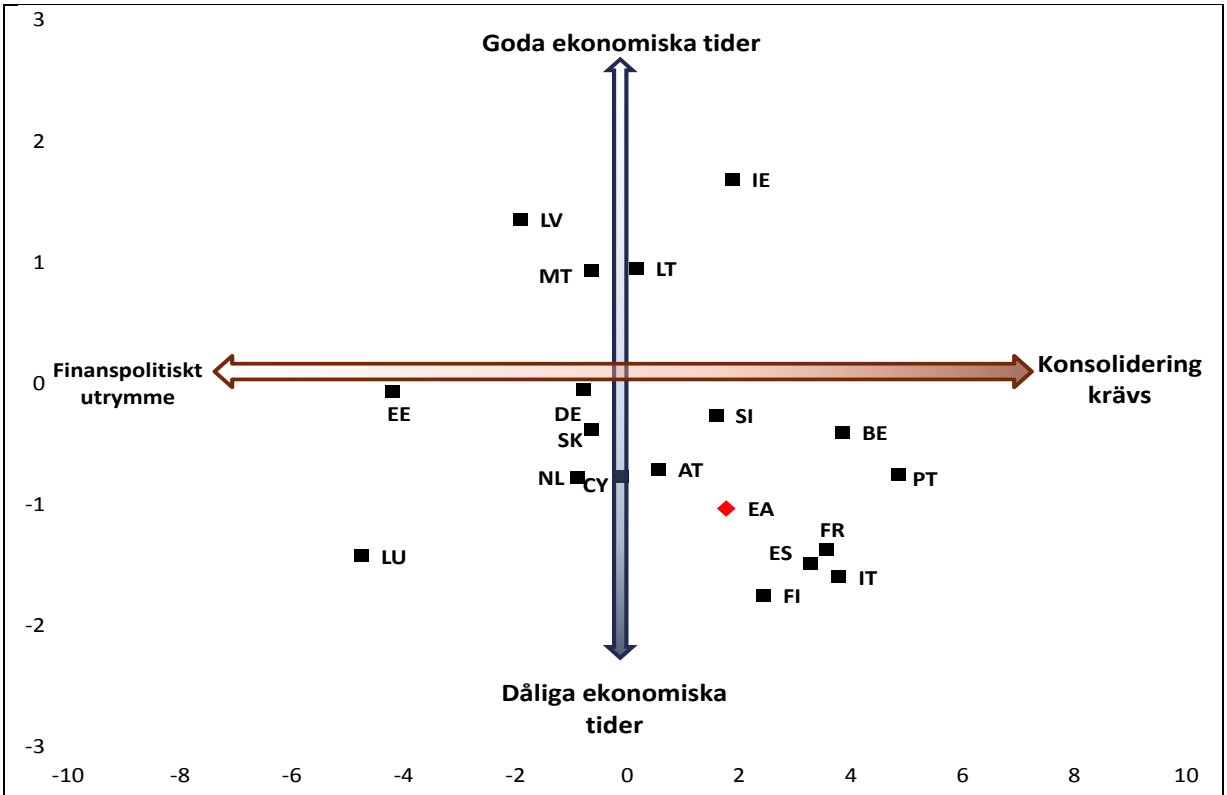
[19] Se COM(2016) 727 final, 16.11.2016.

utläsas av förändringen i det strukturella primärsaldot, men andra indikatorer kan också användas. Konsolideringsbehoven mäts här med hjälp av indikatorn S1, som beräknas såsom den finanspolitiska insats som krävs för att säkerställa att medlemsstatens offentliga skuldsättning sjunker till 60 % av BNP senast 2031. En mer detaljerad bedömning av de olika indikatorerna, och av hur robusta värdena är för var och en av dem, återfinns i *2016 års stabilitets- och konvergensprogram*: *Övergripande sammanfattning och konsekvenser av euroområdets finanspolitiska inriktning* (*European Commission Institutional Papers No. 34*, 2016).

