



Bruxelles, den 16.11.2015
COM(2015) 800 final

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

UDKAST TIL BUDGETPLANER FOR 2016: OVERORDNET VURDERING

DA

DA

Sammenfatning

I denne meddelelse gives en sammenfatning af Kommissionens vurdering af de udkast til budgetplaner for 2016, som seksten medlemsstater i euroområdet (EA-16) havde indsendt pr. 15. oktober, således som lovgivningen kræver det. Vurderingen omfatter ikke de medlemsstater, der er underlagt et makroøkonomisk tilpasningsprogram, og heller ikke Portugal, der endnu ikke har forelagt noget udkast til budgetplan. 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 2016 og den samlede finanspolitiske kurs i euroområdet kan opsummeres således:

1. Medlemsstaternes planer indebærer et fortsat fald i det samlede budgetunderskud i euroområdet på baggrund af en genopretning, der stadig er skrøbelig og forbundet med en række risici, primært som følge af faldende udenlandsk efterspørgsel. Efter et markant fald fra 2,4 % af BNP i 2014 til 1,9 % af BNP i år forventes underskuddet at falde yderligere til 1,7 % af BNP i 2016. Efter at have toppet i 2014 forventes den samlede gældskvotepå grundlag af udkastene til budgetplaner også at falde en smule fra skønsvist 91 % i indeværende år til lige under 90 % af BNP i 2016.
2. Sammenlignet med de mellemfristede mål, der blev opstillet i stabilitetsprogrammerne i foråret 2015, er den planlagte reduktion af underskuddet i 2016 nedjusteret med 0,3 procentpoint i euroområdet.
3. Det billede, der tegner sig på grundlag af udkastene til budgetplaner, bekræftes i store træk af Kommissionens efterårsprognose fra 2015. Realvæksten i BNP forventes at blive styrket fra 1,6 % i år til 1,8 % i 2016, mens det negative produktionsgab forventes indsnævret til 1 % af det potentielle BNP. Kommissionen tager udgangspunkt i et skøn over budgetunderskuddet i euroområdet for 2015 (2,0 % af BNP), der er en anelse højere end i udkastene til budgetplaner, men forudsiger en lidt større reduktion af budgetunderskuddene i 2016 (0,3 procentpoint i stedet for 0,2) og når frem til samme samlede saldo på -1,7 % af BNP. Ligeledes forventer Kommissionen, at den samlede gældskvotepvil falde for første gang siden krisens begyndelse til 91 % i 2015 og yderligere til 90 % i 2016, hvilket er stort set svarer til tallene i udkastene til budgetplaner.
4. Kommissionens prognose tyder endvidere på, at den stort set neutrale finanspolitiske kurs i euroområdet som helhed vil fortsætte i 2016. Dette bør betragtes ud fra de to målsætninger om langsigtet holdbarhed i de offentlige finanser og makroøkonomisk stabilisering på kort sigt, navnlig behovet for at sikre en overgang fra udenlandske til indenlandske kilder til vækst. De makroøkonomiske politiske instrumenter er kun begrænset anvendelige under de nuværende forhold, hvor de nominelle rentesatser allerede er næsten nede på nul, og inflationen er meget lav. Dermed får finanspolitikken endnu større betydning. På denne baggrund synes den forventede neutrale finanspolitiske kurs i euroområdet til næste år i det store hele hensigtsmæssig, når man tager de historisk lave rentesatser og det store overskud over for udlandet, der gør sig gældende i euroområdet, i betragtning. Samtidig er gældskvoten i de enkelte lande fortsat meget høj og kun langsomt faldende, og derfor bliver det nødvendigt at genoptage konsolideringen med fuld kraft, når først opsvinget har fået fodfæste.
5. Midlertidige besparelser som følge af lave rentebetalinger skal i sagens natur anvendes fornuftigt: de bør afspejles i lavere underskud i lande med store budgetmæssige ubalancer og i en større stigning i de offentlige investeringer i lande med finanspolitisk råderum. De nuværende finanspolitiske planer lever kun delvist op til dette krav.
6. Bekymringerne vedrørende de offentlige finansers holdbarhed bekræftes af den lille forværring, der ifølge Kommissionens prognose for 2016 forventes for euroområdets strukturelle saldo. Det kan betyde, at de gennemsnitlige tilpasninger, der kræves af medlemsstaterne i euroområdet i

henhold til stabilitets- og vækstpacten, ikke vil blive opfyldt. Baggrunden er, at tilpasningen i de medlemsstater, der har problemer med de offentlige finansers holdbarhed, er meget svag eller endog negativ, og dette opvejes ikke af, at andre medlemsstater stadig ikke gør tilstrækkelig brug af deres finanspolitiske råderum.

7. Analysen af hensigtsmæssigheden af den finanspolitiske kurs i euroområdet suppleres af en undersøgelse af de offentlige finansers sammensætning. Mens de nylige tiltag for at reducere skattebyrden på arbejde går i den rigtige retning, viser sammensætningen af udgifterne kun begrænsede fremskridt i retning af en mere væksthæmmende politik. Således forventes kapitaludgifternes andel af BNP stadig at falde.
8. Den budgetmæssige virkning af den ekstraordinære tilstrømning af flygtninge er nævnt i nogle af udkastene til budgetplaner. Andre medlemsstater kan i mellemtiden også være blevet berørt af flygtningesituationen eller bliver det måske i fremtiden. Den fleksibilitet, der er indbygget i stabilitets- og vækstpacten, giver mulighed for at tage hensyn til de forøgede udgifter i et givet år i forbindelse med usædvanlige begivenheder uden for regeringens kontrol, både under den forebyggende eller den korrigerende del af pacten. Kommissionen er villig til at gøre brug af disse bestemmelser. Den vil overvåge situationen nøje på grundlag af de oplysninger, som myndighederne i de berørte medlemsstater forelægger, med henblik på at afgøre, hvilke beløb der kan komme i betragtning. Denne oplysning vil blive anvendt ved vurderingen af (efterfølgende) mulige midlertidige afvigelser fra stabilitets- og vækstpactens krav for 2015 og 2016. Det betyder, at afvigelser, der alene og direkte affødes af de ekstra omkostninger i forbindelse med flygtningekrisen, ikke vil medføre en optrapning af procedurerne. Dette gælder også indledning af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, forudsat at det offentlige underskud i tilfælde af en overskridelse af tærsklen på 3 % af BNP forbliver tæt på denne tærskel.
9. Kommissionens vurdering af de enkelte medlemsstater kan sammenfattes således:

Der er ingen af udkastene til budgetplaner for 2016, som kan anses for i alvorlig grad at være i manglende overensstemmelse med kravene i stabilitets- og vækstpacten. I mange tilfælde finder Kommissionen imidlertid, at de planlagte finanspolitiske tilpasninger ikke lever op til, eller risikerer ikke at leve op til, hvad der kræves i stabilitets- og vækstpacten.

Det gælder specifikt:

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

- for fem lande (**Tyskland, Estland, Luxembourg, Nederlandene og Slovakiet**), anses udkastene til budgetplaner for at være **i overensstemmelse** med kravene for 2016 i stabilitets- og vækstpacten.

- for fire lande (**Belgien, Letland, Malta og Finland**) anses udkastene til budgetplaner for at være **i bred overensstemmelse** med kravene for 2016 i stabilitets- og vækstpacten. For disse landes vedkommende kan planerne resultere i en vis afvigelse fra tilpasningsstien hen imod det enkelte lands mellemfristede budgetmålsætning.

- for tre lande (**Italien, Litauen og Østrig**) er der **risiko for**, at udkastene til budgetplaner **ikke er i overensstemmelse** med kravene for 2016 i stabilitets- og vækstpacten. Disse medlemsstaters udkast til budgetplaner kan medføre en væsentlig afvigelse fra tilpasningsstien hen imod den mellemfristede budgetmålsætning.

