



Bryssel den 16.11.2015
COM(2015) 800 final

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

UTKAST TILL BUDGETPLANER 2016: ALLMÄN BEDÖMNING

Sammanfattning

Föreliggande meddelande sammanfattar kommissionens bedömning av utkasten till 2016 års budgetplaner som i enlighet med gällande lagstiftning inlämnats före den 15 oktober av de sexton medlemsstater i euroområdet (EA-16), undantaget dem som omfattas av ett makroekonomiskt anpassningsprogram samt Portugal, som ännu inte har lämnat in sin plan. Kommissionen har i enlighet med förordning (EU) nr 473/2013 bedömt planerna och det övergripande budgetläget och finanspolitiska inriktningen för euroområdet som helhet.

Den samlade bedömningen av utkasten till budgetplaner för 2016 och av den kollektiva finanspolitiska inriktningen för euroområdet kan sammanfattas på följande sätt:

1. Medlemsstaternas planer tyder på en fortsatt minskning av de samlade totala budgetunderskotten i euroområdet inom ramen för en återhämtning som fortfarande är bräcklig, och med ett antal nedåtrisker, främst på grund av minskad efterfrågan från utlandet. Underskottet, som har minskat kraftigt från 2,4 % av BNP 2014 till 1,9 % av BNP i år, förväntas minska ytterligare till 1,7 % av BNP 2016. Efter en toppnotering 2014 förväntas även den samlade skuldkvoten minska något under 2016, på grundval av utkasten till budgetplaner, från beräknade 91 % för det innevarande året till strax under 90 % av BNP.
2. Jämfört med de medelfristiga planerna i stabilitetsprogrammen från våren 2015 har den planerade minskningen av underskottet 2016 skrivits ned och förväntas bli 0,3 procentenheter mindre i euroområdet.
3. Den bild som framkommer i utkasten till budgetplaner stämmer relativt väl överens med kommissionens höstprognos 2015. Den reala BNP-tillväxten förväntas öka från 1,6 % i år till 1,8 % under 2016, samtidigt som det negativa produktionsgapet väntas minska till 1 % av potentiell BNP. Även om utgångspunkten är en uppskattning som tyder på ett något större uppskattat nominellt underskott i de offentliga finanserna i euroområdet 2015 (2,0 % av BNP), visar kommissionens prognoser på en något kraftigare minskning av det nominella underskotten under 2016 än utkasten till budgetplaner (0,3 procentenheter i stället för 0,2 procentenheter), och kommer fram till samma nominella saldo på - 1,7 % av BNP. Kommissionen beräknar att skuldkvoten för första gången sedan krisens början kommer att minska, till 91 % under 2015, och ytterligare till 90 % under 2016, vilket i stort sett ligger i linje med planerna enligt utkasten till budgetplaner.
4. Sammantaget tyder kommissionens prognos också fortsatt på en i stort sett neutral finanspolitisk inriktning i euroområdet under 2016. Detta bör bedömas mot bakgrund av det dubbla målet med långsiktigt hållbara offentliga finanser och makroekonomisk stabilisering på kort sikt, dvs. behovet av att säkerställa en övergång från externa till inhemska källor för tillväxt. De makroekonomiska politiska instrumenten är begränsade i nuläget, eftersom de nominella räntorna redan ligger nära noll och vi har en mycket låg inflation. Detta framhäver finanspolitikens vikt ytterligare. Mot denna bakgrund ter sig den förväntade neutrala finanspolitiska inriktningen inom euroområdet som helhet under nästa år, inte minst med tanke på de historiskt låga räntorna och de stora externa överskotten i euroområdet. Samtidigt ligger skuldkvoten kvar på mycket höga nivåer och minskar endast långsamt, vilket innebär att kraftiga konsolideringsinsatser måste återupptas när återhämtningen tar fart.
5. Tillfälliga besparingar till följd av låga ränteutgifter måste användas klokt: de bör avspegla sig i lägre underskott i länder med stora budgetobalanser, och möjliggöra en större ökning av de offentliga investeringarna i länder med finanspolitiskt spelrum. De nuvarande finanspolitiska planerna är endast delvis i linje med detta.
6. Farhågorna om hållbarheten har bekräftats genom den smärre försämring som kommissionen förutser för euroområdets strukturella saldo i sin prognos för 2016; saldot kan komma att understiga de genomsnittliga anpassningar som krävs av euroområdets medlemsstater enligt stabilitets- och tillväxtpakten. Dessutom förvärras situationen av att anpassningen i

medlemsstater med stora hållbarhetsproblem är svag eller t.o.m. negativ, och uppvägs inte av den fortfarande otillräckliga satsningen i andra medlemsstater för att utnyttja det tillgängliga finanspolitiska spelrummet.

7. Analysen av huruvida den finanspolitiska inriktningen för euroområdet är adekvat kompletteras av en granskning av de offentliga finansernas sammansättning. Även om den senaste tidens initiativ för att minska skattebördan på arbetskraft går i rätt riktning uppvisar sammansättningen av utgifterna få framsteg mot att bli mer tillväxtfrämjande, eftersom kapitalutgifterna fortfarande väntas sjunka som andel av BNP.
8. Budgetkonsekvenserna av den exceptionella flyktingtillströmningen nämns i några utkast till budgetplaner. Även andra medlemsstater kan vara berörda av detta i dag eller komma att bli det i framtiden. Den inbyggda flexibiliteten i stabilitets- och tillväxtpakten gör det möjligt att, i samband med ovanliga händelser som ligger utanför statens kontroll, hantera extrautgifter under ett visst år både inom den förebyggande och den korrigerande delen av pakten. Kommissionen är villig att tillämpa dessa bestämmelser. Kommissionen kommer att övervaka situationen noggrant på grundval av observationer i form av data som tillhandahållits av myndigheterna i de berörda medlemsstaterna, i syfte att fastställa de belopp som kan godkännas. Denna information kommer att användas vid bedömningen (i efterhand) av eventuella tillfälliga avvikelser från reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten under 2015 och 2016. Detta innebär att avvikelser som uteslutande och direkt härrör från nettomerkostnaderna av flyktingkrisen inte kommer att leda till någon skärpning av förfarandena. Detta gäller även inledandet av ett förfarande vid alltför stora underskott, förutsatt att det offentliga underskottet fortsätter att ligga nära 3 % av BNP i händelse av en överträdelse av denna tröskel.
9. Kommissionens bedömning av enskilda medlemsstaters planer kan sammanfattas på följande sätt:

Inget utkast till budgetplan för 2016 har befunnits uppvisa några särskilt allvarliga brister i efterlevnaden av stabilitets- och tillväxtpaktens regler. I flera fall anser kommissionen att de planerade finanspolitiska korrigeringarna inte är, eller riskerar att inte bli, tillräckliga för att uppfylla kraven enligt stabilitets- och tillväxtpakten.

Följande framhålls särskilt:

När det gäller de tolv länder som omfattas av den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten:

– För fem länder (**Tyskland, Estland, Luxemburg, Nederländerna och Slovakien**) har det konstaterats att utkastet till budgetplaner är **förenliga med** bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten under 2015 och 2016.

– För fyra länder (**Belgien, Lettland, Malta och Finland**) finns utkastet till budgetplan i **stort sett vara förenliga med** paktens bestämmelser för 2016. För dessa länder kan planerna medföra vissa avvikelser från anpassningsbanorna för dessa länders medelfristiga budgetmål.

– För tre länder (**Italien, Litauen och Österrike**) innebär utkastet till budgetplan en **risk för bristande efterlevnad** av paktens bestämmelser för 2016. Utkastet till budgetplaner i dessa medlemsstater skulle kunna leda till en betydande avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga målet.

