



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 14.5.2002
KOM(2002) 209 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

De offentliga finanserna i EMU - 2002

{SEK(2002) 518}

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

De offentliga finanserna i EMU - 2002

Finanspolitiken under den senaste krisen: åtgärder vidtogs mot konjunkturedgången ...

2001 blev det mest påfrestande året för finanspolitiken under EMU:s treåriga historia, eftersom den globala avmattningen blev det första riktiga uthållighetstestet för EMU:s multilaterala övervakningsramar och särskilt budgetaspekterna av dessa. Budgetunderskottet inom euroområdet ökade till 1,3 % av BNP från 0,7 % under 2000. Trots denna första tillbakagång i budgetkonsolideringsprocessen sedan 1993 och kritiken mot vad som uppfattades som ett misslyckande med att strikt följa bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten (STP) kan man av flera skäl hävda att ramarna för budgetaspekterna av de multilaterala övervakningsramarna har fungerat väl som svar på konjunkturedgången.

För det första hade medlemsstaterna tillräckligt manöverutrymme för att låta de automatiska stabilisatorerna verka och mildra den negativa chocken. Detta gällde särskilt de länder som redan hade uppnått balans eller överskott i de offentliga finanserna. De automatiska stabilisatorerna tilläts också verka i de länder som ännu inte hade nått fram till stabilitets- och tillväxtpaktens mål ”nära balans”. I Tyskland och Portugal började dock underskotten växa och närma sig referensvärdet 3 % av BNP.

För det andra gav sig länderna inte in på någon omotiverad expansionistisk politik. Myndigheterna på det finanspolitiska området utsattes för betydande påtryckningar att släppa efter på åtagandena om budgetkonsolidering och tillgripa aktiv efterfrågestyrning som medel mot den globala nedgången. Det strukturella budgetunderskottet under 2001, 1,5 % av BNP, var nästan oförändrat jämfört med 2000: detta visar att försämringen av budgetbalansen till största delen berodde på de automatiska stabilisatorernas effekter. Det skall dock påpekas att trots nedgången var budgetbalanserna oförändrade i Belgien, Danmark och Italien och de förbättrades till och med i Grekland, Spanien, Österrike och Sverige.

För det tredje har medlemsstaterna kunnat fortsätta med sina planerade skattereformer som syftar till att avlägsna tröghetsfaktorer på utbudssidan, trots att det från flera håll hävdats att STP i onödan begränsar myndigheternas handlingsutrymme genom godtyckliga och oflexibla bestämmelser. Tonvikten i EMU:s budgetbestämmelser ligger på behovet av att samtidigt med dessa skattereformer vidta lämpliga åtgärder i fråga om utgifterna eftersom skatteminskningar sällan är självfinansierade. Sådana åtgärder är av största betydelse för att säkerställa att skattereformerna är långsiktigt hållbara, och de bör därför öka dessas effekter på investeringar och konsumtion.

Bekräftelsen av åtagandet att följa STP:s bestämmelser och anda bidrog till att en välavvägd kombination av ekonomisk-politiska åtgärder kunde genomföras, vilket gav stöd till tillväxten samtidigt som prisstabiliteten säkerställdes. Samtidigt som finanspolitiken förblev i stort sett neutral i medlemsstaterna, lättades situationen betydligt på det penningpolitiska området. En sådan kombination av åtgärder är lämplig – inte bara av hänsyn till den aktuella konjunkturen utan också på medellång och lång sikt med tanke på behovet av att stimulera de privata investeringarna och den potentiella tillväxten och förbereda sig för det tryck på de offentliga finanserna som befolkningens åldrande kommer att medföra. Nyligen publicerade kortfristiga indikatorer tyder på en förestående vändpunkt i den europeiska ekonomin, och expansionistiska

åtgärder kan därför i efterhand komma att visa sig ha varit konjunkturförstärkande. Denna bedömning av hur ramarna för finanspolitisk översyn har fungerat kan dock inte lämnas reservationslöst eftersom nedgången nyligen varken var särskilt kraftig eller varade under längre tid. Kravet på en budgetposition som är "nära balans eller uppvisar ett överskott" uppfylls fortfarande inte i alla länder. Att snabbt uppnå dessa mål är det bästa sättet att säkerställa att medlemsstaterna har tillräckligt manöverutrymme vid en framtida recession.