For så vidt angår de fem lande, der for øjeblikket er omfattet af den korrigerende del af stabilitets- og vækstpacten (dvs. proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store

underskud):

- for tre lande (**Frankrig, Irland og Slovenien**) anses udkastene til budgetplaner for at være i **bred overensstemmelse** med kravene for 2016 i stabilitets- og vækstpagten. Hvad angår Frankrig forventes det anbefalede mål for det samlede underskud at blive opfyldt i 2016, men udkastet til budgetplan indebærer risici med hensyn til overholdelsen af kravene ifølge proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, da den finanspolitiske indsats ifølge alle indikatorer forventes at ligge betydeligt under det anbefalede niveau. Kommissionen opfordrer myndighederne til at træffe de fornødne foranstaltninger inden for rammerne af den nationale budgetprocedure for at sikre, at budgettet i 2016 er i overensstemmelse med stabilitets- og vækstpagten. Irland og Slovenien vil fra 2016 kunne flyttes til den forebyggende del af pagten, hvis der i 2015 opnås en rettidig og holdbar korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud. For 2016 er der risiko for en vis afvigelse (der dog for Sloveniens vedkommende nærmer sig en væsentlig afvigelse) fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning i 2016.

- hvad angår **Spanien** vurderes det, at det udkast til budgetplan, der blev forelagt den 11. september indebærer en **risiko for manglende overensstemmelse** med kravene for 2016 i stabilitets- og vækstpagten. Hverken den anbefalede finanspolitiske indsats eller målet for det samlede underskud i 2016 forventes at blive opfyldt. Kommissionen har opfordret myndighederne til at træffe de fornødne foranstaltninger inden for rammerne af den nationale budgetprocedure for at sikre, at budgettet i 2016 er i overensstemmelse med stabilitets- og vækstpagten, og til hurtigst muligt at forelægge et ajourført udkast til budgetplan.

- endvidere opfordrer Kommissionen **Portugal** til at forelægge et udkast til budgetplan hurtigst muligt.

Indholdsfortegnelse

1. INDLEDNING.....	6
2. DEN FINANSPOLITISKE TILPASNING I EUROOMRÅDET IFØLGE DE NATIONALE PLANER.....	7
3. OVERSIGT OVER DE ENKELTE UDKAST TIL BUDGETPLANER	15

1. Indledning

For at forbedre samordningen af de økonomiske politikker i Den Økonomiske og Monetære Union skal euroområdet medlemsstater ifølge EU-lovgivningen forelægge udkast til budgetplaner for det kommende år for Kommissionen senest den 15. oktober¹. I disse planer sammenfattes de budgetforslag, som regeringerne har forelagt de nationale parlamenter. Kommissionen afgiver en udtalelse om hver enkelt plan og vurderer, om den er i overensstemmelse med landets forpligtelser i henhold til stabilitets- og vækstpacten. Den skal også give en samlet vurdering af budgetsituationen og udsigterne for euroområdet som helhed. Denne vurdering forelægges i nærværende meddelelse.

Seksten medlemsstater i euroområdet har sendt deres udkast til budgetplan for 2016 til Kommissionen inden den 15. oktober i overensstemmelse med bestemmelserne i den anden pakke om økonomisk styring, den såkaldte twopack. Grækenland og Cypern, som er de eneste lande i euroområdet, der stadig er omfattet af et makroøkonomisk tilpasningsprogram, er ikke forpligtet til at forelægge en plan, eftersom programmerne allerede indebærer en nøje finanspolitisk overvågning. Spanien forelagde allerede sit udkast til budgetplan i september, og Kommissionen vedtog sin udtalelse den 12. oktober.

Portugal har ikke indgivet et udkast til budgetplan, sådan som lovgivningen kræver det. Dette er ikke sket før og bør ikke gentage sig. Selv et udkast til budgetplan, der er baseret på en uændret politik, hvilket anses for acceptabelt i tilfælde af valg, giver værdifulde og transparente oplysninger om den bagvedliggende budgetudvikling, som gør det lettere at foretage en samlet undersøgelse af den overordnede finanspolitiske kurs i euroområdet og sikrer, at medlemsstaterne behandles lige.

Kommissionen respekterer i sine udtalelser medlemsstaternes budgetmæssige autonomi, 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, 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 væksthæmende og differentieret finanspolitik². Rådet henstillede, at medlemsstaterne i euroområdet - uden at afvige fra kravene i stabilitets- og vækstpacten - samordner finanspolitikken for at sikre, at den samlede finanspolitiske kurs i euroområdet er afstemt efter risiciene for den finanspolitiske holdbarhed og konjunkturforholdene. Denne henstilling er et fundament for Kommissionens vurdering.

Formålet med denne meddelelse er dobbelt. For det første gives der et samlet billede af budgetpolitikken i euroområdet ud fra en horisontal vurdering af udkastene til budgetplaner. Udgangspunktet herfor er den horisontale vurdering af stabilitetsprogrammerne, som finder sted om foråret, men der fokuseres på det kommende år snarere end på de mellemfristede finanspolitiske planer. 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 overensstemmelsen med kravene i stabilitets- og vækstpacten. Ved vurderingen skelnes der mellem, om den pågældende medlemsstat er omfattet af den forebyggende del eller den korrigerende del af stabilitets- og vækstpacten, og der ses også på stabilitets- og vækstpactens krav vedrørende størrelsen af og udviklingen i den offentlige gæld.

¹ Som fastsat i forordning (EU) nr. 473/2013 om fælles bestemmelser om overvågning og evaluering af udkast til budgetplaner og til sikring af 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.

² 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).

2. Den finanspolitiske tilpasning i euroområdet ifølge de nationale planer

Overordnede resultater

Genopretningen efter den økonomiske og finansielle krise er gradvist ved at tage fart i euroområdet. Ifølge de makroøkonomiske antagelser, der fremgår af udkastene til budgetplaner, vil BNP i 2015 stige med 1,7 % i de seksten berørte medlemsstater (EA-16), dvs. lidt mere end de 1,4 %, der forventedes på tidspunktet for stabilitetsprogrammerne i april 2015 (tabel 1). For 2016 er vækstudsigterne stort set uændrede i forhold til i foråret, idet der forventes en vækst i BNP på 1,9 % i EA-16 mod 1,8 % ifølge stabilitetsprogrammerne. I takt med at opsvinget som forventet tager fart, bliver forskellen mellem den faktiske og den potentielle produktion mindre. Ifølge planerne forventes produktionsgabene i EA-16 at blive -1½ % af det potentielle BNP i 2015 og at indsnævres yderligere til -¾ % i 2016, efter at det har været helt oppe på -2½ % i 2013. Denne tendens er tydelig i langt hovedparten af medlemsstaterne, om end der er forskelle fra land til land. Inflationen forventes fortsat at være begrænset og stort set uændret siden foråret. Ifølge udkastene til budgetplaner vil inflationen ligge på 0,4 % i 2015, mens den forventes at stige til 1,1 % i 2016 (ingen ændring i forhold til stabilitetsprogrammerne).

Ifølge planerne vil det samlede budgetunderskud fortsat falde i år og næste år. I EA-16 forventes underskuddet at falde fra 2,4 % af BNP i 2014 til 1,9 % i 2015³. I 2016 forventes det samlede underskud blot at falde en anelse, til 1,7 % af BNP. Dette står i modsætning til det fald på 0,4 procentpoint i 2016, der forventedes ifølge stabilitetsprogrammerne. Sammen med de marginalt forbedrede makroøkonomiske udsigter tyder dette på, at det mindre fald i underskuddet skyldes en ringere finanspolitisk indsats (mere herom nedenfor). Imidlertid er en stigning i udgifterne i forbindelse med flygtningekrisen sandsynligvis en medvirkende faktor i visse medlemsstater.

