



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 3.9.2004
KOM(2004) 581 endelig

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

**Forbedring af den økonomiske styring og afklaring af gennemførelsen af stabilitets- og
vækstpakten**

1. MOD BEDRE ØKONOMISK STYRING OG SUNDE OFFENTLIGE FINANSER

Den 18. juni 2004 vedtog Det Europæiske Råd en erklæring om stabilitets- og vækstpakten, hvori det blev understreget, at en forøgelse af vækstpotentialet og sikring af sunde budgetstillinger udgør de to grundpiller i EU's og medlemsstaternes økonomiske politik og finanspolitik. Med denne meddelelse følger Kommissionen op på udtalelsen fra Det Europæiske Råd om, at medlemsstaterne ser frem til at modtage Kommissionens forslag til, hvordan man kan styrke og afklare gennemførelsen af stabilitets- og vækstpakten. Med udgangspunkt i de idéer, der blev lanceret i meddelelsen af 24. juni 2004 om "De offentlige finanser i ØMU - 2004", ønsker den at orientere medlemsstaterne om sine forslag til, hvordan de finanspolitiske rammer i EU bør indrettes og fungere i fremtiden.

Overvågningen af budgetdisciplinen har vist sig at være effektiv og skal fastholdes, og der skal skabes sikkerhed for, at den bliver nøje overholdt. I denne henseende vil traktatens bestemmelser med referenceværdierne for det offentlige underskud og den offentlige gæld på henholdsvis 3 % og 60 % af BNP fortsat udgøre rygraden i de finanspolitiske rammer, og de vil forblive systemets faste holdepunkter. Uforholdsmæssigt store underskud skal undgås, og når de opstår, skal de korrigeres øjeblikkeligt, alt sammen for at bidrage til at fastholde prisstabiliteten og sikre holdbarheden i de offentlige finanser. De finanspolitiske rammer er et sæt af fælles regler som skal anvendes ensartet for alle medlemslande. I et EU med 25 medlemsstater, der er kendetegnet ved stor diversitet, og efter fem års erfaring med ØMU vil en forbedring af de fælles rammer, hvor der lægges mere vægt på reglernes økonomiske rationale, gøre det lettere at tage større hensyn til de forskelligartede økonomiske situationer i EU. Formålet er derfor at forstærke de eksisterende rammers økonomiske fundament og derved gøre reglerne mere troværdige og lettere at håndhæve. Der næres ikke noget ønske om at gøre de aktuelle regler mere stive eller mere fleksible, men snarere et ønske om at gøre dem mere effektive.

På denne baggrund indeholder denne meddelelse for det første en gennemgang af, hvordan de finanspolitiske rammer, i særdeleshed stabilitets- og vækstpakten, kunne reagere på de svagheder, der har vist sig hidtil, ved i henstillingerne at lægge større vægt på de økonomiske udviklingstendenser og ved at fokusere mere på fastholdelsen af bæredygtige offentlige finanser.

For det andet indeholder meddelelsen en vurdering af, hvordan de instrumenter, der benyttes til at styre økonomien i EU, kan kædes bedre sammen for at forøge finanspolitikens bidrag til økonomisk vækst og understøtte bestræbelserne på at realisere Lissabon-strategien. For det tredje indeholder meddelelsen forslag til, hvordan håndhævelsen af de fælles regler kan forbedres.

Den valgte tilgang tager bl.a. hensyn til konsekvenserne af EF-Domstolens dom af 13. juli¹, som klargjorde Kommissionens og Rådets respektive roller i forbindelse med gennemførelsen af EU's finanspolitiske regelsæt. Denne dom bekræftede også, at et regelbaseret system udgør den bedste garanti for, at forpligtelser bliver overholdt, og at alle medlemsstater bliver behandlet ens.

¹ Domstolens dom i sag C-27/04, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Rådet for Den Europæiske Union.

2. REFOKUSERING AF STABILITETS- OG VÆKSTPAGTEN

Fem års erfaringer med stabilitets- og vækstpagten har vist, at den spiller en central rolle for den finanspolitiske samordning. Pagten har bidraget til at levere makroøkonomisk stabilitet, hvilket også bevidnes af budgetudviklingen under den seneste afmatning, som har været favorabel sammenlignet med tidligere tider, hvor konjunkturafmatninger typisk har været ledsaget af en mere markant forværring af de underliggende budgetstillinger. I de seneste år er der imidlertid opstået flere spændinger i forbindelse med anvendelsen af stabilitets- og vækstpagten, hvilket har ført til, at den har mistet en del af sin troværdighed og er blevet mindre accepteret, og at der er opstået usikkerhed omkring de forskellige institutioners roller. Desuden har erfaringerne med anvendelsen af det fælles regelsæt vist, at der stadig er plads for forbedringer.

