



Bruxelles, den 20.11.2019
COM(2019) 900 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET
OG DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK**

om udkastene til budgetplaner for 2020: Overordnet vurdering

DA

DA

Sammenfatning

Denne meddelelse indeholder en sammenfatning af Kommissionens vurdering af de udkast til budgetplaner for 2020, som medlemsstaterne i euroområdet har fremlagt. Den medtager også planer baseret på en uændret politik fremlagt af Østrig, Portugal og Spanien, idet disse lande alle har afholdt nationalvalg mellem slutningen af september og første halvdel af november, samt af Belgien, idet landet stadig er i færd med at danne en regering. I overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 473/2013 har Kommissionen vurderet alle udkastene til budgetplaner og den generelle budgetsituation i samt udsigterne for euroområdet som helhed. I overensstemmelse med tidligere praksis har den desuden vurderet den aggregerede finanspolitiske kurs i euroområdet.

Den overordnede vurdering af udkastene til budgetplaner for 2020 og den aggregerede finanspolitiske kurs i euroområdet kan opsummeres således:

1. Den europæiske økonomi og verdensøkonomien er blevet svækket i det forløbne år. Europa er kendetegnet ved en kraftig opbremsning i den eksterne efterspørgsel og en nedgang i fremstillingssektoren, som er begyndt at smitte af på andre dele af økonomien. Skønt de solide resultater på arbejdsmarkedet har hjulpet med at holde det private forbrug og den indenlandske efterspørgsel oppe, forventes BNP-væksten ikke at komme sig hurtigt. Det forhold, at der ikke længere forventes et mærkbart opsving i væksten inden for de næste to år, står i stærk modsætning til tidligere prognoser og bygger på den antagelse, at mange af de forhold, der ligger til grund for den globale opbremsning, vil vare ved.
2. For første gang siden 2002 er ingen medlemsstat i euroområdet i øjeblikket genstand for en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Kun Frankrig vil ifølge prognosen have et underskud over referenceværdien på 3 % i 2019, skønt denne overskridelse er midlertidig, er tæt på referenceværdien og alene skyldes engangsvirkningerne af en enkelt foranstaltning. Af de medlemsstater i euroområdet, som ifølge prognosen vil have et underskud i 2020, forventes dette at ligge over 2 % af BNP for fire landes vedkommende. Ni medlemsstater i euroområdet forventes at have et overskud i 2020.
3. Hvad angår det aggregerede nominelle underskud i euroområdet vil de seneste års positive tendens ifølge Kommissionens efterårsprognose 2019 vende, idet underskuddet forventes at stige fra 0,5 % i 2018 til 0,8 % af BNP i 2019 og 0,9 % af BNP i 2020 på grund af den markante opbremsning i den økonomiske aktivitet. De aggregerede mål for underskuddet i de enkelte udkast til budgetplaner medfører den samme udvikling i det samlede underskud.
4. Antallet af medlemsstater i euroområdet, som ligger på eller over deres mellemfristede budgetmålsætning, forventes ifølge Kommissionens efterårsprognose 2019 at stige fra seks til ni mellem 2019 og 2020, idet Irland og Litauen begge ventes at opfylde deres mellemfristede budgetmålsætninger i 2020, mens Grækenland ventes at overholde sin nyligt fastsatte mellemfristede budgetmålsætning i 2020. Derimod ventes Belgien, Spanien, Frankrig og Italien fortsat at ligge langt under deres mellemfristede budgetmålsætninger i 2020. Af de medlemsstater i euroområdet, der ikke ventes at opfylde deres mellemfristede budgetmålsætning i 2020, ventes Estland og Letland at foretage en vis strukturel tilpasning i retning af deres målsætninger. Til gengæld forventer Kommissionen i øjeblikket, at Italien vil bevæge sig længere væk fra sin mellemfristede budgetmålsætning i 2020. Det samme gælder Finland og Slovakiet, dog i mindre grad, og de ventes begge at fastholde en gældskvote under 60 %. Ifølge Belgiens og Spaniens udkast til budgetplaner, som bygger på en uændret politik, vil disse landes strukturelle saldo i 2020 også bevæge sig væk fra deres mellemfristede budgetmålsætning, mens Portugals strukturelle saldo i 2020 vil ligge tættere på den mellemfristede budgetmålsætning som følge af en nedjustering heraf fra og med 2020.

5. Kommissionen forventer, at det aggregerede strukturelle underskud i euroområdet vil stige med 0,2 % af det potentielle BNP i 2020, hvilket er udtryk for en stort set neutral finanspolitisk kurs. Denne stigning i det strukturelle underskud kan især tilskrives de planlagte finanspolitiske stimuli i de medlemsstater i euroområdet, der har et finanspolitisk råderum, navnlig Nederlandene og i mindre udstrækning Tyskland (henholdsvis 0,6 % og 0,4 % af det potentielle BNP), og en forventet stigning i Italiens strukturelle underskud (0,3 % af det potentielle BNP). Den forventede ændring for euroområdet som helhed er stort set på linje med ændringen i den (genberegnete) strukturelle saldo i udkastene til budgetplaner.
6. Den aggregerede strukturelle primære saldo for euroområdet — dvs. den strukturelle saldo fraregnet rentebetalinger — udviser fortsat et overskud, men forventes af falde med 0,4 % af det potentielle BNP i 2020, hvilket peger i retning af en svagt ekspansiv kurs. Denne indikator for den finanspolitiske indsats giver et vigtigt billede af virkningerne af regeringernes diskretionære finanspolitiske beslutninger, idet den ikke påvirkes af løbende besparelser i renteudgifter.
7. Med hensyn til sammensætningen af den finanspolitiske tilpasning i euroområdet forventer Kommissionen, at stigningen i det strukturelle underskud i 2020 vil være forårsaget af et fald i den konjunkturjusterede indtægtskvote. Denne forventning er på linje med udkastene til budgetplaner og afspejler virkningen af indberettede stimulerende foranstaltninger på indtægtssiden. Den konjunkturjusterede udgiftskvote forventes ligeledes at falde i 2020 ifølge såvel Kommissionens efterårsprognose 2019 som udkastene til budgetplaner og ledsages af et yderligere, om end lille fald i renteudgifterne mellem 2019 og 2020. Det påpeges, at medlemsstater med en stor offentlig gæld bør anvende gevinster som følge af lavere renteudgifter til at fremskynde gældsnedbringelsen.
8. Kommissionen forventer, at gældskvoten i euroområdet vil fortsætte de seneste års nedadgående tendens og falde fra omtrent 86 % i 2019 til ca. 85 % i 2020, og den vil således være meget lavere, end det er tilfældet i USA og Japan (henholdsvis ca. 114 % og 237 % i 2020). Dette skyldes primært de fortsat lave renter og planlagte overskud på den primære saldo. I udkastene til budgetplaner budgetteres der med en tilsvarende reduktion i gældskvoten for euroområdet. Af de ni medlemsstater i euroområdet, der forventes at have en gældskvote på over 60 % i 2020, forventes der for Italiens vedkommende en stor afvigelse fra gældsreduktionsmålet i både 2019 og 2020. I mindre udstrækning forventes heller ikke Belgien at overholde gældsreduktionsmålet i nogen af årene. Efter at have korrigeret deres uforholdsmæssigt store underskud i henholdsvis 2017 og 2018 har Frankrig og Spanien været omfattet af gældsreglen for overgangsperioden, som de hverken forventes at overholde i 2019 eller 2020. Portugal forventes at overholde gældsreglen for overgangsperioden i 2019 og gældsreduktionsmålet i 2020.
9. Euromedlemsstaternes budgetstillinger og dermed udfordringer med hensyn til gæld og holdbarhed er fortsat meget forskellige. Holdbarheden på kort sigt af Italiens offentlige finanser synes at være sårbar over for stigninger i omkostningerne ved udstedelse af gæld. Nogle meget forgældede medlemsstater i euroområdet står fortsat over for høje mellemfristede risici som følge af bl.a. det aktuelle gælds niveau, den aktuelle primære saldo og forventede omkostninger i forbindelse med befolkningens aldring.
10. I den seneste henstilling om den økonomiske politik i euroområdet, som Det Europæiske Råd tilsluttede sig den 21. og 22. marts 2019, og som Rådet vedtog den 9. april 2019, henstillede Rådet, at medlemsstaterne i euroområdet i perioden 2019-2020 samtidig med at de fører politikker, som er i fuld overensstemmelse med stabilitets- og vækstpagten, træffer

foranstaltninger, der understøtter offentlige og private investeringer og forbedrer kvaliteten og sammensætningen af de offentlige finanser. Rådet henstillede desuden til, at der genopbygges finanspolitiske stødpuder, særlig i medlemsstaterne i euroområdet med høje gælds niveauer.