Udkastene til budgetplaner bekræfter, at der - målt ud fra ændringen i den samlede strukturelle saldo over perioden 2015-16 - bliver tale om en fortsat pause i konsolideringen. Dette er stort set i overensstemmelse med fremskrivningerne for hele perioden 2015-16 i stabilitetsprogrammerne fra foråret (på daværende tidspunkt forventedes den strukturelle saldo at forblive uændret både i 2015 og i 2016). Stabilitetsprogrammerne afspejlede medlemsstaternes udkast til budgetplaner fra sidste efterår, som viste, at opbremsningen i konsolideringen i 2014 ville fortsætte i 2015. Ifølge udkastene til budgetplaner forventes der nu en forbedring af den strukturelle saldo i 2015 (¼ % af BNP), der dog vil blive fulgt af en forværring på ¼ % af BNP næste år⁴. Opbremsningen i den finanspolitiske konsolidering finder sted på baggrund af gradvis forbedrede, men stadig skrøbelige økonomiske udsigter og en indsnævring af produktionsgabene. Sammen med den omstændighed, at kun seks medlemsstater (og kun én af de største økonomier) regner med at nå eller overgå deres mellemfristede budgetmålsætning i begyndelsen af 2016⁵, tyder dette på, at den planlagte strukturelle tilpasning i 2016 ikke lever op til kravene i stabilitets- og vækstpagten. Den samlede tilpasning skal dog blot ses

³ Når der henvises til medlemsstaternes planer, er data for 2014 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 2015.

⁴ Forværringen i den samlede strukturelle budgetstilling i 2016 bekræftes af en alternativ måling af den diskretionære finanspolitiske indsats, også kendt som DFE, der tyder på en let negativ tilpasning ifølge udkastene til budgetplaner, sammenlignet med ¼ % af BNP ifølge fremskrivningen på tidspunktet for stabilitetsprogrammerne (tabel A 5.7 i bilag 5). DFE er en alternativ indikator for den finanspolitiske kurs, der er udviklet til analyseformål og adskiller sig fra de indikatorer, der bruges til at vurdere, om stabilitets- og vækstpagtens bestemmelser er overholdt. Dens metode er "bottom up" på indtægtssiden og stort set "top down" på udgiftssiden. Yderligere oplysninger findes i del III af "Report on Public Finances in EMU 2013", *European Economy*, 4, 2013.

⁵ Tyskland, Estland, Litauen, Luxembourg, Nederlandene og Østrig. Desuden forventes to medlemsstater fortsat at være omfattet af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud næste år, nemlig Spanien og Frankrig.

som en illustration herpå, eftersom den ikke viser de vigtige forskelle mellem medlemsstaterne hvad angår kravene i stabilitets- og vækstpagten, som er genstand for Kommissionens landespecifikke vurderinger.

Efter at have toppet med 92 % af BNP i 2014 vil den samlede gældskvote ifølge planerne falde en smule både i 2015 og i 2016, hvilket i det store hele er i overensstemmelse med fremskrivningerne i stabilitetsprogrammerne. Dette skyldes den nominelle vækst i BNP og en negativ stock flow-tilpasning (hvilket betyder, at gælden skal reduceres ved hjælp af andre faktorer end det offentlige underskud gælden)⁶. Den samlede gældskvote ligger på 89 % af BNP i 2016, men dækker over en bred vifte af nationale tal. Gældskvoten i de enkelte medlemsstater varierer fra 131 % af BNP i Italien til lige under 10 % af BNP i Estland. Data for Grækenland, Cypern og Portugal, der alle tre har et højt gælds niveau, er ikke medregnet.

Tabel 1: Oversigt over økonomiske og budgetmæssige aggregater (EA-16) for 2015-16

	2015			2016		
	2015 Stabilitetsprogrammer (april)	Udkast til budgetplaner (oktober)	Kommissionens efterårsprognose 2015 (november)	2015 Stabilitetsprogrammer (april)	Udkast til budgetplaner (oktober)	Kommissionens efterårsprognose 2015 (november)
Realvækst i BNP (% ændring)	1,4	1,7	1,6	1,8	1,9	1,8
HICP-inflation (% ændring)	0,4	0,4	0,1	1,2	1,1	1,0
Samlet budgetsaldo (% af BNP)	-2,1	-1,9	-2,0	-1,6	-1,7	-1,7
Ændring i strukturel saldo (p.p. BNP)	0,0	0,2	0,0	0,0	-0,3	-0,1
Gæld (% af BNP)	91,4	91,1	91,6	90,1	89,8	90,5
Konjunktur-korrigeret udgiftskvote (% af potentielt BNP)	47,4	47,6	47,7	47,1	47,5	47,5
Konjunkturkorrigeret indtægtskvote (% af potentielt BNP)	46,5	46,7	46,7	46,3	46,2	46,3

Virkingen af flygtningekrisen

I en række af udkastene til budgetplaner nævnes de budgetmæssige virkninger af den ekstraordinære tilstrømning af flygtninge (Østrig, Belgien, Tyskland og Italien). Det er nærliggende at forelægge specifikke oplysninger om de mulige budgetmæssige udgifter, der er forbundet med flygtningekrisen, i udkastene til budgetplaner, men i betragtning af karakteren af den

⁶ Den planlagte reduktion af den samlede gældskvote bliver meget mindre, hvis Tysklands tal lades ude af betragtning (-0,7 mod -2,5 procentpoint i 2015 og 2016 tilsammen).

usædvanlige begivenhed⁷ og den omstændighed, at det kun er medlemsstater i euroområdet, der forelægger budgetplaner, kan medlemsstaterne dog også indsende deres oplysninger i en anden form. Dette er der også behov for at kunne, da situationen hele tiden ændrer sig.

Den fleksibilitet, der er indbygget i stabilitets- og vækstpacten, giver mulighed for at tage hensyn til de ekstraordinære udgifter i et givet år i forbindelse med usædvanlige begivenheder uden for regeringens kontrol, både under den forebyggende og den korrigerende del af pacten. Den forebyggende del af pacten fastsætter udtrykkeligt, at der kan gives forudgående tilladelse til midlertidige afvigelser fra den påkrævede finanspolitiske tilpasning i retning af den mellemfristede budgetmålsætning. Under alle omstændigheder kan der efterfølgende på grundlag af de foreliggende oplysninger ses bort fra sådanne afvigelser, forudsat at de i) er en følge af en usædvanlig begivenhed, der ii) ligger uden for medlemsstatens kontrol, og som iii) har en afgørende virkning på de samlede offentlige finanser og iv) ikke bringer den finanspolitiske holdbarhed på mellemlang sigt i fare. Den korrigerende del indeholder en lignende bestemmelse med hensyn til indledning af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, idet et uforholdsmæssigt stort underskud betegnes som exceptionelt, når det er en følge af "en usædvanlig begivenhed, der ligger uden for den pågældende medlemsstats kontrol, og som har en afgørende indvirkning på de samlede offentlige finanser". I en sådan situation indledes proceduren ikke, dog forudsat at underskuddet forbliver tæt på 3 % af BNP. Uforudsete udgifter i tilknytning til tilstrømningen af flygtninge kan også tages i betragtning i vurderingen af "virkningsfulde foranstaltninger", når det vurderes, om henstillingen vedrørende et uforholdsmæssigt stort underskud er imødekommet.

Det bør understreges, at **stabilitets- og vækstpactens tilpasningskrav, både i den forebyggende og den korrigerende del, vedrører en ændring i den strukturelle saldo.** Derfor bør den tilsvarende tilpasning i henhold til bestemmelserne om "usædvanlige begivenheder" (kun) afspejle det omfang, i hvilket sådanne begivenheder påvirker den årlige ændring i den strukturelle saldo, set i forhold til hvad der ellers ville være blevet konstateret, hvis der ikke havde været tale om en usædvanlig begivenhed. Kommissionen vil således i princippet anvende disse bestemmelser i stabilitets- og vækstpacten, når den (efterfølgende) vurderer den midlertidige afvigelse fra kravene i 2015 og 2016, der skyldes yderligere omkostninger i hvert af de to år, set forhold til det foregående år, på grund af den ekstraordinære tilstrømning af flygtninge. Hvor det er relevant, vil Kommissionens udtalelser om udkastene til budgetplaner indeholde en erklæring om, hvordan det vil kunne påvirke vurderingen af overensstemmelse, hvis der korrigeres for omkostningerne i forbindelse med flygtningekrisen.