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

– För tre länder (**Frankrike, Irland och Slovenien**) finns utkastet till budgetplan i **stort sett**

vara förenliga med paktens bestämmelser för 2016. I fallet Frankrike innehåller utkastet till budgetplan risker vad gäller efterlevnaden av kraven enligt förfarandet vid alltför stora underskott, även om det rekommenderade totala underskottsmålet väntas uppnås 2016, eftersom den finanspolitiska ansträngningen beräknas hamna långt under den rekommenderade nivån enligt alla parametrar. Kommissionen uppmanar myndigheterna att vidta nödvändiga åtgärder inom ramen för den nationella budgetprocessen för att säkerställa att 2016 års budget kommer att överensstämma med stabilitets- och tillväxtpakten. Irland och Slovenien skulle kunna gå över till den förebyggande delen av pakten från 2016 om de uppnår en snabb och varaktig korrigerings av det alltför stora underskottet under 2015. För 2016 finns det i synnerhet risk för en viss (men, i Sloveniens fall, nära betydande) avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga målet 2016.

– För **Spanien** har det utkast till budgetplan som lades fram den 11 september visat sig medföra en **risk för bristande överensstämmelse** med bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten för 2016. Framför allt väntas varken de rekommenderade finanspolitiska insatserna eller det nominella underskottsmålet för 2016 efterlevas. Kommissionen har uppmanat myndigheterna att inom ramen för den nationella budgetprocessen vidta nödvändiga åtgärder för att 2015 års budget ska efterleva pakten, och att snarast lämna in ett uppdaterat utkast till budgetplan.

– För övrigt uppmanar kommissionen **Portugal** att lägga fram ett utkast till budgetplan snarast möjligt.

Innehållsförteckning

2. FISCAL ADJUSTMENT IN THE EURO AREA ACCORDING TO NATIONAL PLANS.....	7
3. OVERVIEW OF INDIVIDUAL DRAFT BUDGETARY PLANS	15
TOC	

1. Inledning

I EU-lagstiftningen föreskrivs det att euroområdet medlemsländer ska lämna in sina utkast till budgetplaner för det följande året till kommissionen senast den 15 oktober i syfte att förbättra samordningen av den nationella finanspolitiken inom Ekonomiska och monetära unionen¹. Dessa planer innehåller en sammanfattning av de budgetförslag regeringarna överlämnat till sina nationella parlament. Kommissionen avger ett yttrande om varje plan, varvid den gör en bedömning av huruvida den är förenligt med landets skyldigheter enligt stabilitets- och tillväxtpakten. Kommissionen är också skyldig att göra en övergripande bedömning av budgetsituationen och utsikterna för euroområdet i dess helhet. Den sistnämnda bedömningen lämnas i detta meddelande.

Sexton av eurorådets medlemsstater hade i enlighet med bestämmelserna i ”tvåpacken” överlämnat sina utkast till budgetplan för 2016 till kommissionen den 15 oktober. De två länder i euroområdet som omfattas av ett makroekonomiskt anpassningsprogram, dvs. Grekland och Cypern, är inte skyldiga att lämna in en plan, eftersom programmen redan tillgodoser behovet av en nära övervakning av finanspolitiken. Spanien lade fram sitt utkast till budgetplan redan i september, och kommissionen antog sitt yttrande den 12 oktober.

Portugal har inte lämnat in någon plan enligt det lagstadgade kravet. Detta har aldrig tidigare inträffat och bör inte upprepas. Även ett utkast till budgetplan med oförändrad politik, något som anses vara acceptabelt vid val, ger värdefull och transparent information om den underliggande budgetmässiga utvecklingen, vilket underlättar en kollektiv granskning av den övergripande finanspolitiken i euroområdet och säkerställer lika behandling för de olika medlemsstaterna.

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

I juli 2015 uppmanade dessutom rådet Eurogruppen att övervaka och samordna finanspolitiken i eurorådets medlemsstater och den samlade finanspolitiska inriktningen i euroområdet, i syfte att garantera en tillväxtfrämjande och differentierad finanspolitik². Rådet rekommenderade att medlemsstaterna i euroområdet skulle ”samordna finanspolitiken för att säkerställa att eurorådets samlade finanspolitiska hållning är i samklang med hållbarhetsrisker och konjunktursvängningar”. Denna rekommendation utgör grunden för kommissionens bedömning.

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

¹ I enlighet med förordning (EU) nr 473/2013 om gemensamma bestämmelser för övervakning och bedömning av utkast till budgetplan och säkerställande av korrigerande av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet. Denna förordning är en av de två förordningarna i den s.k. ”tvåpacken” som trädde i kraft i maj 2013.

² Rådets rekommendation av den 14 juli 2015 om genomförande av de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken för de medlemsstater som har euron som valuta (EUT C 272, 18.8.2015, s. 100).

2. Finanspolitiken i euroområdet enligt de nationella planerna

Allmänna iakttagelser

Återhämtningen från den ekonomiska och finansiella krisen håller gradvis på att få fart i euroområdet. Enligt de makroekonomiska antagandena i utkasten till budgetplaner kommer BNP att öka med 1,7 % under 2015 i de 16 berörda medlemsstaterna i euroområdet (EA-16), vilket är något över de 1,4 % som prognosticerades vid tiden för stabilitetsprogrammen i april 2015 (tabell 1). Tillväxtprognosen för 2016 är i stort oförändrad sedan våren: prognosen för BNP-tillväxten är 1,9 % i euroområdet (EA-16), jämfört med beräknade 1,8 % i stabilitetsprogrammen. Eftersom återhämtningstakten förväntas öka igen minskar skillnaden mellan faktisk och potentiell produktion. Enligt planerna förväntas produktionsgapet i EA-16 2015 bli $-1\frac{1}{2}$ % av potentiella BNP och minska ytterligare till $-\frac{3}{4}$ % under 2016, efter att ha varit så stort som $-2\frac{1}{2}$ % under 2013. Denna trend är tydlig i de flesta medlemsstaterna, men med vissa skillnader mellan länderna. Inflationen är fortsatt dämpad, och i stort sett oförändrad sedan våren. Enligt utkasten till budgetplaner kommer inflationen att vara 0,4 % för 2015 och förväntas öka till 1,1 % under 2016 (oförändrat från stabilitetsprogrammen).

Det samlade totala budgetunderskottet väntas fortsätta att minska detta och nästa år. I EA-16 beräknas underskottet bli 1,9 % av BNP under 2015, vilket är en minskning från 2,4 % förra året³. Under 2016 planeras det totala underskottet sjunka något till 1,7 % av BNP. Detta står i kontrast till den minskning med 0,4 procentenheter under 2016 som förutspått i stabilitetsprogrammen. Sammantaget med de marginellt uppgraderade makroekonomiska utsikterna tyder detta på att den oväntat svaga minskningen av underskottet kan bero på svagare finanspolitiska insatser (se nedan). En ökning av utgifterna med anknytning till flyktingkrisen är sannolikt en bidragande faktor i ett antal medlemsstater.

