



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 24.6.2004
KOM(2004) 425 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET**

De offentlige finanser i ØMU – 2004

{SEK(2004) 761}

DA

DA

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

De offentlige finanser i ØMU – 2004

Stadigt større forskelle i budgetstillingerne og en udfordrende generel udvikling

De faktiske underskud steg fortsat i 2003 i hele EU som følge af den vedvarende afdæmpning af væksten og virkningen af de automatiske stabilisatorer. I euroområdet steg underskuddet fra 2,3 % af BNP i 2002 til 2,7 % af BNP i 2003. Hvis alle 25 lande, der er medlem af EU efter den 1. maj 2004, medregnes, er underskuddet steget fra 2,1 % til 2,7 % af BNP. Den konjunkturjusterede udvikling er begyndt at udvikle sig gunstigere og er faldet fra 2,4 % af BNP i 2002 til 2,1 % i 2003. Det skyldes imidlertid omfattende engangsforanstaltninger i en række lande.

Det udvidede EU med 25 medlemmer har 8 lande med overskud og 11 med underskud på over 3 % i 2003. Dermed er udsvingene mellem medlemsstaternes budgetresultater blevet større i forbindelse med udvidelsen. De største underskud optræder i Tyskland og Frankrig, hvilket skyldes såvel landenes størrelse som størrelsen af deres underskud. Dette har stor betydning for det samlede resultat i euroområdet. Situationen i Italien, hvor underskuddet kun holdt sig under 3 % som følge af omfattende engangsforanstaltninger, er også foruroligende på grund af landets høje gældskvoter. Uden for euroområdet forværredes de faktiske budgetbalancer i en række lande, blandt andre Det Forenede Kongerige og Polen. Som kontrast til denne udvikling noterede Spanien, Belgien, Irland, Finland og Luxembourg (inden for euroområdet) og Sverige, Danmark og Estland overskud, som blev opretholdt gennem hele afmatningen, hvilket afspejler landenes sunde budgetstillinger. Som følge af budget- og vækstudviklingen i de store lande steg den offentlige gældskvoter i 2003 til 70,4 % i euroområdet og 63,1 % i EU-25. Også her er der tale om meget forskellige situationer, idet Italien, Grækenland og Belgien har gældskvoter på over 100 %, mens gælden i 14 lande ligger pænt under 60 % af BNP.

I nogle lande vil man ikke opnå sunde offentlige finanser i den nærmeste fremtid

På trods af udsigterne til større vækst er budgetprognoserne for 2004 og 2005 ikke særligt lovende. Såvel de faktiske som de konjunkturjusterede budgetbalancer i euroområdet vil i henhold til Kommissionens prognoser fra foråret 2004 forblive stort set uændrede i 2004 og uden politiske indgreb også i 2005. I EU-25 forventes den faktiske budgetbalance at forbedre sig marginalt til 2,5 % af BNP i 2005. Den offentlige gældskvoter ventes at stige en smule i 2004 til 70,9 % af BNP i euroområdet og til 63,4 % i EU-25, mens den vil forblive uændret i begge områder i 2005. På nationalt plan forventer Kommissionen, at underskuddet fortsat vil ligge over 3 % i 2004 i både Frankrig og Tyskland. Disse to medlemsstater er fast besluttet på at bringe underskuddet ned under 3 % i 2005. Underskuddet forudses også at overstige 3 % i 2004 i Grækenland, Nederlandene, samt, hvis udløbet af engangsforanstaltningerne ikke modvirkes af korrigerende foranstaltninger, også i Portugal og Italien. Budgetsituationen ventes at forbedre sig i de fleste nye medlemsstater inden for de næste to år.

