

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Bilag	Journalnummer	Kontor	
1	400.C.2-0	EUK	7. februar 2005

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Finansministeriets supplerende notat vedrørende dagsordenspunkt 3 c) om de punkter, der forventes optaget på dagsordenen for rådsmøde (økonomi- og finansministre) den 17. februar 2005.

Supplerende notat vedr. rådsmødet ECOFIN den 17. februar 2005

Dagsordenspunkt 3c): Styrkelse og bedre implementering af Stabilitets- og Vækstpagten

Resumé: ECOFIN ventes at drøfte den fremtidige gennemførelse af Stabilitets- og Vækstpagten, herunder dels de præventive aspekter med vægt på styrket budgetkonsolidering i gode tider og mellemfristede budgetmålsætninger m.h.p. at undgå uforholdsmæssigt store underskud og sikre gældsnedbringelse og langsigtet holdbarhed, og dels selve proceduren for uforholdsmæssigt store underskud med vægt på bl.a. fleksibilitet og længere tidsfrister for forbedringer af de offentlige finanser i tilfælde af lav vækst.

Baggrund

KOM (2004) 581 endelig

EU's stats- og regeringschefer vedtog den 18. juni 2004 en erklæring, der bekræfter EU-landenes forpligtelser i forhold til Stabilitets- og Vækstpagten. Kommissionen offentliggjorde den 3. september 2004 en meddelelse om 'styrkelse, klargøring og bedre implementering af Stabilitets- og Vækstpagten'. ECOFIN havde en orienterende debat den 16. november 2004 og en opfølgende drøftelse af forskellige muligheder for tilpasninger i gennemførelsen af Pagten den 18. januar 2005.

ECOFIN ventes på rådsmødet den 17. februar 2005 at have en nærmere drøftelse af forskellige muligheder for tilpasninger i gennemførelsen af Pagten. Der ventes på dette grundlag et forslag fra Kommissionen og en efterfølgende politisk beslutning om gennemførelsen af Pagten på ECOFIN og på forårstopmødet i Det Europæiske Råd (DER) i marts 2005.

Indhold

ECOFIN ventes på rådsmødet den 17. februar 2005 at fokusere på flg. emner:

1. Styrkelse af Stabilitets- og Vækstpagtens præventive del

1.1 Styrket budgetkonsolidering i gode tider

I ECOFIN er der bred enighed om at styrke indsatsen for at sikre budgetkonsolidering i gode tider. Et hovedproblem med gennemførelsen af Stabilitets- og Vækstpagten og hovedårsagen til de aktuelle store budgetunderskud i en række EU-lande har været manglende konsolidering under den seneste højkonjunktur, der toppede i 2000, og dermed manglende råderum under den efterfølgende lavkonjunktur, der bundede i 2003.

En mulighed er, at EU-landene kan vedtage en DER-resolution om styrket konsolidering i gode tider, særligt med henblik på at opnå mellemfristede budgetpositioner med en tilstrækkelig sikkerhedsmargin, så de automatiske stabilisatorer kan virke under en lavkonjunktur uden overskridelse af 3-procentgrænsen for det faktiske

underskud, og at en supplerende politisk aftale fastlægger definitionen på 'gode tider' samt evt. principper for *konsolidering* i gode tider.

Det er også en mulighed, at en DER-resolution rummer mulighed for, at Kommissionen og Rådet kan give politik-anbefalinger i 'gode tider' og/eller at Kommissionen får bemyndigelse til at udstede direkte advarsler ('early warnings') med henblik på at sikre konsolidering i gode tider (med virkning før ikrafttrædelsen af Forfatningstraktaten, der giver hjemmel til direkte advarsler fra Kommissionen).

1.2 Den mellemfristede budgetmålsætning

Fastlæggelse af den mellemfristede budgetmålsætning

I ECOFIN er der bred støtte til princippet om differentiering af den mellemfristede målsætning om budgetter 'tæt på balance eller i overskud' – der ifølge gældende praksis fortolkes som en strukturel (konjunkturjusteret) saldo tæt på 0 hvert år over konjunkturcyklen.

