



Bruxelles, den 14.12.2012
COM(2012) 761 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**Foreløbig fremskridtsrapport vedrørende gennemførelsen af Rådets direktiv
2011/85/EU om krav til medlemsstaternes budgetmæssige rammer**

{SWD(2012) 433 final}

DA

DA

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Foreløbig fremskridtsrapport vedrørende gennemførelsen af Rådets direktiv 2011/85/EU om krav til medlemsstaternes budgetmæssige rammer

1. INDLEDNING

Rådets direktiv 2011/85/EU om krav til medlemsstaternes budgetmæssige rammer¹ trådte i kraft i december 2011. Det er en vigtig komponent i lovpakken om styrkelse af økonomisk styring (også kendt som den såkaldte »sixpack«). Direktivet gav Den Europæiske Union mulighed for for første gang at fastsætte minimumskrav til de budgetmæssige rammer og skabte dermed en retssikkerhed, der går ud over de landespecifikke henstillinger, der fremsættes inden for rammerne af det europæiske semester. Grundet det presserende behov for konsolidering i mange medlemsstater er det nu afgørende, at man fokuser på at opnå resultater. På denne baggrund er bestræbelserne på at forbedre de nationale budgetmæssige rammer stærkt forbundet med finanspolitisk konsolidering, idet begge indsatser har til formål at skabe varig forbedring af kvaliteten af de finanspolitiske resultater.

Ifølge direktivet er de budgetmæssige rammer det sæt ordninger, procedurer, regler og institutioner, som ligger til grund for gennemførelsen af budgetpolitikker i sektoren offentlig forvaltning og service, herunder især: i) systemer for budgetregnskab og statistisk indberetning; ii) regler og procedurer for udarbejdelsen af prognoser til budgetplanlægning; iii) landespecifikke numeriske finanspolitiske regler; iv) mellemfristede budgetmæssige rammer; v) mekanismer, som regulerer de finanspolitiske forbindelser mellem de offentlige myndigheder i forskellige delsektorer i sektoren offentlig forvaltning og service. For hver overskrift angiver direktivet en række væsentlige standarder. Medlemsstaterne skal gennemføre disse i deres egen lovgivning senest den 31. december 2013. I juli 2011 satte euroområdet stats- og regeringsoverhoveder yderligere skub i denne proces, idet de politisk forpligtede sig til at gennemføre direktivet senest ved udgangen af 2012². Endelig blev direktivet fulgt op af vedtagelsen af den mellemstatslige traktat om stabilitet, samordning og styring. 25 medlemsstater forpligtede sig til at indføre en regel om indenlandsk budgetbalance i strukturelle termer.

I direktivets artikel 15, stk. 3, fastsættes det, at Kommissionen »udarbejder en foreløbig fremskridtsrapport om gennemførelsen af de vigtigste bestemmelser i dette direktiv på basis af relevante oplysninger fra medlemsstaterne, som forelægges Europa-Parlamentet og Rådet senest den 14. december 2012«. Med henblik herpå fremlagde Kommissionen i maj 2012 et spørgeskema for Udvalget for Økonomisk Politik til at give medlemsstaterne mulighed for at indberette eksisterende tiltag, allerede iværksatte reformer eller konkrete planer. Således er denne rapport overvejende baseret på de oplysninger, medlemsstaterne har indberettet. De fleste medlemsstater indgav deres bidrag i september 2012³. Derfor afspejler oplysningerne situationen på tidspunktet for indberetningen. Det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (SWD(2012) 433) indeholder detaljerede landeoplysninger.

¹ EUT L 306 af 23.11.2011, s. 41.

² Erklæring af 21. juli 2011, s. 4, punkt 14.

³ NL, SI, LT PT, IT og HU aflagde rapport i oktober; CY, LV, MT og UK i november.

Formålet med den foreløbige fremskridtsrapport er at informere Rådet, Europa-Parlamentet og offentligheden om fremgangen i gennemførelsen af direktivet. Den skal derfor ikke betragtes som en komplet vurdering af, om de nationale bestemmelser er i overensstemmelse med direktivet, idet en sådan vurdering vil blive foretaget efter udløbet af gennemførelsesfristen i overensstemmelse med EU-lovgivningen. Med henblik på at sikre et passende overblik er afsnit 2 i denne rapport opdelt i fem underafsnit svarende til direktivets hovedbestemmelser, efterfulgt af en konklusion, der opsummerer de væsentligste konklusioner.