... samtidigt som EMU:s finanspolitiska ramar fortsatte att förbättras

I början av år 2002 har uppmärksamheten mest varit inriktad på den konjunkturrelaterade reaktionen på nedgången och metoderna för att behandla avsteg från budgetmålen, särskilt när det gäller diskussionen om huruvida en rekommendation skulle överlämnas som tidig varning till Tyskland och Portugal. Det är dock viktigt att inte förbise ett antal betydelsefulla åtgärder som har ökat kvaliteten och täckningen när det gäller den finanspolitiska tillsynen och förbättrat de analytiska hjälpmedel kommissionen och rådet förfogar över för bedömningen av finanspolitiken. Även om dessa framstår som tekniska är de viktiga framsteg som kommer att bidra till att göra EMU:s finanspolitiska ramar mer konsekventa och effektiva.

För det första såg Ekofin-rådet i juli 2001 över uppförandekoden för stabilitets- och konvergensprogrammets innehåll och presentation (från 1998) med beaktande av erfarenheterna från de tre första åren av EMU. Medlemsstaterna tillämpade uppförandekoden på de nyligen uppdaterade programmen. Enligt den reviderade koden skall inlämningen av programmen ske grupperat och budgetmålen skall bygga på gemensamt överenskomna makroekonomiska antaganden. I den reviderade koden klargörs också tolkningen av vad som skall anses utgöra ett lämpligt medelfristigt mål när det gäller budgetar "nära balans eller som uppvisar ett överskott" för varje medlemsstat. Slutligen utvidgas området för programmen till att även omfatta avsnitt om de offentliga finansernas kvalitet och hållbarhet i linje med slutsatserna från Europeiska rådet i Lissabon. Det viktigaste resultatet av tillämpningen av den nya koden är troligen att det blivit lättare att ta ställning till konsekvenserna för euroområdet som helhet av den budgetpolitik som skisseras i de olika nationella programmen. Detta var särskilt värdefullt på grund av den stora graden av osäkerhet om den ekonomiska situationen vid slutet av 2001 och i början av 2002. Med tiden kommer detta också att göra det möjligt att i ökande omfattning ta med euroområdesdimensionen i beräkningen i de nationella finanspolitiska programmen.

För det andra underströks genom den ekonomiska nedgången betydelsen av att noga uppmärksamma de konjunkturrensade budgetsaldona vid bedömningen av medlemsstaternas offentliga finanser. Eftersom fastställandet av konjunkturcykelns effekter på de offentliga finanserna är komplex och föremål för osäkerheter är det viktigt att alla som medverkar i tillsynsprocessen har en gemensam syn på den underliggande budgetutvecklingen. Konjunktur-anpassning av budgetsaldona används bl.a. vid bedömningen av de minsta konjunkturrella säkerhetsmarginalerna när det gäller referensvärdet på 3 % av BNP och iakttagandet av målet "nära balans eller som uppvisar ett överskott" i STP. För att säkerställa en konsekvent tillämpning har bred enighet nåtts mellan kommissionen och rådet om en metod för att mäta de konjunkturrensade budgetsaldona som baseras på en produktionsfunktionsmetod för beräkningen av produktionsgapet.

För det tredje genomfördes en betydelsefull utvidgning av budgetövervakningen inom EU i och med den första systematiska bedömningen av de offentliga finansernas hållbarhet med hänsyn till befolkningens åldrande. Detta gjordes med stöd av de uppdaterade stabilitets- och konvergensprogram som hade överlämnats i slutet av år 2001. Analysen visar på en potentiell risk för att obalanser kan uppstå i de offentliga finanserna i många medlemsstater, och betydelsen av att uppnå och vidmakthålla de medelfristiga mål som anges i programmen framhålls särskilt.

