



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 1.6.2005
KOM(2005) 231 endelig

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

De offentlige finanser i ØMU - 2005

{SEK(2005) 723}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

De offentlige finanser i ØMU – 2005.

De vigtigste politiske budskaber i denne meddelelse stammer fra Kommissionens rapport om de offentlige finanser i ØMU - 2005¹. Rapporten er siden 2000 blevet udgivet en gang om året. Den giver en oversigt over den seneste budgetudvikling i EU, følger udviklingen i EU's finanspolitiske overvågning og indeholder en analyse af finanspolitiske emner, som er relevante for den politiske debat i hele EU.

Der er fortsat store budgetmæssige skævheder i en række lande...

Efter at det offentlige underskud i euroområdet var blevet forværret tre år i træk, hvilket i stort omfang afspejlede den økonomiske opbremsning, forbedredes dette underskud marginalt i 2004 (fra 2,8 % af BNP i 2003 til 2,7 % i 2004). Det samlede underskud i EU-25 faldt også (fra 2,9 til 2,6 % af BNP), hovedsagelig som følge af den betydelige forbedring af underskuddene i en række nylig tiltrådte medlemsstater. Ifølge Kommissionens prognoser fra foråret 2005 vil underskuddene i euroområdet og EU – baseret på en antagelse om en uændret politik – fortsat være forholdsvis stabile i 2005 og 2006. Gældskvoterne forventes derimod at stige både for euroområdet og det samlede EU, således at de når op på henholdsvis 71,9 og 64,2 % af BNP i 2006. De samlede underskudstal skjuler en række bemærkelsesværdige forskelle mellem landene. I 2004 var budgetstillingen i balance eller udviste overskud i seks EU-lande, herunder tre lande i euroområdet. I modsætning hertil lå underskuddene over referenceværdien på 3 % af BNP i fire medlemsstater i euroområdet (Grækenland, Tyskland, Frankrig og Italien) og syv i lande uden for euroområdet (Den Tjekkiske Republik, Cypern, Ungarn, Malta, Polen, Slovakiet og Det Forenede Kongerige). Mens underskuddet forventes at falde i 2005 eller 2006 i en række lande, som i øjeblikket er omfattet af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud (Tyskland, Frankrig, Cypern og Malta), forventes det, at Italien og Portugal med deres nuværende politik vil få underskud, som overstiger loftet på 3 % af BNP i 2005.

...og det har været nødvendigt at træffe yderligere foranstaltninger i henhold til proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud

Siden sommeren 2004 har ti EU-lande været omfattet af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. I december 2004 fastlagde Kommissionen og Rådet, i fortsættelse af Domstolens afgørelse i juli 2004, deres holdning med hensyn til proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud for så vidt angår Tyskland og Frankrig. Eftersom begge lande havde truffet foranstaltninger, der sandsynligvis ville medføre, at det uforholdsmæssigt store underskud blev korrigeret i 2005, blev det besluttet, at der på det tidspunkt ikke var behov for yderligere foranstaltninger i henhold til proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Hvad angår proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud for Nederlandenes vedkommende konkluderede Rådet i oktober 2004, at den nederlandske regering var i færd med at træffe virkningsfulde foranstaltninger. Efter de finanspolitiske indberetninger fra marts 2005, hvoraf det fremgik, at

¹ Kan ses på: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/publicfinance_en.htm

Nederlandenes underskud faldt til 2,5 % af BNP i 2004, foreslog Kommissionen den 18. maj 2005, at beslutningen om tilstedeværelsen af det uforholdsmæssigt store underskud skulle ophæves. For så vidt angår Den Tjekkiske Republik, Cypern, Ungarn, Malta, Polen og Slovakiet fastslog Rådet efter deres tiltræden af EU, at der bestod et uforholdsmæssigt stort underskud i hvert af landene og besluttede derfor at rette henstillinger til dem, jf. traktatens artikel 104, stk. 7. Endnu en henstilling i henhold til samme artikel i traktaten blev i februar 2005 rettet til Ungarn, som i modsætning til de andre fem nye medlemsstater havde undladt at følge den første henstilling op med virkningsfulde foranstaltninger.