För euroområdet som helhet krävs det i nuläget ytterligare en avvägning, nämligen mellan hållbarhet och stabilisering. Euroområdet befinner sig i nuläget i den nedre högra kvadranten av den ”finanspolitiska kartan”, vilket betyder att en sådan avvägning är nödvändig (se figur 1). Detta tyder på att man har n väg upp till den anpassningsbana som behövs för en stabil skuldreducering i framtiden. Samtidigt går det att konstatera en betydande avmattning i ekonomin, även om denna successivt minskar. Denna slutsats är kvalitativt sett tillräckligt klar för att kunna styra valet av indikatorer, även om de kvantitativa värdena kan variera.

Ur ett ekonomiskt perspektiv bör den finansiella inriktningen differentieras inom euroområdet, beroende på de enskilda ländernas situation i fråga om hållbarhet och stabilitet. Ett antal medlemsstater som återfinns på den nedre högra delen av den finanspolitiska kartan har fortfarande betydande konsolideringsbehov. I det nedre vänstra hörnet i figuren syns de medlemsstater som har finanspolitiskt utrymme och vars ekonomier skulle gynnas av vissa begränsade stimulansåtgärder. Utkasten till budgetplaner skulle alltså kunna förbättras i detta avseende. I synnerhet kan budgetplanerna för vissa större länder, där tonvikten ännu ligger vid stabilisering, justeras i viss grad i riktning mot konsolidering. I dessa fall skulle det återstående finanspolitiska utrymmet med fördel kunna utnyttjas för att stödja tillväxt på såväl kortare som längre sikt, särskilt genom att bidra till investeringar.

Figur 1: Finanspolitisk karta över euroområdet 2016



Obs.: Värdena grundas på kommissionens höstprognos 2017. Goda respektive dåliga ekonomiska tider mäts såsom 2016 års produktionsgap i procent av BNP. Finanspolitiskt konsolideringsbehov respektive finanspolitiskt utrymme mäts genom kommissionens S1-indikator för risker i fråga om hållbarhet (även här i procent av BNP), utifrån de preliminära beräkningarna i kommissionens höstprognos 2016, och med 2016 som utgångsår.

Anpassningen av de offentliga finanserna under 2016–17 kan bedömas i förhållande till målet att uppnå långsiktigt hållbara offentliga finanser samt makroekonomisk stabilisering på kort sikt (se nedan, ruta 3). En förutsättning för långsiktig hållbarhet är att statsskulden försätts och bibehålls på en hållbar bana, med hänsyn både till den nuvarande skuldnivån och till beräknade framtida utgifter som har att göra med den åldrande befolkningen[20]. Makroekonomisk stabilisering kan ta sig uttryck i att man överbryggar produktionsgapet i lämplig takt på kort till medellång sikt och – i den nuvarande situationen – samtidigt slår vakt om en tydligare övergång från externa till inhemska tillväxtkällor. Eftersom penningpolitiken redan är mycket expansiv, med nominella räntor nära noll och mycket låg inflation, ägnas finanspolitiken ökad uppmärksamhet.

Som förklaras närmare i kommissionens åtföljande meddelande med titeln *En positiv finanspolitisk inriktning i euroområdet*[21] är det medlemsstaternas individuella och kollektiva ansvar att utforma en lämplig finanspolitisk inriktning för euroområdet .

[20] Kommissionens hållbarhetsindikator S1, som visar att de sammanlagda insatser som krävs under perioden 2016–2021 för att få ned skulden till 60 % av BNP fram till 2031, med hänsyn tagen till ansvarsförbindelser som följer av en åldrande befolkning, pekar på en anpassning på cirka 1/3 % av BNP för 2016 och efterföljande år.

[21] http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/budgetary_plans/index_en.htm

Meddelandet innehåller också ytterligare analyser av den finanspoltiska inriktningen samt vägledning i fråga om dess betydelse för finanspolotiken inom euroområdet.

III. Översikt av utkasten till budgetplaner

Kommissionens yttrande om utkasten till budgetplaner gäller framför allt hur medlemsstaterna har uppfyllt kraven i stabilitets- och tillväxtpakten samt de rekommendationer som utfärdats på grundval av denna. Vad avser medlemsstater som omfattas av ett förfarande vid alltför stora underskott innehåller kommissionens yttrande en bedömning av framstegen med att korrigera dessa underskott i förhållande både till målen för det totala och för det strukturella underskottet. För medlemsstater som omfattas av den förebyggande delen bedöms det i kommissionens yttranden vilka framsteg de gjort mot det landsspecifika medelfristiga budgetmålet och huruvida de efterlevt skuldkriteriet, för att kontrollera om planen ligger i linje med stabilitets- och tillväxtpakten och de finanspolitiska landsspecifika rekommendationer som rådet riktade till medlemsstaterna den 12 juli 2016.