Vikten av ett system för tidig varning

Budgetövervakningsprocessen nådde ett avgörande skede i januari 2002, bara några veckor efter det att sedlar och mynt i euro hade införts, när Europeiska kommissionen rekommenderade att en tidig varning skulle sändas till Tyskland och Portugal i enlighet med STP. Båda dessa länder hade misslyckats med att uppnå de mål för 2001 som de hade fastställt i sina stabilitetsprogram, och detta med bred marginal (över 1 % av BNP) och det var uppenbar risk att underskotten skulle närma sig referensvärdet på 3 % av BNP för underskotten i de offentliga finanserna. Inför en så uppenbar avvikelse från de överenskomna målen ingrep kommissionen för att bevara trovärdigheten av de juridiska och politiska åtagandena i enlighet med pakten. Efter diskussionerna i Ekofin-rådet om kommissionens utkast till rekommendation om en tidig varning gjorde Tyskland och Portugal bestämda politiska åtaganden som var ett tillfredsställande svar på kommissionens farhågor, och rådet beslutade därför att avsluta förfarandet. Båda länderna gav förnyat uttryck för sin beredskap att undvika ett avsteg från referensvärdet på 3 % av BNP, att återuppta budgetkonsolideringsarbetet och att uppnå sina medelfristiga mål före år 2004. Samtidigt bekräftade rådet på nytt vikten av ett system för tidig varning inom de allmänna ramarna för budgetövervakningen och även att kommissionen hade handlat i enlighet med bestämmelserna i pakten.

Trovärdigheten av de regelbaserade ramarna för samordningen av den offentliga finanspolitiken i medlemsstaterna måste uppmärksammas särskilt i framtiden. En viktig distinktion är härvidlag den mellan förfarandet med tidig varning och resultatet av det. Det är viktigt att inte allmänheten ges intrycket av att bestämmelserna kan ändras, eller åtminstone sättas åt sidan, under besvärliga förhållanden. Åtagandet att följa ramarna för budgetövervakning har bekräftats av rådet liksom betydelsen av STP. Förfarandet med tidig varning kan, och kommer att, användas igen om behov uppstår. Det är självklart viktigt, om STP:s trovärdighet skall bevaras, att Tysklands och Portugals åtaganden uppfylls helt. Positiva indikationer börjar framträda på att dessa åtaganden har tagits på allvar. Bland annat har en stabilitetspakt mellan de tyska delstaterna och förbundsregeringen överenskommits efter överenskommelsen i Ekofin-rådet i februari 2002.

Framtidsperspektiv: att uppnå stabilitets- och tillväxtpaktens mål...

För att STP:s trovärdighet skall bevaras är det också nödvändigt att kommissionen och rådet visar att de kan dra lärdomarna av de första erfarenheterna av mekanismen för tidig varning. Nu när STP har bestått sitt första uthållighetstest och den ekonomiska situationen förväntas bli bättre finns det inte något utrymme för eftergifter. Fortfarande återstår det viktiga utmaningar för den offentliga finanspolitiken som man måste ta itu med.

För det första måste budgetkonsolideringsprocessen, med målet att nå "nära balans"-bestämmelsen i pakten, inledas på nytt och förlorad mark måste snabbt återerövrats. I de senaste uppdateringarna av stabilitets- och konvergensprogrammen har de medlemsstater som fortfarande har ett underskott i de offentliga finanserna bekräftat sina åtaganden om att nå STP:s medelfristiga mål 2003 eller 2004. Dessutom kommer de budgetjusteringar som planeras för de kommande åren att genomföras via minskningar av både inkomster och utgifter i linje med rekommendationerna i de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken. Att uppfylla budgetåtagandena så att de medelfristiga målen i stabilitets- och konvergensprogrammen uppnås är av avgörande betydelse för stödet för paktens trovärdighet, Detta gäller särskilt de fyra länder som fortfarande har ett underskott (Tyskland, Frankrike, Italien och Portugal).

För det andra visar de tidigare erfarenheterna att misstag i budgetpolitiken oftast inträffar under goda tider. Den tidigare debatten under år 2000 om hur de s.k. tillväxtpremierna skulle fördelas på skattesänkningar och utgiftsökningar strider, som kommissionen då påpekade, inte bara mot STP:s bestämmelser utan också mot all ekonomisk logik. Det är viktigt att inte betrakta

förbättringar av balansen i de offentliga finanserna till följd av gynnsamma ekonomiska omständigheter som permanenta, så att de skulle ge utrymme för skattesänkningar eller utgiftsökningar. Det ansträngda budgetläge som drabbade framför allt de stora länderna i euroområdet under 2001 och 2002 hade växt fram på grund av att man inte tagit vara på de möjligheter som erbjöd sig under perioden 1998-2000 som präglades av hög tillväxt. Att förhindra en försämring av de strukturella saldona för de offentliga finanserna under konjunkturuppgångar är troligen den svåraste utmaning som STP har att möta. Det måste säkerställas genom övervakningen att länder som ännu inte uppfyller paktens krav tar tillfället i akt under perioder med ekonomisk återhämtning att påskynda saneringen av de offentliga finanserna, medan de övriga länderna låter de automatiska stabilisatorerna verka fullt ut. Det är kort sagt en felaktig väg, både om man ser till behovet av försiktighet med de offentliga finanserna och med tanke på konjunkturstabiliseringen, att finansiera skattesänkningar och utgiftsökningar med de ökade intäkter som en ekonomisk tillväxt automatiskt leder till eller att påskynda skattenedskärningarna så snart som tillväxten åter tar fart.

