



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 13.6.2007
KOM(2007) 316 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
EUROPA-PARLAMENTET, TIL RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG
SOCIALE UDVALG, REGIONSUDVALGET OG DEN EUROPÆISKE
CENTRALBANK**

De offentlige finanser i ØMU - 2007

Sikring af effektiviteten af den præventive del af stabilitets- og vækstpagten

{SEK(2007)776}

DA

DA

I. INDLEDNING

Traktaten stiller krav om overvågning og samordning af de økonomiske politikker og budgetpolitikkerne i medlemsstaterne. Stabilitets- og vækstpagten udbygger traktatens bestemmelser til et sæt fælles vedtagne regler, principper og procedurer, som bidrager til udformningen, overvågningen og samordningen af budgetpolitikken i EU's medlemsstater. Stabilitets- og vækstpagten omfatter en præventiv del og en korrigerende del. Dens virkemåde afhænger af, om underskuddene anses for uforholdsmæssigt store eller ikke. I førstnævnte tilfælde omfatter proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud forud fastlagte og kodificerede korrigerende foranstaltninger, henstillinger og sanktioner, der tjener en afskrækkende funktion. Virkemåden under den præventive del af stabilitets- og vækstpagten er anderledes, idet målene her er at forhindre, at der opstår uforholdsmæssigt store underskud, og sikre, at der sker en finanspolitisk og økonomisk samordning i EU. Selv om den præventive del beror på en kombination af numeriske og proceduremæssige regler i lighed med den korrigerende del, sætter den hovedsagelig fokus på mellemfristet planlægning, gensidig støtte og pres samt udveksling af oplysninger om bedste praksis. For at fungere effektivt kræves der en fælles forståelse af de økonomiske og finanspolitiske udfordringer i EU og en stærk politisk vilje til at takle dem.

Et af de vigtigste mål for både Kommissionen og Rådet i forbindelse med 2005-reformen af stabilitets- og vækstpagten var at styrke pagtens præventive dimension. Dette blev opnået ved at udvide det økonomiske grundlag for reglerne og fremme politikker, der giver plads til automatisk stabilisering af output, sikrer holdbarhed i de offentlige finanser og forbedrer deres kvalitet og effektivitet. Den reviderede stabilitets- og vækstpagt kræver ikke længere, at medlemsstaterne skal tilstræbe en ensartet finanspolitisk stilling tæt på balance på mellemlang sigt. Der opstilles snarere differentierede mellemfristede mål for hver enkelt medlemsstat, idet der tages hensyn til landespecifikke omstændigheder. Med reformen af stabilitets- og vækstpagten blev der indført bestemmelser, som skal sikre, at finanspolitikkerne er symmetriske over forløbet, og at den finanspolitiske konsolidering fortsætter i årene efter korrektionen af de uforholdsmæssigt store underskud. Det blev bl.a. specificeret, at medlemsstater, der deltager i euroområdet eller i ERM II, skal tilstræbe en årlig strukturel tilpasning på 0,5 % af BNP som benchmark. Samtidig fjernede reformen eventuelle hindringer for strukturreformer og lagde mere vægt på gælden og den langfristede holdbarhed i forbindelse med budgetovervågningen.

I denne meddelelse gennemgås den seneste budgetmæssige udvikling og virkemåden for EU's finanspolitiske rammer. Det fremhæves i meddelelsen, hvor gnidningsløst procedurerne i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud er blevet gennemført i den seneste tid, men der konstateres også en række afvigelser fra de politiske regler, der gælder for den præventive del af stabilitets- og vækstpagten. Nu, hvor de fleste EU-lande netop har korrigeret eller skal til at korrigere deres uforholdsmæssigt store underskud, er udfordringen at udnytte den mulighed, som de nuværende gunstige konjunkturer giver for at bevæge sig hurtigt i retning af de mellemfristede målsætninger. Bestemmelserne i den reviderede stabilitets- og vækstpagt skal derfor anvendes effektivt, og visse aspekter af 2005-reformen af stabilitets- og vækstpagten bør videreudvikles.

