



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 21.5.2003
KOM(2003) 283 endelig

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

De offentlige finanser i ØMU – 2003

{SEK(2003) 571}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

De offentlige finanser i ØMU – 2003¹

Den vanskeligste periode for finanspolitikken siden euroens indførelse

2002 og begyndelsen af 2003 har været en vanskelig periode, både når det gælder den faktiske finanspolitiske udvikling og anvendelsen af rammerne for budgetovervågning på EU-plan. Det nominelle underskud for euroområdet som helhed steg fra 1,6 % af BNP i 2001 til 2,2 % i 2002 og forventes ifølge den seneste prognose fra Kommissionen at stige til 2,5 % af BNP i 2003. Dette samlede resultat er en følge af markante forskelle i udviklingen i de enkelte medlemsstater. Ved udgangen af 2002 var det kun seks EU-lande, herunder fire eurolande (der tegner sig for ca. 18 % af euroområdets produktion), der opfyldte stabilitets- og vækstpagtens krav om "tæt på balance eller i overskud" (både i nominelle og konjunkturkorrigerede termer), medens to eurolande (der tegner sig for halvdelen af euroområdets produktion) havde underskud, som lå over referenceværdien på 3 % af BNP.

Det lykkedes de portugisiske myndigheder at mindske det nominelle underskud fra 4,1 % af BNP i 2001 til 2,8 % i 2002, selv om der stadig er meget store vanskeligheder, hvis overskuddet skal fastholdes under 3 % af BNP i 2003, da meget af denne forbedring skyldes engangsforanstaltninger, som kun har resulteret i en midlertidig forbedring af budgetsaldoen. Med et underskud på 3,6 % af BNP i 2002 står Tyskland i en situation med et alt for stort underskud. Selv om myndighederne har truffet foranstaltninger for at nedbringe det konjunkturjusterede underskud, forventes der kun en meget begrænset forbedring i nominelle termer i 2003, da forudsætningerne for vækst er forværret. Selv om der var tydelige indikationer på budgetafvigelser allerede i begyndelsen af 2002, undlod de franske myndigheder at træffe korrigerende foranstaltninger, og der opstod et underskud på 3,1 % af BNP i 2002, hvilket resulterede i, at proceduren med alt for store underskud blev indledt. På basis af de nuværende politikker forventer Kommissionens tjenestegrene et endnu højere underskud på 3,7 % af BNP i 2003. I Italien er der fortsat store underskud (2,3 % af BNP i 2002 og i 2003), som i 2004 forventes at stige over referenceværdien på 3 % af BNP². De anstrengelser, der gennemførtes i Italien for at konsolidere finanspolitikken, bygger fortsat på enkeltstående foranstaltninger frem for strukturreformer, som er nødvendige for at sikre en varig forbedring af saldoen på de offentlige finanser. Der er i 2002 igen opstået underskud i lande, som allerede havde opnået balance i sine offentlige finanser, især i Østrig (0,6 % af BNP), Nederlandene (1,1 %) og UK (1,3 %).

De større nominelle underskud er kun til dels konjunkturbetingede

Ved første øjekast ser denne udvikling ud til at være forholdsvis favorabel i sammenligning med tidligere lavkonjunkturer, hvor underskuddene nåede meget højere niveauer, og gældskvoterne voksede meget hurtigere. Desuden har regeringerne ikke finjusteret politikkerne, og medens finanspolitikken har været noget mindre stram, er situationen på kapitalmarkedet lettet, hovedsagelig på grund af det lave realrenteniveau.

¹ Se også rapport fra Kommissionens tjenestegrene om "De offentlige finanser i ØMU - 2003", SEK

² Europa-Kommissionens forårsprognose for 2003, tallene for 2004 er baseret på, at der ikke sker ændringer i den førte politik.

