



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 16.11.2016
COM(2016) 730 final

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Udkast til budgetplaner for 2017: samlet vurdering

Sammenfatning

I denne meddelelse gives en sammenfatning af Kommissionens vurdering af de udkast til budgetplaner for 2017, som de 18 medlemsstater i euroområdet, der ikke er omfattet af et makroøkonomisk tilpasningsprogram (EA-18), har indgivet, herunder planer om ikke at ændre den førte politik, som Litauen og Spanien har fremlagt, da disse lande på det givne tidspunkt blev ledet af et forretningsministerium. I overensstemmelse med forordning (EU) nr. 473/2013 har Kommissionen vurderet planerne og den samlede budgetsituation og finanspolitiske kurs i euroområdet som helhed.

Den samlede vurdering af udkastene til budgetplaner for 2017 og den samlede finanspolitiske kurs i euroområdet kan opsummeres således:

1. Medlemsstaternes planer tyder på et fortsat fald i det samlede budgetunderskud i euroområdet på baggrund af et opsving, der stadig er skrøbeligt og forbundet med en række nedadgående risici. Efter et fald fra 2,0 % af BNP i 2015 til 1,8 % af BNP i år forventes det samlede underskud at falde yderligere til 1,5 % af BNP i 2017. Den samlede gældskvote forventes efter at have toppet i 2014 på grundlag af udkastene til budgetplaner også at falde en smule fra lige over 90 % i indeværende år til 89 % af BNP i 2017. Dette svarer til en forværring af den strukturelle saldo i 2016 på 0,2 % af BNP, som således i vid udstrækning forbliver uændret i 2017.
2. Sammenlignet med de mellemfristede mål, der blev opstillet i stabilitetsprogrammerne, er den forventede mindskelse af underskuddet i 2017 nedjusteret og vil blive 0,2 procentpoint lavere i euroområdet, selv om der tages udgangspunkt i et lidt lavere underskud i 2016, end der blev forudset i foråret 2016.
3. Det makroøkonomiske billede, der tegner sig på grundlag af udkastene til budgetplaner, bekræftes i store træk af Kommissionens efterårsprognose 2016. Realvæksten i BNP forventes at blive lidt svækket fra 1,7 % i år til 1,5 % i 2017, selv om det negative produktionsgab forventes indsnævret til 0,5 % af det potentielle BNP. Kommissionen forudser en mindskelse af budgetunderskuddene svarende til udkastene til budgetplaner i 2017 (0,3 procentpoint) og når frem til samme samlede saldo på -1,5 % af BNP. Kommissionen forventer, at den samlede gældskvote vil falde for andet år i træk til 90 % i 2016 og yderligere til 89 % i 2017, hvilket svarer til tallene i udkastene til budgetplaner.
4. I lighed med 2015 lettes medlemsstaternes budgetstillinger af betydelige fald i låneomkostningerne. Midlertidige besparelser som følge af lave rentebetalinger kan afhængigt af medlemsstaternes budgetstilling anvendes, hvilket medfører lavere underskud i lande med store budgetmæssige ubalancer, samtidig med at der gives mulighed for en større stigning i de fremtidige udgifter, hvis der er finanspolitisk råderum til det.
5. Samlet set tyder udkastene til budgetplaner og Kommissionens prognose på, at den stort set neutrale finanspolitiske kurs i euroområdet vil fortsætte i 2014-2017, efter at den finanspolitiske konsolidering har været gået i stå siden 2013. Mere specifikt blev den finanspolitiske kurs i vid udstrækning neutral i 2014-2015 og lettere ekspansiv i 2016 som følge af det økonomiske opsving. I 2017 tyder både medlemsstaternes samlede udkast til budgetplaner og Kommissionens prognose i vid udstrækning på en neutral finanspolitisk kurs igen. Dette bør vurderes ud fra de to målsætninger om makroøkonomisk stabilisering på kort sigt og holdbarhed i de offentlige finanser på lang sigt.
6. Som nærmere beskrevet i Kommissionens ledsagende meddelelse om en positiv finanspolitisk kurs for euroområdet er der behov for en moderat ekspansiv finanspolitisk kurs for euroområdet som helhed i lyset af det langsomme opsving og risiciene i de makroøkonomiske forhold¹.

At afstikke en sådan hensigtsmæssig finanspolitisk kurs for euroområdet er imidlertid

¹ Se COM(2016) 727 final af 16.11.2016.

medlemsstaternes individuelle og kollektive ansvar. Denne tilgang afspejles også i forslaget til henstilling om den økonomiske politik i euroområdet for 2017-2018².

7. Analysen af, hvor hensigtsmæssig den finanspolitiske kurs i euroområdet er, er ikke kun et spørgsmål om fortegnet for og størrelsen af budgetbalancen, men også i meget høj grad den kvalitet og sammensætning af de offentlige finanser, der fører frem til den. Generelt set forventes der ingen væsentlige ændringer af skatteindtægtsstrukturen, samtidig med at der kun gøres begrænsede fremskridt hen imod at gøre udgifternes sammensætning mere væksthæmmende, og kapitaludgifterne fortsat ikke er nået op på deres procentvise andel af BNP. Forbedringer af den nationale finanspolitiske styring, herunder indførelse af effektive udgiftsanalyser, kan være med til at gøre de offentlige udgifter mere væksthæmmende.
8. Kommissionens vurdering af de enkelte medlemsstater kan sammenfattes således:

Der er ingen af udkastene til budgetplaner for 2017, som kan anses for i alvorlig grad ikke at efterleve kravene i stabilitets- og vækstpakten, men i flere tilfælde finder Kommissionen imidlertid, at den planlagte finanspolitiske tilpasning ikke vil være tilstrækkelig i forhold til kravene i stabilitets- og vækstpakten, eller at den risikerer ikke at være det.

Det drejer sig nærmere bestemt om følgende:

For så vidt angår de femten lande, der er omfattet af den forebyggende del af stabilitets- og vækstpakten:

- for fem lande (**Tyskland, Estland, Luxembourg, Slovakiet og Nederlandene**) anses udkastene til budgetplaner for at **efterleve** kravene for 2017 i stabilitets- og vækstpakten.

- for fire lande (**Belgien, Letland, Malta og Østrig**) anses udkastene til budgetplaner for **i vid udstrækning at efterleve** kravene for 2017 i stabilitets- og vækstpakten. For disse landes vedkommende kan planerne resultere i en vis afvigelse fra tilpasningsstien hen imod det enkelte lands mellemfristede budgetmålsætning.

- for seks lande (**Belgien, Italien, Cypern, Litauen, Slovenien og Finland**) er der risiko for, at udkastene til budgetplaner **ikke efterlever** kravene for 2017 i stabilitets- og vækstpakten. Disse medlemsstaters udkast til budgetplaner kan medføre en væsentlig afvigelse fra tilpasningsstien hen imod deres respektive mellemfristede budgetmålsætning. **Finland** har imidlertid anmodet om at anvende klausulen om strukturreformer og investeringsklausulen. Kommissionen vil tage hensyn til usikkerheden omkring det skønnede produktionsgab, når den vurderer, om Finland opfylder kriterierne for at anvende klausulen, som til gengæld kan påvirke vurderingen af, om landet efterlever kravene. I **Litauens** tilfælde omfattede udkastet til budgetplan med uændret politik en anmodning om at anvende klausulen om strukturreformer. Den fuldstændige vurdering af, om både Finland og Litauen muligvis opfylder kriterierne for at blive indrømmet fleksibilitet vil finde sted inden for den normale cyklus af det europæiske semester i forbindelse med vurderingen af stabilitetsprogrammet for 2017.

Hvad angår de tre lande under den korrigerende del af stabilitets- og vækstpakten (dvs. underlagt proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud):

- for **Frankrig** anses udkastet til budgetplan for **i vid udstrækning at efterleve** kravene for 2017 i stabilitets- og vækstpakten, da det samlede underskud ifølge Kommissionens efterårsprognose 2016 vil ligge lidt under traktatens referenceværdi på 3 % af BNP i 2017, selv om der er en tydelig mangel på finanspolitisk indsats i forhold til det anbefalede niveau, og i tilfælde af uændret politik vil korrektionen ikke være holdbar i 2018.

- for **Spanien** er der **risiko** for, at udkastet til budgetplan **ikke efterlever** kravene for 2017 i stabilitets- og vækstpakten. Selv om det erkendes, at disse prognoser er baseret på en uændret

² Se COM(2016) 726 final af 16.11.2016.

politik, forudses det i Kommissionens prognoser for 2017, at hverken det mellemliggende mål for det offentlige underskud vil blive nået, eller den anbefalede finanspolitiske indsats vil blive gjort.

- for **Portugal** er der **risiko** for, at udkastet til budgetplan **ikke efterlever** kravene for 2017 i stabilitets- og vækstpagten, selv om den forventede afvigelse kun overstiger tærsklen for en betydelig afvigelse meget lidt. Der synes således at være dæmmet op for risiciene, forudsat at der træffes de nødvendige finanspolitiske foranstaltninger. Portugal, som på nuværende tidspunkt er omfattet af den korrigerende del, forventes at overholde referenceværdien i traktaten på 3 % af BNP i år, således som det er blevet henstillet. Landet kan blive omfattet af den forebyggende del af pagten fra 2017, hvis der opnås en rettidig og holdbar korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud.

