



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 27.11.2002
KOM (2002) 668 endelig

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

Bedre samordning af finanspolitikken

1. Baggrund

Denne meddelelse er en opfølgning af konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Barcelona i 2002 om behovet for at gøre yderligere fremskridt ved at "... styrke de eksisterende mekanismer for finanspolitisk koordinering. I denne forbindelse vil Kommissionen fremsætte forslag til styrkelse af koordineringen af den økonomiske politik forud for Det Europæiske Råds forårsmøde i 2003". Den indgår som led i en mere generel strategi med henblik på at styrke samordningen af den økonomiske politik, herunder de seneste bestræbelser for at strømline procedurerne for vedtagelse og implementering af de overordnede økonomiske retningslinjer og beskæftigelsesretningslinjerne¹. Meddelelsen bygger også på de relevante forslag, som Kommissionen har fremlagt for konventet om Europas fremtid².

Meddelelsen indeholder frem for alt forslag om, hvordan stabilitets- og vækstpakten kan forbedres, og indeholder en videreudvikling af de idéer, som Kommissionen fremsatte den 24. september 2002³. Foruden de budgetpolitiske hovedmålsætninger om sunde og holdbare offentlige finanser tager forslagene sigte på at øge de offentlige finansers bidrag til vækst og beskæftigelse i overensstemmelse med Lissabon-strategien.

2. Stabilitets- og vækstpakten: En passende ramme for at føre en finanspolitik med gyldige mål på kort og lang sigt

Sunde offentlige finanser er kernen i ØMU'en. Den vægt, der lægges på finanspolitisk forsigtighed, forklares af det faktum, at økonomisk velstand og en levedygtig monetær union ikke kan opretholdes, uden at man lærer at undgå fortidens finanspolitiske fejltagelser, dvs. en tendens mod stigende offentlige udgifter og skatteniveauer kombineret med store strukturelle budgetunderskud og øget offentlig gæld samt tendensen til en procyklisk finanspolitik, der forstærker snarere end dæmper virkningerne af konjunkturudsvingene. Sunde offentlige finanser bidrager til vækst og beskæftigelse, navnlig derved at de bidrager til stabile makroøkonomiske rammebetingelser⁴. Pengepolitikken har været indrettet efter målsætningen om prisstabilitet, og renterne (både de nominelle og reale) har været lave, hvilket har fremmet de private investeringer og opsparingen. Sunde offentlige finanser reducerer desuden den offentlige gæld og dermed rentebyrden, således at der skabes plads til at sænke skatterne og/eller øge de produktive offentlige investeringer. Investeringer i fysisk kapital (infrastrukturer), menneskelig kapital (uddannelse) og videnkapital (F&U og innovation) kan, hvis de designes rigtigt, forbedre produktions- og vækstpotentialet på lang sigt, frem for alt gennem sådanne investeringers positive virkning på produktivitet og beskæftigelse. Hvis disse

¹ Meddelelse fra Kommissionen om strømlining af den årlige koordinering af den økonomiske politik og beskæftigelsespolitikken, KOM(2002) 487 endelig af 3.9.2002.

² Meddelelse fra Kommissionen: Et forslag til et fremtidigt EU, KOM(2002) 247 endelig af 22.5.2002. Bidrag fra Michel Barnier og António Vitorino til Konventet om Europas Fremtid "Towards better economic policy co-ordination", CONV 391/02 af 7.11.2002.

³ 'Budgetary challenges in the euro zone', meddelelse fra kommissionsmedlem Pedro Solbes i forståelse med Kommissionens formand Romano Prodi, SEK(2002) 1009/6, Bruxelles 25. september 2002.

⁴ Rapport fra Kommissionen og Rådet (ØKOFIN) til Det Europæiske Råd (Stockholm, 23. og 24. marts 2001) 'The contribution of public finances to growth and employment: improving quality and sustainability', 12. marts 2001, Rådets dokument 6997/01. Det byggede i vid udstrækning på Kommissionens meddelelse af samme navn KOM(2000) 846.

højere produktive offentlige udgifter finansieres ved en forøgelse af skatterne eller øgede underskud og dermed højere offentlig gæld, kan de private investeringer blive trængt ud, hvilket således kan neutralisere en potentiel positiv virkning på vækst og beskæftigelse.

Man har skabt en regelbaseret ramme for samordningen af finanspolitikken i ØMU'en for at afspejle det faktum, at ansvaret for den fælles pengepolitik ligger hos en uafhængig europæisk centralbank, samtidig med at de nationale myndigheder fortsat har ansvaret for finanspolitikken. Denne ramme sigter på at kombinere budgetpolitisk disciplin med fleksibilitet og er baseret på traktatens krav om, at medlemsstaterne skal undgå uforholdsmæssigt store underskud, hvilket defineres sådan, at underskuddet skal være mindre end 3 % af BNP, ligesom de skal have en offentlig gæld på mindre end 60 % af BNP (eller at gælden mindskes i en tilfredsstillende hastighed hen imod referenceværdien).