I februar 2005 besluttede Rådet for første gang at udstede et pålæg efter artikel 104, stk. 9, det sidste skridt før sanktioner. Dette pålæg blev rettet til Grækenland og indeholdt en frist for korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud, som var forlænget med et år, dvs. indtil 2006, som følge af en række større revisioner af underskudstallene. I anledning af de finanspolitiske indberetninger i september 2004 og marts 2005 blev Grækenlands finanspolitiske data underkastet en revision af uhørt stort omfang: underskudskvoterne tilbage til 1997 blev opjusteret, og underskuddene for 2003 og 2004 sprang i vejret til henholdsvis 5,2 % og 6,1 % af BNP.

Den usædvanlig omfattende revision af de græske offentlige regnskaber skete på et tidspunkt, hvor der i stigende grad blev lagt vægt på at forbedre den statistiske styring på budgetområdet. Rådet opfordrede Kommissionen til at forbedre overvågningen af kvaliteten af de indberettede finanspolitiske data og fremsætte forslag med henblik på at styrke EU's statistiske styring. I sin meddelelse fra december 2004 "En europæisk strategi for styring af budgetstatistikker" beskrev Kommissionen tre indsatsområder med henblik herpå: i) opbygning af de retlige rammer, ii) udvidelse af Kommissionens handlemuligheder og iii) udarbejdelse af europæiske standarder for de statistiske kontors uafhængighed. Kommissionen tog også en række initiativer til implementering af disse indsatsområder. Den 2. marts 2005 vedtog den et forslag til ændring af Rådets forordning 3605/93, som regulerer indberetningen af finanspolitiske data, med det formål at forbedre kvaliteten af de statistiske data der anvendes i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Endvidere vedtog Kommissionen den 25. maj 2005 en meddelelse indeholdende en henstilling til medlemsstaterne om EU-gældende standarder for statistiske kontorer, herunder principper om bl.a. faglig uafhængighed, fortrolighed, dataenes pålidelighed og rettidighed samt tilstrækkelige ressourcer til de statistiske kontorer.

Gode finanspolitiske rammer, som dog måtte forbedres: reformen af stabilitets- og vækstpagten i 2005

EU's finanspolitiske rammer har i de sidste ti år givet en række vigtige resultater, idet de meget høje underskud i begyndelsen af 1990'erne er bragt under kontrol, og flere medlemsstater har opnået pæne overskud. Med tiden blev det imidlertid nødvendigt at tage nogle af elementerne op til fornyet overvejelse for at styrke effektiviteten.

Revisionsprocessen, som resulterede i reformen af stabilitets- og vækstpagten i 2005, blev iværksat af Kommissionen med meddelelsen "Forbedring af den økonomiske styring og afklaring af gennemførelsen af stabilitets- og vækstpagten"². Som reaktion på Kommissionens meddelelse indledte Eurogruppen, ØKOFIN-Rådet og Kommissionen flere runder med intense drøftelser med det formål at nå til enighed, og disse drøftelser var ledsaget af tekniske

² KOM (2004) 581 af 3. september 2004.

input fra Kommissionen og medlemsstaterne. Forhandlingerne afslørede forskellige synspunkter blandt medlemsstaterne med hensyn til, hvor stor skønsmargen der var nødvendig for at tage passende hensyn til den økonomiske udvikling ved vurderingen af de budgetmæssige resultater. Behovet for en vis skønsmargen blev vejet mod målsætningerne om at bevare enkle, gennemsigtige regler og sikre ensartet behandling.

På det ekstraordinære ØKOFIN-møde den 20. marts 2005 vedtog Rådet rapporten om "En bedre gennemførelse af stabilitets- og vækstpagten" med henblik på at forbedre EU's finanspolitiske rammer. Rapporten, som efterfølgende blev godkendt af Det Europæiske Råd den 22. og 23. marts 2005, opdaterer og supplerer de eksisterende juridiske rammer for stabilitets- og vækstpagten. Den aftale, som er sammenfattet i ØKOFIN-rapporten, indebærer ændringer i såvel den præventive som den korrigerende del af pagten og indeholder henstillinger om forbedring af den finanspolitiske og statistiske styring både på EU-plan og på nationalt plan.

