



Bryssel den 20.11.2019
COM(2019) 900 final

SENSITIVE* : *Limited to Cabinets*
UNTIL ADOPTION

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET
OCH EUROPEISKA CENTRAL BANKEN**

Om 2020 års utkast till budgetplaner: Samlad bedömning

* Distribution only on a 'Need to know' basis - Do not read or carry openly in public places. Must be stored securely and encrypted in storage and transmission. Destroy copies by shredding or secure deletion. Full handling instructions <https://europa.eu/db43PX>

Sammanfattning

I detta meddelande sammanfattas kommissionens bedömning av de utkast till budgetplaner för 2020 som lagts fram av medlemsstaterna i euroområdet. Utkasten omfattar planer med antagande om oförändrad politik som lämnats in av regeringarna i Österrike, Portugal och Spanien, som alla höll nationella val mellan slutet av september och den första hälften av november, och Belgien, på grund av den pågående regeringsbildningen. Kommissionen har i enlighet med förordning (EU) nr 473/2013 bedömt samtliga utkast till budgetplaner samt det övergripande budgetläget och utsikterna för euroområdet som helhet. I överensstämmelse med tidigare praxis har kommissionen också bedömt den samlade finanspolitiska inriktningen i euroområdet.

Den samlade bedömningen av 2020 års utkast till budgetplaner och den aggregerade finanspolitiska inriktningen för euroområdet kan sammanfattas på följande sätt:

1. Den europeiska ekonomin och världsekonomin har försvagats under det gångna året. Europa har upplevt en kraftig nedgång i den externa efterfrågan och en nedgång inom tillverkningsindustrin som börjar sprida sig till andra delar av ekonomin. Även om det stabila arbetsmarknadsläget har bidragit till att hålla uppe den privata konsumtionen och den inhemska efterfrågan, är det inte troligt att BNP-tillväxten kommer att återhämta sig snabbt. Det faktum att tillväxten inte längre förväntas återhämta sig på ett märkbart sätt under de kommande två åren är en avgörande skillnad jämfört med tidigare prognoser och grundar sig på bedömningen att många följder av den globala konjunkturedgången kommer att bli ihållande.
2. För första gången sedan 2002 omfattas ingen medlemsstat i euroområdet av förfarandet vid alltför stora underskott. Endast Frankrike förväntas ha ett underskott som överskrider referensvärdet på 3 % 2019, även om överskridandet är övergående, nära referensvärdet, och enbart beror på engångseffekterna av en enda åtgärd. Av de medlemsstater i euroområdet som förväntas ha ett underskott 2020 förväntas fyra ha ett underskott som ligger över 2 % av BNP. Nio medlemsstater i euroområdet förväntas ha ett överskott 2020.
3. I kommissionens höstprognos 2019 beräknas det samlade underskottet för euroområdet som helhet öka från 0,5 % 2018 till 0,8 % av BNP 2019 och till 0,9 % av BNP 2020, till följd av den markanta nedgången i ekonomin, och vända de senaste årens nedåtgående trend. På aggregerad nivå leder underskottsmålen i utkasten till budgetplaner till en motsvarande utveckling för det samlade underskottet.
4. Antalet medlemsstater i euroområdet som har uppnått eller överskridit sina medelfristiga budgetmål beräknas öka från sex till nio mellan 2019 och 2020, enligt kommissionens höstprognos 2019, enligt vilken Irland och Litauen når sina medelfristiga budgetmål under 2020 och Grekland efterlever sitt nyligen uppställda medelfristiga budgetmål 2020. Belgien, Spanien, Frankrike och Italien och förväntas däremot ligga kvar långt under sina medelfristiga budgetmål 2020. Av de medlemsstater i euroområdet som inte förväntas nå sina medelfristiga budgetmål 2020 förväntas Estland och Lettland göra en viss strukturell anpassning i riktning mot sina mål. Däremot räknar kommissionen för närvarande med att Italien kommer att röra sig längre bort från sitt medelfristiga budgetmål 2020. Detsamma gäller Finland och Slovakien, om än i mindre utsträckning, och dessa båda medlemsstater i euroområdet förväntas behålla sin skuld i förhållande till BNP 60 %. I de av Belgien och Spanien inlämnade utkasten till budgetplan med antagande om oförändrad politik kommer även det strukturella saldot under 2020 att röra sig längre bort från det medelfristiga budgetmålet, medan det strukturella saldot för 2020 i Portugals fall kommer att ligga närmare det medelfristiga budgetmålet till följd av nedskrivningen av det medelfristiga budgetmålet från

och med 2020.

5. Kommissionen räknar med att det strukturella underskottet för euroområdet som helhet kommer att öka med 0,2 % av potentiell BNP under 2020, vilket innebär en i stort sett neutral finanspolitisk inriktning. Denna ökning av det strukturella underskottet beror främst på den expansiva finanspolitik som förutses i medlemsstater i euroområdet med offentligfinansiellt utrymme, främst i Nederländerna och i mindre utsträckning i Tyskland (0,6 % respektive 0,4 % av potentiell BNP), och den beräknade ökningen av Italiens strukturella underskott (0,3 % av potentiell BNP). Den beräknade förändringen för euroområdet som helhet överensstämmer i stort sett med förändringen av det (omräknade) strukturella saldot i utkastet till budgetplaner.
6. Det aggregerade strukturella primärsaldot för euroområdet som helhet – dvs. det strukturella saldot minus räntebetalningar – fortsätter att uppvisa ett överskott, men beräknas minska med 0,4 % av potentiell BNP 2020, vilket pekar på en något expansiv inriktning. Denna indikator på budgetansträngning är ett viktigt mått på regeringarnas diskretionära finanspolitiska beslut, eftersom den inte påverkas av de fortsatt minskade ränteutgifterna.
7. Vad gäller sammansättningen av den finanspolitiska anpassningen i euroområdet räknar kommissionen med att ökningen av det strukturella underskottet under 2020 drivs av en minskning av den konjunkturrensade inkomstkvoten. Förväntningarna är ungefär desamma när det gäller utkastet till budgetplaner och återspeglar effekten av rapporterade expansiva inkomståtgärder. Den konjunkturrensade utgiftskvoten förväntas också minska under 2020 enligt både kommissionens höstprognos 2019 och utkastet till budgetplaner, parallellt med en ytterligare, om än liten, minskning av ränteutgifter mellan 2019 och 2020. Det bör erinras om att medlemsstater med hög offentlig skuldsättning bör använda vinster till följd av lägre ränteutgifter till att påskynda skuldminskningen.
8. Kommissionen bedömer att skuldkvoten i euroområdet liksom under de föregående åren fortsatt kommer att minska och sjunka från omkring 86 % 2019 till omkring 85 % 2020, vilket är mycket lägre än USA och Japan (omkring 114 % respektive 237 % 2020). Detta beror främst på de fortsatt låga räntorna och de prognostiserade primära budgetöverskotten. Utkastet till budgetplaner har siktet inställt på en liknande minskning av skuldkvoten i euroområdet. Av de nio medlemsstater i euroområdet som förväntas ha en skuldkvot över 60 % 2020 förväntas Italien uppvisa stora avvikelser från riktmärket för skuldminskning 2019 och 2020. Inte heller Belgien förväntas uppnå riktmärket för skuldminskning under något av åren, om än med en mindre avvikelse. Sedan korrigeringen av deras alltför stora underskott 2017 och 2018 har Frankrike och Spanien omfattats av övergångsreglerna för skuldkriteriet, som de inte förväntas uppfylla 2019 eller 2020. Portugal förväntas uppfylla övergångsreglerna för skuldkriteriet 2019 och riktmärket för skuldminskning 2020.
9. Medlemsstaterna i euroområdet har alltså en mycket varierande offentligfinansiell ställning i fråga om skuld- och hållbarhetsproblem. Den kortsiktiga hållbarheten i Italiens offentliga finanser förefaller sårbar för öknings av kostnader för emissioner av statsobligationer. Vissa högt skuldsatta medlemsstater i euroområdet står fortsatt inför höga risker på medellång sikt på grund av faktorer såsom nuvarande skuldnivåer, primärsaldo och förväntade kostnader för en åldrande befolkning.
10. I sin senaste rekommendation om den ekonomiska politiken för euroområdet, som godkändes av Europeiska rådet den 21–22 mars 2019 och antogs av rådet den 9 april 2019, har rådet rekommenderat att medlemsstaterna i euroområdet, under perioden 2019–2020, ska bedriva en politik som till fullo respekterar stabilitets- och tillväxtpakten, stöder offentliga och privata

investeringar och förbättrar de offentliga finansernas kvalitet och sammansättning. Rådet har också rekommenderat en återuppbyggnad av buffertar i de offentliga finanserna, särskilt i medlemsstater i euroområdet med hög offentlig skuldsättning.