Ett fortsatt uppehåll i konsolideringen, mätt som förändring av det sammanlagda strukturella saldot, bekräftas i utkasten till budgetplaner under 2015-16. Detta ligger i stort sett i linje med beräkningarna för hela perioden 2015–2016 enligt vårens stabilitetsprogram (det strukturella saldot vid den tidpunkten förväntades förbli oförändrat både under 2015 och under 2016). Stabilitetsprogrammen hade också återspeglat medlemsstaternas utkast till budgetplaner från hösten förra året, som visade att den paus i konsolideringen som kunde iakttas under 2014 skulle fortsätta under 2015. Enligt utkasten till budgetplaner förväntas det strukturella saldot nu förbättras under 2015 ($\frac{1}{4}$ % av BNP), men därefter emellertid försämrans med $\frac{1}{4}$ % av BNP nästa år⁴. Pausen i budgetkonsolideringen införs mot bakgrund av gradvis förbättrade men bräckliga ekonomiska utsikter och minskande produktionsgap. Mot bakgrund av att endast sex medlemsstater (och bara en av de största ekonomierna) väntar sig att nå eller överträffa det medelfristiga målet i början av 2016⁵ tyder detta på att den planerade strukturella anpassningen under 2016 inte uppfyllde kraven i stabilitets- och tillväxtpakten. Den samlade justeringen ska dock endast betraktas som en orientering i detta sammanhang, eftersom den inte visar de betydande skillnader som finns mellan medlemsstaterna när

³ I hänvisningarna till medlemsstaternas planer bygger uppgifterna för 2014 på siffror som ingår i utkasten till budgetplaner och omfattar därmed inte nödvändigtvis de ändringar som gjorts av Eurostat som ett led i anmälan om alltför stora underskott från hösten 2015.

⁴ Försämringen av det sammantagna strukturella saldot under 2016 bekräftas om man använder en alternativ mätning av de diskretionära finanspolitiska insatserna, som tyder på en svagt negativ justering enligt utkasten till budgetplaner, jämfört med beräknade $\frac{1}{4}$ % av BNP när stabilitetsprogrammen utarbetades (tabell A 5.7 i bilaga 5). De diskretionära finanspolitiska insatserna är en alternativ indikator för finanspolitiken som utvecklats för analytiska ändamål och är skild från de indikatorer som används för att bedöma efterlevnaden av stabilitets- och tillväxtpakten. Bedömningen sker nedifrån och upp på inkomstsidan och uppifrån och ned på utgiftssidan. För ytterligare information, se del III i ”Report on Public Finances in EMU 2013”, *European Economy*, 4, 2013.

⁵ Tyskland, Estland, Litauen, Luxemburg, Nederländerna och Österrike. Dessutom förväntas två medlemsstater fortfarande omfattas av förfarandet vid alltför stora underskott nästa år, nämligen Spanien och Frankrike.

det gäller efterlevnaden av kraven i stabilitets- och tillväxtpakten, vilken behandlas i kommissionens landsspecifika bedömningar.

Efter en topp år 2014 på 92 % av BNP förväntas den sammanlagda skuldkvoten minska något under både 2015 och 2016, vilket i stort sett ligger i linje med prognoserna i stabilitetsprogrammen. Detta drivs på av nominell BNP-tillväxt och en negativ stock-flödesjustering (vilket innebär att skuldkvoten minskar till följd av andra faktorer än ett minskat offentlig underskott)⁶. Bakom den samlade kvoten, som förväntas ligga på 89 % av BNP under 2016, döljer sig en rad olika nationella uppgifter. Skuldkvoten i de enskilda medlemsstaterna varierar mellan 131 % av BNP för Italien och strax under 10 % av BNP för Estland. Uppgifter för Grekland, Cypern och Portugal, tre medlemsstater med höga skuldnivåer, ingår inte.

Tabell 1: Översikt över ekonomiska och budgetmässiga aggregerade uppgifter (EA-16) för 2015–2015

	2015			2016		
	Stabilitetsprogram 2015 (april)	Utkast till budgetplaner (oktober)	Kommissionens höstprognos 2014 (november)	Stabilitetsprogram 2015 (april)	Utkast till budgetplaner (oktober)	Kommissionens höstprognos 2014 (november)
Real BNP-tillväxt (förändring i %)	1,4	1,7	1,6	1,8	1,9	1,8
HIKP-inflation (förändring i %)	0,4	0,4	0,1	1,2	1,1	1,0
Nominellt saldo (i % av BNP)	-2,1	-1,9	-2,0	-1,6	-1,7	-1,7
Förändring av strukturellt saldo (pe BNP)	0,0	0,2	0,0	0,0	-0,3	-0,1
Skuld (i % av BNP)	91,4	91,1	91,6	90,1	89,8	90,5
Konjunktursad utgiftskvot (i % av potentiell BNP)	47,4	47,6	47,7	47,1	47,5	47,5
Konjunktursad intäktskvot (i % av potentiell BNP)	46,5	46,7	46,7	46,3	46,2	46,3

Inverkan av flyktingkrisen

⁶ Den planerade minskningen av den sammanlagda skulden är mycket mindre om man utelämnar Tyskland från beräkningen av den sammanlagda skuldkvoten (-0,7 respektive -2,5 procentenheter under perioden 2015–2016).

I ett antal fall anges i utkastet till budgetplaner budgeteffekterna av det exceptionella inflödet av flyktingar (Österrike, Belgien, Tyskland och Italien). Utkastet till budgetplan utgjorde ett effektivt medium för tillhandahållande av specifik information om eventuella budgetkostnader till följd av flyktingarna, men det sätt på vilket denna ovanliga situation utvecklas⁷ och det faktum att bara medlemsstater i euroområdet lämnar utkast till budgetplaner innebär att andra länder kan lämna information på annat sätt. Detta är också nödvändigt, eftersom situationen på fältet fortsätter att utvecklas ute på fältet.

Den inbyggda flexibiliteten i stabilitets- och tillväxtpakten gör det möjligt att hantera extrautgifter i samband med ovanliga händelser som ligger utanför statens kontroll, både inom den förebyggande och den korrigerande delen av pakten. I stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del förutses uttryckligen att tidsbegränsade avvikelser med avseende på den erforderliga finanspolitiska anpassningen mot det medelfristiga budgetmålet kan tillåtas i förväg och under alla omständigheter i efterhand kan undantas från beaktande på grundval av uppgifterna om resultat, förutsatt att de härrör från i) en ovanlig händelse ii) utanför medlemsstatens kontroll iii) med stor inverkan på den offentliga sektorns finansiella ställning och iv) som inte äventyrar den finanspolitiska hållbarheten på medellång sikt. I den korrigerande delen ingår en liknande bestämmelse om inledande av förfarandet vid alltför stora underskott, som går ut på att ett alltför stort underskott kan definieras som exceptionellt om det orsakas av ”en ovanlig händelse utanför den berörda medlemsstatens kontroll som har stor inverkan på den offentliga sektorns finansiella ställning”, förutsatt att underskottet fortfarande ligger nära 3 % av BNP. Oförutsedda utgifter i samband med inflödet av flyktingar kan också beaktas vid bedömningen av ”effektiva åtgärder” när överensstämmelsen med rekommendationen enligt förfarandet vid alltför stora underskott undersöks.

Det bör betonas att **anpassningskraven enligt stabilitets- och tillväxtpakten, i både den förebyggande och den korrigerande delen, avser förändringar i det strukturella saldot**. Därför bör motsvarande undantag inom ramen för bestämmelserna om ”ovanliga händelser” (endast återspegla i vilken utsträckning sådana händelser påverkar förändringen av det strukturella saldot, jämfört med vad som skulle ha varit annorlunda om händelsen inte ägt rum. Kommissionen kommer således att i princip tillämpa dessa bestämmelser i stabilitets- och tillväxtpakten vid bedömningen (ex post) av tillfälliga avvikelser från kraven för 2015 och 2016 på grund av extra kostnader inom vart och ett av dessa två år till följd av den exceptionella flyktingtillströmningen, jämfört med föregående år. I förekommande fall inbegriper kommissionens yttranden om utkastet till budgetplaner konkreta uttalanden om hur bedömningen av efterlevnad skulle kunna påverkas om man korrigerar för flyktingkostnader.