For at styrke de forebyggende aspekter i denne ramme og hjælpe medlemsstaterne til at undgå uforholdsmæssigt store underskud blev bestemmelserne i traktaten suppleret med stabilitets- og vækstpacten (som består af to rådsforordninger og højtidelige politiske tilsagn i en resolution fra Det Europæiske Råd i Amsterdam i 1997)⁵. Stabilitets- og vækstpacten fastsætter, at medlemsstaterne skal opnå og fastholde budgetsaldi, der er 'tæt på balance eller i overskud'⁶. Dette sigter på at sikre, at finanspolitikken bidrager til at skabe vilkår, hvor pengepolitikken effektivt kan fastholde prisstabilitet og samtidig fremme vækst. Ved at fastholde en budgetsaldo, der er 'tæt på balance eller i overskud' har medlemsstaterne også det råderum, de behøver for at kunne dæmpe konjunktursvingningerne ved at lade de automatiske stabilisatorer virke, uden at referenceværdien på 3 % for underskud overskrides. Det skulle desuden mindske rentebyrden og derigennem skabe yderligere muligheder for, at regeringerne kan gennemføre vækstfremmende reformer.

Alt i alt skaber stabilitets- og vækstpacten en hensigtsmæssig ramme for en forsigtig finanspolitisk styring, der er i alle landes bedste interesse, såvel individuelt som kollektivt, uanset ØMU eller om de er med i euroområdet. Den budgetpolitiske målsætning, at budgetstillingen skal være 'tæt på balance eller i overskud', giver vide muligheder for at lade de automatiske stabilisatorer virke fuldt ud som reaktion på økonomiske tilbageslag. Det er også et hensigtsmæssigt mål på mellemlang og lang sigt med hensyn til behovet for holdbare offentlige finanser i lyset af befolkningens aldring. Nylige fremskrivninger viser, at hvis der ikke gennemføres politiske reformer, vil de offentlige udgifter antagelig vokse med mellem 4 % og 8 % af BNP i de fleste lande i de kommende år som følge af virkningen af en aldrende befolkning⁷. Dette indebærer, at nogle medlemsstater bør overveje at opbygge budgetoverskud i det kommende tiår, da der kun er kort tid til, at budgetvirkningerne af den aldrende befolkning vil vise sig⁸.

⁵ EFT L 209 af 2.8.1997 og EFT C 236 af 2.8.1997.

⁶ Disse budgetregler understøttes af detaljerede og regelmæssige overvågningsprocedurer. Medlemsstaterne skal hvert år fremlægge stabilitets- eller konvergensprogrammer, hvor de fastsætter et mål på mellemlang sigt, der opfylder kravet om en budgetsaldo 'tæt på balance eller i overskud', eller hvor de beskriver en tilpasningsproces hen imod dette mål. Budgetmålene i programmet og opfyldelsen af de afgivne tilsagn drøftes intensivt af Kommissionen og medlemsstaterne i Rådet.

⁷ Tidspunktet for og størrelsen af den fremskrevne forøgelse af de offentlige udgifter varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. Generelt forventes stigningen i de offentlige udgifter at begynde omkring 2015 og toppe omkring 2040.

⁸ Udvalget for Økonomisk Politik (2001): "The Budgetary challenges posed by ageing populations", EPC/ECFIN dd655/01/EN. En oversigt over, hvordan Kommissionen har vurderet de offentlige finansers holdbarhed i medlemsstaterne, og de vigtigste økonomisk-politiske konklusioner findes i rapporten *Public finances in EMU – 2002*, European Economy Reports and Studies N°3, 2002.

3. Blandede budgetpolitiske resultater siden 1999

Der blev opnået en imponerende budgetpolitisk konsolidering i årene frem til indførelsen af euroen med betydelige reduktioner af de underliggende budgetunderskud i de fleste medlemsstater og med en faldende offentlig gældskvotest. Denne vending kan delvis tilskrives Maastricht-konvergenskriterierne og viser, hvor effektive EU's budgetpolitiske regler kan være, når de politiske aktører påtager sig deres fulde ansvar.

Den budgetpolitiske konsolideringsproces har imidlertid stået stille siden 1999 og i nogle tilfælde gået tilbage. For euroområdet som helhed blev de gunstige vækstbetingelser i 1999 og 2000 ikke udnyttet til at reducere de underliggende underskud i retning af stabilitets- og vækstpagtens målsætning om en budgetsaldo 'tæt på balance eller i overskud'. Det underliggende underskud i 2001 for euroområdet voksede til 1,9 % af BNP i en situation, hvor væksten viste sig at blive mindre end forventet. Forringelsen af den underliggende budgetsituation kan tilskrives ufinansierede skattelettelser, manglende kontrol med udgifterne og diskretionære forøgelse af de offentlige udgifter i nogle medlemsstater. Den underliggende budgetstilling forventes ikke at blive forbedret i 2002.