I denne meddelelse fremsættes der konkrete forslag til dette formål på grundlag af bedste praksis i EU-landene. Disse forslag er helt i overensstemmelse med ånden i den politiske aftale om 2005-reformen af stabilitets- og vækstpagten og kan alle anvendes under den nuværende lovgivning. De tager sigte på at styrke troværdigheden og den nationale accept af de mellemfristede mål i stabilitets- og konvergensprogrammerne og henstiller, at overvågningen af finanspolitikken sker i et bredere økonomisk perspektiv, i overensstemmelse med den fornyede Lissabon-strategi for vækst og beskæftigelse.

II. DEN SENESTE BUDGETMÆSSIGE UDVIKLING KRÆVER, AT DER TRÆFFES FORANSTALTNINGER TIL AT SIKRE, AT DEN PRÆVENTIVE DEL AF STABILITETS- OG VÆKSTPAGTEN FUNGERER EFFEKTIVT

Forbedringen af de offentlige finanser fortsætter

I 2006 fortsatte forbedringen af budgetsituationen i EU og i euroområdet. På baggrund af gunstige økonomiske vilkår – væksten i det reale BNP nåede 3,0 % i 2006 i EU i forhold til 1,7 % i 2005 – blev det offentlige underskud i EU reduceret fra 2,4 % af BNP i 2005 til 1,7 % af BNP i 2006. Gældskvoten faldt for første gang siden 2002 i både EU og euroområdet. Endvidere var forbedringen i den samlede budgetsituation for andet år i træk præget af et betydeligt fald i det strukturelle underskud (0,9 procentpoint af BNP), dvs. det offentlige underskud rensat for konjunkturfaktorer og engangsforanstaltninger og midlertidige foranstaltninger. Ifølge Kommissionens beregninger blev det strukturelle underskud i EU reduceret fra næsten 3 % af BNP i 2004 til under 1½ % af BNP i 2006.

Nedbringelsen af det offentlige underskud i 2006 skyldtes især store positive overraskelser med hensyn til udviklingen i skatteindtægterne. Det anslås, at den større end planlagte stigning i de offentlige indtægter bidrog til en forbedring i den offentlige saldo på omkring 1 procentpoint af BNP i forhold til de planer, som medlemsstaterne havde præsenteret i opdateringerne af stabilitets- og konvergensprogrammerne fra slutningen af november 2005. I mellemtiden er de offentlige udgifter imidlertid også steget hurtigere end planlagt i en række EU-lande. En sådan udvikling rejser tvivl om den permanente karakter af den igangværende forbedring af de offentlige finanser.

Undgå en gentagelse af tidligere fejltagelser

Den anderledes sammensætning af den finanspolitiske tilpasning i forhold til planerne tyder på, at i visse tilfælde blev uventede skattemæssige gevinster, der kan være af midlertidig karakter, delvis anvendt til at finansiere stigninger i offentlige udgifter. Dette tyder på, at der er en risiko for, at tidligere politiske fejltagelser er ved at blive gentaget. Den nuværende situation med hurtig økonomisk vækst og positive overraskelser med hensyn til skatteindtægterne ligner meget situationen ved begyndelsen af dette årti, hvor der blev begået politiske fejltagelser. I årene 1999-2001 forsøgte flere medlemsstater at udnytte de gode økonomiske betingelser til at opnå sunde offentlige finanser. De befandt sig derefter i en ubehagelig position, da konjunkturerne gik ind i en mindre gunstig fase.

Blandt økonomer og politiske beslutningstagere er der i dag enighed om, at en uhensigtsmæssig finanspolitisk adfærd i økonomiske opgangstider lå til grund for de vanskeligheder med at overholde stabilitets- og vækstpagten, der blev oplevet i første halvdel af dette årti. Eftersom de fleste EU-lande har korrigeret (eller står for at skulle korrigere) deres uforholdsmæssigt store underskud, er det særdeles vigtigt at fastholde styrken i den finanspolitiske konsolidering under det nuværende konjunkturopsving. De muligheder, der er opstået i forbindelse med det økonomiske opsving, skal udnyttes til at bringe den offentlige gældskvotende ind på en varig nedadgående kurs i EU-landene.