Kommissionen kommer att göra en slutlig bedömning från fall till fall (även avseende de belopp som ska omfattas) på grundval av observerade data som tillhandahålls av den berörda medlemsstatens myndigheter. Kostnaderna i samband med inflödet av flyktingar kan inte anses utgöra engångsutgifter, eftersom de extra kostnaderna inte nödvändigtvis är temporära och tillfälliga. De bör också vara direkt kopplade till, och en omedelbar följd av, flyktinginflödet (t.ex. kostnader för härbärgering och förvaltningskostnader, mottagning på plats, transporter osv.) och med avdrag för eventuella riktade bidrag från relevanta EU-fonder (och allmänt från EU:s budget).

Den finanspolitiska anpassningens utformning

Utkastet till budgetplaner innehåller endast begränsade ändringar i sammansättningen av de offentliga finanserna under 2015–2016 för euroområdet som helhet (tabell A 5.5 och figurerna A5.1a-b i bilaga 5). De offentliga utgifternas andel av BNP väntas minska med 0,6 procentenheter under 2016. Denna till synes stora minskning har huvudsakligen cykliska orsaker. I själva verket visar utgiftskvoten korrigerad för effekten av konjunkturcykeln en minskning på endast

⁷ Finland har i en skrivelse om andra relevanta faktorer som bör beaktas i samband med landets rapport enligt artikel 126.3 i EUF-fördraget också tillhandahållit information om de beräknade kostnaderna i samband med det ökade antalet flyktingar under 2015.

¼ procentenheter. Denna minskning uppvägs av planerade skattesänkningar, vilket framgår av den kraftigare minskningen av den konjunkturrensade inkomstkvoten (-½ procentenheter 2016). I detta sammanhang har medlemsstaternas planer på att minska utgifterna som andel av potentiell produktion sammantaget i stor utsträckning varit verkningslösa på senare åren. Kommissionens höstprognos 2015 (nedan kallad kommissionens prognos) bekräftar den svaga minskningen av de strukturella utgifterna och den kraftigare minskningen av den strukturella inkomstkvot som anges i utkastet till budgetplaner. Det följer av den i stort sett enhetliga skatteelasticitet som avspeglas både i utkastet till budgetplaner och i kommissionens prognos att de minskade inkomsterna beror på statliga åtgärder (tabell A 5.6 i bilaga 5).

Mot bakgrund av att de utgiftsplaner som anges i utkastet till budgetplaner är tillväxtvänliga, förväntas den planerade anpassningen inte skada tillväxtutsikterna på medellång sikt, även om det kan finnas utrymme för mer tillväxtvänliga val när det gäller att minska utgifterna. De flesta utgiftskategorierna väntas minska som procentandel av produktionen. De kraftigaste minskningarna berör ersättningar till anställda, sociala förmåner och offentliga inköp av varor och tjänster (figur A5.2 i bilaga 5). Dessutom drar medlemsstaterna fördel av stora besparingar på ränteutgifter (vilket diskuteras närmare i nästa avsnitt). Eftersom det inte främst är de mest produktiva utgifterna som påverkas, förväntas den planerade anpassningen inte skada tillväxtutsikterna på medellång sikt, även om det kan finnas utrymme för mer tillväxtvänliga val när det gäller att minska utgifterna. I synnerhet väntas även kapitalutgifterna sjunka. Kommissionens prognos ligger i stort sett i linje med utkastet till budgetplaner, och bekräftar de kraftigaste minskningarna av sociala förmåner och offentliga löner, men visar en mindre nedgång i offentliga inköp av varor och tjänster. Kommissionens prognos räknar också med en något större roll för sänkta ränteutgifter än vad som anges i utkastet till budgetplaner.

Åtgärder som presenterats i utkastet till budgetplaner skulle endast få en måttlig inverkan på skatteportföljerna för EA-16 sammantaget under 2015. Alla tre huvudkategorier (indirekta skatter, direkta skatter och sociala avgifter) förväntas minska som andel av BNP, dock utan att deras relativa vikt ändras i nämnvärd utsträckning. På intäktssidan stämmer kommissionens prognos överens med utkastet till budgetplan (se diagram A5.3 i bilaga 5).

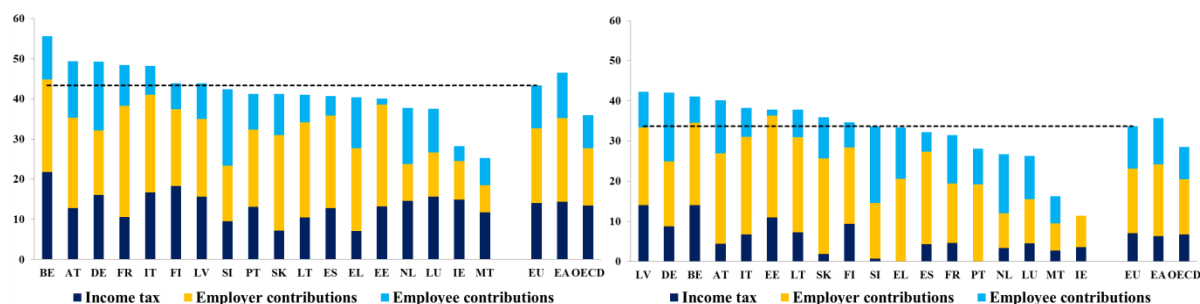
Utkastet till budgetplaner visar dock att euroområdet medlemsstater är väl medvetna om nyttan av att minska skattetrycket på arbetskraft, och många medlemsstater planerar eller genomför en rad konkreta åtgärder i detta hänseende (tabell 2). Även om många åtgärder är relativt blygsamma i förhållande till problemens omfång, omfattar vissa medlemsstaters utkast till budgetplaner ambitiösa paket med sänkningarna av skatten på arbete som sannolikt kommer att ha en betydande positiv inverkan på tillväxt och sysselsättning. De mest betydande reformerna införs i de medlemsstater som för närvarande har relativt höga skatter på arbete jämfört med genomsnittet i EU (t.ex. Österrike, Belgien och Frankrike). Samtidigt har vissa medlemsstater med relativt låg skatt på arbete också planerat omfattande åtgärder. I allmänhet är åtgärderna välriktade, med särskild inriktning på sådana grupper för vilka högt skattetryck utgör det största sysselsättningshindret. I praktiken innebär detta vanligtvis att minska skatten för de lägre inkomstnivåerna. Flera medlemsstater ökar det skattefria grundavdraget medan vissa minskar skattesatser eller inkomstskatteskalen för att sänka skattetrycket på låginkomsttagare. Vissa medlemsstater minskar även beskattningen för medelinkomsttagare, medan de få skattehöjningar som ingår i utkastet till budgetplaner gäller höginkomsttagare. De flesta utkast till budgetplaner innehåller inga uppgifter om hur de sänkta skatterna på arbete ska finansieras. Åtminstone i vissa fall tycks fullständig eller permanent finansiering inte vara helt säkerställd.

Ruta 1: Övervakning av skattetrycket på arbete

Arbete är relativt högt beskattat i euroområdet, vilket inverkar negativt på ekonomin och sysselsättningen. Höga skatter på arbete minskar incitamenten att söka arbete, arbeta övertid, anställa ny personal och betala högre löner. Dessa effekter är särskilt uttalade för vissa grupper, t.ex. låginkomsttagare.