Det samlede billede dækker over, at der er store variationer i udviklingen medlemsstaterne imellem, og at der er opnået en række positive resultater. Syv lande i euroområdet og ti EU-lande havde i 2001 en budgetsaldo 'tæt på balance eller i overskud'. Den offentlige gæld i forhold til BNP har generelt været faldende, og i flere medlemsstater har der været tale om store reduktioner. Dette skabte plads til, at de automatiske stabilisatorer har kunnet virke under den nuværende økonomiske afmatning, hvilket står i modsætning til tidligere tilbageslag, hvor regeringerne måtte stramme finanspolitikken for at forhindre, at gældsniveauet nåede uholdbare højder. Flere medlemsstater har desuden været i stand til at gennemføre ambitiøse skattereformstrategier, og der har kunnet iagttages visse forbedringer med hensyn til at flytte offentlige udgifter over til mere produktive områder, der fremmer vækst og beskæftigelse.

For nogle medlemsstater er det imidlertid ikke lykkedes at opfylde kravet i stabilitets- og vækstpagten om en budgetsaldo, der 'tæt på balance eller i overskud'. Underskuddet i Portugal var 4,1 % af BNP i 2001, og Rådet vedtog den 5. november 2002 en beslutning om eksistensen af et uforholdsmæssigt stort underskud. Der regnes med et underskud på 3,8 % af BNP for Tyskland i 2002, og Kommissionen har vedtaget en rapport i henhold til artikel 104, stk. 3, i traktaten om risikoen for et uforholdsmæssigt stort underskud. Kommissionen har også vedtaget en henstilling til Rådet om at sende Frankrig en advarsel på grund af en betydelig afvigelse fra budgetmålene i 2002, og fordi landets underskud i 2003 forventes at blive 2,9 % af BNP, hvilket er farligt tæt på referenceværdien på 3 %⁹.

Der er også en bekymrende udvikling med hensyn til den offentlige gæld, idet der er konstateret små stigninger i flere medlemsstater. Italien og Grækenland giver anledning til den største bekymring, da deres gælds niveau ligger et godt stykke over 100 % af BNP, og da der kun er gjort få fremskridt i de sidste fire år i retning af at reducere gælds niveauet til referenceværdien på 60 % af BNP. Man skulle have ventet en betydelig reduktion af gældskvoten for disse medlemsstater, men det har ikke været tilfældet, først og fremmest på

⁹ Kommissionens henstilling om en advarsel er baseret på artikel 6, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker.

grund af store og vedholdende finansielle transaktioner, som har øget den offentlige gæld¹⁰. Denne udvikling har desuden fundet sted på trods af, at renterne er faldet efter disse landes deltagelse i euroområdet.

4. Vanskeligheder med implementeringen af stabilitets- og vækstpigten

På baggrund af fire års erfaring med ØMU'en er det tydeligt, at den regelbaserede ramme for samordningen af budgetpolitikkerne fortsat er hensigtsmæssig og afgørende for, at ØMU'en kan fungere gnidningsløst. Stabilitets- og vækstpigtens målsætning om en budgetsaldo 'tæt på balance eller i overskud' er fortsat et økonomisk gyldigt mål. En regelbaseret tilgang til samordningen af budgetpolitikken, der bygger på gruppepres (peer pressure), kan skabe resultater, under forudsætning af at den ledsages af tydelige politiske tilsagn. De seneste begivenheder har imidlertid fremhævet en række vanskeligheder med implementeringen af stabilitets- og vækstpigten, der kan sammenfattes på følgende måde:

- **medlemsstaterne har udvist svækket respekt for stabilitets- og vækstpigten.** Mens hovedparten af landene fortsat bekender sig til stabilitets- og vækstpigtens mål, har der i nogle lande været en voksende divergens mellem budgettilsagnene og de konkrete foranstaltninger for at nå de fastsatte mål. Der har været en uvilje til at acceptere ØMU'ens konsekvenser for finanspolitikken på nationalt plan. Generelt har medlemsstaterne ikke udfyldt deres rolle med hensyn til at udøve gruppepres via stabilitets- og vækstpigtens håndhævelsesmekanismer på de lande, der ikke har nået deres budgetpolitiske mål.
- **det har været vanskeligt at fastsætte klare og verificerbare budgetmål, der tager hensyn til de underliggende økonomiske vilkår.** Målene for medlemsstaternes budgetbalancer fastsættes i nominelle termer i stabilitets- og konvergensprogrammerne. Ved vurderingen af om budgettilsagnene indfries, og specielt med hensyn til justeringerne for at nå 'balance eller overskud', er det vigtigt, at der tages hensyn til de konjunkturbetingede virkninger på budgetstillingen. Dette har vist sig at være vanskeligt, da der ikke findes nogen fælles metode til at beregne konjunkturkorrigerede budgetsaldi, og også fordi de nominelle underskudsmål i medlemsstaternes programmer sommetider var baseret på optimistiske vækstantagelser og på korrigerende foranstaltninger, som først var planlagt til at blive gennemført i slutningen af programperioden. Det har derfor ikke været let at måle, om budgettilsagnene har været opfyldt, og dette har igen svækket håndhævelsesmekanismerne i stabilitets- og vækstpigten. Derfor har de politiske diskussioner på EU-plan i alt for høj grad været fokuseret på procedurespørgsmål og forholdsvis mindre ændringer i de nominelle budgetsaldi på bekostning af en dialog om de væsentlige økonomiske og budgetpolitiske udfordringer, som medlemsstaterne står overfor.
- **problemer i forbindelse med metoderne for indsamling og vurdering af budgetstatistikker.** Det største problem er de fejlrapporteringer, der er opdaget i visse lande, og som for Portugals vedkommende medførte, at budgetunderskuddet måtte opjusteres meget kraftigt. Herudover bliver *ex post*-revisionerne af budgetdataene større og større. I nogle medlemsstater er der også behov for at undersøge afvigelserne mellem periodiserede underskud og kontantbaserede gældsemissioner. Endelig kunne Eurostats