De seneste ajourføringer af stabilitets- og konvergensprogrammerne viser, at de fleste lande ikke vil nå i nærheden af balance i konjunkturjusterede tal inden 2007 (-0,7 % af BNP for euroområdet). Især Tyskland, Frankrig, Portugal og Det Forenede Kongerige vil stadig være langt fra budgetmæssig balance på dette tidspunkt. Det er ensbetydende med en utilstrækkelig sikkerhedsmargin for at forhindre overskridelse af referenceværdien på 3 % af BNP i tilfælde af dårlige økonomiske vilkår. Endvidere har nogle lande i euroområdet baseret deres målsætninger på mellemlang sigt på vækstprognoser, som forekommer overdrevent optimistiske. Selv hvis de vækstrater, der forventes i ajourføringerne, skulle blive nået, forekommer budgetmålene vanskelige at opfylde. De nye medlemsstater regner i deres konvergensprogrammer med en ambitiøs konsolidering af deres offentlige finanser.

Da resultaterne med programgennemførelsen i flere tilfælde har været dårlige – hvilket har ført til gentagne udskydelser af målet om at nå tæt på balance – er der afgjort ingen grund til at slække tøjlerne. Det er vitalt for medlemsstaterne at nå budgetstillinger, der sikrer, at de automatiske stabilisatorer virker frit, og mindsker risikoen for ikke-bæredygtige offentlige finanser på baggrund af de aldrende befolkninger, og med den rette sammensætning af justeringer kan bidrage til at nå Lissabon-målsætningerne om høj vækst og beskæftigelse i løbet af de kommende år. Erfaringen viser, at der er behov for ihærdige bestræbelser på at forbedre de underliggende budgetstillinger, når de økonomiske vilkår forbedres. Vanskelighederne med at overholde traktatens krav i 2002 og 2003 afspejler desuden, at landene ikke foretog tilstrækkelige finanspolitiske justeringer i de gode år 1999 og 2000.

Øget anvendelse af procedurerne for budgetovervågning

Medio 2003 steg antallet af lande med uforholdsmæssigt store budgetunderskud til tre, idet Frankrig sluttede sig til Portugal og Tyskland. På trods af de forholdsregler, der blev truffet i Frankrig og Tyskland, stod det hurtigt klart, at underskuddene i disse to lande i modsætning til i Portugal ville forblive store i 2003, og at der var meget dårlige udsigter til at bringe dem ned under 3 % af BNP inden fristen i 2004 på baggrund af de budgetudkast, der blev fremlagt i efteråret 2003. Kommissionen iværksatte derfor proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store budgetunderskud for at tilskynde Frankrig og Tyskland til at træffe mere drastiske forholdsregler for at rette deres underskud op senest i 2005. I foråret 2004 indledte Kommissionen efter at have modtaget budgetdata for 2003 procedure over for Grækenland, Nederlandene og Det Forenede Kongerige, som havde underskud på over 3 % af BNP i 2003. Samtidig foreslog Kommissionen at trække beslutningen om, at Portugals underskud var uforholdsmæssigt stort, tilbage, eftersom underskuddet holdt sig under 3 % i 2003. Kommissionen henstillede på grundlag af sine prognoser, at man sendte en tidlig varseling til Italien på grund af den overhængende risiko for at overskride referenceværdien på 3 % af BNP i 2004. Kommissionen indledte proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud over for en række nye medlemsstater efter deres tiltrædelse. Der vil blive rettet henstillinger til disse lande for at hjælpe dem med at foretage en troværdig flerårig justering.

Spændinger ved håndhævelsen af de finanspolitiske regler førte til usikkerhed

Mens anvendelsen af procedurerne i traktaten var gnidningsløs i perioden frem til ØMU, er det blevet vanskeligere at gennemføre disse procedurer efter euroens indførelse. I februar 2002 henstillede Kommissionen til Rådet, at det skulle sende en tidlig varseling til Tyskland og Portugal. Ved den lejlighed fulgte Rådet ikke Kommissionens forslag, fordi de to lande afgav en række tilsagn. I en lignende situation, hvor procedurerne dog var skredet længere frem, undlod Rådet i slutningen af november 2003 at efterkomme Kommissionens henstillinger

vedrørende Frankrig og Tyskland, om at forlænge fristen for at rette op på det uforholdsmæssigt store underskud med et år og gå videre med procedurerne.