Eurogruppen förband sig att minska skattetrycket på arbete i euroområdet⁸ och antog ett antal gemensamma principer för reformer av beskattningen av arbete, särskilt rörande reformernas utformning och finansiering, det bredare politiska sammanhanget och stödet från politiskt håll och samhället i övrigt⁹. I september 2015 enades man om att jämföra skattetrycket på arbete i euroområdets medlemsstater med EU-genomsnittet¹⁰. Inom euroområdet finns det stora skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller skatten på arbete och dess sammansättning (personlig inkomstskatt, arbetsgivarens sociala avgifter, de anställdas sociala avgifter), vilket framgår av figurerna nedan. Linjen i figurerna motsvarar genomsnittet i EU, som används som referens i denna undersökning, medan det oviktade genomsnittet för OECD-länderna tas med i figurerna för större jämförbarhet.

Skattetrycket på arbete till medellön och till låg lön (2014)



Anmärkningar: Indikatorn i diagrammet är skatteken på arbete. Uppgifter för Lettland, Litauen och Malta är från 2013. Inga aktuella uppgifter finns att tillgå för Cypern. BNP-viktade genomsnitt för EU och euroområdet. OECD-genomsnittet har inte viktats.

Källa: Europeiska kommissionens databas för skatte- och förmånsindikatorer på grundval av uppgifter från OECD.

Denna landsövergripande screening är bara ett första steg på vägen mot konkreta, landsspecifika politiska slutsatser. Skattetrycket på arbete samverkar med en lång rad andra strategiska aspekter såsom systemet för social trygghet och lönesättningssystemet. En god sysselsättningsutveckling visar att behovet att minska beskattningen av arbete är mindre angeläget, medan finanspolitiska begränsningar kan innebära att alla sänkningar av skatten på arbete till fullo måste kompenseras av andra inkomstförstärkande eller utgiftsminskande åtgärder. Dessutom bör det hållas i minnet att landsspecifika val i fråga om den sociala skyddsnivån påverka nivån av socialförsäkringsavgifterna, särskilt pensionsinbetalningarna – i detta avseende finns det en skillnad mellan personlig inkomstskatt och socialförsäkringsavgifter. En djuplodande landsspecifik analys, med beaktande av alla relevanta uppgifter, genomförs inom ramen för den europeiska planeringsterminen.

Kommissionens höstprognos 2015 och utkastet till budgetplaner

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/>.

När det gäller de övergripande ekonomiska och finanspolitiska utsikterna stämmer den bild som framkommer i utkastet till budgetplaner från EA-16 relativt väl överens med kommissionens prognos, som också pekar på en fortsatt om än måttlig ekonomisk återhämtning mot bakgrund av mer problematiska globala förutsättningar. **I kommissionens prognos förutses den reala BNP-tillväxten uppgå till 1,6 % år 2015 och öka ytterligare till 1,8 % år 2016.** Den inhemska efterfrågan stöds för närvarande av ett konjunkturläge med låga råoljepriser, en fortfarande relativt låg växelkurs för euron, expansiv penningpolitik och en i stort sett neutral finanspolitik. Samtidigt är den underliggande dynamiken i den inhemska efterfrågan fortfarande trög. Den globala ekonomiska situationen har försämrats, särskilt i Kina och vissa andra tillväxtekonomier, och världshandel har avtagit kraftigt. Dessutom kan ett antal utvecklingar leda till lägre tillväxt än vad kommissionen väntat, till exempel den fortsatt minskande världshandeln, de oväntat stora spridningseffekterna av konjunkturförsämringen i de framväxande ekonomierna, eller spridningseffekter över finansmarknaderna.

De förbättrade ekonomiska villkoren avspeglas också i en fortsatt minskning av skillnaden mellan faktisk och potentiell produktion i kommissionens prognos. Det negativa produktionsgapet på 2¼ % av den potentiella BNP:n under 2014 förväntas sjunka till 1¾ % i år och 1 % år 2016.

De ljusare tillväxtutsikterna återspeglas inte i prisutvecklingen, eftersom **inflationsutsikterna sammantaget fortfarande är dämpade.** I kommissionens prognos förutses en HIKP-inflation på endast 0,1 % i år, med en prognostiserad ökning till 1 % 2016 till följd av ett gradvis minskande produktionsgap och en mycket expansiv penningpolitik. Trots betydande skillnader mellan medlemsstaterna, förväntas räntesatser ligga kvar på historiskt låga nivåer under 2016. Samtidigt förväntas det stora överskottet av sparande gentemot investeringar hålla i sig under 2016, och den externa balansen i euroområdet förväntas nå överskott på 3,6 % av BNP, vilket bara är marginellt lägre än under 2015 (3,7 % av BNP). Detta externa överskott, som i fråga om värde är ett av de största i världen, beror endast delvis på effekten av eurons svagare växelkurs och låga råvarupriser. Det visar också en bristande efterfrågan på hemmaplan, och tyder på att återhämtningen ännu i stor utsträckning är beroende av externa faktorer.

Det sammantagna underskottet väntas minska från 2,0 % av BNP 2015 till 1,7 % av BNP 2016, och det strukturella saldot förblir oförändrat under det innevarande året och försämras något under 2016. Det strukturella saldot har visserligen inte förbättrats under 2015, vilket också kommissionen förutsåg, men det beror också på en förutsedd minskning av räntekostnaderna, på grund av att räntorna på statsobligationer har sjunkit kraftigt sedan slutet av 2013 och nått ned till historiskt låga nivåer under första halvåret 2015. Till följd av lägre räntor, har de EA-16:s sammantagna räntebetalningar minskat under de senaste åren, i och med att stora fordringar har skjutits upp sedan räntenivåerna sjunkit (bilaga 4).

På den aggregerade nivån beräknas det strukturella primära saldot sålunda försämrats med ½ % av BNP under 2015. Kommissionen förväntar sig också att den svaga strukturella försämringen under 2016 kommer att bli mer märkbar (-¼ av BNP) när den bedöms på grundval av det primära saldot. De oförutsedda vinster som följer av dessa historiskt låga räntenivåer för den offentliga skulden ger medlemsstaterna möjlighet att konsolidera de offentliga finanserna och – beroende på deras specifika situation – investera i infrastruktur och reformera sina ekonomier¹¹.

Medan **den sammantagna bilden för underskottet i euroområdet i stort sett sammanfaller mellan utkastet till budgetplaner och kommissionens prognos,** kan skillnaderna mellan enskilda utkast till budgetplaner och kommissionens prognos för underskottet vara relativt stora, av skäl som varierar från ett land till ett annat. I de flesta länderna kommer underskottet enligt kommissionens beräkningar att vara större än vad som förutses i de respektive utkastet till budgetplaner, med de största skillnaderna i Spanien, Belgien och Slovakien (tabell A5.1 och figur A5.4 i bilaga 5). Övriga

¹¹ Dessa principer bekräftades av Eurogruppen den 5 oktober 2015:
<http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2015/10/05/>.

positiva prognoskillnader faller inom ramen för ett intervall på 0,3 procentenheter, medan kommissionens prognos är mer positiv när det gäller Tyskland, Estland och Finland.