¹⁰ På grundlag af de budgetmål, som medlemsstaterne har fastsat i deres stabilitetsprogrammer, og på baggrund af den nominelle BNP-vækst skulle gældskvoten være faldet med adskillige procentpoint af BNP pr. år. Denne reduktion fandt aldrig sted, delvis på grund af at de finansielle mål ikke blev nået eller på grund af store og vedholdende finansielle transaktioner, som øgede den offentlige gæld.

beslutningsproces med hensyn til klassificeringen af visse finanspolitiske transaktioner fremskyndes.

- ***nogle medlemsstater førte ikke en sund finanspolitik, da konjunkturerne var gode.*** Det forhold, at der ikke blev gennemført en budgetkonsolidering i 1999 og 2000, da vækstvilkårene var gunstige, medførte en forringelse af de underliggende budgetstillinger og et utilstrækkeligt råderum for de automatiske stabilisatorer til at virke under det efterfølgende økonomiske tilbageslag. At det mislykkedes at lade de automatiske stabilisatorer virke symmetrisk over konjunkturforløbet, viser, at de overvågnings- og håndhævelsesmekanismer, der skal anvendes for at undgå en procyklisk slækkelse af finanspolitikken, er utilstrækkelige.
- ***håndhævelsesprocedurerne i stabilitets- og vækstpagten har været utilstrækkelige i kritiske situationer.*** Specielt har advarselsmekanismen vist sig at være ineffektiv i forbindelse med at håndtere betydelige afvigelser fra de budgetmål, som medlemsstaterne har fastsat i deres stabilitets- og konvergensprogrammer. Mekanismen skal desuden benyttes på et tilstrækkeligt tidligt tidspunkt, sådan at landene kan træffe korrigerende foranstaltninger, inden referenceværdien på 3 % af BNP nås.
- ***bestræbelser på at udvikle stabilitets- og vækstpagten til et effektivt samordningssystem til en konsekvent håndtering af landespecifikke omstændigheder med henblik på at sikre holdbare offentlige finanser på lang sigt og samtidig støtte strukturreformer, der er udformet til at øge beskæftigelses- og vækspotentialet.*** Der findes betydelige muligheder inden for rammerne af stabilitets- og vækstpagten for at tage hensyn til forskellene i de offentlige finansers kvalitet og holdbarhed i de forskellige medlemsstater. Men udfordringen for stabilitets- og vækstpagten består i at ændre den fra et system, der håndterer enkelttilfælde, til et system, hvor kernemålsætningen om sunde og holdbare offentlige finanser bevares og hvor der opstilles økonomisk-politiske retningslinjer på grundlag af strenge kriterier, der gælder konsekvent over tiden og i alle lande.
- ***det har været vanskeligt at kommunikere effektivt med pressen, markederne og offentligheden om nytten ved at opnå og fastholde sunde offentlige finanser og om, hvordan stabilitets- og vækstpagten fungerer.*** Dette skyldes delvis, at det tager tid for de økonomiske agenter at tilpasse sig den nye ramme, der blev indført efter euroens indførelse, og også, at stabilitets- og vækstpagtens institutionelle procedurer er komplicerede. Det har desuden været vanskeligt at sikre en effektiv kommunikation på grund af modstridende udtalelser om, hvordan finanspolitikken skulle føres. Alt i alt har vanskeligheden ved at forstå den logiske begrundelse for stabilitets- og vækstpagten og specielt de præcise budgетtilsagn, der gives i stabilitets- og konvergensprogrammerne, svækket det eksterne pres på medlemsstaterne til at føre en sund finanspolitik.