11. Denna uppmaning har hörtsammats av medlemsstater i euroområdet med offentligfinansiellt utrymme, vilka har satsat på en mer expansiv finanspolitisk inriktning som också gynnar investeringar. Tyskland och Nederländerna har ökat sina investeringsutgifter under 2019 och planerar att fortsatt bedriva en expansiv finanspolitik under 2020. Enligt kommissionens höstprognos 2019 kommer en del av deras offentligfinansiella utrymme samtidigt att förbli outnyttjat. Med tanke på omfattningen av det finanspolitiska utrymmet i dessa medlemsstater i euroområdet bör de vara redo att fortsätta att använda det.
12. Vissa av de medlemsstater i euroområdet som inte har något offentligfinansiellt utrymme planerar däremot varken någon meningsfull finanspolitisk korrigerande eller någon expansiv finanspolitik under 2020. Grekland, Cypern och Portugal har fortfarande stora primära överskott, stora strukturella överskott (eller nära samlad balans i Portugals fall) och en snabbt sjunkande skuld, men utgör ändå en minoritet av fallen. Belgien, Spanien, Frankrike och Italien uppvisar sjunkande eller till och med negativa primärsaldon, men skuldsättningen minskar endast marginellt eller inte alls, enligt kommissionens höstprognos 2019. Dessa medlemsstater i euroområdet tar inte tillräcklig hänsyn till sina höga strukturella underskott och historiskt höga skuldnivåer. Vidare utnyttjar de inte i tillräcklig grad de senaste minskningarna av ränteutgifterna till att minska sina skuldkvoter. Underlåtenhet att minska den offentliga skulden kan öka risken för förhöjt marknadsstryck på länder med hög offentlig skuldsättning i framtiden, vilket skulle kunna få negativa spridningseffekter på statslånemarknaden i euroområdets andra medlemsstater.
13. Flera av de medlemsstater som står har de största hållbarhetsproblemen har lagt fram utkast till budgetplaner med antagande om oförändrad politik på grund av nyligen genomförda eller kommande allmänna val (Belgien, Spanien och i mindre utsträckning Portugal). Det är viktigt att dessa medlemsstater i euroområdet inkluderar nödvändiga åtgärder i sina uppdaterade utkast till budgetplaner för att visa hur de ska uppnå målen trots sina höga skuldsättning. Dessa uppdaterade utkast till budgetplaner bör överlämnas till kommissionen och Eurogruppen så snart som möjligt efter det att en ny regeringen har bildats.
14. Finanspolitiken är fortfarande inte tillräckligt differentierad. Medlemsstater i euroområdet med offentligfinansiellt utrymme genomför en expansiv finanspolitik och bör vara redo att också fortsatt använda sitt offentligfinansiella utrymme. Bristen på konsolideringsåtgärder i länder med höga skuldnivåer och hållbarhetsproblem är däremot fortfarande en källa till oro. Efterlevnad av stabilitets- och tillväxtpakten av medlemsstater i euroområdet som inte uppfyller sina medelfristiga budgetmål i kombination med en större expansion bland medlemsstater i euroområdet med offentligfinansiellt utrymme skulle leda till en bättre differentiering mellan medlemsstaterna i euroområdet.
15. Mot bakgrund av avmattningen i euroområdets ekonomiska tillväxt och en redan mycket ackommoderande penningpolitik upprepade Eurogruppen i oktober 2019 sin beredskap att agera samordnat om nedåtriskerna skulle realiseras och undvika konjunkturförstärkande finanspolitiska åtgärder. Eurogruppen framhöll vikten av att medlemsstater med offentligfinansiellt utrymme överväger att främja investeringar av hög kvalitet. I samband med utformningen av politiken för 2020 bör starkare tonvikt läggas vid reformer, investeringar i forskning och utveckling samt klimatsatsningar. Samtidigt konstaterade Eurogruppen att medlemsstater med höga offentliga skuldnivåer måste bedriva en försiktig finanspolitik.

Kommissionens bedömning planerna från enskilda medlemsstaterna i euroområdet kan sammanfattas enligt följande:

Inget utkast till budgetplan för 2020 har befunnits uppvisa några särskilt allvarliga brister i efterlevnaden av stabilitets- och tillväxtpaktens regler. I vissa fall har dock kommissionen identifierat risker för att den planerade finanspolitiska anpassningen inte kommer att hålla sig inom ramarna för kraven i stabilitets- och tillväxtpakten.

Eftersom ingen medlemsstat i euroområdet för närvarande omfattas av ett underskotts förfarande enligt stabilitets- och tillväxtpakten, görs efterlevnadsbedömningar för 2020 för alla medlemsstater i euroområdet mot kraven i den förebyggande delen, särskilt rådets rekommendationer av den 9 juli 2019:

När det gäller de medlemsstater som omfattas av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del:

– För nio medlemsstater i euroområdet (**Tyskland, Irland, Grekland, Cypern, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, och Österrike**) konstateras att utkastet till budgetplaner **uppfyller** kraven i stabilitets- och tillväxtpakten med avseende på 2020. Vad gäller Tyskland och Nederländerna, uppmanar kommissionen myndigheterna att, mot bakgrund av de båda ländernas gynnsamma budgetsituation, genomföra ytterligare utgifter för att stödja en positiv investeringsutveckling och att rikta in investeringsrelaterad ekonomisk politik på de områden som rekommenderas av rådet inom ramen för den europeiska planeringsterminen.

- För två medlemsstater i euroområdet (**Lettland och Estland**) konstateras att utkastet till budgetplaner **i stora drag** uppfyller kraven i stabilitets- och tillväxtpakten med avseende på 2020. Planerna kan leda till en viss avvikelse från Lettlands medelfristiga budgetmål och, i Estlands fall, från anpassningsbanan mot detta mål. Om det strukturella saldot för Lettland inte längre beräknas vara nära det medelfristiga budgetmålet i framtida bedömningar måste den samlade bedömningen av efterlevnaden ta hänsyn till hur stor avvikelserna är från rådets krav.

- För åtta medlemsstater i (**Belgien, Spanien, Frankrike, Italien, Portugal, Slovenien, Slovakien och Finland**) innebär utkastet till budgetplaner en risk att kraven i stabilitets- och tillväxtpakten inte uppfylls 2020. Vad gäller **Belgien, Spanien, Frankrike och Italien** gäller dessa risker både den otillräckliga minskningen av den höga offentliga skulden och den beräknade betydande avvikelserna från anpassningsbanan mot deras respektive medelfristiga budgetmål. För **Portugal, Slovenien, Slovakien och Finland** har den offentliga skulden antingen sänkts till en nivå under fördragets referensvärde på 60 % av BNP eller följer en lämplig bana mot detta mål. Dessa medlemsstater uppnådde också ett budgetsaldo som ger en betydande marginal i förhållande till fördragets referensvärde på 3 % av BNP. För dessa medlemsstater i euroområdet kan genomförandet av utkastet till budgetplaner ändå leda till betydande avvikelser från anpassningsbanan mot deras respektive medelfristiga budgetmål.

I. Inledning

Enligt EU-lagstiftningen ska euroområdets medlemsstater senast den 15 oktober lämna in sina utkast till budgetplaner för det påföljande året till kommissionen i syfte att förbättra samordningen av den nationella finanspolitiken inom Ekonomiska och monetära unionen¹.

Dessa planer sammanfattar de budgetförslag som regeringarna lagt fram för sina nationella parlament. Kommissionen avger ett yttrande om varje plan, varvid den bedömer huruvida planen är förenlig med de skyldigheter som enligt stabilitets- och tillväxtpakten gäller medlemsstaterna i euroområdet.

Kommissionen är också skyldig att göra en samlad bedömning av budgetsituationen och utsikterna för euroområdet i dess helhet.

Österrike, Portugal och Spanien lämnade in utkast till budgetplaner med antagande om oförändrad politik på grund av att nationella val hölls mellan slutet av september och första hälften av november,² i enlighet med vad som anges i uppförandekoden för ”tvåpaket”. Belgien, där regeringsbildningen fortfarande pågår, lämnade också in en plan med antagande om oförändrad politik. Dessa regeringar förväntas snarast möjligt lämna in fullständiga utkast till budgetplaner.

Kommissionens yttranden respekterar den finanspolitiska självständigheten bland medlemsstaterna i euroområdet och ger objektiva råd om budgetpolitiken som är särskilt riktade till de nationella regeringarna och parlamenten, i syfte att underlätta bedömningen av huruvida budgetförslagen är förenliga med EU:s finanspolitiska regler. Den ekonomiska politiken och budgetpolitiken är en fråga av gemensamt intresse i euroområdet.

I november 2018 föreslog kommissionen en rekommendation för den ekonomiska politiken i euroområdet, vilken godkändes vid Europeiska rådets möte den 21 och 22 mars 2019 och antogs av rådet den 9 april 2019³. Den rekommendationen utgör grunden för kommissionens bedömning.

