

DA

DA

DA



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 24.6.2008
KOM(2008) 387 endelig

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

De offentlige finanser i ØMU – 2008

**BETYDNINGEN AF KVALITETEN AF DE OFFENTLIGE FINANSER I
FORBINDELSE MED EU'S STYRINGSRAMMER**

{SEK(2008) 2092}

I. INDLEDNING

På baggrund af de gunstige økonomiske vilkår samt konsoliderings- og reformbestrebelse er der sket en betydelig forbedring af de offentlige finanser i EU og euroområdet. Selv om der fortsat er store forskelle fra det ene land til det andet, nåede det offentlige underskud i euroområdet og i EU som helhed i 2007 det laveste niveau siden begyndelsen af 1970'erne, nemlig henholdsvis 0,6 % og 0,9 % af BNP. Som tegn på forbedringen af budgetsaldene fastholdt gælden en tydelig nedadgående kurs. I EU som helhed er den allerede faldet til under 60 % af BNP, mens den i euroområdet nærmer sig denne referenceværdi.

Til trods for disse fremskridt står EU-landene stadig over for en række store udfordringer, som betyder, at der ikke bare er grund til at være tilfreds med finanspolitikkerne. For det første er den potentielle BNP-vækst stadig begrænset i mange medlemsstater, hvilket afspejler en ineffektiv udnyttelse af ressourcerne, herunder i den offentlige sektor. Samtidig begrænses den handlefrihed, der er med hensyn til politikkerne, af de nuværende økonomiske konjunkturer med stærkt inflationspres. For det andet vil den igangværende aldring af befolkningen lægge pres på holdbarheden af de offentlige finanser, medmindre konsolideringsprocessen fortsætter og ledsages af strukturreformer, der reducerer de budgetmæssige omkostninger. For det tredje presser den stigende globale konkurrence EU's regeringer til at lette den generelt høje skattemæssige, administrative og lovgivningsmæssige byrde i Europa og forbedre udbuddet af offentlige tjenester og varer, således at det bliver muligt at opnå de stærkt ønskede forbedringer.

For at klare disse udfordringer er det nødvendigt med en omfattende finanspolitisk tilgang, som hæver kvaliteten af de offentlige finanser og understøtter den langsigtede økonomiske vækst. De politiske foranstaltninger kan være mere vækstorienterede og konkurrencefremmende gennem foranstaltninger, som bidrager til at øge effektiviteten af udgifts- og indtægtssystemerne. En sådan bredt anlagt tilgang kan, gennem skabelse af et nyt finanspolitisk spillerum, bidrage direkte til en yderligere finanspolitisk konsolidering og til at sikre gældens holdbarhed. Samtidig kan disse foranstaltninger have en indirekte indvirkning på budgetsaldene gennem deres virkning på den økonomiske vækst og beskæftigelsen.

For så vidt angår EU's økonomiske overvågning vil større fokus på kvaliteten af de offentlige finanser give mulighed for en bedre sammenhæng mellem de forskellige instrumenter for økonomisk styring, især stabilitets- og vækstpakten og Lissabonstrategien for vækst og beskæftigelse. Dette ville være i overensstemmelse med et ønske, der først blev fremsat i Rådets rapport fra marts 2005 om reformen af stabilitets- og vækstpakten, og som ligger til grund for efterfølgende konklusioner fra Det Europæiske Råd og Økofin-Rådet vedrørende specifikke aspekter af kvaliteten af de offentlige finanser. Senest er der i Kommissionens meddelelse *ØMU@10: resultater og udfordringer efter 10 år med Den Økonomiske og Monetære Union*¹ krævet en dybere og bredere tilgang til finanspolitisk og økonomisk overvågning med større fokus på kvaliteten af de offentlige finanser og dens sammenhæng med væksten som et af de vigtigste elementer til at sikre, at ØMU'en fungerer uden problemer. I nærværende meddelelse drøftes de områder inden for de offentlige

¹ KOM(2008) 238 endelig af 7.5.2008.

finansier, hvor en forbedring af kvaliteten ville gøre det muligt at udnytte de potentielle synergier mellem de vigtigste instrumenter for samordningen af den økonomiske politik i EU.