11. De medlemsstater i euroområdet, der har et finanspolitisk råderum, har reageret på denne henstilling ved at føre en mere stimulerende finanspolitik, som også fremmer investeringer. Særlig har Tyskland og Nederlandene øget deres investeringsudgifter i 2019, og de har planer om at fortsætte den stimulerende finanspolitik i 2020. Imidlertid vil en del af deres finanspolitiske råderum ifølge Kommissionens efterårsprognose 2019 forblive ubrugt. I betragtning af størrelsen af deres finanspolitiske råderum bør disse euromedlemsstater være rede til at udnytte det.
12. Nogle af de medlemsstater i euroområdet, der ikke har et finanspolitisk råderum, har derimod enten ikke planlagt nogen mærkbar finanspolitisk tilpasning eller en finanspolitisk ekspansion i 2020. Skønt Grækenland, Cypern og Portugal har store primære overskud, store strukturelle overskud (eller en samlet stilling tæt på ligevægt i Portugals tilfælde) og en kraftigt aftagende gæld, udgør de særtilfælde. For Belgiens, Spaniens, Frankrigs og Italiens vedkommende falder overskuddet på den primære saldo eller vendes til et underskud, samtidig med at gælden kun falder marginalt eller slet ikke ifølge Kommissionens efterårsprognose 2019. Disse euromedlemsstater tager ikke behørigt hensyn til deres store strukturelle underskud og historisk høje gælds niveauer. De udnytter heller ikke i tilstrækkelig grad de seneste fald i renteudgifter til at nedbringe deres gældskvoter. Hvis de ikke nedbringer den offentlige gæld, kan det øge risikoen for stigende markedspress på lande med stor offentlig gæld i fremtiden, hvilket kan smitte negativt af på markederne for offentlig gæld i andre medlemsstater i euroområdet.
13. Flere af de medlemsstater i euroområdet, der står over for de største udfordringer med hensyn til holdbarheden, har fremlagt udkast til budgetplaner, der tager udgangspunkt i en uændret politik, fordi de enten lige har afholdt eller snart vil afholde valg (Belgien, Spanien og i langt mindre grad Portugal). Det understreger, hvor vigtigt det er, at disse euromedlemsstater medtager de nødvendige yderligere foranstaltninger i deres opdaterede udkast til budgetplan og skaber de rette forventninger til, hvordan de agter at rette op på deres situation i lyset af den store gæld. De opdaterede udkast til budgetplaner bør forelægges Kommissionen og Eurogruppen, så snart der er dannet en ny regering.
14. Finanspolitikkerne er fortsat ikke tilpas differentierede. De medlemsstater i euroområdet, der har et finanspolitisk råderum, fører ekspansive finanspolitikker og bør være rede til fortsat at udnytte deres finanspolitiske råderum. Den manglende konsolidering i lande, der har en stor gæld og er udfordrede med hensyn til holdbarhed, vækker til gengæld fortsat bekymring. Hvis de medlemsstater i euroområdet, der ikke har opfyldt deres mellemfristede budgetmålsætning, overholder stabilitets- og vækstpakten samtidig med, at de medlemsstater i euroområdet, der har et finanspolitisk råderum, fører en mere ekspansiv finanspolitik, ville der være en bedre differentiering mellem medlemsstaterne i euroområdet.
15. I lyset af opbremsningen i den økonomiske vækst i euroområdet og den allerede meget lempelige pengepolitiske kurs fastholdt Eurogruppen i oktober 2019, at man er rede til at reagere på en koordineret måde, hvis de nedadrettede risici skulle materialisere sig, og at man vil undgå procykliske finanspolitiske foranstaltninger. Eurogruppen anerkendte behovet for, at medlemsstater med et finanspolitisk råderum overvejer at øge investeringer af høj kvalitet. Hvad angår politikformuleringen for 2020 bør der lægges større vægt på reformer og investeringer i forskning og udvikling samt klimaet. Samtidig anerkendte Eurogruppen nødvendigheden af, at medlemsstater med høje gælds niveauer fører en forsigtig finanspolitik.

Kommissionens vurdering af de enkelte euromedlemsstaters planer kan sammenfattes således:

Ingen udkast til budgetplaner for 2020 anses for at medføre en alvorlig mangel på overensstemmelse med kravene i stabilitets- og vækstpagten. Kommissionen har dog i visse tilfælde konstateret risici for, at den planlagte finanspolitiske tilpasning ikke lever op til, hvad der kræves i henhold til stabilitets- og vækstpagten.

Da ingen medlemsstater i euroområdet i øjeblikket er omfattet af stabilitets- og vækstpagten korrigerende del, er overensstemmelsesvurderingerne for 2020 for alle medlemsstater i euroområdet foretaget på grundlag af kravene i den forebyggende del, navnlig Rådets henstillinger af 9. juli 2019.

For så vidt angår medlemsstaterne omfattet af den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten:

— for ni medlemsstater i euroområdet (**Tyskland, Irland, Grækenland, Cypern, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederlandene og Østrig**) anses udkastene til budgetplaner for at være **i overensstemmelse** med kravene for 2020 i henhold til stabilitets- og vækstpagten. Hvad angår Tyskland og Nederlandene opfordrer Kommissionen i betragtning af landenes gunstige budgetsituation myndighederne til at afholde ekstra udgifter til støtte for en opadgående investeringstrend og til at rette den investeringsrelaterede økonomiske politik mod de områder, der er nævnt i Rådets henstilling som led i det europæiske semester

— for to medlemsstater i euroområdet (**Letland og Estland**) anses udkastene til budgetplaner for at være **i bred overensstemmelse** med kravene for 2020 i henhold til stabilitets- og vækstpagten. For Letlands vedkommende kan planerne resultere i en vis afvigelse fra den mellemfristede budgetmålsætning, og for Estlands vedkommende i en vis afvigelse fra tilpasningsstien i retning af målsætningen. Hvis Letlands strukturelle saldo i fremtidige vurderinger ikke længere forventes at ligge tæt på den mellemfristede budgetmålsætning, skal der i den overordnede vurdering af overholdelsen tages hensyn til, hvor meget der afviges fra de af Rådet fastsatte krav

— for otte medlemsstater i euroområdet (**Belgien, Spanien, Frankrig, Italien, Portugal, Slovenien, Slovakiet og Finland**) indebærer udkastene til budgetplaner en risiko for **manglende overensstemmelse** med kravene for 2020 i henhold til stabilitets- og vækstpagten. Hvad angår **Belgien, Spanien, Frankrig og Italien** knytter disse risici sig både til den utilstrækkelige nedbringelse af den store offentlige gæld og den planlagte væsentlige afvigelse fra tilpasningsstien i retning af deres respektive mellemfristede budgetmålsætninger. For **Portugals, Sloveniens, Slovakiets og Finlands** vedkommende er den offentlige gæld enten bragt ned under traktatens referenceværdi på 60 % af BNP eller følger en passende kurs i retning heraf. Disse medlemsstater har desuden opnået en budgetsaldo med en betydelig margen til traktatens referenceværdi på 3 % af BNP. Ikke desto mindre risikerer disse medlemsstater at afvige væsentligt fra tilpasningsstien i retning af deres respektive mellemfristede budgetmålsætning, hvis de gennemfører deres udkast til budgetplaner.

I. Indledning

For at forbedre samordningen af de nationale finanspolitikker i Den Økonomiske og Monetære Union skal euroområdet medlemsstater ifølge EU-lovgivningen senest den 15. oktober fremlægge udkast til budgetplaner for det kommende år for Kommissionen¹.

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 euromedlemsstatens forpligtelser i henhold til stabilitets- og vækstpagten.

Den skal også give en samlet vurdering af budgetsituationen og udsigterne for euroområdet som helhed.

I overensstemmelse med adfærdskodeksen til twopacken² har Østrig, Portugal og Spanien fremlagt udkast til budgetplaner baseret på en uændret politik på grund af afholdelsen af nationalvalg mellem slutningen af september og første halvdel af november. I Belgien er man stadig i gang med at danne en regering, og landet har derfor også fremlagt en plan baseret på en uændret politik. De pågældende regeringer forventes at fremlægge fuldstændige udkast til budgetplaner hurtigst muligt.

Kommissionen respekterer i sine udtalelser euromedlemsstaternes budgetmæssige beføjelser, men giver 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. Den økonomiske politik og budgetpolitikken er et spørgsmål af fælles interesse inden for euroområdet.

I november 2018 fremsatte Kommissionen forslag til en henstilling om den økonomiske politik i euroområdet, som Det Europæiske Råd tilsluttede sig den 21. og 22. marts 2019, og den blev vedtaget af Rådet den 9. april 2019³. Denne henstilling er grundlaget for Kommissionens vurdering.

Denne meddelelse har to formål. For det første gives der et samlet billede af budgetpolitikken på euroområdeniveau 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 finanspolitiske planer på mellemlang sigt. For det andet giver meddelelsen en oversigt over udkastene til budgetplaner på euromedlemsstatsniveau, hvor der redegøres for, hvilken metode Kommissionen anvender i sin vurdering, særlig af efterlevelsen af kravene i stabilitets- og vækstpagten. Ved vurderingen tages der hensyn til kravene vedrørende omfanget af og udviklingen i den offentlige gæld samt de økonomiske udsigter for euroområdet.

