



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 14.5.2002
KOM(2002) 209 endelig

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

De offentlige finanser i ØMU - 2002

{SEK(2002) 518}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

De offentlige finanser i ØMU - 2002

Finanspolitikken under den seneste vending: reaktion på konjunkturedgangen ...

2001 viste sig at være den mest udfordrende periode for finanspolitikken i ØMU's treårige historie, idet den globale opbremsning udgjorde den første virkelige prøve på ØMU's multilaterale tilsynsrammer, især på det budgetmæssige plan. Budgetunderskuddet for euroområdet nåede 1,3 % af BNP i forhold til 0,7 % i 2000. Til trods for dette første omslag i processen med budgetmæssig konsolidering siden 1993 og kritikken af den formodede mangel på streng overholdelse af bestemmelserne i stabilitets- og vækstpagten er der flere grunde til at mene, at de budgetmæssige aspekter af de multilaterale tilsynsrammer har fungeret godt over for konjunkturedgangen.

For det første havde medlemsstaterne mulighed for at lade de automatiske stabilisatorer fungere, således at de negative stød kunne afbødes. Dette var især tilfældet i lande, der allerede havde opnået budgetbalance eller -overskud. De automatiske stabilisatorer fik også mulighed for at fungere i lande, der endnu ikke havde fuldført overgangen til stabilitets- og vækstpagtens målsætning om et budget tæt på balance. Underskuddene i Tyskland og Portugal begyndte imidlertid at stige og nærme sig referenceværdien på 3 % af BNP.

For det andet slog landene ikke ind på uberettigede ekspansive politikker. De finanspolitiske myndigheder kom under betydeligt pres for at slække på konsolideringsforpligtelserne og ty til aktiv efterspørgselsstyring som reaktion på den globale opbremsning. Det strukturelle budgetunderskud i 2001 på 1,5 % af BNP er næsten uændret i forhold til 2000: dette illustrerer, at forværringen i de faktiske budgetbalancer hovedsagelig skyldtes de automatiske stabilisatorers funktion. Det er nemlig værd at bemærke, at til trods for opbremsningen var de faktiske budgetbalancer uændrede i Belgien, Danmark og Italien, og de forbedredes endda i Grækenland, Spanien, Østrig og Sverige.

For det tredje har medlemsstaterne været i stand til at videreføre de planlagte skattereformer, der er beregnet til at fjerne stivheder på udbudssiden, til trods for at det fra forskellige sider blev hævdet, at stabilitets- og vækstpagten begrænsede myndighedernes handlefrihed unødigt gennem vilkårlige og ufleksible regler. Det, som ØMU's budgetregler understreger, er nødvendigheden af at lade disse skattereformer være ledsaget af hensigtsmæssige foranstaltninger på udgiftssiden, idet skattesænkninger sjældent er selvfinansierende. Sådanne foranstaltninger er af største betydning, når det drejer sig om at garantere skattereformernes bæredygtighed, og skal således styrke deres indvirkning på investeringer og forbrug.

Takket være tilsagnet om fortsat at følge reglerne og ånden i stabilitets- og vækstpagten er der opnået et afbalanceret policy-mix, som støttede væksten, samtidig med at der blev sikret prisstabilitet. Mens finanspolitikken stort set forblev neutral, lempedes de pengepolitiske betingelser markant. Et sådant policy-mix er ikke blot hensigtsmæssigt ud fra et konjunkturelt synspunkt, men også på lidt længere sigt, idet det er nødvendigt at forstærke de private investeringer og den potentielle vækst og træffe forberedelser med henblik på det budgetmæssige pres fra de aldrende befolkninger. De seneste kortfristede indikatorer peger på et omsving i den europæiske økonomi, og ekspansive foranstaltninger kan således efterfølgende have vist sig at være konjunkturførstærkende. Denne vurdering af virkningen af rammerne for budgettilsyn skal

tages med et vist forbehold, idet den seneste nedgang hverken var særlig alvorlig eller langvarig. Det er stadig ikke alle lande, der har nået målet om budgetstillinger "tæt på balance eller i overskud". Den bedste måde til at sikre, at medlemsstaterne har tilstrækkelig handlefrihed under et fremtidigt tilbageslag, er at nå sådanne mål hurtigt.