Portugal og **Spanien** fremlagde deres udkast til budgetplaner i midten af oktober og rapporterne om de foranstaltninger, der er truffet som reaktion på Rådets afgørelse om at give meddelelse, som blev vedtaget den 8. august 2016, jf. artikel 126, stk. 9, i traktaten. Kommissionen har i mellemtiden vurderet disse dokumenter og indledt en struktureret dialog med Europa-Parlamentet. Kommissionen har draget den konklusion, at proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud for begge medlemsstaters vedkommende skal stilles i bero. Som følge heraf gør de omstændigheder, som kræver, at Kommissionen fremsætter forslag om at suspendere dele af de europæiske struktur- og investeringsfonde, sig ikke længere gældende, og der er ikke længere grund til at fremsætte et sådant forslag.

Indholdsfortegnelse

I. Indledning	6
II. De vigtigste resultater for euroområdet.....	8
III. Oversigt over udkastene til budgetplaner.....	20
BILAG I: Landespecifik vurdering af udkastene til budgetplaner	
BILAG II: Metoder og antagelser, der ligger til grund for Kommissionens efterårsprognose 2016.....	
BILAG III: Følsomhedsanalyse	
BILAG IV. Figurer og tabeller	

I. Indledning

For at forbedre samordningen af de økonomiske politikker i Den Økonomiske og Monetære Union³ skal euroområdet medlemsstater ifølge EU-lovgivningen senest den 15. oktober fremlægge udkast til budgetplaner for det kommende år for Kommissionen.

I disse planer sammenfattes de budgetforslag, som regeringerne har fremlagt for de nationale parlamenter. Kommissionen afgiver en udtalelse om hver enkelt plan og vurderer, om den er i overensstemmelse med medlemsstatens forpligtelser i henhold til stabilitets- og vækstpakten.

Den skal også give en samlet vurdering af budgetsituationen og udsigterne for euroområdet som helhed. Sidstnævnte vurdering gives i denne meddelelse sammen med Kommissionens meddelelse om en positiv finanspolitisk kurs for euroområdet⁴.

18 medlemsstater i euroområdet skulle efter bestemmelserne i den såkaldte twopack⁵ senest den 17. oktober fremlægge deres udkast til budgetplan for 2017 til Kommissionen. Som det eneste land i euroområdet, der er omfattet af et makroøkonomisk tilpasningsprogram, er Grækenland ikke forpligtet til at fremlægge en plan, eftersom programmet allerede indebærer indgående finanspolitisk overvågning.

I overensstemmelse med anvisningerne i adfærdskodeksen til twopack'en⁶ fremlagde to lande, Litauen og Spanien, planer uden ændring af den førte politik, da disse lande blev ledet af et forretningsministerium. De kommende regeringer forventes at fremlægge fuldstændige udkast til budgetplaner, når de tiltræder.

Kommissionen respekterer i sine udtalelser medlemsstaternes budgetmæssige beføjelser, men giver en objektiv politisk rådgivning, navnlig til nationale regeringer og parlamenter, for at gøre det lettere at vurdere, om budgetudkastene er i overensstemmelse med EU's finanspolitiske regler. Twopack'en omfatter en lang række redskaber, hvormed økonomisk politik og budgetpolitik kan behandles som spørgsmål af fælles interesse inden for euroområdet, sådan som det er hensigten ifølge traktaten.

Desuden opfordrede Rådet i juli 2015 Eurogruppen til at overvåge og samordne finanspolitikkerne for medlemsstaterne i euroområdet og den samlede finanspolitiske kurs for euroområdet med henblik på at sikre en vækstfremmende og differentieret finanspolitik⁷. Rådet henstillede, at medlemsstaterne i euroområdet - uden at afvige fra kravene i stabilitets- og vækstpakten - samordner finanspolitikken for at sikre, at den samlede finanspolitiske kurs i euroområdet er afstemt efter risiciene for den finanspolitiske holdbarhed og konjunkturforholdene.

³ Som det fremgår af forordning (EU) nr. 473/2013 om fælles bestemmelser for overvågning og evaluering af udkast til budgetplaner og sikring af en korrektion af uforholdsmæssigt store underskud i medlemsstaterne i euroområdet. Den er en af de to forordninger i den såkaldte "twopack", som trådte i kraft i maj 2013.

⁴ Se COM(2016) 727 final af 16.11.2016 og:

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

⁵ Da fristen den 15. oktober for fremlæggelsen af budgetplaner faldt på en lørdag i 2016, blev den i overensstemmelse med den gældende retlig praksis forlænget til mandag den 17. oktober.

⁶ En ajourført udgave af adfærdskodeksen til twopack'en er på vej. Den nuværende udgave kan ses på:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf

⁷ Rådets henstilling af 14. juli 2015 om gennemførelsen af de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik i de medlemsstater, der har euroen som valuta (EUT C 272 af 18.8.2015, s. 100).

I november 2015 fremsatte Kommissionen forslag til en ajourført henstilling om den økonomiske politik i euroområdet, som blev drøftet i Rådet og godkendt af EU's ledere på Det Europæiske Råds møde den 18.-19. februar 2016⁸.

Denne henstilling er fundamentet for Kommissionens vurdering. Som en del af den årlige cyklus af det europæiske semester fremsætter Kommissionen desuden forslag til en ny henstilling om den økonomiske politik i euroområdet for 2017-2018 sammen med denne pakke⁹.

Denne meddelelse har to formål. For det første gives der et samlet billede af budgetpolitikken i euroområdet ud fra en generel vurdering af udkastene til budgetplaner. Udgangspunktet herfor er den generelle vurdering af stabilitetsprogrammerne, som finder sted om foråret, men der fokuseres på det kommende år snarere end på de finanspolitiske planer på mellemlang sigt. For det andet giver meddelelsen en oversigt over udkastene til budgetplaner på landeplan, hvor det forklares, hvilken metode Kommissionen anvender i sin vurdering, særlig af efterlevelsen af kravene i stabilitets- og vækstpakten. Ved vurderingen skelnes der mellem, om en medlemsstat er omfattet af den forebyggende del eller den korrigerende del af stabilitets- og vækstpakten, og der ses også på stabilitets- og vækstpaktens krav vedrørende størrelsen af og udviklingen i den offentlige gæld.

⁸ Så Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet:
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5540-2016-INIT/da/pdf>

⁹ Se COM(2016) 726 final af 16.11.2016.

II. De vigtigste resultater for euroområdet

Økonomiske udsigter i udkastene til budgetplaner og Kommissionens efterårsprognose 2016

Medlemsstaterne konstaterer, at **genopretningen efter den økonomiske og finansielle krise går stødt fremad, men ikke tager fart i euroområdet**. Ifølge de makroøkonomiske antagelser, der fremgår af udkastene til budgetplaner, vil BNP i 2016 stige med 1,7 % i de 18 berørte medlemsstater (EA-18), dvs. lidt under de 1,8 %, der forventedes på tidspunktet for stabilitetsprogrammerne i april 2016 (tabel 1). For 2017 følger vækstudsigterne samme mønster, idet der forventes en vækst i BNP på 1,6 % i EA-18 mod 1,7 % ifølge stabilitetsprogrammerne. I takt med at opsvinget fortsætter, men ikke tager fart, bliver forskellen mellem den faktiske og den potentielle produktion fortsat mindre. Ifølge planerne forventes produktionsgab i EA-18 at blive -0,8 % af det potentielle BNP i 2016 og at indsnævres yderligere til -0,5 % i 2017, efter at det har været helt oppe på -2 % så sent som i 2014. Denne tendens er tydelig i langt hovedparten af medlemsstaterne, om end der er forskelle fra land til land. Inflationen vil fortsat være begrænset, idet den forventede HICP-inflation i 2016 falder, navnlig sammenlignet med de stabilitetsprogrammer, der blev fremlagt i foråret. Ifølge udkastene til budgetplaner vil inflationen ligge på 0,4 % i 2016, men den forventes at stige til 1,2 % i 2017 (lidt under prognosen for 2017 på 1,4 % i henhold til stabilitetsprogrammerne). 17 lande opfylder kravet i forordning (EU) nr. 473/2013 om, at budgetforslaget skal baseres på makroøkonomiske prognoser, der udarbejdes eller godkendes af en uafhængig instans¹⁰.

Det økonomiske billede, der fremgår af de 18 udkast til budgetplaner, bekræftes i vid udstrækning af Kommissionens prognose. Det peger også i retning af et fortsat, om end beskedent økonomisk opsving under mere problematiske globale forhold. Ifølge Kommissionens prognose forventes realvæksten i BNP at blive lidt svækket (fra 1,7 % i 2016 til 1,5 % i 2017). Den indenlandske efterspørgsel støttes for tiden af de lave oliepriser, de afsmittende virkninger fra en fortsat relativt lav vekselkurs for euroen og en lempelig pengepolitik. Samtidig er den underliggende dynamik i den indenlandske efterspørgsel fortsat træg. Verdensøkonomien er præget af stigende usikkerhed, navnlig i kølvandet på Det Forenede Kongeriges folkeafstemning om medlemskab af EU og andre geopolitiske forhold, samtidig med at verdenshandlen er aftaget. Ovennævnte understreger behovet for at styrke de indenlandske kilder til vækst. Der er desuden en række faktorer, der kan medføre lavere vækst end forventet ifølge Kommissionens prognose såsom en yderligere forværring af verdenshandlen. Det skrøbelige, men igangværende opsving afspejles i den fortsatte indsnævring af forskellen mellem den faktiske og den potentielle produktion ifølge Kommissionens prognose. Det negative produktionsgab på 2,2 % af det potentielle BNP i 2014 forventes indsnævret til 0,8 % i år og 0,5 % i 2017. I lyset af den fortsatte usikkerhed, hvad angår målingerne af produktionsgab i visse medlemsstater, har Kommissionen undersøgt mulige måder til at forbedre beregningsmetoden og dens anvendelse på, idet den fortsat skal være i overensstemmelse med de fastsatte principper for fastsættelse af de finanspolitiske krav til medlemsstaterne (se boks 1 ovenfor).