¹ Som det fremgår af forordning (EU) nr. 473/2013 om fælles bestemmelser for overvågning og evaluering af udkast til budgetplaner og til sikring af korrektion af uforholdsmæssigt store underskud i medlemsstaterne i euroområdet.

² Se adfærdskodeksen til twopacken:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf

³ Rådets henstilling af 9. april 2019 (EUT C 136 af 12.4.2019, s. 1).

II. De vigtigste resultater for euroområdet

De økonomiske udsigter ifølge euromedlemsstaternes planer og Kommissionens prognose

Vækstudsigterne for euroområdet er stadig positive, men er aftaget siden vurderingen i foråret, og der ventes ikke nogen hurtig forbedring. Ifølge Kommissionens efterårsprognose 2019 forventes væksten i det aggregerede reale BNP i euroområdet at aftage fra 1,9 % i 2018 til 1,1 % i 2019, før den ventes at stige marginalt til 1,2 % i 2020. Det svarer nogenlunde til de makroøkonomiske antagelser i udkastene til budgetplaner (tabel 1). Prognosen for 2019 er blevet nedjusteret med 0,1 procentpoint i forhold til Kommissionens forårsprognose 2019 og med 0,2 procentpoint i forhold til stabilitetsprogrammerne. Prognosen for 2020 er ifølge begge prognoser blevet nedjusteret med 0,3 procentpoint siden foråret. De makroøkonomiske scenarier i udkastene til budgetplaner ligger generelt meget tæt op ad Kommissionens prognoser for de enkelte medlemsstater i euroområdet, hvilket til dels afspejler det forhold, at alle medlemsstater i euroområdet skal basere budgetudkastene på makroøkonomiske prognoser, der er godkendt eller udarbejdet af en uafhængig instans. Sammenlignet med udkastene til budgetplaner forventes der ifølge Kommissionens prognoser en lavere vækst for Tyskland og Grækenland og en betydeligt højere vækst for Irland, hvor sidstnævnte i sit budgetudkast har taget udgangspunkt i et ukontrolleret brexit (bilag IV, tabel 1).

I takt med den forventede nedgang i den økonomiske vækst forventes det aggregerede positive outputgab for euroområdet at blive mindre i 2019 og at svinde yderligere ind i 2020. Det aggregerede positive outputgab forventes at blive mindre i 2019 og 2020, både opgjort på grundlag af Kommissionens efterårsprognose 2019 og på grundlag af de (genberegnete) udkast til budgetplaner⁴. Foruden Grækenland og Italien forventes særligt Belgien og Tyskland at have negative outputgab i 2020.

Den reale BNP-vækst ventes overordnet set at forblive svag i 2020, mens usikkerheden og risiciene for udsigterne forbliver høje. Skønt de solide resultater på arbejdsmarkedet har været med til at holde det private forbrug og den indenlandske efterspørgsel oppe, forventes BNP-væksten ikke at komme sig hurtigt. Den indenlandske efterspørgsel ventes at bidrage mindre til væksten, primært som følge af en dæmpet vækst i investeringer. Samtidig er økonomien i euroområdet omgærdet af større usikkerhed. De nedadrettede risici, der knytter sig til det centrale scenarie, vejer stadig tungest og synes at være kraftigt indbyrdes forbundne, hvilket risikerer at forstærke deres virkning på økonomien, hvis de skulle materialisere sig. En yderligere optrapning af de handelsmæssige og geopolitiske spændinger og en kraftigere end ventet afmatning i Kina kan lægge en dæmper på den globale økonomiske aktivitet, hvilket vil have negative følger for euroområdet. Endvidere risikerer de afsmittende virkninger af svaghederne i fremstillingssektoren at bremse væksten yderligere, mens et ukontrolleret brexit kan blive forstyrrende for den økonomiske aktivitet i EU.

⁴ Kommissionen genberegner outputgab, som det fremgår af udkastene til budgetplaner, på grundlag af oplysningerne i planerne og efter den i fællesskab aftalte metode.

Tabel 1: Oversigt over økonomiske og budgetmæssige aggregater (EA-19) for 2019-2020

	2018	2019			2020		
	Kommissionens efterårsprognose 2019 (november)	Stabilitetsprogrammer 2019 (april)	Udkast til budgetplaner (oktober)	Kommissionens efterårsprognose 2019 (november)	Stabilitetsprogrammer 2019 (april)	Udkast til budgetplaner (oktober)	Kommissionens efterårsprognose 2019 (november)
Real BNP-vækst (ændring i %)	1,9	1,4	1,2	1,1	1,6	1,4	1,2
HICP-inflation (ændring i %)	1,8	1,4	1,4	1,2	1,6	1,4	1,2
Outputgab (% af potentielt BNP)	0,7	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
Offentlig saldo (% af BNP)	-0,5	-0,9	-0,7	-0,8	-0,5	-0,8	-0,9
Primær saldo (% af BNP)	1,3	0,9	0,9	0,9	1,1	0,7	0,6
Strukturel saldo (% af potentielt BNP)	-0,8	-0,9	-0,8	-0,9	-0,8	-1,1	-1,1
Ændring i strukturel saldo (pp. af potentielt BNP)	0,2	-0,2	0,0	-0,1	0,1	-0,3	-0,2
Offentlig gæld (% af BNP)	87,9	85,6	86,4	86,4	82,4	85,1	85,1
Konjunkturjusteret udgiftskvote (% af potentielt BNP)	47,4	47,1	47,4	47,4	46,8	47,3	47,3
Konjunkturjusteret indtægtskvote (% af potentielt BNP)	46,5	46,0	46,3	46,3	46,0	46,1	46,2

Kilde: Stabilitetsprogrammer 2019, udkast til budgetplaner 2020, Kommissionens efterårsprognose 2019.

De finanspolitiske udsigter ifølge planerne og Kommissionens efterårsprognose 2019

Efter de senere års forbedring af det aggregerede underskud i euroområdet ventes denne tendens at vende i 2019, og underskuddet ventes at vokse yderligere i 2020. Det samlede underskud i euroområdet forventes ifølge Kommissionens efterårsprognose 2019 at stige til **0,8 % af BNP i 2019** (tabel 1). Dette niveau er lavere end det, der forventedes i Kommissionens forårsprognose 2019 og stabilitetsprogrammerne 2019, men det er større end ventet i udkastene til budgetplaner. Udviklingen er forskellig i de enkelte lande, idet Belgien, Slovakiet og Finland forventes at have større underskud (sammenlignet med Kommissionens forårsprognose 2019), mens Tyskland, Irland, Grækenland, Cypern, Luxembourg, Malta, Nederlandene og Østrig forventes at have større overskud (bilag IV, tabel 2). Det aggregerede underskud i euroområdet vil ifølge Kommissionens efterårsprognose 2019 stige til 0,9 % af BNP i 2020. Det lidt højere underskud sammenlignet med udkastene til budgetplaner afspejler navnlig en lidt højere forventet vækst i Kommissionens efterårsprognose 2019 (bilag IV, figur 2). Niveaulet svarer til det i Kommissionens forårsprognose 2019, men repræsenterer en stigning i forhold til stabilitetsprogrammerne 2019 (+0,4 % af BNP) og skyldes højere forventede underskud i Belgien, Spanien, Frankrig, Italien, Letland, Slovakiet og Finland og lavere forventede overskud i Tyskland, Irland, Grækenland, Litauen, Nederlandene, Portugal og Slovenien. Det ville være den anden stigning i det samlede aggregerede underskud i euroområdet siden 2009.

For første gang i mange år er ingen medlemsstat i euroområdet i øjeblikket genstand for en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Kun Frankrig vil ifølge

prognosen have et underskud over traktatens referenceværdi på 3 % i 2019, skønt denne overskridelse er midlertidig, er tæt på referenceværdien og alene skyldes engangsvirkningerne af en enkelt foranstaltning. Spanien korrigerede sit uforholdsmæssigt store underskud i 2018, hvor det samlede underskud var faldet til 2,5 %, og ifølge Kommissionens efterårsprognose 2019 forventes det at falde yderligere (bilag IV, tabel 2). Belgien, Spanien, Frankrig og Italien forventes at have et underskud på over 2 % af BNP. Ni medlemsstater i euroområdet forventes at have et overskud i 2019 og 2020, mens Litauen og Portugal vil bevare ligevægt på budgettet. Generelt er der begrænsede forskelle mellem euromedlemsstaternes planlagte budgetsaldi i 2020 ifølge udkastene til budgetplaner og Kommissionens efterårsprognose for 2019 (bilag IV, figur 1 og 2), selv om Kommissionen er noget mere pessimistisk med hensyn til Slovakiet, Spanien, Slovenien og Malta.