Den seneste udvikling kræver, at den præventive del fungerer bedre

I sin første vurdering af reformen af stabilitets- og vækstpagten bemærkede Kommissionen for et år siden, at reformen havde forbedret virkemåden for proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Den seneste udvikling bekræfter denne opfattelse. Lande med et uforholdsmæssigt stort underskud har respekteret de frister for korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud, der er fastsat i henhold til den reformerede stabilitets- og vækstpagt, og gjort en stor strukturel indsats for at korrigere situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud. De har i gennemsnit forbedret deres strukturelle offentlige saldo med omkring 1 procentpoint af BNP i 2006. Disse landes budgetplaner er som helhed forenelige med målet om at korrigere de uforholdsmæssigt store underskud inden for de tidsfrister, der er fastsat af Rådet. Mens ti medlemsstater havde underskud på over 3 % af BNP i 2004, vil kun Ungarn og Den Tjekkiske Republik være i denne situation i 2008 ifølge de seneste stabilitets- og konvergensprogrammer.

Der er dog stadig betænkeligheder med hensyn til, hvordan den præventive del af stabilitets- og vækstpagten fungerer. Denne opfattelse understøttes både af de hidtidige erfaringer og fremtidsudsigterne. I 2006 var de finanspolitiske konsolideringsbestrebelse i visse lande, som endnu ikke har nået deres mellemfristede målsætning, utilstrækkelige i betragtning af de bedre konjunkturer. De finanspolitiske planer er også ret skuffende. I en række lande, der deltager i euroområdet og i ERM II, ligger den planlagte forbedring i den strukturelle saldo i 2007 og de efterfølgende år under benchmarken i den reviderede stabilitets- og vækstpagt på 0,5 % af BNP - i strid med Rådets nylige henstillinger¹ og på trods af økonomiske vilkår, der berettiger et mere ambitiøst mål². Ifølge Kommissionens økonomiske prognose fra foråret 2007 vil kun 10 af 27 EU-lande – under forudsætning af en uændret politik – have nået deres mellemfristede målsætning i 2008, efter to år i træk med vækst over trenden.

¹ Rådets landespecifikke henstilling af marts 2007 om de integrerede retningslinjer for vækst og beskæftigelse rettet til medlemsstaterne i euroområdet: "Det anbefales, at medlemsstaterne i euroområdet benytter de gunstige konjunkturvilkår til at stræbe efter en ambitiøs budgetkonsolidering med henblik på at opfylde deres mellemfristede mål i overensstemmelse med stabilitets- og vækstpagten, og i den forbindelse søger at opnå en årlig strukturel justering på mindst 0,5 % af BNP som en rettesnor."

² I den reviderede stabilitets- og vækstpagt fastsættes det, at medlemsstater, der deltager i euroområdet og i ERM II, og som endnu ikke har nået deres mellemfristede målsætning skal tilstræbe en årlig tilpasning i deres strukturelle saldo på 0,5 % af BNP som benchmark. Tilpasningsindsatsen skal være større i økonomiske opgangstider, mens den kan være mere begrænset i økonomiske nedgangstider.

III. EN MERE EFFEKTIV PRÆVENTIV DEL MED HENBLIK PÅ AT SIKRE FREMSKRIDT I RETNING AF HOLDBARE OFFENTLIGE FINANSER

Den præventive del af stabilitets- og vækstpakten er baseret på regelmæssig kontrol og overvågning af de offentlige finanser i medlemsstaterne. Til det formål forelægger EU-landene årlige stabilitets- eller konvergensprogrammer, hvori de præsenterer de planlagte budgetstillinger for de næste tre eller fire år. Medlemsstater, som endnu ikke har nået deres mellemfristede budgetmålsætning præsenterer i deres stabilitets- eller konvergensprogram kursen for tilpasning i retning af dette mål. Disse programmer vurderes derefter af Kommissionen, og Rådet afgiver en udtalelse om hvert af dem.