2. FREMSKRIDT I GENNEMFØRELSEN AF DIREKTIVETS VIGTIGSTE BESTEMMELSER

2.1 Bestemmelser om regnskabssystemer, statistikker og gennemsigthed (kapitel II og artikel 14 i direktivet)

En sund finanspolitik bør baseres på en sund finanspolitisk indberetning. Omfattende, rettidig og præcis information om budgetmæssig gennemførelse er på mange måder vigtigt for beslutningstagerne. For det første sikrer det, at de budgetter, de lovgivende organer vedtager, gennemføres korrekt. For det andet giver det skattemyndighederne mulighed for næsten i realtid at overvåge eventuelle afvigelser fra den aftalte finanspolitiske kurs. For det tredje sikres det, i et fremadrettet perspektiv, at budgetplanlægningen sker på det mest ajourførte grundlag, idet basiseffekter forårsaget af gentagne revideringer af finanspolitiske data dermed minimeres.

Indtil for nylig var den løbende finanspolitiske indberetning i de fleste medlemsstater uregelmæssig. Selv i de tilfælde hvor indberetningsforpligtelserne har været ordentligt fastlagt, er dataene for den offentlige sektor for de forskellige myndigheder blevet indsamlet efter forskellige regnskabsregler eller statistiske principper med hensyn til regelmæssighed, indberetningsfrister eller udarbejdelsesmetoder. På den baggrund er der gået for lang tid, før man har opdaget negative budgetudviklinger, især hos ikke-centrale offentlige enheder. Et af de første skridt, som medlemsstaterne skulle tage inden for rammerne af økonomiske tilpasnings- og vækstprogrammer, var at udarbejde hyppigere finanspolitiske indberetninger for alle enheder i den offentlige sektor⁴.

Direktivet giver derfor større mulighed for at harmonisere regnskabspraksis inden for den offentlige forvaltning, harmonisere rapporteringslinjer og sikre en effektiv datastrøm til beslutningstagere og eksterne observatører. Hvis de eksisterende uformelle indsamlingsprocesser og nye statistiske krav fastlægges i forskrifter, sikres det, at de flere hundrede — og undertiden flere tusinde — enheder i den offentlige forvaltning integreres korrekt i et omfattende dataindsamlingsystem.

Stort set alle de indberettende medlemsstater fremlægger månedlige data for de centrale offentlige organer efter kasseregnskabsmetoden eller andre regnskabsprincipper (BG, DK, DE, EE, EL, ES, FR, IE, IT, LT, MT, NL, AT, PT, RO, SK, FI, SE, SI og UK)⁵. Tilgængeligheden af finanspolitiske data i overensstemmelse med direktivet er dog betydeligt ringere for enhederne for social sikkerhed (BG, DK, EE, EL, NL, RO, PT og FI), og de

⁴ Der er udført et omfattende arbejde på dette område i Grækenland, jf. European Economy — Occasional Paper nr. 94. »The Second Economic Adjustment Programme for Greece — March 2012«.

⁵ Det fremgår dog ikke altid tydeligt af medlemsstaternes indberetninger, hvorvidt alle enheder og organer, der falder uden for statsbudgettet men inden for den centrale forvaltning, rent faktisk bidrager til dataindsamlingen.

igangværende reformer er endnu ikke fuldført for statsforvaltningsenhederne i AT, DE og ES⁶. På lokalt plan, hvor direktivet stiller relativt lavere krav (kvartalsvis indberetning efter kasseregnskabsmetoden eller tilsvarende), indberetter kun 11 medlemsstater (BG, DK, EE, EL, IT, LT, MT, PT, RO, FI og UK) en begrænset mængde data. Således er der stadig meget, der skal gøres, i de fleste medlemsstater for ikke-centrale offentlige delsektorer. Dette er særligt aktuelt på baggrund af, at de undertiden tegner sig for en betragtelig del af de samlede offentlige udgifter, især i stater med en høj grad af decentralisering.