De spændinger, der er opstået ved gennemførelsen af de procedurer, der er fastlagt i traktaten og stabilitets- og vækstpacten, og EU-institutionernes forskellige fortolkninger heraf har skabt usikkerhed om, hvordan budgetovervågningen skal foregå. De har også vist, at visse aspekter af reglerne må tages op til fornyet overvejelse for at skabe såvel større effektivitet som troværdighed.

For at løse vanskelighederne med at håndhæve de finanspolitiske regler lancerede Kommissionen en strategi for at skabe lovmæssig klarhed om bestemmelserne i traktaten og stabilitets- og vækstpacten, fortsætte budgetovervågningen og overveje, hvilke skridt der er nødvendige for at styrke den økonomiske governance. Derfor anmodede Kommissionen i slutningen af januar 2004 Domstolen om at annullere de afgørelser, Rådet traf på sit møde i november, og konklusionerne herfra. Domstolen har besluttet at behandle sagen som en hasteprocedure.

I mellemtiden fortsatte Kommissionen i overensstemmelse med sin strategi budgetovervågningen i henhold til bestemmelserne i traktaten og stabilitets- og vækstpacten. Dette omfattede en evaluering af ajourføringerne i 2003 af stabilitets- og konvergensprogrammerne og forberedelse af udkast til udtalelser til Rådet. Kommissionen ajourførte også de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker, herunder nye landespecifikke budgetstillinger for 7 lande. Den gik desuden videre med procedurerne over for lande, som ikke fører en sund budgetpolitik, og fortsatte sine bestræbelser for at forbedre kvaliteten af overvågningen. Samtidig indledte den overvejelser af, hvordan reglerne kan tilføres nyt liv for at afhjælpe de svagheder, der har vist sig i de første år med ØMU.

Analytiske forbedringer af rammerne for EU's budgetovervågning

I rapporten om *De offentlige finanser i ØMU – 2004* fremhæves fire områder, hvor der er gjort fremskridt med analysen af budgetudviklingen, nemlig i) engangsforanstaltningers rolle ved vurderingen af budgetstillinger, ii) brug af konjunkturjusterede budgetbalancer til vurdering af landenes bestræbelser, iii) vurdering af de offentlige finansers bæredygtighed på lang sigt, og iv) tilsyn med eventualforpligtelser.

Den større vægt på mere strukturelle faktorer i forbindelse med multilateralt overvågning kræver, at midlertidige ændringer i budgetstillingerne klart identificeres, især når de skyldes enten gennemførelse af budgetforanstaltninger med kun midlertidige virkninger eller konjunkturudsving.

i) Blandt årsagerne til midlertidige ændringer i budgetterne fortjener regeringernes ”engangsforanstaltninger” særlig opmærksomhed, fordi de er ved blive et hyppigt forekommende og omfattende fænomen i EU-landene. Det er derfor vigtigt at tage hensyn til sådanne foranstaltninger og årsagerne til dem i overvågningsprocessen. Det kræver mere gennemsigtige budgetforanstaltninger og klarere rapportering om sådanne foranstaltninger fra medlemsstaternes side, blandt andet som led i stabilitets- og konvergensprogrammerne.

ii) På EU-plan bruges en fælles metode, der tilvejebringer tal om de konjunkturkorrigerede budgetsaldi, til at adskille ændringer i budgettet, som skyldes konjunkturudsving, fra dem, som derimod afspejler foranstaltninger, der er besluttet af de politiske beslutningstagere. De konjunkturkorrigerede budgetsaldi har vist sig at være et nyttigt instrument til vurdering af

medlemsstaternes budgetpolitik. De konjunkturkorrigerede budgetsaldi giver dog ikke nødvendigvis et korrekt billede af diskretionære bestræbelser for at justere finanspolitikken. Uventede ændringer i det potentielle output kan også påvirke resultaterne. Som løsning foreslås en simpel korrektion af tallene i de konjunkturkorrigerede budgetsaldi eksklusiv den lille del af ændringen, som skyldes uventede ændringer i den potentielle vækst.