Som det fremgår ovenfor, er de finanspolitiske planer, som medlemsstaterne præsenterer i deres stabilitets- eller konvergensprogrammer, ikke altid i overensstemmelse med den præventive del af stabilitets- og vækstpakten, navnlig med hensyn til den årlige tilpasning. Endvidere har en række EU-lande tidligere haft vanskeligt ved at overholde deres flerårige budgetmål. Disse vanskeligheder skyldtes især tilbagevendende udgiftsoverskridelser³. De bedre resultater i de sidste to år med hensyn til at overholde målene for budgetsaldoen skyldes hovedsagelig positive overraskelser inden for de offentlige indtægter.

På denne baggrund fremsættes der i dette afsnit en række konkrete forslag til at sikre en bedre virkemåde for den præventive del af stabilitets- og vækstpakten baseret på bedste praksis i EU-landene. Disse forslag kan alle anvendes under den nuværende lovgivning og er i overensstemmelse med ånden i reformen af stabilitets- og vækstpakten fra 2005. De er opdelt på fire hovedområder:

- (i) Finanspolitiske spørgsmål bør sættes i et bredere økonomisk perspektiv;
- (ii) Styrkelse af den nationale accept af de mellemfristede budgetmål, der er fastsat i stabilitets- og konvergensprogrammerne;
- (iii) Styrkelse af pålideligheden og troværdigheden af de mellemfristede budgetplaner, der er indeholdt i stabilitets- og konvergensprogrammerne;
- (iv) Udvikling i retning af holdbare finanspolitiske stillinger på mellemlang sigt.

Finanspolitiske spørgsmål bør sættes i et bredere økonomisk perspektiv

Der ville være en bedre forståelse for fordelene ved sunde finanspolitikker, hvis den finanspolitiske overvågning blev sat i et bredere økonomisk perspektiv, bl.a. i sammenhæng med den fornyede Lissabon-strategi for vækst og beskæftigelse. Dette indebærer, at det tydeligere skal forklares, hvordan mellemfristede budgetplaner bidrager til makrofinansiel stabilitet, og hvordan planlagte ændringer i omfanget og strukturen af udgifter og beskatning og andre økonomisk-politiske foranstaltninger vil gøre det muligt at fastsætte de rette prioriteter og incitament, der kan fremme innovation og konkurrenceevne og styrke de private investeringer og beskæftigelsen.

³ En detaljeret analyse af årsagerne til vanskelighederne med at overholde budgetmålene kan ses i 2007-udgaven af Kommissionens rapport om "De offentlige finanser i ØMU".

For at kunne opfylde den endelige målsætning, som går ud på at fremme en stærk og holdbar vækst, der bidrager til jobskabelse i EU-landene, kunne der ved vurderingen af den finanspolitiske udvikling i forbindelse med den præventive del af stabilitets- og vækstpagten tages større hensyn til den samlede makroøkonomiske situation i det pågældende land, og kvaliteten og sammensætningen af budgetstrategierne kunne overvejes. Der bør især tages hensyn til risici i forbindelse med udviklingen i interne og eksterne skævheder, inflation og konkurrenceevne, idet det skal erindres, at der er tale om forskellige virkninger for et land inden for eller uden for euroområdet. For lande inden for euroområdet kræver dette for eksempel, at der sættes større fokus på reale valutakursjusteringer eller, i tilfælde af konvergenslande, på finanspolitikens rolle til støtte for en holdbar indhentningsproces.

Drøftelserne om kvaliteten og effektiviteten af de offentlige udgifter og deres bidrag til en forøgelse af den potentielle vækst bør blive mere systematiske i forbindelse med vurderingen af de mellemfristede budgetplaner, som medlemsstaterne forelægger i deres stabilitets- og konvergensprogrammer. Knapheden på offentlige ressourcer, der forstærkes af udgiftsbehovene som følge af en aldrende befolkning og stigende skattekonkurrence, gør det endnu mere nødvendigt end tidligere at afsætte offentlige ressourcer i henhold til prioriteter og anvende dem effektivt, idet der tages hensyn til de landespecifikke henstillinger, som Rådet har vedtaget på grundlag af de integrerede retningslinjer for vækst og beskæftigelse. Hvis man sørger for, at der i stabilitets- og konvergensprogrammerne og vurderingerne af disse tydeligt sættes fokus på de mellemfristede konsekvenser af strukturreformer, der indebærer store ændringer i omfanget og strukturen af de offentlige udgifter og beskatningen, vil det bidrage til en bedre forståelse for disse reformer og for den rolle, de spiller inden for en global strategi. Stabilitets- og konvergensprogrammerne bør således give systematiske oplysninger om de direkte budgetmæssige omkostninger eller besparelser ved de vigtigste reformer, der er planlagt i de nationale reformprogrammer.