Den aggregerede primære saldo for euroområdet, som fås ved at fraregne renteudgifter i den samlede saldo, forventes at falde, skønt den fortsat skulle udvise et overskud 2019 og 2020. Ifølge både Kommissionens efterårsprognose 2019 og udkastene til budgetplaner forventes den aggregerede primære saldo for euroområdet at falde fra 1 % af BNP i 2018 til 0,9 % af BNP i 2019, hvilket også var antagelsen i 2019-stabilitetsprogrammerne (tabel 1). Kun Estland, Spanien, Frankrig og Finland forventes at have negative primære saldi i 2019 (bilag IV, tabel 3). Den aggregerede primære saldo for euroområdet forventes at falde til 0,6 % af BNP i 2020 ifølge Kommissionens efterårsprognose 2019, hvilket er stort set på linje med udkastene til budgetplaner. For Belgien, Tyskland, Grækenland, Cypern, Luxembourg og Nederlandene forventes den primære saldo at falde markant i 2020. For Estland, Spanien, Frankrig og Finland forventes den primære saldo stadig at være negativ i 2020, hvilket også er tilfældet for Belgien. I begge år er afvigelse mellem euromedlemsstaternes og Kommissionens prognoser generelt set begrænsede, selv om den primære saldo for Spanien, Cypern, Slovenien og Slovakiet i Kommissionens prognose forventes at være mere end 0,4 procentpoint af BNP lavere i 2020 end i udkastene til budgetplaner.

Ændringen af den strukturelle primære saldo peger i retning af en svagt ekspansiv finanspolitisk kurs for euroområdet i både 2019 og 2020 ifølge udkastene til budgetplaner og Kommissionens prognose⁵. I 2019 forventes den strukturelle primære saldo at falde med 0,3 procentpoint af det potentielle BNP ifølge Kommissionens efterårsprognose 2019. Dette stemmer overens med udkastene til budgetplaner. Den strukturelle primære saldo forventes at falde med yderligere 0,4 procentpoint af det potentielle BNP i 2020 ifølge både Kommissionens efterårsprognose 2019 og udkastene til budgetplaner (bilag IV, tabel 5)⁶. Værdierne i udkastene til budgetplaner er genstand for en betydelig revision i forhold til stabilitetsprogrammerne fra 2019, hvor forventningerne var, at den strukturelle primære saldo for euroområdet ville stabilisere sig i 2020. Ifølge udkastene til budgetplaner forventes den strukturelle primære saldo for Belgien, Spanien, Italien, Cypern, Luxembourg, Nederlandene og Finland at blive forringet med mere end 0,5 procentpoint af det potentielle BNP sammenlignet med stabilitetsprogrammerne fra 2019.

Antallet af medlemsstater i euroområdet, som ligger på eller over deres mellemfristede budgetmålsætning, forventes at stige mellem 2019 og 2020. Ifølge Kommissionens efterårsprognose 2019 forventes syv medlemsstater i euroområdet at ligge over deres mellemfristede budgetmålsætning i 2019 (Tyskland, Grækenland, Cypern, Luxembourg, Malta, Nederlandene og

⁵ Den strukturelle primære saldo er den strukturelle saldo eksklusive renteudgifter. Den årlige ændring af denne indikator er den nemmeste måde at måle den finanspolitiske kurs på og er derfor også standardmålet.

⁶ Den finanspolitiske kurs kunne også udtrykkes ved de to indikatorer, der anvendes i forbindelse med den finanspolitiske overvågning. Målt ved ændringen i den strukturelle saldo, som påvirkes gunstigt af lavere renteudgifter, forventes den finanspolitiske kurs ifølge Kommissionens efterårsprognose 2019 at være stort set neutral med en udvikling på 0,2 procentpoint af det potentielle BNP for euroområdet i 2020. Den anslåede svagt ekspansive finanspolitiske kurs målt ved ændringen i den strukturelle primære saldo bekræftes af den finanspolitiske kurs målt ved udgiftsmålet, som ikke forvrænges af lavere renteudgifter (og de ekstraordinære gevinster), og ifølge hvilken der forventes en lettere ekspansion på omkring 0,5 procentpoint af det potentielle BNP i 2020, jf. Kommissionens efterårsprognose 2019.

Østrig) (bilag IV, tabel 6). De forventes alle at forblive på eller over deres mellemfristede budgetmålsætning i 2020, selv om Tyskland, Cypern, Luxembourg og Nederlandene planlægger at bruge noget af deres finanspolitiske råderum (bilag IV, figur 7a og 7b). Samtidig forventes Irland og Litauen at nå deres mellemfristede budgetmålsætning i 2020. Flere medlemsstater i euroområdet forventes imidlertid ifølge Kommissionens efterårsprognose 2019 at forblive langt under deres mellemfristede budgetmålsætning i 2020, f.eks. Spanien (-3,2 procentpoint), Italien (-3 procentpoint), Belgien (-2,4 procentpoint) og Frankrig (-2,2 procentpoint) (bilag IV, tabel 6 og figur 7a/7b). Af de medlemsstater i euroområdet, som endnu ikke har nået deres mellemfristede budgetmålsætning, forventer Kommissionen, at Belgien, Spanien, Italien, Finland og Slovakiet vil bevæge sig endnu længere væk fra den i 2020⁷. I modsætning hertil forventes Estland og Letland i 2020 at foretage en vis tilpasning i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, mens stillingen for Frankrig, Portugal og Slovenien forventes at forblive stort set uændret.

Den offentlige gældskvotefor euroområdet forventes at fortsætte sin faldende tendens i 2019 og 2020. Gældskvoten har været faldende siden 2014, hvor den toppede med 94,5 %. Ifølge Kommissionens efterårsprognose 2019 forventes den at falde til omkring 85 % i 2020. Det er meget lavere end i USA og Japan, hvor gældskvoten ligger på henholdsvis omkring 114 % og 237 % i 2020. Den igangværende reduktion af den aggregerede gældskvotefor euroområdet er primært drevet af en positiv sneboldeffekt som følge af, at de nominelle rentesatser forventes at forblive lavere end den nominelle BNP-vækst. Det budgetterede primære overskud i 2019 og 2020 ventes også at have en gældsnedbringende virkning (bilag IV, figur 8). I modsætning hertil ventes stock-flow-tilpasninger⁸ at give anledning til et lettere opadgående pres på den aggregerede gældskvotefor euroområdet i 2020. I udkastene til budgetplaner budgetteres der med en tilsvarende reduktion af gældskvoten for euroområdet. I begge år er de planlagte gældskvoter højere end i stabilitetsprogrammerne for 2019, navnlig er der foretaget store opjusteringer i 2019 og 2020 for Belgien, Grækenland, Italien og Cypern (bilag IV, tabel 7)⁹.

Alle medlemsstater i euroområdet bortset fra Belgien, Frankrig, Italien og Finland forventes at nedbringe deres gældskvotemellem 2019 og 2020¹⁰. Alle medlemsstater i euroområdet på nær Italien ventes at få gavn af en gældsformindskende sneboldeffekt i 2020, og også positive primære saldi ventes at have en reducerende virkning, dog ikke i Belgiens, Estlands, Frankrigs og Finlands tilfælde (bilag IV, figur 9). Forskellene mellem fremskrivningerne i Kommissionens efterårsprognose 2019 og udkastene til budgetplaner er ikke ubetydelige, men udligner stort set hinanden samlet set, idet Kommissionen forventer en anelse højere kvoter for Grækenland, Spanien, Italien og Slovenien og en anelse lavere kvoter for Belgien, Tyskland, Irland, Cypern og Letland (bilag IV, figur 8).

Ifølge Kommissionens prognose forventes ni medlemsstater i euroområdet at have en gældskvotepå over 60 % i 2020. Det er det højeste antal euromedlemsstater, der har overholdt traktatens referenceværdi på 60 % siden 2008. Grækenland og Italien forventes at have gældskvoter på over 130 %. Portugal forventes at fortsætte med at nedbringe sin gældskvotetil under 120 %, mens den for Belgiens vedkommende forventes at nå et stabilt niveau lige omkring 100 %. Frankrig og Spanien forventes i 2020 stadig at have gældskvoter under, men dog tæt på 100 %. Nogle meget forgældede medlemsstater i euroområdet forventes i 2020 at yde en ubetydelig strukturel indsats (Frankrig og Portugal) eller at gennemføre stimulerende foranstaltninger (Belgien, Grækenland,

⁷ Det bemærkes, at Finland og Slovakiet forventes at fastholde en gældskvotepå under 60 %.

⁸ Stock-flow-tilpasningen sikrer overensstemmelse mellem nettolåntagningen (strømme) og udsving i bruttogældsbeholdningen. Den tager hensyn til akkumuleringen af finansielle aktiver, ændringer i værdien af gæld stiftet i fremmed valuta og tilbageværende statistiske justeringer.

⁹ I visse tilfælde afspejler den højere gældskvoteen revision af historiske data.

¹⁰ Det bemærkes, at Finland forventes at bevare en gældskvotepå under 60 %.