Kommissionen förutser något högre sammanlagda skulder än vad medlemsstaterna väntat. Trots att den sammantagna skuldkvoten ligger på en mycket hög nivå förväntar kommissionen att den kommer att minska både innevarande och nästa år och nå 90 % av BNP år 2016. Det bör dock noteras att en stor del av skuldminskningen i euroområdet drivs av Tyskland. Om Tyskland utesluts från beräkningarna stabiliseras den sammantagna skuldkvoten enligt kommissionens prognoser först 2016 på 100 % av BNP. Även här kan skillnaderna mellan utkastet till budgetplan och kommissionens prognos vara större på medlemsstatsnivå, av skäl som varierar från ett land till ett annat. De största skillnaderna avser Spanien och Irland (tabell A5.3 och figur A5.5 i bilaga 5). I de flesta fall ligger skillnaderna mellan prognoserna inom ett intervall av mellan noll och 1 % av BNP.

Den sammantagna skuldkvoten i euroområdet kan inte bedömas med avseende på överensstämmelse med kraven i stabilitets- och tillväxtpakten, eftersom de berörda medlemsstaterna har olika status i förhållande till stabilitets- och tillväxtpakten¹². Men åtta medlemsstater i euroområdet som lämnat in utkast till budgetplaner omfattas av riktmärket för skuldminskning. Enligt kommissionens prognos förväntas sex av dessa åtta efterleva pakten.

Bedömning av den finanspolitiska anpassningen i euroområdet

Vad beträffar storleken på de strukturella budgetanpassningsåtgärderna **bekräftas kommissionens prognos att man avser att fortsätta med en i huvudsak neutral finanspolitik i euroområdet under 2016**, efter att budgetkonsolideringen i princip legat nere sedan 2014. Detta bekräftas av en alternativ mätning av diskretionära finanspolitiska insatser som visar på en liten försämring i de offentliga finanserna under både 2015 och 2016.

Sammantaget **bör anpassningen av de offentliga finanserna under 2015–2016 bedömas mot bakgrund av målet om långsiktigt hållbara offentliga finanser och makroekonomisk stabilisering på kort sikt.** En långsiktig hållbarhet kräver att statsskulden ligger, och bibehålls, på en hållbar bana, med hänsyn till den nuvarande skuldnivån och beräknade framtida utgifter som har att göra med det åldrande samhället¹³. Makroekonomisk stabilisering kan innebära att man överbryggat produktionsgapet i lämplig takt på kort till medellång sikt, och, i den nuvarande situationen, även garanterar en övergång från externa till inhemska källor för tillväxt. De makroekonomiska politiska instrument som finns till hands för att uppnå detta mål är begränsade inom ramen för dagens monetära politik, när de nominella räntorna redan ligger nästan på noll och vi har en mycket låg inflation. Detta innebär att finanspolitikens vikt framhävs ytterligare. Bedömningen av euroområdets sammanlagda finanspolitiska inriktning mot risker för hållbarheten och konjunkturmässiga förhållanden tyder på ett behov av att ytterligare minska den alltjämt höga skuldkvoten, utan att hämma den ekonomiska återhämtningen, och att samtidigt undvika en konjunkturförstärkande politik. I detta sammanhang visar kommissionens preliminära beräkningar att en måttlig konsolidering under 2016, såsom krävs i de landsspecifika rekommendationerna och förutsägs av hållbarhetsindikatorerna, skulle vara förenlig med en minskning av produktionsgapet. Däremot skulle en finanspolitik som syftar till att överbrygga produktionsgapet snabbare föras på bekostnad av ökad hållbarhet och vara oförenlig med kraven enligt stabilitets- och tillväxtpakten.

Mellan dessa båda mål förefaller **den i stort sett neutrala sammantagna finanspolitiska inriktningen som väntas för euroområdet nästa år i stort sett adekvat**, även om hänsyn tas till de historiskt låga räntorna och de stora externa överskotten, som kan anses tyda på ett behov av en viss grad av efterfrågestöd. Samtidigt kan besparingar från lägre räntebetalningar, eftersom de är av

¹² Medlemsstaternas skulder enligt stabilitets- och tillväxtpaktens krav skiljer sig åt beroende på om de omfattas av den korrigerande eller förebyggande delen och om deras skuldkvot ligger över eller under 60 % av BNP.

¹³ Kommissionens hållbarhetsindikator S1, som visar att de sammanlagda insatser som krävs under perioden 2016–2021 för att få ned skulden till 60 % av BNP fram till 2030, med hänsyn tagen till ansvarsförbindelser i samband med åldrande, pekar på en anpassning på cirka ¼ % av BNP för 2016 och efterföljande år.

tillfällig karaktär, utgöra en risk om de används för att varaktigt öka de offentliga utgifterna eller sänka skatterna.

Farhågorna om hållbarheten har bekräftats genom den smärre försämring som kommissionen förutser för euroområdet strukturella saldo i sin prognos för 2016; saldot kan komma att understiga de genomsnittliga anpassningar som krävs av euroområdets medlemsstater enligt stabilitets- och tillväxtpakten¹⁴. Dessutom förvärras situationen av att anpassningen i medlemsstater med stora hållbarhetsproblem är svag eller t.o.m. negativ, och uppvägs inte av den fortfarande otillräckliga satsningen i andra medlemsstater för att utnyttja det tillgängliga finanspolitiska spelrummet.

¹⁴ Beräkningen av ett mål för den sammantagna anpassningen för euroområdet försvåras av ett antal faktorer, framför allt hur man ska behandla dem som är bäst i klassen, och antaganden om huruvida man ska eftersträva en nominell eller strukturell anpassning för medlemsstater som är föremål för korrigeringsaspekten. Mot bakgrund av att det skulle behövas en strukturell förbättring på minst 0,5 % av BNP som ett riktmärke enligt den korrigerande delen och ett liknande riktmärke för den förebyggande delen, skulle den svaga försämringen enligt kommissionens prognoser för euroområdet emellertid säkerligen inte nå upp till ett sammantaget målvärde.

3. Översikt över de enskilda utkasten till budgetplan

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

Alla medlemsländer inom euroområdet, med undantag för Portugal, lade fram sina utkast till budgetplan före den 15 oktober. Portugals underlåtelse att lämna in sitt utkast till budgetplan med en oförändrad politik är inte i linje med tvåpaketet, och kommissionen uppmanar Portugal att med det snaraste lämna in ett fullständigt utkast till budgetplan. Spanien lade fram sitt utkast till budgetplan redan i september, och kommissionen antog sitt yttrande den 12 oktober.

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

I tabellerna 2a och 2b sammanfattas bedömningarna av de enskilda ländernas utkast till budgetplaner utgående från kommissionens yttranden av den 16 november, tillsammans med bedömningen av framstegen när det gäller reformer av den finanspolitiska förvaltningen. Dessa bedömningar grundar sig på kommissionens höstprognos 2015. För att underlätta jämförelser mellan planerna sammanfattas de i tre breda kategorier, med olika kriterier beroende på om en medlemsstat omfattas av förfarandet vid alltför stora underskott eller inte:

- **Efterlevnad föreligger:** Enligt kommissionens prognos finns **inget behov av att anpassa budgetplanen** i det nationella budgetförfarandet för att säkerställa efterlevnaden av paktens regler.
- **Efterlevnad föreligger i huvudsak:** Kommissionen uppmanar därför myndigheterna **att vidta nödvändiga åtgärder** inom ramen för den nationella budgetprocessen för att säkerställa att 2016 års budget kommer att överensstämma med stabilitets- och tillväxtpakten.

För medlemsstater i förfaranden vid alltför stora underskott: Medan kommissionens prognos utgår från att det nominella underskottet kommer att uppnås råder det en påfallande brist på finanspolitiska insatser jämfört med det rekommenderade värdet, vilket äventyrar efterlevnaden av rekommendationen enligt förfarandet vid alltför stora underskott.