5. Forslag til at forbedre fortolkningen af stabilitets- og vækstpagten

For at forstærke de eksisterende mekanismer for samordning af finanspolitikken i ØMU fremlægger Kommissionen fem forslag, der sigter på at indføre mere fleksibilitet i fortolkningen af stabilitets- og vækstpagten, men som samtidig sikrer en mere streng overholdelse af målsætningen om sunde og holdbare offentlige finanser. Forslagene i denne meddelelse kan gennemføres inden for rammerne af de bestående traktatbestemmelser og forordninger om stabilitets- og vækstpagten. Derfor ændrer de ikke det centrale i budgetkravene (at undgå uforholdsmæssigt store underskud) eller målsætningerne (at opnå og

fastholde budgetsaldi 'tæt på balance eller i overskud'). De skaber heller ikke nye procedurer, da den forbedrede budgetpolitiske overvågning vil finde sted på grundlag af stabilitets- og konvergensprogrammerne.

i) Fastsættelse af budgetmål, der tager hensyn til konjunkturforløbet. Kommissionen foreslår, at stabilitets- og vækstpagtens krav om 'tæt på balance eller i overskud' defineres i underliggende termer gennem hele konjunkturcyklen, dvs. renses for kortvarige virkninger og specielt virkningerne af konjunktursvingningerne på budgettet. Det vigtigste redskab til at vurdere de underliggende budgetstillinger skal være den fælles metode til at måle konjunkturkorrigerede budgetsaldi, som medlemsstaterne og Kommissionen har aftalt.

ii) Overgangsarrangementer for lande med for store underliggende underskud i forhold til kravet om 'tæt på balance eller i overskud'. I bestræbelserne på at nå stabilitets- og vækstpagtens mål om en budgetsaldo 'tæt på balance eller i overskud' bør der tages hensyn til de økonomiske vilkår, når der stilles krav om budgetpolitisk konsolidering i medlemsstater med et underliggende underskud. Kommissionen foreslår, at der fastsættes et generelt princip, hvorefter lande med sådanne underliggende underskud skal opnå en årlig forbedring af den underliggende budgetstilling på mindst 0,5 % af BNP hvert år, indtil stabilitets- og vækstpagtens krav om en budgetsaldo 'tæt på balance eller i overskud' er nået. Tempoet i forbedringen af den underliggende budgetstilling bør være højere i lande med store underskud eller stor gæld. Der bør også tilstræbes en mere ambitiøs årlig forbedring af de underliggende budgetstillinger, hvis betingelserne for økonomisk vækst er gunstige.

iii) Undgå procyklisk finanspolitik i gode tider. For at undgå en procyklisk lempelse af finanspolitikken i gode tider bør de automatiske stabilisatorer virke symmetrisk over konjunkturcyklen. Dette indebærer, at man sigter på nominelle overskud, når de økonomiske vilkår er gunstige. Der er også behov for effektive håndhævelsesprocedurer for at håndtere en umotiveret lempelse af finanspolitikken i gode tider. Som en generel regel skulle det kun være tilladt at føre en ekspansiv finanspolitik for at stabilisere økonomien for medlemsstater, som allerede har skabt tilstrækkeligt budgetpolitisk råderum til at gøre det.

iv) Målene i Lissabon-strategien: at sikre, at de offentlige finanser bidrager til vækst og beskæftigelse. Kravet om en budgetsaldo 'tæt på balance eller i overskud' kan tolkes på den måde, at der skal tages højde for den intertemporale budgetvirkning af store strukturreformer (såsom produktive investeringer eller skattereformer), der øger beskæftigelses- eller vækstpotentialet i overensstemmelse med Lissabon-strategien, og/eller som på lang sigt forbedrer den underliggende saldo på de offentlige budgetter. For at sikre, at en sådan fortolkning af stabilitets- og vækstpagten ikke modvirker målsætningen om sunde offentlige finanser, foreslår Kommissionen følgende:

- en mindre midlertidig forringelse af den underliggende budgetstilling kan kun accepteres, hvis den pågældende medlemsstat allerede har gjort betydelige fremskridt i retning af opfyldelsen af kravet om 'tæt på balance eller i overskud', og hvis den offentlige gæld er mindre end referenceværdien på 60 % af BNP. Den pågældende medlemsstat skal også vise i sit stabilitets- eller konvergensprogram, at der er klare økonomiske og budgetpolitiske fordele, der kan tilskrives den foreslåede reform. Ved vurderingen af programmet skal Kommissionen kontrollere, at der inden for den tidshorisont, som stabilitets- eller konvergensprogrammet omfatter, er en klar og realistisk tidsfrist for, hvornår de offentlige finanser igen kommer 'tæt på balance eller i overskud'. De budgetpolitiske fremskrivninger skal være baseret på sunde og forsigtige makroøkonomiske antagelser, som skal sammenholdes med Kommissionens prognoser, samtidig med at der tages passende hensyn til, at der ikke bør træffes uhensigtsmæssige

procykliske økonomisk-politiske foranstaltninger. Der bør altid være en tilstrækkelig sikkerhedsmargen for at forhindre, at de nominelle underskud overstiger referenceværdien på 3 % af BNP. Endelig skal den pågældende medlemsstat forpligte sig til at træffe de nødvendige korrigerende foranstaltninger, hvis der opstår afvigelser i forhold til den plan, der er opstillet for at nå frem til en budgetsaldo 'tæt på balance eller i overskud'.