Spanien, Italien og Cypern) ifølge Kommissionens efterårsprognose 2019. Grækenland¹¹, Cypern og Portugal har dog stadig store primære overskud (bilag IV, tabel 3), store strukturelle overskud (eller en samlet stilling tæt på ligevægt i Portugals tilfælde), og deres gæld falder tilsvarende hurtigt. For Belgiens, Spaniens, Frankrigs og Italiens vedkommende er den primære saldo derimod blevet forværret eller blevet negativ, hvilket tyder på, at de har mulighed for at nedbringe deres gæld i et hurtigere tempo ifølge Kommissionens efterårsprognose 2019 (bilag IV, figur 10). Italien forventes at afvige fra gældsreduktionsmålet i 2019 og 2020, idet landets gældskvote ifølge prognosen vil fortsætte med at stige til knap 137 %. I mindre udstrækning forventes heller ikke Belgien at overholde gældsreduktionsmålet i nogen af årene. Efter at proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud over for Frankrig og Spanien blev ophævet i henholdsvis 2017 og 2018, har disse lande været omfattet af gældsreglen for overgangsperioden, som de ikke forventes at overholde i nogen af årene. Til gengæld forventes Grækenland og Portugal at overholde gældsreglen for overgangsperioden i 2019 og gældsreduktionsmålet i 2020. Cypern ventes også at overholde sit gældsreduktionsmål i 2019 og 2020 med en stor margen.

Sammensætningen af den finanspolitiske tilpasning

Den forventede stigning i det aggregerede strukturelle underskud for euroområdet i 2020 skyldes hovedsagelig et fald i den konjunkturjusterede indtægtskvote. Mens de samlede offentlige indtægter forventes at stige med 2,4 % i 2020 (ifølge Kommissionens efterårsprognose 2019), forventes den konjunkturjusterede indtægtskvote at forblive stort set uændret på 46,3 % af det potentielle BNP i 2019 til 46,2 % af det potentielle BNP i 2020 (tabel 1 og bilag IV, tabel 8). Skønt alle typer af indtægter forventes at stige mindre end det nominelle BNP, er det de direkte skatter og andre indtægter, der yder det største bidrag til det forventede lille fald i den konjunkturjusterede indtægtskvote (bilag IV, figur 15). Det afspejler også virkningerne af de indberettede foranstaltninger på indtægtssiden, som forventes at forøge det samlede underskud med 0,1 % af BNP i 2020 (bilag IV, figur 14)¹². I udkastene til budgetplaner budgetteres der med en tilsvarende nedgang i indtægtskvoten i 2020, men indtægterne forventes at stige med en lidt højere rate på 2,6 %.

Den konjunkturjusterede udgiftskvote forventes at falde mellem 2019 og 2020 ifølge Kommissionens efterårsprognose 2019, svarende til en vækst i de samlede udgifter på 2,7 %. Den konjunkturjusterede udgiftskvote forventes at forblive stort set uændret mellem 2018 og 2020 og vil ifølge prognosen udgøre 47,3 % af det potentielle BNP i 2020 (tabel 1). I udkastene til budgetplaner budgetteres der med et lignende fald i den konjunkturjusterede udgiftskvote mellem 2019 og 2020, selv om de samlede udgifter forventes at stige på linje med Kommissionens prognose. Den konjunkturjusterede primære udgiftskvote ventes også at forblive relativt uændret (bilag IV, tabel 8) ifølge såvel Kommissionens efterårsprognose 2019 som udkastene til budgetplaner, men denne stabilitet dækker imidlertid over udsving mellem medlemsstaterne i euroområdet (bilag IV, figur 12). Faktisk forventes der for flere af dem ganske betydelige stigninger i den konjunkturjusterede primære udgiftskvote i 2020 (Grækenland, Italien, Cypern, Luxembourg og Nederlandene), mens andre forventes at få store fald (Estland, Frankrig og Letland). Den seneste nedadgående tendens for renteudgifterne i procent af BNP forventes at fortsætte, idet der ventes et fald på 0,1 procentpoint mellem 2019 og 2020 ifølge Kommissionens efterårsprognose 2019. Den implicite rente, som ligger til grund for Kommissionens prognose, forventes i gennemsnit at falde til 1,8 % i 2020, hvilket er en anelse højere end antaget i udkastene til budgetplaner.

¹¹ Grækenland har afgivet tilsagn om at fastholde en sund budgetstilling, som sikrer overholdelse af det mål for det primære overskud, der blev fastsat ved afgørelse (EU) 2017/1226 af 30. juni 2017, på 3,5 % af BNP for 2018 og på mellemlang sigt. Kommissionen overvåger kvartalsmæssigt overholdelsen af dette mål i rapporter om skærpet overvågning.

¹² Elasticiteten i den aggregerede indtægtskvote i såvel planerne som i Kommissionens efterårsprognose 2019 er på ca. 0,9 sammenlignet med en standardelasticitet for outputgabet med hensyn til indtægter på 1.

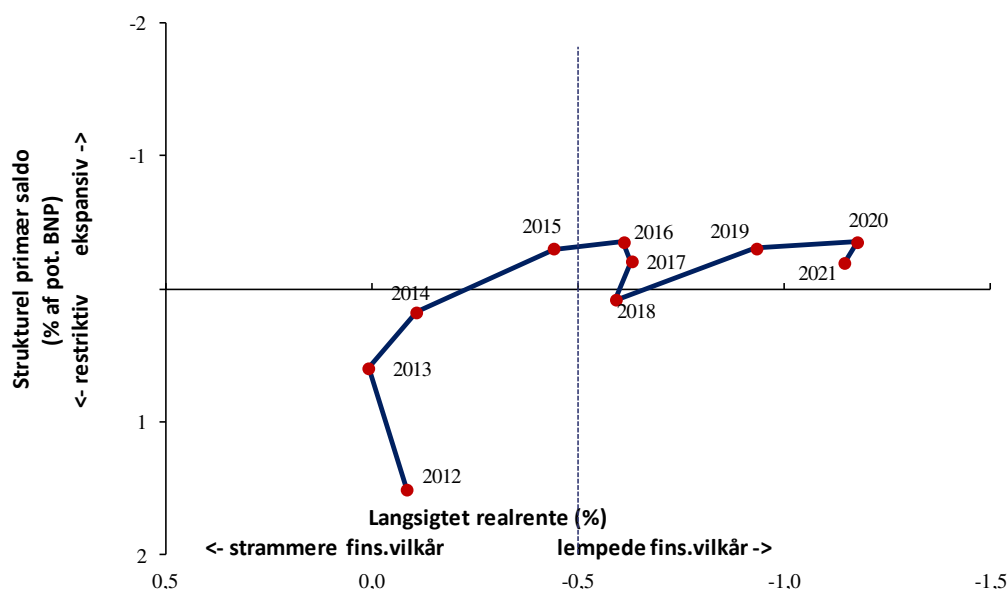
Vurdering af den finanspolitiske kurs i euroområdet

Den finanspolitiske kurs bør tage behørigt hensyn til den pengepolitiske kurs, som forventes at vedblive med at støtte økonomien. I september 2019 offentliggjorde Den Europæiske Centralbank en ny pakke støttende politiske foranstaltninger, herunder en yderligere nedskæring i renten for indlånsfaciliteten til -0,50 % og en genoptagelse af nettoopkøbet af aktiver på ubegrænset tid. Kombineret med den forward guidance, som Den Europæiske Centralbanks Styrelsesråd udsteder¹³, forventes pengepolitikken derfor at forblive yderst lempelig i 2020 og derefter. Efter i de seneste år at have båret den reflationsfremmende indsats står pengepolitikken imidlertid over for stigende negative sideeffekter, bl.a. skævheder i aktivpriserne og bekymring om den finansielle soliditet af visse dele af finanssektoren. Med hensyn til finanspolitikken, jf. diskussionen ovenfor, forventes der ifølge Kommissionens efterårsprognose 2019 en svagt ekspansiv finanspolitisk kurs i 2020. Figur 1 viser den fælles kurs i penge- og finanspolitikken ved at sammenligne udviklingen i finansieringsvilkårene (den langsigtede realrente) med et mål for den finanspolitiske indsats (med udgangspunkt i ændringen i den strukturelle primære saldo).

Euromedlemsstaternes budgetstillinger og dermed udfordringer med hensyn til gæld og holdbarhed er meget forskellige. På grundlag af Kommissionens efterårsprognose 2019 er der foretaget en ajourføring af risikovurderingen af den finanspolitiske holdbarhed (bilag IV, tabel 10). I denne vurdering tages der bl.a. hensyn til aktuelle gælds niveauer og aktuel primær saldo samt de forventede omkostninger i forbindelse med aldring. Ingen medlemsstater i euroområdet står over for risici for den finanspolitiske holdbarhed på kort sigt, men for Italiens vedkommende forekommer de offentlige finansers holdbarhed på kort sigt sårbar over for stigninger i omkostningerne ved udstedelse af gæld. Der konstateres også finanspolitiske sårbarheder på kort sigt for Frankrig og Spanien. Sådanne risici afspejles især i værdien af den finanspolitiske S0-delindikator, som ligger over den kritiske værdi. Ifølge S1-indikatoren synes Belgien, Spanien, Frankrig og Italien fortsat at stå over for høje mellemfristede risici. Alle disse euromedlemsstater synes desuden at stå over for betydelige risici, når der også tages hensyn til de yderligere resultater af gældsholdbarhedsanalysen. Ifølge denne analyse står også Portugal over for store risici. Den mellemsigtede risikovurdering er forværret for Finland og peger i retning af, at det finanspolitiske råderum er mindre end sidste år. Skønt Cyperns finanspolitiske råderum lader til at være blevet større siden sidste år, står landet stadig over for betydelige risici relateret til eventualforpligtelser.