En nærmere undersøgelse af de underliggende finanspolitiske tendenser viser imidlertid, at forværringen i de nominelle underskud også er en følge af store og stigende konjunkturkorrigerede underskud i en række lande. Det viser, at nogle lande har gennemført en diskretionær lempelse af finanspolitikken i de sidste år ved en kombination af ikke-finansierede skattelettelser, diskretionære udgiftsforhøjelser og mangler i budgetgennemførelsen. Det noteres, at selv om resultatet i euroområdet i 2002 var uændret i forhold til 2001, er den konjunkturkorrigerede saldo i de offentlige finanser for nylig blevet justeret opad til 2,1 % af BNP fra 1,5 % af BNP, hvilket tyder på, at forværringen i den underliggende saldo i de offentlige finanser i det pågældende år var meget mere alvorlig, end hvad tidligere beregninger havde vist. Den konjunkturkorrigerede saldo omfatter endvidere virkningerne af engangsforanstaltninger, som kun har en midlertidig effekt på budgetsituationen. Forværringen har været særlig udtalt i Tyskland (hvor det konjunkturkorrigerede underskud voksede til 3,2 % af BNP i 2002) og Frankrig (til 3,3 %). I Italien er underskuddet fortsat højt på 2,1 % af BNP.

På mellemlang sigt indeholder de seneste ajourføringer af stabilitets- og konvergensprogrammerne et mål for de fleste medlemsstater om at nå "tæt på balance eller overskud" på de offentlige finanser i 2005 eller 2006. Det understreges imidlertid, at målene på mellemlang sigt i medlemsstaterne bygger på forventninger om fremtidig vækst, som i lyset af de seneste måneder nu ser ud til at være optimistiske. I de lande, hvor der fortsat er store konjunkturkorrigerede underskud, er tidsrammen for at nå målet "tæt på balance eller overskud" udskudt til 2006 eller 2007. Denne frist vil kun kunne overholdes, hvis der gennemføres yderligere konsolideringsforanstaltninger.

Kommissionens forslag om at styrke samordningen af finanspolitikkerne

Forværringen i de offentlige finanser har sat EU's ordning for budgetovervågning under betydeligt pres, og i tre medlemsstater er der konstateret alt for store offentlige underskud. For at imødegå denne udvikling og i overensstemmelse med et mandat fra konklusionerne af Det Europæiske Råds møde i Barcelona vedtog Kommissionen en meddelelse om at forbedre samordningen af finanspolitikken³. Den peger på en række svagheder i gennemførelsen af stabilitets- og vækstpacten i ØMU's første fire år og skitserer en strategi, som bygger på, at medlemsstaterne igen udviser politisk vilje til at respektere pacten. I denne strategi indgår bl.a., at der skal tages mere hensyn til de underliggende økonomiske vilkår ved vurderingen af den finanspolitiske situation, at overholdelse af kravene i stabilitets- og vækstpacten (afhængig af landespecifikke omstændigheder) tager hensyn til de finanspolitiske virkninger af reformer, som øger vækst og beskæftigelse, at der lægges øget vægt på de offentlige finansers holdbarhed og den udestående gæld, og at gennemførelsen af stabilitets- og vækstpacten forbedres, idet de eksisterende håndhævelsesmekanismer anvendes hurtigere og på en strengere måde. Kommissionen vedtog samtidig forslag med henblik på at forbedre reglerne for indsamling af offentlige finanser, som danner grundlag for en effektiv overvågning.

ØKOFIN-Rådets konklusioner støttes af Det Europæiske Råd ved dets møde i marts 2003

På Det Europæiske Råds forårsmøde i marts 2003 blev der vedtaget en rapport fra Rådet (økonomi og finans), som omfattede mange af Kommissionens forslag om bedre samordning af finanspolitikken. I rapporten bekræftedes, at det er i medlemsstaternes egen økonomiske

³ Meddelelse fra Kommissionen "Bedre samordning af finanspolitikken", KOM(2002) 668 endelig af 27.11.2002.

interesse, både individuelt og kollektivt, at opnå en budgetstilling, der er "tæt på balance eller i overskud". På kort sigt får de automatiske stabilisatorer mulighed for at fungere frit og afbøde virkningerne af økonomiske chok; på mellemlang sigt skabes der mulighed for finanspolitiske manøvrer for enten at gennemføre skattelettelser eller flytte udgifter til mere produktive poster som f.eks. investeringer og F&U, og på lang sigt vil det hjælpe medlemsstaterne med til at klare belastningerne på de offentlige finanser som følge af en aldrende befolkning samtidig med, at der er sikkerhed for passende og tilgængelige pensioner og sundhedsydelse.