II. Den nuværende gennemførelse af finanspolitisk overvågning

Efter næsten ti års erfaringer med EU's finanspolitiske rammer, herunder de seneste episoder med finanspolitisk konsolidering, kan der drages en række konklusioner. Disse er særdeles relevante på baggrund af den store grad af usikkerhed i forbindelse med de nuværende økonomiske udsigter.

II.1 Konklusioner på grundlag af de seneste erfaringer

De erfaringer, der er indhøstet efter reformen af pagten i 2005, er stort set positive.

Den *korrigerende del af stabilitets- og vækstpagten*, som omhandler korrektionen af uforholdsmæssigt store underskud, har helt klart givet gode resultater til trods for de bekymringer, som fra visse sider er blevet fremført om, at reformen af pagten i 2005 ville føre til en lempelse af reglerne. Overskridelser af underskudstærsklen på 3 % af BNP har fortsat medført, at landene er blevet omfattet af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Således var ikke mindre end tolv medlemsstater i foråret 2006 omfattet af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. I Rådets henstillinger og beslutninger til lande med uforholdsmæssigt store underskud blev der typisk opfordret til ambitiøse finanspolitiske korrektioner, som var lige så store som eller endog større end korrektionerne under den "gamle" pagt. Den krævede tilpasningsperiode blev forlænget, når det var hensigtsmæssigt, men dette var kun nødvendigt i nogle få tilfælde. To et halvt år senere ligger antallet af medlemsstater, der er omfattet af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, tæt på nul, idet de finanspolitiske forbedringer som helhed har været i overensstemmelse med eller endog er gået videre end Rådets henstillinger, hvilket ikke blot afspejler de gunstige økonomiske vilkår i 2006 og 2007, men også de betydelige konsolideringsbestræbelser.

Gennemførelsen af den *præventive del af stabilitets- og vækstpagten*, som kræver, at medlemsstaterne skal tilpasse deres budgetter, indtil der er opnået holdbare budgetstillinger, er blevet bedre. Den præventive del er opbygget omkring mellemfristede budgetplaner, som er fastlagt af medlemsstaterne i de årlige opdateringer af stabilitets- og konvergensprogrammerne, som er de centrale elementer i EU's rammer for finanspolitisk overvågning. Den præventive del af stabilitets- og vækstpagten har bidraget til, at der i 2007 er opnået de bedste budgetresultater i årtier, idet mange medlemsstater har nået et resultat tæt på balance eller i overskud. I nogle få lande er der imidlertid kun gjort små fremskridt i retning af de mellemfristede budgetmålsætninger. Mere generelt skal der gøres opmærksom på en række punkter for så vidt angår erfaringerne med den præventive del.²

- Gennem årene har mange medlemsstater ikke opfyldt deres mellemfristede budgetstrategier fuldt ud. De fleste finanspolitiske planer indeholdt mere eller mindre

² Det analytiske arbejde, der ligger til grund for disse konklusioner, blev præsenteret i Europa-Kommissionens rapporter fra 2006 og 2007 om *De offentlige finanser i ØMU*.

ambitiøse begrænsninger af de offentlige udgifter kombineret med en reduktion af skattebyrden, men to tredjedele af de planlagte forbedringer af budgetsaldoen blev ikke nået, og tre fjerdedele af målene for de offentlige udgifter blev overskredet. Endvidere blev de finanspolitiske korrektioner ofte udsat, hvorved de gjorde de mellemfristede budgetmålsætninger til bevægelige mål frem for at forankre finanspolitikken.