För det tredje måste det diskuteras om det är önskvärt och effektivt med en diskretionär finanspolitik. Om länderna håller sig till STP:s finanspolitiska filosofi kommer de att välja strukturellt i stort sett balanserade budgetar och låta de automatiska stabilisatorerna verka fritt under konjunkturcykeln. Detta är ett sätt att undvika de välkända fallgroparna vid en aktiv finanspolitik (förseningar i genomförandet och erkännandet, modellosäkerhet, åtgärdernas oåterkalleliga karaktär osv.). De omständigheter under vilka konjunkturutjämning diskretionära finanspolitiska åtgärder (som går utanför de automatiska stabilisatorernas verkningar) kan vara både önskvärda och effektiva är lätt räknade: sådana kan övervägas i händelse av en omfattande landsspecifika efterfrågechocker med inhemskt ursprung som medför starkt inflations- eller deflationstryck. Också i sådana fall är dock risken stor för att en förebyggande konjunkturutjämning politik i efterhand visar sig ha verkat konjunkturförstärkande. Dessutom måste manöverutrymmet för aktiva stimulanser utformas så att det inte medför någon avvikelser från taket på 3 % av BNP. I ett antal länder skulle detta medföra att paktens nära balans-bestämmelse inte längre skulle iakttas. En klart formulerad överenskommelse mellan de finanspolitiska aktörerna inom EMU om kriterierna för att bedöma diskretionär finanspolitik skulle ge ökad klarhet och förutsebarhet i den finanspolitiska förvaltningen. Även om aktiva finanspolitiska åtgärder bör begränsas till kritiska landsspecifika chocker, bör inte samordningen av finanspolitiken begränsas till undantagssituationer. En tillfällig samordning är genom själva sin natur föga lämpad för att genomföra en konsekvent makroekonomisk strategi under såväl normala som exceptionella förhållanden. En samordning av politiken – sedd som ett system för att nå fram till en gemensam bedömning av den ekonomiska situationen, träffa en överenskommelse om den finanspolitiska reaktionen och övervaka genomförandet av den – bör ske regelbundet, inte vid enstaka tillfällen.

Slutligen försöker flera medlemsstater förbättra överensstämmelsen mellan sina nationella finanspolitiska bestämmelser och de finanspolitiska åtagandena inom EU. Enligt fördraget och paktens är det medlemsstaterna själva som bestämmer sina budgetförfaranden för att nå STP:s mål. Det har dock klart visat sig att den finansiella roll som regionala regeringar och andra decentraliserade regeringsorgan spelar i budgetprocessen i förbundsstater och starkt regionaliserade stater (Belgien, Tyskland, Spanien, Italien och Österrike) gör det nödvändigt för medlemsstaterna att finna lösningar som kan säkerställa obruten disciplin på alla regeringsnivåer. För att lösa detta samordningsproblem har flera medlemsstater redan beslutat om särskilda åtgärder på de olika regeringsnivåerna som skulle kunna karakteriseras som "interna stabilitetspakter". En gemensam egenskap hos dessa pakter är strävan att förtydliga och fördela ansvaret för budgetdisciplin på alla de olika regeringsnivåerna.

... samtidigt som de offentliga finansernas hållbarhet säkras på lång sikt

Finanspolitisk disciplin handlar inte bara om att se till att de offentliga finanserna är sunda på kort och medellång sikt. De måste också vara hållbara på lång sikt, vilket innebär att de aktuella finanspolitiska programmen inte får leda till, eller riskera att leda till, framtida obalanser som strider mot kraven i stabilitets- och tillväxtpakten på grund av effekterna av befolkningarnas åldrande på de offentliga finanserna. För att säkra hållbarhet krävs också att åldersrelaterade utgifter (som pensioner och vård) inte tränger undan resurser från andra väsentliga offentliga utgiftsområden, som investeringar och FoU. Dessutom bör kommande generationer kunna dra fördel av en tillfredsställande tillgång till offentligt realkapital, och de får inte ställas inför ett orimligt skattetryck.