För medlemsstater som omfattas av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del: Enligt kommissionens prognos kommer utkasten till budgetplaner att leda till en vis avvikelse från det medelfristiga målet eller anpassningsbanan mot detta mål, men den bristande kravuppfyllelsen skulle inte utgöra någon betydande avvikelse från den anpassningsbana som krävs. Dessa medlemsstater bedöms efterleva riktmärket för skuldminskning i förekommande fall.

- **Risk för bristande efterlevnad:** Enligt kommissionens prognos förväntas budgetplanen inte efterleva paktens regler. Kommissionen uppmanar därför myndigheterna **att vidta nödvändiga åtgärder** inom ramen för den nationella budgetprocessen för att säkerställa att 2016 års budget kommer att överensstämma med stabilitets- och tillväxtpakten.

För medlemsstater i förfaranden vid alltför stora underskott: Om kommissionens prognos för 2016 bekräftas i efterhand kan den leda till en upptrappning av förfarandet eftersom varken de rekommenderade finanspolitiska insatserna eller det rekommenderade nominella underskottet förväntas nås.

För medlemsstater som omfattas av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del: I kommissionens prognos förutses en betydande avvikelse från den anpassningsbana som krävs

för att nå det medelfristiga målet 2015 och/eller bristande efterlevnad av skuldminskningensriktmärket i förekommande fall.

Efter kommissionens meddelande om att på bästa sätt använda flexibiliteten inom de befintliga reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten av den 13 januari 2015 har Italien och Finland i sina utkast till budgetplaner¹⁵ begärt flexibilitet för att avvika från den rekommenderade anpassningsbanan mot det medelfristiga målet på grundval av klausulen om strukturreformer och investeringsklausulen. Det bör noteras att ett beviljande av flexibilitet i detta skede skulle ligga utanför den normala europeiska planeringsterminen och avvika från det förfarande som anges i meddelandet om flexibilitet inom stabilitets- och tillväxtpakten. I avsaknad av en tillräcklig säkerhetsmarginal för referensvärdet för underskottet på 3 % av BNP bedöms Finland i alla händelser för närvarande inte vara behörigt för den begärda tillfälliga avvikelserna 2016. Vad gäller Italien förefaller kriterierna för att utnyttja investeringsklausulen vara uppfyllda på grundval av kommissionens prognos. Kommissionen kommer att beakta detta i samband med bedömningen av nästa stabilitetsprogram. Särskild uppmärksamhet kommer att ägnas åt om en avvikelse från anpassningsbanan faktiskt utnyttjas för att öka investeringarna, och åt planerna för att återgå till anpassningsbanan mot det medelfristiga målet. Kommissionen kommer också att bedöma huruvida framstegen med de planerade strukturreformerna ligger i linje med rådets rekommendationer.

I ett antal fall (Österrike, Belgien, Italien och Tyskland) anges det dessutom i utkasterna till budgetplaner budgeteffekter av det exceptionella inflödet av flyktingar. Som beskrivits ovan kan den flexibilitet som är inbyggd i stabilitets- och tillväxtpakten tillgodose stegvis växande (från ett år till nästa) exceptionella utgifter kopplade till ovanliga händelser som ligger utanför statens kontroll (t.ex. extra kostnader på grund av en exceptionell ökning av inflödet av flyktingar), både inom den förebyggande och den korrigerande delen av pakten. Kommissionen kommer att göra en slutlig bedömning, även av de belopp som kan tas upp, på grundval av observerade data som tillhandahålls av myndigheterna i de berörda medlemsstaterna, när den (i efterhand) bedömer den tillfälliga avvikelserna från kraven för 2015 och 2016.

Dessutom har kommissionen preliminärt bedömt graden av övergripande efterlevnad av de finanspolitiska styrelser reformer som beskrivs i de landsspecifika rekommendationerna för 2015. Bedömningen av utkasterna till budgetplaner sammanfattas i fem övergripande kategorier. Dessa är de följande:

- **Inga framsteg:** Medlemsstaten har varken aviserat eller beslutat om några åtgärder för att följa den relevanta landsspecifika rekommendationen.
- **Begränsade framsteg:** Medlemsstaten har aviserat vissa åtgärder för att följa relevant landsspecifik rekommendation, men dessa åtgärder anses vara otillräckliga och/eller beslutet om dem eller deras genomförande är osäkert.
- **Vissa framsteg:** Medlemsstaten har aviserat eller fattat beslut om åtgärder för att följa den relevanta landsspecifika rekommendationen. Dessa åtgärder är lovande, men alla har ännu inte vidtagits och om de kommer att vidtas är till dels osäkert.
- **Betydande framsteg:** Medlemsstaten har fattat beslut om åtgärder, av vilka de flesta har vidtagits. Dessa åtgärder räcker långt för att följa den relevanta landsspecifika rekommendationen.
- **Helt åtgärdad:** Medlemsstaten har beslutat om och vidtagit åtgärder för att på lämpligt sätt följa den relevanta landsspecifika rekommendationen.

En omfattande bedömning av framstegen med genomförandet av 2015 års landsspecifika rekommendationer kommer att göras i 2016 års landsrapporter och i samband med 2016 års landsspecifika rekommendationer som kommissionen kommer att anta i maj.

¹⁵ Finland har formellt begärt flexibilitet som en del av sitt uppdaterade stabilitetsprogram, som tillsammans med utkastet till budgetplan lades fram den 28 september 2015.

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

Land	Utkastet till budgetplan efterlever stabilitets- och tillväxtpakten på ett övergripande sätt		Framsteg med genomförandet av finanspolitiska strukturreformer föreslagna i 2015 års landsspecifika rekommendationer (LSR)	
	Övergripande bedömning grundad på kommissionens höstprognos 2015	Efterlevnad av kraven i den förebyggande delen för 2015–2016	Framsteg i fråga om de landsspecifika rekommendationerna om finanspolitisk styrning	Huvudsakliga åtgärder i utkastet till budgetplan i syfte att ta itu med skattekillen på arbete
BE*	Efterlevnad föreligger i huvudsak	2015: Viss avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, 2016: Viss avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet,	Vissa framsteg	<ul style="list-style-type: none"> – Höjning av grundavdraget, ytterligare ökning av det avdragsgilla standardbeloppet för utgifter i näringsverksamhet. Ytterligare ökning av ”arbetsbonusen”, skattelättnad för låginkomsttagare. – Avskaffande av 30 %-kategorin och höjning av tröskeln för det näst högsta personliga inkomstskatteskitet. – Ytterligare minskning av arbetstagarnas socialförsäkringsavgifter för låginkomsttagare. Gradvis minskning av arbetsgivaravgifter, delvis genom utfasning av befintliga lönesubventioner, delvis genom ytterligare minskningar för låga och medelhöga löner. – Utvidgning av befrielsen från arbetsgivarens sociala avgifter för de första som anställs av små och medelstora företag.
DE	Efterlevnad föreligger	2015. Medelfristiga budgetmålet överträffat, efterlevnad av skuldriktmärket 2016. Medelfristiga budgetmålet överträffat, efterlevnad av skuldriktmärket	Begränsade framsteg	<ul style="list-style-type: none"> – Höjning av det inkomstskattefria grundbeloppet. – Höjning av barnbidraget. – Anpassning av inkomstskatteskalan för att ta hänsyn till fiskala bromseffekter.
EE	Efterlevnad föreligger	2015. Det medelfristiga budgetmålet överträffat 2016. Det medelfristiga budgetmålet överträffat	Ej tillämpligt	<ul style="list-style-type: none"> – Höjning av det inkomstskattefria grundbeloppet. – Införande av en skattelättnad för låginkomsttagare.
IT*	Risk för brister i efterlevnaden	2015: Viss avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, 2016: Betydande avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet,	Vissa framsteg	– Sänkning av arbetsgivarens sociala avgifter med 40 %, under en sammanlagd period på två år, för ny fast personal som anställts under 2016. Detta förlänger ett tidigare antaget fullständigt undantag på tre år för ny personal som tillsvidareanställts under loppet av 2015.
LT	Risk för brister i efterlevnaden	2015: Ingen avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, 2016: Betydande avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet,	Begränsade framsteg	<ul style="list-style-type: none"> – Höjning av det inkomstskattefria grundbeloppet. – Höjning av det skattefria grundavdraget för föräldrar och funktionshindrade.