- Ikke desto mindre er der konstateret en række succesfaktorer med hensyn til bedre overholdelse af de mellemfristede planer og stærkere budgetstillinger. Kommissionens analyse viser, at lande med en sund finanspolitisk styring, herunder især stærke nationale finanspolitiske regler og mellemfristede finanspolitiske rammer, havde bedre budgetresultater og var tilbøjelige til at holde sig mere til budgetplanerne. Denne rolle for den finanspolitiske styring anerkendes tydeligt i den reformerede stabilitets- og vækstpagt og i efterfølgende konklusioner fra Rådet. Endvidere havde finanspolitiske tilpasninger, som lagde vægt på udgiftsnedskæringer – bortset fra investeringer – større mulighed for at være holdbare end dem, hvor der blev sat fokus på indtægtsstigninger.
- For så vidt angår strukturreformer er det stadig en udbredt opfattelse, at de kan være i strid med finanspolitisk konsolidering, men der er ikke belæg herfor. Realiteterne, herunder de seneste fremskridt under strategien for vækst og beskæftigelse, tyder på, at strukturreformer kan være en integrerende del af vellykkede mellemfristede finanspolitiske konsolideringer og altså bidrage til at gøre en finanspolitisk korrektion holdbar. I det omfang, hvor strukturreformer – samtidig med at de gavner den langsigtede holdbarhed – medfører budgetmæssige omkostninger på kort sigt, giver den reviderede stabilitets- og vækstpagt endvidere mulighed for, at der kan tages hensyn hertil, når fremskridtene i retning af de mellemfristede budgetmålsætninger skal vurderes.

II.2 Risici i forbindelse med de kortfristede perspektiver

På baggrund af svækkelsen af de kortsigtede økonomiske udsigter for euroområdet og EU har der vist sig en række risici i forbindelse med vurderingen af de offentlige finanser i 2007 og udsigterne for 2008-2009. Selv om de fleste observatører er enige om, at de europæiske økonomier er forholdsvis godt i stand til at modstå følgevirkningerne af kreditkrisen og den voldsomme stigning i råvarepriserne, er der også enighed om, at euroområdet og EU som helhed ikke vil være immune over for den økonomiske opbremsning i USA og den stigende inflation. Denne opfattelse underbygges af de nedadgående revisioner af prognoserne for den økonomiske vækst i EU i 2008 og 2009 til 2,0 % i 2008 og 1,8 % i 2009 i Kommissionens prognose fra foråret 2008. Forsigtighed er derfor af afgørende betydning på to områder inden for EU's offentlige finanser:

- Anvendelsen af uventede indtægter til at øge de offentlige udgifter eller til at sænke skattesatserne risikerer at blive til en alvorlig belastning i de kommende år. Selv om det endnu ikke er klart, hvad der ligger bag den voldsomme stigning i skatteindtægterne i 2006 og 2007, viser erfaringerne, at en betydelig del af den kan være kortvarig. Navnlig de gunstige konjunkturer for priserne på aktiver og opsvinget i virksomhedernes overskud, som har resulteret i ekstraintægter i de to foregående år, er forbi eller er ved at være forbi. Efterhånden som væksten tager af, vil en ændring i skatteindholdet i BNP belaste budgetsituationen i medlemsstater, som har anvendt uventede indtægter til at dække udgiftsoverskridelser og planlægger yderligere udgiftsforøgelser. Den vil også reducere deres muligheder for at lade de automatiske stabilisatorer fungere. De seneste

udgiftsoverskridelser har været i strid med politikvejledningen i Rådets udtalelser om de opdaterede stabilitets- og konvergensprogrammer fra 2006 og – for så vidt angår landene i euroområdet – de tilsagn, der blev afgivet i foråret 2007, bl.a. *om at gennemføre deres budgetter for 2007 som planlagt, idet de undgår udgiftsoverskridelser og anvender uventede ekstraindtægter til at nedbringe underskuddet og gælden*.³

- Der er også en risiko for, at de mellemfristede vækstudsigter er blevet overvurderet, idet EU ser ud til at have nået toppen af et konjunkturforløb. Overslagene over outputgabene for 2007 tyder på, at euroområdet og EU som helhed kun lå marginalt over potentialet. Dette står imidlertid i kontrast til mange andre konjunkturindikatorer, som f.eks. kapacitetsudnyttelsesgraden i fremstillingsindustrien, som viste, at EU rent faktisk lå klart over potentialet (dvs. i "gode tider"). Dette ligner situationen i slutningen af 1990'erne, hvor de finanspolitiske beslutningstagere ikke var klar over, at konjunkturerne befandt sig i en usædvanlig gunstig fase.

Som helhed kræver de resterende mangler med hensyn til overholdelsen af de mellemfristede budgetplaner og usikkerhedsfaktorerne i forbindelse med udsigterne for de offentlige finanser en fortsat indsats med henblik på en yderligere styrkelse af gennemførelsen af EU's rammer for finanspolitisk overvågning, bl.a. ved at der lægges større vægt på kvaliteten af de offentlige finanser.