De uppgifter som lämnas i stabilitets- och konvergensprogrammen visar att befolkningens åldrande kommer att få betydande effekter på de offentliga finanserna. De offentliga utgifterna beräknas öka med mellan 4 och 8 % av BNP under de kommande fyra decennierna i de flesta medlemsstater, men mycket större ökningsförutsattnings i flera länder. Den demografiskt betingade ökningen av de offentliga utgifterna kommer att börja 2010, när "baby boom"-generationen når pensionsåldern, och de brantaste ökningarna kommer normalt att inträffa mellan 2020 och 2035.

Analysen visar att det med nuvarande politik finns risk för att obalanser i de offentliga finanserna uppstår i många medlemsstater, och dessa risker mångdubblas om länderna inte uppnår de medelfristiga mål som de har angett i sina stabilitets- och tillväxtprogram. Alla länder kommer att utsättas för påfrestningar på de offentliga finanserna på grund av den ändrade åldersstrukturen, också de som förefaller vara väl förberedda för att möta ökningen av de åldersrelaterade utgifterna. I högt skuldsatta länder (Belgien, Grekland och Italien) krävs det stora överskott i de offentliga finanserna under flera decennier för att dessa skall bli hållbara, vilket visar på det fortsatta behovet av att kunna klara av de ytterligare kostnader som orsakas av att befolkningen blir äldre samtidigt som de andra budgetmålen kan uppnås, bl.a. att hålla skattetrycket på en rimlig nivå.

För att förbereda sig för denna uppgift har flera länder infört övergripande strategier som bl.a. omfattar åtgärder för att öka andelen sysselsatta, särskilt bland kvinnor och äldre anställda, reformer av åldersrelaterade transfereringsprogram och åtaganden om bestående budgetöverskott så att den offentliga skuldsättningen snabbt kan minskas innan effekterna av den ändrade åldersstrukturen gör sig kännbara. Som kontrast mot de omfattande och ambitiösa reformerna i några medlemsstater har dock andra länder valt vad som kan karakteriseras som ett lapptäcke av metoder, vilket visar att man inte insett hur allvarlig den politiska utmaningen är. Flera länder har infört pensionsreservfonder under de senaste åren för att kunna möta de kommande utgiftsökningarna. Även om detta är en välkommen utveckling, är det dock tveksamt om dessa kommer att räcka till för att täcka de framtida kostnaderna (med undantag av Irland) med tanke på att endast begränsade resurser hittills har investerats i fonderna och att det är osäkert hur mycket medel som kommer att tillföras dem och hur ofta det kommer att ske. Sammanfattningsvis måste de politiska beslutsfattarna vara mer medvetna om att det är de kort- och medelfristiga valen i finanspolitiken som avgör vilka förutsättningar länderna kommer att ha för att möta de finansiella kostnaderna för den demografiska utvecklingen.

Nya gränser för budgetövervakning och samordning: hänsyn till kvaliteten i de offentliga utgifterna...

De offentliga utgifterna har stigit kraftigt inom EU under de senaste tre decennierna till 47 % av BNP under år 2001 men under budgetkonsolideringsprocessen enligt Maastrichtfördraget har de minskat från över 51 % av BNP år 1995. Den genomsnittliga storleken på den offentliga sektorn inom EU ligger fortfarande gott och väl över den i andra industriländer, och den är 15 procentenheter av BNP större än den amerikanska. Denna samlade bild döljer dock betydande skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller storleken på de offentliga utgifterna.

De offentliga utgifterna för de grundläggande statliga funktionerna och andra åtgärder för att förbättra resursallokeringen (försvar, rättsväsende, utbildning, vård, FoU och ekonomiska tjänster) har förblivit uppseendeväckande stabila under de senaste trettio åren och ligger på mycket närliggande nivåer (mellan 14 och 16 % av BNP) i alla EU-länder. Skillnaderna mellan de samlade offentliga utgifterna i EU och i USA är i huvudsak en följd av kostnaderna för socialförsäkringsprogrammen som är ett typiskt inslag i den europeiska sociala modellen. De största ökningarna av socialförsäkringsutgifterna har inregistrerats i länder som hade ganska utvecklade socialförsäkringssystem i början av 1980-talet. I motsats till detta har de länder som hade höga socialförsäkringsutgifter i början av 1980-talet under det senaste decenniet börjat minska nivåerna på anslagen till social välfärd.