LV	Efterlevnad föreligger i huvudsak	2015: Ingen avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, 2016: Viss avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet,	Vissa framsteg	<ul style="list-style-type: none"> - Höjning av det inkomstskattefria grundbeloppet. - Införande av progressiv differentiering av det inkomstskattefria grundbeloppet. - Införande av en solidaritetsskatt för höginkomsttagare.
LU	Efterlevnad föreligger	2015. Det medelfristiga budgetmålet överträffat 2016. Det medelfristiga budgetmålet överträffat	Begränsade framsteg	Inga liknande åtgärder.
MT	Efterlevnad föreligger i huvudsak	2015: Viss avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, efterlevnad av skuldriktmärket 2016: Viss avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, efterlevnad av skuldriktmärket	Vissa framsteg	<ul style="list-style-type: none"> - Höjning av det inkomstskattefria grundbeloppet. - Inkomstskattelättnad för låginkomsttagare.
NL	Efterlevnad föreligger	2015: Ingen avvikelse från det medelfristiga budgetmålet efterlevnad av skuldriktmärket 2016: Ingen avvikelse från det medelfristiga budgetmålet efterlevnad av skuldriktmärket	Vissa framsteg	<ul style="list-style-type: none"> - Ökning av skattelättnaderna för anställda med inkomster upp till 50 000 euro. - Minskning av andra och tredje inkomstskattesatserna. - Höjning av tröskelvärden för de högsta inkomstskattesatserna. - Ökning av skatteavdraget för föräldrar. - Utfasning av den allmänna skattekrediten.
AT**	Risk för brister i efterlevnaden	2015: Ingen avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, efterlevnad av skuldriktmärket 2016: Betydande avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, efterlevnad av skuldriktmärket	Begränsade framsteg	<ul style="list-style-type: none"> - Ökning av antalet inkomstskikt, minskning av den inledande skattesatsen från 36,5 % till 25 % upp till 18 000 euro årsinkomst. - Tröskeln för skattesatsen 50 % ökas från 60 000 till 90 000 euro. - En tillfällig skattesats på 55 % planeras för årsinkomster över 1 miljon euro. - Återbetalning av hälften av socialförsäkringsavgifterna för låginkomsttagare.
SK	Efterlevnad föreligger	2015: Ingen avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, 2016: Ingen avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet,	Begränsade framsteg	Inga liknande åtgärder.
FI***	Efterlevnad föreligger i huvudsak	2015: Viss avvikelse från det medelfristiga budgetmålet 2016: Viss avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet,	Begränsade framsteg	<ul style="list-style-type: none"> - Under 2016 anpassning av inkomstskatteskalen för att återspegla ökningen i löner och inflation. - Den högsta inkomstskatteskalan (solidaritetsskatt) kommer att förbli i kraft fram till 2019 och dess tröskelvärde sänks för åren 2016 och 2017. - Ökning av skatteavdraget för inkomst från arbete. - Ökning av arbetslöshetsförsäkringsavgiften med 1 procentenhet.

* I rapporten enligt artikel 126.3 i EUF-fördraget, av den 27 februari 2015, drogs slutsatsen att skuldskriteriet borde anses vara uppfyllt vid denna tidpunkt.

** Om den aktuella uppskattningen av budgetkonsekvenserna av det exceptionella inflödet av flyktingar uteslöts från den bedömningen skulle den beräknade avvikelsen från anpassningsbanan inte längre vara betydande.

*** Eftersom det anmälda underskottet för 2014 och det förutsedda underskottet för 2015 ligger över referensvärdet i fördraget har kommissionen den 16 november 2015 lagt fram en rapport enligt artikel 126.3 i EUF-fördraget, i vilken den drar slutsatsen att både underskotts- och skuldriteriet ska anses vara uppfyllda.

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

Land	Utkastet till budgetplan efterlever stabilitets- och tillväxtpakten på ett övergripande sätt		Framsteg med genomförandet av finanspolitiska strukturreformer föreslagna i 2015 års landsspecifika rekommendationer (LSR)	
	Övergripande bedömning grundad på kommissionens höstprognos 2015	Överensstämmelse med förfarandet vid alltför stora underskott 2015-2016	Framsteg i fråga om de landsspecifika rekommendationerna om finanspolitisk styrning	Huvudsakliga åtgärder i utkastet till budgetplan i syfte att ta itu med skattekillen på arbete
IE*	Efterlevnad föreligger i huvudsak	2015: Förfarande vid alltför stora underskott 2016: Viss avvikelser från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, efterlevnad av skuldriktmärket	Vissa framsteg	– Ökning av det skattefria grundavdraget för den allmänna socialavgiften samt en höjning av tröskeln för det mellersta skatteskitet och en minskning av skattesatsen i de tre lägsta skatteskiten.
ES**	Risk för brister i efterlevnaden	2015: Det nominella målet uppfyllt, den finanspolitiska insatsen ligger långt under den rekommenderade nivån, vilket äventyrar efterlevnaden 2016: Snabb korrigerande till 2016 äventyras, den finanspolitiska insatsen ligger långt under den rekommenderade nivån, vilket äventyrar efterlevnaden	Vissa framsteg	– Minskning av skattesatserna över hela inkomstskalan och införande av undantag som minskar den effektiva skattesatsen i första hand för låginkomsttagare. Införande i två faser, den 1 januari respektive den 1 juli 2015. – Tillfällig schablonsats på sociala avgifter fram till mars 2015. Ersätts med tillfällig befrielse från sociala avgifter för de första 500 euro per månad för nya fasta anställningar på vissa villkor (t.o.m. tredje kvartalet 2016).
FR	Efterlevnad föreligger i huvudsak, utgående från det nominella underskotts målet	2015: Det nominella målet uppfyllt, den finanspolitiska insatsen ligger långt under den rekommenderade nivån, vilket äventyrar efterlevnaden 2016: Det nominella målet uppfyllt, den finanspolitiska insatsen ligger långt under den rekommenderade nivån, vilket äventyrar efterlevnaden	Vissa framsteg	– Sänkning av arbetsgivarens sociala avgifter för löner mellan 1,6 och 3,5 gånger minimilönen. – Minskning av inkomstskatten för låginkomsthushåll genom en skatterabatt ("décote") för låginkomsthushåll.
PT	Har inte lämnat in något utkast till budgetplan än.			
SI*	Efterlevnad föreligger i huvudsak	2015: Förfarande vid alltför stora underskott 2016: Viss avvikelser från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, efterlevnad av skuldriktmärket	Vissa framsteg	Inga liknande åtgärder.

* Landet omfattas för närvarande av den korrigerande delen, men skulle kunna gå över till den förebyggande delen från 2016 om landet i tid kan uppnå en varaktig korrigerande.

** Kommissionen antog ett yttrande om Spaniens utkast till budgetplan den 12 oktober. Portugal lämnade inte in något utkast till budgetplan för 2016 till den 15 oktober.