Detta meddelande har två syften. För det första ska det ge en aggregerad bild av finanspolitiken på euroområdesnivå, med utgångspunkt i en övergripande bedömning av utkasten till budgetplaner. Detta avspeglar den övergripande bedömning av stabilitetsprogrammen som äger rum under våren, men med fokus på det kommande året snarare än de medelfristiga finanspolitiska planerna. För det andra ska meddelandet ge en översikt över utkasten till budgetplaner från medlemsstaterna i euroområdet och förklara hur kommissionen gått till väga vid bedömningen, särskilt när det gäller deras förenlighet med kraven i stabilitets- och tillväxtpakten. I bedömningen beaktas krav som rör den offentliga skuldens storlek och utveckling samt de ekonomiska utsikterna för euroområdet.

¹ I enlighet med förordning (EU) nr 473/2013 om gemensamma bestämmelser för övervakning och bedömning av utkast till budgetplaner och säkerställande av korrigerande av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet.

² Se uppförandekoden för tvåpaketet:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf

³ Rådets rekommendation av den 9 april 2019, EUT C 136, 12.4.2019, s. 1.

II. De viktigaste iakttagelserna beträffande euroområdet

Ekonomiska utsikter enligt planerna från medlemsstaterna i euroområdet och kommissionens prognos

Även om euroområdets tillväxtutsikter fortfarande är positiva har de försämrats sedan vårens bedömningsrunda och det är osannolikt att de återhämtar sig snabbt. Enligt kommissionens höstprognos 2019 förväntas den aggregerade BNP-tillväxten i fasta priser i euroområdet avta från 1,9 % 2018 till 1,1 % 2019 för att sedan öka endast marginellt till 1,2 % 2020. Detta motsvarar i stort de makroekonomiska antagandena i utkastet till budgetplaner (tabell 1). Prognosen för 2019 har skrivits ned med 0,1 procentenheter jämfört med kommissionens vårprognos 2019 och med 0,2 procentenheter jämfört med stabilitetsprogrammen. Prognosen för 2020 har, i båda prognoserna, skrivits ned med 0,3 procentenheter jämfört med våren. De makroekonomiska scenarier som ingår i utkastet till budgetplaner är i allmänhet mycket lika kommissionens prognoser för enskilda medlemsstater i euroområdet, vilket delvis återspeglar det faktum att alla medlemsstater i euroområdet är skyldiga att basera utkastet till budget på makroekonomiska prognoser som godkänts eller framställts på ett oberoende sätt. Kommissionen förutser särskilt lägre tillväxt än i utkastet till budgetplaner för Tyskland och Grekland, och betydligt högre tillväxt för Irland, som bygger sitt utkast till budgetplan på scenariot med en oordnad brexit (bilaga IV, tabell 1).

I enlighet med den förväntade avmattningen av den ekonomiska tillväxten förväntas euroområdets aggregerade positiva produktionsgap ha minskat 2019 och minska ytterligare 2020. Det aggregerade positiva produktionsgapet förväntas minska ytterligare 2019 och 2020 enligt både kommissionens höstprognos 2019 och de (omräknade) budgetplanerna⁴. Särskilt Belgien och Tyskland förväntas ha negativa produktionsgap 2020, utöver Grekland och Italien.

Sammantaget förväntas BNP-tillväxten i fasta priser förbli dämpad under 2020, samtidigt som osäkerheten och riskerna i samband med prognoserna förblir höga. Även om det stabila arbetsmarknadsläget har bidragit till att hålla upp den privata konsumtionen och den inhemska efterfrågan, är det inte troligt att BNP-tillväxten kommer att återhämta sig snabbt. Den inhemska efterfrågans bidrag till tillväxten förväntas minska, främst på grund av en långsammare investeringstakt. Samtidigt står ekonomin i euroområdet inför en förhöjd grad av osäkerhet. Nedåtriskerna i det centrala scenariot är fortsatt dominerande och starkt sammankopplade till varandra, vilket kan öka deras inverkan på ekonomin om de realiserar. En ytterligare upptrappning av handelsspänningar och geopolitiska spänningar samt en kraftigare avmattning i Kina än väntat skulle kunna dämpa den globala ekonomin, med negativa effekter för euroområdet. Om svaghetstecknen inom tillverkningsindustrins sprids kan dessutom tillväxten hämmas ytterligare, samtidigt som en oordnad brexit kan leda till störningar av den ekonomiska aktiviteten i EU.

⁴ Produktionsgapet i utkastet till budgetplaner har räknats om av kommissionen på grundval av uppgifterna i planerna och med användning av den gemensamt överenskomna metoden.

Tabell 1: Översikt över ekonomiska och budgetrelaterade aggregat för euroområdet 2019-2020

	2018	2019			2020		
	Kommissionens höstprognos 2019 (november)	2019 års stabilitetsprogram (april)	Utkast till budgetplaner (oktober)	Kommissionens höstprognos 2019 (november)	2019 års stabilitetsprogram (april)	Utkast till budgetplaner (oktober)	Kommissionens höstprognos 2019 (november)
BNP-tillväxt i fasta priser (förändring i %)	1,9	1,4	1,2	1,1	1,6	1,4	1,2
HIKP-inflation (förändring i %)	1,8	1,4	1,4	1,2	1,6	1,4	1,2
Produktionsgap (i % av potentiell BNP)	0,7	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
Saldo totalt (% av BNP)	-0,5	-0,9	-0,7	-0,8	-0,5	-0,8	-0,9
Primärsaldo (% av BNP)	1,3	0,9	0,9	0,9	1,1	0,7	0,6
Strukturellt saldo (i % av potentiell BNP)	-0,8	-0,9	-0,8	-0,9	-0,8	-1,1	-1,1
Förändring i strukturellt saldo (i procent av potentiell BNP)	0,2	-0,2	0,0	-0,1	0,1	-0,3	-0,2
Offentlig skuld (% av BNP)	87,9	85,6	86,4	86,4	82,4	85,1	85,1
Cykliskt justerad utgiftskvot (% av potentiell BNP)	47,4	47,1	47,4	47,4	46,8	47,3	47,3
Cykliskt justerad inkomstkvot (% av potentiell BNP)	46,5	46,0	46,3	46,3	46,0	46,1	46,2

Källa: 2019 års stabilitetsprogram, utkast till 2020 års budgetplaner och Europeiska kommissionens höstprognos 2019.

Utsikterna för de offentliga finanserna enligt planerna och kommissionens höstprognos 2019

När det gäller det samlade underskottet för euroområdet som helhet förväntas den senaste tidens nedåtgående trend vända under 2019 och underskottet öka ytterligare under 2020. Euroområdets samlade underskott förväntas öka till **0,8 % av BNP 2019** enligt kommissionens höstprognos 2019 (tabell 1). Den nivån är lägre än det underskott som förutsågs i kommissionens vårprognos 2019 och i 2019 års stabilitetsprogram, men högre än i utkasten till budgetplaner. Belgien, Slovakien och Finland förväntas ha större underskott (jämfört med kommissionens vårprognos 2019), medan Tyskland, Irland, Grekland, Cypern, Luxemburg, Malta, Nederländerna och Österrike förväntas ha större överskott (bilaga IV, tabell 2). Euroområdets aggregerade underskott förväntas öka till 0,9 % av BNP 2020 enligt kommissionens höstprognos 2019. Det något högre underskottet jämfört med utkasten till budgetplaner beror främst på den något lägre tillväxt som förutses i kommissionens höstprognos 2019 (bilaga IV, diagram 2). Denna nivå motsvarar kommissionens vårprognos 2019, men är en ökning jämfört med 2019 års stabilitetsprogram (+0,4 % av BNP) till följd av de högre förväntade underskotten i Belgien, Spanien, Frankrike, Italien, Litauen, Slovakien och Finland och lägre förväntade överskott i Tyskland, Irland, Grekland, Lettland, Nederländerna, Portugal och Slovenien. Detta skulle motsvara den andra ökningen av euroområdets samlade underskott sedan 2009.

För första gången på många år omfattas ingen medlemsstat i euroområdet av förfarandet vid alltför stora underskott. Endast Frankrike förväntas ha ett underskott som överskrider referensvärdet

på 3 % i fördraget 2019, även om överskridandet är övergående, nära referensvärdet, och enbart beror på engångseffekterna av en enda åtgärd. Spanien korrigerade sitt alltför stora underskott 2018, då det samlade underskottet minskade till 2,5 %. Ytterligare minskningar förväntas i kommissionens höstprognos 2019 (bilaga IV, tabell 2). Belgien, Spanien, Frankrike och Italien förväntas ha underskott på över 2 % av BNP. Nio medlemsstater i euroområdet förväntas uppvisa ett överskott 2019 och 2020, medan Litauen och Portugal fortsatt har en budget i balans. Skillnaderna mellan de beräknade budgetsaldona i medlemsstaterna i euroområdet 2020 enligt utkastet till budgetplaner och kommissionens höstprognos 2019 är generellt sett begränsade, (bilaga IV, diagrammen 1 och 2), men kommissionen är mer pessimistisk i fråga om Slovakien, Spanien, Slovenien och Malta.