III. Kvaliteten af de offentlige finanser som et instrument til at forbedre den finanspolitiske og økonomiske overvågning

De hidtidige erfaringer og de nuværende økonomiske usikkerhedsfaktorer styrker argumenterne for, at der sættes større fokus på kvaliteten af de offentlige finanser i forbindelse med den budgetmæssige og økonomiske overvågning. Kvaliteten af de offentlige finanser kan betragtes som en ramme med mange aspekter. Den omfatter ikke blot lave underskud og gælds niveauer, som fortsat vil spille en central rolle, men også alle finanspolitiske arrangementer og institutioner, som bidrager til en effektiv ressourcefordeling og støtter makroøkonomiske mål, herunder især langsigtet økonomisk vækst, og den gør det lettere at nå andre målsætninger, såsom retfærdighed og social samhørighed. Disse aspekter af kvaliteten af de offentlige finanser omfatter sammensætningen og effektiviteten af de offentlige udgifter, strukturen og effektiviteten af indtægtssystemerne, den finanspolitiske styring, den offentlige sektors størrelse og de politikker vedrørende de offentlige finanser, der påvirker markedernes virkemåde og det samlede erhvervsmiljø.

En bedre kvalitet af de offentlige finanser kan bidrage til at tackle EU's finanspolitiske udfordringer på to måder, som gensidigt forstærker hinanden: i) direkte, ved at øge effektiviteten af udgifter og indtægter, dvs. ved at anvende de offentlige ressourcer bedre, og ii) indirekte, ved at mindske omkostningerne for samfundet og reducere forvridninger, fremme de langsigtede økonomiske perspektiver og styrke evnen til at tilpasse sig chok. Nedenfor følger en sammenfatning af de vigtigste muligheder for at forbedre de forskellige

³ Eurogruppens orienterende forårsdrøftelse af budgetpolitikkerne: Retningslinjer for finanspolitikken i euroområdets medlemsstater, 20. april 2007.

aspekter af kvaliteten af de offentlige finanser og af de overordnede politiske konklusioner, som EU kan drage.⁴

- For en given udgiftsramme kan de offentlige finanser bidrage til økonomisk vækst og holdbarhed gennem *sammensætningen og effektiviteten af de offentlige udgifter*. Både teoretisk og empirisk forskning viser, at væksten kan understøttes, når de offentlige udgifter er rettet mod investeringer, og understreger også, at finanspolitisk konsolidering baseret på nedskæringer i investeringerne, således som det er set i nogle perioder i nogle medlemsstater, kan være problematisk på lang sigt. Indvirkningen på væksten skyldes hovedsagelig offentlige investeringer i menneskelig kapital (gennem udgifter til uddannelse og sundhed), tekniske fremskridt (F&U-udgifter) og offentlig infrastruktur. Dette er hovedområderne inden for de europæiske regional- og samhørighedspolitikker. Erfaringerne viser imidlertid også, at forbindelsen mellem størrelsen af udgifterne på disse områder og den økonomiske vækst ikke er automatisk, men i høj grad afhænger af evnen til at nå de planlagte resultater (f.eks. et højere uddannelsesniveau, flere private investeringer i F&U) og afhjælpe eksisterende markedssvigt uden at skabe nye forvridninger. Overholdelse af statsstøttereglerne kan være medvirkende hertil. I øjeblikket viser empiriske overslag over effektiviteten af offentlige uddannelses- og sundhedsudgifter, at der er store forskelle fra den ene medlemsstat til den anden, og at der er rigelig plads til enten at spare på anvendelsen af offentlige ressourcer eller forbedre resultaterne. Den første mulighed ville kunne skabe det nødvendige finanspolitiske spillerum på andre områder, f.eks. i forbindelse med den aldrende befolkning eller skattesænkninger. Den anden mulighed kunne bidrage til vækst gennem højere arbejdsproduktivitet.
- *Strukturen og effektiviteten i indkomssystemerne* kan ligeledes være en faktor i forbindelse med den langsigtede vækst, navnlig med den stigende konkurrence om mobile skattegrundlag og produktionsfaktorer, der lægger yderligere pres på de offentlige politikker. Skattestrukturen påvirker vækstpotentialet gennem sine indvirkninger på udbuddet og efterspørgslen efter arbejdskraft, incitamenter til investeringer, risikovillighed og dannelse af human kapital. Selv om det altid er ønskeligt at mindske forvridninger gennem en reduktion i den samlede skattebyrde, bør dette gå hånd i hånd med udgiftsreformer. Endnu en vigtig politisk mulighed er derfor at tilpasse skattestrukturene på en indtægtsneutral måde. F.eks. kunne en lempelse af skattebyrden på arbejdskraft ved at omlægge den til et bredere skattegrundlag, såsom moms, fremme beskæftigelse og vækst. I simuleringer, som Kommissionen har foretaget for euroområdet, anslås det, at en skatteomlægning på 1 % af BNP fra beskatning af arbejdskraft til beskatning af forbrug vil øge det reale BNP med ca. 0,2 % og beskæftigelsen med ca. 0,25 % på lang sigt. Virkningerne er stærkt afhængige af institutionelle og strukturelle faktorer, såsom indekseringen af overførselsindkomster og den måde, lønningerne reagerer på. Foruden at udvide skattegrundlaget og sænke skattesatsen burde effektivitetsforbedrende skattereformer gøre skattesystemerne enklere og mere gennemsigtige og knytte dem bedre sammen med ydelsessystemerne. En omlægning af beskatningen fra arbejdskraft til forbrug medfører typisk, at indkomstforskellen mellem lønmodtagere og den inaktive del af befolkningen stiger. Der bør tages nøje hensyn til betydningen af disse konsekvenser for så vidt angår omfordeling og retfærdighed.