... samtidig med at ØMU's finanspolitiske rammer fortsat forbedres

I begyndelsen af 2002 har opmærksomheden hovedsagelig været rettet mod den konjunkturbestemte reaktion på afmatningen og på de procedurer, der skal anvendes i forbindelse med et skred bort fra budgetmålene, herunder især drøftelserne om, hvorvidt der skulle udstedes en varslingshenstilling til Tyskland og Portugal. Det er imidlertid vigtigt ikke at overse en række betydningsfulde foranstaltninger, der har styrket kvaliteten og omfanget af budgettilsynet og forbedret de analyseværktøjer, som Kommissionen og Rådet har til rådighed, når de skal vurdere politikken. Der er ganske vist tale om tekniske fremskridt, men det er vigtige fremskridt, som vil bidrage til at forbedre sammenhængen i og effektiviteten af ØMU's finanspolitiske rammer.

For det første reviderede ØKOFIN-Rådet i juli 2001 adfærdskodeksen om indholdet og præsentationen af stabilitets- og konvergensprogrammerne (som stammede fra 1998), idet der blev taget hensyn til erfaringerne fra tre år med ØMU. Medlemsstaterne anvendte kodeksen på de nyligt ajourførte programmer. Den reviderede kodeks indeholder bestemmelser om en gruppevis fremlæggelse af programmer med budgetmål baseret på eksterne makroøkonomiske antagelser, der er vedtaget i fællesskab. Den præciserer også fortolkningen af, hvad der udgør et passende mellemfristet mål for "tæt på balance eller i overskud" for hver enkelt medlemsstat. Endelig udvider den programmernes anvendelsesområde, så de nu også omfatter afsnit om kvaliteten og holdbarheden af offentlige finanser i overensstemmelse med Lissabon-konklusionerne. Det vigtigste resultat af anvendelsen af den nye kodeks er formentlig de forbedrede muligheder for at vurdere konsekvenserne for euroområdet som helhed af den budgetpolitik, der er skitseret i de nationale programmer. Dette var særlig værdifuldt på baggrund af den store usikkerhed omkring den økonomiske situation i slutningen af 2001 og i begyndelsen af 2002. Med tiden vil dette også give mulighed for, at euroområde-dimensionen i stigende grad indregnes som en faktor i de nationale budgetpolitikker.

For det andet understregede konjunkturedgangen, hvor vigtigt det er at være særlig opmærksom på de konjunkturjusterede budgetbalancer, når man undersøger medlemsstaternes budgetstillinger. Selv om det er indviklet og forbundet med usikkerhed at måle konjunkturforløbets indvirkning på budgetstillingerne, er det vigtigt, at alle aktører, der deltager i tilsynsprocessen, har en fælles opfattelse af den underliggende budgetudvikling. Konjunkturjustering af budgetbalancerne anvendes blandt andet ved vurderingen af de minimale cykliske sikkerhedsmargener under referenceværdien på 3 % af BNP og overholdelsen af stabilitets- og vækstpaktens målsætning om et budget "tæt på balance eller i overskud". For at sikre ensartethed er der bred enighed mellem Kommissionen og Rådet om en metode til måling af de konjunkturjusterede budgetbalancer baseret på en produktionsfunktionsmetode til beregning af produktionsgab.

For det tredje blev der opnået en større udvidelse af EU's budgettilsyn med den første systematiske vurdering af holdbarheden af de offentlige finanser på baggrund af de aldrende befolkninger. Dette skete på basis af de ajourførte stabilitets- og konvergensprogrammer, der blev forelagt i slutningen af 2001. Analysen viser risikoen for, at der vil opstå budgetuligevægte i mange medlemsstater, og understreger betydningen af at nå og fastholde de mellemfristede mål, der er fastsat i landenes programmer.