Forslag 1. For at sikre en hurtig opnåelse af holdbare budgetstillinger, samtidig med at budgetpolitikernes bidrag til vækst og beskæftigelse forbedres, kunne den vægt, der lægges på kvaliteten og effektiviteten af de offentlige finanser, styrkes i stabilitets- og konvergensprogrammerne samt i Kommissionens vurderinger af disse. Medlemsstaterne kunne udtale sig tydeligere om deres politiske hensigter med hensyn til ændringer i strukturen og/eller effektiviteten af de offentlige udgifter og beskatningen samt om de forventede fordele med hensyn til vækst og beskæftigelse. I den forbindelse kunne der også sættes fokus på forbindelserne til de nationale reformprogrammer under Lissabon-strategien. For at give mulighed for udveksling af oplysninger om bedste praksis kunne medlemsstaterne ligeledes fremlægge oplysninger om reformer af budgetinstitutioner med det formål at forbedre kvaliteten og effektiviteten af de offentlige finanser – f.eks. indførelse af resultatorienterede budgetteknikker eller nye budgetregler, der favoriserer omfordeling af udgifter til forskellige prioriterede områder.

Forslag 2. I forbindelse med vurderingen af de nationale finanspolitikker kunne medlemsstaterne og Kommissionen tage større hensyn til den samlede makroøkonomiske situation i det pågældende land. Der kunne især tages hensyn til udviklingen i eksterne skævheder, inflation og konkurrenceevne. Formålet skulle være at sikre, at euroområdet fungerer gnidningsløst, og at der sker en intern tilpasning på euroområdet, samt at støtte en holdbar indhentningsproces i konvergenslande. En bredere økonomisk vurdering ville gøre det lettere at fastslå, om økonomien befinder sig i en opgangstid, og hvilke virkninger dette har for finanspolitikken.

Styrkelse af den nationale accept af de mellemfristede budgetmål, der er fastsat i stabilitets- og konvergensprogrammerne

2005-reformen af stabilitets- og vækstpagten har i høj grad bidraget til at forbedre den nationale accept af EU's finanspolitiske regler. Det udvidede økonomiske grundlag for reglerne og indførelsen af landespecifikke mellemfristede budgetmålsætninger spillede en vigtig rolle i så henseende.

I forbindelse med 2005-reformen af stabilitets- og vækstpagten opfordrede Rådet også medlemsstaternes regeringer til at forelægge stabilitets- og konvergensprogrammerne samt Rådets udtalelser om dem for de nationale parlamenter. Der er ikke gjort store fremskridt på dette område i de sidste to år. Ifølge en nylig undersøgelse foretaget af Kommissionen er der på nationalt plan ikke tilstrækkelig politisk tilslutning til de mellemfristede budgetmål, der er fastsat i stabilitets- og konvergensprogrammerne. Kun i nogle få EU-lande er stabilitets- og konvergensprogrammet genstand for en afstemning eller resultatet af et dokument, der tidligere er vedtaget af det nationale parlament. Mens stabilitets- og konvergensprogrammerne præsenterer budgetfremskrivninger for hele den offentlige sektor, er der desuden i nogle tilfælde ingen eller kun ringe forudgående samordning mellem de forskellige regeringsniveauer, før målene fastsættes.

Som følge heraf er der i EU-landene som regel en forholdsvis svag forbindelse mellem de flerårige budgetplaner, der fastsættes i stabilitets- og konvergensprogrammerne, og udarbejdelsen af årlige budgetter for de efterfølgende år. I en række tilfælde er budgetfremskrivningerne i stabilitets- og konvergensprogrammerne kun vejledende, og der tages næsten ikke hensyn til dem ved udarbejdelsen af de efterfølgende årlige budgetter. Dette giver anledning til betydelige revisioner for at sikre overensstemmelse mellem budgetplaner, der er fastlagt i stabilitets- og konvergensprogrammerne, og målsætninger, der er fastlagt i de efterfølgende årlige budgetter. Som helhed tyder den nuværende situation på, at realiteterne i forbindelse med stabilitets- og konvergensprogrammernes udarbejdelse og status i medlemsstaterne lader meget tilbage at ønske.