iii) I 2004 omfatter EU's budgetovervågning for tredje år i træk en vurdering af de offentlige financers bæredygtighed på lang sigt på grundlag af de ajourførte stabilitets- og konvergensprogrammer. I år har man været mere opmærksom på at styrke den kvalitative analyse som støtte for fortolkningen af de opnåede resultater, hvilket har givet vurderingen langt højere informationsværdi. Generelt viser analysen, at der stadig findes trusler mod bæredygtigheden på lang sigt i ni lande. I fem af dem (Belgien, Grækenland, Italien, Tyskland og Frankrig) er vanskelighederne mere alvorlige, mens de øvrige står over for visse risici enten på grund af budgetudviklingen på mellemlang sigt (Nederlandene og Det Forenede Kongerige) eller usikkerhed om udviklingen i pensionsudgifterne på lang sigt (Spanien og Portugal). Endelig synes seks lande (Irland, Danmark, Finland, Østrig, Luxembourg og Sverige) at være forholdsvis velrustede til at dække omkostningerne ved den aldrende befolkning på grundlag af deres nuværende politik.

iv) For at danne sig et samlet billede af de offentlige financers bæredygtighed er man nødt til at inddrage andre forpligtelser end dem, der indgår i Maastricht-definitionen af bruttogæld. Her tænkes blandt andet på de såkaldte eventualforpligtelser, der svarer til offentlige forpligtelser, som først bliver en realitet, når bestemte hændelser indtræffer. Vigtigheden af dette spørgsmål er steget i forbindelse med EU's budgetovervågning i de senere år, især efter udvidelsen. De nye medlemsstater har faktisk forholdsvis omfattende eventualforpligtelser. På grund af de forskellige situationer og trends i EU, vil øget rapportering om og tilsyn med eventualforpligtelser være et nyttigt skridt i retning af at styrke budgetovervågningen i EU.

Budgetdisciplin og øget vækstpotentiale er forenelige målsætninger

EU's budgetregler søger at styrke budgetdisciplinen på mellemlang og lang sigt for dermed at sikre en sund budgetstilling. EU-reglerne er imidlertid blevet kritiseret for i for høj grad at fokusere på de disciplinære aspekter og dermed ikke at være vækstorienterede. På denne baggrund ser rapporten om *De offentlige finanser i ØMU - 2004* på, hvordan finanspolitisk disciplin og kvaliteten af de offentlige finanser bidrager til vækst.

Fordelene ved finanspolitisk disciplin

Under sidste års hårde debat om håndhævelsen af EU-reglerne for finanspolitisk overvågning understregede mange kritikere, at der lægges for stor vægt på finanspolitisk disciplin, og at dette har været skadeligt for væksten. Denne kritik er imidlertid dårligt underbygget. Uden de fremskridt i retning af finanspolitisk disciplin, der er gjort i de sidste ti år takket være de regelbaserede rammer, ville den europæiske økonomi formentlig have opnået endnu mere skuffende vækst. Rapporten om *De offentlige finanser i ØMU - 2004* viser, at finanspolitisk disciplin og sunde offentlige finanser frem for at hæmme væksten bidrager til at skabe et makroøkonomisk miljø, der er befordrende for vækstpotentialet. Finanspolitiske rammer forebygger langvarige budgetunderskud, og dermed undgår man den negative virkning af sådanne underskud på den kommende indtjening.

Der er tale om en helt enkel mekanisme. Når underskuddene bliver langvarige, fører det til et fald i den nationale opsparing. Dette medfører igen enten et fald i de private investeringer

eller en forværring af betalingsbalancen, eller begge dele. I hvor høj grad de private investeringer fortrænges, afhænger af den nationale opsparings følsomhed over for renten og graden af international kapitalmobilitet, mens de offentlige investeringer især afhænger af fordelingen af de samlede udgifter, og i hvilken udstrækning underskuddet anvendes til at finansiere løbende udgifter eller kapitaludgifter. Det egentlige spørgsmål er derfor ikke, om manglende finanspolitisk disciplin på mellemlang sigt vil resultere i lavere indtjening, men i hvor høj grad og ad hvilke kanaler.