¹⁰ I Tyskland findes der ingen uafhængig instans, der har ansvaret for at udarbejde eller godkende makroøkonomiske prognoser.

Den fortsatte, om end langsomme vækst afspejles ikke i prisudviklingen, da der som helhed fortsat er udsigt til dæmpet inflation. Ifølge Kommissionens prognose forventes HICP-inflationen at ligge på blot 0,3 % i år, men at stige til 1,4 % i 2017, hvilket afspejler en gradvis indsnævring af produktionsgab og en meget lempelig pengepolitik. Renten antages at forblive på et historisk lavt niveau i 2017, selv om der dog er betydelige forskelle medlemsstaterne imellem. Samtidig ventes opsparingen fortsat at være meget større end investeringerne i 2017, og euroområdet eksterne balance forventes at udvise et overskud på 3,5 % af BNP, hvilket kun er en anelse under niveauet i 2016 (3,7 % af BNP).

Finanspolitiske udsigter i udkastene til budgetplaner og Kommissionens efterårsprognose 2016

Ifølge udkastene til budgetplaner vil det samlede budgetunderskud fortsat falde i år og næste år. I EA-18 forventes underskuddet at falde fra 2,0 % af BNP sidste år til 1,8 % i 2016¹¹. I 2017 forventes det samlede underskud blot at falde en anelse til 1,5 % af BNP. Denne tilpasning er lavere end den 0,5 procentpoint reduktion i 2017, der forventedes ifølge stabilitetsprogrammerne, selv om der tages udgangspunkt i et lidt lavere underskud i 2016, end der blev forudset i foråret 2016. I lyset af de marginalt nedjusterede makroøkonomiske udsigter kan det mindre fald i underskuddet stadig føre til en ringere finanspolitisk indsats (mere herom nedenfor). En stigning i udgifterne i forbindelse med flygtningekrisen og sikkerhedsrelaterede foranstaltninger forventes at være medvirkende til udgiftsudviklingen i nogle medlemsstater.

Tabel 1: Oversigt over økonomiske og budgetmæssige aggregater (EA-18) for 2016-2017

	2016			2017		
	2016 Stabilitetsprogrammer (april)	Udkast til budgetplaner (oktober)	Kommissionens efterårsprognose 2016 (november)	2016 Stabilitetsprogrammer (april)	Udkast til budgetplaner (oktober)	Kommissionens efterårsprognose 2016 (november)
Realvækst i BNP (% ændring)	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5
HICP-inflation (% ændring)	1,2	0,4	0,3	1,4	1,2	1,4
Budgetunderskud (% af BNP)	-1,9	-1,8	-1,8	-1,4	-1,5	-1,5
Ændring i strukturel saldo (procentpoint af BNP)	-0,3	-0,2	-0,2	0,2	0,1	0,0
Gæld (% af BNP)	90,3	90,1	90,1	89,0	89,0	89,1

¹¹ Når der henvises til medlemsstaternes planer, er data for 2015 baseret på tallene i udkastene til budgetplaner og omfatter derfor muligvis ikke de revisioner, der er foretaget af Eurostat som led i indberetningen under proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud i efteråret 2016.

Konjunkturkorrigeret udgiftskvote (% af potentielt BNP)	47,3	47,4	47,5	46,9	47,2	47,3
Konjunkturkorrigeret indtægtskvote (% af potentielt BNP)	46,0	46,1	46,2	45,9	46,0	46,1

Budgetstillingen som målt ved ændringen i den samlede strukturelle balance er fortsat i vid udstrækning stabil i perioden 2016-2017 i henhold til udkastene til budgetplaner.

Den strukturelle saldo forventes at falde lidt i 2016 (0,2 % af BNP), der dog vil blive fulgt af en stigning på 0,1 % af BNP næste år. Tendensen i den samlede strukturelle budgetstilling bekræftes i vid udstrækning ved brug af en alternativ måling af den diskretionære finanspolitiske indsats, også kendt som DFE, der tyder på en let negativ tilpasning på 0,4 % ifølge udkastene til budgetplaner i 2016 og 0,2 % i 2017. (figur A4.1 i bilag 4)¹². I lyset af usikkerheden omkring det skønnede produktionsgrab skal udviklingen i 2016 ikke overdrives. Denne udvikling er i vid udstrækning i overensstemmelse med prognoserne for perioden 2016-2017 i stabilitetsprogrammerne fra foråret. Opbremningen i den finanspolitiske konsolidering finder sted på baggrund af gradvis forbedrede, men stadig skrøbelige økonomiske udsigter og en indsnævring af produktionsgabets. Sammen med den omstændighed, at kun fem medlemsstater (og kun én af de største økonomier) regner med at have nået eller ligger over deres mellemfristede budgetmålsætning ved udgangen af 2017¹³, tyder dette på, at den planlagte strukturelle tilpasning i 2017 ikke lever op til kravene i stabilitets- og vækstpogten. Den samlede tilpasning skal dog blot ses som en illustration herpå, eftersom den ikke viser de vigtige forskelle mellem medlemsstaterne, hvad angår kravene i stabilitets- og vækstpogten, som er genstand for Kommissionens landespecifikke vurderinger.

Ifølge Kommissionens efterårsprognose 2016 forventes det samlede underskud at falde fra 1,8 % af BNP i 2016 til 1,5 % af BNP i 2017 med en i vid udstrækning stabil strukturel saldo i denne toårige periode. Ifølge Kommissionens prognose omfatter stabiliteten i den strukturelle saldo i 2016 og 2017 et forventet fald i renteudgifterne på 0,2 % af BNP i 2016 og 0,1 % af BNP i 2017. Samlet set skønnes den strukturelle primære saldo således i Kommissionens prognose at falde med 0,4 % af BNP i 2016 og med 0,2 % i 2017. Dette bekræftes af DFE, som viser en negativ tilpasning på 0,5 % af BNP i 2016 og 0,3 % af BNP i 2017. Gevinsterne som følge af de historisk lave rentesatser på offentlig gæld anvendes derfor samlet set hovedsagelig ikke til at mindske underskuddet. Eurogruppen anbefalede, at disse gevinster blev brugt til at forbedre de offentlige finanser og — afhængigt af den landespecifikke situation — at investere i infrastruktur eller strukturelle reformer¹⁴.

¹² DFE er en alternativ indikator for den finanspolitiske stilling, der er udviklet til analyseformål og adskiller sig fra de indikatorer, der bruges til at vurdere, om stabilitets- og vækstpogtens bestemmelser er overholdt. Den består af en "bottom up"-tilgang på indtægtssiden og en stort set "top down"-tilgang på udgiftssiden. Yderligere oplysninger fås i del III af "Report on Public Finances in EMU 2013", European Economy, 4, 2013.

¹³ Tyskland, Estland, Litauen, Luxembourg og Nederlandene. Desuden forventes to medlemsstater fortsat at være omfattet af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud næste år, nemlig Spanien og Frankrig.

¹⁴ Disse principper blev bekræftet af Eurogruppen den 5. oktober 2015: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2015/10/05/>.

Det samlede billede af underskuddet i euroområdet er stort set det samme i henholdsvis udkastene til budgetplaner og Kommissionens prognose. Der kan være relativt store forskelle mellem individuelle udkast til budgetplaner og Kommissionens prognose for budgetunderskud, hvilket kan føres tilbage til forholdene i det enkelte land. For de fleste landes vedkommende forudser Kommissionen i sin prognose, at underskuddet bliver højere end anført i de respektive udkast til budgetplaner. Spændet i vurderingerne er størst med hensyn til Slovenien, Portugal, Belgien og Litauen (tabel A4.1 og figur A4.4 i bilag 4). I de øvrige tilfælde er medlemsstaternes fremskrivning af underskuddet højst 0,3 procentpoint højere end Kommissionens, og for Tysklands, Cyperns, Estlands, Letlands, Nederlandenes og Finlands vedkommende forventer Kommissionen endda et lavere underskud end i disse landes budgetplaner.

Den måde, hvorpå ændringerne i den samlede strukturelle saldo fordeler sig på tværs af medlemsstaterne, synes ikke at afspejle medlemsstaternes stilling, hvad angår kravene i stabilitets- og vækstpakten og det finanspolitiske råderum. Nogle medlemsstater, som fortsat ligger relativt langt fra deres mellemfristede budgetmålsætning, forventes enten at fortsætte med at føre en ekspansiv politik eller at foretage meget små finanspolitiske tilpasninger, navnlig Spanien, Frankrig og Italien. Andre medlemsstater, der ligger over mellemfristede budgetmålsætning, forventes derimod kun i ringe grad at udnytte deres finanspolitiske råderum, navnlig Tyskland.