I de medlemsstater, der deltager i euroområdet, kunne den nationale accept af samordningen af finanspolitikken under den præventive del ligeledes blive styrket, hvis der udarbejdes et fælles offentligt dokument med en sammenfatning af de flerårige finanspolitiske planer for alle medlemsstaterne i euroområdet. I et sådant stabilitetsprogram for euroområdet kunne der sættes fokus på hver enkelt medlemsstats bidrag til euroområdets policymix. Programmet kunne diskuteres af eurogruppens ministre i en tidlig fase af overvågningsprocessen på grundlag af en vurdering fra Kommissionen og kunne således styrke undersøgelsen af stabilitetsprogrammerne for medlemsstaterne i euroområdet.

Forslag 3. Medlemsstaterne ville få lettere ved at overholde deres mellemfristede budgetplaner, hvis de sikrer, at alle nationale aktører, der deltager i gennemførelsen af finanspolitikken, i højere grad forpligter sig til at føre politikker, der er forenelige med de mellemfristede budgetmål, der er fastsat i stabilitets- og konvergensprogrammerne. Til det formål kunne medlemsstaterne som aftalt i forbindelse med 2005-reformen af stabilitets- og vækstpagten overveje at involvere de *nationale parlamenter* mere i udarbejdelsen af stabilitets- og konvergensprogrammerne og i opfølgningen af Rådets udtalelser. De flerårige budgetmål bør fortrinsvis fastsættes efter en nøje *samordning* mellem de forskellige regeringsniveauer.

Forslag 4. Med henblik på at styrke den nationale accept af de mellemfristede budgetmål, der er formuleret i stabilitets- og konvergensprogrammerne, og foreneligheden mellem stabilitets- og konvergensprogrammerne og de efterfølgende årlige budgetter kunne medlemsstaterne overveje at supplere deres nationale budgetrammer med nationale flerårige finanspolitiske regler, der er forenelige med målene i stabilitets- og konvergensprogrammerne. Dette kunne baseres på de positive erfaringer i visse lande, hvor *regelbaserede flerårige udgiftsrammer* sikrer, at der er en stor tilslutning til mellemfristede budgetplaner – navnlig på udgiftssiden – og overensstemmelse mellem disse planer og efterfølgende årlige budgetter.

Styrkelse af pålideligheden og troværdigheden af de mellemfristede budgetmål

Det vigtigste mål for stabilitets- og konvergensprogrammerne er at fremme en passende samordning af finanspolitikkerne i EU set i et flerårigt perspektiv. I nogle EU-medlemsstater anvendes stabilitets- og konvergensprogrammerne også internt til at forlænge tidshorisonten for gennemførelsen af finanspolitikken ud over det årlige budgetforløb. Hvis der som hidtil fortsat er tilbagevendende afvigelser fra de mellemfristede budgetplaner, kan troværdigheden af fremskrivningerne undermineres i en sådan grad, at de bliver meningsløse.

Et område, der skal vises særlig opmærksomhed, er udarbejdelsen af de makroøkonomiske prognoser, der anvendes til budgetfremskrivningerne, som igen er afgørende for, hvor store ressourcer, der på mellemlang sigt er tilgængelige til finansiering af politikkerne. Tidligere var de mellemfristede budgetfremskrivninger i nogle tilfælde baseret på overdrevent optimistiske makroøkonomiske prognoser, navnlig under højkonjunkturer. Tendensen til at revidere de mellemfristede vækstprognoser i opadgående retning under en gunstig konjunkturudvikling ser imidlertid ud til at have været betydelig mindre udtalt siden reformen af stabilitets- og vækstpagten. Medlemsstaterne bør fortsat basere deres budgetfremskrivninger på realistiske antagelser. De kunne også overveje at anvende såkaldte *forsigtighedsfaktorer* som f.eks. budgetreserver, der kun kan aktiveres under særlige omstændigheder.