I sin meddelelse fra juni 2004 analyserede Kommissionen flere muligheder for at styrke stabilitets- og vækstpagten: i) sætte større fokus på gæld og bæredygtighed i forbindelse med overvågningen af budgetstillingerne, ii) tage hensyn til flere landespecifikke omstændigheder ved fastsættelsen af det mellemfristede mål om en budgetstilling "tæt på balance eller i overskud", iii) tage hensyn til den økonomiske situation og udvikling ved gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud og iv) sikre tidligere indgreb med henblik på at rette op på en ugunstig budgetudvikling.

I forbindelse med styrkelsen og afklaringen af reglerne vil det være vigtigt at finde den rette balance mellem på den ene side den potentielt højere grad af særbehandling i forbindelse med overvågningen og samordningen af finanspolitikkerne og på den anden side behovet for at sikre, at de regelbaserede rammer forbliver simple og gennemskuelige. Reglerne skal anvendes på tværs af medlemsstaterne på fair og ensartet vis, og de skal være forståelige for borgerne. I denne sammenhæng har de to faste holdepunkter, dvs. underskudsreferenceværdien på 3 % af BNP og referenceværdien for gældskvoten på 60 % af BNP, bevist deres værd, og de vil fortsætte med at udgøre kernen i den multilaterale overvågning.

En styrket stabilitets- og vækstpagt kunne fastsætte principperne og de generelle kriterier for budgetovervågningen, der vil kunne danne grundlag for den finanspolitiske samordning. I en adfærdskodeks knyttet til den reviderede stabilitets- og vækstpagt kunne der desuden gives en tydelig forklaring på nogle økonomiske analyseredskaber til vurdering af budgetovervågningen for derved at sikre, at den anvendes på ensartet vis. Hovedelementerne i denne nye tilgang kan beskrives som følger:

- i) **Sætte større fokus på den offentlige gæld og de offentlige financers bæredygtighed i forbindelse med budgetovervågningen.** Hvis der i højere grad skal fokuseres på de offentlige financers bæredygtighed, vil det være nødvendigt at forbedre tilsynet med både den løbende udvikling i gælden og andre faktorer, der kan påvirke dynamikken i gældsudviklingen på mellemlang og lang sigt. Det skal imidlertid understreges, at den kraftigere fokusering på gældsudviklingen vil udgøre et supplement til den rigoristiske overvågning af underskuddets udvikling.

Den kraftigere fokusering på den offentlige gæld og de offentlige financers bæredygtighed munder ud i tre forslag til ændring af stabilitets- og vækstpagten: at der fastsættes landespecifikke mellemsigtede budgetmål (se litra ii) nedenfor), at traktatens gældskriterium gøres operationelt, og at der som led i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud udstikkes en kurs for

tilpasningen, der bl.a. tager hensyn til risikoen for bæredygtigheden (se litra iii) nedenfor).

Med hensyn til gældskriteriet kunne stabilitets- og vækstpagten præcisere grundlaget for vurderingen af traktatens bestemmelse om, at mindskelsen af den offentlige gæld skal foregå med en "tilfredsstillende hastighed". Ved bestemmelsen af den påkrævede reduktion af den offentlige gæld skal der tages hensyn til behovet for at sænke gældskvoten til et forsigtigt niveau, før konsekvenserne af befolkningens aldring slår helt igennem, og der skal også tages højde for den enkelte medlemsstats oprindelige gælds niveau og potentielle vækstbetingelser. Sidstnævnte skal muligvis suppleres med en vurdering af andre faktorer forbundet med aldringsfænomenet og offentlige forpligtelser.

Et vigtigt element vil være defineringen af, hvad der udgør "en tilfredsstillende hastighed" i forbindelse med mindskelsen af den offentlige gæld til et forsigtigt niveau inden for en rimelig tidshorisont. Den årlige vurdering af gældsudviklingen kan foretages med udgangspunkt i denne referencesats for nedbringelsen af gælden, dog under hensyntagen til de aktuelle vækstbetingelser i den enkelte medlemsstat. Det vil i praksis betyde, at hvis væksten ligger under det potentielle niveau, vil et langsommere tempo i gælds nedbringelsen være i overensstemmelse med reglerne, mens det vil forholde sig modsat, hvis væksten ligger over det potentielle niveau.