- en mindre afvigelse fra kravet om 'tæt på balance eller i overskud' kan tolereres i en længere periode for medlemsstater, der har en offentlig gæld, som ligger betydeligt under referenceværdien på 60 % af BNP, hvis de offentlige finanser hviler på et holdbart grundlag. Dette kræver, at der foretages en omhyggelig vurdering af den offentlige gæld, af forskellige former for forpligtelser (f.eks. implicitte pensionsforpligtelser) og af andre omkostninger, der er forbundet med befolkningens aldring. Der skal altid være en tilstrækkelig sikkerhedsmargen for at forhindre, at de nominelle underskud overskrider referenceværdien på 3 % af BNP.

v) *De offentlige finansers holdbarhed bør blive en central politisk målsætning.* Der skal udtrykkeligt tages hensyn til spørgsmålet om holdbarhed ved vurderingen af medlemsstaternes offentlige finanser inden for rammerne af stabilitets- og vækstpagten. Derfor skal der lægges større vægt på gældskvoterne i overvågningsprocessen for de offentlige finanser. Gældskriteriet i proceduren for uforholdsmæssigt store underskud, som indebærer, at gælds niveauer, der ligger over 60 % af BNP, skal nærme sig referenceværdien i en 'tilfredsstillende hastighed', skal gøres operationelt. Lande med et højt gælds niveau, som ligger klart over referenceværdien på 60 % af BNP, skal i deres stabilitets- og konvergensprogrammer udarbejde detaljerede strategier for at mindske gælds niveauet til under referenceværdien. Vurderingen af de offentlige finansers holdbarhed som en del af stabilitets- og konvergensprogrammerne bør få øget betydning og føre til klare politiske konklusioner om, hvorvidt finanspolitikken er tilstrækkelig ambitiøs udformet til at kunne klare de problemer, som kommer med befolkningens aldring. Som led i en omfattende trestrengt strategi med henblik på at tage højde for befolkningens aldring (dvs. gældsreduktion, øget erhvervsfrekvens for kvinder og ældre arbejdstagere og reform af pensions- og sundhedssystemerne) bør medlemsstaterne i deres stabilitets- og konvergensprogrammer overveje at operere med budgetoverskud i de kommende år, dvs. at overopfylde stabilitets- og vækstpagten krav om 'tæt på balance eller i overskud'. Endelig bør medlemsstaterne og Kommissionen øge indsatsen for at producere reviderede fremskrivninger af budgetvirkningen af befolkningens aldring fra 2005.

6. Et program med fire punkter for at forbedre implementeringen af stabilitets- og vækstpagten

De ovenfor beskrevne problemer med at implementere stabilitets- og vækstpagten kan ikke løses ved bare at tilpasse fortolkningen af de vigtigste bestemmelser. For at være effektive skal de finanspolitiske regler ledsages af:

- et fast politisk tilsagn fra alle berørte parter om at overholde de budgetpolitiske forpligtelser på EU-plan og om fuldt ud at påtage sig deres ansvar i kontrolprocessen (peer-review) og håndhævelsesprocessen
- økonomiske og budgetpolitiske analyser, som er af høj kvalitet og gennemføres på det rette tidspunkt, sådan at de politiske konklusioner baseres på pålidelige data og er analytisk velbegrunderet

- effektive håndhævelsesprocedurer, som på en hurtig og robust måde takler afvigelser fra de budgetpolitiske mål
- foranstaltninger for at forbedre kommunikationen med henblik på at øge det eksterne pres på medlemsstaterne til at opretholde sunde offentlige finanser.

For at styrke implementeringen af stabilitets- og vækstpagten foreslår Kommissionen, at følgende program med fire punkter vedtages inden Det Europæiske Råds forårsmøde i 2003.

i) Medlemsstaterne bør bekræfte deres politiske tilsagn om at overholde stabilitets- og vækstpagten i en "Resolution om styrkelse af samordningen af budgetpolitikken", som skal forelægges Det Europæiske Råd på dets forårsmøde i 2003. Resolutionen skal udgøre Kommissionens, medlemsstaternes og Rådets højtidelige politiske tilsagn om at implementere stabilitets- og vækstpagten i overensstemmelse med de forslag, der lægges frem i denne meddelelse. I resolutionen kunne der tydeligt redegøres for kriterierne for at tolke nøglebestemmelserne i stabilitets- og vækstpagten, f.eks. at kravet om 'tæt på balance eller i overskud' vurderes i underliggende termer, at lande med underliggende underskud skal opnå en årlig konsolidering af de offentlige finanser på mindst 0,5 % af BNP, og at lande med et meget højt gælds niveau skal reducere gælden i en tilfredsstillende hastighed. Herudover kunne resolutionen indeholde et fast politisk tilsagn om, at en mere fleksibel anvendelse af bestemmelsen om 'tæt på balance eller i overskud' kun kan accepteres, hvis strenge betingelser og sikkerhedskriterier opfyldes. Endelig kunne resolutionen fastsætte, at medlemsstaterne skal respektere visse adfærdsnormer i samordningen af budgetpolitikken på EU-plan, f.eks. at tage passende hensyn til virkningerne for euroområdet ved udformningen af finanspolitiske foranstaltninger på nationalt plan, at udfylde deres rolle fuldt ud i kontrolprocessen og specielt at lette gennemførelsen af stabilitets- og vækstpagtens håndhævelsesprocedurer.