En større gennemsigthed med hensyn til arten og omfanget af de finanspolitiske udfordringer, der er forbundet med budgetmålene i stabilitets- og konvergensprogrammerne, ville udgøre endnu en forbedring. Medlemsstaterne kunne bl.a. i stabilitets- og konvergensprogrammerne give tydeligere udtryk for, om den projicerede kurs for de vigtigste budgetmæssige størrelser kan nås med en uændret politik. Udgangsscenariet med en "uændret politik" kunne blandt andet specificeres nærmere. I stabilitets- og vækstpagten, herunder *adfærdskodeksen for stabilitets- og konvergensprogrammernes indhold og form*, som medlemsstaterne følger ved udarbejdelsen af stabilitets- og konvergensprogrammerne, fastsættes det allerede, at programmerne bør beskrive de budgetmæssige og andre økonomisk-politiske foranstaltninger, der træffes eller foreslås for at nå budgetmålene⁴. I praksis er der imidlertid forholdsvis få oplysninger om de planlagte korrigerende foranstaltninger i stabilitets- og konvergensprogrammerne.

Forslag 5. For at øge pålideligheden og troværdigheden af deres mellemfristede mål kunne medlemsstaterne i deres stabilitets- og konvergensprogrammer udtale sig tydeligere om, hvorvidt de mellemfristede budgetmål kan nås med en uændret politik, eller om der kræves yderligere politiske foranstaltninger. I sidstnævnte tilfælde vil det være vigtigt, at det i stabilitets- og konvergensprogrammerne angives, hvor stort gabet er mellem de vigtigste budgetmål (offentlig saldo, offentlige udgifter) og udviklingen i de offentlige finanser med en uændret politik, og desuden bør det så detaljeret som muligt beskrives, hvilke foranstaltninger der er planlagt til at lukke gabet mellem budgetudviklingen og målsætningerne.

Udvikling i retning af holdbare finanspolitiske stillinger på mellemlang sigt

Det vigtigste mål for finanspolitikken i EU-landene er at bevæge sig i retning af en stilling, der er forenelig med de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt. I de fleste EU-lande kræver udfordringen i forbindelse med holdbarheden en bredt anlagt strategi bestående af både en diskretionær finanspolitisk konsolidering og strukturreformer. I nogle medlemsstater skal der træffes vigtige valg med hensyn til, hvilke aspekter af holdbarheden, der skal takles ved hjælp af en mellemfristet konsolidering, og hvilke aspekter, der skal takles ved hjælp af reformer af arbejdsmarkedet samt af pensions- og sundhedssystemerne. De mellemfristede budgetmål bør være tilstrækkelig ambitiøse til at takle en væsentlig del af udfordringen i forbindelse med holdbarheden.

⁴ Se dokumentet "Specifikationer om gennemførelsen af stabilitets- og vækstpagten og retningslinjer for stabilitets- og konvergensprogrammernes indhold og form", godkendt af Økofin-Rådet i september 2005.

Skal det lykkes at bevæge sig hurtigt i retning af sunde finanspolitiske stillinger, kræves der også en bedre forståelse af årsagerne til tidligere afvigelser fra de mellemfristede budgetplaner, således at sådanne afvigelser kan undgås fremover. Der bør lægges større vægt på overvågningen af tidligere budgetplaner i forbindelse med Kommissionens og Rådets vurderinger af stabilitets- og konvergensprogrammerne. I betragtning af, at medlemsstaterne typisk planlægger udgiftsbaserede finanspolitiske konsolideringer, og at afvigelserne fra de mellemfristede planer hovedsagelig skyldes udgiftsoverskridelser, bør udviklingen i udgifterne vises særlig opmærksomhed i forbindelse med en forstærket overvågning.⁵

I landene i euroområdet kunne foreneligheden mellem tidligere fastsatte mellemfristede budgetmål og de årlige budgetter overvåges i forbindelse med midtvejsvurderingen af finanspolitikken. Denne vurdering består i, at man hvert forår drøfter de finanspolitiske planer for det følgende år med det formål at sikre en passende samordning af de nationale finanspolitikker i euroområdet og sikre gensidig støtte til sunde finanspolitikker på nationalt plan. Eurogruppen besluttede for nylig at gøre dette til en virkelig drøftelse af den strategiske politik, der afholdes umiddelbart før de vigtigste beslutninger om budgetplanerne for de følgende år træffes i medlemsstaterne.⁶