Hvad angår den offentlige gæld, forventes den samlede gældskvote efter at have toppet med 93 % af BNP i 2014 ifølge planerne falde i både 2016 og 2017, hvilket i det store hele er i overensstemmelse med fremskrivningerne i stabilitetsprogrammerne. Dette skyldes de positive primære saldi og gunstige stock-flow-justeringer¹⁵. Den forventede samlede gældskvote, der vil ligge på 89 % af BNP i 2017, dækker over en bred vifte af nationale tal. Gældskvoten i de enkelte medlemsstater varierer fra 133 % af BNP i Italien til 10 % af BNP i Estland. Data for Grækenland, der har et ekstraordinært højt gældsniveau, er ikke medregnet.

Kommissionens prognoser over med den samlede gæld svarer til medlemsstaternes prognoser. Den samlede gældskvote ligger fortsat meget højt, men Kommissionen forventer, at den falder både i år og næste år og når ned på 89,1 % af BNP i 2017, af samme årsager som dem, der er anført i udkastene til budgetplaner (faldet i gældsrentebyrden og den såkaldte sneboldseffekt er ikke længere med til at få den samlede gæld til at stige). Det bør imidlertid også anerkendes, at en stor del af gældsreduktionen i euroområdet skal tilskrives Tyskland. Hvis Tyskland ikke medtages i beregningerne, falder den samlede gældskvote ifølge Kommissionens prognoser kun med 0,2 procentpoint i både 2016 og 2017 sammenlignet med det samlede fald for begge år på 1 procentpoint. Derudover ligger den samlede gæld fortsat betydeligt højere, hvis Tyskland ikke medregnes, nemlig på 99 % af BNP. Her igen kan forskellene mellem udkastene til budgetplaner og Kommissionens prognose være større på medlemsstatsniveau, hvilket kan føres tilbage til forholdene i det enkelte land. De største positive forskelle vedrører Portugal og Frankrig. Der kan også konstateres negative forskelle i en række lande, hvor Kommissionens prognoser over gælden ligger under medlemsstaternes prognoser (tabel A4.3 og fig. A4.5 i bilag 4). Samlet set forventer medlemsstaterne en større ændring af gælden i 2017 end Kommissionens prognoser viser, hovedsagelig som følge af stock-flow-justeringer.

¹⁵ Den planlagte reduktion af den samlede gældskvote bliver meget mindre, hvis Tysklands tal lades ude af betragtning (-1,6 mod -3,9 procentpoint i perioden 2015-2017).

Det kan ikke vurderes, om den samlede gældskvote for euroområdet opfylder stabilitets- og vækstpaktens krav, eftersom de medlemsstater, der er med i euroområdet, har forskellig status i forhold til stabilitets- og vækstpakten¹⁶. Ti af de medlemsstater i euroområdet, der har fremlagt udkast til budgetplaner, er imidlertid omfattet af gældsreduktionsmålet. Ifølge Kommissionens prognoser forventes syv af de ti at opfylde dette kriterium (eller eventuelt overgangsreglerne vedrørende gældskriteriet)

Anvendelse af stabilitets- og vækstpakten

Den fleksibilitet, der er indbygget i stabilitets- og vækstpakten, giver mulighed for at tage hensyn til ekstraordinære udgifter i forbindelse med usædvanlige begivenheder uden for medlemsstatens kontrol, som i væsentlig grad påvirker de offentlige finanser, både under den forebyggende og den korrigerende del af pakten. Som i 2015 nævnes de budgetmæssige virkninger af den ekstraordinære tilstrømning af flygtninge (Østrig, Belgien, Italien, Slovenien og Finland) i en række af udkastene til budgetplaner. På samme måde henviser Belgien, Italien og Østrig i deres udkast til budgetplaner også til de supplerende udgifter i forbindelse med terrortruslen. Desuden har Italien anmodet om særbehandling i forbindelse med omkostningerne som følge af de nylige jordskælv. Finland har anmodet om at anvende klausulen om strukturelle reformer og investeringsklausulen i 2017, mens Litauen, som har fremlagt et udkast til budgetplan uden ændring af politikken som følge af parlamentsvalget, også har anført, at det har til hensigt at anmode om at anvende klausulen om strukturelle reformer.

Stabilitets- og vækstpaktens tilpasningskrav, både i den forebyggende og den korrigerende del, vedrører en ændring i den strukturelle saldo. Kommissionen vil (efterfølgende og i hver enkelt sag) vurdere den midlertidige afvigelse fra kravene i 2016 og 2017, der skyldes yderligere omkostninger i hvert af de to år, set i forhold til det foregående år, på grund af de ekstraordinære omkostninger, der er påløbet. Hvis det er relevant, vil Kommissionens udtalelser om udkastene til budgetplaner indeholde en erklæring om, hvordan det vil kunne påvirke vurderingen af, om landene efterlever kravene, hvis der korrigeres for omkostningerne i forbindelse med usædvanlige begivenheder såsom flygtningekrisen og omkostningerne som følge af terrortruslen.

Boks 1: Anvendelse af reglen om ekspertvurdering efter klart fastsatte principper ("constrained judgement") i forbindelse med proceduren for finanspolitisk overvågning i efteråret 2016

Aftale om at undersøge sandsynligheden af det skønnede produktionsgab

På det uformelle møde i Rådet (økonomi og finans) i Amsterdam i april 2016 anmodede man om, at den i fællesskab aftalte metode til vurdering af den potentielle vækst og produktionsgab blev forbedret. For at respektere dette mandat fra Rådet blev der i oktober 2016 aftalt to konkrete foranstaltninger med medlemsstaterne.

For det første blev det aftalt, at der skulle indføres en ændret metode til vurdering af den arbejdsløshedsprocent, som ikke får lønningerne til at stige, i den i fællesskab aftalte metode. Denne ændring blev allerede gennemført i Kommissionens efterårsprognose 2016. For det

¹⁶ De krav, der stilles til medlemsstaterne ifølge stabilitets- og vækstpakten, varierer afhængigt af, om de er omfattet af den korrigerende eller den forebyggende del, og hvorvidt deres gældskvote er over eller under 60 % af BNP.

andet blev det aftalt, at der kunne anvendes et nyt "sandsynlighedsredskab" til at påpege tilfælde, hvor resultaterne af den aftalte metode kunne tolkes som værende økonomisk ulogiske.

Sandsynlighedsredskabet giver et alternativt landespecifikt skøn af størrelsen af produktionsgab i et givet år (i dette tilfælde i 2016) på grundlag af en statistisk vurderingsmetode, der blev drøftet i arbejdsgruppen vedrørende produktionsgab. Når forskellen mellem det alternative skøn og skønnet på grundlag af den fælles metode overstiger en vis tærskel, viser det, at produktionsgabets beregnet på grundlag af den fælles metode kan være "ulogisk".

Resultaterne af sandsynlighedsredskabet

Når det konstateres, at en medlemsstats produktionsgab er ulogisk, udgør forskellen mellem produktionsgabets ifølge den fælles metode og det alternative skøn et "sandsynlighedsinterval", inden for hvilket Kommissionen kan fastslå den sandsynlige størrelse af produktionsgabets, som kan bruges med henblik på finanspolitisk overvågning (se nedenfor).

Sandsynlighedsanalysen kan ikke foretages for de kommende år. For at få sandsynlighedsredskabet til at virke med henblik på finanspolitisk overvågning i 2017 er det nødvendigt at ekstrapolere sandsynlighedsintervallet fra 2016 for derved at nå frem til et alternativt skøn for produktionsgabets i 2017. Ekstrapoleringen af "sandsynlighedsintervallet" fra 2016 til 2017 indebærer, at forskellen mellem produktionsgabets ifølge den fælles metode og det alternative skøn i 2016 gennemføres og anvendes direkte på produktionsgabets ifølge den fælles metode i 2017. Det har derfor ingen indflydelse på den årlige variation i produktionsgabets.

Det er vigtigt at bemærke, at resultaterne af sandsynlighedsgabets ikke påvirker Kommissionens efterårsprognose 2016, da skønnene for produktionsgabets og den strukturelle saldo i prognoserne fortsat er baseret på den fælles metode. Resultaterne af sandsynlighedsredskabet anvendes som en supplerende kvalitativ faktor, der skal tages i betragtning i forbindelse med Kommissionens finanspolitiske vurderinger.

Brug af resultaterne af sandsynlighedsredskabet i forbindelse med finanspolitisk overvågning: "principperne om fastfrysning" med henblik på at fastslå medlemsstaternes behov

Kommissionen vurderer i sine udtalelser om udkastene til budgetplaner, at landene opfylder de finanspolitiske krav for 2016-2017 i Rådets landespecifikke henstillinger for 2016. Under den forebyggende del stammer de finanspolitiske krav fra den såkaldte kravsmatrix i den fælles holdning til fleksibilitet i stabilitets- og vækstpakten, som tilpasser den krævede størrelse af den finanspolitiske tilpasning til de økonomiske konjunkturer¹⁷.