Rådet støttede endnu en gang stabilitets- og vækstpagtens mål og var enig i, at overholdelse af kravet om "tæt på balance eller i overskud" bør vurderes i konjunkturkorrigerede termer, hvor der tages hensyn til enkeltstående finanspolitiske foranstaltninger, som kun har midlertidig indvirkning på budgetsituationen. For landene i euroområdet blev der opnået enighed om, at medlemslande med underskud skulle opnå en årlig forbedring i det konjunkturkorrigerede budgetunderskud på mindst 0,5 % af BNP, indtil kravet om "tæt på balance eller i overskud" er opfyldt. Rådet understregede, hvor vigtigt det er, at de automatiske stabilisatorer fungerer symmetrisk over hele konjunkturforløbet, og hvor vigtigt det er at undgå en procyklisk lempelse af finanspolitikken i gode tider. Rådet bekræftede endvidere vigtigheden af, at den offentlige gæld nedbringes i en tilfredsstillende takt mod referenceværdien på 60 % af BNP, og bekræftede, at traktatens bestemmelser (dvs. gældskriteriet i proceduren for uforholdsmæssigt store underskud) kan bidrage til, at dette mål nås.

Mulighed for at sikre konsekvente og gennemsigtige finanspolitiske strategier

For at Det Europæiske Råds støtte kan resultere i reelle fremskridt hen imod en konsekvent og gennemsigtig gennemførelse af stabilitets- og vækstpagten er det af afgørende betydning, at de politiske retningslinjer, der støttes af Det Europæiske Råd, respekteres i lighed med de specifikke tilsagn, som medlemsstaterne har givet på budgetområdet i deres ajourførte stabilitets- og vækstprogram.

Derfor skal de politikker, der vedtages på nationalt plan, respektere de finanspolitiske mål, der er aftalt på EU-plan. Det er derfor vigtigt, at strategierne for budgetkonsolidering udformes på en sådan måde, at de modvirker og ikke forværrer de strukturelle svagheder, som fører til langsom vækst og tab af beskæftigelsesmuligheder. Det indebærer en forsigtig planlægning af balancen mellem foranstaltninger på indtægts- og udgiftssiden og med hensyn til de valg, der træffes om de offentlige udgifters sammensætning. I modsætning til hvad der ofte hævdes, er det med de eksisterende rammer for budgetovervågning fuldt ud muligt at nå frem til en konsekvent approach, hvor der er balance mellem behovet for budgetkonsolidering, fremme af et økonomisk opsving og styrkelse af vækstpotentielt.

Betydelige fremskridt inden for rammerne af budgetovervågningen

I dette års rapport om *De offentlige finanser i ØMU - 2003* peges der på tre områder, hvor der er gjort væsentlige fremskridt inden for rammerne af budgetovervågningen i det sidste år: (i) inddragelse af kandidatlandene i EU's finansovervågning, (ii) øget fokus på de offentlige finansers holdbarhed og (iii) forbedring af reglerne vedrørende budgetstatistikker. Disse fremskridt viser, at der kan gøres håndgribelige fremskridt til gavn for medlemsstaterne og EU som helhed, hvis der er politisk vilje hertil. Det viser endvidere, at rammerne for budgetovervågning kan udvikle sig på baggrund af voksende erfaring og nye politiske udfordringer.

Integration af tiltrædende medlemsstater og kandidatlande i EU's finanspolitiske overvågning

Med ti lande på vej til at tiltræde EU i 2004 består en af de største politiske udfordringer i at forberede deres integration i EU's rammer for den økonomiske politik, især budgetovervågningen. Et centralt krav har været udarbejdelse af pålidelige nationalregnskaber og økonomiske prognoser, der er sammenlignelige med de eksisterende EU-landes. Samtidig skal EU's budgetovervågning udvikles på en sådan måde, at der tages hensyn til de vigtige strukturelle og institutionelle ændringer, der er undervejs i tiltrædelseslandene. Disse ændringer skyldes til dels afslutningen på overgangen fra planøkonomi til markedsøkonomi, og til dels de yderligere virkninger, som EU-medlemskabet medfører (i forbindelse med behovet for at opgradere den offentlige infrastruktur og forpligtelsen til at gennemføre Fællesskabets regelværk).