Vigtigheden af varslingssystemet

Der blev nået et kritisk punkt i budgettilsynsprocessen i januar 2002, kun få uger efter indførelsen af eurosedler og -mønter, da Europa-Kommissionen henstillede, at der skulle sendes en tidlig varsling til Tyskland og Portugal i henhold til stabilitets- og vækstpagten. Begge overskred langt (over 1 % af BNP) de mål for 2001, der var fastsat i deres stabilitetsprogrammer, og der var stor risiko for, at budgetunderskuddet skulle nærme sig referenceværdien på 3 % af BNP. Stillet over for et så tydeligt skred bort fra de aftalte mål traf Kommissionen foranstaltninger med det formål at bevare troværdigheden af pagtens juridiske og politiske forpligtelser. Efter ØKOFIN-Rådets drøftelser om Kommissionens udkast til henstilling til en tidlig varsling afgav Tyskland og Portugal faste politiske tilsagn, som tog hensyn til substansen i Kommissionens bekymringer; Rådet besluttede derfor at indstille proceduren. Begge lande gentog deres vilje til at undgå en overskridelse af referenceværdien på 3 % af BNP, genoptage processen med budgetkonsolidering og nå de mellemfristede mål inden 2004. Samtidig påpegede Rådet igen den vigtige rolle, som varslingssystemet spiller inden for det generelle budgettilsyn, og bekræftede, at Kommissionen havde handlet i overensstemmelse med pagtens bestemmelser.

Der skal fremover sættes særlig fokus på troværdigheden af de regelbaserede rammer for samordningen af budgetpolitikkerne. Det er her relevant at skelne mellem varslingsprocessen og dens resultater. Det er vigtigt at undgå, at offentligheden får den opfattelse, at reglerne kan ændres eller i det mindste omgås i vanskelige situationer. Rådet bekræftede, at det holdt fast ved rammerne for budgettilsyn, og bekræftede ligeledes betydningen af stabilitets- og vækstpagten. Varslingsproceduren kan og vil blive benyttet igen, hvis det bliver nødvendigt. For at bevare troværdigheden af stabilitets- og vækstpagten er det tydeligvis vigtigt, at Tysklands og Portugals tilsagn implementeres fuldt ud. Der er positive tegn på, at disse tilsagn tages alvorligt. I fortsættelse af en aftale i ØKOFIN-Rådet i februar 2002 er der blandt andet indgået en aftale om en national stabilitetspagt mellem delstaterne og forbundsregeringen i Tyskland.

Fremtidsudsigterne: nå målet for stabilitets- og vækstpagten ...

Skal stabilitets- og vækstpagtens troværdighed bevares, kræver det også, at Kommissionen og Rådet viser evne til at lære af denne første erfaring med varslingsmekanismen. Selv om stabilitets- og vækstpagten har klaret denne første virkelige prøve, og den økonomiske situation forventes at bedres, er der ikke plads til selvtilfredshed. Der er fortsat en række vigtige budgetmæssige udfordringer, der skal afklares.

For det første må der - så snart der er kommet fart i det økonomiske opsving - igen sættes gang i budgetkonsolideringsprocessen, som skal gøre det muligt at overholde pagtens regel om "tæt på balance", og eventuelle forsinkelser skal hurtigt indhentes. I de seneste ajourføringer af stabilitets- og konvergensprogrammerne bekræfter de medlemsstater, der stadig har budgetunderskud, deres forpligtelse til at nå stabilitetspagtens mellemfristede målsætning senest i 2003 eller 2004. Den budgetjustering, der er planlagt i de kommende år, vil endvidere blive opnået via reduktioner i både indtægter og udgifter, i overensstemmelse med henstillingerne i de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik. Overholdelse af budgetforpligtelserne med henblik på at nå de mellemfristede mål i stabilitets- og konvergensprogrammerne er af altafgørende betydning, når det drejer sig om at understøtte pagtens troværdighed. Dette gælder især for de fire lande, der stadig har underskud (Tyskland, Frankrig, Italien og Portugal).

For det andet har budgetmæssige fejltagelser en tendens til hovedsagelig at opstå i gode tider, således som erfaringerne viser. Drøftelserne i 2000 om fordelingen af de såkaldte "vækstudbytter" mellem skattesænkninger og udgiftsstigninger trodser - således som Kommissionen påpegede det på det tidspunkt - ikke blot stabilitets- og vækstpagtens regler, men også enhver økonomisk logik. Det er vigtigt, at forbedringer i budgetbalancen som følge af

gunstige økonomiske konjunkturer ikke anses for at være permanente resultater, der kan give plads til skattesænkninger eller udgiftsstigninger. De budgetrestriktioner, der hovedsagelig berører de store lande i euroområdet i 2001 og 2002, har deres rødder i de uudnyttede muligheder i perioden med høj vækst 1998-2000. En af de største udfordringer for stabilitets- og vækstpacten går formentlig ud på at forhindre en forværring i de strukturelle budgetbalancer under økonomiske opsving. Tilsynet må sikre, at lande, der endnu ikke opfylder pactens krav, benytter sig af opsvinget til at fremskynde finanspolitiske nedskæringer, mens de øvrige lader de automatiske stabilisatorer fungere fuldt ud. Både for så vidt angår finanspolitisk forsigtighed og konjunkturstabilisering er det kort sagt en misforståelse at finansiere skattesænkninger og udgiftsstigninger via de automatiske resultater af økonomisk vækst eller at fremskynde skattesænkningerne, så snart væksten atter kommer i gang.