***Alla medlemsstater i euroområdet som inte är föremål för något program har lämnat in sina utkast till budgetplaner i tid, i linje med artikel 6 i förordning (EU) nr 473/2013.

Inget utkast till budgetplan har konstaterats innebära en ”särskilt allvarlig överträdelse” enligt artikel 7.2 i förordning (EU) nr 473/2013. Flera av de inlämnade planerna ger dock anledning till oro.

I tabellerna 2a och 2b sammanfattas bedömningarna av de enskilda ländernas utkast till budgetplaner utgående från kommissionens yttranden av den 16 november, tillsammans med bedömningen av framstegen när det gäller finanspolitiska strukturreformer. Bedömningarna grundar sig på kommissionens höstprognos 2016. För att underlätta jämförelser mellan planerna sammanfattas de i tre breda kategorier, med olika kriterier beroende på om en medlemsstat omfattas av förfarandet vid alltför stora underskott eller inte:

- **Kraven uppfylls:** Enligt kommissionens prognos finns **inget behov av att anpassa budgetplanen** i det nationella budgetförfarandet för att säkerställa att 2017 års budget ska vara förenlig med reglerna i pakten.
- **Kraven uppfylls i stora drag:** Enligt kommissionens prognos för 2017 förväntas budgetplanen i huvudsak vara förenlig med paktens regler.

  Medlemsstater som omfattas av förfarandet vid alltför stora underskott: Medan det i kommissionens prognos för 2017 antas antingen att målet för det mellanliggande nominella underskottet kommer att uppnås eller att det alltför stora underskottet kommer att kunna korrigeras i rätt tid, råder det samtidigt klara brister i de finanspolitiska insatserna jämfört med de rekommenderade nivåerna. Dessa brister riskerar att leda till att rekommendationerna inom förfarandet vid alltför stora underskott inte kommer att uppfyllas.

  För medlemsstater som omfattas av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del: Enligt kommissionens prognos för 2017 förväntas vissa avvikelser från det medelfristiga budgetmålet eller från anpassningsbanan mot detta mål, men de brister som förutses bedöms inte komma att orsaka några betydande avvikelser i förhållande till den rekommenderade anpassningen. De berörda medlemsstaterna bedöms efterleva riktmärket för skuldminskning, i de fall detta är tillämpligt.
- **Risk för bristande efterlevnad:** Enligt kommissionens prognos för 2017 bedöms utkastet till budgetplan inte säkerställa att paktens regler efterlevs.

  Medlemsstater som omfattas av förfarandet vid alltför stora underskott: Enligt kommissionens prognos för 2017 förväntas det varken att de rekommenderade finanspolitiska insatserna

kommer att omsättas i praktiken eller att målet för det mellanliggande nominella underskottet kommer att nås, och inte heller att det alltför stora underskottet kommer att korrigeras i tid.

För medlemsstater som omfattas av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del: Kommissionens prognos för 2017 pekar också på en betydande avvikelse från det medelfristiga målet eller från den anpassningsbana som krävs för att uppnå det, samt i tillämpliga fall att riktmärket för skuldminskning inte heller kommer att efterlevas.