Ved anvendelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud er der behov for større viden om de faktorer, der har indflydelse på de offentlige financers bæredygtighed på lang sigt, f.eks. pensionsforpligtelser og andre forpligtelser samt eventuelle ekstraindtægter. Et dybere kendskab til disse udviklingstendenser vil gøre det lettere at integrere dem i de finanspolitiske rammer. En større forståelse af diskrepanser mellem tallene for henholdsvis den offentlige gæld og det offentlige underskud vil også åbne op for en bedre evaluering af budgetudviklingen.

- ii) **Tage hensyn til flere landespecifikke omstændigheder ved fastsættelsen af det mellemfristede mål, dvs. en budgetstilling "tæt på balance eller i overskud".** De mellemfristede målsætninger, der supplerer traktatens bestemmelser, tjener to hovedformål. For det første skal der være tilstrækkelig manøvfrihed til at hindre budgetunderskuddet i at overskride referenceværdien på 3 % i økonomiske nedgangstider uden at gribe til en procyklisk finanspolitik. For det andet kan den offentlige gældskvotens mindskelse ved at respektere det mellemfristede mål, og dermed kan man forberede de offentlige financer på konsekvenserne af befolkningens aldring. Stabilitets- og vækstpagten indeholder ikke nogen nærmere operationel specificering af den mellemfristede målsætning om en budgetstilling "tæt på balance eller i overskud", og i praksis skal de fleste medlemsstater i dag kunne udvise en konjunkturkorrigeret budgetstilling i balance hvert år over konjunkturforløbet. I betragtning af de voksende økonomiske forskelle i et EU med 25 medlemsstater forekommer det u hensigtsmæssigt og at mangle økonomisk rationale at operere med samme målsætning for samtlige medlemsstater.

Foruden at bestå i, at overskridelser af underskudsreferenceværdien skal undgås, kunne den mellemfristede målsætning for budgetstillingen tage udgangspunkt i det aktuelle gælds niveau, hvor der tages hensyn til gældens mellem- og langfristede udvikling. Jo højere gælds niveauet, desto mere stringent vil den mellemfristede

målsætning i praksis være (tæt på balance eller i overskud). Underskuddet bør ikke overskride referenceværdien på 3 % under normale omstændigheder. For de lande, der kan tillade sig at køre med et lille underskud, vil risikoen for at overskride de 3 % i økonomiske nedgangstider dog blive forøget.

Når der foretages en vurdering af afvigelsen fra det mellemfristede mål eller fra kursen i retning af dette mål, kunne der tages hensyn til andre faktorer såsom potentiel økonomisk vækst, inflation, eksisterende implicite forpligtelser forbundet med den voksende ældrekvote, effekten af strukturreformer eller behovet for ekstra nettoinvesteringer.

Endelig skal det understreges, at der er en klar sammenhæng mellem definitionens hensigtsmæssighed og dens kompleksitet. Ved udformningen af retningslinjerne for fastsættelse af mellemfristede målsætninger og for vurderingen af afvigelser fra disse målsætninger skal der tages nøje hensyn til denne sammenhæng.

(iii) Tage hensyn til de økonomiske omstændigheder og udviklingstendenser ved gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Dette kan navnlig ske i forbindelse med to aspekter af proceduren:

- Udnyttelse af bestemmelsen om "særlige omstændigheder" ved langvarige perioder med svag vækst. EU's nuværende finanspolitiske regelsæt tager ikke i tilstrækkelig grad højde for muligheden for en langsom, men dog positiv økonomisk vækst. Denne situation kunne afhjælpes ved at nytænke korrektionskursen, når først en medlemsstat har overskredet underskudsreferenceværdien på 3 % (se nedenfor), og/eller redefinere, hvad der udgør "særlige omstændigheder". Under de nugældende regler udgør en langvarig periode med svag vækst, der fører til et betydeligt akkumuleret produktionstab, og som resulterer i et underskud på over 3%, ikke "særlige omstændigheder", som ellers kunne forhindre, at medlemsstaten blev betegnet som en medlemsstat med et uforholdsmæssigt stort underskud.