Sideløbende med medlemsstaternes indsats er Kommissionen ligeledes i færd med at tage en række skridt på det statistiske område. For at bistå medlemsstaterne i den praktiske implementering af de statistikrelaterede bestemmelser i direktivets artikel 3 og 14 har Eurostat nedsat en taskforce til at undersøge direktivets indvirkning på indsamlingen og udbredelsen af finanspolitiske data. Taskforcen forventes at udarbejde en række modeller og dertil hørende noter med angivelse af metoden, omfanget af obligatoriske detaljer samt hyppigheden og fristerne for national offentliggørelse af de enkelte indikatorer som vejledning for de nationale statistiske institutters arbejde. De fleste medlemsstater har angivet, at de er villige til at tage taskforcens konklusioner i betragtning ved færdiggørelsen af deres statistikrelaterede arbejde.

Desuden fastsættes det i direktivets artikel 16, stk. 3, at »Kommissionen foretager senest den 31. december 2012 en vurdering af hensigtsmæssigheden for medlemsstaterne af de internationale regnskabsstandarder [IPSAS] for den offentlige sektor«. I denne henseende er der modtaget over 60 bidrag som følge af Kommissionens offentlige høring. Vurderingsrapporten skal offentliggøres før udgangen af 2012 og vil omhandle vigtigheden og nytten af periodiseret regnskabsføring, den aktuelle anvendelse af periodiseret regnskabsføring i medlemsstaterne, et sammendrag og en vurdering af hensigtsmæssigheden af at benytte IPSAS, sammenkædning og forskelle mellem IPSAS og statistisk regnskabsføring, de potentielle omkostninger i forbindelse med implementeringen af nye regnskabsstandarder samt de forvaltningsmæssige spørgsmål.

Endelig offentliggjorde Eurostat med henblik på gennemførelsen af direktivets artikel 4, stk. 7, den 6. februar 2012 for første gang en specifik regelmæssig pressemeddelelse om kvartalsvis offentlig gæld, med data for EU, euroområdet og de enkelte medlemsstater. Der er planlagt et tilsvarende initiativ for det kvartalsmæssige underskud.

2.2 Makroøkonomiske og budgetmæssige prognoser (kapitel III i direktivet)

Makroøkonomiske og budgetmæssige prognoser til finanspolitisk planlægning er længe blevet betragtet som et svagt punkt i udarbejdelsen af årsbudgetter. Visse medlemsstaters budgetoverslag er længe blevet anset for at indeholde skævheder. I disse tilfælde kan budgetter baseret på skæve antagelser næppe anses for at give et sandfærdigt og retvisende billede, når de fremlægges for parlamentet og offentligheden. Det er grunden til, at der i direktivet lægges særlig vægt på prognoser i et specifikt kapitel herom, hvori det grundlæggende kræves, at medlemsstaternes finanspolitiske planlægning baseres på realistiske makroøkonomiske og budgetmæssige prognoser, hvortil der anvendes de mest aktualiserede oplysninger.

Udarbejdelse af standarder for prognoser er en udfordrende opgave, og medlemsstaterne bør samtidig udvise den fornødne omhu, når de udarbejder, offentliggør og evaluerer deres prognoser. I implementeringsfasen bør der træffes hensigtsmæssige foranstaltninger, som

⁶ I visse tilfælde er social sikkerhed omfattet af den centrale forvaltning, mens adskillige medlemsstater ikke råder over budgetter på regionalplan i henhold til det europæiske regnskabssystem (S.1312).

normalt vil omfatte en klar opdeling af opgaverne imellem de enheder, der er involveret i prognosearbejdet, og også en *ex post*-evaluering. Der skal ikke udføres en sådan evaluering hvert år, men der er tale et vigtigt tiltag, der kan advare skattemyndighederne om eventuelle skævheder.

Prognosearbejdet kan ligeledes omfatte uafhængige institutioner eller organer med funktionel autonomi, som angivet i udkastet til den såkaldte »twopack«-forordning om overvågning af budgetplanerne i medlemsstaterne i euroområdet⁷, der udbygger og uddyber en række af bestemmelserne i direktivet. Vedtagelsen af denne finanspolitiske »twopack«-forordning vil sandsynligvis bidrage effektivt til virkeliggørelsen af direktivets målsætninger på dette område.