De striktare budgetkrav som medlemsstaterna inom EMU ställs inför och även de insatser som krävs för att öka tillväxten och sysselsättningen enligt agendan från Europeiska rådet i Lissabon gör det nödvändigt att bättre uppmärksamma hur de allmänna medlen används och hur skatterna tas ut. Jämförande länderanalyser har dock försvårats av bristen på tillräckligt snabbt tillgängliga jämförbara data om klassificeringen av de offentliga utgifterna efter funktion. Följaktligen befinner sig övervakningen av kvaliteten på de offentliga finanserna, som krävdes av Europeiska rådet, fortfarande på ett tidigt stadium, trots att betydande framsteg redan har gjorts när det gäller de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

Svårigheterna med att inrätta en effektiv övervakning av kvaliteten på de offentliga utgifterna hänger också samman med svårigheten att definiera vad begreppet "kvalitet" exakt innebär. En viss sammansättning av de offentliga utgifterna skulle kunna anses vara "av hög kvalitet" om den bidrar positivt till att uppnå målen för Lissabonstrategin, dvs. gör unionen till den mest dynamiska och konkurrenskraftiga kunskapsbaserade ekonomin med full sysselsättning, ökad ekonomisk och social sammanhållning och miljömässig hållbarhet. Utifrån en sådan grund kan medlemsstaterna främja tillväxt och sysselsättning genom att styra över de offentliga utgifterna mot ackumulering av fysiskt kapital och humankapital samt forskning och utveckling. Investeringar i humankapital och infrastruktur kan kraftfullt påverka den långsiktiga tillväxten och nya innovativa finansieringsmetoder bör eftersträvas, bl.a. partnerskap mellan offentliga och privata aktörer. Väl anpassade utgifter för social välfärd i kombination med en lämplig skattepolitik kan bidra till ökad rättvisa och också positivt påverka tillväxten och effektiviteten i ekonomin.

Länderna förefaller ha kunnat förbättra sammansättningen av de offentliga utgifterna samtidigt som de hållit tillbaka den offentliga sektorns expansion under 1990-talet. I detta sammanhang bör det påpekas att medlemsstaternas utgifter kompletteras genom EU-budgeten inom tillväxtfrämjande områden som investeringar och FoU. Innan man kan dra några säkra slutsatser om nivån och sammansättningen på de offentliga utgifterna är det av vikt att genomföra en mikroekonomisk analys som beaktar de specifika syftena med utgiftsprogrammen samt deras utformning och kopplingar till andra politiska instrument. En första förutsättning för detta är att det finns tillgång till lämpliga data, och utarbetandet av sådana har redan framhållits som ett prioriterat område av Europeiska rådet under flera på varandra följande ordförandeskap.

... och utvidgningen förbereds

Anslutningsförhandlingar pågår för närvarande med tolv av de tretton kandidatländer som önskar ansluta sig till EU. Fördragets bestämmelser och sekundärlagstiftningen (EG:s regelverk eller *l'acquis communautaire*) om den ekonomiska politiken och finanspolitiken kommer att gälla i dessa länder när de blir medlemmar i EU. Det blir en betydande politisk uppgift att genomföra EU:s ramar för budgetövervakning efter anslutningen under hänsynstagande till varje kandidatlands specifika förhållanden och behov. En grupp av kandidatländer, de tio central- och östeuropeiska länderna, står inför viktiga finanspolitiska uppgifter när deras inträde i EU närmar sig och de, till

skillnad från de övriga kandidatländerna, genomgår en övergång från planekonomi till marknadsekonomi.