Kommissionen vil foretage en endelig vurdering i hvert enkelt tilfælde, herunder af, hvilke beløb der kan komme i betragtning, på grundlag af de oplysninger, som myndighederne i de berørte medlemsstater forelægger. Budgetomkostningerne i forbindelse med tilstrømningen af flygtninge vil ikke blive betragtet som engangsforanstaltninger, da de ekstra udgifter ikke nødvendigvis er midlertidige og ekstraordinære. De bør også være direkte forbundet med flygtningestrømmen og en umiddelbar konsekvens heraf (f.eks. indkvartering og administrative omkostninger, lokal modtagelse, transport osv.) og være fratrukket eventuelle målrettede bidrag fra relevante EU-fonde (og generelt fra EU's budget).

Sammensætningen af den finanspolitiske tilpasning

I udkastene til budgetplaner regnes der kun med begrænsede ændringer i sammensætningen af de offentlige finanser i 2015-16 i euroområdet som helhed (tabel A5.5 og figur A5.1a-b i bilag 5). De offentlige udgifters andel af BNP forventes at falde med 0,6 procentpoint i 2016. Denne tilsyneladende store reduktion skyldes dog hovedsagelig konjunkturforholdene. Faktisk viser udgiftskvoten korrigeret for konjunkturvirkningen et fald på ¼ procentpoint. Denne reduktion opvejes af planlagte skatnedsættelser, som det ses af det kraftigere fald i den konjunkturjusterede

⁷ Finland indsendte også oplysninger om de forventede omkostninger, der er forbundet med det stigende antal flygtninge i 2015, i et brev med en beskrivelse af de øvrige relevante faktorer, der skal tages hensyn til, som led i landets rapport i henhold til art. 126, stk. 3, i TEUF.

indtægtskvote (- ½ procentpoint i 2016). 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 prognose fra efteråret 2015 (herefter "Kommissionens prognose") bekræfter det lille fald i den strukturelle udgiftskvote og det større fald i den strukturelle indtægtskvote, der forventes ifølge udkastene til budgetplaner. 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 5.6 i bilag 5).

Ud fra en vurdering af, om udgiftsplanerne samlet set har en væksthæmmende virkning, forventes den planlagte tilpasning ikke at skade vækstudsigterne på mellemlang sigt, selv om medlemsstaterne godt kunne vælge mere væksthæmmende måder at nedbringe udgifterne på. Ifølge planerne vil udgifterne i de fleste kategorier falde set i forhold til produktionen. De største fald ses inden for aflønningen af ansatte, sociale ydelser og det offentlige indkøb af varer og tjenesteydelser (figur A 5.2 i bilag 5). Desuden nyder medlemsstaterne godt af store besparelser på renteudgifterne (nærmere herom 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 vælge mere væksthæmmende måder at nedbringe udgifterne på. Navnlig kapitaludgifterne forventes også at dale. Kommissionens prognose er stort set på linje med budgetplanerne og bekræfter, at de største nedskæringer forventes i de sociale ydelser og de offentlige lønninger. Faldet i det offentlige indkøb af varer og tjenesteydelser bliver dog mindre ifølge Kommissionens prognose end i budgetplanerne. Kommissionen forventer også, at faldet i renteudgifterne vil være lidt større end det, der fremgår af udkastene til budgetplaner.

De foranstaltninger, der fremlægges i udkastene til budgetplaner, vil kun få en beskedne effekt på skattesammensætningen for hele EA-16 i 2015. Alle tre hovedkategorier (indirekte afgifter, direkte skatter og socialsikringsbidrag) forventes at falde som andel af BNP, uden at det dog ændrer deres relative vægt betydeligt. På indtægtssiden er Kommissionens prognoser på linje med udkastene til budgetplaner (figur A5.3 i bilag 5).

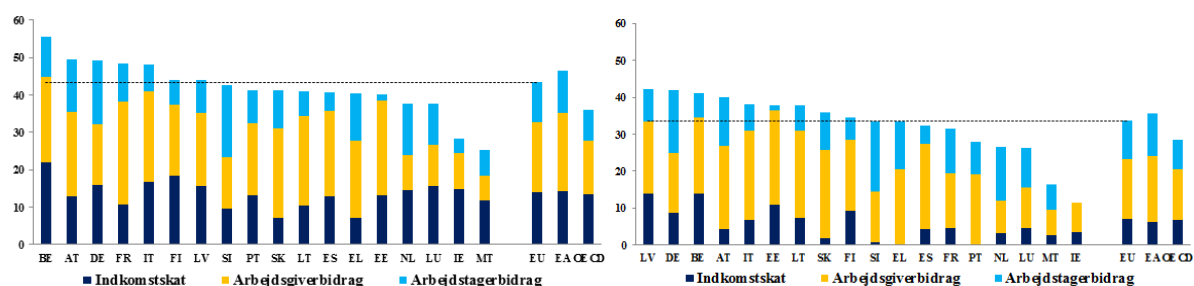
Udkastene til budgetplaner viser dog, at medlemsstaterne i euroområdet er fuldt bevidste om fordelene ved at mindske skattetrykket på arbejde, og mange medlemsstater er i færd med at planlægge eller gennemføre en række konkrete foranstaltninger (tabel 2). Mens mange foranstaltninger er relativt beskedne i betragtning af problemernes omfang, indeholder nogle af medlemsstaternes udkast til budgetplaner ambitiøse tiltag for at sænke skatten på arbejde, som sandsynligvis vil få en betydelig positiv indvirkning på væksten og beskæftigelsen. De mest omfattende reformer sker i de medlemsstater, der i øjeblikket har en forholdsvis høj skat på arbejde i forhold til EU-gennemsnittet, bl.a. Østrig, Belgien og Frankrig. Samtidig indfører nogle medlemsstater, der har relativt lave skatter på arbejde, også relevante foranstaltninger. Tiltagene er generelt fornuftigt målrettet, idet der fokuseres på de grupper, for hvem en høj skat på arbejde udgør den største hindring for beskæftigelse. I praksis indebærer dette normalt en skatnedsættelse for lavindkomstgrupperne, idet flere medlemsstater hæver skattefradraget, mens nogle nedsætter trækprocenten eller omlægger skatteskalaen for at mindske skattebyrden for lavtlønnede. Nogle medlemsstater sænker også skatten på mellemindkomster, mens de få skatteforhøjelser, der indgår i udkastene til budgetplaner, vedrører højindkomstgrupperne. De fleste udkast til budgetplaner indeholder ingen nærmere oplysninger om, hvordan skattelettelserne skal finansieres. I visse tilfælde synes en fuldstændig eller permanent finansiering ikke at være sikret fuldt ud.

Boks 1: Overvågning af skattebyrden på arbejde

Skattebyrden på arbejde i euroområdet er relativt høj, og det tynger den økonomiske aktivitet og beskæftigelsen. Høje skatter på arbejde reducerer incitamenterne til at søge arbejde, arbejde over, ansætte nyt personale og betale højere lønninger. Disse virkninger er særlig udtalte for bestemte grupper såsom lavtlønnede.