Der er gjort tydelige fremskridt inden for de seneste år, selv om budgetdataene stadig hverken er fuldt ud sammenlignelige eller fuldstændig i overensstemmelse med EU's definitioner. Det fremgår af data fra kandidatlandene og prognoserne fra Kommissionens tjenestegrene, at den finanspolitiske udvikling nøje afspejler situationen i EU med nominelle og konjunkturkorrigerede budgetunderskud i 2002, der stiger i de fleste lande. For 2003 og 2004 forventes ifølge Kommissionens prognose i foråret 2003 en forbedring i budgetstillingerne i ni lande med markante nedbringelser af underskud i Ungarn, Slovakiet, Tyrkiet og en mere beskedne nedbringelse af underskuddet i Malta. Derimod forventes der kun meget begrænsede forbedringer i budgetstillingerne i Den Tjekkiske Republik, Polen og Cypern.

Et vigtigt skridt for at integrere kandidatlandene i den nuværende budgetovervågningsproces blev taget i november 2002 i forbindelse med Kommissionens gennemgang af anden runde af de økonomiske programmer forud for tiltrædelsen, som kandidatlandene havde indsendt. De årlige programmer beskriver de politiske rammer på mellemlang sigt, herunder de finanspolitiske mål og prioriteringer for strukturreformer, og giver samtidig kandidatlandene mulighed for at udvikle deres institutionelle og analytiske kapacitet. Opdateringen for 2002 viser en øget vilje til at udvikle en konsekvent og troværdig makroøkonomisk ramme på mellemlang sigt, selv om den analytiske kapacitet fortsat skal udvikles yderligere.

De offentlige financers holdbarhed fik øget betydning ved bedømmelsen af stabilitets- og konvergensprogrammerne

Der er også gjort fremskridt, når det gælder om at lægge øget vægt på de offentlige financers holdbarhed i stabilitets- og vækstpagten i overensstemmelse med kravet fra Det Europæiske Råds møde i Stockholm 2001. For anden gang blev der gennemført en vurdering af de offentlige financers holdbarhed på basis af de finanspolitiske mål og strategier, der var fastsat i opdateringen i 2002 af stabilitets- og konvergensprogrammerne, hvilket har resulteret i, at Rådet har kunnet nå frem til velbegrundede politiske konklusioner. De politiske konklusioner, der bygger på kvantitative indikatorer og langsigtede finanspolitiske beregninger fra Udvalget for Økonomisk Politik og de nationale myndigheder, giver anledning til bekymring.

Selv under forudsætning af, at alle medlemsstater når de finanspolitiske mål for 2006, der er fastsat i deres stabilitets- og konvergensprogrammer, er der risiko for en situation med uholdbare offentlige finanser i ca. halvdelen af EU's medlemsstater, især Belgien, Tyskland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Italien, Østrig og Portugal. For at sikre holdbare offentlige finanser skal underskudslandene først nå og fastholde stabilitets- og vækstpagtens mål om budgetstillinger "tæt på eller i overskud". Kommissionens indledende prognoser viser endvidere, at der i nogle medlemsstater er behov for en yderligere permanent finanspolitisk

tilpasning på mellem 1 og 2 procentpoint af BNP i medlemsstater, hvor der er problemer med de offentlige financers holdbarhed. For at dække dette finansieringsgab bør regeringerne forsøge at undgå at øge skatterne (især på arbejdskraft) og koncentrere bestræbelserne på at nedbringe (i forhold til BNP) de aldersrelaterede udgifter ved at reformere pensions- og sundhedssystemerne og/eller reducere de ikke-aldersrelaterede primære udgifter, samtidig med at beskæftigelsen og væksten øges.

Fremskridt omkring reglerne vedrørende budgetstatistikker

Kvaliteten af de økonomiske statistikker er af afgørende betydning for, at der kan skabes forståelse for den økonomiske situation, og at der kan føres en effektiv politik. Budgetstatistikkerne danner grundlag for EU's finanspolitiske overvågningsinstrumenter, og kvaliteten heraf er forbedret betydelig inden for det sidste årti. Nationalregnskaberne er nu mere pålidelige, mere fuldstændige, gennemsigtige og detaljerede, og de offentliggøres nu betydeligt mere præcist, end da proceduren med uforholdsmæssigt store underskud blev indført. Der er dog stadig visse svagheder. I nogle lande er oplysningerne om statsunderskud og gældskvoter endnu ikke så pålidelige, som de bør være, og gennemgår store revisioner. Endvidere er de offentlige regnskaber i en række medlemsstater endnu ikke fuldstændig gennemsigtige, og der har været problemer med hensyn til rettidig indsendelse. Disse problemer bliver klart forstærket i forbindelse med udvidelsen.