Kravet for 2017 blev fastsat i foråret 2016 på grundlag af prognosen for produktionsgabets i 2017. Når kravene er fastsat, anses de for at være fastfrosne. Når der foreligger nye oplysninger vedrørende en medlemsstats konjunktursituation, medfører det, at der en "optøning" af kravet udelukkende i en række meget begrænsede tilfælde:

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

- i) Når en medlemsstat er blevet revurderet som værende i en meget dårlig eller usædvanlig dårlig konjunktursituation målt som et produktionsgab under -3 % af det den potentielle produktion.
- ii) Når størrelsen af en medlemsstats strukturelle saldo er blevet revideret, således at hvis den opfyldte det oprindelige krav, ville den ligge over sin mellemfristede budgetmålsætning.

De aftalte principper for fastfrysning finder også anvendelse i forbindelse med virkningerne af resultaterne af sandsynlighedsredskabet for medlemsstaternes krav, navnlig de krav, der følger af matrixen. I praksis ses der derfor ikke nærmere på de tilfælde, hvor produktionsgabets ifølge den fælles metode er alt for negativt, da de ikke kan føre til lavere krav.

Det er vigtigt igen at påpege, at denne proces ikke fører til en reel revision af det formelle krav, der er fastsat i de landespecifikke henstillinger. Der vil derimod blive taget hensyn til resultatet af analysen som en kvalitativ faktor, når der foretages en samlet vurdering af landets efterlevelse af kravet.

Ændringen af niveauet som følge af de alternative produktionsgab kan desuden også påvirke visse medlemsstats muligheder for at kunne anvende klausulen om strukturelle reformer og investeringsklausulen.

Da redskabet ikke giver nogen oplysninger om ændringen i produktionsgabets, som påvirker målingen af den finanspolitiske indsats via den strukturelle saldo, påvirkes målingen af den finanspolitiske indsats i 2017 ikke.

Virkning for vurderingen af medlemsstaternes udkast til budgetplaner

Ifølge Kommissionens efterårsprognose 2016 tyder det ved anvendelsen af sandsynlighedsredskabet på, at seks lande i euroområdet muligvis har et produktionsgab, der er betydeligt mere negativt end skønnet ved brug af den fælles metode: Østrig, Finland, Italien, Luxembourg, Letland og Slovenien. I alle disse lande med undtagelse af Finland viser den detaljerede analyse, at resultaterne af sandsynlighedsredskabet ikke påvirker Kommissionens vurdering af, om landene efterlever kravene i stabilitets- og vækstpagten. I Finlands tilfælde påpeges det i analysen, at produktionsgabets sandsynligvis er større end skønnet på grundlag af den fælles metode som følge af, at landet forventes at respektere sikkerhedsmargenen i forhold til den i traktaten fastsatte referenceværdi på 3 % af BNP, hvilket er en betingelse for at kunne anvende klausulen om strukturelle reformer og investeringsklausulen.

Kommissionen vil fortsat samarbejde med medlemsstaterne de kommende måneder for at undersøge andre måder til at forbedre metoden til beregning af produktionsgabets og anvendelsen heraf.

Sammensætningen af den finanspolitiske tilpasning

I udkastene til budgetplaner regnes der kun med meget begrænsede ændringer i sammensætningen af de offentlige finanser i 2016-2017 i euroområdet som helhed (tabel A4.5 og figur A4.2a-b i bilag 4). De offentlige udgifters andel af BNP forventes at falde med 0,4 procentpoint i 2017. 0,1 procentpoint skyldes dog besparelser i forbindelse med renteudgifterne. Den resterende tilsyneladende store reduktion skyldes hovedsagelig konjunkturforholdene. Faktisk viser den primære udgiftskvote korrigeret for

konjunkturvirkningen et fald på kun 0,1 procentpoint. Denne reduktion opvejes delvis af planlagte skattenedsættelser, som det ses af det lille fald i den konjunkturjusterede indtægtskvote (0,1 procentpoint i 2017). Samlet betragtet har medlemsstaternes planer om at nedbringe udgifterne som en andel af den potentielle produktion således i vid udstrækning slået fejl i de seneste år. Kommissionens efterårsprognose 2016 bekræfter dette. Den stort set ensartede skatteelasticitet, der afspejles af både udkastene til budgetplaner og Kommissionens prognose, viser, at faldet i indtægter skyldes statslige foranstaltninger (tabel A 4.6 i bilag 4).

Den planlagte tilpasning forventes ikke at skade vækstudsigterne på mellemlang sigt, selv om medlemsstaterne godt kunne vælge mere vækstfremmende måder at nedbringe udgifterne på. De fleste udgiftskategorier forventes at falde som en procentdel af produktionen, selv om det samlede beskedne fald i udgifterne som anført skyldes konjunkturfaktorer. De største fald påvirker aflønningen af ansatte og renteudgifterne, idet medlemsstaterne opnår betydelige besparelser på sidstnævnte (der redegøres nærmere herfor i næste afsnit). Da de mest produktive udgifter ikke påvirkes direkte, forventes den planlagte tilpasning ikke at skade vækstudsigterne på mellemlang sigt, selv om medlemsstaterne godt kunne træffe mere vækstfremmende valg. Navnlig kapitaludgifterne forventes ikke at stige, selv om det nuværende niveau er lavt ud fra et historisk perspektiv. Forbedringer af den nationale finanspolitiske styring, herunder indførelse af effektive udgiftsanalyser, kan være med til at gøre de offentlige udgifter mere vækstfremmende. Se boks 2 om de vejledende principper for effektive udgiftsanalyser som aftalt i Eurogruppen. Kommissionens prognose er stort set på linje med udkastene til budgetplaner og bekræfter, at det største fald forventes i rentebetalingerne og de offentlige lønninger, selv om der ifølge Kommissionens prognose forventes et lidt mindre fald i sidstnævnte end anført i udkastene til budgetplaner.

Renteudgifterne forventes at falde yderligere i 2017, hvilket frigør ressourcer til at lette en konsolidering og stigninger i de fremtidige udgifter, hvis der er finanspolitisk råderum til det. Afkastet på statsobligationer i euroområdet ligger fortsat historisk lavt med et afkast på tiårige obligationer, der på nuværende tidspunkt varierer mellem 0 % og 1¾ % for euroområdets fire største medlemsstater. Som følge heraf er landenes samlede renteudgifter fortsat faldet som en andel af BNP. På grundlag af oplysningerne i udkastene til budgetplaner forventes renteudgifterne for euroområdet som helhed at falde fra 2,4 % af BNP i 2015 til 2,1 % i 2016 og at falde yderligere næste år til 2,0 % af BNP, hvilket er et godt stykke under de 3,0 %, der blev registreret tilbage i 2012, da gældskrisen i euroområdet var på sit værste. Det økonomiske billede, der fremgår af medlemsstaternes planer, bekræftes i vid udstrækning af Kommissionens prognose. Selv om udgifterne til rente- og afdragsbetaling i euroområdet sandsynligvis fortsat vil være historisk lave de kommende år, kan det være risikabelt at anvende besparelserne fra de lave rentebetalinger til at finansiere permanente stigninger i de offentlige udgifter eller skattenedsættelser, da der ikke er tale om permanente besparelser.

De foranstaltninger, der fremlægges i udkastene til budgetplaner, vil kun få en meget beskeden indflydelse på skattesammensætningen for hele EA-18 i 2017. Når indtægtskvoten er korrigeret for konjunkturvirkningen, falder den til ca. 0,1 % af BNP. Af de tre hovedindtægtskategorier forventes socialsikringsbidrag og indirekte afgifter at falde som andel af BNP, uden at de direkte skatter stiger. Samtidig er ændringerne marginale og ændrer ikke deres relative vægt betydeligt. På indtægtsiden er Kommissionens prognoser på linje med udkastene til budgetplaner (figur A4.3b i bilag 4).

Boks 2: Vejledende principper for effektive udgiftsanalyser

I perioder med stor offentlig gæld og lav økonomisk vækst er der mere end nogensinde brug for at sikre, at skatteydernes penge anvendes effektivt. Alt for ofte er der imidlertid tendens til, at "nedarvede" udgiftsposter, der stammer fra tidligere beslutninger, halvautomatisk forøges i årenes løb. Der pågår udgiftsanalyser, eller der er bebudet udgiftsanalyser i mere end halvdelen af medlemsstaterne i euroområdet - med forskellige formål og frister. Eurogruppen så nærmere på de nationale erfaringer og godkendte på sit møde i september 2016 en række principper, der skal følges, hvis udgiftsanalyserne skal have optimal virkning for kvaliteten af de offentlige udgifter¹⁸.

Ambitionen med udgiftsanalyser er igen at skabe forbindelse mellem udgiftsbeslutninger og politiske prioriteringer (*skal denne politik finansieres med offentlige midler?*) og udgifternes størrelse i forhold til de opnåede resultater for de berørte borgere eller virksomheder (*hvordan får man mest muligt ud af de offentlige midler?*). Fremgangsmåden består i at analysere de eksisterende basisudgifter med henblik på at finde:

- muligheder for at stoppe finansieringen af nedprioriterede politikker eller finansiering uden konstateret virkning for det politiske mål
- effektivitetsforbedringer - mindre bekostelig levering af offentlige varer eller tjenester eller en bedre kvalitet heraf med marginalt samme omkostninger.

Det medfører normalt reformer af formålet med offentligt finansierede interventioner, af tilrettelæggelsen af de offentlige tjenester, af de bagvedliggende processer og af de menneskelige ressourcer i den offentlige forvaltning.