Det aggregerade primärsaldot för euroområdet som helhet, som beräknas genom att ränteutgifterna dras av från det samlade saldot, förväntas minska men vara fortsatt positivt 2019 och 2020. Enligt såväl kommissionens höstprognos 2019 som utkastet till budgetplaner förväntas det aggregerade primärsaldot för euroområdet minska från 1 % av BNP 2018 till 0,9 % av BNP 2019, vilket motsvarar prognosen i 2019 års stabilitetsprogram (tabell 1). Endast Estland, Spanien, Frankrike och Finland förväntas ha negativa primärsaldon 2019 (bilaga IV, tabell 3). Euroområdets aggregerade primärsaldo förväntas minska till 0,6 % av BNP 2020 enligt såväl kommissionens höstprognos 2019 som utkastet till budgetplaner. Belgien, Tyskland, Grekland, Cypern, Luxemburg och Nederländerna förväntas minska sina primärsaldon särskilt mycket under 2020. Estland, Spanien, Frankrike och Finland förväntas alltså ha negativa primärsaldon 2020, vilket även gäller Belgien. Under båda åren är skillnaderna mellan prognoserna från medlemsstaterna i euroområdet och från kommissionen i det stora hela begränsade, även om kommissionen bedömer att primärsaldona i Spanien, Cypern, Slovenien och Slovakien kommer att vara mer än 0,4 % av BNP lägre 2020 jämfört med utkastet till budgetplaner.

Förändringen i det strukturella primärsaldot pekar på en något expansiv finanspolitisk inriktning för euroområdet både 2019 och 2020 enligt utkastet till budgetplaner och kommissionens prognos⁵. I kommissionens höstprognos 2019 förväntas det strukturella primärsaldot försämrats med 0,3 procentenheter av potentiell BNP enligt kommissionens höstprognos 2019. Detta är i enlighet med utkastet till budgetplaner. Enligt prognosen förväntas det strukturella primärsaldot försämrats med ytterligare 0,4 procentenheter av potentiell BNP 2020, enligt kommissionens höstprognos 2019 och utkastet till budgetplaner (bilaga IV, tabell 5)⁶. Utkastet till budgetplaner innebär en betydande revidering av 2019 års stabilitetsprogram, enligt vilka det aggregerade strukturella primära saldot för euroområdet förväntas stabiliseras under 2020. I utkastet till budgetplaner förväntas de strukturella primära saldona för Belgien, Spanien, Italien, Cypern, Luxemburg, Nederländerna och Finland vara understiga motsvarande siffror i stabilitetsprogrammen för 2019 med mer än 0,5 procentenheter av potentiell BNP.

Antalet medlemsstater i euroområdet som har uppnått eller överträffa sina medelfristiga budgetmål beräknas öka mellan 2019 och 2020. Enligt kommissionens höstprognos 2019 befinner sig sju medlemsstater i euroområdet över sina medelfristiga budgetmål (Tyskland, Grekland, Cypern, Luxemburg, Malta Nederländerna och Österrike) (bilaga IV, tabell 6). Alla dessa beräknas ligga kvar på eller över sina medelfristiga budgetmål 2020, även om Tyskland, Cypern, Luxemburg och

⁵Det strukturella primärsaldot motsvarar det strukturella saldot exklusive ränteutgifter. Den årliga förändringen av denna indikator är det enklaste och mest standardiserade måttet på den finanspolitiska inriktningen.

⁶Den finanspolitiska inriktningen kan också uttryckas med hjälp av de två indikatorer som används vid budgetövervakning. Om den uppmätta förändringen av det strukturella saldota, som påverkas av oförutsedda vinster till följd av lägre ränteutgifter, beräknas i kommissionens höstprognos 2019 en i stort sett neutral finanspolitisk inriktning på omkring 0,2 procentenheter av potentiell BNP för euroområdet under 2020. Den något expansiva finanspolitiska inriktningen som uppskattas av förändringen i det strukturella primärsaldot bekräftas av budgetansträngningen mätt utifrån utgiftsriktmärket, som inte påverkas av lägre ränteutgifter (och oförutsedda vinster) och som förutspår en liten ökning av cirka 0,5 procentenheter av potentiell BNP 2020, baserat på kommissionens höstprognos 2019.

Nederländerna planerar att använda en del av sitt offentligfinansiella utrymme (bilaga IV, diagrammen 7a och 7b). Dessutom förväntas Irland och Litauen nå sina medelfristiga mål 2020. Ett antal medlemsstater i euroområdet förväntas emellertid ligga kvar under sina medelfristiga budgetmål 2020, enligt kommissionens höstprognos 2019, dvs. Spanien (-3,2 procentenheter), Italien (-3 procentenheter), Belgien (-2,4 procentenheter) och Frankrike (-2,2 procentenheter). (Bilaga IV, tabell 6 och diagrammen 7a/7b). Vad gäller de medlemsstater som ännu inte uppnått sina medelfristiga budgetmål, räknar kommissionen med att Belgien, Spanien, Italien, Finland och Slovakien kommer att röra sig ännu längre bort från sina medelfristiga mål under 2020⁷. Estland och Lettland förväntas däremot göra vissa anpassningar mot sina medelfristiga budgetmål under 2020, medan Frankrike, Portugal och Slovakien förväntas ligga kvar på oförändrade positioner.

Skuldkvoten i euroområdet förväntas fortsätta att minska under 2019 och 2020. Euroområdets skuldkvot har kontinuerligt minskat sedan 2014, då den nådde en topp på 94,5 %. Enligt kommissionens höstprognos 2019 förväntas den minska till omkring 85 % 2020. Denna andel är mycket lägre än i USA och Japan (omkring 114 % respektive 237 % 2020). Den pågående minskningen av den skuldkvoten för euroområdet som helhet beror främst på en positiv ”snöbollseffekt”, som beror på förväntningarna om att de nominella räntorna kommer att fortsätta att vara lägre än BNP-tillväxten i löpande priser. De beräknade primära överskotten 2019 och 2020 förväntas också ha en skuldreducerande effekt (bilaga IV, diagram 8). Däremot förväntas stock-/flödesjusteringar⁸ att i någon mån driva upp den aggregerade skuldkvoten under 2020. Utkasten till budgetplaner har siktet inställt på en liknande minskning av skuldkvoten i euroområdet. Under båda åren är de planerade skuldkvoterna högre än i 2019 års stabilitetsprogram, med kraftiga revideringar uppåt 2019 och 2020 för Belgien, Grekland, Italien och Cypern (bilaga IV, tabell 7)⁹.

Alla medlemsstater i euroområdet utom Belgien, Frankrike, Italien och Finland förväntas minska sina skuldkvoter mellan 2019 och 2020¹⁰. Alla medlemsstater i euroområdet utom Italien bör gynnas av en skuldreducerande snöbollseffekt 2020 samtidigt som även positiva primärsaldon förväntas ha en nedåteffekt, utom i Belgien, Estland, Frankrike och Finland (bilaga IV, diagram 9). Skillnaderna mellan beräkningarna i kommissionens höstprognos 2019 och utkasten till budgetplaner är inte obetydlig, men uppväger sammantaget i stort sett varandra och kommissionen räknar med något högre kvoter för Grekland, Spanien, Italien och Slovenien, och något lägre kvoter för Belgien, Tyskland, Irland, Cypern och Lettland (bilaga IV, diagram 8).

Enligt kommissionens prognos förväntas nio medlemsstater i euroområdet ha en skuldkvot som ligger över 60 % 2020. Detta är det högsta antalet medlemsstater i euroområdet som respekterat fördragets tröskelvärde på 60 % sedan 2008. Grekland och Italien förväntas ha kvoter över 130 %. Portugal förväntas fortsätta att sänka sin skuldkvot till under 120 %, medan Belgien beräknas stabilisera sin skuldkvot till strax under 100 %. Skuldkvoten för Frankrike och Spanien förväntas fortsatt ligga under men nära 100 % 2020. Vissa högt skuldsatta medlemsstater förväntas göra obetydliga strukturella insatser (Frankrike och Portugal) eller expandera (Belgien, Grekland, Spanien, Italien och Cypern) 2020, enligt kommissionens höstprognos 2019. Trots detta behåller dock Grekland¹¹, Cypern och Portugal stora primära överskott (bilaga IV, tabell 3). De uppvisar stora strukturella överskott (eller nära samlad balans i Portugals fall) och deras skuld minskar snabbt i

⁷Det bör noteras att Finland och Slovakien förväntas behålla sin skuldkvot under 60 %.

⁸ Stock-/flödesjusteringen säkerställer överensstämmelse mellan nettoupplåningen (flödet) och variationen i bruttoskulden. Den omfattar ackumuleringen av finansiella tillgångar, förändringar i värdet av skulder denominerade i utländsk valuta och återstående statistiska justeringar.

⁹ I vissa fall beror den högre skuldkvoten på att tidigare uppgifter reviderats.

¹⁰Det bör erinras om att Finland förväntas bibehålla sin skuldkvot under 60 % av BNP.

¹¹ Grekland förband sig att bibehålla en sund offentligfinansiell ställning som säkerställer att landet uppnår det mål om ett primärt överskott som fastställs i beslut (EU) 2017/1226 av den 30 juni 2017 på 3,5 % av BNP 2018 och på medellång sikt. Kommissionen övervakar att detta mål uppfylls varje kvartal i de utökade övervakningsrapporterna.

motsvarande grad. Belgien, Spanien, Frankrike och Italien uppvisar sjunkande eller till och med negativa primärsaldon, vilket tyder på att de har möjlighet att minska skuldbördan snabbare, i enlighet med kommissionens höstprognos 2019 (bilaga IV, diagram 10). Italien förväntas avvika från riktmärket för skuldminskning 2019 och 2020, och landets skuldkvot beräknas fortsätta att stiga till nästan 137 %. Inte heller Belgien förväntas uppnå riktmärket för skuldminskning under något av åren, om än med en mindre avvikelse. Sedan underskottsförfarandet avbröts 2017 och 2018 har Frankrike och Spanien varit föremål för övergångsreglerna för skuldkriteriet som de inte beräknas uppfylla under någotdera året. Grekland och Portugal förväntas däremot uppfylla övergångsreglerna för skuldkriteriet 2019 och riktmärket för skuldminskning 2020. Cypern förväntas också uppnå riktmärket för skuldminskning 2019 och 2020 med bred marginal.

Den finanspolitiska anpassningens sammansättning

Den beräknade ökningen av det sammanlagda strukturella underskottet i euroområdet 2020 beror främst på en minskning av den konjunkturrensade inkomstkvoten. Medan de totala offentliga inkomsterna förväntas öka med 2,4 % under 2020 (enligt kommissionens höstprognos 2019), förväntas den konjunkturrensade inkomstkvoten vara i stort sett oförändrad på 46,3 % av potentiell BNP 2019 och 46,2 % av potentiell BNP 2020 (tabell 1 och bilaga IV, tabell 8). Även om alla typer av intäkter förväntas öka långsammare än BNP i löpande priser är det direkta skatter och andra inkomster som bidrar mest till den begränsade minskning som förutses av den konjunkturrensade inkomstkvoten (bilaga IV, diagram 15). Den beror också på effekterna av de rapporterade inkomståtgärderna, som förväntas öka det samlade underskottet med 0,1 % av BNP 2020 (bilaga IV, diagram 14)¹². Utkasten till budgetplaner pekar mot en liknande nedgång i inkomstkvoten under 2020, medan intäkterna förväntas öka i en något högre takt på 2,6 %.

Den konjunkturrensade utgiftskvoten förväntas minska mellan 2019 och 2020, enligt kommissionens höstprognos 2019, vilket motsvarar en total utgiftsökning på 2,7 %. Den konjunkturrensade utgiftskvoten förväntas i stort sett förbli oförändrad mellan 2018 och 2020 och beräknas ligga kvar på 47,3 % av potentiell BNP 2020 (tabell 1). Utkasten till budgetplaner pekar på en liknande minskning av den konjunkturrensade utgiftskvoten mellan 2019 och 2020, även om de totala utgifterna förväntas öka i enlighet med kommissionens prognos. Den konjunkturrensade primära utgiftskvoten förväntas också i stort sett förbli oförändrad (bilaga IV, tabell 8) både i kommissionens höstprognos 2019 och i utkasten till budgetplaner, även om det finns vissa skillnader mellan medlemsstaterna i euroområdet (bilaga IV, diagram 12). I flera medlemsstater förväntas relativt stora ökningarna i de konjunkturrensade primära utgiftskvoterna 2020 (Grekland, Italien, Cypern, Luxemburg och Nederländerna), medan andra räknar med stora minskningar (Estland, Frankrike och Lettland). Ränteutgifterna förväntas fortsatt följa sin nedåtgående trend som procentandel av BNP, med en förväntad minskning med 0,1 procentenhet mellan 2019 och 2020, enligt kommissionens höstprognos 2019. Den genomsnittliga implicita räntan, som ligger till grund för kommissionens prognos förväntas falla till 1,8 % under 2020, vilket är marginellt högre än antagandena i utkasten till budgetplaner.

Bedömning av den finanspolitiska inriktningen i euroområdet

Finanspolitiken bör ta vederbörlig hänsyn till penningpolitiken, som förväntas fortsätta att stödja ekonomin. I september 2019 aviserade Europeiska centralbanken ett nytt paket med ackommoderande politiska åtgärder, bland annat en ytterligare sänkning av räntan på inlåningsfaciliteten till -0,50 % och en nystart av nettoköpen av tillgångar för obegränsad tid. I

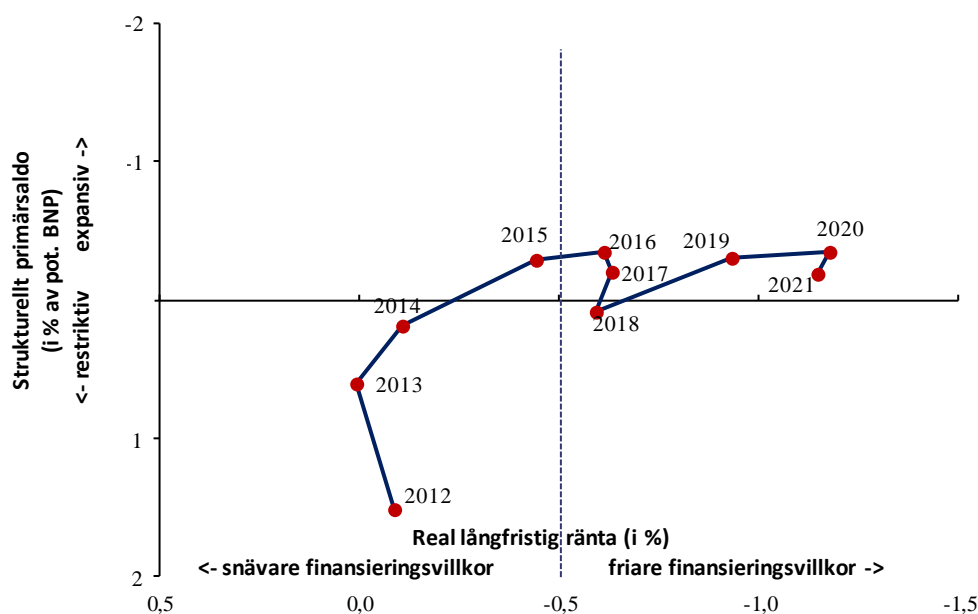
¹² Elasticiteten för de aggregerade inkomsterna/BNP i både planerna och kommissionens höstprognos 2019 uppgår till omkring 0,9 jämfört med en standardelasticitet för intäkter/produktionsgap på 1.

kombination med ECB-rådets framåtriktade vägledning¹³ förväntas penningpolitiken därför förbli mycket ackommoderande under 2020 och därefter. Penningpolitiken, som på senare år svarat för det mesta av reflationsinsatserna, står samtidigt inför ökande negativa sidoeffekter, t.ex. obalanser i fråga om priser på tillgångar och oro över tillståndet i vissa delar av finanssektorn. På det finanspolitiska området som diskuterats ovan förutser kommissionens prognos 2019 en något expansiv inriktning på finanspolitiken under 2020. Diagram 1 visar den gemensamma inriktningen på penning- och finanspolitiken genom att jämföra utvecklingen av finansieringsvillkoren (lång realränta) med en mätning av budgetansträngningen (utifrån förändringar i det strukturella primärsaldot).

Medlemsstaterna har mycket olika offentligfinansiell ställning i fråga om skuldsättning och hållbarhetsproblem. En uppdaterad riskbedömning av hållbarheten i de offentliga finanserna har gjorts på grundval av kommissionens höstprognos 2019 (bilaga IV, tabell 10). I den bedömningen beaktas bland annat de nuvarande skuldnivåerna, nuvarande primärsaldo och förväntade kostnader för en åldrande befolkning. Ingen medlemsstat i euroområdet riskerar hållbarheten i sina offentliga finanser på kort sikt, men den kortsiktiga hållbarheten i Italiens offentliga finanser fortsätter att vara sårbar för ökade kostnader för emissioner av statsobligationer. Kortfristig finanspolitisk sårbarhet har också identifierats för Frankrike och Spanien. Dessa risker illustreras särskilt av värdet på S0-finanspolitiska delindex, vilket överskrider det kritiska tröskelvärdet. Enligt S1-indikatorn förefaller Belgien, Spanien, Frankrike och Italien också vara utsatta för stora risker på medellång sikt. Alla dessa medlemsstater i euroområdet anses också stå inför stora risker om även resultat från skuldållbarhetsanalysen vägs in i bedömningen. Portugal anses också stå inför stora risker enligt denna analys. Den medelfristiga riskbedömningen har försämrats för Finland, vilket tyder på ett mindre offentligfinansiellt utrymme än förra året. Även om Cyperns offentligfinansiella utrymme tycks ha ökat sedan förra året, står landet fortfarande inför betydande risker i fråga om eventalförpliktelser.