I alt har en tredjedel af medlemsstaterne (BG, DE, DK, EE, PL, RO, SE, SI, SK og UK) rapporteret, at de råder over strukturerede processer, der involverer flere institutioner eller organer, med henblik på at sikre gennemsigtige og pålidelige prognoser. Andre medlemsstater befinder sig stadig på planlægningsstadiet eller har hidtil kun givet svagt udtryk for deres hensigter. AT, BG, CY, DE, DK, EL, RO, SE og UK rapporterer, at de er ved at udarbejde alternative makroøkonomiske og budgetmæssige scenarier (hvilket er et sundt forebyggende tiltag, der letter budgetændringer under selve budgetgennemførelsen), hvis de faktiske parametre afviger fra det centrale scenario. Kun et mindretal af medlemsstaterne rapporterer, at de sammenligner (eller planlægger at sammenligne) deres prognoser med Europa-Kommissionens (BG, CY, DE, EE, EL⁸, FR, RO og SI), skønt visse medlemsstater anvender nogle af Kommissionens antagelser som input til deres eget arbejde (EE og PL). På nuværende tidspunkt rapporterer kun få medlemsstater specifikke tiltag til foretage en *ex post*-evaluering af prognosernes kvalitet i overensstemmelse med direktivets artikel 4, stk. 6.

2.3 Nationale numeriske finanspolitiske regler (kapitel IV i direktivet)

Direktivet kræver, at medlemsstaterne skal have landespecifikke numeriske finanspolitiske regler, der effektivt fremmer overholdelsen af forpligtelserne i traktaten på det budgetpolitiske område (artikel 5 til 7). Direktivet specificerer ikke reglerne, men de skal omfatte krav om, at reglernes mål og anvendelsesområde skal være veldefinerede, at der sikres en effektiv og rettidig uafhængig overvågning, at der findes strenge overholdelsesmekanismer, og at der opstilles et begrænset antal klart afgrænsede undtagelsesklausuler⁹.

Det er velkendt, at veldefinerede, regelbaserede rammer bidrager til at forbedre budgetdisciplinen betydeligt. Der er adskillige forudsætninger, som skal opfyldes, når medlemsstaterne udarbejder sådanne regler. Først og fremmest skal de nationale finanspolitiske regler være fuldt ud forenelige med EU's finanspolitiske rammer. Dernæst er det væsentligt at undgå 2 modsatstillede faldgrubber. På den ene side kan en mangelfuld dækning svække hele rammesystemets effektivitet ved at give mulighed for budgetoverskridelser. På den anden side kan for mange nationale regler, såfremt de ikke er

⁷ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles bestemmelser om overvågning og evaluering af udkast til budgetplaner og til sikring af korrektion af uforholdsmæssigt store underskud i medlemsstaterne i euroområdet – KOM(2011) 821 endelig.

⁸ Dette finder sted i forbindelse med bilaterale drøftelser inden for rammerne af programmet for økonomisk tilpasning og vækst.

⁹ Den mellemstatslige traktat om stabilitet, samordning og styring udgør et konkret eksempel på anvendelse af direktivet for medlemsstaterne i euroområdet og andre medlemsstater, der har ratificeret den frivilligt. Ifølge traktaten skal der indføres en regel om budgetbalance i strukturelle termer på nationalt plan, der naturligvis skal opfylde direktivets krav på samme måde som andre nationale numeriske regler.

tilstrækkeligt gennemarbejdet, øge sandsynligheden for indbyrdes konflikter og dermed svække af deres samlede effekt. Endelig skal overholdelsen af reglerne vurderes regelmæssigt med henblik på at sikre, at reglerne virkelig anvendes og sikrer en effektiv budgetdisciplin. Effektiv overvågning og *ex post*-vurdering er især berettiget, når reglerne er komplekse eller der findes mange nationale regler, og det kan være vanskeligt at tolke deres indbyrdes samspil. Regelmæssig kontrol, foretaget af overvågningsinstitutioner med tilstrækkelig autoritet, vil ligeledes kunne øge bevidstheden om finanspolitisk holdbarhed og skabe en sund debat med skattemyndigheder og offentligheden om fælles finanspolitiske målsætninger.