For det tredje er det nødvendigt at drøfte ønskværdigheden og effektiviteten af en diskretionær finanspolitik. Hvis landene holder sig til stabilitets- og vækstpactens finanspolitiske filosofi, vil de vælge et bredt afbalanceret budget i strukturel henseende og lade de automatiske stabilisatorer fungere frit over konjunkturforløbet. Dette er baseret på de velkendte faldgruber inden for aktiv finanspolitisk styring (forsinkelser med implementering og anerkendelse, modelusikkerhed, irreversible foranstaltninger osv.). De omstændigheder, hvorunder konjunkturudjævning diskretionære finanspolitiske foranstaltninger (som ligger ud over de automatiske stabilisatorers funktion) kan være både ønskværdige og effektive, er meget begrænsede: de kunne tænkes i tilfælde af store landespecifikke efterspørgselsrystelser, som skyldes nationale forhold, og som medfører et stærkt inflations- eller deflationspres. Selv i disse tilfælde er der imidlertid stor risiko for, at en ex ante konjunkturudjævning politik ex post bliver konjunkturforstærkende. Der må endvidere skabes plads til den diskretionære stimulans, hvis loftet på 3 % af BNP ikke skal overskrides. For en række lande ville dette indebære, at de skal gå ud over pactens regel om et budget tæt på balance. En klar aftale mellem de politiske aktører i ØMU om kriterierne for vurdering af diskretionære finanspolitikker ville øge gennemsigtigheden og forudsigeligheden af den budgetmæssige adfærd. Selv om en diskretionær politiks rolle bør begrænses til kritiske landespecifikke rystelser, betyder dette ikke, at den politiske samordning bør begrænses til ekstraordinære tilfælde. Lejlighedsvis samordning er i sig selv uegnet til at implementere en sammenhængende makroøkonomisk strategi i både normale og ekstraordinære situationer. Politisk samordning - betragtet som et system til at opnå en fælles vurdering af den økonomiske situation, aftale om retningslinjerne for den politiske reaktion og overvåge implementeringen - bør være regelmæssig, ikke lejlighedsvis.

Endelig forsøger flere medlemsstater at forbedre kompatibiliteten mellem deres nationale finanspolitiske regler og EU's budgetforpligtelser. Traktaten og pacten overlader det til medlemsstaterne at fastsætte deres egne budgetprocedurer til opnåelse af målene i stabilitets- og vækstpacten. Den finansielle rolle, som regionale myndigheder og andre decentrale myndigheder spiller i budgetprocessen i forbundsstater og stærkt regionaliserede stater (Belgien, Tyskland, Spanien, Italien og Østrig), har imidlertid gjort det klart, at det er nødvendigt for medlemsstaterne at finde løsninger med henblik på at sikre vedvarende disciplin på alle niveauer inden for det offentlige. For at klare dette samordningsproblem har flere medlemsstater allerede vedtaget særlige arrangementer mellem de forskellige niveauer inden for det offentlige, på grundlag af såkaldte "interne stabilitetspagter". Et fælles særpræg ved disse pagter er bestræbelserne på at præcisere og dele ansvaret for budgetdisciplin mellem de forskellige niveauer inden for det offentlige.

... samtidig med at de offentlige financers holdbarhed sikres på lang sigt

Finanspolitisk disciplin drejer sig ikke blot om at have sunde offentlige finanser på kort til mellemlang sigt. Det kræves også, at de offentlige finanser er holdbare på lang sigt, dvs. at de aktuelle budgetpolitikker ikke fører til eller risikerer at medføre fremtidige budgetmæssige

uligevægte i strid med kravene i stabilitets- og vækstpagten som følge af de budgetmæssige virkninger af den aldrende befolkning. Holdbarhed forudsætter også, at aldersrelaterede udgifter (pensioner, sundhedspleje) ikke fortrænger andre vigtige offentlige udgifter, såsom investeringer og F&U. Fremtidige generationer bør kunne drage fordel af en tilstrækkelig offentlig kapitalmængde og bør ikke stilles over for en urimelig skattebyrde.