I stort avviker den relativa nivån och sammansättningen på kostnaderna och intäkterna i de central- och östeuropeiska länderna inte från förhållandena i de nuvarande medlemsstaterna, även om det tidvis förekommer betydande skillnader när man ser till enskilda länder och budgetposter. Detta är anmärkningsvärt, eftersom dessa kandidatländer bara har haft tio år sig för att från grunden genomföra ett nytt finanspolitiskt system. De offentliga förvaltningarna i de central- och östeuropeiska länderna är i genomsnitt större än vad som är fallet i de flesta tillväxtekonomier, men detta beror till stor del på underliggande ekonomiska faktorer. Det finns dock fortfarande ett behov av på nytt granska strukturen på de offentliga kostnaderna och intäkterna för att skapa förutsättningar för en tillväxtökande miljö som ger tillräckligt med utrymme och incitament för utvecklingen av den privata sektorn.

Ett avgörande villkor för en fungerande budgetövervakning är att de offentliga räkenskaperna är pålitliga och levereras i tid. Detta har visat sig svårt för de länder som genomgår en övergång till marknadsekonomi. Om man ser till institutionerna har centrala organ för finansförvaltning behövt upprättas och omfattande ändringar av redovisnings- och registreringsmetoderna blivit nödvändiga. Det har varit en tidskrävande uppgift att utveckla förmågan att så snabbt som krävs lämna pålitliga data med tillfredsställande täckning, och den uppgiften är ännu inte avslutad och ytterligare förbättringar av kvaliteten på informationen om de offentliga finanserna återstår att göra. Principiellt sett flyttas genom övergången gränserna mellan staten och den privata sektorn, vilket skapar vissa svårigheter när det gäller att tolka och jämföra de offentliga räkenskaperna i de olika central- och östeuropeiska länderna. Många av de underliggande problemen minskar dock i omfattning i och med att övergången till marknadsekonomi fortskrider och EG:s regelverk successivt genomförs.

Vid budgetövervakningen måste man också ta hänsyn till att dessa länder genomgår enorma strukturella och institutionella förändringar. Dessa drivs inte bara fram av fullbordandet av övergången från planekonomi till marknadsekonomi utan också av den liberalisering som medlemskapet i EU kommer att föra med sig, behovet av att förbättra den offentliga infrastrukturen och åtagandet att genomföra EG:s regelverk, varvid det också krävs att nya institutioner byggs upp. Alla dessa förändringar får betydande effekter på de offentliga finanserna, som måste tas med i beräkningen vid bedömningen av de offentliga finansernas situation. Dessutom måste man ta vederbörlig hänsyn till de problem som följer av att de central- och östeuropeiska länderna i genomsnitt präglas av högre volatilitet i produktionsnivåerna än medlemsstaterna i EU, och att de är små, öppna ekonomier som är kraftigt beroende av utländskt kapital för att finansiera strävandena att hämta in avståndet i ekonomisk utveckling.

Sedan 2001 har kommissionen genomfört ett nytt initiativ för budgetövervakning under tiden före anslutningen, PFSP (Pre-accession Fiscal Surveillance Procedure), som har utformats för en nära tillnärmning till EU:s mekanismer för politisk samordning och övervakning med vederbörligt hänsynstagande till kandidatländernas prioriteringar inför anslutningen. Bedömningen av situationen för de offentliga finanserna under det sista skedet före anslutningen bör därför vara tillräckligt flexibel för att kunna ta hänsyn till de ovissa och snabbt föränderliga förhållanden som ekonomier i snabb förändring möts av men samtidigt också tillräckligt strikta med hänsyn till de betydande uppgifter som länderna i realiteten har att lösa.

Under tiden närmast före anslutningen krävs det därför att kandidatländerna uppfyller Köpenhamnskriterierna snarare än de nominella konvergenskriterierna enligt Maastrichtfördraget. Under tiden före anslutningen är det i första hand medelfristig makroekonomisk stabilitet som bör eftersträvas, inte särskilt angivna mål för saldona för de offentliga finanserna. På medellång sikt bör den offentliga finanspolitiken också sträva efter en kostnads- och intäktsstruktur som ger

ett reellt stöd till ekonomisk tillväxt. Samtidigt får betonandet av de strukturella och institutionella reformerna inte leda till att vikten av en sund finanspolitik hamnar i bakgrunden. De central- och östeuropeiska ländernas sårbarhet för ekonomiska chocker och det externa tryck de möter talar starkt för försiktighet i politiken. Nivån på ett godtagbart underskott kan variera mellan de olika länderna och kommer troligen att vara en funktion av olika faktorer, t.ex. takten i strukturreformerna, den ekonomiska tillväxtens relativa hastighet, omfattningen av reell konvergens och skuldnivåerna.