⁴

En mere detaljeret analyse kan ses i rapporten *De offentlige finanser i ØMU – 2008*.

- En god *finanspolitisk styring* kan forbedre alle aspekter af de offentlige finanser. Foruden den tidligere påpegede rolle, som de nationale finanspolitiske regler og mellemfristede budgetrammer spiller med hensyn til at styrke budgetresultaterne, kan finanspolitisk styring også bidrage til at fremme udgiftseffektivitet, gøre de offentlige udgifter mere målrettede og støtte reformer af de offentlige finanser. På baggrund af disse muligheder er de fleste medlemsstater allerede i færd med at indsamle flere oplysninger om effektiviteten af de offentlige udgifter med det formål at lægge mindre vægt på inputorienteret forvaltning af offentlige ressourcer og gøre den mere resultatorienteret. Den praktiske gennemførelse er imidlertid meget kompleks, og fremskridtene er meget forskellige fra land til land. Samtidig er der stor plads til at forbedre den måde, hvorpå medlemsstaterne fører deres politik, således som det fremgår af de hyppige afvigelser fra stabilitets- og konvergensprogrammerne. Indførelse af stærkere mellemfristede budgetrammer giver mulighed for at tackle politisk-økonomiske betænkeligheder både ved udformningen og gennemførelsen af finanspolitikken. Dette kunne bidrage til at udvide drøftelserne fra den overordnede udgiftsramme til andre aspekter såsom fordelingen af udgifterne, herunder til vækstfremmende poster, og strukturen og effektiviteten af indtægtssystemerne. En stærk finanspolitisk styring kan således ikke blot hjælpe med til at holde styr på den samlede størrelse af det offentlige underskud, men udgør også en ramme til støtte for en omfattende reformdagsorden på andre områder vedrørende kvaliteten af de offentlige finanser, hvilket i sidste ende skulle kunne påvirke effektiviteten og størrelsen af den offentlige sektor.
- *Størrelsen af den offentlige sektor* spiller en rolle for den økonomiske vækst, fordi den er nært knyttet til andre kvalitative aspekter af de offentlige finanser. Når de offentlige finanser har det godt, kan en forholdsvis stor offentlig sektor og en tilfredsstillende økonomisk vækst godt gå hånd i hånd. En lang række empiriske undersøgelser, herunder en foreløbig analyse foretaget af Kommissionens tjenestegrene, viser imidlertid, at den offentlige sektor kan blive en hæmsko for økonomien, hvis den er karakteriseret ved høje skattebyrder, et stort offentligt forbrug og ineffektive offentlige udgifter og myndigheder. Problemerne forstærkes af store underskud og gældsforpligtelser.
- Gennem budgetmæssige og ikke-budgetmæssige poster kan de offentlige finanser også *påvirke markedernes funktion og erhvervsmiljøet*. Foruden ovennævnte roller med hensyn til effektive offentlige udgifts- og indtægtssystemer spiller de offentlige finanser også en særlig rolle som følge af deres indvirkning på lønfastsættelsen (f.eks. lønninger i den offentlige sektor), arbejdsmarkedsdeltagelsen og mobiliteten (f.eks. ydelsessystemer) og mere generelt erhvervsmiljøet (f.eks. gennem tilvejebringelse af et retssystem og en offentlig infrastruktur, der fungerer godt). De offentlige finanser er imidlertid kun et enkelt element, der bidrager til at sikre, at arbejds-, produkt- og tjenestemarkederne fungerer problemfrit, og de må ledsages af en effektiv lovgivningsmæssig og retlig ramme. Kommissionens foreløbige analyse tyder på, at den samlede faktorproduktivitet og den faglærte arbejdskrafts bidrag til BNP-væksten er størst i økonomier med de mindste lovgivningsmæssige byrder. Disse to vækstkomponenter har til gengæld spillet en fremtrædende rolle i væksten i EU i de sidste to årtier, og har derved bidraget til holdbarheden af de offentlige finanser.

