

Lever Konvergensprogrammet op til de finanspolitiske spilleregler i Stabilitets- og Vækstpagten og Finanspagten?

1. Indledning

Økonomi- og Finansministrene i EU (ECOFIN-rådet) skal i løbet af de næste måneder vurdere Danmarks Konvergensprogram, som netop er sendt ned til EU-kommissionen.

Udgangspunktet her er, at Danmark er i "proceduren for uforholdsmæssigt store underskud". Derfor har Danmark fået en henstilling fra EU, som blandt andet betyder, at Danmark skal bringe underskuddet ned under 3 pct. af BNP snarest, og senest i 2013.

Hertil kommer et par nyere krav, som finanspolitikken i Konvergensprogrammet skal leve op til. Disse krav afspejler, at Danmark har skrevet under på Finanspagten ("balancereglen"), samt at de finanspolitiske regler i Stabilitets- og Vækstpagten er blevet skærpet ("Udgiftsreglen").

I det følgende er der foretaget en vurdering af om Danmark lever op til disse forpligtelser, givet at Danmark er i den nævnte procedure. Overordnet er konklusionen at de centrale krav indfries, hvis finanspolitikken som planlagt strammes markant i 2013 – men at der også er områder, hvor reglerne ikke efterleves fuldt ud, jf. tabel 1 (sidst i papiret).

2. Henstillingen – proceduren for uforholdsmæssigt store underskud

De fundamentale krav i Stabilitets- og Vækstpagten er, at det offentlige underskud ikke må overstige 3 pct. af BNP, samt at den offentlige gæld skal være under 60 pct. af BNP.

Konvergensprogrammet lever op til gældskravet, idet den offentlige gæld er et stykke under 60 pct. af BNP frem mod 2020, givet de antagelser som programmet baseres på. Underskuddet er større end grænsen på de 3 pct. af BNP i 2012, men ikke i de efterfølgende år. Underskudskravet er derfor ikke efterlevet i programmet.

Danmark kom ind i "proceduren for uforholdsmæssigt store underskud" i foråret 2010, fordi EU (og alle andre institutioner) dengang forventede offentlige underskud, som var væsentligt større end 3 pct. af BNP. I foråret 2010 fik vi derfor en henstilling fra ECOFIN-rådet, som i det væsentlige betyder, at Danmark

-skal bringe underskuddet ned under 3 pct. af BNP snarest og senest i 2013

-skal sikre en gennemsnitlig årlig finanspolitisk stramning på mindst ½ pct. af BNP i perioden 2011-2013, dvs. 1½ pct. af BNP i alt.

Ifølge Konvergensprogrammet vil de to hovedkrav i henstillingen blive indfriet¹. Men det forudsætter en ret markant stramning af finanspolitikken i 2013 på op mod 1 pct. af BNP. I Konvergensprogrammet sker stramningen navnlig ved et betydeligt, forudsat fald i de offentlige investeringer og skattestigninger, som især afspejler finansieringen af Forårspakke 2.0 (fra 2009) og skattestigninger som led i genopretningsspakken (fra foråret 2010).

Den finanspolitik for 2013, som er forudsat i Konvergensprogrammet, går til grænsen i forhold til henstillingen. Det fremgår af programmet, at *"I tilfælde af, at offentlige investeringsprojekter i 2012 skulle blive forsinkede og dermed føre til et vist overløb af investeringer i 2013, vil rammen til igangsættelse af nye projekter være lavere, eller der vil skulle findes alternativ finansiering for at sikre overholdelse af EU-henstillingen."* Det vil sige, at finanspolitikken i 2013 ikke kan lempes ift. den politik, der indgår i Konvergensprogrammet, uden at bryde henstillingen.

I Konvergensprogrammet svækkes den strukturelle saldo med ½ pct. af BNP i 2012. Det afspejler, at finanspolitikken bliver lempet i 2012, blandt andet som følge af kickstarten. Denne lempelse af finanspolitikken er i strid med henstillingen, sådan som den hidtil er fortolket². Man må ikke lempe finanspolitikken i de år, henstillingen vedrører – dvs. 2011, 2012 og 2013.

Danmark er kommet ind i *"proceduren for uforholdsmæssigt store underskud"* selv om det nu har vist sig, at underskuddet mod forventning

(endnu) ikke har været større end den "udløsende" grænse på 3 pct. af BNP. De offentlige finanser har med andre ord udviklet sig en del bedre end forventet tilbage i slutningen af 2009 og begyndelsen af 2010, hvor Danmark kom ind i proceduren.

Alligevel er det næppe sandsynligt, at Danmark kommer ud af proceduren lige med det første. Det vil kræve, at det konstateres, at underskuddet er kommet under 3 pct. af BNP – hvilket er opfyldt med de nyere tal for 2011 - men også at EU-kommissionen forventer, at underskuddet vil være under 3 pct. af BNP fremover.

I konvergensprogrammet ventes et underskud på godt 4 pct. af BNP i 2012. Hvis EU-Kommissionen er enig i det skøn, kommer Danmark næppe ud af proceduren før 2013/2014. Kommissionens vurdering offentliggøres efter det oplyste omkring den 11. maj.

Hvis Danmark ikke var i proceduren, ville de regelbaserede handlemuligheder dog ikke være meget større end de er i øjeblikket. Den reviderede Stabilitets- og Vækstpagt samt Finanspagten betyder, at finanspolitikken skal leve op til nogle bestemmelser, som ikke ligger langt fra indholdet i den henstilling, som Danmark har fået efter at være kommet ind i proceduren.

Desuden kan den finanspolitik, som aktuelt er planlagt for 2013 fortsat vise sig at være rimeligt afstemt med konjunktursituationen. Konjunkturerne i 2013 kan der således ikke siges noget sikkert om endnu. Desuden er der planlagt en række initiativer, som ikke direkte påvirker det offentlige budget, men som ikke desto mindre styrker efterspørgslen i 2013, herunder investeringer på energiområdet, renovation af almene boliger, metrobyggeri og Femern bælt forbindelsen. Der er et stort behov for skabe et samlet overblik over, hvorvidt alle disse "off-budget" initiativer modvirker effek-

¹ Ifølge konvergensprogrammet vil det offentlige underskud udgøre 1,9 pct. af BNP i 2013. Det er under grænsen på de 3 pct. af BNP. Desuden styrkes den strukturelle saldo samlet med 1½ pct. af BNP fra 2010 til 2013

² se fx <http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/65ea2aff/09svar79.pdf>

ten af den stramning af budgettet i 2013, som er planlagt for 2013.

3. Balancereglen (Finanspagten)

Finanspagten, som implementeres med budgetloven, indebærer, at underskuddet på den strukturelle saldo ikke må overstige ½ pct. af BNP. I dette tilfælde er "balancereglen" opfyldt. Grænsen på ½ pct. af BNP er Danmarks mellemfristede budgetmålsætning, som er defineret i Stabilitets- og Vækstpagten og længe har været et centralt referencepunkt i de mellemfristede planer.

Hvis underskuddet ventes at blive væsentligt større end ½ pct. af BNP (dvs. over 1 pct. af BNP), skal Finansministeren udarbejde en plan for, hvordan situationen rettes op igen. Planen skal indebære en stramning på mindst ½ pct. om året i gennemsnit, med virkning fra det efterfølgende finansår. Om planen så besluttes, afgøres af Folketinget.

Bestemmelserne gælder dog ikke i år men formelt fra 2013. I Konvergensprogrammet skønnes det strukturelle underskud at være tæt på balance fra 2013 og frem mod 2020, og Finanspagtens bestemmelser er derfor opfyldt i Konvergensprogrammet i disse år.

Det kræver dog, at finanspolitikken strammes i 2013. Samlet skal den strukturelle saldo styrkes med ca. ½ pct. af BNP i 2013 (eller mere) hvis Finanspagtens krav skal indfris i 2013.

Den planlagte politik indebærer en styrkelse af den strukturelle saldo som er lidt større, nemlig på 0,9 pct. af BNP i 2013.

Sammen med forudsætningen om en lav vækst i det offentlige forbrug og ret lav strukturledighed, er denne stramning en central betingelse for at opnå strukturel balance på budgettet i 2020, således at "balancereglen" opfyldes i alle år.

I 2012 er det strukturelle underskud større end ½ pct. af BNP – dvs. at balancereglen ikke ville være opfyldt, hvis reglerne ellers havde været gældende. Til gengæld foreligger der en plan, der styrker saldoen med mere end ½ pct. af BNP næste år.

4. Udgiftsreglen (den reviderede Stabilitets- og Vækstpagt)

Den reviderede Stabilitets- og Vækstpagt stiller særlige krav blandt andet til udgiftspolitikken, hvis det strukturelle underskud er større end den mellemfristede budgetmålsætning for det pågældende land.

For Danmark er den mellemfristede budgetmålsætning som nævnt, at det strukturelle underskud ikke må overstige ½ pct. af BNP. I 2012 skønnes det strukturelle underskud imidlertid som nævnt til 0,9 pct. af BNP.

I denne situation skal den årlige vækst i udgifterne (korrigeret for visse poster) som udgangspunkt være mindre end en mellemfristet referencerate for den potentielle BNP-vækst, medmindre overskridelsen modsvares af diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden.

Afstanden mellem den således opgjorte udgiftsvækst og den potentielle BNP-vækst skal være så stor, at tilpasningen i retning af det mellemfristede budgetmål sker i et passende tempo. Det vil konkret sige, at den afledte styrkelse af den strukturelle saldo skal udgøre i omegnen af ½ pct. af BNP om året³.

I 2012 skønnes realvæksten i udgifterne (ifølge Konvergensprogrammet) at være 1,4 pct.-point større end det, som den specifikke udgiftsregel

³ I Budgetloven er der også henvist til denne regel. Der står at der "... skal foretages en evaluering af fremskridtene hen imod det.... nævnte mellemfristede mål og overholdelsen heraf på baggrund af en samlet vurdering med den strukturelle saldo som reference, herunder en analyse af udgifterne eksklusive diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden, på linje med den reviderede stabilitets- og vækstpagt".

tilsiger, når der tages hensyn til de diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden. Dermed opfylder Danmark ikke reglen i 2012. I 2013 er reglen derimod opfyldt med en bred margin. I gennemsnit vokser udgifterne lidt mere end kravet tilsiger i 2012 og 2013 under et, *jf. Konvergensprogrammet boks 3.3.*

Med den planlagte finanspolitik er den strukturelle saldo omtrent i balance i 2013, og dermed bedre end "den mellemfristede budgetmålsætning". Det er derfor ikke afgørende, at udgiftsreglen ikke opfyldes i 2012.

Regelbaseret krav til Konvergensprogram (KP)	Er kravet opfyldt i KP2012 frem til 2020?	Hvad kræves i KP?/ (hvorfor opfyldes kravet ikke?)	Prioritet
De overordnede krav fra SVP (Stabilitets- og Vækstpagten), som har været gældende slutningen af 1990'erne			
Offentlig gæld under 60 pct. af BNP	JA		Høj
Offentligt underskud under 3 pct. af BNP	NEJ	(Underskud ventes at svare til 4,1 pct. af BNP i 2012)	Høj
Krav fordi Danmark er i "proceduren for uforholdsmæssigt store underskud". Følger af hidtidige regler i SVP			
Henstilling fra ECOFIN:			
Sikre en gennemsnitlig årlig stramning på mindst ½ pct. af BNP i perioden 2011-2013	JA	Finanspolitikken strammes med op mod 1 pct. af BNP i 2013, og samlet med 1½ pct. af BNP i årene 2011-2013.	Høj
Henstilling fra ECOFIN:			
Bringe underskud under 3 pct. af BNP i 2013	JA	Med den planlagte stramning er det overvejende sandsynligt at kravet indfris. I Konvergensprogrammet skønnes underskuddet til 1,9 pct. af BNP i 2013.	Høj
Henstilling fra ECOFIN:			
Finanspolitikken må ikke lempes i de år henstillingen vedrører	NEJ	(Finanspolitikken lempes i 2012)	
Følger af Finanspagten. Implementeres i Budgetloven, der behandles i folketinget. Gælder formentlig fra 2013			
Balanceregulering:			
Strukturelt underskud ikke over ½ pct. af BNP efter 2012 (og frem til 2020)	JA	Finanspolitikken skal strammes med mere end ca. ½ pct. af BNP i 2013.	Høj
Følger af den revision af SVP, som blev besluttet i efteråret 2011 (den såkaldte "sixpack")			
Udgiftsregel:			
Lav udgiftsvækst når strukturelt underskud er større end ½ pct. af BNP (Danmarks mellemfristede budgetmål)	NEJ	(Reglen er opfyldt i 2013, men ikke i 2012. Samlet over de to år er reglen ikke helt efterlevet. Strukturelt underskud opfylder imidlertid "balanceregulering"/er mindre end det mellemfristede budgetmål for DK i 2013)	