¹³ Styringsrådet forventer i øjeblikket, at de officielle pengepolitiske renter vil forblive på deres aktuelle niveau eller lavere, indtil det har konstateret, at inflationsudsigterne bevæger sig i solid retning af et niveau, der ligger tæt på, men under 2 % inden for prognosernes tidshorizont, og at denne tilnærmelse gennemgående lader sig afspejle i den underliggende inflationsdynamik. Nettoopkøbet af aktiver forventes desuden at ophøre kort før den første stigning i den pengepolitiske rente.

Figur 1: Langsigtet realrente (%) og ændring i strukturel primær saldo (pp. af potentielt BNP), euroområdet



Den finanspolitiske kurs i euroområdet forventes at være svagt ekspansiv i 2020 (figur 1). I 2020 forventes et fald i den strukturelle primære saldo på omkring 0,4 procentpoint af det potentielle BNP, hvilket betragtes som en svagt ekspansiv finanspolitisk kurs. Dette bekræftes af den finanspolitiske indsats målt ved udgiftsmålet, der peger i retning af en lidt større ekspansion på omkring 0,5 procentpoint af det potentielle BNP (bilag IV, figur 6c)¹⁴.

Nogle medlemsstater i euroområdet med rigeligt finanspolitisk råderum og store løbende overskud planlægger at bruge noget af deres finanspolitiske råderum. I overensstemmelse med Rådets tidligere henstillinger planlægger Nederlandene og i mindre grad Tyskland at føre en ekspansiv finanspolitik i 2020 (bilag IV, figur 11). En del af deres finanspolitiske råderum vil ifølge Kommissionens efterårsprognose 2019 dog forblive ubrugt. I betragtning af størrelsen af deres finanspolitiske råderum bør disse euromedlemsstater være rede til at udnytte det.

Til gengæld planlægger nogle af de medlemsstater i euroområdet, der står over for de største udfordringer med hensyn til holdbarhed, enten en begrænset finanspolitisk tilpasning (Frankrig) eller en finanspolitisk ekspansion (Belgien, Spanien og Italien)¹⁵ i 2020 (bilag IV, figur 10). Belgiens, Spaniens, Frankrigs og Italiens planlagte finanspolitik tager ikke behørigt hensyn til deres strukturelle underskud og den yderst lempelige pengepolitiske kurs. Ifølge Kommissionens efterårsprognose 2019 er de primære saldi for disse euromedlemsstater blevet forværret eller ligefrem negative, samtidig med at gælden kun falder marginalt eller slet ikke. Skønt de opnår visse besparelser som følge af den usædvanligt lave vækst-rente-forskel (bilag IV, figur 16), har disse euromedlemsstater ikke planer om at anvende disse besparelser til at nedbringe deres historisk store

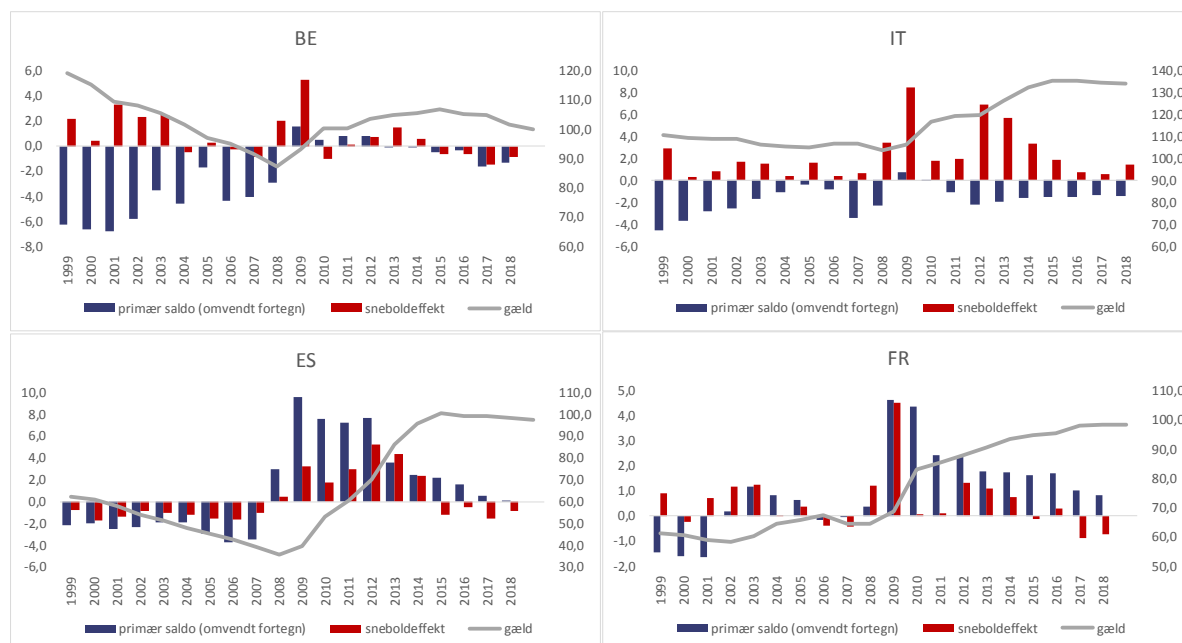
¹⁴ Til gengæld peger ændringen i den strukturelle saldo (den anden indikator, der anvendes sammen med udgiftsmålet i forbindelse med den finanspolitiske overvågning) kun i retning af en stort set neutral finanspolitisk kurs på omkring 0,2 % af det potentielle BNP. Dette lavere estimat skyldes de ekstraordinære rentegevinster, som medfører en automatisk ændring af den strukturelle saldo. I den forstand er den finanspolitiske indsats målt ved den strukturelle primære saldo et godt udgangspunkt for vurderingen af effekten af regeringernes diskretionære finanspolitiske beslutninger, idet den i modsætning til den strukturelle saldo ikke påvirkes af løbende besparelser i renteudgifter.

¹⁵ Det bemærkes, at Belgiens og Spaniens udkast til budgetplaner er baseret på en uændret politik.

gæld. Dette er i strid med henstillingen om at genopbygge finanspolitiske stødpuder. Navnlig bemærkes den lettere udhuling af det primære overskud i Italien i lyset af et gælds niveau, der skiller sig ud i forhold til andre eurolande, og af den aftagende sneboldeffekt, samt den vedvarende negative primære saldo for Frankrig (figur 2). Hvis euromedlemsstater med en stor offentlig gæld førte en mere forsigtig finanspolitik, ville de få nedbragt deres gældskvote, de ville blive mindre sårbare over for chok, og det ville give de automatiske stabilisatorer frit spil i tilfælde af et økonomisk tilbageslag. Hvis de ikke nedbringer den offentlige gæld, kan det øge risikoen for stigende markedspress på lande med stor offentlig gæld i fremtiden, hvilket kan smitte negativt af på markederne for offentlig gæld i andre medlemsstater i euroområdet.

Overordnet set er finanspolitikkerne stadig ikke tilpas differentierede, særligt i de stærkt forgældede medlemsstater i euroområdet. En fuldstændig gennemførelse af udkastene til budgetplaner ville resultere i en stort set neutral eller svagt ekspansiv finanspolitisk kurs for euroområdet som helhed. De medlemsstater i euroområdet, der har et finanspolitisk råderum, anvender det. De bør være rede til at fortsætte hermed i betragtning af dets størrelse. Den manglende konsolidering trods kravene i stabilitets- og vækstpakten i lande, der er udfordrede med hensyn til holdbarheden, vækker fortsat bekymring. Hvis de medlemsstater i euroområdet, der ikke har opfyldt deres mellemfristede budgetmålsætning, overholder stabilitets- og vækstpakten samtidig med, at de medlemsstater i euroområdet, der har et finanspolitisk råderum, fører en mere ekspansiv finanspolitik (bilag IV, figur 6a og 6b), vil det bidrage til større balance i det samlede policymix i euroområdet og sikre en bedre differentiering mellem medlemsstaterne i euroområdet med hensyn til deres finanspolitiske råderum.