Enligt den gemensamt överenskomna ståndpunkt om flexibilitet i stabilitets- och tillväxtpakten som Ekofinrådet tillstyrkte i februari 2016 har Finland och Litauen i sina utkast till budgetplaner begärt att få utnyttja denna flexibilitet på grundval av klausulen om strukturreformer och investeringsklausulen. I sitt utkast till budgetplan har Finland således begärt tillfälliga avvikelser från den rekommenderade anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet under 2017, med hänsyn till att man genomför större strukturreformer som har en positiv inverkan på de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt (begäran om flexibilitet motsvarar 0,5 % av BNP) samt till de nationella utgifterna för projekt som medfinansieras av EU genom de europeiska struktur- och investeringsfonderna (med en begäran om flexibilitet som motsvarar 0,1 % av BNP). Enligt kommissionens höstprognos 2016 uppnår Finland inte det lägsta riktmärket, och dess uppskattning av produktionsgapet är omgärdad av osäkerhet. Efter att denna uppskattning av produktionsgapet har granskats närmare bedöms det emellertid att Finland sannolikt kommer uppnå det lägsta riktmärket 2017[22]. För att ytterligare öka förtroendet har Finlands regering offentligt åtagit sig att under 2017 vidta de eventuella övriga åtgärder som kan krävas för att uppfylla kraven i stabilitets- och tillväxtpakten, i synnerhet fördragets treprocentsgräns för den offentliga sektorns underskott. Även Litauen har lagt fram en begäran om att utnyttja möjligheten till flexibilitet, som en del av sitt utkast till budgetplan med oförändrad politik. Bakgrunden är omfattande planerade strukturreformer på arbetsmarknaden och inom pensionssystemet, vilka har en positiv inverkan på de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt (begäran motsvarar 0,5 % av BNP). Enligt kommissionens höstprognos 2016 förefaller Litauen ha tillräckligt finanspolitiskt utrymme för att medges en tillfällig avvikelse från den anpassningsbana som krävs för att uppnå det medelfristiga budgetmålet. En komplett bedömning av huruvida Finland och/eller Litauen är berättigade att utnyttja möjligheten till flexibilitet kommer att göras inom ramen för den ordinarie europeiska planeringsterminen, som en del av bedömningen av stabilitetsprogrammen för 2017.

Dessutom framhöll ett antal medlemsstater budgetkonsekvenserna av de ökade flyktingströmmarna och kostnaderna för ytterligare säkerhetsåtgärder. Bestämmelserna i artiklarna 5.1 och 6.3 i förordning (EG) nr 1466/97 medger en tillfällig avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet för att ta hänsyn till sådana ytterligare utgifter, i den utsträckning som flyktingtillströmningen och det allvarliga terroristhotet är ovanliga händelser och deras inverkan på de offentliga finanserna är stor, och förutsatt att avvikelsen inte äventyrar hållbarheten på lång sikt. På denna grund har kommissionen övervägt möjligheten till tillfälliga avvikelser på grund av kostnader i samband med flyktingströmmar under 2015 och 2016 (Belgien, Italien, Österrike, Slovenien och Finland)

[22] Kommissionen har i samarbete med medlemsstaterna utvecklat ett screeningverktyg för att spåra situationer där resultaten av den överenskomna metoden kan framstå som kontraintuitiva ur en ekonomisk synvinkel. I dessa fall har kvalitativa analyser utförts, bland annat i fråga om den möjliga inverkan på de krav som ställs på de berörda medlemsstaterna enligt stabilitets- och tillväxtpakten (se ruta 1).

och för säkerhetsrelaterade kostnader under 2016 och 2017 (Belgien, Italien och Österrike). Kommissionen kommer att göra en slutlig bedömning (inklusive i fråga om belopp) på grundval av de observerade data som läggs fram av de berörda myndigheterna. **Italien har vidare lagt fram en begäran om särbehandling mot bakgrund av de offentliga utgifter som krävs för en investeringsplan för skydd mot jordbävningsskador, på grundval av bestämmelsen om ovanliga händelser. Kommissionen bekräftar att Italien har utsatts för exceptionell seismisk aktivitet under de senaste månaderna, och att situationen gör att gränsen mellan förebyggande insatser och krisinsatser blir mindre tydlig. Kommissionen bedömer därför att de offentliga medel som Italien avsatt för detta syfte för 2017 också kan anses berättiga till en tillfällig avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, förutsatt att de italienska myndigheterna lägger fram de uppgifter som behövs såväl före som efter de planerade insatserna.

Portugal och Spanien lade fram sina utkast till budgetplaner i mitten av oktober, tillsammans med rapporter om de åtgärder som vidtagits som svar på rådets beslut om föreläggande enligt artikel 126.9 i EUF-fördraget, antagna den 8 augusti 2016. Kommissionen har sedan dess granskat dessa dokument och dragit slutsatsen att förfarandet vid alltför stora underskott kan hållas vilande för båda dessa medlemsstater. ***Det förhållande som föranledde kommissionen att förbereda ett förslag om att suspendera finansiering från de europeiska struktur- och investeringsfonderna råder alltså inte längre, och förslaget behöver därför inte läggas fram.