Eurogruppen har givet udtryk for, at den er indstillet på at mindske skattebyrden på arbejde i euroområdet⁸, og har vedtaget en række fælles principper for reformer på dette område, som vedrører udformning, finansiering, den bredere politiske kontekst og den politiske og samfundsmæssige støtte⁹. I september 2015 aftalte Eurogruppen at foretage en benchmarking af eurolandenes skattebyrde på arbejde i forhold til EU-gennemsnittet¹⁰. Inden for euroområdet er der store forskelle medlemsstaterne imellem, for så vidt angår størrelsen af skattebyrden på arbejde og dens sammensætning (personlig indkomstskat, socialsikringsbidrag fra arbejdsgiverne, de ansattes socialsikringsbidrag) som illustreret i figurene nedenfor. Linjen i graferne viser EU-gennemsnittet, der anvendes som reference i denne undersøgelse. Det ikke-vægtede OECD-gennemsnit er inkluderet for at give et bredere sammenligningsgrundlag.

Skattebyrden på arbejde for gennemsnitslønnede og lavtlønnede (2014)



Bemærkninger: Indikatoren, der er vist i grafen, er skattekiln på arbejde. Data for Letland, Litauen og Malta er fra 2013. Der foreligger ikke nyere data for Cypern. EU og EA-gennemsnittet er BNP-vægtet. OECD-gennemsnittet er ikke vægtet.
Kilde: Europa-Kommissionen, Tax and Benefit Indicator Database, baseret på data fra OECD.

Denne undersøgelse på tværs af landene er kun et første skridt i processen hen imod endelige, landespecifikke politiske konklusioner. Skattebyrden på arbejde spiller sammen med en lang række andre politiske elementer, såsom understøttelsessystemet og lønfastsættelsessystemet. Gode resultater på beskæftigessiden tyder på, at behovet for at nedbringe skatten på arbejde er mindre presserende, mens finanspolitiske begrænsninger kan kræve, at skattelettelser opvejes fuldt ud af indtægtsforøgende eller udgiftsbegrænsende foranstaltninger. Desuden bør det erindres, at landespecifikke valg med hensyn til det sociale beskyttelsesniveau har betydning for størrelsen af socialsikringsbidragene, navnlig pensionsbidragene. I denne henseende er der forskel på personlige indkomstskatter og socialsikringsbidrag. Som led i det europæiske semester gennemføres der en dybdegående landespecifik analyse, hvor alle relevante oplysninger tages i betragtning.

Kommissionens 2015-efterårsprognose og udkastene til budgetplaner

Hvad angår de overordnede økonomiske og finanspolitiske udsigter bekræftes det billede, der tegner sig ud fra de seksten budgetplaner, stort set af Kommissionens prognose, som også peger i retning af et fortsat, om end beskedent økonomisk opsving under mere problematiske globale forhold. **Ifølge**

⁸ <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2014/07/07/>.

⁹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/144872.pdf.

¹⁰ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/12-eurogroup-statement-structural-reform/>.

Kommissionens prognose forventes realvæksten i BNP at ligge på 1,6 % i 2015 og at styrkes yderligere til 1,8 % i 2016. Den indenlandske efterspørgsel støttes for tiden af de lave oliepriser, en fortsat er relativt lav vekselkurs for euroen, en lempelig pengepolitik og en overvejende neutral finanspolitisk kurs. Samtidig er den underliggende dynamik i den indenlandske efterspørgsel fortsat træg. De globale økonomiske vilkår er blevet svækket, især i Kina og andre nye markedøkonomier, og verdenshandelen er aftaget kraftigt. Der er desuden en række faktorer, der kan medføre lavere vækst end forventet ifølge Kommissionens prognose, såsom en yderligere forværring af verdenshandelen, større afsmittende virkninger af afmatningen i vækstøkonomierne end ventet og afsmittende virkninger via finansmarkederne.

De forbedrede økonomiske vilkår medfører også, at forskellen mellem den faktiske og den potentielle produktion fortsat mindskes ifølge Kommissionens prognose. Det negative produktionsgab på 2¼ % af det potentielle BNP i 2014 forventes indsnævret til 1¾ % i år og 1 % i 2016.

Forbedringen i vækstudsigterne afspejles ikke i prisudviklingen, da der **som helhed fortsat er udsigt til dæmpet inflation**. Ifølge Kommissionens prognose forventes HICP-inflationen at ligge på blot 0,1 % i år, men at stige til 1 % i 2016, hvilket afspejler en gradvis indsnævring af produktionsgabets og en meget lempelig pengepolitik. Renten antages at forblive på et historisk lavt niveau i 2016, idet der dog er betydelige forskelle medlemsstaterne imellem. Samtidig ventes opsparingen fortsat at være meget større end investeringerne i 2016, og euroområdet eksterne balance forventes at udvise et overskud på 3,6 % af BNP, hvilket kun er en anelse under niveauet i 2015 (3,7 % af BNP). Dette eksterne overskud, som er et af verdens største målt i værdi, skyldes kun delvis virkningerne af den lavere eurokurs og de lave råvarepriser. Det tyder også på en manglende indenlandsk efterspørgsel og på, at opsvinget i vid udstrækning afhænger af eksterne faktorer.

Det samlede budgetunderskud forventes at falde fra 2,0 % af BNP i 2015 til 1,7 % af BNP i 2016, mens den strukturelle saldo forbliver uændret i år og forringes en smule i 2016. Det skal dertil siges, at der i den manglende forbedring af den strukturelle saldo i 2015, som Kommissionen regner med, er indkalkuleret et forventet fald i renteudgifterne, som afspejler den omstændighed, at renten på statsobligationer er faldet kraftigt siden slutningen af 2013 og nåede et historisk lavpunkt i første halvdel af 2015. Som følge af de lavere rentesatser er de samlede rentebetalinger, som medlemsstaterne i euroområdet har foretaget, faldet i løbet af de sidste par år, idet store mængder gæld er blevet genfinansieret siden rentefaldet (bilag 4).

Samlet skønnes den strukturelle primære saldo derfor at blive forringet med ½ % af BNP i 2015. Tilsvarende forventer Kommissionen, at den lille strukturelle forværring i 2016 vil blive mere udtalt (-¼ % af BNP), når den vurderes ud fra den primære saldo. De ekstraordinære gevinster som følge af de historisk lave rentesatser på offentlig gæld giver medlemsstaterne mulighed for primært at konsolidere de offentlige finanser og — afhængigt af deres specifikke situation — at investere i infrastruktur og reformere deres økonomier¹¹.

Mens **det samlede billede af underskuddet i euroområdet stort set er det samme i henholdsvis udkastene til budgetplaner og Kommissionens prognose**, kan der være forholdsvis store forskelle mellem de enkelte landes budgetplaner og Kommissionens prognose, af årsager, der varierer fra land til land. For de fleste landes vedkommende forudser Kommissionen, at underskuddet bliver højere end ifølge de respektive udkast til budgetplaner. Spændet i vurderingerne er størst med hensyn til Spanien, Belgien og Slovakiet (tabel A 5.1 og figur A 5.4 i bilag 5). I de øvrige tilfælde er medlemsstaternes fremskrivning af underskuddet højst 0,3 procentpoint højere end i Kommissionens, og for Tysklands, Estlands og Finlands vedkommende forventer Kommissionen endda et lavere underskud end i disse landes budgetplaner.

¹¹ Disse principper blev bekræftet af Eurogruppen den 5. oktober 2015: <http://www.consilium.europa.eu/da/meetings/eurogroup/2015/10/05/>.

Kommissionen forventer en lidt højere samlet gæld end medlemsstaterne. Den samlede gældskvoteposter ligger fortsat meget højt, men Kommissionen forventer, at den falder både i år og næste år og når ned på 90 % af BNP i 2016. Det bør imidlertid også anerkendes, at en stor del af gældsreduktionen i euroområdet skal tilskrives Tyskland. Hvis Tysklands tal holdes ude af beregningerne, betyder det, at den samlede gældskvoteposter ifølge Kommissionens prognose blot stabiliseres i 2016 på 100 % 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 forskelle vedrører Spanien og Irland (tabel A 5.3 og figur A 5.5 i bilag 5). I de fleste tilfælde er prognosespændet på mellem nul og 1 % af BNP.