For at tackle de udestående problemer besluttede ØKOFIN-Rådet for nylig at indføre en kodeks for bedste praksis⁴. For medlemsstaterne indebærer det en forbedring af gennemsigtheden i nationalregnskaberne, især for undersektorer, nøje overholdelse af tidsfrister, en generel forbedring af dataenes kvalitet, men også en afklaring af den uafhængige status, som de nationale statistiske myndigheder skal have som hovedansvarlig for de offentlige data. Kommissionen (Eurostat) forsøger at forbedre sin mulighed for at gennemgå medlemsstaternes nationalregnskaber på en mere detaljeret måde og fremskynde den beslutningsproces, der anvendes for at afgøre, hvorledes offentlige transaktioner skal bogføres. De nye tiltag med udarbejdelse af kvartalsvise statistikker for de offentlige finanser er en stor udfordring for statistikere, men også for økonomer, politiske beslutningstagere og finanspolitiske analytikere, som er nødt til at fortolke de kvartalsvise oplysninger med behørig forsigtighed, da de nødvendigvis vil være mere flygtige og måske mindre gennemsigtige end oplysningerne på årsbasis.

Kommissionens rolle i forbindelse med at forbedre analysen af den økonomiske politik og finanspolitikken

I sin meddelelse om en bedre samordning af finanspolitikken forpligtede Kommissionen sig til at forbedre analysen af den økonomiske politik og finanspolitikken. Med henblik herpå indeholder rapporten om *De Offentlige Finanser i ØMU - 2003* følgende detaljerede undersøgelser:

- for det første undersøger rapporten budgetkonsolideringens virkning på væksten. Det undersøges, om påstanden om, at budgetkonsolidering har en negativ indvirkning på produktionen, er gyldig, eller om, hvorvidt finanspolitiske konsolideringer i ØMU under visse omstændigheder kan have en positiv indvirkning på produktionen

⁴ Konklusionerne fra 2485. rådsmøde, økonomiske og finansielle anliggender, Bruxelles den 18. februar 2003.

- for det andet undersøger rapporten, som led i bestræbelserne for at fokusere på kvaliteten af de offentlige finanser, de offentlige investeringer. Den undersøger, hvorfor de offentlige investeringer som andel af BNP er faldet inden for de seneste årtier, og om det til dels skyldes budgetkonsolideringen og udviklingen af finanspolitiske regler på EU-plan. Den undersøger endvidere forbindelsen mellem offentlige investeringer og produktivitet og belyser fordele og muligheder for at fastsætte specifikke bestemmelser for offentlige investeringer inden for EU's budgetovervågningsrammer
- et tredje kapital undersøger forskellige aspekter af de nationale myndigheders problemer med at sikre sunde offentlige finanser. Det undersøger medlemsstaternes erfaringer med at anvende udgiftsregler som middel til at forbedre forvaltningen af de offentlige finanser og forbedre kvaliteten heraf. Endvidere undersøges, hvorledes fordelingen af funktioner med ansvar for de af offentlige finanser på forskellige forvaltningsniveauer påvirker medlemsstaternes evne til at opfylde deres budgetforpligtelser på EU-plan. Denne analyse er et godt eksempel på Kommissionens rolle i forbindelse med gennemførelse af tværnationale analyser, der giver medlemsstaterne mulighed for at lære af andre landes erfaringer og bedste praksis.

Er finanspolitisk konsolidering altid kontraktiv?

Medens der blandt både akademikere og politiske beslutningstagere er bred enighed om behovet for finanspolitisk disciplin for at sikre, at ØMU fungerer gnidningsløs, og for at skabe betingelser, der fører til vækst og jobskabelse, er der givet udtryk for bekymring for, om budgetkonsolidering kan have negative virkninger på produktionen på kort sigt. Dette spørgsmål er relevant, da en række medlemsstater er nødsaget til at nedbringe store konjunkturkorrigerede budgetunderskud, især på baggrund af den aktuelle situation med langsom økonomisk vækst.