Dessutom har kommissionen preliminärt bedömt graden av framsteg med genomförandet av de finanspolitiska strukturreformer som beskrivs i de landsspecifika rekommendationer som rådet antog den 12 juli 2016. Bedömningen av utkasten till budgetplaner sammanfattas i fem övergripande kategorier: inga framsteg, begränsade framsteg, vissa framsteg, betydande framsteg och helt åtgärdat. En heltäckande bedömning av framstegen med genomförandet av de landsspecifika rekommendationerna kommer att ske i 2017 års landsrapporter och i samband med de landsspecifika rekommendationer som kommer att antas av rådet 2017.

Tabell 2a: Översikt över kommissionens enskilda yttranden om utkasten till budgetplaner – medlemsstater som omfattas av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del

Medlemsstat	Övergripande överensstämmelse mellan utkastet till budgetplan och stabilitets- och tillväxtpakten		Framsteg med genomförandet av finanspolitiska strukturreformer föreslagna i 2016 års landsspecifika rekommendationer (LSR)
	Övergripande bedömning grundad på kommissionens höstprognos 2016	Efterlevnad av kraven i den förebyggande delen under 2016–2017	
BE*	Risk för att kraven inte uppfylls	2016: Risk för betydande avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet. Vid första påseendet framstår det som om övergångsbestämmelsen om skuldregeln inte efterlevs. 2017: Risk för en viss avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet 2017, men risken för en betydande avvikelse under 2016 och 2017 sammantaget. Vid första påseendet framstår det som om övergångsbestämmelsen om skuldregeln inte efterlevs.	Inga framsteg
DE	Kraven uppfyllda	2016: Det medelfristiga budgetmålet överträffas. Även riktmärket för skuldminskning uppfyllt. 2017: Det medelfristiga budgetmålet överträffas. Även riktmärket för skuldminskning uppfyllt.	Begränsade framsteg
EE	Kraven uppfyllda.	2016: Det medelfristiga budgetmålet överträffas. 2017: Ingen avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet.	Ej tillämpligt.
IE	Kraven uppfylls i stora drag.	2016: Risk för en viss avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet. Övergångsbestämmelsen om skuldregeln efterlevs. 2017: Risk för en viss avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet. Övergångsbestämmelsen om skuldregeln efterlevs.	Vissa framsteg
IT*	Risk för att kraven inte uppfylls	2016: Risk för en viss avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet. Utan ett fullt utnyttjande av de 0,75 % av BNP som medges enligt bestämmelserna om strukturreformer och investeringar finns det risk för en betydande avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet. Vid första påseendet framstår det som om riktmärket för skuldminskning inte efterlevs. 2017: Risk för betydande avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet. Vid första påseendet framstår det som om riktmärket för skuldminskning inte efterlevs.	Vissa framsteg
CY	Risk för att kraven inte uppfylls	2016: Det medelfristiga budgetmålet överträffas. Övergångsbestämmelsen om skuldregeln efterlevs. 2017: Risk för betydande avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet. Övergångsbestämmelsen om skuldregeln efterlevs.	Vissa framsteg