ii) Forbedring af analysen af den økonomiske politik og budgetpolitikken. Der er behov for følgende foranstaltninger for at forbedre den økonomiske og budgetpolitiske overvågning på EU-plan:

- statistikkerne om de offentlige finanser skal forbedres med hensyn til kvalitet og aktualitet, da de er det grundlag, som budgetovervågningen bygger på. Kommissionen foreslår, at Rådet (ØKOFIN) vedtager en 'adfærdskodeks for indberetning af budgetdata' inden den næste runde for indberetning af budgetdata i forbindelse med proceduren for uforholdsmæssigt store underskud den 1. marts 2003 og inden Det Europæiske Råds forårsmøde i 2003¹¹. Med kodeksen forpligter medlemsstaterne sig til at anvende de praksis, der kan forbedre budgetstatistikernes kvalitet, gennemsigtighed, aktualitet og pålidelighed. Kodeksen skal også klargøre og strømline de procedurer, som Kommissionen skal følge for at sikre, at den kan handle mere effektivt, hurtigt og gennemsigtigt i sin rolle som statistisk myndighed på dette område.
- hvis EU's overvågningsproces i højere grad baseres på de underliggende budgetstillinger, er det af afgørende betydning, at der foretages en bedre analyse af medlemsstaternes offentlige finanser. Dette skyldes, at de underliggende budgetsaldi i modsætning til de faktiske budgetsaldi ikke er direkte observerbare. Det største problem er at skelne mellem budgetkomponenter, der har langvarige virkninger, og elementer med rent kortvarige

¹¹ Meddelelse fra Kommissionen om behovet for og midlerne til at forbedre kvaliteten af budgetstatistikker. KOM(2002) 670 af 27.11.2002

virksomheder. Kommissionen og Rådet har på grundlag af en produktionsfunktion til beregning af produktionsgab udviklet en metode til at konjunkturkorrigere budgetsaldi, og den vil blive anvendt som udgangspunkt for en vurdering af de underliggende saldi¹². Der må udvises forsigtighed ved fortolkningen af ændringerne, specielt på årsbasis, i betragtning af hvor kompliceret og upræcist det er at måle konjunkturkorrigerede budgetsaldi. For at vurdere om de budgettilsagn, som medlemsstaterne har givet i deres stabilitets- og konvergensprogrammer, opfylder kravene i stabilitets- og vækstpagten, vil Kommissionen anvende sine egne prognoser for at vurdere realismen i de makroøkonomiske antagelser, som de budgetpolitiske mål er baseret på. For at sikre en konsistent vurdering for alle medlemsstater foreslår Kommissionen, at 'adfærdskodeksen for stabilitets- og konvergensprogrammernes indhold og præsentation'¹³ opdateres med krav om, at medlemsstaterne også skal give oplysninger om store enkeltstående budgettransaktioner.

- ved vurderingen af stabilitets- og konvergensprogrammerne er der behov for at være mere opmærksom på de offentlige financers kvalitet. Der bør også lægges vægt på, om sammensætningen af de foreslåede budgetforanstaltninger bidrager til vækst og beskæftigelse, og også på, om det er sandsynligt, at de kan give en holdbar forbedring af budgetsalden. Dette indebærer *blandt andet* en undersøgelse af balancen mellem skatteforhøjelser og udgiftsnedskæringer med sigte på at opnå en forbedret budgetbalance, af de offentlige udgifters samlede dynamik og sammensætning, og om de fremmer produktive poster, af effekten af skattereformer og endelig af, i hvilket omfang konsolideringen bygger på enkeltstående budgetforanstaltninger, der ikke kan forventes at føre til nogen holdbar forbedring af de offentlige financer.
- Kommissionen agter at forstærke sin overvågning af medlemsstaternes økonomier og i særdeleshed at koncentrere sig om de lande, der har vanskeligheder med at opfylde stabilitets- og vækstpagten krav. Kommissionen vil foretage hyppigere og mere omfattende tjenesterejser til medlemsstaterne. Der vil også blive gennemført og offentliggjort mere dybtgående landeundersøgelser¹⁴.

iii) Mere effektive håndhævelsesprocedurer. Traktaten og stabilitets- og vækstpagten indeholder en række overvågningsmekanismer for at håndtere afvigelser fra de fastsatte budgetmål. For at sikre, at de fungerer, foreslår Kommissionen følgende:

- at specificere de kriterier, som Kommissionen vil benytte, når den beslutter, om advarselsmekanismen skal aktiveres i tilfælde af betydelige afvigelser fra budgetmålene, og som vil blive anvendt af Rådet, når det beslutter, om det vil godkende Kommissionens henstilling. Der bør tages hensyn til tre faktorer, nemlig størrelsen af budgetafvigelsen (i hvilken udstrækning budgetstillingerne afviger fra de mål, der er fastsat i stabilitets- eller konvergensprogrammerne), om den faktiske budgetsalds afvigelse fra målsalden kan forklares af konjunkturmæssige eller diskretionære faktorer, og for det tredje hvor stor risikoen er for, at underskuddet vil stige eller nærme sig referenceværdien på 3 % af BNP. Disse forslag indebærer, at der kan sendes en advarsel til en medlemsstat, selv om dens

¹² Economic Policy Committee (2001), "Report on a potential output and the output gap", ECFIN/EPC/670/01

¹³ Den reviderede adfærdskodeks, som blev godkendt af ØKOFIN-Rådet i juli 2001 sammen med en vurdering af, hvordan den fungerer, er offentliggjort i *Public finances in EMU – 2002*.