Den *præventive del af pagten* er blevet styrket, idet det er sikret, at der ved fastsættelsen af de mellemfristede budgetmålsætninger tages passende hensyn til de grundlæggende principper for finanspolitisk holdbarhed. Den styrkes yderligere af medlemsstaternes forpligtelse til aktivt at konsolidere de offentlige finanser i perioder med gunstige økonomiske vilkår og det forhold, at Kommissionen har mulighed for direkte at give politikvejledning til en medlemsstat, hvis den undlader at gøre dette. Den nye aftale indeholder også tilskyndelser for medlemsstaterne til at gennemføre strukturreformer med henblik på at bringe de finanspolitiske rammer mere i overensstemmelse med den fornyede Lissabon-strategi³. Ved vurderingen af budgetpolitikken vil især virkningerne af store strukturreformer, som har en kontrollerbar positiv indvirkning på den finanspolitiske holdbarhed på lang sigt, blive taget i betragtning.

De vigtigste ændringer i den *korrigerende del af pagten* angår definitionen af "uforholdsmæssigt store underskud" og metoderne til at korrigere disse, som nu giver mulighed for en mere omfattende økonomisk vurdering af budgetudviklingen under gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. De nye regler tillader bl.a., at den etårige frist for korrektion af et uforholdsmæssigt stort underskud forlænges med yderligere et år (af økonomiske årsager), og at visse trin i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud gentages (hvis uforudsete ugunstige økonomiske begivenheder indtræffer og forudsat, at den pågældende medlemsstat har truffet virkningsfulde foranstaltninger for at efterkomme henstillingerne fuldt ud). Den nye aftale specificerer et sæt "relevante faktorer", som Kommissionen og Rådet kan tage hensyn til, når de træffer afgørelser om proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Disse faktorer omfatter bl.a. udviklingen i den potentielle vækst og fremherskende konjunkturbetingelser, men også overvejelser med hensyn til gældsberedygtighed og gennemførelsen af politikker, der er gearret mod opfyldelse af målsætningerne for Lissabondagsordenen. Budgetdisciplinen og den hurtige korrektion af uforholdsmæssigt store underskud sikres. Lande med underskud, der overstiger 3 % af BNP, og som ikke ligger tæt på referenceværdien eller ikke er midlertidige, vil blive anset for at være i en situation med uforholdsmæssigt store underskud. Endvidere anmodes medlemsstater, der er omfattet af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, om at yde en finanspolitisk minimumsindsats. Når Rådet vurderer, om det uforholdsmæssigt store underskud er blevet

³ Kommissionens meddelelse til Det Europæiske Råd "Vækst og beskæftigelse: en fælles opgave. Et nyt afsæt for Lissabon-strategien", KOM (2005) 24 af 2. februar 2005.

korrigeret, skal det nøje undersøge, om overskridelsen af referenceværdien kan afspejle gennemførelsen af pensionsreformer, som betyder en obligatorisk delvis eller fuldstændig overgang fra skattefinansierede til opsparingsbaserede ordninger.

For at genskabe pagtens troværdighed og styrke håndhævelsen af budgetdisciplinen indeholder ØKOFIN-rapporten *komplementære elementer til forbedring af den finanspolitiske styring*. Med henblik på at styrke den gensidige støtte forpligter Rådet og Kommissionen sig for det første til offentligt at redegøre for deres holdninger på de relevante stadier af EU's finanspolitiske overvågning. For det andet antydes det, at nationale regler og institutioner kunne spille en mere fremtrædende rolle i den nationale budgetovervågning og derved understøtte og supplere overvågningsprocedurerne på EU-plan. Under passende hensyntagen til de nationale prærogativer på dette område kræves det for det tredje i rapporten, at de nationale parlamenter i højere grad inddrages i EU's finanspolitiske overvågningsproces, herunder gennem drøftelse af stabilitets- og konvergensprogrammerne eller de foranstaltninger, der er truffet som led i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Endelig understøtter aftalen det igangværende arbejde i retning mod en styrkelse af styringen af de finanspolitiske statistikker.

Det Europæiske Råd af 22. og 23. marts 2005 opfordrede Kommissionen til at fremsætte lovgivningsforslag med henblik på tilpasning af de eksisterende regler i overensstemmelse med den nye aftale. Den 20. april vedtog Kommissionen en række forslag om ændring af Rådets forordning 1466/97 og 1467/97⁴. Disse forslag skal vedtages af Rådet efter inddragelse af Europa-Parlamentet og Den Europæiske Centralbank⁵.