Oplysningerne i stabilitets- og konvergensprogrammerne viser, at de aldrende befolkninger vil få stor indvirkning på budgettet. De offentlige udgifter forventes at stige mellem 4 % og 8 % af BNP i de kommende fire årtier i de fleste medlemsstater, om end der forventes langt højere stigninger i flere lande. Stigningerne i de offentlige udgifter som følge af befolkningens aldring vil begynde fra og med 2010, efterhånden som babyboom-generationen pensioneres, og de største stigninger vil hovedsagelig ske mellem 2020 og 2035.

Analysen viser, at med den nuværende politik er der risiko for, at der opstår budgetmæssige uligevægte i mange medlemsstater, og denne risiko øges, hvis landene ikke når de mellemfristede mål, der er fastsat i deres stabilitets- og konvergensprogrammer. Alle lande vil stå over for en budgetmæssig udfordring som følge af befolkningens aldring, også dem, der ser ud til at være i en situation, hvor de kan klare væksten i aldersrelaterede udgifter. I lande med en høj gæld (Belgien, Grækenland, Italien) afhænger bæredygtigheden af, at der er store budgetoverskud over flere årtier, hvilket illustrerer, at det fortsat er nødvendigt at foretrække gældsreduktion på lang sigt. Andre medlemsstater står over for den udfordring, at de skal afholde ekstraudgifterne i forbindelse med den aldrende befolkning, samtidig med at de skal forfølge andre budgetpolitiske målsætninger, bl.a. fastholdelse af skattebyrden på et rimeligt niveau.

Stillet over for denne udfordring har flere lande indført omfattende strategier, herunder foranstaltninger til at øge beskæftigelsesgraden især blandt kvinder og ældre arbejdstagere, reformer af aldersrelaterede overførselsprogrammer og tilsagn om vedvarende budgetoverskud, således at der opnås en hurtig reduktion i den offentlige gæld, før virkningen af den aldrende befolkning gør sig gældende. De ambitiøse og omfattende reformer i visse medlemsstater står imidlertid i kontrast til de forholdsvis usammenhængende fremgangsmåder i andre lande, som ikke har erkendt, hvor alvorlig den politiske udfordring er. Flere lande har oprettet pensionsreserverfonde i de seneste år for at klare de fremtidige udgiftsstigninger. Selv om dette er en positiv udvikling, er det (med undtagelse af Irland) tvivlsomt, i hvor høj grad de vil kunne afholde de fremtidige udgifter på baggrund af de begrænsede ressourcer, der allerede er afsat til dem, og den usikkerhed, der består omkring ydelsestørrelse og hyppighed. De politiske beslutningstagere bør som helhed være mere klar over, at det er de kort- til mellemfristede budgetvalg, der afgør landenes evne til at afholde budgetudgifterne i forbindelse med befolkningens aldring.

Nye grænser for budgettilsyn og -samordning: tage hensyn til "kvaliteten" af de offentlige udgifter ...

De offentlige udgifter er steget stærkt i EU i de sidste tre årtier til 47 % af BNP i 2001, med et fald under Maastricht-processens budgetkonsolidering fra over 51 % af BNP i 1995. Den gennemsnitlige størrelse af den offentlige sektor i EU ligger fortsat et godt stykke over niveauet i andre industrilande, og udgør 15 procentpoint af BNP mere end i USA. Det samlede billede dækker imidlertid over en betydelig forskel i størrelsen af de offentlige udgifter fra den ene medlemsstat til den anden.

De offentlige udgifter til statens grundlæggende funktioner og andre foranstaltninger til forbedring af ressourcefordelingen (forsvar, retsvæsen, uddannelse, sundhedsvæsen, F&U, økonomiske tjenesteydelser) har været forholdsvis stabile i de sidste 30 år og er meget ensartede (mellem 14 % og 16 % af BNP) i de forskellige EU-lande. Forskellen i de samlede offentlige

udgiftsniveauer i EU i forhold til USA afspejler hovedsagelig udgifterne til programmer for social beskyttelse, idet dette er et typisk træk ved den europæiske sociale model. De største stigninger i udgifterne til social beskyttelse er noteret i lande med forholdsvis uudviklede socialbeskyttelsessystemer i begyndelsen af 1980'erne. I modsætning hertil er lande med høje udgiftsniveauer i begyndelsen af 1980'erne i det sidste årti begyndt at reducere størrelsen af de ressourcer, de afsætter til sociale ydelser.