Princippet kan indebære, at det enkelte lands mellemfristede målsætning f.eks. bliver lempeligere, desto lavere gælden er, desto mere langsigtsholdbar den samlede finanspolitik er, og desto højere den potentielle vækst er.

Der er lagt op til, at en differentiering af den mellemfristede budgetmålsætning under alle omstændigheder skal indebære, at den strukturelle saldo fortsat giver en tilstrækkelig sikkerhedsmargin i forhold til 3-procentsgrænsen under en lavkonjunktur.

En mulighed er at knytte den mellemfristede budgetmålsætning til en *gældsrestriktion*, f.eks. at gældskvoten på lang sigt skal konvergere mod et bestemt mål-niveau, der ligger under Traktat-kriteriet for gældskvoten på 60 pct. af BNP. Kravet til den mellemfristede budgetsaldo vil i givet fald afhænge af den eksisterende gæld og af mål-niveauet for gælden på lang sigt samt af den potentielle vækst. Ideen er, at et sådant budgetkrav indirekte kan bidrage til de offentlige financers langsigtede holdbarhed ved at være rettet mod at sikre en gæld, der konvergerer mod og herefter fastholdes under et passende lavt mål-niveau.

En anden mulighed er at knytte den mellemfristede budgetmålsætning direkte til *finanspolitisk holdbarhed*, så kravet til den mellemfristede budgetsaldo afhænger af både den eksisterende gæld og dens rentebyrde (eksplicit gæld) og af de beregnede fremtidige nettoudgiftsstigninger som følge af bl.a. den demografiske udvikling (implicit gæld). Den permanente forbedring af de offentlige finanser, som vurderes at sikre finanspolitisk holdbarhed på lang sigt, kan indregnes i kravet til den mellemfristede budgetsaldo. En sådan mellemfristet budgetmålsætning baseret på holdbarhed vil blive lempeligere, hvis der gennemføres reformer, som sikrer målbarre forbedringer af de offentlige finanser på lang sigt, f.eks. pensionsreformer.

En løsning kan være, at princippet for fastlæggelse af den mellemfristede målsætning først knyttes til en *gældsrestriktion* og at princippet herefter – når Rådet på et senere tidspunkt i givet fald måtte træffe beslutning herom – knyttes til *finanspolitisk holdbarhed*.

Tilpasningen til den mellemfristede budgetmålsætning

En mulighed er, at EU-landene vedtager en DER-resolution, der indebærer en forpligtelse til at overholde et princip om, at lande, der endnu ikke opfylder den mellemfristede budgetmålsætning, bør sikre en vis anbefalet minimums-forbedring af den strukturelle saldo; som udgangspunkt en strukturel budgetforbedring på mindst 0,5 pct. af BNP om året (svarende til det nuværende princip for eurolande). Lande, der ikke overholder princippet, vil evt. skulle redegøre for årsagerne til afvigelsen i deres årlige stabilitets- og konvergensprogrammer og indgå en ny forpligtelse i forhold til en vis budgetforbedring.

Det er endvidere en mulighed, at der tillades en midlertidig afvigelse fra - eller en midlertidig forsinkelse i tilpasningen til - den mellemfristede budgetmålsætning i tilfælde af *strukturelle reformer* og andre initiativer (samtidig med, at det sikres, at sådanne tiltag er konsistente med målet om sunde finanser).

I givet fald kan der tages stilling til hvilke økonomisk-politiske udviklinger, der kan tages højde for (f.eks. pensionsreformer), eller et sæt principper for karakteristika for sådanne (f.eks. tiltag med direkte positive budgeteffekter på længere sigt) i forbindelse med vurderinger af afvigelser fra den mellemfristede budgetmålsætning.