Den fremtidige gennemførelse af stabilitets- og vækstpagten vil som helhed være karakteriseret af en højere grad af økonomisk skøn med hensyn til den finanspolitiske overvågningsprocedure og vurderingen af de enkelte lande. Dette giver mulighed for en mere konstruktiv og gennemsigtig politisk dialog mellem Kommissionen og Rådet og mellem medlemsstaterne og vil bidrage til at genskabe en følelse af nationalt ejerskab til reglerne. Aftalen skal stå sin prøve i de kommende måneder og år. Den større skønsmargen understreger betydningen af at sikre både ensartet behandling og effektiv håndhævelse i forbindelse med implementeringen af det nye system, hvorved der lægges et større ansvar på både Kommissionen, når den vurderer budgetudviklingen, og Rådet, når det afgør, hvilke skridt der skal tages under overvågningsproceduren.

Udviklingen i budgetovervågningen i EU

I rapporten om de offentlige finanser i ØMU præsenteres med regelmæssige mellemrum et analytisk arbejde, som tager sigte på at forbedre forståelsen af de offentlige finanser i EU og forbedre budgetovervågningen. I år indeholder rapporten bl.a. en analyse af afvigelsen mellem de budgetplaner, der præsenteres i stabilitets- og konvergensprogrammerne, og resultaterne, af de bestemmende faktorer for gældsdynamikken og af de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt.

Opnåelse af en effektiv budgetplanlægning og overvågningen heraf

⁴ KOM(2005) 154 og KOM(2005) 155 af 20. april 2005.

⁵ Traktaten indeholder bestemmelser om samarbejdsproceduren for Rådets forordning 1466/97 og høringsproceduren for Rådets forordning 1467/97.

Processen med finanspolitisk overvågning har givet et væld af data om budgetplaner, resultater og vurderinger, som er blevet anvendt til en sammenligning af den faktiske budgetudvikling i forhold til planerne og til at evaluere, hvordan Kommissionens vurdering af stabilitets- og konvergensprogrammerne har udviklet sig gennem årene. Hvad angår det første aspekt viser dataene, at afvigelserne mellem budgetplanerne og resultaterne har været hyppige og omfattende i nogle år, selv efter at der er taget højde for vækstoverraskelser. Sådanne afvigelser ser hovedsagelig ud til at hænge sammen med forskelle mellem planlagte og realiserede udgifter i forhold til BNP, idet misforhold i indtægtskvoter har spillet en mindre rolle. En analyse heraf sætter fokus på vigtigheden af at finde metoder til at undgå udgiftsafvigelser og foretage en bedre planlægning af udgifterne på en måde, der øger deres kvalitet – også med henblik på at svare bedre til de nye Lissabon-prioriteter – og sikrer deres holdbarhed. Kommissionen har reageret på misforholdet mellem budgetplaner og –resultater ved i stadig højere grad at fokusere sin vurdering på troværdigheden af den tilpasningskurs, der er beskrevet i stabilitets- og konvergensprogrammerne, og ved i bedømmelsen at lægge mere vægt på medlemsstaternes finanspolitikker over tiden, idet der i forbindelse hermed også tages større hensyn til aspekter vedrørende holdbarheden og kvaliteten af de offentlige finanser.

Forståelse af de bestemmende faktorer for gældsdyamikken

I forbindelse med EU's finanspolitiske overvågning fokuseres der i højere grad på gældsudviklingen. Dynamikken i gældskvoten afhænger af den realiserede budgetsaldo, den nominelle vækst og den såkaldte "stock-flow tilpasning", der tegner sig for det resterende misforhold mellem ændringen i den udestående gæld og det offentlige underskud som defineret i protokollen til Maastricht-traktaten. Den sædvanlige analyse fokuserer på underskud og nominal vækst, mens "stock-flow tilpasningen" har fået langt mindre opmærksomhed. Denne komponent giver imidlertid relevante oplysninger om udviklingen i de offentlige aktiver og passiver (f.eks. som resultat af privatiseringstransaktioner) og misforholdet mellem kassebaserede og periodiserede underskud. Rapporten om de offentlige finanser i ØMU tager sigte på at udfylde dette hul ved at analysere de bestemmende faktorer for "stock-flow tilpasningen" for EU-medlemsstater. Den viser, at "stock-flow tilpasningen" i de seneste år i gennemsnit har været positiv (og bidrager derfor til gældsopbygningen) og at "stock-flow tilpasningen" i nogle lande delvis hænger sammen med kassebaserede underskud, som systematisk er højere end "Maastricht-underskuddene". Dette understreger yderligere, hvor vigtigt det er at være opmærksom på gældsdyamikken i forbindelse med budgetovervågningen.