De strammere budgetrestriktioner, som medlemsstaterne i ØMU står over for, kræver sammen med bestræbelserne på at øge beskæftigelsen og væksten som en del af Lissabon-dagsordenen, at der fokuseres mere på, hvordan de offentlige ressourcer bruges, og hvordan skatterne opkræves. Tværnationale analyser er imidlertid blevet hæmmet af manglen på relevante og sammenlignelige data om den funktionelle klassifikation af de offentlige udgifter. Som følge heraf befinder tilsynet med kvaliteten af de offentlige finanser, som krævet af Det Europæiske Råd, sig stadig på et begyndelsesstadium, til trods for at der allerede er opnået store fremskridt med hensyn til de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt.

Vanskelighederne ved at indføre en effektiv overvågning af kvaliteten af de offentlige udgifter skyldes også de begrebsmæssige vanskeligheder ved at definere, hvad "kvalitet" rent faktisk betyder. En vis sammensætning af de offentlige udgifter kan anses for at være af "høj kvalitet", hvis den yder et positivt bidrag til at nå målene i Lissabon-strategien, dvs. gør Unionen til den mest dynamiske og konkurrencedygtige videnbaserede økonomi med fuld beskæftigelse og større økonomisk og social samhørighed samt miljømæssig bæredygtighed. På dette grundlag kan medlemsstaterne fremme vækst og beskæftigelse ved at omdirigere offentlige udgifter over mod akkumulering af fysisk og human kapital samt forskning og udvikling. Investeringer i human kapital og infrastruktur kan have stor indvirkning på den langsigtede vækst, og der bør findes nye innovative finansieringsmetoder, herunder partnerskaber mellem den offentlige og private sektor. Passende udgifter til sociale ydelser kan sammen med en passende skattepolitik bidrage til retfærdighed, og kan også have en positiv indvirkning på væksten og den økonomiske effektivitet.

Landene ser ud til at have været i stand til at forbedre sammensætningen af de offentlige udgifter, samtidig med at de har begrænset størrelsen af den offentlige sektor i 1990'erne. I den sammenhæng bør det nævnes, at EU-budgettet supplerede medlemsstaternes udgifter inden for sådanne væksthæmmende kategorier som investering og F&U. Før der drages endelige politiske konklusioner om størrelsen og sammensætningen af de offentlige udgifter, er det vigtigt at foretage en mikroøkonomisk analyse, der tager hensyn til de specifikke mål i udgiftsprogrammerne, deres udformning og tilknytning til andre politiske instrumenter. En forudsætning herfor er, at der er relevante oplysninger til rådighed, og Det Europæiske Råd har allerede ved flere lejligheder påpeget, hvor vigtigt det er, at der udarbejdes sådanne oplysninger.

... og forberede udvidelsen

Der foregår i øjeblikket tiltrædelsesforhandlinger med tolv af de tretten ansøgerlande, der ønsker at blive medlem af EU. Traktatens bestemmelser og den afledte ret (*acquis communautaire*) vedrørende økonomi- og budgetpolitikken vil finde anvendelse på disse lande, når de indtræder i EU. En af de største politiske udfordringer er at implementere EU's rammer for budgettilsyn ved tiltrædelsen, samtidig med at der tages hensyn til ansøgerlandenes specifikke behov og omstændigheder. En undergruppe af ansøgerlande, nemlig de ti lande fra Central- og Østeuropa, står over for en række centrale budgetmæssige spørgsmål, efterhånden som de kommer nærmere på indtræden i EU, og - til forskel fra de andre ansøgerlande - oplever en overgang fra planøkonomi til markedsøkonomi.