2. Forbedret gennemførelse af proceduren vedrørende uforholdsmæssigt store underskud

Der er lagt op til en nærmere drøftelse af muligheder for at forbedre gennemførelsen af proceduren vedrørende uforholdsmæssigt store underskud (Traktatens artikel 104, der præciseres i Stabilitets- og Vækstpagtens forordning 1467/97), særligt hvordan Stabilitets- og Vækstpagten skal tage højde lav vækst, herunder i forbindelse med iværksættelsen af proceduren i kraft af en rapport fra Kommissionen (artikel 104.3) og en Rådsbeslutning om eksistensen af et uforholdsmæssigt stort underskud (artikel 104.6), jf. afsnit 2.1, og/eller i forbindelse med rådshenstillingerens tidsfrister for budgetforbedringer og korrektion af uforholdsmæssigt store underskud (artikel 104.7), jf. afsnit 2.2.

I ECOFIN er der bred støtte til den hovedregel, at et faktisk underskud over 3 pct. af BNP skal iværksætte proceduren, men at der f.eks. i tilfælde af lav vækst kan indrømmes længere tidsfrister for budgetforbedringer og korrektion af underskuddet.

2.1 Eksistens af et uforholdsmæssigt stort underskud – undtagelser som følge af lav vækst

Traktaten indebærer, at et underskud på over 3 pct. af BNP er uforholdsmæssigt stort – og derfor leder til iværksættelse af proceduren – medmindre underskuddets overskridelse af 3-procentsgrænsen er 'exceptionel' og midlertidig. Stabilitets- og Vækstpagten definerer, at en 'exceptionel' overskridelse af 3-procentsgrænsen kan udgøres af et 'alvorligt økonomisk tilbageslag', der kræver et fald i det reale BNP på mindst 2 pct., idet der kan gøres en undtagelse i tilfælde af et fald i det reale BNP på 0,75 pct. på grundlag af anmodning fra det berørte medlemsland.

En mulighed for i højere grad at tage hensyn til lav vækst er at ændre definitionen af et 'exceptionelt' økonomisk tilbageslag, f.eks. sådan, at der kan indrømmes undta-

gelses fra proceduren i tilfælde af negative reale BNP-vækstrater. Alternativt kan der f.eks. fastlægges en definition baseret på afvigelse mellem faktisk og potentiel vækst, akkumuleret vækst-tab i forhold til potentialet over en given periode eller output gap (procentvis afvigelse mellem faktisk og potentiel produktion).

Traktaten (artikel 104.3) indebærer i tilfælde af en overskridelse af 3-procentkriteriet, at ”i Kommissionens rapport tages der ligeledes hensyn til, om det offentlige underskud overstiger de offentlige investeringsudgifter, samt til alle andre relevante forhold, herunder medlemsstatens økonomiske og budgetmæssige situation på mellemlang sigt”, samt at Rådet kan tage højde for disse forhold, når det træffer beslutning om eksistensen af et uforholdsmæssigt stort underskud.

En mulighed er, at der foretages en klargøring af konceptet ’alle andre relevante forhold’ i kraft af en præcisering af *hvilke* forhold, der er blandt dem, som der skal tages højde for i forbindelse med iværksættelsen af proceduren (artikel 104.3 og 104.6) samt evt. principper for *hvordan* der skal tages højde for disse forhold.

2.2 Korrektion af uforholdsmæssigt store underskud – længere tidsfrister som følge af lav vækst

En yderligere mulighed for i højere grad at tage hensyn til lav vækst er at ændre *tidsfristerne* i proceduren vedrørende uforholdsmæssigt stort underskud.

En rådshenstilling under artikel 104.7 fastsætter ifølge Stabilitets- og Vækstpagten dels en frist for det pågældende lands iværksættelse af virksomhedsforanstaltninger på højst fire måneder, og dels en frist for selve korrektionen af det uforholdsmæssigt store underskud, som bør gennemføres året efter underskuddet er konstateret, medmindre der foreligger ’særlige omstændigheder’.