Resultatet skal være en bedre udgiftsfordeling på tværs af politikker, der medfører besparelser (herunder marginer til finansiering af væksthæmmende politikker) og/eller en offentlig forvaltning af bedre kvalitet.

Vurdering af den finanspolitiske kurs i euroområdet

Efter en betydelig finanspolitisk konsolidering i 2011-2013 skønnes euroområdets finanspolitiske kurs i vid udstrækning at blive neutral i perioden 2014-2017. Den finanspolitiske kurs blev i vid udstrækning neutral i 2014-2015 og lettere ekspansiv i 2016 som følge af det økonomiske opsving. I 2017 tyder både medlemsstaternes samlede udkast til budgetplaner og Kommissionens prognose i vid udstrækning på en neutral finanspolitisk kurs igen.

Boks 3: Analyse af den finanspolitiske kurs

Drøftelsen af den finanspolitiske kurs er et vigtigt aspekt af Kommissionens indsats for at styrke den kollektive drøftelse af euroområdets generelle interesser¹⁹. I EU og euroområdet formes de nationale finanspolitikker hovedsageligt af den regelbaserede ramme i traktaten og stabilitets- og vækstpakten. En analytisk undersøgelse af finanspolitikkerne gør det desuden muligt at vurdere, om de gennemførte finanspolitikker effektivt skaber grundlaget for en stærk bæredygtig vækst og prisstabilitet og mere specifikt, om spillerummet inden for denne ramme udnyttes bedst muligt. Den er med til at understrege de samlede konsekvenser af de nationale politikker og de afsmittende virkninger heraf på tværs

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

¹⁹ Se COM(2016) 727 final af 16.11.2016.

af medlemsstaterne.

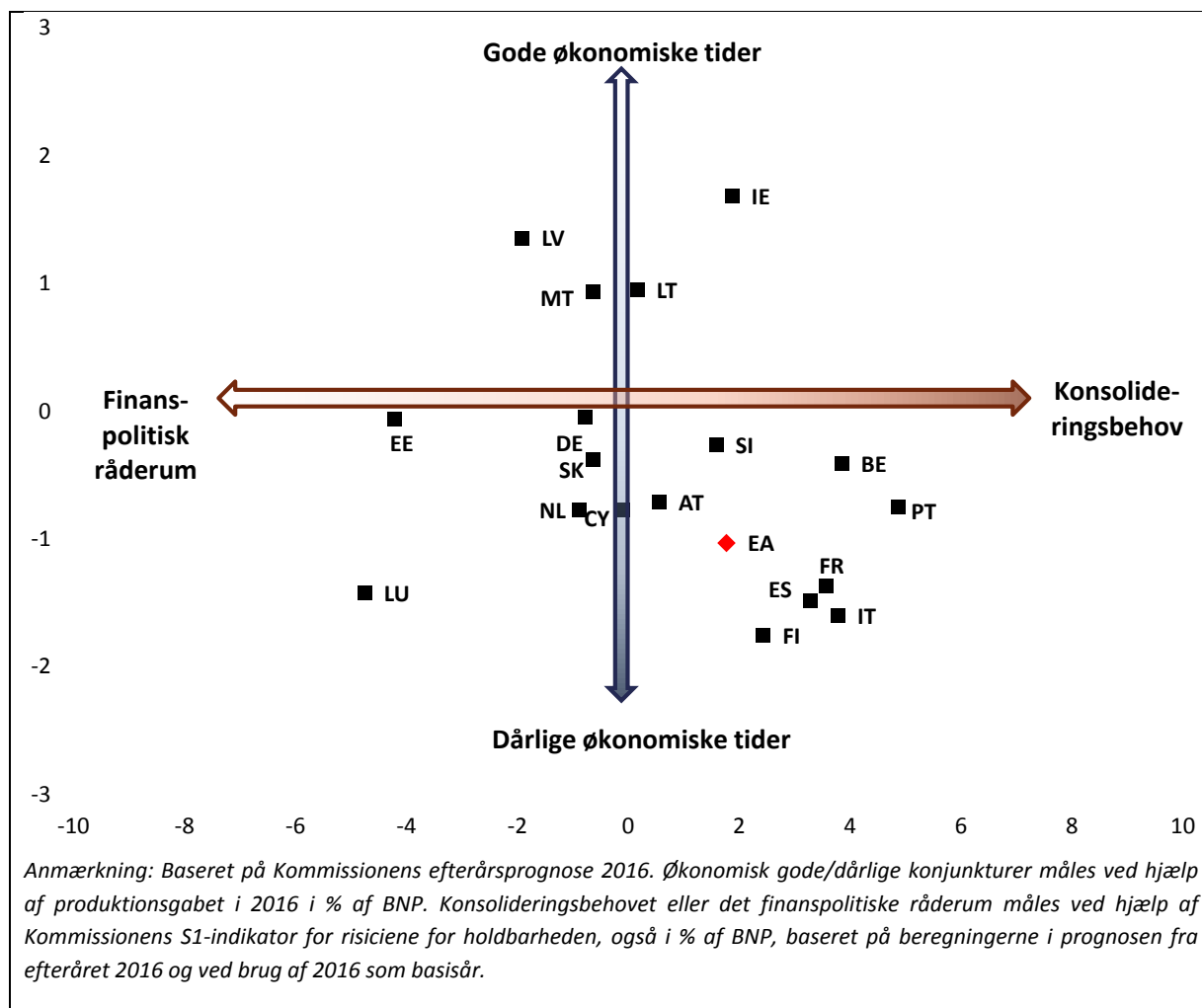
Med den finanspolitiske kurs inden for euroområdet skal der opnås den rette balance mellem holdbarhed og stabilisering. Der er brug for at mindske den alt for store gæld og genskabe budgetmæssige reserver. Det er navnlig berettiget at anvende en forsigtig tilgang til at mindske gælden for at kunne absorbere virkningerne af nye chok. Samtidig går opsvinget langsomt, idet der kun sker et gradvist fald i arbejdsløsheden, og prognoserne med hensyn til inflationen ikke gør det muligt at nå målet om prisstabilitet.

Måling og analyse af den finanspolitiske kurs er metodemæssigt udfordrende. Finanspolitisk kurs er et begreb, for hvilket der ikke findes en generel accepteret definition, men kun en bredt accepteret forståelse heraf inden for fagverdenen. Med finanspolitisk kurs forstås normalt den kurs, som regeringernes skønsmæssige beslutninger vedrørende skatter og udgifter afstikker for finanspolitikken. Traditionelt afspejles den finanspolitiske kurs i udviklingen af den strukturelle primære saldo, selv om der også kan anvendes andre indikatorer til at karakterisere den. I denne boks måles konsolideringsbehovene ved hjælp af S1-indikatoren, som beregnes som den finanspolitiske indsats, der er behov for for at sikre, at en medlemsstats offentlige gæld nedbringes til 60 % af BNP i 2031. En detaljeret vurdering af de forskellige indikatorer og deres pålidelighed kan ses i det dokument vedrørende stabilitets- og konvergensprogrammerne, som Kommissionen har offentliggjort i 2016: "The 2016 SCPs: Horizontal Overview and Implications for the Euro Area Fiscal Stance" (European Commission Institutional Papers No. 34, 2016).

For euroområdet som helhed er det nødvendigt på nuværende tidspunkt at finde en ny balance mellem behovet for holdbarhed og stabilitet. Euroområdet befinder sig i "det sydøstlige hjørne" af det budgetmæssige kort, hvor det er denne balance, der står på spil (se fig. 1). Det viser, at der findes et justeringsgab i forhold til en plan, hvor der sigtes mod at nedbringe gælden fremover, samtidig med at der vedvarende er en betydelig grad af økonomisk afmatning, selv om denne afmatning gradvis mindskes. Denne konklusion viser sig også i forhold til de øvrige indikatorer at være kvalitativt konsekvent, selv om der kan forekomme variationer.

Fra et økonomisk perspektiv skal den overordnede kurs i euroområdet være differentieret afhængigt af landenes situation, hvad angår holdbarhed og stabilisering. En række medlemsstater i det sydøstlige hjørne af det budgetmæssige kort har stadig et betydeligt konsolideringsbehov. Det sydøstlige hjørne viser de medlemsstater, som har finanspolitisk råderum, og hvis økonomier kunne have gavn af begrænset stimulering. I den henseende kan udkastene til budgetplaner forbedres. Navnlig planer, der peger i retning af stabiliseringsmålet i visse store lande, kan rebalanceres hen imod mere konsolidering, mens det resterende finanspolitiske råderum kan anvendes til at støtte væksten på kort og lang sigt, navnlig ved at fremme investeringerne.

Fig. 1: Et budgetmæssigt kort for euroområdet i 2016



Udviklingen i budgetstillingen i 2016-2017 kan vurderes i forhold til det dobbelte mål om at opnå holdbarhed i de offentlige finanser på lang sigt og makroøkonomisk stabilisering på kort sigt (se boks 3 ovenfor). Langsigtet holdbarhed kræver, at den offentlige gæld bringes ind på en holdbar kurs og fastholdes der, idet det aktuelle gælds niveau og de forventede fremtidige udgifter i forbindelse med befolkningens aldring tages i betragtning²⁰. En makroøkonomisk stabilisering kan blandt andet bestå i, at produktionsgab lukkes i et passende tempo på kort til mellemlang sigt, samtidig med at det i den nuværende situation sikres, at udenlandske kilder til vækst i højere grad afløses af indenlandske. Da pengepolitikken allerede er meget lempelig med nominelle renter på næsten nul og en meget lav inflation, vendes opmærksomheden mod finanspolitikken.