Hvis man samler alle de elementer, der er afgørende for de offentlige finansers kvalitet, vil det blive muligt at udnytte de potentielle synergier mellem de vigtigste instrumenter i samordningen af de økonomiske politikker i EU, navnlig stabilitets- og vækstpagten og strategien for vækst og beskæftigelse. Eksplicit eller implicit spiller kvaliteten af de

offentlige finanser en vigtig rolle for gennemførelsen af begge mekanismer. Hvad angår førstnævnte anerkendes det i reformen af pagten, at kvaliteten af de offentlige finanser fortjener særlig opmærksomhed i stabilitets- og konvergensprogrammerne, og manglende fremskridt på dette område anses for en svaghed i gennemførelsen af den præventive del. Hvad angår strategien for vækst og beskæftigelse er kvaliteten af de offentlige finanser udtrykkelig genstand for en af de integrerede retningslinjer, som medlemsstaterne forventes at følge i deres reformprogrammer, men indtil nu er der ikke foretaget en omfattende undersøgelse af fremskridtene på dette område.⁵ Mere systematisk og mere omfattende fokus på kvaliteten af de offentlige finanser kan derfor fremme opnåelsen af målene under stabilitets- og vækstpagten og Lissabonstrategien: de offentlige finansers holdbarhed og økonomisk vækst.

IV. Større fokus på kvaliteten af de offentlige finanser i EU's finanspolitiske styring

I betragtning af behovet for at sikre de offentlige finansers holdbarhed, fremme langsigtet økonomisk vækst og sikre, at ØMU'en fungerer uden problemer, kan der identificeres fire indsatsområder med henblik på at sætte større fokus på kvaliteten af de offentlige finanser i EU's rammer for finanspolitisk overvågning og derved også skabe en nærmere forbindelse med strategien for vækst og beskæftigelse. Disse områder støtter sig til de overordnede principper, der er fastlagt i meddelelsen "ØMU@10" fra maj 2008.

IV.1 Måling af kvaliteten af de offentlige finanser: mere systematisk indberetning fra medlemsstaterne og opbygning af et sæt indikatorer

I analogi med den "traditionelle" del af stabilitets- og vækstpagten kræver en analyse af kvaliteten af de offentlige finanser i medlemsstaterne et solidt og pålideligt sæt informationer og indikatorer. I de årlige opdateringer af stabilitets- og konvergensprogrammerne forventes medlemsstaterne ikke blot at præsentere den fremskrevne udvikling i de vigtigste finanspolitiske variabler, men også oplysninger om en række elementer i relation til kvaliteten af de offentlige finanser, f.eks. skattereformer, initiativer, som skal give større rentabilitet, og ændringer i den nationale finanspolitiske styring. En oversigt over de nuværende indberetningsmetoder, baseret på stabilitets- og konvergensprogrammerne fra 2006/07 og 2007/08, tyder imidlertid på, at der er store forskelle mellem EU-landene og store afvigelser fra de formelle bestemmelser⁶, som fastlægger indberetningskravene. Dette har også kompliceret indsamlingen og sporingen af sammenlignelige data om kvaliteten af de offentlige finanser i de forskellige medlemsstater.