Traktaten indeholder nogle undtagelser fra det generelle princip om, at medlemsstater, hvis offentlige underskud eller gæld ligger over referenceværdierne, skal betragtes som medlemsstater, der befinder sig i en situation med et uforholdsmæssigt stort underskud. Der er en kumulativ betingelse (exceptionel og midlertidig og tæt på referenceværdien), der kan retfærdiggøre en sådan undtagelse. Forordning nr. 1467/97 præciserer disse undtagelser for så vidt angår underskuddet, idet den på forholdsvis restriktiv vis fastsætter betingelserne for, hvornår bestemmelsen om "særlige omstændigheder" kan gøres gældende. Navnlig er det ifølge denne forordning kun muligt at gøre denne bestemmelse gældende, når der optræder negativ vækst, og medmindre den er betydelig (-2 %), kræves det, at den pågældende medlemsstat fremlægger supplerende understøttende data. For at tage hensyn til perioder, hvor væksten fortsat er positiv, men meget svag i længere tid, og når denne udvikling er uventet, kunne teksten forbedres ved at redefinere begrebet "et alvorligt økonomisk tilbageslag" og præcisere udtrykkene "tilbageslagets pludselige indtræden" og "det akkumulerede produktionstab i forhold til den historiske trend". De to andre betingelser (midlertidigt og tæt på referenceværdien) vil fortsat være gældende.

Eventuelle ændringer af formuleringen af denne klausul bør undersøges sammen med ændringer af korrektionskursen, der også vil tage hensyn til langvarige

tilbageslag. Den væsentligste forskel mellem det at tage højde for langvarige tilbageslag gennem en udvidelse af definitionen af særlige omstændigheder snarere end gennem korrektionskursen består i, at i det første tilfælde vil der ikke blive indledt en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud over for en medlemsstat, der overskrider referenceværdien på 3 %, og den pågældende medlemsstat vil derfor ikke blive gjort til genstand for den ekstra overvågning, som dette normalt ville indebære, hvilket kunne medføre en risiko for, at overvågningen mister momentum på et tidspunkt, hvor den er mest nødvendig.

- Tage hensyn til landespecifikke forhold ved håndhævelsen af de foranstaltninger, der træffes for at korrigere et uforholdsmæssigt stort underskud (korrektionskursen). Under de nuværende regler skal en medlemsstat, der overskrider underskudsreferenceværdien på 3 % af BNP, korrigere underskuddet "i året efter, at det er konstateret, medmindre der foreligger særlige omstændigheder" (artikel 3, stk. 4, i forordning nr. 1467/97). Forordningen indeholder andre frister, herunder navnlig en frist for iværksættelsen af virkningsfulde foranstaltninger (fire måneder fra procedurens start) og for pålæg af sanktioner, hvis en medlemsstat undlader at efterkomme Rådets beslutninger (ti måneder fra procedurens start).

Identiske frister for alle for korrektionen af uforholdsmæssigt store underskud indebærer nogle grundlæggende begrænsninger, idet de ikke gør det muligt at skelne mellem medlemsstater med forskellige konjunkturforløb og forskellige gælds niveauer. Dette kan føre til fejlagtig politikrådgivning, f.eks. ved at anmode en medlemsstat om at gennemføre for stramme procykliske justeringer eller tilskynde den til at gribe til engangsforanstaltninger med det formål at overholde bestemte frister.

Ved bestemmelsen af, hvad der vil være en passende korrektionskurs, bør stabilitets- og vækstpagten tage bedre hensyn til de økonomiske og fundamentale forhold i den medlemsstat, der overskrider referenceværdien på 3 %. Dette indebærer, at proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud stadig vil blive indledt, når en medlemsstat overskrider referenceværdien, og at man fortsat vil forvente en hurtig korrektion. Korrektionstempoet vil dog kunne variere fra den ene medlemsstat til den anden, idet kursen vil blive fastlagt med udgangspunkt i medlemsstaternes økonomiske forhold og størrelsen af deres gæld. Ved vurderingen af situationen bør der tages hensyn til årsagerne til det uforholdsmæssigt store underskud og til, om der føres en velegnet politik. I praksis kan der udforskes forskellige muligheder inden for rammerne af traktatens bestemmelser. Den første mulighed består i at vedblive med at betragte "året efter, at [underskuddet] er konstateret" som grundreglen for korrektionen, men samtidig tillade medlemsstaterne at følge en længere korrektionskurs ved at præcisere, hvad der i stabilitets- og vækstpagten forstås ved "særlige omstændigheder". En anden mulighed består i at gøre fastsættelsen af landespecifikke frister til en hovedregel. Under alle omstændigheder vil det være vigtigt at fastsætte en maksimal tidsfrist for korrektionen af et uforholdsmæssigt stort underskud, og der bør ikke være mulighed for at overskride denne frist som følge af dårlige politikker.