Figur 2: Parametre for ændringen i bruttogæld mellem 1999 og 2018 (% af BNP), bidrag fra den primære saldo og sneboldeffekten for udvalgte medlemsstater i euroområdet



III. Oversigt over udkastene til budgetplaner

I Kommissionens udtalelser om udkastene til budgetplaner fokuseres der på overholdelsen af stabilitets- og vækstpacten og på efterlevelsen af de henstillinger, der er udarbejdet på grundlag heraf. Eftersom alle medlemsstaterne i øjeblikket er omfattet af stabilitets- og vækstpactens forebyggende del, vurderer Kommissionen i sine udtalelser, om den landespecifikke mellemfristede budgetmålsætning er opfyldt, eller om der sker fremskridt i retning heraf, samt om gældsreglen er overholdt, med henblik på at vurdere, om planerne er i overensstemmelse med stabilitets- og vækstpacten og de finanspolitiske landespecifikke henstillinger i Rådets henstillinger af 9. juli 2019.

Alle medlemsstater i euroområdet forelagde deres udkast til budgetplaner inden for fristen, jf. artikel 6 i forordning (EU) nr. 473/2013, bortset fra Italien, som forelagde det en dag senere (dvs. den 16. oktober). I overensstemmelse med bestemmelserne i adfærdskodeksen til twopacken har fire medlemsstater forelagt et udkast til budgetplan, der bygger på en uændret politik. Østrig, Portugal og Spanien har forelagt udkast, der bygger på en uændret politik, fordi landene afholder nationalvalg mellem slutningen af september og første halvdel af november 2019. Belgien har også forelagt et udkast, der bygger på en uændret politik, fordi landet stadig er i færd med at danne regering. Myndighederne opfordres til at forelægge Kommissionen og Eurogruppen et ajourført udkast til budgetplan, så snart der er tiltrådt en ny regering, og som hovedregel mindst en måned før den planlagte vedtagelse af budgettet i det nationale parlament.

Ingen af udkastene til budgetplaner anses for at indebære særlig alvorlige overtrædelser af budgetforpligtelserne i stabilitets- og vækstpacten som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i forordning (EU) nr. 473/2013. Alligevel giver nogle udkast til budgetplaner anledning til bekymring. Kommissionen sendte derfor breve til Finland den 14. oktober 2019 og til Belgien, Frankrig, Italien, Spanien og Portugal den 22. oktober 2019 med en anmodning om yderligere oplysninger og henledte opmærksomheden på en række foreløbige bemærkninger til deres udkast til budgetplaner, og for så vidt angår Belgien, Spanien og Portugal, på betydningen af at forelægge et ajourført udkast til budgetplan. Finland svarede den 16. oktober, mens Frankrig og Italien svarede den 23. oktober 2019. Kommissionen har i sin vurdering af budgetudviklingen og budgettrisciene taget højde for oplysningerne i de pågældende landes besvarelser.

Tabel 2 sammenfatter vurderingerne af de enkelte medlemsstaters udkast til budgetplan, således som de fremgår af Kommissionens udtalelser vedtaget den 20. november 2019, sammen med vurderingen af de fremskridt, der er gjort med hensyn til finans- og strukturpolitiske reformer. Vurderingerne er baseret på Kommissionens efterårsprognose 2019. For at lette sammenligningen er vurderingen af udkastene til budgetplaner sammenfattet i tre brede kategorier: Da ingen medlemsstater i øjeblikket er omfattet af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, er overensstemmelsesvurderingerne for 2020 for alle medlemsstater foretaget på grundlag af kravene i den forebyggende del, især Rådets henstillinger af 9. juli 2019:

- **Overensstemmelse:** Ifølge Kommissionens efterårsprognose 2019 er der ikke behov for at tilpasse budgetplanerne inden for rammerne af den nationale budgetprocedure for at sikre, at budgettet for 2020 er i overensstemmelse med stabilitets- og vækstpactens regler.
- **Bred overensstemmelse:** Ifølge Kommissionens prognose for 2020 forventes udkastet til budgetplan at kunne sikre en bred overensstemmelse med stabilitets- og vækstpactens bestemmelser.

Ifølge Kommissionens prognose for 2020 forventes disse medlemsstater at være tæt på deres mellemfristede målsætning eller at afvige i en vis grad fra den påkrævede tilpasningssti i retning heraf. Når en medlemsstat er tæt på sin mellemfristede målsætning, men udgiftsmålet tyder på en risiko for en væsentlig afvigelse fra kravene, skal der tages højde for dette i de kommende vurderinger, hvis den strukturelle saldo ikke længere skønnes at være tæt på den mellemfristede

budgetmålsætning, idet der i givet fald skal tages hensyn til eventuelle fradrag. Disse medlemsstater anses for at overholde gældskriteriet.

- **Risiko for manglende overensstemmelse:** Ifølge Kommissionens prognose for 2020 forventes udkastet til budgetplan at kunne sikre en bred overensstemmelse med stabilitets- og vækstpagtens krav.

Ifølge Kommissionens prognose for 2020 forventes en væsentlig afvigelse fra den mellemfristede målsætning eller den påkrævede tilpasningssti i retning heraf og/eller manglende overensstemmelse med gældsreduktionsmålet, hvor det er relevant.

Ingen medlemsstat har anmodet om yderligere fleksibilitet i 2020 i forbindelse med investeringer eller strukturreformer, jf. den fælles holdning til fleksibilitet i stabilitets- og vækstpagten godkendt af Rådet den 12. februar 2016.

Italien har i sit udkast til budgetplan for 2020 angivet, at den forebyggende plan til at begrænse hydrogeologiske risici vil have en væsentlig budgetvirkning i 2020 og bør betragtes som en usædvanlig begivenhed, der ligger uden for regeringens kontrol som defineret i artikel 5, stk. 1, og artikel 6, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1466/97. I den forbindelse har Italien anmodet om tilladelse til en midlertidig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning på 0,2 % af BNP i 2020. Kommissionen vil foretage en endelig vurdering, herunder af de beløb, der kan komme i betragtning, i foråret 2021 på grundlag af de observerede data fra myndighederne.

Kommissionen har efter samråd med medlemsstaterne fortsat gjort brug af sandsynlighedsscreeningsredskabet for at påpege tilfælde, hvor skøn over outputgab ifølge den aftalte metode anses for at være behæftet med en høj grad af usikkerhed. Kommissionen har valgt samme tilgang som i tidligere overvågningsrunder. På grundlag af screeningsinstrumentet kan outputgab for 2019 være behæftet med en høj grad af usikkerhed for fem medlemsstaters vedkommende (Cypern, Litauen, Luxembourg, Slovenien og Spanien). Eftersom Cypern og Luxembourg forventes fortsat at ligge over deres mellemfristede målsætning, anses usikkerheden i forbindelse med det skønnede outputgab for ikke at have potentielle virkninger for vurderingen af overensstemmelse med kravene i den forebyggende del, og der er derfor ikke foretaget nogen yderligere vurdering. Hvis den betydelige usikkerhed vedrørende det estimerede outputgab i 2019 i Litauens tilfælde fortsat er til stede i foråret 2020, vil der blive foretaget en tilbundsående analyse i forbindelse med Kommissionens vurdering for 2019. Hvad angår Slovenien og Spanien blev der allerede foretaget en vurdering af den usikkerhed, der er forbundet med skønnen over outputgab i foråret 2019, som tydede på, at skønnen over outputgab, som bygger på den fælles metode, er behæftet med en høj grad usikkerhed. For Spaniens vedkommende blev kravet til den maksimale vækstrate i de primære offentlige nettoudgifter i Rådets henstilling af 9. juli 2019 derfor sænket til 0,9 %, hvilket svarer til en årlig strukturel tilpasning på 0,65 % af BNP i 2020. For Sloveniens vedkommende blev der ikke konstateret nogen virkninger for kravet for 2020, som var at opfylde den mellemfristede målsætning. Vurderingerne foretaget i efteråret 2019 bekræfter den høje grad af usikkerhed, der er forbundet med de skønnede outputgab for Slovenien og Spanien. For Sloveniens vedkommende indebærer outputgab ifølge sandsynlighedsredskabet et lavere strukturelt underskud i 2020, som er tættere på den mellemfristede budgetmålsætning. Det peger i retning af en bred overensstemmelse med pagten. I betragtning af den store volatilitet i de pågældende estimater vil dette dog kun blive taget med i betragtning, hvis det bekræftes, i den efterfølgende vurdering af overensstemmelse med kravene i den forebyggende del i foråret 2021.

Endelig har Kommissionen foretaget en foreløbig vurdering af, hvor langt man er nået med gennemførelsen af de finans- og strukturpolitiske reformer, der er beskrevet i Rådets henstillinger af 9. juli 2019. Vurderingen af udkastene til budgetplaner er sammenfattet i følgende fem brede kategorier: ingen fremskridt, begrænsede fremskridt, visse fremskridt, væsentlige fremskridt og fuldt gennemført. Eftersom det kun er et par måneder siden, at Rådet vedtog henstillingerne i juli 2019, har de fleste medlemsstater i euroområdet kun gjort *begrænsede fremskridt* med hensyn til den strukturelle del af de finanspolitiske henstillinger, der blev rettet til dem. Til gengæld har Tyskland,

Italien, Letland, Litauen og Nederlandene gjort *visse fremskridt* med gennemførelsen af den finans- og strukturpolitiske del af de landespecifikke henstillinger fra 2019. Særligt har Tyskland og Nederlandene truffet foranstaltninger, der primært vedrører investeringer, mens Italien, Letland og Litauen hovedsagelig har truffet foranstaltninger på beskatningsområdet. En grundig beskrivelse af de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, vil blive udarbejdet i 2020-landerapporterne og vurderet i forbindelse med de landespecifikke henstillinger for 2020, som Rådet skal vedtage i 2020.