¹³ ECB-rådet förväntar sig för närvarande att de politiska nyckeltalen ligger kvar på sin nuvarande eller lägre nivå tills det blir synligt att inflationsutsikterna på ett tydligt sätt konvergerar mot en nivå som ligger tillräckligt nära, men under, 2 % inom prognosperioden, och sådan konvergens har konsekvent återspeglats i den underliggande inflationsutvecklingen. Dessutom förväntas nettoköpen av tillgångar upphöra att gälla strax före den första räntehöjningen.

Diagram 1: Lång realränta (%) och förändringar i det strukturella primärsaldot (procentenheter % av potentiell BNP) i euroområdet



Euroområdets finanspolitiska inriktning förväntas bli något expansiv 2020 (diagram 1). Det strukturella primärsaldot förväntas minska med omkring 0,4 procentenheter av potentiell BNP 2020, vilket räknas som en något expansiv finanspolitisk inriktning. Detta bekräftas av budgetansträngningen baserat på utgiftsriktmärket, som pekar på en mer expansiv finanspolitisk inriktning på omkring 0,5 procentenheter av potentiell BNP (bilaga IV, diagram 6c)¹⁴.

Vissa medlemsstater i euroområdet som har ett stort offentligfinansiellt utrymme och stora överskott i bytesbalansen planerar att utnyttja en del av detta utrymme. I enlighet med rådets rekommendationer planerar Nederländerna, och i mindre utsträckning Tyskland, att bedriva en expansiv finanspolitik under 2020 (bilaga IV, diagram 11). Samtidigt kommer en del av deras offentligfinansiella utrymme enligt kommissionens höstprognos 2019 att förbli outnyttjat. Med tanke på omfattningen av det offentligfinansiella utrymmet i dessa medlemsstater i euroområdet bör de vara redo att fortsätta att använda det.

Samtidigt planerar vissa av de medlemsstater i euroområdet som står inför de största hållbarhetsproblemen antingen ingen meningsfull finanspolitisk anpassning (Frankrike) eller en expansiv finanspolitik (Belgien, Spanien och Italien)¹⁵ under 2020 (bilaga IV, diagram 10). Belgiens, Spaniens, Frankrikes och Italiens planerade finanspolitik tar inte tillräcklig hänsyn till deras strukturella underskott och den mycket ackommoderande penningpolitiken. Enligt kommissionens höstprognos 2019 har dessa medlemsstater i euroområdet sjunkande eller till och med negativa primärsaldon och skuldsättningen minskar bara marginellt eller inte alls. Trots att de uppnår vissa

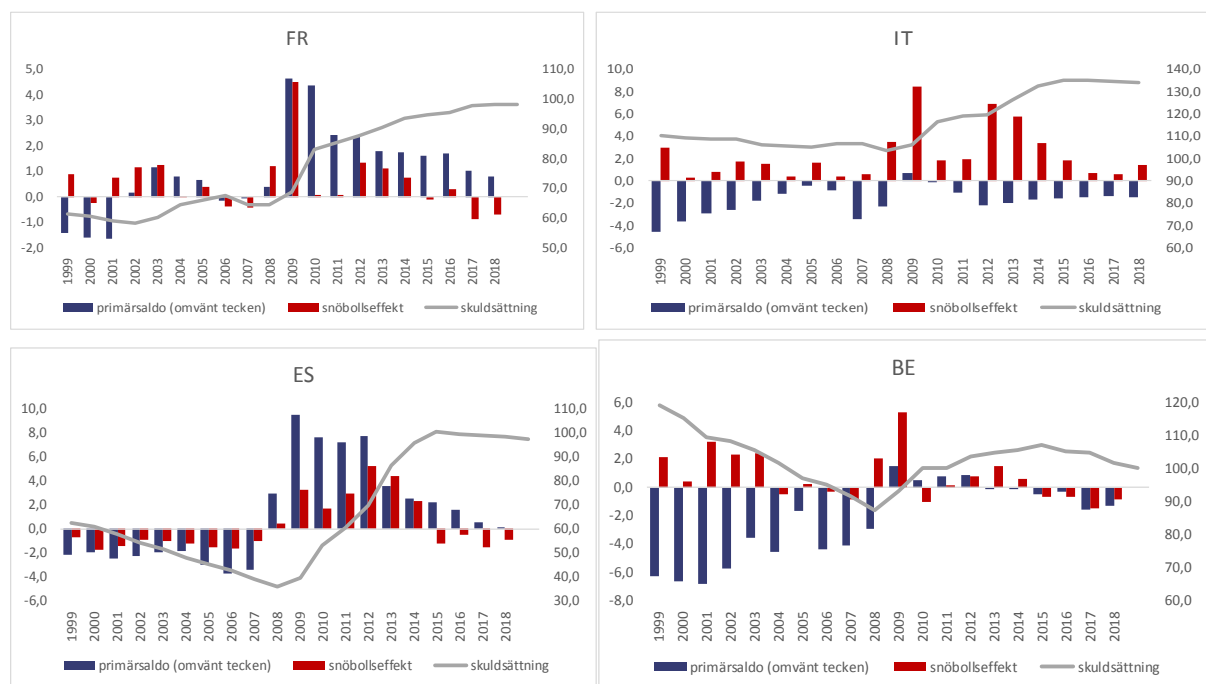
¹⁴Förändringen i det strukturella saldot (den andra indikator som används i budgetövervakningen vid sidan om utgiftsriktmärket) pekar däremot bara mot en i stort sett neutral finanspolitisk inriktning på omkring 0,2 % av potentiell BNP. Den lägre beräkningen beror på oförutsedda räntevinster, vilket mekaniskt förbättrar förändringen i det strukturella saldot. I den meningen är budgetansträngningen baserad på det strukturerade primärsaldot ett viktigt mått på regeringarnas diskretionära finanspolitiska beslut eftersom det, till skillnad från primärsaldot, inte påverkas av fortsatt minskande ränteutgifter.

¹⁵Det bör erinras om att Belgiens och Spaniens finanspolitiska planer grundar sig på ett utkast till budgetplaner med antagande om oförändrad politik.

besparingar tack vare en exceptionellt liten räntedifferential (bilaga IV, diagram 16) planerar dessa medlemsstater i euroområdet inte att använda dessa besparingar till att minska de historiskt höga skuldnivåerna. Allt detta strider mot rekommendationen att bygga upp offentligfinansiella buffertar. Särskilt märkbar är dels den svaga urholkningen av det primära överskottet i Italien, i förhållande till en skuld som står ut jämfört med andra euroländer och den sjunkande ”snöbollseffekten”, dels det fortsatt negativa primära saldoto i Frankrike (diagram 2). En fortsatt försiktig finanspolitik i medlemsstater i euroområdet med hög offentlig skuldsättning skulle sänka deras skuldkvot, minska sårbarheten för chocker och låta automatiska stabilisatorer att verka i händelse av en ekonomisk nedgång. Underlåtenhet att minska den offentliga skulden kan öka risken för förhöjt marknadsstryck på länder med hög offentlig skuldsättning i framtiden, vilket skulle kunna få negativa spridningseffekter på statslånemarknaden i euroområdets andra medlemsstater.

På det hela taget är finanspolitiken fortfarande inte tillräckligt differentierad, särskilt i högt skuldsatta medlemsstater i euroområdet. Ett fullständigt genomförande av utkasten till budgetplaner skulle leda till en i stort sett neutral eller milt expansiv finanspolitisk inriktning i euroområdet som helhet. Medlemsstater i euroområdet med offentligfinansiellt utrymme utnyttjar detta. Med tanke på omfattningen av deras offentligfinansiella utrymme bör de vara redo att fortsatt använda den. Bristen på konsolideringsåtgärder i länder med hållbarhetsproblem, trots kraven i stabilitets- och tillväxtpakten, är fortfarande en källa till oro. Efterlevnad av stabilitets- och tillväxtpakten av medlemsstater i euroområdet som inte uppfyller sina medelfristiga budgetmål i kombination med en större expansion bland medlemsstater i euroområdet med offentligfinansiellt utrymme (se bilaga IV, diagrammen 6a och 6b) skulle bidra till att balansera den övergripande policymixen i euroområdet, samtidigt som det skulle leda till en bättre differentiering mellan medlemsstaterna i förhållande till deras tillgängliga offentligfinansiella utrymme.