En eventuel efterfølgende rådsbeslutning om at *pålægge* et land at korrigere et uforholdsmæssigt stort underskud under artikel 104.7 fastsætter dels en frist for at træffe foranstaltninger på højst to måneder, og dels en frist for selve korrektionen af det uforholdsmæssigt store underskud (samme frist som i henstillingen eller en ny frist).

En mulighed er, at *fristerne for at gennemføre budgettiltag* ændres, så de bliver længere, dels i reglerne for henstillinger (artikel 104.7), hvor fristen f.eks. kan ændres fra 4 til 6 måneder, og dels i reglerne for pålæg (artikel 104.9), hvor fristen f.eks. kan ændres fra 2 til 4 måneder.

Det er også en mulighed, at en artikel 104.7-henstillings *frist for korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud* kan være enten ’året efter underskuddet er konstateret’ (som nu) eller ’et år senere end dét’ (som noget nyt), afhængigt af om der foreligger ’særlige omstændigheder’ vedrørende konjunkturforskel, gælds niveau eller gennemførelse af strukturreformer. Et krav om en årlig forbedring af den strukturelle saldo på mindst 0,5 pct. af BNP vil i givet fald under alle omstændigheder være gældende.

Det er endvidere en mulighed, at Rådet får beføjelse til at *udskyde tidsfristerne for korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud* i løbet af proceduren, eventuelt ved at vedtage nye henstillinger under artikel 104.7 (og eventuelt ved at vedtage nye pålæg under artikel 104.9) – i stedet for at gå videre til næste trin i proceduren – i tilfælde,

hvor det pågældende land har gennemført effektive tiltag i opfølgning på den første henstilling, men hvor en uventet vækstudvikling kan begrunde en ny frist for at bringe underskuddet ned under 3 pct. af BNP.

Dette vil give mulighed for at skelne mellem faktisk gennemførte budgettiltag og fælles økonomiske fejlskøn i lyset af det forhold, at en given finanspolitisk stramning kan resultere i en strukturel budgetforbedring og en faktisk saldo, der er ringere end ventet, hvis den potentielle og den faktiske vækst udvikler sig mindre gunstigt end ventet på tidspunktet for henstillingen.

Øget fokus på gæld og holdbarhed

En mulighed er, at der foretages en klargøring af Traktat-kriteriet om, at gælden ikke må overstige 60 pct. af BNP, medmindre den 'mindskes tilstrækkeligt og nærmer sig referenceværdien med tilfredsstillende hastighed'.

EU-landene kan evt. vedtage en DER-resolution, der indebærer forpligtelser i forhold til reduktion af offentlig gæld.

Andre emner

Andre emner ventes drøftet, herunder institutionelle forhold i relation til gennemførelsen af Stabilitets- og Vækstpagten.

3. Legale aspekter

I lyset af beslutningen vedrørende substansen i tilpasningerne i gennemførelsen af Stabilitets- og Vækstpagten, vil der skulle tages stilling til, hvorvidt og hvordan beslutningen skal udmøntes i ændringer i selve Pagten og/eller i supplerende politiske aftaler.

Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

Statsfinansielle og lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen har ingen statsfinansielle eller lovgivningsmæssige konsekvenser.

Forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen om styrket implementering af Stabilitets- og Vækstpagten blev forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering forud for ECOFIN den 16. november 2004 og ECOFIN den 18. januar 2005.

Holdning

Vedrørende danske holdning

Fra dansk side er man enig i, at der ikke skal ændres på EU's grundlæggende regler for finanspolitik, og lægger vægt på, at den kommende beslutning vedrørende Stabilitets- og Vækstpagten samlet set ikke slækker på kravene til sund og holdbar finanspolitik.

Vedrørende andre landes holdning

ECOFIN-ministrene er generelt enige om, at Traktaten ikke bør ændres og at kriterierne vedr. underskud på højst 3 pct. af BNP og gæld på højst 60 pct. af BNP fort-

sat er af største vigtighed, samt at man ønsker en styrkelse og ikke udvanding af Stabilitets- og Vækstpagten.