Ansøret af direktivet og traktaten om stabilitet, samordning og styring har 20 medlemsstater bebudet eller allerede gennemført større reformer, der skal føre til en revision af de finanspolitiske regler (AT, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, ES, IE, IT, FR, LT, LV, NL, PL, PT, RO, SE, SK og SI). 11 medlemsstater (CY, IE, ES, FR, IT, LT, LV, NL, PL, PT og SI) har fremlagt nye regler om budgetbalance, herunder forslag til lovgivning. Desuden er fem andre lande (BG, DK, DE, EE og AT) i færd med at ajourføre deres regler om budgetbalance for at styrke dem. I visse tilfælde vil reglerne om budgetbalance træde endegyldigt i kraft efter en overgangsperiode. Dette er tilfældet for Tyskland (2016 for forbundsregeringen, 2020 for delstaterne), Østrig (2017) og Spanien (2020). Ti medlemsstater (AT, CY, DK, EE, ES, IT, LT, LV, PL og PT) er i færd med at udarbejde udgiftsregler og fem andre medlemsstater (BG, CZ, RO, SI og SK) er i færd med at reformere disse. Som en ny udvikling har 12 medlemsstater oprettet eller styrket de nationale regler på området for gæld (AT, BG, CY, CZ, EE, IE, IT, ES, NL, PL, PT og SK). Desuden er de medlemsstater, der gennemgår et tilpasningsprogram, underlagt flerårige rammer med flere målsætninger, der begrænser deres finanspolitik på samme måde som en faktisk finanspolitisk regel med større overvågnings- og håndhævelsesaspekter.

Mange medlemsstater erklærer, at de nye eller opdaterede reglers indhold vil være i overensstemmelse med kravene i direktivet. Adskillige medlemsstater meddeler især, at overvågningsinstitutionerne vil få til opgave at vurdere implementeringen af de finanspolitiske regler (BG, CY, CZ, DK, DE, EE, IE, IT, LV, PL og SK). BG, CY, CZ, DK, DE, ES, IE, LV, AT, PL og SK har defineret undtagelsesklausuler. De finanspolitiske reglers anvendelsesområde er ved at blive udvidet til også at omfatte andre offentlige delsektorer uden for den centrale forvaltning. De lokale og regionale forvaltninger er underlagt finanspolitiske regler, herunder regler om budgetbalance (BG, DE, ES, FR, LT, LU, NL, AT, RO, SE og SK), gældsregler (BG, CZ, EE, ES, IT, AT, PT, RO og SK) og udgiftsregler (BG, ES og AT). Generelt synes indførelsen af nationale numeriske finanspolitiske regler at være på rette spor. Deres specifikke indhold og overordnede sammenhæng bør dog vurderes på baggrund af kravene i direktivets artikel 5 og 6.

2.4 Mellemfristede budgetmæssige rammer (kapitel V i direktivet)

I henhold til direktivet skal medlemsstaterne fastlægge troværdige, effektive mellemfristede budgetmæssige rammer, der gør dem i stand til at udvide den finanspolitiske planlægning ud over en tidshorisont på et år for dermed at fremme en mere sammenhængende, effektiv og potentielt mere ambitiøs politisk beslutningstagning på mellemlang sigt. De mellemfristede budgetrammer skal omfatte flerårige budgetmål kombineret med fremskrivninger for hver enkelt overordnet udgifts- og indtægtspost, baseret på uændrede politikker, med forklaringer for de korrigerende mellemfristede politikker, der skal slå bro over forskellen mellem fremskrivninger baseret på uændrede politikker og politiske målsætninger. De skal desuden omfatte en vurdering af, hvordan de planlagte politikker vil påvirke den langsigtede holdbarhed af de offentlige finanser.

Selv om der i direktivet er afsat et kapitel til mellemfristede budgetrammer (artikel 9-11), er det vigtigt, at udarbejdelsen af nationale mellemfristede budgetrammer ikke betragtes isoleret. Tidsplanen for udarbejdelsen af mellemfristede budgetrammer og indplaceringen i den årlige budgetcyklus skal overvejes omhyggeligt, således at det fuldt ud kan anvendes som et strategisk dokument for staten, i kombination med de almindelige årlige budgetdokumenter. Hvis det er nødvendigt, bør de mellemfristede budgetrammer erstatte de eksisterende planlægningsdokumenter eller konsolidere dem til et enkelt, veldefineret strategisk dokument. Det er afgørende, at der er sammenhæng på flere planer. For det første bør de mellemfristede budgetrammer virkelig kunne tjene som grundlag for den efterfølgende udarbejdelse af årsbudgettet. Eftersom visse medlemsstater har udarbejdet flerårige, bindende finanspolitiske regler, bør tallene fra disse finanspolitiske regler for det andet naturligvis indgå i de mellemfristede budgetrammer. Endelig bør de mellemfristede budgetrammer også over tid være sammenhængende ved på detaljeret og gennemsigtig vis at dokumentere numeriske tilpasninger, uanset om de stammer fra basiseffekter, afvigende resultater eller diskretionære ændringer.