⁵ I den integrerede retningslinje nr. 3 i Lissabonstrategien hedder det: "*Til at fremme en vækst- og beskæftigelsesorienteret og effektiv fordeling af ressourcer bør medlemsstaterne, uden at det skader retningslinjerne om økonomisk stabilitet og bæredygtighed, rette sammensætningen af de offentlige udgifter mod væksthæmrende kategorier i overensstemmelse med Lissabonstrategien, tilpasse skattestrukturerne, så de styrker vækspotentialet, og sikre, at der er mekanismer til rådighed til at vurdere, hvordan forholdet er mellem de offentlige udgifter og gennemførelsen af de politiske målsætninger, og sikre, at der overordnet set er sammenhæng mellem reformpakkerne*".

⁶ Adfærdskodeksens fulde navn er: "Specifikationer om gennemførelsen af stabilitets- og vækstpagten og retningslinjer for stabilitets- og konvergensprogrammernes indhold og form". Den blev godkendt af Rådet i september 2005.

Nedenstående elementer vil kunne lette målingen af kvaliteten af de offentlige finanser:

- mere systematisk og omfattende indberetning – i forbindelse med stabilitets- og konvergensprogrammerne – om spørgsmål i relation til kvaliteten af de offentlige finanser og tilvejebringelse af regelmæssige oplysninger om strukturreformer, med særlig henvisning til omstrukturering af de offentlige udgifter og skattereformer
- opbygning af en fortegnelse over indikatorer – i forbindelse med det fælles arbejdsprogram for Kommissionen og Udvalget for Økonomisk Politik – som dækker de forskellige aspekter af kvaliteten af de offentlige finanser i de forskellige medlemsstater, og udvikling af en systematisk fremgangsmåde med det formål at vurdere effektiviteten af specifikke kategorier af offentlige udgifter og få en bedre forståelse af de faktorer, der er afgørende for effektiviteten.

IV.2 Større fokus på effektiviteten af de offentlige udgifter

Betydningen af effektiviteten af de offentlige udgifter hænger sammen med den forestilling, at kvaliteten af de offentlige finanser på samme tid kan bidrage til holdbarheden af de offentlige finanser og den økonomiske vækst. Dette bekræftes yderligere af empiriske data, som viser, at selv om der ikke er et direkte forhold mellem omfanget af offentlige udgifter og vækst, kan der konstateres en mere tydelig forbindelse mellem resultaterne af offentlige udgifter (f.eks. på uddannelses- og sundhedsområdet) og de økonomiske resultater. Indførelse eller forbedring af institutionelle mekanismer, som tager sigte på at styrke forbindelsen mellem politiske prioriteter og ressourcefordelingen og mellem ressourcer og resultater, er en lovende metode til at forbedre effektiviteten af udgifterne.

Gennemførelse af regelmæssige budgetundersøgelser, herunder effektivitetsanalyser, kan hjælpe med til at prioritere udgifterne. Som helhed er det vigtigt, at medlemsstaterne går fra rent inputbaserede procedurer over til procedurer, hvor der tages hensyn til informationer om de hidtidige resultater.

IV.3 Mere effektive offentlige indtægtssystemer

Offentlige indtægter er mere end blot det budgetmæssige modstykke til udgifter, fordi deres struktur og størrelse har indvirkning på økonomiens effektivitet, indkomstfordelingen og den økonomiske vækst. En gennemgang af indtægtssystemernes nuværende strukturer og de vigtigste udfordringer for udformningen af skattesystemerne, herunder især den høje skattebyrde på arbejdskraft og konsekvenserne af øget økonomisk integration, viser, at det er muligt at omlægge skattebyrden fra arbejdskraft til andre skattegrundlag, men at disse skattegrundlag må være brede og stabile.