Den samlede relative størrelse og sammensætning af indtægter og udgifter i de central- og østeuropæiske lande ligner størrelsen og sammensætningen i de nuværende EU-medlemsstater,

om end der til tider er tale om store forskelle for så vidt angår enkelte lande og enkelte budgetkomponenter. Dette er bemærkelsesværdigt, idet de central- og østeuropæiske lande kun har haft ti år til at implementere et helt nyt finanspolitisk system. Selv om den offentlige sektor i de central- og østeuropæiske lande i gennemsnit er større end i de fleste nye vækstøkonomier, kan dette stort set forklares ved de underliggende økonomiske faktorer. Det er imidlertid fortsat nødvendigt at foretage en nyvurdering af strukturen i budgetindtægterne og -udgifterne for at skabe et væksthæmmede miljø, der rummer tilstrækkelig plads og incitament til udvikling af den private sektor.

En afgørende betingelse for budgettilsyn er pålidelige og relevante statsregnskaber. Det har været vanskeligt for lande, der gennemlever en overgang til markedsøkonomi, at opfylde denne betingelse. På det institutionelle plan skulle der oprettes finansministerier, og det var nødvendigt med vidtgående ændringer i regnskabs- og registreringsprocedurerne. Udviklingen af evnen til at fremlægge relevante og pålidelige data med en passende dækningsgrad har været en langvarig opgave, som endnu ikke er afsluttet, og der er stadig plads til yderligere forbedringer i kvaliteten af budgetoplysningerne. På det teoretiske plan er omstillingen til markedsøkonomi at flytte grænserne mellem staten og den private sektor, hvorved det bliver forholdsvis vanskeligt at fortolke og sammenligne statens regnskaber i de central- og østeuropæiske lande. Mange af de underliggende problemer er imidlertid ved at blive fjernet, efterhånden som overgangen skrider frem, og *acquis communautaire* gradvis implementeres.

Budgettilsynet skal også tage hensyn til, at de central- og østeuropæiske lande gennemgår store strukturelle og institutionelle ændringer. Disse ændringer skyldes ikke kun skiftet fra planøkonomi til markedsøkonomi, men også den liberalisering, som følger med EU-medlemskabet, behovet for at opgradere den offentlige infrastruktur og forpligtelsen til at implementere *acquis communautaire*, med de tilhørende krav om styrkelse af institutionerne. Alle disse ændringer har betydelige budgetmæssige virkninger, der må indregnes i evalueringen af budgetsituationen. Der skal endvidere tages passende hensyn til de restriktioner, der skyldes det forhold, at de central- og østeuropæiske lande i gennemsnit er karakteriseret ved en højere grad af volatilitet i produktionsniveauerne i forhold til EU-medlemsstaterne og er små, åbne økonomier, som er stærkt afhængige af udenlandsk kapital, når de skal finansiere bestræbelserne på at indhente den økonomiske udvikling i de andre lande.

Siden 2001 har Kommissionen implementeret et nyt initiativ kaldet "finanspolitisk tilsynsprocedure forud for tiltrædelsen", som er beregnet til at følge tilnærmelsen af de politiske samordnings- og tilsynsmekanismer i EU, samtidig med at der tages hensyn til ansøgerlandenes tiltrædelsesprioriteter. Vurderingen af budgetstillingerne forud for tiltrædelsen bør derfor være tilstrækkelig fleksibel til at tage hensyn til de uvisse og hurtigt skiftende omstændigheder, som økonomier, der gennemgår en hurtig ændring, står over for, men samtidig tilstrækkelig streng til at tage hensyn til de reelle udfordringer, som de central- og østeuropæiske lande står overfor.

Som optakt til tiltrædelsen skal ansøgerlandene derfor opfylde Københavnskriterierne snarere end de nominelle Maastricht-konvergenskriterier. Den vigtigste opgave i før-tiltrædelsesperioden er at opnå mellemfristet makroøkonomisk stabilitet snarere end at opfylde et bestemt mål for budgetbalancen. Den mellemfristede budgetpolitik bør også tilstræbe en udgifts- og indtægtsstruktur, der effektivt støtter den økonomiske vækst. Samtidig må den vægt, der lægges på strukturelle og institutionelle reformer, ikke overskygge betydningen af en sund finanspolitik. De central- og østeuropæiske landes sårbarhed over for økonomiske rystelser og de eksterne begrænsninger, de står overfor, understreger nødvendigheden af en forsigtig politik. Størrelsen af et passende underskud kan variere fra det ene land til det andet og er sandsynligvis en funktion af elementer som f.eks. hastigheden i de strukturelle reformer, den relative hastighed i den økonomiske vækst, omfanget af reel konvergens og gældens størrelse.