Også fristerne for den budgetpolitiske overvågning bør tages op til ny overvejelse for at afstemme dem bedre med de nationale budgetprocedurer. Desuden bør vurderingen af stabilitets- og konvergensprogrammerne udgøre den naturlige lejlighed til at evaluere budgetudviklingen og finanspolitiske initiativer. Mens

medlemsstater, over for hvilke der er indledt en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, principielt fortsat bør gøres til genstand for en styrket budgetovervågning, synes der at være behov for at lægge større vægt på korrektionskursen i forbindelse med de årlige vurderinger af programmerne, og dette vil kunne bidrage til at forenkle de nuværende procedurer.

Ved at sætte større fokus på den offentlige gæld burde medlemsstaterne også føle sig mere tilskyndet til at føre en forsigtig politik i gode tider for derved at mindske gælden. Når der tages hensyn til den offentlige gæld ved fastlæggelsen af en egnet kurs for korrektionen af uforholdsmæssigt store underskud, belønnes de medlemsstater, der har mindsket gælden til et forsigtigt niveau, idet de får større manøvrerum i dårlige tider.

- (iv) **Sikre, at der på et tidligere tidspunkt tages skridt til at korrigere en uhensigtsmæssig budgetudvikling.** Erfaringerne fra den seneste langvarige økonomiske afmatning har vist, at der er behov for at føre en forsigtig og symmetrisk politik over hele konjunkturforløbet og tilvejebringe overskud i gode tider. Budgetovervågningen bør omfatte et tilstrækkeligt gruppepres fra kollegers kreds ("peer pressure") for at sikre, at de mellemfristede målsætninger opfyldes. Med henblik herpå bør stabilitets- og vækstpagten bekræfte forpligtelsen til at føre en symmetrisk finanspolitik over konjunkturforløbet for derved at forberede økonomien på konsekvenserne af den voksende ældrekvote, skabe et tilstrækkeligt manøvrerum til at kunne håndtere økonomiske tilbageslag og sammensætte et passende policy-mix over konjunkturforløbet. Et fornyet og fælles tilsagn om at forfølge disse mål burde forøge medlemsstaternes accept af stabilitets- og vækstpagten.

En effektivt fungerende peer review-mekanisme i den præventive del af den finanspolitiske overvågning er altafgørende for leveringen af de nødvendige politikker og budgetresultater og dermed for at undgå, at der bliver behov for at aktivere sanktionsdelen af stabilitets- og vækstpagten.

Kommissionens mulighed for at give "tidlige advarsler" direkte (se punkt 4 nedenfor) burde medvirke til, at der på et tilstrækkeligt tidligt tidspunkt udsendes et signal om, at der er behov for at skride ind for at forhindre en uønsket budgetudvikling, også i gode tider og når underskuddene ikke nødvendigvis ligger tæt på 3 %.

Desuden kunne de overordnede økonomisk-politiske retningslinjer i højere grad beskæftige sig med spørgsmålet om gode politikker i gode tider. Der kunne om nødvendigt rettes henstillinger til medlemsstaterne om gennemførelsen af de overordnede økonomisk-politiske retningslinjer, hvis deres finanspolitik ikke synes at leve op til retningslinjerne.

Hvis en medlemsstats politik indebærer en risiko for, at den ikke vil kunne overholde traktatens referenceværdier, eller en risiko for bæredygtigheden i de offentlige finanser, bør der i god tid rettes en advarsel til den pågældende medlemsstat.

3. FINANSPOLITISK SAMORDNING

Når den finanspolitiske overvågning i EU sættes ind i en bredere kontekst, indebærer det, at den disciplinære side skal vurderes på EU-plan sammen med andre elementer: den

økonomiske politik og finanspolitikken skal definere de rette prioriteringer med hensyn til økonomiske reformer, innovation, konkurrenceevne og forøgelse af de private investeringer og det private forbrug. Dette vil kunne bidrage til at gøre fremskridt i retning af at opfylde Lissabon-strategiens økonomiske målsætninger.

