

Notat til Folketingets Finansudvalg og Europaudvalg vedr. EU-mindstekrav til mellemfristede mål for de offentlige finanser

Ifølge Stabilitets- og Vækstpagten skal det enkelte EU-land fastsætte et mellemfristet mål for de offentlige finanser (*medium-term objective*, MTO), dvs. et mål for den strukturelle saldo (saldoen rensset for midlertidige forhold, herunder virkningerne af høj- og lavkonjunkturer samt engangsindtægter) inden for rammerne af en fælles metode for mindstekrav til landenes MTO.

Formålet med mindstekravet til MTO er dels at tage højde for landenes holdbarheds- og gældsudfordringer, og dels at sikre en tilstrækkelig sikkerhedsmargin, så landet kan lade sine automatiske stabilisatorer virke under en normal lavkonjunktur, uden at det faktiske underskud overskrider grænsen på 3 pct. af BNP i Traktaten og Stabilitets- og Vækstpagten.

For Danmark er det kriteriet om en tilstrækkelig sikkerhedsmargin i forhold til 3-procentsgrænsen, der er bindende for EU-mindstekravet til MTO. Det skyldes, at dette kriterium stiller større krav til de offentlige finanser i Danmark end kriteriet baseret på holdbarheds- og gældsudfordringer, da de automatiske stabilisatorer i Danmark er relativt store. Danmark skal således vælge et nationalt MTO, der mindst ligger på det niveau, som EU skønner giver en sikkerhedsmargin i forhold til 3-procentsgrænsen ("minimum benchmark"-niveauet). Teknikken vedr. beregningerne af mindstekravet til MTO er beskrevet i *bilag 1*.

MTO spiller en central rolle i finanspagten (*Fiscal Compact*), hvor de deltagende lande forpligter sig til dels at overholde deres nationalt fastsatte MTO (dog som hovedregel mindst -0,5 pct. af BNP) hvert år, dels at forankre denne forpligtelse i national lov.

I Danmark er finanspagtens krav om budgetbalance udmøntet i budgetloven, der fastslår, at det årlige strukturelle underskud maksimalt må udgøre 0,5 pct. af BNP, og at der skal gennemføres korrigerende tiltag, hvis der skønnes et signifikant større strukturelt underskud. Balancekravet må kun fraviges under exceptionelle omstændigheder. Ved et signifikant større strukturelt underskud forstås et strukturelt underskud på 1 pct. af BNP eller derover. Det fremgår af budgetloven.

EU har netop gennemført en teknisk genberegning af mindstekravene til landenes nationale MTO'er. EU's mindstekrav til Danmarks MTO er i den forbindelse ændret fra -0,5 til -0,75 pct. af BNP. På grundlag af de nye mindstekrav skal Danmark meddele EU-Kommissionen sit nationale mellemfristede mål, der skal overholde EU-kravet.

Kommissionens revision af mindstekravene bunder i en række tekniske ændringer af beregningsmetoden, *jf. bilag 2*. Revisionen er således ikke udtryk for en grundlægg-



gende ændring af de finanspolitiske udfordringer, som Danmark står overfor. Det finanspolitiske råderum i form af mulighederne for øgede offentlige udgifter og/eller lavere skatter er ikke påvirket af Kommissionens nye beregninger. Derfor giver revisionen ikke anledning til at ændre regeringens mål for de offentlige finanser, som disse fremgår af 2020-planen og budgetloven.

Regeringen fastholdersåledes sit mål om, at Danmark højst må have et årligt strukturelt underskud på 0,5 pct. af BNP (dvs. et MTO på -0,5 pct. af BNP), og at der skal være strukturel balance i 2020.

Regeringens mellemfristede mål for den strukturelle saldo frem mod 2020 er en vigtig del af en sund offentlig økonomi og bidrager til en holdbar udvikling i de offentlige finanser på længere sigt samt en moderat offentlig ØMU-gæld, klart under grænsen på 60 pct. af BNP.

Det er vigtigt for de finansielle markeders fortsatte tillid til Danmark, og dermed for det lave og stabile renteniveau, som den danske økonomi nyder godt af.

Danmark har også tidligere haft nationale mellemfristede mål for de offentlige finanser, der har været mere ambitiøse end EU's mindstekrav til MTO, *jf. bilag 3*.