Diagram 2: Förändringsfaktorer i bruttoskulden mellan 1999 och 2018 (i % av BNP), bidrag från det primära saldoto och snöbollseffekt för vissa medlemsstater i euroområdet



III. Översikt över utkasten till budgetplaner

Kommissionens yttranden om utkasten till budgetplaner gäller framför allt hur medlemsstaterna har uppfyllt kraven i stabilitets- och tillväxtpakten samt de rekommendationer som utfärdats på grundval av denna. Eftersom alla medlemsstater för närvarande omfattas av den förebyggande delen är kommissionens yttranden en bedömning av efterlevnaden av, eller framstegen mot, efterlevnad av de landsspecifika medelfristiga budgetmålen samt efterlevnaden av skuldriteriet, för att kontrollera om planen ligger i linje med stabilitets- och tillväxtpakten och de finanspolitiska landsspecifika rekommendationer som anges i rådets rekommendationer av den 9 juli 2019.

Alla medlemsstater i euroområdet lämnade in sina utkast till budgetplaner i tid, i enlighet med artikel 6 i förordning (EU) nr 473/2013, med undantag av Italien som lämnade in dem en dag efter fastställt datum (dvs. den 16 oktober). I enlighet med bestämmelserna i tvåpackets uppförandekod har fyra länder lämnat ett utkast till budgetplan med antagande om oförändrad politik. Österrike, Portugal och Spanien lämnade in utkast till budgetplaner med antagande om oförändrad politik på grund av att nationella val hölls mellan slutet av september och första hälften av november 2019. Belgien har också lämnat in ett utkast till budgetplan med antagande om oförändrad politik på grund av den pågående regeringsbildningen. Så snart de nya regeringarna tillträtt, och som regel åtminstone en månad innan det nationella parlamentet förväntas anta förslaget till budgetlag bör myndigheterna inlämna ett uppdaterat utkast till budgetplan till kommissionen och Eurogruppen.

Inget utkast till budgetplan har konstaterats innebära särskilt allvarliga brister i efterlevnaden av stabilitets- och tillväxtpaktens enligt artikel 7.2 i förordning (EU) nr 473/2013. Vissa utkast till budgetplaner gav dock anledning till oro. Skrivelser översändes särskilt till Finland den 14 oktober 2019 och till Belgien, Frankrike, Italien, Spanien och Portugal den 22 oktober 2019 i vilka kommissionen begärde ytterligare information och framhöll ett antal preliminära observationer om ländernas utkast till budgetplaner. I fråga om Belgien, Spanien och Portugal framhölls även vikten av att dessa länder inkommer med uppdaterade utkast till budgetplaner. Finland svarade den 16 oktober och Frankrike och Italien den 23 oktober 2019. Kommissionen beaktade uppgifterna i svaren i sin bedömning av budgetutveckling och risker.

Tabell 2 innehåller en sammanfattning av bedömningarna av de enskilda medlemsstaternas utkast till budgetplaner i kommissionens yttranden som antogs den 20 november 2019, samt en bedömning av framstegen som gjorts i fråga om finanspolitiska strukturreformer. Bedömningarna grundar sig på kommissionens höstprognos 2019. För att underlätta jämförelser sammanfattas planerna i tre övergripande kategorier: Eftersom ingen medlemsstat för närvarande omfattas av ett underskotts förfarande görs efterlevnadsbedömningar för 2020 för alla medlemsstater mot kraven i den förebyggande delen, särskilt rådets rekommendationer av den 9 juli 2019:

- **Kraven uppfylls:** Enligt kommissionens höstprognos 2019 finns inget behov av att anpassa budgetplanen i det nationella budgetförfarandet för att säkerställa att 2020 års budget ska vara förenlig med reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten.
- **Kraven uppfylls i stora drag:** Enligt kommissionens prognos för 2020 förväntas utkastet till budgetplanen i stora drag vara förenligt med stabilitets- och tillväxtpaktens regler.

Enligt kommissionens prognos för 2020 kommer dessa medlemsstater att närma sig sitt medelfristiga mål eller ha en viss avvikelser från den anpassningsbana som krävs för att uppnå detta mål. När en medlemsstat befinner sig nära det medelfristiga målet, men utgiftsriktmärket i nuläget pekar på en risk för en betydande avvikelser från kraven, måste detta beaktas i framtida bedömningar, om det strukturella saldot inte längre förutses ligga nära det medelfristiga målet, med beaktande av eventuella avvikelser i förekommande fall. Dessa medlemsstater bedöms efterleva riktmärket för skuldminskning.

- **Risk för bristande efterlevnad:** Enligt kommissionens prognos för 2020 förväntas utkastet till budgetplan inte uppfylla stabilitets- och tillväxtpaktens krav.

Kommissionens prognos för 2020 pekar på en betydande avvikelse från det medelfristiga målet eller från den anpassningsbana som krävs för att uppnå detta mål och/eller i tillämpliga fall på att riktmärket för skuldminskning inte heller kommer att efterlevas.

Ingen medlemsstat har begärt ytterligare flexibilitet för 2020 för investeringar och strukturreformer inom ramen för den gemensamt överenskomna ståndpunkten om flexibilitet i stabilitets- och tillväxtpakten som godkändes av rådet den 12 februari 2016.

I sitt utkast till budgetplan för 2020 angav Italien att budgeteffekterna av den förebyggande planen för att begränsa hydrogeologiska risker kommer att bli betydande under 2020 och bör betraktas som en ovanlig händelse utanför regeringens kontroll i enlighet med artikel 5.1 och artikel 6.3 i förordning (EG) nr 1466/97. I samband med detta begärde Italien en tillfällig avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet som uppgick till 0,2 % av BNP 2020. Kommissionen kommer under våren 2021 att göra en slutlig bedömning, även avseende de belopp som ska omfattas, på grundval av observerade data som tillhandahålls av myndigheterna.

Kommissionen har i samråd med medlemsstaterna fortsatt att använda rimlighetsverktyget för att spåra situationer där beräkningarna av produktionsgapet enligt den överenskomna metoden skulle kunna anses vara omgärdade av en hög grad av osäkerhet. Kommissionen använder samma tillvägagångssätt som i tidigare övervakningsomgångar. På grundval av rimlighetsverktyget kan produktionsgapet för 2019 vara omgärdat av en hög grad av osäkerhet för fem medlemsstater (Cypern, Litauen, Luxemburg, Slovenien och Spanien). Eftersom Cypern och Luxemburg förväntas ligga kvar över sina medelfristiga mål anses osäkerheten kring uppskattningen av produktionsgapet inte ha någon potentiell inverkan på bedömningen av efterlevnaden av kraven i den förebyggande delen och ingen ytterligare bedömning har därför gjorts. För Litauen kommer, om den höga graden av osäkerhet kring uppskattningen av produktionsgapet för 2019 kvarstår, en fördjupad analys att göras i kommissionens bedömning för 2019. För Slovenien och Spanien gjordes en bedömning av den osäkerhet som omger uppskattningen av produktionsgapet redan under våren 2019, vilken bekräftade att det uppskattade produktionsgapet enligt den gemensamma metoden berodde på en viss grad av osäkerhet. På grundval av detta fastställdes för Spaniens vidkommande ett lägre krav på en maximal ökning i de primära offentliga nettoutgifterna på 0,9 %, vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på 0,65 % av BNP 2020 inom ramen för rådets rekommendationer av den 9 juli 2019. I fråga om Slovenien påverkades inte 2020 års krav att uppnå det medelfristiga målet. Höstbedömningarna 2019 bekräftar den höga graden av osäkerhet kring uppskattningarna av Sloveniens och Spaniens produktionsgap. För Slovenien skulle produktionsgapet enligt rimlighetsverktyget innebära ett lägre strukturellt underskott 2020, så att det börjat närma sig landets medelfristiga budgetmål. Detta skulle tyda på en bred efterlevnad. Med tanke på den stora volatiliteten i de berörda beräkningarna kommer detta, om det bekräftas, dock endast att beaktas i efterhandsbedömningen av efterlevnaden av kraven i den förebyggande delen under våren 2021.

Kommissionen har även preliminärt bedömt graden av framsteg i genomförandet av de finanspolitiska strukturreformer som föreslås i rådets rekommendationer av den 9 juli 2019. Bedömningen av utkastet till budgetplaner sammanfattas i fem övergripande kategorier: inga framsteg, begränsade framsteg, vissa framsteg, betydande framsteg och helt åtgärdat. Eftersom endast några månader har förflutit sedan antagandet av rådets rekommendationer i juli 2019 har de flesta av euroområdet medlemsstater gjort *begränsade framsteg* avseende den strukturella delen av de finanspolitiska rekommendationer som riktats till dem. Tyskland, Italien, Lettland, Litauen och Nederländerna har däremot gjort *vissa framsteg* i genomförandet av den finanspolitiska strukturella delen av 2019 års landsspecifika rekommendationer. Framför allt Tyskland och Nederländerna antog åtgärder som främst rörde investeringar, medan Italien, Lettland och Litauen vidtog åtgärder som främst rörde skatteområdet. En utförlig beskrivning av framstegen i genomförandet av de landsspecifika rekommendationerna kommer att ges i 2020 års landsrapporter och bedömas i samband med de landsspecifika rekommendationer för 2020 som kommer att antas av rådet 2020.