22 medlemsstater indberetter at have udarbejdet eller lagt konkrete planer for at udarbejde flerårige budgetrammer (BG, CY, CZ, DK, DE, EE, IE, EL, FR, HU, IT, LT, LV, NL, AT, PL, PT, RO, SE, SI, SK og UK). Disse er næsten alle af rullende art og opdateres således mindst en gang om året, hvor der tilføjes endnu et år. Dog opdaterer NL kun sine rammer for at tilpasse dem prisændringer i løbet af en lovgivningsperiode, mens der i FR sker opdatering hvert andet år. SI har toårsbudget, idet der dog sker tilpasninger hvert år i kombination med udgiftsrammer for en treårig periode. Der er indberettet flerårige rammer på tre år (BG, CY, FR, IT, LT, LV, HU, RO, SE og SK), fire år (CZ, DK, EE, EL, NL, PL, AT, PT og SI) eller fem år (DE, UK). Der eksisterer lovmæssige bestemmelser, der skal sikre sammenhæng mellem nationale flerårige rammer og de tilsvarende årlige budgetprocesser, i BG, CZ, EE, LV, PL og SK. Nogle vælger også at bruge de flerårige budgetrammer til at definere udgiftslofter eller målsætninger (CZ, DK, EE, EL, FR, LT, LV, NL, AT, PT, SE og SI), skønt fremlæggelsen af mellemfristede udviklingstendenser udelukkende for udgifter ikke er tilstrækkeligt til, at det kan betragtes som mellemfristede budgetmæssige rammer i den betydning, der er fastlagt i direktivet. Endelig indberetter kun enkelte medlemsstater, at de flerårige fremskrivninger fremlægges på grundlag af uændrede politikker, skønt det er afgørende at definere et grundlæggende scenario kombineret med politiske tiltag til sikring af, at man når de politiske mål eller værdier, som de eksisterende finanspolitiske regler foreskriver.

2.5 Koordinationsmekanismer for delsektorer inden for offentlig forvaltning (artikel 12 og 13 i direktivet)

Artikel 12 fastsætter, at foranstaltninger, der træffes i henhold til direktivet, skal være sammenhængende for og omfatte alle delsektorer i sektoren offentlig forvaltning og service. Dette afspejler det faktum, at de første tiltag til at forbedre de budgetmæssige rammer kun omfattede statslig forvaltning og service. Direktivet gør det muligt at udbrede principperne for regnskab, statistik, udarbejdelse af prognoser og finanspolitiske regler til også at omfatte sociale kasser og fonde samt kommunal forvaltning og service, som samlet set står for en betragtelig del af de samlede udgifter. For at sikre god administration lægger direktivets artikel 13 ligeledes vægt på betydningen af en klar opdeling af det budgetmæssige ansvar mellem de forskellige forvaltningsniveauer og fastslår princippet om at »Medlemsstaterne fastlægger hensigtsmæssige koordinationsmekanismer for alle delsektorer i sektoren offentlig forvaltning og service, således at der sikres en omfattende og sammenhængende dækning af alle delsektorer i sektoren offentlig forvaltning og service med hensyn til finanspolitisk

planlægning, landespecifikke numeriske finanspolitiske regler og udarbejdelse af budgetprognoser samt etablering af flerårig planlægning i overensstemmelse med især de flerårige budgetmæssige rammer.«

De nationale bestemmelser bør således sikre, at de restriktioner, der følger af de finanspolitiske mål for den offentlige forvaltning og service, integreres hensigtsmæssigt på alle niveauer i den offentlige forvaltning. Sådanne detaljerede bestemmelser kan kun være landespecifikke i betragtning af særegenhederne ved de undertiden komplekse horisontale og vertikale omfordelingsordninger mellem og inden for de forskellige forvaltningsniveauer. Samtidig med at det til dette formål er afgørende, at der findes klare og effektivt håndhævede regler og procedurer, bør sådanne instrumenter ideelt set ledsages af forummer, hvor repræsentanter for forvaltningsenhederne kan udveksle synspunkter og deltage i den overordnede årlige budgetcyklus på det strategiske plan, før hver forvaltningsniveau udarbejder sit årsbudget i henhold til egne procedureregler.