Bilag 1: Teknisk baggrund vedr. mellemfristede finanspolitiske målsætninger (MTO) i Stabilitets- og Vækstpagten

Ifølge de aktuelle regler under Stabilitets- og Vækstpagten skal landene fastsætte et MTO, som mindst lever op til følgende:

$$MTO \geq \max \{MTO_{\text{Euro/ERM2}}, MTO_{\text{ILD}}, MTO_{\text{MB}}\}$$

MTO skal således mindst være lig "den strammeste" eller mest ambitiøse af de tre led, som er:

- $MTO_{\text{Euro/ERM2}}$: Eurolande og ERM2-lande skal have et MTO på mindst -1 pct. af BNP, uanset hvad andre kriterier måtte tilsige.
- MTO_{ILD} : "Implicit Liabilities / Debt"-MTO'et er den strukturelle saldo, som sikrer, at landene afdrager offentlig gæld over 60 pct. af BNP og tager højde for en vis minimumsandel af de fremtidige stigninger i udgifter relateret til aldringen (pensioner, sundhed mv.)
- MTO_{MB} : "Minimum benchmark", dvs. den struktursaldo, som sikrer, at landene kan lade de automatiske stabilisatorer virke i lavkonjunkturer (dvs. stigende udgifter til dagpenge m.v. og faldende skatteindtægter) og alligevel overholde grænsen for det faktiske offentlige underskud på 3 pct. af BNP (jf. underskudsproceduren).

For Danmark, der har lav offentlig gæld og relativt lave holdbarhedsudfordringer, men høje automatiske stabilisatorer, er den bindende begrænsning på Danmarks MTO netop MTO_{MB} , altså det krav, der sikrer, at landene i lavkonjunkturer kan overholde grænsen for faktiske offentlige underskud på 3 pct. af BNP. For de fleste lande er den bindende begrænsning MTO_{ILD} -kravet, dvs. kravet relateret til holdbarheds- og gældsudfordringer.

Formlen for beregning af minimum benchmark er:

$$MTO_{\text{MB}} = -3 - \varepsilon \cdot \text{ROG}, \text{ hvor}$$

$$\text{ROG} = (N_i / (25 + N_i)) \cdot P_{5\%}(\text{country}) + (25 / (25 + N_i)) \cdot P_{5\%}(\text{EU})$$

ROG ("representative output gap") er værdien af outputgab i en "normal lavkonjunktur" (dvs. den procentvise afvigelse mellem den faktiske produktion og den skønnede potentielle produktion), defineret som den nedre 5-percentil for observerede værdier af outputgab de seneste 25 år. Der tages udgangspunkt i både landespecifikke tal og EU-gennemsnittet (som vægtes efter antallet af tilgængelige landespecifikke observationer N_i , og hvor EU-outliere er fjernet).

ε er budgetelasticiteten, dvs. forringelsen af den offentlige saldo i pct. af BNP, når outputgab forringes med 1 pct. af BNP, som beregnet af EU. For Danmark var den forrige budgetelasticitet beregnet til 0,65, dvs. at den offentlige saldo blev forringet med 0,65 pct. af BNP, når outputgab fx forringedes fra 0 til -1 pct. af BNP. Med genberegningen ændres til semibudgetelasticiteten, som er beregnet til 0,63.

$P_{5\%}$ er den såkaldte 5-procents-fraktil i fordelingen af observationer af outputgab, dvs. den værdi af outputgab, som man vil forbinde med en normal lavkonjunktur, og som adskiller de 95 pct. højeste observationer fra de 5 pct. laveste observationer i fordelingen af outputgab. Beregningen af det såkaldte "MTO-minimum benchmark" blev sidst opdateret i juni 2005 på baggrund af Kommissionens opdaterede skøn for landenes



budgetelasticiteter, der blev vedtaget samme år, samt i september 2006 på baggrund af vedtagelsen af en ny beregningsmetode for det repræsentative output-gab (ROG), som blev udviklet af det økonomisk-politiske udvalg. Den nye metode for ROG er anvendt siden årsskiftet 2006/2007 i forbindelse med Rådets og Kommissionens vurderinger af landenes stabilitets- og konvergensprogrammer. For Danmark var ROG tidligere beregnet til -3,8 pct. af BNP på basis af observationer siden 1980. For den nye periode 1986-2010, og under forudsætning af at den mest negative outlier fjernes, dvs. observationen for 2009 på ca. -5,0 beregnes Danmarks ROG til -3,64.

Det betyder for Danmark,

- at det forrige MTO kunne beregnes til:

$$MTO_{MB-DK} = -3 - 0,65 \cdot (-3,8) = -0,5$$

- at det kommende MTO beregnes til:

$$MTO_{MB-DK} = -3 - 0,63 \cdot (-3,64) = -0,7, \text{ som afrundes til } -3/4$$



Bilag 2: Kommissionens genberegning af MTO og isole-rede effekter på dansk MTO

Kommissionens aktuelle genberegning af mindstekravene til landenes MTO'er er på-virket af en række ændringer, herunder:

- Nye estimater for aldringsbetingede udgiftsstigninger
- Fremrykning af historisk periode for outputgab
- Fjernelse af en ekstrem observation (outlier) Ændret afrundingsprincip
- Opdatering af budgetelasticiteter.