En empirisk analyse af erfaringerne i EU's medlemsstater viser imidlertid, at stort set halvdelen af de finanspolitiske konsolideringer, der er gennemført inden for de sidste tre årtier, har været ledsaget af en acceleration i den økonomiske vækst. Disse resultater ser ud til at være i overensstemmelse med teorier, der viser, at budgetkonsolidering har en positiv indvirkning på forbrugernes forventninger om lavere skatter i fremtiden, som tilskynder dem til at øge deres forbrugsplaner og/eller erhvervslivets forventninger om større fortjenester, der giver dem mulighed for at øge investeringerne. Tillidsfaktoren kan komme til at spille en mere fremtrædende rolle i fremtiden på baggrund af de store ikke-finansierede pensionsudgifter.

Simuleringer med anvendelse af QUEST-modellen bekræfter, at veltilrettelagte budgetkonsolideringer kan yde et væsentligt bidrag til Lissabon-strategiens mål, når det gælder om at øge produktion og beskæftigelse på mellemlang sigt. Budgetkonsolidering har en ubetydelig kontraktiv virkning på produktionen på kort sigt afhængig af budgetjusteringens sammensætning. Budgetkonsolidering har imidlertid en positiv virkning på produktionen på mellemlang sigt, hvis den sker i form af udgiftsnedskæringer frem for skattestigninger. Budgetkonsolideringens indvirkning på produktionen kan endvidere øges og endog være positiv på kort sigt, hvis den finanspolitiske konsolidering kombineres med strukturreformer på faktor- og produktmarkederne og ledsages af en hensigtsmæssig pengepolitik. Budgetkonsolidering virker ofte som katalysator for strukturreformer.

Offentlige investeringer

De offentlige investeringer som andel af BNP er faldet i de fleste industrialiserede lande inden for de sidste årtier. Det er blevet hævdet, at budgetkravene i traktaten og stabilitets- og vækstpagten resulterer i, at de offentlige investeringsudgifter er alt for lave, og at en varig vækst i de offentlige investeringsudgifter vil forbedre EU's vækstpote­tiel. Det fremgår imidlertid af en analyse, at nedgangen i de offentlige investeringskvoter er en langsigtet tendens, der startede allerede i 1970'erne, og som påvirkede alle industrialiserede lande og ikke blot EU's medlemsstater. De offentlige investeringers faldende andel i forhold til BNP har været tilskrevet faktorer, som f.eks. øget økonomisk udvikling (hvor de udviklede lande allerede har et stort fysisk kapitalapparat og nu i stedet lægger vægt på investeringer i menneskelig kapital⁵) og de ændrede grænser mellem offentlige og private investeringer (til dels i forbindelse med privatiseringsprocessen). En del af nedgangen i de offentlige investeringer ser ud til at stå i forbindelse med bestræbelserne på at konsolidere de offentlige finanser, som har været nødvendige uanset ØMU. En detaljeret undersøgelse af oplysningerne viser imidlertid ikke nogen tydelig forbindelse mellem ændringerne i investeringskvoten og bestemmelserne i EU's rammer for budgetovervågning. Det er et faktum, at de offentlige udgifter er ophørt med at falde i mange medlemsstater efter indførelsen af Den Monetære Union.

De offentlige investeringer kan i høj grad bidrage til, at Lissabon-strategiens mål for produktion og beskæftigelse realiseres. Når man undersøger forbindelsen mellem offentlige investeringer og vækst, er det vigtigt at fokusere på netto- og ikke bruttoinvesteringer (dvs. at der tages hensyn til afskrivning af det eksisterende kapitalapparat) samt samspillet mellem tendenser i det offentlige og private investeringsniveau. Eksisterende undersøgelser viser, at offentlige investeringer har en positiv effekt på produktion og produktivitet, selv om resultaterne ikke er meget overbevisende. De forklares af, at det kun er en brøkdel af de offentlige investeringsudgifter, der går til projekter, som tager sigte på direkte at øge produktiviteten (f.eks. investeringer i transportinfrastruktur), medens en væsentlig del af de offentlige investeringer går til projekter, der er rettet mod andre mål, f.eks. miljøbeskyttelse og omfordeling mellem regioner, som indirekte bidrager til produktiviteten.

De offentlige investeringers store betydning anerkendes i de nuværende rammer for budgetovervågning. Medlemsstaterne skal f.eks. specificere niveauet for de planlagte offentlige investeringer i deres årlige opdatering af stabilitets- og konvergensprogrammerne og i de generelle retningslinjer for den økonomiske politik henstilles det hyppigt, at en øget andel af de offentlige udgifter går til produktive formål. Med andre ord er traktaten og stabilitets- og vækstpagtens krav om budgetbalance forenelig med, at en stor andel af de offentlige udgifter anvendes til offentlige investeringer. I meddelelsen om bedre samordning af finanspolitikken tages der hensyn til de store investeringsprojekters effekt på de offentlige finanser samtidig med, at tilsagnet om sunde og holdbare offentlige finanser respekteres⁶.

Der er gjort adskillige forsøg på at indføre en såkaldt gylden regel i stabilitets- og vækstpagten, som skulle gøre det muligt for regeringer at optage lån til at finansiere investeringer. Der er imidlertid stærke teoretiske og praktiske argumenter imod at indføre en sådan regel, især inden for en ramme for multilateral overvågning som stabilitets- og vækstpagten. For det første vil en gylden regel baseret på et nationalt regnskabssystem kunne medføre, at udgifter til fordel for fysisk kapital prioriteres på bekostning af udgifter til

⁵ Meddelelse fra Kommissionen *'Investing efficiently in education and training: an imperative for Europe'*, KOM(2002) 779.

⁶ Rådet har vist fleksibilitet ved fortolkningen af opfyldelsen af kravet om "tæt på balance eller i overskud" ved at tage hensyn til store planlagte stigninger i offentlige investeringsprogrammer.

menneskelig kapital (uddannelse) eller andre produktive poster (sundhed, F&U), som også bidrager til vækst og beskæftigelse. For det andet kan indførelse af en gylden regel i stabilitets- og vækstpaktens regelværk, hvis den anvendes på bruttoinvesteringer, afhængig af reformens specifikke udformning og gennemførelse, medføre væsentligt højere underskud og dermed være til skade for målet om de offentlige financers holdbarhed. Endelig bør gennemførelse af en gylden regel være baseret på nettoinvesteringer. Det er imidlertid ikke altid muligt at frembringe pålidelige sammenlignelige og præcise oplysninger om denne type investeringer.

Det er i stigende grad praksis, at offentlige investeringsprojekter finansieres gennem offentlige/private partnerskaber. En stor del af disse offentlige/private partnerskaber i EU finansierer infrastruktur og supplerer offentlige investeringer⁷. At offentlige/private partnerskaber vælges i stedet for traditionelle offentlige investeringer medfører, at umiddelbare faste udgifter omdannes til en strøm af fremtidige forpligtelser. Denne praksis er sund ud fra en mikroøkonomisk betragtning, fordi den kan resultere i øget effektivitet, uden at offentlige mål bringes i fare. Det er imidlertid vigtigt, at man undgår at anvende offentlige/private partnerskaber, hvis det udelukkende er motiveret af ønsket om at omgå budgetbegrænsninger ved at placere kapitaludgifter uden for de offentlige budgetter. Det vil kunne resultere i offentlige/private partnerskabsprojekter, som medfører højere samlede omkostninger, som ikke vil være i overensstemmelse med målet om holdbare offentlige finanser. Der kræves også bestræbelser for at sikre gennemsigtighed i de nationale regnskaber.

Bestræbelser på nationalt plan for at imødekomme EU's finanspolitiske krav: udgiftsregler og finanspolitiske relationer mellem forskellige forvaltningsniveauer

Mange medlemsstater har inden for de seneste år indført udgiftsregler for at forbedre forvaltningen af deres offentlige finanser, oftest i form af *ex ante*-mål snarere end retligt bindende forpligtelser. De nationale udgiftsregler kan hjælpe medlemsstaterne med til at opfylde traktatens og stabilitets- og vækstpaktens krav til budgetsaldo ved at hjælpe dem med bedre at kontrollere udgiftsposter, der overskrides. Effektiviteten afhænger af disse håndhævelsesmekanismers specielle udformning og styrke. Afhængig af, hvorledes de er udformet, kan de også bidrage til andre politiske mål, f.eks. at undgå en procyklisk lempelse af finanspolitikken i gode tider og forbedre kvaliteten af de offentlige udgifters sammensætning.

Udformningen af udgiftsreglerne varierer i høj grad mellem EU's medlemsstater med hensyn til, hvilke typer udgifter der er omfattet af en regel, hvilken tidsfrist der er fastsat, og hvor omfattende overvågnings- og håndhævelsesmekanismene er. Det fremgår af de første empiriske analyser, at de eksisterende udgiftsregler ikke har haft nogen synlig indvirkning på tendensen i de offentlige udgifter. Det er imidlertid vanskeligt at vurdere, i hvilket omfang udgiftsreglerne overholdes, da de i mange tilfælde dækker flere år og ind imellem revideres. I nogle lande er udgiftsreglerne ikke ambitiøse nok, og det er let at overholde dem. I andre tilfælde er reglen ændret eller opgivet, hvis den blev anset for at være for ambitiøs. Ud fra en generel betragtning kan selv en forholdsvis svag udgiftsregel give nyttig vejledning og signaler til alle aktører, som er involveret i budgetprocessen.

⁷ Se også meddelelse fra Kommissionen "Udvikling af et transeuropæisk transportnet: innoverende finansieringsmetoder - driftskompatible elektroniske vejafgiftssystemer", KOM(2003) 132 af 24. april 2003.

Kravene i traktaten og stabilitets- og vækstpakten er defineret på basis af saldoen i den offentlige sektors finanser (dvs. centrale, lokale eller delstatsregeringer og socialforsikringssektoren), selv om de specifikke budgetmål i stabilitets- og konvergensprogrammerne fastsættes af den centrale regering. Udfordringen med at leve op til EU's budgetkrav påvirkes derfor af, hvorledes medlemsstaterne fordeler ansvaret for finanspolitikken (både indtægter og udgifter) på de forskellige forvaltningsniveauer. Det er navnlig tilfældet i føderale lande og medlemsstater, hvor de lokale myndigheder har betydelig selvstændighed på budgetområdet. De decentraliserede myndigheders bidrag til den globale budgetsituation ændres i en række lande, fordi visse offentlige opgaver uddelegeres til regionale/lokale myndigheder.

I almindelighed er de lavere forvaltningsniveaues direkte bidrag til underskuddet i den offentlige sektor begrænset, da alle medlemsstater fastsætter restriktioner for de lokale myndigheders låntagning. Undtagelsen er Tyskland, hvor regional- og kommunalforvaltningernes nettolåntagning svarer til næsten halvdelen af den offentlige sektors underskud i 2002. Det bør imidlertid påpeges, at det er den centrale regering, som ofte *de facto* skal bære omkostningerne i forbindelse med de finansieringsproblemer, der opstår på lavere forvaltningsniveauer. For at leve op til EU's budgetregler har de føderale medlemsstater og Italien og Spanien for nylig indført ordninger, der har til formål at samordne budgetstillingerne på tværs af de forskellige forvaltningsniveauer (ofte omtalt som nationale stabilitetspagter). Der behøves mere erfaring med gennemførelsen af disse ordninger, inden der kan drages konklusioner om, hvor effektive de er til at bidrage til målene i EU's finanspolitik. Det kan dog forventes, at et stærkt retsgrundlag og en stærk håndhævelsesmekanisme vil bidrage til, at disse ordninger bliver troværdige og effektive.

Processen med at decentralisere ansvaret for nogle politikker rejser et andet spørgsmål i forbindelse med ØMU, nemlig de automatiske stabilisatorers funktion. Erfaringerne viser, at systemet generelt er udformet for at beskytte de lavere forvaltningsniveauer mod konjunkturudsving. Empiriske resultater fra USA og Tyskland tyder imidlertid på, at der forekommer en vis grad af procyklisk adfærd på delstatsniveau. Der er behov for yderligere forskning for at analysere det mulige samspil mellem finanspolitisk decentralisering og automatisk stabilisering og for at finde frem til bedste praksis for at sikre, at decentraliseringsprocessen er forenelig med sunde og holdbare offentlige finanser.