Større fokus på de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt

De forestående budgetmæssige virkninger af befolkningernes aldring og behovet for at finansiere den europæiske sociale model på en holdbar måde udvider fokuset for styringen af de offentlige finanser og budgetovervågningen i EU til at omfatte overvejelser vedrørende holdbarheden på lang sigt. I overensstemmelse med den fornyede Lissabon-strategi og de integrerede retningslinjer for vækst og beskæftigelse⁶ har mange lande gennemført store reformer med henblik på at styrke holdbarheden. Det er imidlertid ikke let at opgøre sådanne reformers indvirkning på holdbarheden, og det er heller ikke let at sammenligne indvirkningen på tværs af landene.

⁶ KOM (2005) 141 af 12. april 2005.

På EU-plan har Kommissionen siden 2001 analyseret holdbarheden i forbindelse med vurderingen af stabilitets- og konvergensprogrammerne på grundlag af data i disse og overslag over aldersrelaterede udgifter frem til 2050. Rapporten om de offentlige finanser i ØMU - 2005 viser, at uden en budgetkonsolidering på mellemlang sigt vil der i de fleste medlemsstater ikke blive opnået en holdbar stilling. De risici, der består for holdbarheden, identificeres i ti medlemsstater (Belgien, Den Tjekkiske Republik, Tyskland, Grækenland, Frankrig, Italien, Cypern, Ungarn, Malta og Slovenien). Rapporten beskriver desuden Kommissionens nuværende metode for gennemførelse af holdbarhedsanalyser, diskuterer værdien af gældsframskrivninger og holdbarhedsindikatorer med hensyn til de vigtigste antagelser, der ligger til grund for analyserne, og skitserer forslag til eventuelle forbedringer.

På baggrund af 2005-reformpakken for stabilitets- og vækstpakten vil langsigtede overvejelser få en mere fremtrædende plads i EU's budgetovervågning. I så henseende vil en øget udveksling af informationer mellem medlemsstaterne og med Kommissionen om nationale aldersrelaterede udgiftsframskrivninger øge gennemsigtheden og resultere i en bedre vurdering af de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt og af deres virkninger for fastsættelsen af mellemfristede målsætninger⁷.

Strukturreformer og budgetmålsætninger

I Kommissionens midtvejsrevision af Lissabon-strategien og i de integrerede retningslinjer for vækst og beskæftigelse blev der lagt større vægt på økonomiske reformer, som øger væksten og beskæftigelsen gennem foranstaltninger på makro-, mikro- og beskæftigelsesniveauet. I del III i rapporten om de offentlige finanser i ØMU gennemgås og drøftes forbindelsen mellem gennemførelsen af strukturreformer og budgetter i forbindelse med gennemførelsen af EU's finanspolitiske rammer, et lidet udforsket område, der forventes at blive mere relevant i forbindelse med EU's budgetovervågning.

Reformer kan i væsentlig grad forbedre de offentlige regnskaber på mellemlang til lang sigt. F.eks. kan reformer, der direkte tager sigte på at dæmpe væksten i visse typer offentlige udgifter (f.eks. pensionsreformer eller effektivitetsforbedringer i sundhedssektoren, som muliggør en mere effektiv reaktion på de aldersrelaterede problemer), have indvirkning på den fremtidige udvikling i statens budgetter og gæld⁸. Reforme, der forbedrer den potentielle produktion og vækst (herunder f.eks. reformer af arbejds- og produktmarkederne), kan ligeledes have indirekte positive virkninger. Det hævdes ofte, at numeriske regler til begrænsning af underskud kan modvirke strukturreformer. En første grund til en sådan modsætning mellem reformer og budgetmålsætninger er tilstedeværelsen af kortsigtede direkte budgetomkostninger ved reformer (f.eks. pensionsreformer, der indfører en finansieret søjle uden for den offentlige sektor, eller offentlige investeringer i undervisning og uddannelse, som kan give langsigtede fordele, der mere end opvejer startomkostningerne). En anden grund angår det forhold, at reformer kan være dyre for særlige grupper i samfundet, således at det kan være nødvendigt med skattesænkninger eller offentlige overførsler for at fjerne modstanden mod, at de indføres.