Forslag 6. Som aftalt i forbindelse med reformen af stabilitets- og vækstpagten skal Kommissionen og medlemsstaterne intensivere deres bestræbelser på at udvikle forbindelserne mellem de mellemfristede finanspolitikker og den langfristede budgetdynamik. Landespecifikke mellemfristede budgetmålsætninger vil bedre kunne tage hensyn til udfordringer i forbindelse med holdbarheden. Målet er om nødvendigt at identificere mere ambitiøse landespecifikke mellemfristede målsætninger, som kan hjælpe medlemsstaterne med at opnå en væsentlig forbedring af holdbarheden af de offentlige finanser.

Forslag 7. Når Kommissionen vurderer stabilitets- og konvergensprogrammerne, bør den styrke sin analyse af de hidtidige resultater med hensyn til at overholde budgetmålene i de forrige stabilitets- og konvergensprogrammer, idet der sættes fokus på udviklingen i de offentlige udgifter. I landene i euroområdet vil overensstemmelsen mellem tidligere fastsatte mellemfristede budgetmål – især de offentlige udgiftsmål – og de årlige budgetter også blive overvåget som led i midtvejsvurderingen af finanspolitikkerne.

⁵ Se Kommissionens rapport "De offentlige finanser i ØMU – 2007" med en detaljeret analyse af årsagerne til vanskelighederne med at overholde de budgetmål, der er fastsat i stabilitets- og konvergensprogrammerne.

⁶ I praksis giver medlemsstaterne ligestillede lande og Kommissionen oplysninger om de finanspolitiske planer for det følgende år. På grundlag heraf foregår der en drøftelse med en vurdering af relevansen af disse planer, både for det pågældende land og for euroområdet som helhed.

IV. Konklusion

I denne meddelelse gennemgås den seneste budgetudvikling og virkemåden for EU's finanspolitiske rammer. Det fremhæves, at budgetsituationen er ved at blive forbedret, og at procedurerne i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud gennemføres uden problemer. Det påpeges imidlertid også i meddelelsen, at Kommissionen nærer bekymringer med hensyn til gennemførelsen af den præventive del af stabilitets- og vækstpagten. Disse bekymringer angår især de utilstrækkelige finanspolitiske konsolideringsbestræbelser i medlemsstater, der endnu ikke har nået deres mellemfristede målsætning i en situation med gunstige konjunkturer. I nogle medlemsstater anvendes uventede stigninger i skatteindtægterne delvis til at finansiere stigninger i de offentlige udgifter. En sådan udvikling rejser tvivl om den permanente karakter af den igangværende finanspolitiske konsolidering.

På denne baggrund – og i en situation, hvor de fleste EU-lande netop har korrigeret eller skal til at korrigere deres uforholdsmæssigt store underskud – er udfordringen at udnytte den mulighed, som de nuværende gunstige konjunkturer giver for at tage et afgørende skridt i retning af de mellemfristede målsætninger.

Med henblik på at styrke effektiviteten af den præventive del af stabilitets- og vækstpagten fremsættes der i denne meddelelse en række konkrete forslag, som er baseret på 2005-reformen af stabilitets- og vækstpagten. Disse forslag vil i de kommende måneder blive drøftet med medlemsstaterne. De drejer sig om, hvordan regeringerne formulerer og gennemfører deres budgetstrategier på mellemlang sigt, og hvordan overvågningen og samordningen af de økonomiske politikker og budgetpolitikkerne bør styrkes på EU-plan for at støtte målet om at opnå holdbare budgetpolitikker, der bidrager til større vækst og beskæftigelse. De seneste landeerfaringer og empirisk arbejde har vist, at gennemførelsen af disse forslag effektivt vil kunne støtte medlemsstaternes bestræbelser på at nærme sig holdbare finanspolitiske stillinger, samtidig med at der også skabes større vækst og beskæftigelse.