Langvarige budgetunderskud mindsker især akkumuleringen af kapital og indtjeningsmulighederne, hovedsagelig gennem højere rentesatser. Rapporten om *De offentlige finanser i ØMU – 2004* viser, ligesom resultater fra empiriske undersøgelser, at et yderligere underskud på et procentpoint af BNP i landene i euroområdet gennemsnitligt svarer til en stigning i forskellen i rentesatsen på lang- og kortfristede statsobligationer på 15-20 basispoint. Selv om denne stigning er lille, må den forventes at få negative virkninger for investeringerne, der blandt andet påvirkes af den lange rente.

Endvidere tyder analysen på, at langvarige budgetunderskud i lande med store underskud på betalingsbalancen kan være årsag til forsinkelse af ekstern justering. Denne bekymring er særligt vigtig for de nye medlemsstater, hvoraf de fleste i de senere år har haft forholdsvis store budgetunderskud samtidig med ekstern ubalance. Selv om sidstnævnte forhold er forårsaget af bestræbelserne for at indhente de gamle EU-lande, vil det stadig være af afgørende betydning for en stabil valutakurs inden for ERM-II at holde budgetunderskuddet under kontrol som et nødvendigt skridt for at blive optaget i ØMU.

Som led i drøftelserne om EU's finanspolitiske rammer er der ikke foretaget megen analyse af de kvantitative virkninger af disse rammer på budgetbalancen i EU-landene. Simulationer med Kommissionens QUEST II-model viser, at uden EU's finanspolitiske rammer, ville de primære budgetunderskud i euroområdet have været næsten 0,9 BNP-point højere pr. år i perioden 1994-2003. Det tyder på, at EU's finanspolitiske rammer har bidraget til at undgå en omfattende akkumulering af offentlig gæld i euroområdet, som i 2003 ville have været ca. 8 procentpoint højere end nu. Endvidere tyder simulationerne på, at højere underskud i euroområdet indledningsvis ville have hævet indkomstniveauet med højst et halvt procentpoint af BNP, men denne svage virkning ville hurtigt foretage sig. I betragtning af gældens betydning for risikopræmier viser resultaterne imidlertid, at fordelene ved ikke at have finansiell disciplin ville have været endnu mindre på kort sigt og negative på mellemlang sigt.

Alt i alt tyder analysen på, at budgetjusteringerne i 1990'erne for at overholde EU's finanspolitiske regler betød et begrænset og kortvarigt fald i væksten, men skabte grundlag for bedre vækstmuligheder. Uden de finanspolitiske rammer ville højere underskud have fortrængt private investeringer og yderligere mindsket den potentielle vækst i forhold til de nuværende tal.

Forbedret kvalitet af de offentlige finanser

På grund af den vigtighed, Lissabon-strategien tillægger kvaliteten af de offentlige finanser, hvilket fremgår af de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker samt af f.eks. beskæftigelsesretningslinjerne og den åbne koordinationsmetode, søger man i rapporten om *De offentlige Finanser i ØMU – 2004* at afklare, hvilken rolle kvaliteten af de offentlige finanser skal spille inden for EU-rammerne for koordination af de økonomiske politikker, og at undersøge mulighederne for at forbedre kvaliteten af de offentlige finanser i praksis.