Analysen i rapporten om de offentlige finanser i ØMU ser nærmere på reformer af arbejds- og produktmarkederne samt pensionsreformer (uden at se på vækstfremmende projekter med

⁷ Kommissionen aflægger i slutningen af 2006 rapport om udviklingen på dette område.

⁸ Effektivitetsgevinster er en afgørende faktor for, at strukturreformerne kan have en positiv langsigtet indvirkning på de offentlige finanser. Sådanne gevinster kan bl.a. opnås gennem bedre metoder for offentlige indkøb.

omgående budgetomkostninger, såsom udvikling af fysisk infrastruktur, undervisning og uddannelse eller F&U) og sætter fokus på to spørgsmål. For det første, hvilken indvirkning har reformer på budgetterne på kort sigt? For det andet, er der noget, der tyder på, at finanspolitiske konsolideringer hindrer reformer? Til trods for begrænsninger med hensyn til kvaliteten og tilgængeligheden af oplysninger om strukturreformer giver analysen en række interessante resultater. Forventningen om, at reformer er mindre hyppige i år, hvor der sker en budgetkonsolidering, understøttes tilsyneladende ikke i særlig høj grad af oplysningerne. I kølvandet på reformer følger der imidlertid som helhed en mindre forværring i budgetsaldiene. Resultaterne er forskellige alt afhængig af den pågældende type reformer og af reformernes udformning. Analysen antyder i en vis grad, at reformen af stabilitets- og vækstpagten er gået i den rigtige retning, men også at der bør udvises forsigtighed med hensyn til, hvordan strukturreformer skal tages i betragtning i forbindelse med gennemførelsen af stabilitets- og vækstpagten. I lyset af den store variation i resultaterne bør man undgå en mekanisk, ensartet metode, hvor alle reformer, eller alle reformer, der tilhører samme brede kategorier, betragtes på samme måde. Dette betyder, at der er behov for en omhyggelig vurdering fra sag til sag, hvorunder der tages hensyn til de relevante elementer i de pågældende specifikke reformer.

2005-reformpakken for stabilitets- og vækstpagten indeholder bestemmelser, der tager sigte på at sikre, at budgetmålsætningerne for EU's finanspolitiske rammer ikke er i konflikt med strukturreformer, der kan bidrage til sunde offentlige finanser og større vækst på mellemlang til lang sigt. Anvendes disse i overensstemmelse med ovennævnte retningslinjer, kan det betyde et effektivt bidrag fra de offentlige finanser til en holdbar Lissabon-strategi.

Finanspolitiske udfordringer i konvergensfasen i de nylig tiltrådte medlemsstater

Med tiltrædelsen i 2004 har ti medlemsstater taget et vigtigt skridt i den europæiske integrationsproces. Den økonomiske integration forventes imidlertid at fortsætte gennem en udligning af forskellene i indkomstniveauerne og den kommende indførelse af euroen som valuta. Finanspolitikken kan yde et vigtigt bidrag til processen i disse lande gennem en effektiv og bæredygtig skatte- og udgiftspolitik og ved at støtte en stabil udvikling i økonomien. På længere sigt er disse to roller komplementære. En stærk vækst øger økonomiens finansieringskapacitet, mens stabilitet er af afgørende betydning for private investeringer og en holdbar udligningsproces. På kort sigt kan nogle af de nye medlemsstater dog være nødt til at træffe et valg: større udgifter til infrastruktur, uddannelse eller F&U kan gøre det vanskeligere at dæmme op for budgetunderskud, og skatte- og pensionsreformer, hvorved der indføres finansierede søjler, som registreres uden for den offentlige sektor, kan ligeledes medføre omgående budgetomkostninger. I del IV i rapporten om de offentlige finanser i ØMU – 2005 drøftes de vigtigste udfordringer for gennemførelsen af finanspolitikken, som de nye medlemsstater kan komme til at stå over for i de kommende år.