En tættere sammenkobling mellem de overordnede økonomisk-politiske retningslinjer, stabilitets- og vækstpagten samt de nationale budgetprocedurer vil kunne forstærke effekten af de økonomiske politikker og forbedre samordningen af disse politikker. Navnlig vil EU-overvågningen kunne yde et forenklet og mere effektivt bidrag til gennemførelsen af de nationale politikker ved at tage køreplanen for de forebyggende dele af stabilitets- og vækstpagten, der har relation til afleveringen og vurderingen af stabilitets- og konvergensprogrammer, op til ny overvejelse og afstemme den bedre med de nationale budgetprocedurer.

Stabilitets- og konvergensprogrammerne kunne tillægges en større rolle. For det første kunne de indeholde en redegørelse for nytiltrådte regeringers mellemsigtede strategi for finanspolitikken. Opdateringen af programmerne kunne så blive en virkelig ex-ante-øvelse tidligere på året. På denne måde vil man ved udfærdigelsen af de nationale budgetter kunne tage hensyn til de overordnede økonomisk-politiske retningslinjer og udtalelserne om programmerne. En vurdering af gennemførelsen af de overordnede økonomisk-politiske retningslinjer foretaget på et tidligt tidspunkt i det efterfølgende år ville slutte den årlige cyklus og give startskuddet til den næste.

En sådan ændring af den økonomisk-politiske kalender vil føre adskillige fordele med sig. Hvis for det første der i stabilitets- og konvergensprogrammerne lægges større vægt på den strategiske planlægning på bekostning af beskrivelsen af den årlige finanslov, vil der blive sat større fokus på den mellemsigtede udvikling. For det andet vil et veritabelt EU-halvår for økonomisk politik med et forøget samspil mellem arbejdet på EU-plan og nationalt plan forud for udformningen af et udkast til budget for det efterfølgende år sandsynligvis forstærke medlemsstaternes engagement i samordningen af politikker i EU, hvilket igen vil gøre det lettere at inkorporere fælles idéer i formuleringen af indenlandske politikker. For det tredje vil denne ændring give mulighed for at inddrage de nationale parlamenter bedre og tidligere i den flerårige budgetplanlægning, hvilket igen kan forventes at forøge legitimiteten af EU's finanspolitiske rammer. Endelig kunne ændringen give mulighed for at forbedre evalueringen af gennemførelsen af såvel de overordnede økonomisk-politiske retningslinjer som programmerne ved at sammenkoble den analyse, der ved årets udgang foretages af hovedelementerne i det netop godkendte budget, og henstillingerne i de overordnede økonomisk-politiske retningslinjer vedrørende både kvaliteten af de offentlige finanser og de budgetmæssige aspekter af andre henstillinger.

4. FORBEDRET GENNEMFØRELSE

En ny udformning af diverse regler og EU-processer vil kunne forbedre den finanspolitiske rammes rationale og gøre den mere troværdig og mere acceptabel for medlemsstaterne. Det vil ligeledes være muligt at forbedre gennemførelsen af de fælles regler ved at behandle andre spørgsmål vedrørende de forebyggende, afskrækkende og korrigerende aspekter af den økonomiske og budgetmæssige overvågning og dens forbindelser til de institutionelle rammer. Gennemførelsen af EU's regler og de hermed forbundne retningslinjer og henstillinger kunne forbedres på såvel nationalt plan som EU-plan gennem en præcisering af de forskellige institutioners respektive roller, mere effektive nationale budgetprocedurer og

inddragelse af alle nationale aktører. Ikke desto mindre vil gennemførelse inden for traktatens rammer fortsat afhænge af medlemsstaterne selv og deres politiske vilje til at udøve et passende gruppepres.

Kommissionen drager omsorg for, at EU's målsætninger opfyldes, holder øje med, at traktaten overholdes, og at medlemsstaterne efterkommer Rådets henstillinger, og retter forslag eller henstillinger til Rådet om relevante foranstaltninger. Inden for de ved lovgivningen fastsatte grænser er det Rådet, der under anvendelse af sine politiske skønsbeføjelser træffer den endelige afgørelse, når der skal fastlægges fælles politiske retningslinjer, eller ved bestemmelsen af, hvor langt Rådets henstillinger skal gå for at sikre, at alvorlige fejl korrigeres. Disse principper blev bekræftet af Domstolen i dens dom af 13. juli 2004. Bestemmelserne i den nye forfatningstraktat om f.eks. tidlige advarsler udstedt direkte af Kommissionen og om Rådets afgørelser om indledning af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud på basis af forslag snarere end henstillinger fra Kommissionen bidrager til både at styrke den økonomiske styring og til at afklare Rådets og Kommissionens komplementære roller.