Der findes ingen generelt accepterede definitioner af kvalitet. I rapporten opfattes begrebet bredt, og kvaliteten af de offentlige ressourcer vedrører allokering af ressourcer og effektiv udnyttelse af disse ressourcer som led i udpegede strategiske prioriteter. I Lissabon-strategien nævnes f.eks. bæredygtig vækst, fuld beskæftigelse, social samhørighed og konkurrenceevne som strategiske prioriteter. Rapporten kan ikke rumme en fuldstændig drøftelse af kvaliteten af de offentlige finanser med hensyn til alle disse mål. Som udgangspunkt for en nærmere og mere fuldstændig analyse og i anerkendelse af, at der kun er tale om en delløsning, fokuserer den især på sammenkædningen mellem finanspolitikken og den langsigtede vækst. Derfor indledes rapporten med en gennemgang af den seneste litteratur om forbindelsen mellem sammensætningen af udgifter og indtægter og den langfristede vækst. De hidtidige undersøgelser bekræfter, hvor vigtigt det er at tage hensyn til såvel omkostningerne (dvs. højere beskatning) og fordelene (dvs. at opfylde politiske mål) ved de offentlige udgifter. De største vanskeligheder, man er stødt på i forbindelse med empiriske undersøgelser, vedrører sondringen mellem 'produktive' og 'uproduktive' udgifter. Selv om der er vis enighed om, at nogle få kategorier af offentlige udgifter uden videre kan medregnes under 'produktive' offentlige udgifter, fordi de sigter direkte mod produktivitetsforbedringer (f.eks. investeringer i forskning og udvikling, uddannelse og infrastruktur), er forskerne uenige om virkningen af de fleste udgiftsposter for den langfristede vækst og om tidshorisonten. Den manglende enighed fremgår af, at de foreliggende overslag over 'produktive' udgifter i EU svinger mellem 5 % og 44 % af de samlede offentlige udgifter.

I lyset af disse vanskeligheder fokuserer analysen af sammensætningen af de offentlige udgifter i de forskellige EU-lande på, hvilke ændringer der er sket i sammensætningen, og hvilke årsager der ligger bag. Generelt har udgifter til socialsikring og sundhed øget deres andel af de samlede udgifter i de sidste ti år, mens de samlede udgifters andel af BNP er faldet. Det tyder på, at de vigtigste årsager til ændringer af udgiftssammensætningen på mellemlang til lang sigt er forbundet med underliggende opadgående pres, f.eks. som følge af den aldrende befolkning, og at enhver ramme for definition af strategiske udgiftsprioriteter skal tage højde for sådanne langsigtede tendenser.

I de senere år har flere medlemsstater indført rammer for udgiftskontrol på mellemlang sigt og gennemført reformer af budgetprocessen for at nå deres prioriteter på den mest effektive måde ved at sammenkæde offentlige udgifter med politiske resultater (resultatorienteret budgetlægning). Analysen viser, at i lande med mere effektiv kontrol med de offentlige udgifter, har den finanspolitiske konsolidering frem mod ØMU især været baseret på en begrænsning af udgifterne frem for at øge indtægterne, hvilket bidrager til bedre vækstresultater på langt sigt.

Alt i alt tyder denne analyse på, at ressourceallokeringen og tilsynet med initiativer for at nå udpegede prioriteter bør spille en større rolle i analysen og gennemførelsen af finanspolitikken. Med henblik herpå bør de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker ligesom andre EU-processer yde et mere effektivt bidrag til at forbedre kvaliteten af de offentlige finanser.

Der bør for det første gøres fremskridt inden for udvekslingen af oplysninger om, hvordan de strategiske prioriteter for de nationale budgetter er fastsat, og hvilke erfaringer man har gjort med gennemførelsen heraf. For det andet er der behov for yderligere forbedringer af adgangen til oplysninger – især med hensyn til klassificeringen af offentlige udgifter efter anvendelse – da dette er påkrævet for at analysere de offentlige finansers bidrag til de fastsatte prioriteter. For det tredje vil en god tilrettelæggelse og gennemførelse af udgiftsrammerne på mellemlang

sigt og fremskridt inden for costbenefitanalyser og resultatorienteret budgetlægning medvirke til at forbedre såvel kontrollen som allokeringen af de eksisterende midler.

Endelig kan EU's vækstinitiativ medvirke til at forbedre kvaliteten af de offentlige finanser. Det Europæiske Råd har herigennem udarbejdet en køreplan for øget investering i fysisk og menneskelig kapital som et supplement til strukturreformer. Der er behov for et seriøst engagement fra EU-institutionerne og medlemsstaterne for at sikre, at relevante finansielt og økonomisk gennemførlige projekter iværksættes helhjertet og på rette tidspunkt.