LT**	Risk för att kraven inte uppfylls	2016: Ingen avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet. 2017: Risk för betydande avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, med utgångspunkt från en budgetplan med oförändrad politik.	Ej tillämpligt.
LV	Kraven uppfylls i stora drag.	2016: Risk för en viss avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet. 2017: Risk för en viss avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet.	Begränsade framsteg
LU	Kraven uppfyllda	2016: Det medelfristiga budgetmålet överträffas. 2017: Det medelfristiga budgetmålet överträffas.	Begränsade framsteg
MT	Kraven uppfylls i stora drag	2016: Ingen avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, Även riktmärket för skuldminskning uppfyllt. 2017: Risk för en viss avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet.	Inga framsteg
NL	Kraven uppfyllda	2016: Det medelfristiga budgetmålet överträffas. Övergångsbestämmelsen om skuldregeln efterlevs. 2017: Det medelfristiga budgetmålet överträffas. Även riktmärket för skuldminskning uppfyllt.	Inga framsteg
AT***	Kraven uppfylls i stora drag.	2016: Ingen avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, Övergångsbestämmelsen om skuldregeln efterlevs. 2017: Risk för en viss avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet.	Begränsade framsteg
SK	Kraven uppfyllda.	2016: Risk för en viss avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet. 2017: Ingen avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet.	Vissa framsteg
SI	Risk för att kraven inte uppfylls	2016: Risk för en viss avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet. Övergångsbestämmelsen om skuldregeln efterlevs. 2017: Risk för betydande avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet. Övergångsbestämmelsen om skuldregeln efterlevs.	Begränsade framsteg
FI****	Risk för att kraven inte uppfylls	2016: Risk för en viss avvikelse från det medelfristiga budgetmålet. 2017: Risk för betydande avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet.	Vissa framsteg

* Den 18 maj 2016 utfärdade kommissionen en rapport enligt 126.3 i EUF-fördraget, eftersom medlemsstaten inte hade gjort tillräckliga framsteg 2015 i fråga om att iaktta skuldregeln. Efter en bedömning av alla relevanta faktorer drog kommissionen i rapporten slutsatsen att skuldkriteriet skulle anses vara uppfyllt. Kommissionen kommer att lägga fram en ny rapport inom kort.

** Utkastet till budgetplan lades fram av en expeditionsministär och byggde därför på antagandet om en oförändrad politik.

*** Slutsatsen har dragits efter det att avräkning gjorts för de nu beräknade budgetkonsekvenserna av det exceptionellt stora inflödet av flyktingar och av extra säkerhetsåtgärder (Österrike kan beviljas en sådan avräkning även 2017, med tanke på vikten av likabehandling i förhållande till medlemsstater som ligger längre från sina medelfristiga budgetmål).

**** Den 18 maj 2016 lade kommissionen fram en rapport enligt artikel 126.3 i EUF-fördraget, eftersom Finlands offentliga skuld 2015 översteg referensvärdet 60 % av BNP. Efter en bedömning av alla relevanta faktorer drog kommissionen i rapporten slutsatsen att skuldkriteriet skulle anses vara uppfyllt.

Tabell 2b: Översikt över kommissionens enskilda yttranden om utkasten till budgetplaner – medlemsstater som för närvarande omfattas av stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del

Medlems stat	Övergripande överensstämmelse mellan utkastet till budgetplan och stabilitets- och tillväxtpakten		Framsteg med genomförandet av finanspolitiska strukturreformer föreslagna i 2016 års landsspecifika rekommendationer
	Övergripande bedömning grundad på kommissionens höstprognos 2016	Övergripande bedömning grundad på kommissionens höstprognos 2016	
ES*	Risk för att kraven inte uppfylls	2016: Det mellanliggande nominella målet uppfylldes, men den finanspolitiska insatsen har inte genomförts. 2017: Det mellanliggande nominella målet uppfylls inte. Den finanspolitiska insatsen förefaller inte komma att genomföras att döma av ett utkast till budgetplan med oförändrad politik.	Begränsade framsteg
FR	Kraven uppfylls i stora drag	2016: Det mellanliggande nominella målet uppfylldes, men den finanspolitiska insatsen har inte genomförts, vilket kan leda till att kraven inte uppfylls. 2017: Det nominella underskottet förväntas stanna just under 3 procent av BNP, men den finanspolitiska insatsen har inte genomförts.	Begränsade framsteg
PT**	Risk för att kraven inte uppfylls	2016: Portugal förväntas i tid uppnå en varaktig korrigering av det alltför stora underskottet, och den finanspolitiska insatsen har genomförts. 2017: Risk för betydande avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet. Vid första påseendet framstår det som om övergångsbestämmelsen om skuldregeln inte efterlevs.	Begränsade framsteg

* Utkastet till budgetplan lades fram av en expeditionsministär och byggde därför på antagandet om en oförändrad politik.

** Portugal omfattas för närvarande av den korrigerande delen av stabilitets- och tillväxtpakten, men skulle kunna gå över till den förebyggande delen från 2017, om landet i tid kan uppnå en varaktig korrigering.