Som nærmere beskrevet i Kommissionens ledsagende meddelelse om en positiv finanspolitisk kurs for euroområdet²¹, hvor der afstikkes en hensigtsmæssig finanspolitisk kurs for euroområdet, er det medlemsstaternes individuelle og kollektive

²⁰ Kommissionens holdbarhedsindikator S1 viser den samlede indsats, der er nødvendig i perioden 2016-2021 for at få den offentlige gæld ned på 60 % af BNP i 2031, idet der tages hensyn til eventuelle forpligtelser i forbindelse med befolkningens aldring. Den peger i retning af en tilpasning på ca. 1,8 % af BNP for euroområdet over de næste fem år. Dette medfører en supplerende årlig tilpasning på ca. 1/3 % af BNP i 2016 og de fire efterfølgende år.

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

ansvar. Meddelelsen indeholder en supplerende analyse af den finanspolitiske kurs og vejledning vedrørende virkningerne af finanspolitikken i euroområdet.

III. Oversigt over udkastene til budgetplaner

Kommissionens udtalelse om udkastene til budgetplaner fokuserer på overholdelsen af stabilitets- og vækstpagten og henstillingerne udarbejdet på grundlag heraf. For medlemsstater, som er under proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, ser Kommissionen i sin udtalelse på, hvilke fremskridt der er gjort med at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud for så vidt angår målet både for budgetunderskud og for strukturel indsats. For medlemsstater, der er omfattet af den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten, vurderer Kommissionen i sine udtalelser opfyldelsen af - eller fremskridtene i retning af - den mellemfristede budgetmålsætning samt opfyldelsen af gældskriteriet for at se, om planerne er i overensstemmelse med stabilitets- og vækstpagten og de finanspolitiske landespecifikke henstillinger, som Rådet rettede til medlemsstaterne den 12. juli 2016.

Alle de medlemsstater i euroområdet, der ikke er omfattet af et makroøkonomisk tilpasningsprogram, fremlagde deres udkast til budgetplaner rettidigt, jf. artikel 6 i forordning (EU) nr. 473/2013.

Ingen af udkastene til budgetplaner blev anset for at indebære "særlig alvorlige overtrædelser af budgetforpligtelserne" i stabilitets- og vækstpagten som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i forordning (EU) nr. 473/2013. Flere af de fremlagte planer giver dog anledning til bekymring.

Tabel 2a og 2b sammenfatter vurderingerne af de enkelte landes udkast til budgetplaner, således som de fremgår af Kommissionens udtalelser vedtaget den 16. november, sammen med vurderingen af de fremskridt, der er gjort med hensyn til finanspolitiske strukturreformer. Vurderingerne er baseret på Kommissionens efterårsprognose 2016. For at gøre det lettere at sammenligne er vurderingen af udkastene til budgetplaner sammenfattet i tre brede kategorier, der har forskellig betydning afhængigt af, om de pågældende medlemsstater er omfattet af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud eller ej:

- **Efterlevelse:** Ifølge Kommissionens prognose **er der ikke behov for at tilpasse budgetplanerne** inden for rammerne af den nationale budgetprocedure for at sikre, at budgettet for 2017 er i overensstemmelse med stabilitets- og vækstpagtens regler.
- **Udstrakt efterlevelse:** Ifølge Kommissionens prognose forventes udkastet til budgetplan at kunne sikre en udstrakt efterlevelse af stabilitets- og vækstpagtens krav.

For medlemsstater under proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud: Selv om det i Kommissionens prognose forventes, at enten det mellemliggende mål for det offentlige underskud vil blive nået, eller at det uforholdsmæssigt store underskud vil blive korrigeret rettidigt, er den finanspolitiske indsats tydeligt utilstrækkelig set i forhold til den anbefalede indsats, hvilket medfører risiko for manglende overensstemmelse med henstillingen vedrørende et uforholdsmæssigt stort underskud.

For medlemsstater under den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten: Ifølge Kommissionens prognose for 2017 forventes der en vis afvigelse fra den mellemfristede budgetmålsætning eller tilpasningsstien i retning heraf, men det utilstrækkelige resultat i forhold til kravet vil ikke udgøre en væsentlig afvigelse fra den anbefalede tilpasning. Disse medlemsstater anses for at opfylde gældsålet, hvor det er relevant.

- **Risiko for manglende efterlevelse:** Ifølge Kommissionens prognose for 2017 forventes udkastet til budgetplan ikke at kunne sikre overensstemmelse med stabilitets- og vækstpagten krav.

For medlemsstater under proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud: Ifølge Kommissionens prognose forventes det, at hverken den anbefalede indsats vil blive gjort, eller at det mellemliggende mål for det offentlige underskud vil blive nået, eller at det uforholdsmæssigt store underskud vil blive korigeret rettidigt.

For medlemsstater under den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten: Ifølge Kommissionens prognose for 2017 forventes en væsentlig afvigelse fra den mellemfristede budgetmålsætning eller den påkrævede tilpasningssti i retning af denne målsætning og/eller manglende overensstemmelse med gældsreduktionsmålet, hvis det er relevant.

Efter at Rådet (økonomi og finans) den 12. februar 2016 godkendte den fælles holdning til fleksibilitet i stabilitets- og vækstpagten, har Finland og Litauen i deres udkast til budgetplan anmodet om fleksibilitet på grundlag af klausulen om strukturreformer og investeringsklausulen. Finland har i sit udkast til budgetplan anmodet om en midlertidig afvigelse fra den anbefalede tilpasningssti hen imod den mellemfristede budgetmålsætning i 2017 med henblik på gennemførelsen af store strukturelle reformer, der har en gunstig indflydelse på de offentlige finansers langsigtede holdbarhed (anmodning om fleksibilitet på op til 0,5 % af BNP) og de nationale udgifter til projekter, der samfinansieres af EU inden for rammerne af de europæiske struktur- og investeringsfonde (anmodning om fleksibilitet på op til 0,1 % af BNP). Ifølge Kommissionens efterårsprognose 2016 opfylder Finland ikke minimumsbenchmarket, men det skønnede produktionsgab er forbundet med usikkerhed. En detaljeret vurdering af det skønnede produktionsgab for 2016 viser, at Finland vil opfylde minimumsbenchmarket for 2017²². For at give yderligere sikkerhed har Finlands regering offentligt lovet at træffe supplerende foranstaltninger i 2017, hvis det skulle blive nødvendigt for at sikre overholdelsen af kravene i stabilitets- og vækstpagten, navnlig respekten for den i traktaten omhandlede referenceværdi på 3 % af BNP. I Litauens tilfælde forventes der i forbindelse med en sådan anmodning i udkastet til budgetplan med uændret politik, at der gennemføres store strukturelle arbejdsmarkeds- og pensionsreformer, som har en positiv virkning for de offentlige finansers langsigtede holdbarhed (anmodning om fleksibilitet på 0,6 % af BNP). På grundlag af Kommissionens efterårsprognose 2016 ser det ud til, at Litauen har tilstrækkelig finanspolitisk råderum til at drage nytte af en midlertidig afvigelse fra den krævede tilpasningssti hen imod den mellemfristede budgetmålsætning. Den fuldstændige vurdering af, om både Finland og Litauen muligvis opfylder kriterierne for at blive indrømmet fleksibilitet, vil finde sted inden for den normale cyklus af det europæiske semester i forbindelse med vurderingen af stabilitetsprogrammet for 2017.

Desuden nævnte en række medlemsstater de budgetmæssige virkninger af den øgede tilstrømning af flygtninge og de supplerende sikkerhedsmæssige foranstaltninger. Bestemmelserne i artikel 5, stk. 1, og artikel 6, stk. 3, i forordning (EF) nr.1466/97 giver mulighed for en midlertidig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning for at dække sådanne supplerende udgifter, idet tilstrømningen af

²² Kommissionen har i samråd med medlemsstaterne udviklet et screeningsredskab for at påpege tilfælde, hvor resultaterne af den aftalte metode kunne tolkes som værende økonomisk ulogisk. I sådanne tilfælde er der foretaget en detaljeret kvalitativ analyse, herunder af de mulige virkninger for kravene til de berørte medlemsstater i henhold til stabilitets- og vækstpagten (se boks 1).

flygtninge og den alvorlige terrortrussel udgør usædvanlige begivenheder, deres virkninger for de offentlige finanser er betydelig, og de offentlige finansers holdbarhed ikke bringes i fare. På dette tidspunkt undersøgte Kommissionen muligheden for en midlertidig afvigelse for flygtningerrelaterede udgifter i 2015 og 2016 (Belgien, Italien, Østrig, Slovenien og Finland) og for sikkerhedsrelaterede udgifter i 2016-2017 (Belgien, Italien og Østrig). Kommissionen vil foretage en endelig vurdering, bl.a. af den endelige budgetvirkning, på grundlag af de data, som myndighederne fremlægger. Kommissionen er parat til at overveje yderligere afvigelser i forbindelse med migrationsrelaterede udgifter i 2017 på et senere tidspunkt. Derudover har Italien anmodet om særbehandling i forbindelse med de budgetmæssige virkninger af en forebyggende investeringsplan med henblik på at beskytte det nationale område mod risikoen for jordskælv inden for rammerne af klausulen om usædvanlige begivenheder. Kommissionen erkender, at Italien har oplevet hidtil usete jordskælvsaktiviteter de senere måneder, hvilket gør forbindelsen mellem forebyggelse og beredskabsindsats mindre tydelig. Kommissionen finder således, at de midler, regeringen har afsat til dette formål i 2017, også kan anses for at give mulighed for en midlertidig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, forudsat at de italienske myndigheder fremlægger de nødvendige forudgående og efterfølgende oplysninger.