Tabel 2: Oversigt over de enkelte Kommissionsudtalelser om udkastene til budgetplaner

Medlemsstater	Udkastenes generelle overensstemmelse med stabilitets- og vækstpakten		Fremskridt for så vidt angår gennemførelsen af den finans- og strukturpolitiske del af de landespecifikke henstillinger for 2019
	Generel konklusion vedrørende overensstemmelsen ud fra Kommissionens efterårsprognose 2019	Overensstemmelse med kravene i den forebyggende del i 2019 og 2020	
BE ^{1,2}	Risiko for manglende overensstemmelse	2019: Risiko for en væsentlig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, umiddelbart manglende overholdelse af gældsreduktionsmålet. 2020: Risiko for en væsentlig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, umiddelbart manglende overholdelse af gældsreduktionsmålet.	Begrænsede fremskridt
ES ^{2,3}	Risiko for manglende overensstemmelse	2019: Risiko for en væsentlig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, umiddelbart manglende overholdelse af gældsreduktionsmålet for overgangsfasen. 2020: Risiko for en væsentlig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, umiddelbart manglende overholdelse af gældsreduktionsmålet for overgangsfasen.	Begrænsede fremskridt
FR ⁴	Risiko for manglende overensstemmelse	2019: Risiko for en væsentlig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, umiddelbart manglende overholdelse af gældsreduktionsmålet for overgangsfasen. 2020: Risiko for en væsentlig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, umiddelbart manglende overholdelse af gældsreduktionsmålet for overgangsfasen.	Begrænsede fremskridt
IT ⁵	Risiko for manglende overensstemmelse	2019: Risiko for en væsentlig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, umiddelbart manglende overholdelse af gældsreduktionsmålet. 2020: Risiko for en væsentlig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, umiddelbart manglende overholdelse af gældsreduktionsmålet.	Visse fremskridt
PT ²	Risiko for manglende overensstemmelse	2019: Risiko for en væsentlig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, overholdelse af gældsreduktionsmålet for overgangsfasen. 2020: Risiko for en væsentlig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, overholdelse af gældsreduktionsmålet.	Begrænsede fremskridt
SI	Risiko for manglende overensstemmelse	2019: Risiko for en væsentlig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, overholdelse af gældsreduktionsmålet. 2020: Risiko for en vis afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning i 2020. Risiko for en væsentlig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning baseret på 2019 og 2020 samlet set, overholdelse af gældsreduktionsmålet.	Begrænsede fremskridt
SK	Risiko for manglende overensstemmelse	2019: Risiko for en væsentlig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning. 2020: Risiko for en vis afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning i 2020. Risiko for en væsentlig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning baseret på 2019 og 2020 samlet set.	Begrænsede fremskridt
FI	Risiko for manglende overensstemmelse	2019: Risiko for en vis afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning. 2020: Risiko for en væsentlig afvigelse fra tilpasningsstien i	Begrænsede fremskridt

		retning af den mellemfristede budgetmålsætning.	
EE	I bred overensstemmelse	2019: Risiko for en vis afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning. 2020: Risiko for en vis afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning.	Ikke relevant
LV	I bred overensstemmelse	2019: Tæt på den mellemfristede budgetmålsætning, idet der tages hensyn til en tilladt midlertidig afvigelse, men risiko for en væsentlig afvigelse fra udgiftsmålet baseret på 2018 og 2019 samlet set. 2020: Tæt på den mellemfristede budgetmålsætning, men risiko for en væsentlig afvigelse fra udgiftsmålskravet.	Visse fremskridt
DE	Overensstemmelse	2019: Overholdelse af den mellemfristede budgetmålsætning 2020: Overholdelse af den mellemfristede budgetmålsætning	Visse fremskridt
IE	Overensstemmelse	2019: Overholdelse af tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, overholdelse af gældsreduktionsmålet. 2020: Overholdelse af den mellemfristede budgetmålsætning	Begrænsede fremskridt
EL⁶	Overensstemmelse	2019: Overholdelse af gældsreduktionsmålet for overgangsfasen. 2020: Overholdelse af den mellemfristede budgetmålsætning, overholdelse af gældsreduktionsmålet.	Ikke relevant ⁷
CY⁸	Overensstemmelse	2019: Overholdelse af den mellemfristede budgetmålsætning, overholdelse af gældsreduktionsmålet. 2020: Overholdelse af den mellemfristede budgetmålsætning, overholdelse af gældsreduktionsmålet.	Begrænsede fremskridt
LT	Overensstemmelse	2019: Tæt på den mellemfristede budgetmålsætning, idet der tages hensyn til en tilladt midlertidig afvigelse, men risiko for en væsentlig afvigelse fra udgiftsmålet. 2020: Overholdelse af den mellemfristede budgetmålsætning	Visse fremskridt
LU	Overensstemmelse	2019: Overholdelse af den mellemfristede budgetmålsætning 2020: Overholdelse af den mellemfristede budgetmålsætning	Begrænsede fremskridt
MT	Overensstemmelse	2019: Overholdelse af den mellemfristede budgetmålsætning 2020: Overholdelse af den mellemfristede budgetmålsætning	Begrænsede fremskridt
NL	Overensstemmelse	2019: Overholdelse af den mellemfristede budgetmålsætning 2020: Overholdelse af den mellemfristede budgetmålsætning	Visse fremskridt
AT²	Overensstemmelse	2019: Overholdelse af den mellemfristede budgetmålsætning, overholdelse af gældsreduktionsmålet. 2020: Overholdelse af den mellemfristede budgetmålsætning, overholdelse af gældsreduktionsmålet.	Begrænsede fremskridt

- 1 Kommissionen fremlagde en rapport den 5. juni 2019 i overensstemmelse med artikel 126, stk. 3, i TEUF, hvori den konkluderede, at det ikke fremgår helt klart af analysen, om gældskriteriet er opfyldt eller ej.
- 2 Udkast til budgetplan fremlagt med udgangspunkt i en uændret politik.
- 3 Proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud over for Spanien blev ophævet den 14. juni 2019, idet underskuddet blev bragt ned under 3 % af BNP i 2018, og det forventedes at forblive under 3 % i 2019 og 2020. Spanien er i derfor omfattet af den forebyggende del af stabilitets- og vækstpacten.
- 4 Kommissionen fremlagde en rapport den 5. juni 2019 i overensstemmelse med artikel 126, stk. 3, i TEUF, hvori den konkluderer, at underskuds- og gældskriteriet som defineret i traktaten bør anses for at være overholdt.
- 5 Kommissionen fremlagde en rapport den 5. juni 2019 i overensstemmelse med artikel 126, stk. 3, i TEUF, hvori den konkluderer, at gældskriteriet bør anses for ikke at være overholdt. Efter at Italien den 1. juli 2019 forelagde et ajourført udkast til budgetplaner, som indeholdt en finanspolitisk korrektion for 2019, offentliggjorde Kommissionen en meddelelse og sendte et brev til de italienske myndigheder i juli 2019, hvori den konkluderede, at den vedtagne pakke med foranstaltninger var tilstrækkelig til ikke at indlede en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud på grund af Italiens manglende overholdelse af gældskriteriet i 2018 på daværende tidspunkt.
- 6 Efter ophævelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud den 19. september 2017 og afslutningen af stabilitetsstøtteprogrammet inden for rammerne af den europæiske stabilitetsmekanisme den 20. august 2018 er Grækenland omfattet af den forebyggende del af stabilitets- og vækstpacten og bør opretholde en sund budgetstilling, der sikrer overholdelse af målet om et overskud på den primære saldo på 3,5 % af BNP i 2018 og på mellemlang sigt, således som det blev fastsat den 30. juni 2017 i Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/1226. Eftersom Grækenland blev fritaget for at skulle forelægge stabilitetsprogrammer, mens landet var omfattet af programmet, har de græske myndigheder ikke fastlagt en mellemfristet budgetmålsætning for 2018 og 2019. Grækenland fastlagde sin mellemfristede budgetmålsætning på 0,25 % af BNP for 2020-2022 i stabilitetsprogrammet 2019.

- 7 Fremskridtene med at gennemføre den finans- og strukturpolitiske del af de landespecifikke henstillinger fra 2019 overvåges som led i den skærpede overvågning.
- 8 Kommissionen fremlagde en rapport den 5. juni 2019 i overensstemmelse med artikel 126, stk. 3, i TEUF, hvori den konkluderede, at der ikke burde tages yderligere skridt med henblik på at træffe en afgørelse om, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud.