



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 22.12.2004
KOM(2004) 832 endelig

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

EN EUROPÆISK STRATEGI FOR STYRING AF BUDGETSTATISTIKKER

DA

DA

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

EN EUROPÆISK STRATEGI FOR STYRING AF BUDGETSTATISTIKKER

1. INDLEDNING

Som led i EU's økonomiske politik bliver overholdelsen af budgetdisciplinen undersøgt på grundlag af kvantitative kriterier vedrørende offentlige underskud og gæld. Kvaliteten af budgetstatistikkerne er derfor altafgørende for en hensigtsmæssig gennemførelse af den aftalte ordning for overvågning og effektiv samordning af budgetpolitikken. I november 2002 vedtog Kommissionen en meddelelse om behovet og mulighederne for at forbedre kvaliteten af budgetstatistikker¹, hvori den opfordrede Rådet (økonomi og finans) til at vedtage en adfærdskodeks om udarbejdelse og indberetning af data som led i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. I de konklusioner, der blev vedtaget af Rådet (økonomi og finans) den 18. februar 2003, indgik en sådan adfærdskodeks.

Der er for nylig blevet sat øget fokus på spørgsmålet om kvaliteten og pålideligheden af tallene for underskud og gæld til brug ved overvågningen af finanserne i EU. I nogle tilfælde er de indberettede budgetdata blevet ændret betydeligt, og der er til tider blevet sat spørgsmålstejn ved budgetovervågningens troværdighed.

Den 2. juni 2004 erkendte Rådet (økonomi og finans), at der var mangler i forbindelse med udarbejdelsen og indberetningen af budgetstatistikker til Kommissionen, og navnlig at de var påvirkelige af politiske svingninger og valgperioder. Rådet påpegede, at "*pålidelige budgetstatistikker er afgørende for troværdigheden af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud*", og opfordrede Kommissionen til "*at føre øget kontrol med kvaliteten af de indberettede budgetdata og aflægge rapport til Rådet inden udgangen af år 2004*". Rådet opfordrede desuden Kommissionen til inden juni 2005 at fremsætte forslag om udarbejdelse af "*europæiske minimumsstandarder for de statistiske myndigheders institutionelle setup*"... .."*der vil styrke medlemsstaternes statistiske institutters uafhængighed, integritet og pålidelighed. Disse standarder skulle endvidere bidrage til at afhjælpe specifikke problemer med hensyn til budgetstatistikernes kvalitet*".

Den 3. september 2004 vedtog Kommissionen en meddelelse om "Forbedring af den økonomiske styring og afklaring af gennemførelsen af stabilitets- og vækstpagten" (KOM(2004) 581 endelig). I denne meddelelse fremsætter Kommissionen forslag til, hvordan håndhævelsen af de fælles regler kan forbedres:

"Gennemførelsen af de finanspolitiske regler og troværdigheden heraf afhænger også af de finansielle statistikkers kvalitet, aktualitet og pålidelighed og af vurderingen af de offentlige budgetstillinger. En bedre kontrol på EU-plan af de indberettede oplysninger vil kunne

¹ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om behovet og mulighederne for at forbedre kvaliteten af budgetstatistikker (KOM(2002) 670 endelig).

bidrage hertil. I overensstemmelse med konklusionerne af Økofin-Rådets møde den 2. juni 2004 vil Kommissionen udarbejde europæiske minimumsstandarder for de statistiske myndigheders institutionelle setup."

I den græske budgetindberetning fra september 2004 var der betydelige ændringer i tallene for underskud og gæld for årene 2000 til 2003. Dette skabte tvivl om pålideligheden af de tal for underskud og gæld, som Grækenland tidligere havde indberettet, og satte fokus på, at der kunne være svagheder i overvågningen af budgetstatistikkerne.

I sin erklæring af 23. september 2004 om ændringerne i de græske tal for underskud og gæld udtalte kommissær Joaquín Almunia, at statistik er et nationalt ansvar inden for ØMU'ens nuværende rammer og fortsat vil være det under den nye forfatningstraktat. Han understregede, at det derfor er yderst vigtigt, at der fremover sker en styrkelse af de nationale statistiske kontorers uafhængighed, integritet og ansvarlighed. Han meddelte endvidere, at Kommissionen inden længe som fastslået i meddelelsen om økonomisk styring og i overensstemmelse med konklusionerne fra mødet i Rådet (økonomi og finans) den 2. juni 2004 vil fremsætte forslag herom.

Den 1. december 2004 vedtog Kommissionen en meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet med en rapport om ansvarligheden i forbindelse med ændringerne i de græske budgetdata², hvori der var gjort rede for overordnede systembetingede spørgsmål.

Formålet med nærværende meddelelse er at forelægge en sammenhængende strategi, som skal gøre det muligt for Kommissionen at forbedre EU's styring af budgetstatistikker ved en indsats på følgende tre områder:

- for det første bør de relevante bestemmelser om kvaliteten af de statistiske data, der anvendes som led i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, afklares. Der vil blive fremsat et forslag med henblik på at supplere de eksisterende regler gennem en skærpelse af dataovervågningen. Den eksisterende lovgivning giver ikke Kommissionen (Eurostat) beføjelse til at overvåge de offentlige regnskaber direkte. De nuværende regler skal udvides, så det sikres, at Eurostat som statistisk myndighed effektivt kan kontrollere de data, der indberettes af medlemsstaterne
- for det andet skal Kommissionen og specielt Eurostat og Generaldirektoratet for Økonomiske og Finansielle Anliggender have bedre handlemuligheder. Det er nødvendigt med en systematisk planlægning af de nuværende inspektioner og længere og mere tilbunds gående kontrolbesøg. Desuden skal hele den eksisterende ekspertise mobiliseres, herunder på nationalt plan
- for det tredje skal der etableres europæiske standarder for de nationale statistiske kontorers uafhængighed, integritet og ansvarlighed.

² KOM(2004) 784 endelig.

2. UDGANGSPUNKTET ER DET EKSISTERENDE ERFARINGSGRUNDLAG

2.1. EU-retten

I henhold til artikel 104 i EF-traktaten skal medlemsstaterne undgå uforholdsmæssigt store offentlige underskud, og Kommissionen skal overvåge udviklingen i medlemsstaternes budgetsituation og i deres offentlige gæld med henblik på at identificere alvorlige fejl og dermed sikre overholdelse af den krævede budgetdisciplin.

I protokollen om proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, der er knyttet som bilag til traktaten, er det bl.a. fastsat, at medlemsstaterne straks og regelmæssigt skal underrette Kommissionen om deres forventede og faktiske underskud og om niveauerne for deres gæld. Desuden skal Kommissionen tilvejebringe de data, der skal benyttes med henblik på protokollens anvendelse.

De nærmere gennemførelsesbestemmelser til protokollen (herunder proceduren for indberetning til Kommissionen) er fastsat i Rådets forordning (EF) nr. 3605/93³ (ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 475/2000⁴ og Kommissionens forordning (EF) nr. 351/2002⁵). De udtryk, der anvendes i protokollen og forordningen (f.eks. "offentlig" og "underskud"), er defineret i overensstemmelse med det europæiske nationalregnskabssystem (ENS 95), der er indført ved Rådets forordning (EF) nr. 2223/96⁶. ENS 95 er det statistiske referencesystem for de standarder, definitioner og regnskabsregler, der skal sikre sammenhængen og sammenligneligheden af de data, medlemsstaterne tilvejebringer.

Den 18. februar 2003 vedtog Rådet (økonomi og finans) efter forslag fra Kommissionen en adfærdskodeks om udarbejdelse og indberetning af data som led i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Formålet var at afklare de procedurer, der anvendes af medlemsstaterne og Kommissionen⁷.

Ifølge adfærdskodeksen varetages Kommissionens rolle som statistisk myndighed som led i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud af Eurostat på Kommissionen vegne. Kommissionen udarbejder imidlertid ikke direkte medlemsstaternes offentlige data, men anvender de data, der udarbejdes og indberettes af de nationale myndigheder.

³ Rådets forordning (EF) nr. 3605/93 af 22. november 1993 om gennemførelse af den protokol om proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, der er knyttet som bilag til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (EFT L 332 af 31.12.1993, s. 7).

⁴ Rådets forordning (EF) nr. 475/2000 af 28. februar 2000 om ændring af forordning (EF) nr. 3605/93 om gennemførelse af den protokol om proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, der er knyttet som bilag til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (EFT L 58 af 3.3.2000, s. 1).

⁵ Kommissionens forordning (EF) nr. 351/2002 af 25. februar 2002 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 3605/93 for så vidt angår henvisninger til ENS 95 (EFT L 55 af 26.2.2002, s. 23).

⁶ Rådets forordning (EF) nr. 2223/96 af 25. juni 1996 om det europæiske national- og regionalregnskabssystem i Det Europæiske Fællesskab (EFT L 310 af 30.11.1996, s. 1), senest ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1267/2003 af 16. juni 2003 (EUT L 180 af 18.7.2003, s. 1).

⁷ KOM(2002) 670 endelig.

Adfærdskodeksen indeholder også bestemmelser om sikring af kvaliteten af budgetdata, idet den fastlægger retningslinjer for løsning af metodespørgsmål og overvågning af dataenes overensstemmelse med regnskabsreglerne.

Den seneste udvikling og specielt de betydelige ændringer i de indberettede græske statistikker over det offentlige underskud og den offentlige gæld viser, at der er behov for at supplere de nuværende regler.

2.2. Erfaringen med statistisk overvågning

Det er en forudsætning for en nøje overvågning af budgetudviklingen i medlemsstaterne, at der foreligger fuldstændige, pålidelige og aktuelle budgetstatistikker. I henhold til EU-lovgivningen skal de budgettal, der indberettes til Kommissionen, opfylde de krav, der fremgår af definitionerne i det europæiske nationalregnskabssystem, ENS 95. Budgettal, der opfylder de statistiske standarder i ENS 95, egner sig til sammenlignende undersøgelser.

Medlemsstaterne har indberettet deres offentlige underskud og gæld til Kommissionen i overensstemmelse med ENS som led i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, lige siden denne procedure blev taget i brug i 1994. Erfaringen viser, at kvaliteten af de ENS-tal, der er blevet indsendt til Kommissionen, har forbedret sig konstant gennem disse ti år.

Erfaringen viser imidlertid også, at der er plads til yderligere forbedringer, eftersom der fortsat er en række problemer med statistikkernes kvalitet, og at tidspunktet nu er kommet til at vedtage foranstaltninger til sikring af en harmoniseret gennemførelse af reglerne på dette vigtige område, jf. redegørelsen i afsnit 3.

I den forbindelse er det vigtigt at sikre, at regnskabsreglerne i ENS 95 fortolkes korrekt, og at metodekravene gennemføres på en sammenhængende måde. Herudover er det vigtigt at sikre, at medlemsstaterne har den fornødne statistiske kapacitet til at udarbejde pålidelige data inden for de fastsatte frister. Endelig er det meget vigtigt at sikre, at medlemsstaterne har pålidelige systemer til udarbejdelse og klassificering af grundlæggende offentlige data, at de udarbejder budgetregnskaber af god kvalitet, og at de stiller de kvantitative oplysninger til rådighed for statistikerne i overensstemmelse med tidsplanen.

Eurostat har hovedansvaret for at sikre, at de data, der anvendes til overvågning af finanserne i EU, opfylder de statistiske kvalitetsstandarder. Dette forudsætter en regelmæssig og tilbundsgående dialog med de nationale statistiske kontorer. Eurostat har løbende skærpet sin overvågning af kvaliteten af de data, der indberettes som led i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Der er i tidens løb blevet vedtaget en del EU-lovgivning på statistikområdet med henblik på at forbedre dækningen og aktualiteten af medlemsstaternes indberetning til Eurostat af statistikker over offentlige regnskaber i overensstemmelse med ENS 95.

3. KOMMISSIONEN FORESLÅR TRE INDSATSOMRÅDER

På baggrund af den nuværende situation har Kommissionen i meddelelsen om ansvarligheden i forbindelse med ændringerne i de græske budgetdata⁸ foreslået tre indsatsområder vedrørende henholdsvis en udbygning af de retlige rammer, en forbedring af handlemulighederne for Eurostat og Generaldirektoratet for Økonomiske og Finansielle Anliggender (GD ECFIN) og endelig indførelsen af europæiske standarder for de nationale statistiske kontors uafhængighed. Hovedformålet er gennem en fælles, styrket overvågning at forbedre styringen af budgetstatistikkerne på europæisk plan, hvilket i sig selv er afgørende for den økonomiske styring.

3.1. Supplering af de retlige rammer

Som første indsatsområde foreslår Kommissionen at supplere de eksisterende regler for at skærpe dataovervågningen. Den nuværende lovgivning giver ikke Kommissionen ret til at overvåge de offentlige regnskaber direkte og endnu mindre til at udarbejde data i medlemsstaternes sted. Kommissionen kan ikke - på grund af subsidiaritetsprincippet - udstrække sine prærogativer og træde i stedet for medlemsstaterne som led i en ordning for indsamling, udarbejdelse og indberetning af data, hvis lovgiveren ikke har fastsat bestemmelser herom. Da Eurostat som statistisk myndighed skal kunne foretage en egentlig kontrol af de indberettede tal, er der behov for at supplere de nuværende bestemmelser med et instrument, som bør indeholde og bekræfte følgende:

- anerkendelse af dokumentbaserede revisioner, hvor Kommissionen har ret til at undersøge offentlige regnskaber direkte og de nationale myndigheder til gengæld forpligter sig til at stille alle relevante informationskilder til rådighed
- indførelse af kontrol på stedet i form af kontrolbesøg, hvor omfanget af Kommissionens beføjelser er nøje fastlagt med f.eks. adgang til alle steder, alle oplysninger og alle personer
- en præcis definition af undtagelser fra den statistiske fortrolighed, når medlemsstaterne påberåber sig denne og der faktisk er tale om legitime interesser. Kommissionen skal til gengæld behandle oplysningerne fortroligt
- de regler, der skal gælde for gennemførelsen af denne kontrol, f.eks. om eksperter fra andre nationale myndigheder må deltage.

Kommissionen agter at fremsætte et forslag til lovgivning, som vil give den mulighed for at kontrollere tallene til bunds. Dette forslag skal også omfatte foranstaltninger, der giver medlemsstaterne det reelle ansvar for de budgettal, de indberetter til Kommissionen, bl.a. gennem bestemmelser, der lægger ansvaret for tallene på den, der tilvejebringer dem.

Forslaget vil desuden omfatte gennemførelsen af en række initiativer til forbedring af gennemsigtigheden, f.eks. videreformidling af tabellerne over de indberettede budgettal og offentliggørelse af rapporter om kontrolbesøg i medlemsstaterne.

⁸ KOM(2004) 784 endelig.

Formålet med forslaget er med udgangspunkt i erfaringerne med gennemførelsen af adfærdskodeksen at indføre overvågningsmekanismer, løse metodespørgsmål samt øge ansvarligheden og gennemsigtigheden. Gennemførelsesbestemmelserne til Rådets forordning vil blive fastlagt og vedtaget af Kommissionen under hensyntagen til de opnåede erfaringer.

Kommissionen agter at vedtage dette lovgivningsforslag i løbet af de første måneder af 2005.

3.2. Udvidelse af handlemulighederne

Det andet indsatsområde vedrører Eurostats handlemuligheder og den måde, hvorpå Eurostats statistiske kontrol fungerer i samspil med GD ECFIN's budgetovervågning i henhold til stabilitets- og vækstpacten. Det omfatter følgende:

- systematisk planlægning af kontrolbesøg som supplement til de inspektioner, der allerede gennemføres
- mobilisering af al eksisterende ekspertise. Nationale regnskaber er et meget teknisk område, hvor de intellektuelle ressourcer ikke er ubegrænsede, specielt i den offentlige sektor. Målet må derfor være at give Eurostat mulighed for at udnytte den ekspertise, der allerede findes i medlemsstaterne, og få støtte fra de nationale organer og statistiske eksperter
- de nødvendige budgetmidler med henblik på at skærpe og systematisere kontrollen af de nationale offentlige myndigheders regnskaber. Behovet for finansielle og menneskelige ressourcer skal analyseres, og der skal eventuelt ske en omfordeling, således at Eurostat og GD ECFIN kan gennemføre tilbundsgående evalueringer af budgetstatistikker og budgetstillinger.

3.3. Europæiske minimumsstandarder

Det tredje indsatsområde vedrører udarbejdelsen af europæiske minimumsstandarder for de statistiske myndigheders institutionelle setup. Denne indsats kræver en indgående høring af de kompetente nationale myndigheder for at sikre et sammenhængende, sammenligneligt og effektivt regelsæt, der kan tages i brug så hurtigt som muligt, samt en grundig undersøgelse af retsgrundlaget under hensyntagen til subsidiaritetsprincippet.

Kommissionen er i færd med at udarbejde retningslinjer til forbedring af den statistiske styring. For at imødekomme Økofin-Rådets opfordring af 10. september 2004 skal der etableres minimumsstandarder på statistikområdet for hele EU, som kan styrke de nationale statistiske kontorer uafhængighed, integritet og ansvarlighed. Kommissionen undersøger i øjeblikket de forskellige retlige instrumenter, der kan anvendes til at organisere regelsættet, som f.eks. en adfærdskodeks eller et direktiv.

Formålet med disse standarder er dels at øge tilliden til de statistiske myndigheder ved at foreslå visse institutionelle og organisatoriske ordninger, dels at styrke troværdigheden og kvaliteten af de statistikker, de udarbejder og formidler, ved at fremme en sammenhængende anvendelse af de bedste internationale statistiske principper, metoder og fremgangsmåder blandt alle, der udarbejder officielle statistikker i Europa.

I november 2004 havde Eurostat lejlighed til at drøfte hovedlinjerne i en sådan adfærdskodeks med medlemsstaterne i Udvalget for det Statistiske Program, som også lederne af de nationale statistiske kontorer deltager i. Arbejdet fortsætter i de første måneder af 2005 i en taskforce, der omfatter repræsentanter for medlemsstaterne og Eurostat, således at de europæiske minimumsstandarder kan foreligge inden juni 2005 som krævet af Rådet (økonomi og finans).