Portugal og Spanien fremlagde deres udkast til budgetplaner i midten af oktober samt rapporterne om de foranstaltninger, der er truffet som reaktion på Rådets afgørelse om at give meddelelse, som blev vedtaget den 8. august 2016, jf. artikel 126, stk. 9, i traktaten. Kommissionen har i mellemtiden vurderet disse dokumenter og indledt en strukturel dialog med Europa-Parlamentet. Kommissionen har draget den konklusion, at proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud for begge medlemsstaters vedkommende skal stilles i bero. Som følge heraf gør de omstændigheder, som kræver, at Kommissionen fremsætter forslag om at suspendere de europæiske struktur- og investeringsfonde, sig ikke længere gældende, og der er ikke længere grund til at fremsætte et sådant forslag.

Endelig har Kommissionen foretaget en foreløbig vurdering af, hvor langt gennemførelsen af de finanspolitiske strukturreformer, der er beskrevet i de landespecifikke henstillinger, som Rådet vedtog den 12. juli 2016, er nået. Vurderingen af udkastene til budgetplaner er sammenfattet i følgende fem brede kategorier: ingen fremskridt, begrænsede fremskridt, visse fremskridt, væsentlige fremskridt og fuldt gennemført. En samlet vurdering af de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger fra 2015, vil blive foretaget i 2017-landerapporterne samt i forbindelse med de landespecifikke henstillinger, som Rådet skal vedtage i 2017.

Tabel 2a: Oversigt over Kommissionens udtalelser til udkastene til budgetplaner – Medlemsstater, der er omfattet af den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten

Medlemsstater	Budgetplanudkastenes generelle overensstemmelse med stabilitets- og vækstpagten		Fremskridt med gennemførelsen af de finanspolitiske strukturreformer, der henstilles til i de landespecifikke henstillinger fra 2016
	Generel konklusion ud fra Kommissionens efterårsprognose 2016	Overensstemmelse med kravene i den forebyggende del i 2016-2017	
BE*	Risiko for manglende overholdelse af kravene	2016: risiko for en væsentlig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning; umiddelbart manglende overholdelse af overgangsreglerne vedrørende gældskriteriet. 2017: risiko for en vis afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning i 2017, men risiko for en væsentlig afvigelse samlet set i perioden 2016-2017; umiddelbart manglende opfyldelse af gældsreduktionsmålet	Ingen fremskridt
DE	Overholder kravene	2016: den mellemfristede budgetmålsætning overgået; opfyldelse af gældsreduktionsmålet. 2017: den mellemfristede budgetmålsætning overgået; opfyldelse af gældsreduktionsmålet.	Begrænset fremskridt
EE	Overholder kravene	2016: den mellemfristede budgetmålsætning overgået; 2017: ingen afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning.	-
IE	Overholder stort set kravene	2016: risiko for en vis afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning; overholdelse af overgangsreglerne vedrørende gældskriteriet. 2017: risiko for en vis afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning; overholdelse af overgangsreglerne vedrørende gældskriteriet.	Visse fremskridt
IT*	Risiko for manglende overholdelse af kravene	2016: risiko for en vis afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning; uden afvigelsen på 0,75 % af BNP, der blev indrømmet inden for rammerne af klausulen om strukturelle reformer og investeringsklausulen, vil der være risiko for en betydelig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning; umiddelbart manglende opfyldelse af gældsreduktionsmålet. 2017: risiko for en væsentlig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning; umiddelbart manglende opfyldelse af gældsreduktionsmålet	Visse fremskridt
CY	Risiko for manglende overholdelse af kravene	2016: den mellemfristede budgetmålsætning overgået; overholdelse af overgangsreglerne vedrørende gældskriteriet. 2017: risiko for en væsentlig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning; overholdelse af overgangsreglerne vedrørende gældskriteriet.	Visse fremskridt

LT**	Risiko for manglende overholdelse af kravene	2016: ingen afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning. 2017: risiko for en væsentlig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning på grundlag af udkast til budgetplaner uden ændring af den førte politik.	-
LV	Overholder stort set kravene	2016: risiko for en vis afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning; 2017: ingen afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning i 2017, men risiko for en lille afvigelse samlet set i perioden 2016-2017;	Begrænset fremskridt
LU	Overholder kravene	2016: den mellemfristede budgetmålsætning overgået; 2017: den mellemfristede budgetmålsætning overgået.	Begrænset fremskridt
MT	Overholder stort set kravene	2016: ingen afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning. opfyldelse af gældsreduktionsmålet. 2017: risiko for en vis afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning.	Ingen fremskridt
NL	Overholder kravene	2016: den mellemfristede budgetmålsætning nået; overholdelse af overgangsreglerne vedrørende gældskriteriet. 2017: den mellemfristede budgetmålsætning overgået; overholdelse af gældsreduktionsmålet.	Ingen fremskridt
AT***	Overholder stort set kravene	2016: ingen afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning. overholdelse af overgangsreglerne vedrørende gældskriteriet. 2017: risiko for en vis afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning.	Begrænset fremskridt
SK	Overholder kravene	2016: risiko for en vis afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning; 2017: ingen afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning.	Visse fremskridt
SI	Risiko for manglende overholdelse af kravene	2016: risiko for en vis afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning; overholdelse af overgangsreglerne vedrørende gældskriteriet. 2017: risiko for en væsentlig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning; overholdelse af overgangsreglerne vedrørende gældskriteriet.	Begrænset fremskridt
FI****	Risiko for manglende overholdelse af kravene	2016: risiko for en vis afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning; 2017: risiko for en væsentlig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af budgetmålsætningen på mellemlang sigt	Visse fremskridt

* Den 18. maj 2016 fremlagde Kommissionen en rapport i henhold til artikel 126, stk. 3, i TEUF, da medlemsstaten ikke gjorde tilstrækkelige fremskridt i retning af at opfylde gældskriteriet i 2015. I rapporten blev det efter vurderingen af alle relevante faktorer konkluderet, at gældskriteriet skal anses som overholdt. Kommissionen vil inden længe udsende en ny rapport.

** Udkast til budgetplan fremlagt af et forretningsministerium uden ændring af den førte politik.

*** Denne konklusion blev nået, efter at det nuværende skøn over de budgetmæssige virkninger i 2016 af den usædvanlige tilstrømning af flygtninge og sikkerhedsforanstaltninger (som der i Østrig stadig tages hensyn til i 2017 for at sikre ligebehandling af medlemsstater, der er længere væk fra deres mellemfristede budgetmålsætning) fratrække kravet.

**** Den 18. maj 2016 udsendte Kommissionen en rapport i medfør af artikel 126, stk. 3, i TEUF, da Finlands offentlige bruttogæld overskred referenceværdien på 60 % af BNP i 2015. I rapporten blev det efter vurderingen af alle relevante faktorer konkluderet, at gældskriteriet skal anses som overholdt.

Tabel 2b: Oversigt over Kommissionens individuelle udtalelser til udkastene til budgetplaner – Medlemsstater omfattet af den korrigerende del af stabilitets- og vækstpagten

Medlemsstater	Budgetplanudkastenes generelle overensstemmelse med stabilitets- og vækstpagten		Fremskridt med gennemførelsen af de finanspolitiske strukturreformer, der henstilles til i de landespecifikke henstillinger fra 2016
	Generel konklusion ud fra Kommissionens efterårsprognose 2016	Generel konklusion ud fra Kommissionens efterårsprognose 2016	
ES*	Risiko for manglende overholdelse af kravene	2016: det mellemliggende mål er nået, der er ikke gjort en finanspolitisk indsats 2017: det mellemliggende mål er ikke nået; der er ikke gjort en finanspolitisk indsats på grundlag af udkastet til budgetplan uden ændring af den førte politik.	Begrænset fremskridt
FR	Overholder stort set kravene	2016: det mellemliggende mål er nået, der er ikke gjort en finanspolitisk indsats 2017: forventet underskud lige undr 3 % af BNP; der er ikke gjort en finanspolitisk indsats.	Begrænset fremskridt
PT**	Risiko for manglende overholdelse af kravene	2016: forventet rettidig og holdbar korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud, der er gjort en finanspolitisk indsats. 2017: risiko for en væsentlig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af budgetmålsætningen på mellemlang sigt; umiddelbart manglende overholdelse af overgangsreglerne vedrørende gældskriteriet.	Begrænset fremskridt

* Udkast til budgetplan fremlagt af et forretningsministerium uden ændring af den førte politik.

** Portugal er i øjeblikket omfattet af den korrigerende del af stabilitets- og vækstpagten, men vil fra 2017 kunne flyttes til den forebyggende del, hvis der opnås en rettidig og holdbar korrektion.