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 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. Det er nødvendigt at sikre, at der er overensstemmelse mellem de nationale statistiske myndigheders status og prærogativer og deres forpligtelse til at levere pålidelige og ajourførte statistikker. Fuldstændig gennemsigtighed vil give finansmarkederne bedre forudsætninger for at vurdere de enkelte medlemsstaters kreditværdighed.

De afskrækkende elementer i den finanspolitiske samordning, der især bygger på brugen af gruppepres som en sanktionsmekanisme og den ultimative trussel om bøder, indtager en central plads i EU's finanspolitiske regler.

Virkingen af det gruppepres, der udøves for at afskrække medlemsstaterne fra at tilsidesætte deres retlige forpligtelser, og som består i at pege fingre af de skyldige, gøre dem til skamme og om nødvendigt kritisere dem åbent, kunne forøges. Når borgerne får kendskab til, at der føres en usund økonomisk politik, vil det gå ud over regeringens omdømme ("reputation costs"), hvilket vil tilskynde den til at træffe de fornødne foranstaltninger. Dette vil f.eks. mindske risikoen for stigende underskud ved udsigten til nyvalg. Som de seneste erfaringer har vist, slår disse "reputation costs" i dag ikke altid igennem i den offentlige opinion eller på finansmarkederne. Ved at forstærke afskrækkelsestaktikken og gruppepresset vil Rådet desuden kunne yde et væsentligt bidrag til forbedringen af den finanspolitiske samordning.

Der bør tages skridt til at skabe større gennemsigtighed og ansvarlighed omkring medlemsstaternes budgetpolitikker. På EU-plan kunne dette tilvejebringes ved i første omgang at gøre overvågningen mere gennemsigtig. Kommissionen har allerede bevæget sig i denne retning, idet den sidste år begyndte at samle og frigive de fleste oplysninger vedrørende både vurderingerne af stabilitets- og konvergensprogrammerne og gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Kommissionen kan tage yderligere skridt til at forøge mængden og kvaliteten af de oplysninger, den udsender, og til at forøge gruppepresset på medlemsstaterne. Kommissionen kunne eksempelvis regelmæssigt redegøre for sin vurdering af budgetsituationen over for Europa-Parlamentet for på den måde

at sætte gang i en debat. Derved kunne Europa-Parlamentet bidrage til at skærpe interessen blandt borgerne.

Det er vigtigt, at de forpligtelser, der fastsættes på EU-plan, omsættes bedre på nationalt plan. Traktaten anerkender den betydning, som de nationale budgetinstitutioner og budgetprocedurer spiller for leveringen af sunde budgetpolitikker, når den opfordrer medlemsstaterne til at sørge for, "at nationale procedurer på budgetområdet sætter dem i stand til at opfylde deres forpligtelser"². Budgetinstitutionerne skal afspejle den konstitutionelle og institutionelle opbygning i den enkelte medlemsstat.

I denne sammenhæng må det være relevant at se på den rolle, der i nogle medlemsstater udfyldes af myndigheder med samme kontrolfunktion som Kommissionen på EU-plan. Der findes gode eksempler på uafhængige nationale organer, der fører tilsyn med den nationale finanspolitik og økonomiske politik, og som offentligt udtaler sig om gennemførelsen af disse politikker, og medlemsstaterne bør overveje, hvordan sådanne organer kan indpasses i deres nationale institutionelle setup. Desuden kunne en tættere inddragelse af de nationale parlamenter i samordningsprocessen bidrage til at styrke ansvarligheden i de enkelte medlemsstater og dermed gøre gruppepresset mere effektivt.

* * *

I de kommende måneder vil Kommissionen - i samråd med medlemsstaterne – fortsætte arbejdet med at videreudvikle disse tanker for at gøre dem operationelle. Kommissionen vil derefter fremsætte forslag til, hvordan man kan konkretisere tankerne om en styrkelse af den økonomiske styring, der kan bidrage til at fastholde sunde offentlige finanser og forstærke EU's økonomiske vækstpotentiale.

² Artikel 3, TEF protokol 20, om proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, der er knyttet som bilag til EF-traktaten.