Ud over udarbejdelsen af finanspolitiske regler for (eller udvidelsen heraf til også at omfatte) subnationale myndigheder indberetter medlemsstater en række koordineringsinstrumenter på forskellige stadier af den årlige budgetprocedure. I BG afholdes der høringer med de kommunale myndigheder under udarbejdelsen af de mellemfristede budgetmæssige rammer. Referaterne fra disse høringer giver input til ministerrådets drøftelse af udkastet til statens budgetlov. I DK skal der etableres en tættere forbindelse mellem de vedtagne målsætninger og den statslige forvaltnings bidrag til de kommunale myndigheder. I DE tæller overvågningsinstitutionen for budgetbalancereglen (Stabilitetsrådet) medlemmer fra forbundsregeringen og delstaterne. Den mangeårige praksis med fælles planlægning af indkomsten fra fælles skatter i et udvalg udgør ligeledes en form for »indbygget« samordning. I ES fastlægger den nye organiske lov gældslofter pr. forvaltningsniveau, med korrigerende procedurer for de subnationale myndigheder. Denne type national stabilitetspagt findes også i AT, hvor der ligeledes fastlægges underskudsmål for hvert niveau, og et forligsorgan mægler i tvister mellem forvaltningsniveauerne. I NL sigter udkastet til loven om de offentlige financers holdbarhed mod lovfæstelse af de lokale forvaltningers forpligtelse til at bidrage med deres rimelige andel til at nå de mellemfristede målsætninger. Såfremt de fælles målsætninger ikke nås, kan alle de forvaltningsniveauer, der ikke har opfyldt målene, idømmes bøder. I RO giver ministeriet for offentlige finanser instruktioner til de lokale forvaltninger i form af et rammebrev om udarbejdelsen af lokalbudgetter, de makroøkonomiske rammer samt lofter for budgetoverførsler fra statsbudgettet. Desuden overvejer BE, DE, IE, FI, FR, LU og SI at tilpasse deres koordinationssystemer.

3. KONKLUSION

Overordnet har medlemsstaterne indberettet væsentlige, men ujævne fremskridt med hensyn til gennemførelsen af direktivet. Hvad angår kapitel II i direktivet skal medlemsstaterne fortsat gøre en vis indsats for at sikre rettidig og omfattende statistisk dækning for alle delsektorer i den offentlige forvaltning. I en hel del medlemsstater er de indberettede prognosebestemmelser ikke tilstrækkeligt detaljerede. Der er gjort relativt større fremskridt vedrørende de numeriske finanspolitiske regler som angivet i kapitel IV i direktivet: en lang række nationale instrumenter er under forberedelse til understøttelse af udarbejdelsen af nationale finanspolitikker. Da alle de lovgivningselementer i den såkaldte »sixpack«, der vedrører reformen af stabilitets- og vækstpagten, understøtter hinanden, og i betragtning af den yderligere dynamik, som traktaten om stabilitet, samordning og styring har medført, er disse spørgsmål nu blevet placeret højt på medlemsstaternes dagsorden over reformer. Skønt

mange medlemsstater indberetter, at de har indført eller planlagt mellemfristede budgetmæssige rammer i den betydning, der er fastlagt i direktivets kapitel V, er de fremsendte oplysninger undertiden ikke tilstrækkeligt detaljerede, og giver ikke tilstrækkeligt belæg for, at de fuldt ud opfylder direktivets bestemmelser. Endelig arbejdes der i mange medlemsstater på effektive koordinationssystemer for subnationale myndigheder, men de indberettede positive hensigter mangler at blive omsat i konkrete og gennemførlige systemer. En række medlemsstater, der anses for at have gode finanspolitiske resultater, har indberettet færre gennemførte reformer på nuværende tidspunkt, men overvejer at formalisere dele af deres nuværende uformelle rammer for at øge effektiviteten. Kommissionen vil fortsat gennemføre direktivet hvad angår de dele, den er ansvarlig for, og efter fristen for gennemførelsen i national ret vil den foretage en fuldstændig vurdering af overholdelsen i overensstemmelse med EU's standardprocedurer.