Det kan ikke vurderes, om den samlede gældskvoteposter for euroområdet opfylder stabilitets- og vækstpagtens krav, eftersom de medlemsstater, der er med i euroområdet, har forskellig status i forhold til stabilitets- og vækstpagten¹². Imidlertid er otte af de medlemsstater i euroområdet, der har forelagt udkast til budgetplaner, omfattet af gældsreduktionsmålet. Ifølge Kommissionens prognose forventes seks af disse otte medlemsstater at opfylde målet.

Vurdering af den finanspolitiske tilpasning i euroområdet

Hvad angår omfanget af den strukturelle budgettilpasning **bekræfter Kommissionens prognose, at den stort set neutrale finanspolitiske kurs i euroområdet vil fortsætte i 2016**, efter at den finanspolitiske konsolidering praktisk talt er gået i stå siden 2014. Dette bekræftes af en alternativ måling af den diskretionære finanspolitiske indsats, som viser en lille forværring i budgetstillingen i både 2015 og 2016.

Med hensyn til hvilken kurs der er hensigtsmæssig på det samlede plan, bør **udviklingen i budgetstillingen i 2015-16 vurderes ud fra de to målsætninger om langsigtet holdbarhed i de offentlige finanser og makroøkonomisk stabilisering på kort sigt**. 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 aldring¹³ tages i betragtning. En makroøkonomisk stabilisering kan blandt andet indebære, at produktionsgabet lukkes i et passende tempo på kort til mellemlang sigt, og i den nuværende situation endvidere ved, at udenlandske kilder til vækst afløses af indenlandske. De makroøkonomiske politiske instrumenter, der er til rådighed til at nå dette mål, er kun begrænset anvendelige under de nuværende pengepolitiske forhold, hvor de nominelle rentesatser allerede er næsten nede på nul, og inflationen er meget lav. Dermed får finanspolitikken endnu større betydning. En vurdering af den samlede finanspolitiske kurs i euroområdet i forhold til risiciene for holdbarheden og konjunkturforsværgelser tyder på, at det er nødvendigt at nedbringe den fortsat høje gældskvoteposter yderligere uden at hæmme det økonomiske opsving, og idet man samtidig undgår en procyklisk finanspolitik. I denne forbindelse tyder Kommissionens foreløbige beregninger på, at en moderat konsolidering i 2016, således som krævet af landespecifikke henstillinger og i overensstemmelse med holdbarhedsindikatorerne, vil være forenelig med en reduktion af produktionsgabet. Derimod kan en finanspolitik, der tager sigte på at lukke produktionsgabet i et hurtigere tempo, modvirke en forbedring af holdbarheden og vise sig at være uforenelig med opfyldelsen af kravene i stabilitets- og vækstpagten.

Afvejer man de to målsætninger mod hinanden, **forekommer den stort set neutrale samlede finanspolitiske kurs i euroområdet, der forventes i det kommende år, generelt at være hensigtsmæssig**, når der også tages hensyn til de historisk lave rentesatser og det store overskud over for udlandet, der tyder på, at der er behov for en vis grad af efterspørgselsstøtte. Samtidig kan

¹² De krav, der stilles til medlemsstaterne ifølge stabilitets- og vækstpagten, varierer afhængigt af, om de er omfattet af den korrigerende eller den forebyggende del, og hvorvidt deres gældskvoteposter er over eller under 60 % af BNP.

¹³ Ifølge Kommissionens holdbarhedsindikator S1, som viser den samlede indsats, der er nødvendig i perioden 2016-21 for at få den offentlige gæld ned på 60 % af BNP i 2030, idet der tages hensyn til eventuelle forpligtelser i forbindelse med befolkningens aldring, kræves der en tilpasning på ca. ¼ % af BNP i 2016 og de efterfølgende år.

besparelserne som følge af den lave rente udgøre en risiko på grund af deres ikke-permanente karakter, hvis de anvendes til permanent at øge de offentlige udgifter eller sænke skatterne.

Bekymringerne vedrørende de offentlige financers holdbarhed bekræftes af den lille forværring, der ifølge Kommissionens prognose for 2016 forventes for euroområdet strukturelle saldo. Det kan betyde, at de gennemsnitlige tilpasninger, der kræves af medlemsstaterne i euroområdet i henhold til stabilitets- og vækstpagten, ikke vil blive opfyldt¹⁴. Baggrunden er, at tilpasningen i de medlemsstater, der har problemer med de offentlige financers holdbarhed, er meget svag eller endog negativ, og dette opvejes ikke af, at andre medlemsstater stadig ikke gør tilstrækkeligt brug af deres finanspolitiske råderum.

¹⁴ Beregningen af et samlet tilpasningskrav for euroområdet vanskeliggøres af en række faktorer, navnlig behandlingen af de lande, der overopfylder målene, og antagelserne om målet for den nominelle eller strukturelle tilpasning for medlemsstater, der er omfattet af den korrigerende del. I betragtning af kravet om en strukturel forbedring på mindst 0,5 % af BNP under den korrigerende del og et tilsvarende mål for tilpasningen under den forebyggende del, vil den lille forværring, som Kommissionen forventer for euroområdet, dog helt sikkert ikke leve op til det samlede krav.

3. Oversigt over de enkelte udkast til budgetplaner

Kommissionens udtalelser om udkastene til budgetplaner fokuserer på overholdelsen af stabilitets- og vækstpogten og henstillingerne udarbejdet på grundlag heraf. For medlemsstater, som er genstand for proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, ser Kommissionen i sine udtalelser på, hvilke fremskridt der er gjort med at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud for så vidt angår både målet for det offentlige underskud og for strukturel saldo. For medlemsstater, der er omfattet af den forebyggende del af stabilitets- og vækstpogten, 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 vækstpogten og de finansielle landespecifikke henstillinger, som Rådet rettede til medlemsstaterne i juli.

Alle de medlemsstater i euroområdet, der ikke er omfattet af et makroøkonomisk tilpasningsprogram, med undtagelse af Portugal, har forelagt deres udkast til budgetplaner den 15. oktober eller tidligere. Portugals manglende indsendelse af et udkast til budgetplan, der er baseret på en uændret politik, er ikke i overensstemmelse med den anden pakke om økonomisk styring, og Kommissionen opfordrer Portugal til at indsende et fuldstændigt udkast til budgetplan snarest muligt. Spanien forelagde allerede sit udkast til budgetplan i september, og Kommissionen vedtog sin udtalelse den 12. oktober.

Ingen af udkastene til budgetplan blev anset for at indebære en "særlig alvorlig overtrædelse" af budgetforpligtelserne som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i forordning (EU) nr. 473/2013. Flere af de forelagte 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 fremskridtene med reformerne vedrørende finansielle styring. Vurderingerne er baseret på Kommissionens prognose fra efteråret 2015. 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:

- **Overensstemmelse:** Ifølge Kommissionens prognose er der **ikke behov for at tilpasse budgetplanerne** inden for rammerne af den nationale budgetprocedure for at sikre overensstemmelse med stabilitets- og vækstpogtens regler.
- **Bred overensstemmelse:** Kommissionen opfordrer myndighederne til at **træffe de fornødne foranstaltninger** under den nationale budgetprocedure til at sikre, at budgettet i 2016 er i overensstemmelse med stabilitets- og vækstpogten ud fra følgende betragtninger:

For medlemsstater, der er genstand for proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud: Selv om målet for det offentlige underskud ifølge Kommissionens prognose vil blive opfyldt, er den finansielle 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, der er omfattet af den forebyggende del af stabilitets- og vækstpogten: Ifølge Kommissionens prognose forventes det, at udkastet til budgetplan kan føre til 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 nødvendige tilpasning. Disse medlemsstater anses for at opfylde gældsreduktionsmålet, hvor det er relevant.

- **Risiko for manglende overensstemmelse** Ifølge Kommissionens prognose forventes udkastet til budgetplan ikke at kunne sikre overensstemmelse med stabilitets- og vækstpogtens krav. Kommissionen opfordrer derfor myndighederne til inden for rammerne af den nationale

budgetproces at **tage de nødvendige skridt** til at sikre, at 2016-budgettet vil være i overensstemmelse med pagten ud fra følgende betragtninger:

For medlemsstater, der er genstand for proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud: Hvis Kommissionens prognose for 2016 bekræftes, vil det kunne føre til, at proceduren for korrektion af underskuddet optrappes, da hverken den anbefalede finanspolitiske indsats eller det anbefalede mål for det offentlige underskud forventes at blive opfyldt.

For medlemsstater, der er omfattet af den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten: Ifølge Kommissionens prognose forventes en væsentlig afvigelse fra den mellemfristede budgetmålsætning eller den påkrævede tilpasningssti i retning af denne målsætning i 2016 og/eller manglende overensstemmelse med gældsreduktionsmålet, hvor det er relevant.

Efter Kommissionens meddelelse om optimal udnyttelse af fleksibiliteten inden for rammerne af de gældende regler under stabilitets- og vækstpagten af 13. januar 2015 har Italien og Finland i deres udkast til budgetplan¹⁵ anmodet om fleksibilitet med hensyn til at afvige fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning på grundlag af klausulen om strukturreformer og investeringsklausulen. Det skal bemærkes, at hvis der på nuværende tidspunkt indrømmes fleksibilitet, vil det ske uden for den normale cyklus af det europæiske semester og indebære en afvigelse fra den procedure, der er beskrevet i meddelelsen om fleksibilitet inden for stabilitets- og vækstpagten. Under alle omstændigheder vurderes det, at Finland på grund af en utilstrækkelig sikkerhedsmargen i forhold til underskudsreferenceværdien på 3 % af BNP på nuværende tidspunkt ikke kan indrømmes en midlertidig afvigelse i 2016. Hvad angår Italien ser det på grundlag af Kommissionens prognose ud til, at kriterierne for, at der kan indrømmes fleksibilitet i henhold til investeringsklausulen, er opfyldt. Kommissionen vil tage dette i betragtning i forbindelse med vurderingen af det næste stabilitetsprogram. Der vil navnlig blive lagt vægt på, om en afvigelse fra tilpasningsstien rent faktisk anvendes til at øge investeringerne, og på planerne for genoptagelse af tilpasningen i retning af den mellemfristede budgetmålsætning. Kommissionen vil også vurdere, om deres sker fremskridt med strukturreformerne i overensstemmelse med Rådets henstillinger.

I en række tilfælde (Østrig, Belgien, Tyskland og Italien) omtaler udkastene til budgetplaner de budgetmæssige konsekvenser af den ekstraordinære tilstrømning af flygtninge. Som nævnt ovenfor giver den fleksibilitet, der er indbygget i stabilitets- og vækstpagten, mulighed for at tage hensyn til de forøgede (fra det ene år til det andet) ekstraordinære udgifter i forbindelse med usædvanlige begivenheder uden for regeringens kontrol (f.eks. ekstra udgifter som følge af en ekstraordinær stigning i tilstrømningen af flygtninge), både under den forebyggende og den korrigerende del af pagten. Kommissionen vil foretage en endelig vurdering, herunder af hvilke beløb der kan komme i betragtning, på grundlag af de oplysninger, som myndighederne i de berørte medlemsstater har forelagt, når den (efterfølgende) vurderer den midlertidig afvigelse fra kravene i 2015 og 2016.

Derudover har Kommissionen foretaget en foreløbig vurdering af graden af generel overensstemmelse med de reformer vedrørende finanspolitiske styring, der er skitseret i de landespecifikke henstillinger fra 2015. Vurderingen af udkastene til budgetplaner er sammenfattet i fem brede kategorier: Der er tale om:

- **Ingen fremskridt:** Medlemsstaten har hverken annonceret eller vedtaget foranstaltninger for at imødekomme den relevante landespecifikke henstilling.
- **Begrænsede fremskridt:** Medlemsstaten har annonceret visse foranstaltninger for at imødekomme den relevante landespecifikke henstilling, men disse foranstaltninger forekommer at være utilstrækkelige og/eller risikerer ikke at blive vedtaget/gennemført.
- **Visse fremskridt:** Medlemsstaten har annonceret eller vedtaget foranstaltninger for at imødekomme den relevante landespecifikke henstilling. Disse foranstaltninger er lovende, men de

¹⁵ Finland anmodede formelt om fleksibilitet som led i sit ajourførte stabilitetsprogram, der blev forelagt den 28. september 2015 sammen med udkastet til budgetplan.

er endnu ikke alle blevet gennemført, og det er ikke sikkert, at de vil blive gennemført i alle tilfælde.

- **Væsentlige fremskridt:** Medlemsstaten har vedtaget foranstaltninger, hvoraf størstedelen er gennemført. Disse foranstaltninger bidrager i høj grad til at imødekomme den relevante landespecifikke henstilling.
- **Fuld imødekommelse:** Medlemsstaten har vedtaget og gennemført foranstaltninger, der imødekommer den relevante landespecifikke henstilling fuldt ud.

En samlet vurdering af de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger fra 2015, vil blive foretaget i 2016-landerapporterne samt i forbindelse med de landespecifikke henstillinger, som Kommissionen vedtager i maj 2016.

Tabel 2a: Oversigt over de enkelte udtalelser fra Kommissionen om udkastene til budgetplaner – Medlemsstater, der for øjeblikket er omfattet af den forebyggende del af stabilitets- og vækstpacten

Land	Generel overensstemmelse mellem udkast til budgetplan og stabilitets- og vækstpacten		Fremskridt med gennemførelsen af de finanspolitiske strukturreformer foreslået i de landespecifikke henstillinger fra 2015	
	Samlet vurdering baseret på Kommissionens prognose fra efteråret 2015	Overensstemmelse med kravene i den forebyggende del i 2015-16	Fremskridt med hensyn til landespecifikke henstillinger vedrørende finanspolitisk styring	Vigtigste foranstaltninger i udkastet til budgetplan vedrørende skattekenen på arbejde
BE*	Bred overensstemmelse	2015: en vis afvigelse fra tilpasningen i retning af MTO 2016: en vis afvigelse fra tilpasningen i retning af MTO	Visse fremskridt	- Forhøjelse af skattefradrag, yderligere forhøjelse af fast fradrag for erhvervmæssige udgifter. Yderligere forhøjelse af "arbejdsbonus"-skattefradraget for lavtlønnede. - Afskaffelse af 30 %-skattetrinnet og forhøjelse af tærsklen for det næsthøjeste skattetrin for personlig indkomst. - Yderligere nedsættelse af socialsikringsbidrag for lavtlønnede. Gradvis reduktion af de arbejdsgiverbetalte socialsikringsbidrag, dels gennem udnyttelse af eksisterende løntilskud, dels gennem yderligere nedsættelser for lave og mellemhøje lønninger. - Forlængelse af fritagelsen for arbejdsgivers socialsikringsbidrag for den første medarbejder, der ansættes i en SMV.
DE	Overensstemmelse	2015: MTO overopfyldt; opfyldelse af gældsreduktionsmålet 2016: MTO overopfyldt; opfyldelse af gældsreduktionsmålet	Begrænsede fremskridt	- Forhøjelse af skattefradrag for mindsteindkomster. - Forhøjelse af børnetilskud. - Justering af indkomstskattetrin for at fremme væksten.
EE	Overensstemmelse	2015: MTO overopfyldt 2016: MTO overopfyldt	Ikke relevant	- Forhøjelse af skattefradrag. - Indførelse af en indkomstskatterefusion for lavtlønnede.
IT*	Risiko for manglende overensstemmelse	2015: en vis afvigelse fra tilpasningen i retning af MTO 2016: væsentlig afvigelse fra tilpasningen i retning af MTO	Visse fremskridt	- Nedsættelse med 40 %, i en samlet periode på to år, af de arbejdsgiverbetalte socialsikringsbidrag for nye medarbejdere, der fastansættes i løbet af 2016. Der er tale om en forlængelse af en tidligere gennemført fuldstændig fritagelse i tre år for nye medarbejdere, der ansættes på tidsbestemte kontrakter i løbet af 2015.
LT	Risiko for manglende overensstemmelse	2015: ingen afvigelse fra tilpasningen i retning af MTO 2016: væsentlig afvigelse fra tilpasningen i retning af MTO	Begrænsede fremskridt	- Forhøjelse af skattefradrag. - Forhøjelse af skattefradrag for forældre og handicappede.

LV	Bred overensstemmelse	2015: ingen afvigelse fra tilpasningen i retning af MTO 2016: en vis afvigelse fra tilpasningen i retning af MTO	Visse fremskridt	- Forhøjelse af skattefradrag. - Indførelse af progressivitet i skattefradrag. - Indførelse af en solidaritetsskat for højtlønnede.
LU	Overensstemmelse	2015: MTO overopfyldt 2016: MTO overopfyldt	Begrænsede fremskridt	Ingen relevante foranstaltninger.
MT	Bred overensstemmelse	2015: en vis afvigelse fra tilpasningen i retning af MTO opfyldelse af gældsreduktionsmålet 2016: en vis afvigelse fra tilpasningen i retning af MTO opfyldelse af gældsreduktionsmålet	Visse fremskridt	- Forhøjelse af skattefradrag. - Nedsættelse af indkomstskatten for lavtlønnede.
NL	Overensstemmelse	2015: ingen afvigelse fra MTO; opfyldelse af gældsreduktionsmålet 2016: ingen afvigelse fra MTO; opfyldelse af gældsreduktionsmålet	Visse fremskridt	- Forhøjelse af skattefradrag for arbejdstagere med indkomster op til EUR 50 000. - Nedsættelse af trækprocenten for anden og tredje indkomstskattetrin. - Forhøjelse af tærsklen for øverste indkomstskattetrin. - Forhøjelse af skattefradraget for forældre. - Udfasning af det generelle skattefradrag.
AT**	Risiko for manglende overensstemmelse	2015: ingen afvigelse fra tilpasningen i retning af MTO; opfyldelse af gældsreduktionsmålet 2016: væsentlig afvigelse fra tilpasningen i retning af MTO opfyldelse af gældsreduktionsmålet	Begrænsede fremskridt	- Forøgelse af antallet af skattetrin, nedsættelse af bundskatteprocenten fra 36,5 % til 25 % på op til 18 000 EUR af årsindkomsten. - Bundgrænsen for 50 %-skattesatsen hævet fra 60 000 til 90 000 EUR. - Planer om en midlertidig skatteprocent på 55 % for en årsindkomst på over 1 mio. EUR. - Refusion af halvdelen af socialsikringsbidraget for meget lave indkomster.
SK	Overensstemmelse	2015: ingen afvigelse fra tilpasningen i retning af MTO 2016: ingen afvigelse fra tilpasningen i retning af MTO	Begrænsede fremskridt	Ingen relevante foranstaltninger.
FI***	Bred overensstemmelse	2015: en vis afvigelse fra MTO 2016: en vis afvigelse fra tilpasningen i retning af MTO	Begrænsede fremskridt	- Justering i 2016 af skatteskalaen for at afspejle stigningen i indtægter og inflation. - Det øverste indkomstskattetrin i centralforvaltningens skatteskala (solidaritetsskat) bevares indtil 2019, og bundgrænsen herfor sænkes for årene 2016 og 2017. - Forhøjelse af skattefradraget for arbejdsindkomst. - Forhøjelse af bidraget til arbejdsløshedsforsikring på 1 procentpoint.

* Rapporten i henhold til artikel 126, stk. 3, i TEUF af 27. februar 2015 konkluderede, at gældskriteriet på daværende tidspunkt burde betragtes som opfyldt.

** Hvis det nuværende skøn over de budgetmæssige virkninger af den ekstraordinære tilstrømning af flygtninge imidlertid trækkes ud af vurderingen, vil den forventede afvigelse fra den anbefalede tilpasningssti ikke længere være væsentlig.

*** Da det meddelte underskud for 2014 og det planlagte underskud for 2015 lå over traktatens referenceværdier, udsendte Kommissionen den 16. november 2015 en rapport i henhold til artikel 126, stk. 3, i TEUF, hvori den konkluderede, at gældskriteriet burde anses for opfyldt.

Tabel 2b: Oversigt over de enkelte udtalelser fra Kommissionen om udkastene til budgetplaner – Medlemsstater, der for øjeblikket er omfattet af den korrigerende del af stabilitets- og vækstpacten

Land	Generel overensstemmelse mellem udkast til budgetplan og stabilitets- og vækstpacten		Fremskridt med gennemførelsen af de finanspolitiske strukturreformer foreslået i de landespecifikke henstillinger fra 2015	
	Samlet vurdering baseret på Kommissionens prognose fra efteråret 2015	Overensstemmelse med proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud i 2015-16	Fremskridt med hensyn til landespecifikke henstillinger vedrørende finanspolitisk styring	Vigtigste foranstaltninger i udkastet til budgetplan vedrørende skatteken på arbejde
IE*	Bred overensstemmelse	2015: omfattet af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud 2016: en vis afvigelse fra tilpasningen i retning af MTO opfyldelse af gældsreduktionsmålet	Visse fremskridt	- Forhøjelse af skattefradraget for "Universal Social Charge" samt forhøjelse af bundgrænsen for mellemskattetrinnet og nedsættelse af satsen for de tre laveste skattetrin.
ES**	Risiko for manglende overensstemmelse	2015: det overordnede mål er ikke opfyldt; den finanspolitiske indsats er langt under den anbefalede indsats, hvilket medfører risiko for manglende overensstemmelse 2016: rettidig korrektion i 2016 i fare; den finanspolitiske indsats er langt under den anbefalede indsats, hvilket medfører risiko for manglende overensstemmelse	Visse fremskridt	- Nedsættelse af skattesatsen over hele indkomtspektret og indførelse af fritagelser, der sænker den reelle skattesats primært for lavtlønnede. Nedsættelsen sker i to omgange, henholdsvis den 1. januar og den 1. juli 2015. - Midlertidig fast sats for socialsikringsbidrag indtil marts 2015, afløst af en midlertidig fritagelse (på visse betingelser) for socialsikringsbidrag på de første 500 EUR pr. måned for nye medarbejdere, der fastansættes (udløber tredje kvartal 2016).
FR	Bred overensstemmelse baseret på målet for det samlede underskud	2015: det overordnede mål er opfyldt; den finanspolitiske indsats er langt under den anbefalede indsats, hvilket medfører risiko for manglende overensstemmelse 2016: det overordnede mål er opfyldt; den finanspolitiske indsats er langt under den anbefalede indsats, hvilket medfører risiko for manglende overensstemmelse	Visse fremskridt	- Nedsættelse af de arbejdsgiverbetalte socialsikringsbidrag for lønninger mellem 1,6 og 3,5 gange mindstelønnen. - Nedsættelse af indkomstkatten for lavindkomsthusholdninger gennem et nedslag ("décote") for disse husholdninger.
PT*	Udkast til budgetplan endnu ikke indgivet			
SI*	Bred overensstemmelse	2015: omfattet af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud 2016: en vis afvigelse fra tilpasningen i retning af MTO opfyldelse af gældsreduktionsmålet	Visse fremskridt	Ingen relevante foranstaltninger.

Landet er i øjeblikket omfattet af pactens korrigerende del, men vil fra 2016 kunne flyttes til den forebyggende del, hvis der opnås en rettidig og holdbar korrektion.

* * Kommissionen vedtog en udtalelse om Spaniens udkast til budgetplan den 12. oktober. Portugal har ikke indgivet et udkast til budgetplan for 2016 inden fristen den 15. oktober.