En styrkelse af EU's rammer for økonomisk governance

I 2003 blev behovet for yderligere og mere afgørende fremskridt med EU's rammer for økonomisk governance understreget af vanskelighederne med at opretholde budgetdisciplinen og af den fortsat lave vækst. På trods af betydelige fremskridt inden for budgetovervågning er der behov for endnu en indsats for at forbedre kvaliteten af de offentlige finanser og sikre den finanspolitiske disciplin. Der har især rejst sig en række spørgsmål i forbindelse med gennemførelsen af EU's rammer for økonomisk koordination og finanspolitisk overvågning, som fortjener yderligere opmærksomhed, da det kan øge de offentlige finansers bidrag til vækst og beskæftigelse at tage dem op.

For det første har processerne bag koordinationen af de økonomiske politikker i EU under tiden vist sig at være ineffektive, og mange har fået det indtryk, at EU's rammer herfor næsten udelukkende fokuserer på at opnå og bevare budgetter i balance. Dette kan skyldes den svage sammenkædning af retningslinjerne for de økonomiske politikker og retningslinjerne for finanspolitikken (dvs. forbindelsen mellem de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker og pagten) og de to processers forskellige stringens. Denne dårlige sammenkædning af de to processer gør det vanskeligere i samme åndedrag at vurdere finanspolitikken for dens disciplin (budgetbalance) og dens bidrag til vækst og beskæftigelse (budgettets sammensætning). Desuden synes de politiske retningslinjer ofte at have begrænset indvirkning på de nationale budgetter eller på prioriteterne for EU's budget.

For det andet er der visse brister i de proceduremæssige og numeriske regler, der skal sikre finanspolitisk disciplin som et instrument til at skabe højere vækst og større stabilitet. De mangler såvel incitament til fornuftig adfærd i gode tider som belønninger for lande med sunde underliggende budgetstillinger. I nogle tilfælde har rammerne ikke været stringente nok. Som følge heraf har nogle lande ikke nedbragt deres gæld så hurtigt som forventet ved starten på ØMU, mens andre igen har fået underskud, der ligger over det niveau, der kræves for at kunne indføre euroen. Den strenge tidsplan og stabilitets- og vækstpagtens betingelser for anvendelse af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud har vist sig at være komplekse at håndhæve.

Disse udviklinger har vist, at både rammerne for medlemsstaternes finanspolitik og processerne bag koordinationen af de økonomiske politikker i EU må tages op til fornyet overvejelse. Ved at gøre de makroøkonomiske rammer for ØMU mere effektive kan man medvirke til at opfylde målsætningen om højere vækst. I denne forbindelse skal man finde den rette balance mellem behovet for at holde rammerne for økonomisk governance stabile og forudsigelige og for at forbedre systemet med udgangspunkt i de hidtidige erfaringer.

Disse spørgsmål behandles i forskellige dele af rapporten om *De offentlige finanser i ØMU - 2004* uden dog at være hverken endelige eller udtømmende.

For det første viser de økonomiske argumenter, der er fremført ovenfor, at traktaten ved at styrke disciplinen og kvaliteten af de offentlige finanser med sine numeriske og proceduremæssige regler faktisk yder et vigtigt bidrag til væksten og samtidig åbner mulighed for en ordentlig gennemførelse af Lissabon-strategien.

For det andet kunne de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker, som Kommissionen har foreslået i sin meddelelse om de finansielle overslag, indtage en mere fremtrædende rolle i koordinationen af de økonomiske politikker ved at give medlemsstaterne bedre finanspolitisk vejledning og således støtte gennemførelsen af de nationale politikker og fastlæggelsen af budgetterne. Det kunne være en mulighed at afstemme kalenderne for koordination af den nationale budgetpolitik bedre med den generelle koordination af politikkerne, f.eks. ved at indføre en EU-periode på seks måneder, hvor den politiske vejledning kunne formuleres og offentliggøres efterfulgt af en national seksmånedersperiode, hvor medlemsstaterne følger sagen op. Dette vil samtidig gøre det muligt at se finanspolitikken i en bredere sammenhæng med øget vækstpotentiale og at gøre noget ved kvaliteten og bæredygtigheden af de offentlige finanser.

For det tredje understregede Kommissionen allerede i sin meddelelse fra november 2002, hvor vigtigt det er at forbedre fortolkningen af de finanspolitiske regler og i højere grad inddrage gældsudviklingen og landespecifikke omstændigheder. I rapporten om *De offentlige finanser i ØMU - 2004* behandles en række muligheder, som f.eks. i højere grad at inddrage vækststudviklingen især i langvarige afmatningsperioder i gennemførelsen af procedurerne, herunder i anvendelsen af underskudskriteriet og ved fastsættelsen af fristerne for afhjælpning af de uforholdsmæssigt store underskud, eller at lægge større vægt på gæld i overvågningen af budgetudviklingerne. I rapporten arbejder man desuden videre på den idé, der blev lanceret i rapporten om de offentlige finanser i 2001, om at revidere definitionen af målsætningen med finanspolitikken på mellemlang sigt, at inddrage andre (landespecifikke) omstændigheder og tage hensyn til gælds niveauet og de offentlige finansers generelle bæredygtighed og samtidig sikre, at underskuddet holder sig under 3 % af BNP under normale omstændigheder. Man gennemgår andre muligheder for at forbedre stabilitets- og vækstpagten, f.eks. en styrkelse af incitamenterne for at føre en forsigtig og symmetrisk politik på tværs af konjunkturerne og opnå overskud i gode tider, eller at sikre hurtig indgriben for at rette op på uheldige udviklinger. I rapporten påpeges det, at en forbedring af kendskabet til de offentlige budgetstillinger – gennem analyse af alle underliggende elementer i forbindelse med lånebehov og opgørelser samt en styrkelse af de statistiske rammer – også synes at være vigtig. For at de finanspolitiske rammer kan fungere troværdigt og gnidningsløst, er det absolut påkrævet at have pålidelige finanspolitiske statistikker. Derfor understreges vigtigheden af nøje kontrol med kvaliteten af de afgivne finanspolitiske data og overensstemmelse mellem de nationale statistiske myndigheders status og særlige rettigheder på den ene side og deres opgave med at sikre pålidelige statistikker i rette tid på den anden. I Rådets konklusioner fra den 2. juni 2004 efterlyses europæiske minimumstandarder for de statistiske myndigheders institutionelle setup. Fuld gennemsigtighed vil give finansmarkederne bedre muligheder for at vurdere de forskellige medlemsstaters kreditværdighed.

Endelig behandler rapporten spørgsmålet om håndhævelse på såvel fællesskabsplan som på nationalt plan. På fællesskabsplan minder man om fordelene ved at afklare, hvilken myndighed og hvilke instrumenter der skal gives til henholdsvis Kommissionen og Rådet. Kommissionens rolle ved vurderingen af udviklingen og fastlæggelsen af de politiske henstillinger bidrager til at øge effektiviteten. En bedre artikulering og opsplitting af rollerne ved gennemførelsen af stabilitets- og vækstpagten som følge af ændringer vedtaget i den

europæiske forfatning (f.eks. Kommissionens bemyndigelse til at udstede en formel tidlig varslingsdirekte og vedtage forslag til Rådets afgørelser om at indlede proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud) er det første vigtige skridt. I rapporten minder man om fordelene ved Fællesskabets, og især Kommissionens, bemyndigelse til at føre effektiv kontrol med medlemsstaternes anvendelse af de finanspolitiske regler, især vedrørende rammernes præventive element. På nationalt plan understreges vigtigheden af, at medlemsstaterne sørger for, at der findes institutioner, som er i stand til at sikre bæredygtige offentlige finanser. Dette kræver både en forbedring af budgetprocedurerne og en favorisering af dialogen mellem alle berørte aktører. I denne forbindelse synes rollen som modstykke til Kommissionens funktion som kontrolorgan på EU-plan, der spilles af bestemte organer i nogle medlemsstater, at være relevant.

Kommissionen vil tage udgangspunkt i den analyse, der er fremlagt i denne rapport, og gå videre med høringerne for at nå frem til mere specifikke formelle forslag til en revision af stabilitets- og vækstpakten og en styrkelse af den økonomiske governance.