En vurdering af muligheden for at omlægge skattebyrden fra arbejdskraft til forbrug resulterer bl.a. i følgende konklusioner: i) en omlægning af skatten væk fra arbejde og over på forbrug kan have positive, men begrænsede virkninger for beskæftigelsen og væksten. Disse virkninger skyldes hovedsagelig udvidelsen af skattegrundlaget, som gør det muligt at reducere skattesatserne og dermed forvridningerne. ii) Størrelsen af de positive virkninger afhænger i høj grad af tilpasningen af ydelsesniveauerne. iii) En samordnet fremgangsmåde i euroområdet vil give en højere positiv indvirkning på beskæftigelsen og væksten end skatteomlægningsforanstaltninger, der træffes ensidigt af et enkelt land i euroområdet, hvad enten det er et stort eller et lille land. iv) Der skal tages stilling til eventuelle negative

indvirkninger på spørgsmål vedrørende retfærdighed og fordeling mellem generationerne. v) Når skatterne omlægges fra arbejde til forbrug, skal der tages hensyn til tidspunktet og den eventuelle indvirkning på inflationen, bl.a. i relation til, hvor økonomien befinder sig i konjunkturforløbet.

Kort sagt bør skattereformerne fortsat være udformet på en sådan måde, at de fremmer vækst og mindsker fordrejninger, samtidig med at de også spiller en rolle med hensyn til at tackle fordelingsmæssige problemer. Dette kan opnås gennem enkle regler og brede skattegrundlag, samtidig med at man undgår smuthuller, ineffektive skatteudgifter, særlige skatteordninger og unødvendige fritagelser. En lempelse af den høje skattebyrde på arbejde ved omlægning til andre skattegrundlag, herunder forbrug, kan være et led i denne strategi, men det er et begrænset instrument for regeringer, der skal reagere på kortsigtede landespecifikke chok eller opnå en langsigtet forbedring af de strukturelle betingelser for en forøgelse af beskæftigelsen og væksten i Europa. En omfattende strategi med det formål at puste nyt liv i de europæiske økonomier, herunder ved at modernisere de sociale modeller, skal bygge på en omfattende fremgangsmåde, hvor der anvendes et bredt sæt af politiske instrumenter, og en beslutsom gennemførelse af strukturreformer som anført i strategien for vækst og beskæftigelse.

IV.4 . Regelmæssig evaluering af kvaliteten af de offentlige finanser

Det fokus, der er rettet mod kvaliteten af de offentlige finanser i EU's rammer for finanspolitisk overvågning, samt dets relevans for strategien for vækst og beskæftigelse kunne styrkes gennem en regelmæssig evaluering af kvaliteten af de offentlige finanser i medlemsstaterne. Evalueringen kunne baseres på de oplysninger, der er indeholdt i stabilitets- og konvergensprogrammerne og fortegnelsen over indikatorerne for kvaliteten af de offentlige finanser. Derudover kunne der medtages landespecifikke analyser i evalueringen, navnlig vedrørende udvalgte tematiske emner. Evalueringen kunne foretages i fællesskab af Udvalget for Økonomisk Politik og Kommissionen på grundlag af en afprøvet samarbejdsmetode.

* * *

Med udgangspunkt i reformen af stabilitets- og vækstpagten fra 2005 indeholder denne meddelelse forslag til muligheder for at sætte større fokus på kvaliteten af de offentlige finanser i forbindelse med overvågningen af de nationale budgetpolitikker. Disse muligheder angår den måde, hvorpå regeringerne formulerer, gennemfører og vurderer deres budgetstrategier på mellemlang sigt, og hvordan den præventive del af stabilitets- og vækstpagten kan blive mere effektiv med hensyn til at støtte opnåelsen af holdbare budgetpolitikker, samtidig med at den bidrager til højere vækst og beskæftigelse samt til en bedre fungerende ØMU. Hvis der kan gøres fremskridt i denne retning sammen med medlemsstaterne, kan det forbedre effektiviteten af samordningen af den økonomiske politik i EU ved at bidrage til at udnytte de potentielle synergier af dens vigtigste instrumenter.