¹⁴ Se f.eks. Generaldirektoratet for Økonomiske og Finansielle Anliggender (2002): 'Germany's growth performance in the 1990s', *Economic Papers* N° 170.

nominelle eller underliggende budgetsaldo ligger noget under referenceværdien på 3 % af BNP.

- at en umotiveret procyklisk lempelse af budgetpolitikken i gode tider (under hensyntagen til udgangssituationen i de offentlige finanser og monetære betingelser, der råder i det pågældende land) bør betragtes som et brud på budgetkravene på EU-plan og bør medføre en passende og hurtig reaktion gennem anvendelse af de instrumenter, som traktaten giver.
- at klargøre fortolkningen af gældskriteriet i proceduren for uforholdsmæssigt store underskud¹⁵, dvs. hvad er en 'tilfredsstillende hastighed' i reduktionen af gælden med henblik på at nå referenceværdien på 60 % af BNP. En passende gældsreduktionstakt kunne for eksempel være, at gældskvoten reduceres sådan, at stabilitets- og vækstpagtens krav om 'tæt på balance eller i overskud' respekteres. På grundlag af en definition af en 'tilfredsstillende hastighed' og i overensstemmelse med traktaten kan Kommissionen indlede proceduren i forbindelse med et uforholdsmæssigt stort underskud og udarbejde en rapport efter artikel 104, stk. 3, hvis et land med en stor gæld ikke er i stand til at opnå den fastsatte gældsreduktionstakt. Kommissionen vil ved vurderingen af, om dette krav er opfyldt, undersøge alle de komponenter, der er bestemmende for udviklingen i gælden, da gældsreduktionstakten afhænger af nogle faktorer, som myndighederne kan påvirke, og af andre faktorer, som ligger uden for myndighedernes direkte kontrol.

Disse forbedringer kan opnås inden for rammerne af traktaten og stabilitets- og vækstpagten ved hjælp af supplerende bestemmelser i den nuværende 'adfærdskodeks for stabilitets- og konvergensprogrammernes indhold og præsentation'. På længere sigt kan håndhævelsesmekanismerne i EU's budgetovervågningsproces styrkes yderligere ved at indføre de relevante forslag, som Kommissionen har forelagt konventet om Europas fremtid. Kommissionen kunne blandt andet få myndighed til at udsende en advarsel direkte til medlemsstaterne, uden at der først behøves en afstemning i Rådet. Dette kunne betyde, at budgetproblemer blev signaleret mere direkte og hurtigere.

iv) Bedre kommunikation gennem åbenhed og gennemsigtighed. Der skal gives pålidelige og hurtige oplysninger om medlemsstaternes budgetforpligtelser og om, hvordan stabilitets- og vækstpagten implementeres. Ansvar for en bedre kommunikation hviler på alle aktører. Kommissionen offentliggør allerede en årsrapport om *offentlige finanser i ØMU* og giver også i pressemeddelelser detaljerede oplysninger om sin vurdering af stabilitets- og konvergensprogrammerne. Der er imidlertid gode muligheder for at øge informationsstrømmen. Kommissionen har for sit vedkommende til hensigt at offentliggøre sine detaljerede vurderinger af stabilitets- og konvergensprogrammerne. I juli hvert år vil Kommissionen også offentliggøre en halvårsoversigt over budgetudviklingen i Quarterly Report on the Euro area. Denne oversigt vil beskrive, hvordan medlemsstaterne lever op til deres budgetmål. Den vil også indeholde en vurdering af de økonomiske betingelser og udsigter samt generelle budgetpolitiske retningslinjer, som medlemsstaterne bør tage hensyn til ved udarbejdelsen af deres årlige budgetter i efterårsmånederne.

¹⁵ Artikel 104, stk. 2, i traktaten lyder således i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud: "Kommissionen overvåger udviklingen i medlemsstaternes budgetsituation og i deres offentlige gæld med henblik på at identificere alvorlige fejl. Den skal navnlig undersøge, om budgetdisciplinen overholdes på grundlag af følgende to kriterier ... hvorvidt den procentdel, som den offentlige gæld udgør af bruttonationalproduktet, overstiger en given referenceværdi [60 % af BNP], medmindre denne procentdel mindskes tilstrækkeligt og nærmer sig referenceværdien med en tilfredsstillende hastighed".