De nye medlemsstater har visse fordele, som tillader dem at finansiere en del af deres behov: en høj potentiel vækst og, i visse tilfælde, en lav offentlig gæld. De kan imidlertid fortsat komme til at stå over for en vis grad af volatilitet i deres offentlige finanser, hvilket afspejler de transformationer, der er i gang i den reale økonomi, og - for Baltikums og Centraleuropas vedkommende - i den finansielle sektor. Endvidere er omfanget af eventualforpligtelser forholdsvis højt i mange nylig tiltrådte medlemsstater, og dette medfører en risiko for en pludselig stigning i gælds niveauet, efterhånden som de faktorer, der udløser offentlige betalinger i relation til eksplicite eller implicite garantier, bliver en realitet.

Erfaringerne i andre medlemsstater sætter fokus på vigtigheden af at benytte perioder med høj vækst til at opnå budgetforbedringer og således sikre, at der er tilstrækkeligt spillerum til at stabilisere økonomien under en konjunkturedgang. Dette er særdeles relevant for de nylig tiltrådte medlemsstater. På baggrund af eventuelle kraftige prisstigninger for kreditter og aktiver i disse lande er det vigtigt, at der ved fastsættelsen af mål for finanspolitikken ikke sker nogen overvurdering af den potentielle vækst, og at kortvarige elementer identificeres korrekt, når dynamikken i skatteindtægterne vurderes. I perioden frem til indførelsen af euroen er troværdigheden af budgetplanerne og et afbalanceret policymix endvidere af særdeles stor betydning. Disse faktorer kræver forsigtighed ved fastsættelsen af mellemfristede finanspolitiske mål. I lande, som beholder den nationale valuta i en længere periode, er det i mellemtiden nødvendigt, at virksomhederne ikke gør sig økonomisk sårbare ved at indgå engagementer i form af usikret låntagning i fremmed valuta.

Samtidig med at forskellene mellem de nye medlemsstater anerkendes, har politikerne i disse lande et vist spillerum til at opnå synergier i forbindelse med realiseringen af vækst- og stabilitetsmålsætningerne. For det første er der plads til at omstrukturere eksisterende udgiftsprogrammer og udvide skattegrundlaget på en måde, der både styrker deres offentlige finanser og forbedrer incitamenterne til vækst, muligvis allerede på kort sigt. For det andet kan de finanspolitiske institutioner styrkes, herunder gennem øget gennemsigtighed i budgetprocedurene og effektive rammer for flerårig budgetplanlægning og udgiftskontrol. For det tredje kan en omhyggeligt udformet tilsynspolitik forbedre risikostyringen i den private sektor og derved dæmme op for de offentlige eventualforpligtelser, og en fornuftigt udformet pengepolitik kan styre markedets forventninger i retning mod stabilitet.

* *
*

Den gennemførte analyse viser som helhed, at mens rammerne for økonomisk og budgetmæssig overvågning i ØMU har givet positive resultater – med hensyn til budgetresultater og reformer, der allerede er gennemført af de fleste medlemsstater – skal der gøres mere for at nå de forventede resultater. Reformen af stabilitets- og vækstpagten har parallelt med relanceringen af Lissabon-strategien betydet, at reglerne og overvågningsprocesserne bedre harmoniserer med de økonomiske realiteter og EU's og medlemsstaternes behov. Synergierne mellem makroøkonomisk stabilitet og skabelsen af vækst og beskæftigelse gennem store reformer af økonomien bør nu udnyttes. Ligesom det er tilfældet med den fornyede Lissabon-strategi, skal den ændrede stabilitets- og vækstpagt stå sin prøve i de kommende måneder og år: den måde, hvorpå de nye rammer gennemføres lige fra starten, vil være afgørende for deres troværdighed og for den samlede succes for det ambitiøse projekt, som Europa har besluttet at kaste sig ud i. Alle EU's medlemsstater opfordres stærkt til at følge denne strategi ved at forbedre kvaliteten og sikre holdbarheden af deres offentlige finanser.