Tabell 2: Översikt över kommissionens enskilda yttranden om utkastet till budgetplaner

Medlemss tater	Utkastet till budgetplan efterlever stabilitets- och tillväxtpakten på ett övergripande sätt		Framsteg i genomförandet av de finanspolitiska strukturreformerna i 2019 års landsspecifika rekommendationer
	Övergripande slutsats om efterlevnaden grundad på kommissionens höstprognos 2019	Efterlevnad av kraven i den förebyggande delen 2019 och 2020	
BE ^{1,2}	Risk för bristande efterlevnad	2019: Risk för en betydande avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, bristande efterlevnad av riktmärket för skuldminskning vid första påseendet. 2020: Risk för en betydande avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, bristande efterlevnad av riktmärket för skuldminskning vid första påseendet.	Begränsade framsteg
ES ^{2,3}	Risk för bristande efterlevnad	2019: Risk för en betydande avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, bristande efterlevnad vid första påseendet av riktmärket för skuldminskning enligt övergångsreglerna. 2020: Risk för en betydande avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, bristande efterlevnad vid första påseendet av riktmärket för skuldminskning enligt övergångsreglerna.	Begränsade framsteg
FR ⁴	Risk för bristande efterlevnad	2019: Risk för en betydande avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, bristande efterlevnad vid första påseendet av riktmärket för skuldminskning enligt övergångsreglerna. 2020: Risk för en betydande avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, bristande efterlevnad vid första påseendet av riktmärket för skuldminskning enligt övergångsreglerna.	Begränsade framsteg
IT ⁵	Risk för bristande efterlevnad	2019: Risk för en betydande avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, bristande efterlevnad av riktmärket för skuldminskning vid första påseendet. 2020: Risk för en betydande avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, bristande efterlevnad av riktmärket för skuldminskning vid första påseendet.	Vissa framsteg
PT ²	Risk för bristande efterlevnad	2019: Risk för en betydande avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga målet, efterlevnad av riktmärket för skuldminskning enligt övergångsreglerna. 2020: Risk för en betydande avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga målet, efterlevnad av riktmärket för skuldminskning.	Begränsade framsteg
SI	Risk för bristande efterlevnad	2019: Risk för en betydande avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga målet, efterlevnad av riktmärket för skuldminskning. 2020: Risk för en viss avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet 2020. Risk för en betydande avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga målet på grundval av 2019 och 2020 sammantaget, efterlevnad av riktmärket för skuldminskning.	Begränsade framsteg
SK	Risk för bristande efterlevnad	2019: Risk för en betydande avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet. 2020: Risk för en viss avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet 2020. Risk för en betydande avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga målet på grundval av 2019 och 2020 sammantaget.	Begränsade framsteg
FI	Risk för bristande efterlevnad	2019: Risk för en viss avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet. 2020: Risk för en betydande avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet.	Begränsade framsteg

EE	Kraven uppfylls i stora drag:	2019: Risk för en viss avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet. 2020: Risk för en viss avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet.	ej tillämpligt
LV	Kraven uppfylls i stora drag:	2019: Nära det medelfristiga budgetmålet, justerat för ett tillfälligt avvikelseavdrag, samtidigt som det finns risk för en betydande avvikelse från kravet på utgiftsriktmärket baserat på 2018 och 2019 sammantaget. 2020: Nära det medelfristiga budgetmålet, med risk för betydande avvikelse från utgiftsriktmärket.	Vissa framsteg
DE	Kraven uppfylls	2019: Det medelfristiga budgetmålet är uppfyllt. 2020: Det medelfristiga budgetmålet är uppfyllt.	Vissa framsteg
IE	Kraven uppfylls	2019: Efterlevnad av anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, efterlevnad av riktmärket för skuldminskning; 2020: Det medelfristiga budgetmålet är uppfyllt.	Begränsade framsteg
EL⁶	Kraven uppfylls	2019: Efterlevnad av riktmärket för skuldminskning enligt övergångsreglerna. 2020: Det medelfristiga budgetmålet är uppfyllt, efterlevnad av riktmärket för skuldminskning.	ej tillämpligt ⁷
CY⁸	Kraven uppfylls	2019: Det medelfristiga budgetmålet är uppfyllt, efterlevnad av riktmärket för skuldminskning. 2020: Det medelfristiga budgetmålet är uppfyllt, efterlevnad av riktmärket för skuldminskning.	Begränsade framsteg
LT	Kraven uppfylls	2019: Nära det medelfristiga budgetmålet, justerat för tillstånd till tillfällig avvikelse med risk för en betydande avvikelse från utgiftsriktmärkets krav. 2020: Det medelfristiga budgetmålet är uppfyllt.	Vissa framsteg
LU	Kraven uppfylls	2019: Det medelfristiga budgetmålet är uppfyllt. 2020: Det medelfristiga budgetmålet är uppfyllt.	Begränsade framsteg
MT	Kraven uppfylls	2019: Det medelfristiga budgetmålet är uppfyllt. 2020: Det medelfristiga budgetmålet är uppfyllt.	Begränsade framsteg
NL	Kraven uppfylls	2019: Det medelfristiga budgetmålet är uppfyllt. 2020: Det medelfristiga budgetmålet är uppfyllt.	Vissa framsteg
AT²	Kraven uppfylls	2019: Det medelfristiga budgetmålet är uppfyllt, efterlevnad av riktmärket för skuldminskning. 2020: Det medelfristiga budgetmålet är uppfyllt, efterlevnad av riktmärket för skuldminskning.	Begränsade framsteg

- 1 Kommissionen offentliggjorde den 5 juni 2019 en rapport i enlighet med artikel 126.3 i EUF-fördraget i vilken den drog slutsatsen att analysen inte var helt slutgiltig för att kunna fastställa huruvida skuldriteriet var uppfyllt eller inte.
- 2 Utkast till budgetplan med antagande om oförändrad politik.
- 3 Förfarandet vid alltför stora underskott för Spanien avbröts den 14 juni 2019, eftersom underskottet hade minskats till under 3 % av BNP 2018 och beräknades ligga kvar under 3 % 2019 och 2020. Spanien omfattas därför av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del.
- 4 Kommissionen offentliggjorde den 5 juni 2019 en rapport i enlighet med artikel 126.3 i EUF-fördraget i vilken den drog slutsatsen att underskotts- och skuldriterierna såsom de definieras i fördraget för närvarande bör anses uppfyllda.
- 5 Kommissionen offentliggjorde den 5 juni 2019 en rapport i enlighet med artikel 126.3 i EUF-fördraget i vilken den drog slutsatsen att skuldriteriet för närvarande inte bör anses vara uppfyllt. Efter Italiens uppdaterade finanspolitiska planer från den 1 juli 2019, med en finanspolitisk korrigering för 2019, utfärdade kommissionen ett meddelande och skickade en skrivelse till de italienska myndigheterna i juli 2019, i vilken slutsatsen drogs att det antagna åtgärds paket var tillräckligt för att i det skedet inte inleda ett förfarande vid alltför stora underskott till följd av Italiens bristande efterlevnad av skuldriteriet 2018.
- 6 Efter det att underskotts förfarandet avbrutits den 19 september 2017 och programmet för stabilitetsstöd avslutats den 20 augusti 2018 omfattas Grekland av den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten och bör bevara en sund offentligfinansiell ställning som säkerställer överensstämmelse med det mål för det primära överskottet som fastställs genom beslut (EU) 2017/1226 den 30 juni 2017 på 3,5 % av BNP 2018 och medelfristigt. Eftersom Grekland inte behövde lämna in stabilitetsprogram medan landet omfattades av programmet fastställde de grekiska myndigheterna inte något medelfristigt budgetmål för 2018 och 2019. I stabilitetsprogrammet för 2019 fastställde Grekland sitt medelfristiga mål till 0,25 % av BNP för 2020–2022.
- 7 De framsteg som gjorts i fråga om genomförandet av de finanspolitiska strukturreformerna i de landspecifika rekommendationerna för 2019 övervakas inom ramen för den förstärkta övervakningen.

- 8 Kommissionen offentliggjorde den 5 juni 2019 en rapport i enlighet med artikel 126.3 i EUF-fördraget, i vilken den drog slutsatsen att det inte var lämpligt att vidta några ytterligare åtgärder i riktning mot ett beslut om förekomsten av ett alltför stort underskott.