Nye estimater for aldringsbetingede udgiftsstigninger

Den foreliggende genberegning af det krav til landenes MTO'er, som relaterer sig til gælds- og holdbarhedsudfordringer er baseret på Kommissionens fremskrivning af ændringen i de aldringsbetingede udgifter fra den seneste aldringsrapport (Maj 2012).

EU's gælds- og holdbarhedsrelaterede mindstekrav til MTO er beregnet sådan, at der kun tages højde for 33 pct. af de aldringsbetingede udgiftsstigninger i fremtiden. Lande, der ønsker at sigte efter et finanspolitisk mål, der tager højde for de fulde aldringsudfordringer, kan således fastsætte mere ambitiøse mål end EU-mindstekravet.

De nye skøn for aldersrelaterede udgifter indebærer højere MTO-krav til en række lande, men har dog ikke i sig selv betydning for Danmark. De danske aldringsbetingede udgiftsstigninger skønnes således til 3,0 pct. af BNP, hvilket isoleret set medfører et krav til MTO'et på -1,1 pct. af BNP. Dette krav er lavere end både "minimum benchmark"-kravet og ERM2-kravet på -1 pct. af BNP, og er dermed ikke bindende.

EU gennemfører en supplerende beregning, som tager højde for de fulde aldersudfordringer frem til 2040, og som for Danmark indebærer et MTO på -0,4 pct. af BNP.

Genberegningen af mindstekravet relateret til holdbarheds- og gældsudfordringer påvirkes også af opdaterede skøn for den potentielle vækst i perioden 2013-2060.

Fremrykning af historisk periode for outputgab

I den hidtidige beregning af landenes "minimum benchmark" fra 2006 har man taget udgangspunkt i historiske tal for den økonomiske aktivitet i perioden 1980-2004 i be-regningen af outputgab, som ligger bag beregningen af det repræsentative outputgab (ROG). På den baggrund blev det beregnet, at Danmark's strukturelle underskud højst måtte udgøre 0,5 pct. af BNP for at overholde kravet om et faktisk underskud under 3 pct. af BNP under lavkonjunkturer. Med den aktuelle genberegning har man rykket den historiske periode fem år frem til perioden 1986-2010 som følge af, at der nu fore-ligger historiske tal helt frem til 2010. Det har isoleret set bidraget til et højere mini-mumskrav til Danmarks MTO, da det resulterer i et repræsentativt outputgab (ROG), der er mere negativt end tidligere (fra -3,8 til -4,25).

Ændret afrundingsprincip

Kommissionen har endvidere foreslået at det beregnede mindstekrav til landenes MTO'er rundes ned til den mest favorable kvarte procent, hvor man tidligere har run-det op eller ned til den nærmeste kvarte procent. Kommissionens begrundelse er, at beslutningen om at runde op eller ned afgøres af marginale forskelle på decimalerne, og at det ikke bør få afgørende betydning om det genberegnete krav til det landespe-cifikke MTO lander på fx -0,37 eller -0,38 (som afrundes til hhv. -0,25 og -0,5, hvis man afrunder til nærmeste kvarte, men som begge afrundes til -0,5, hvis man afrunder til mest favorable kvarte). Især for lande, hvor mindstekravet til MTO ligger tæt på finanspagtens referenceværdi på -0,5 pct. af BNP er det vigtigt at sikre en vis fleksibili-tet.



Fjernelse af en ekstrem observation (outlier) i form af det værste kriseår

Kommissionen har lagt op til at fjerne den mest negative værdi for outputgab blandt kriseårene 2009 og 2010 i beregningen af det repræsentative outputgab (ROG). Det resulterer i, at det repræsentative outputgab bliver mindre negativt, hvilket alt andet lige indebærer et mere lempeligt MTO-krav. Metodeændringen har særlig betydning for de lande, hvis MTO er bundet af "minimum benchmark"-kravet, herunder Danmark, Sverige, Ungarn og Polen.

Metodeændringen er begrundet i, at formålet med det beregnede "minimum benchmark" er at sikre en vis sikkerhedsmargin i forhold til 3-procentsgrænsen for det faktiske offentlige underskud under *normale* lavkonjunkturer. Lavkonjunktureren var imidlertid langt værre under de seneste års krise end under et normalt tilbageslag.

I Danmarks tilfælde er observationen for outputgab i 2009 (-5,0) fjernet. Den isolerede effekt er et lavere krav til det danske MTO.

Opdatering af budgetelasticiteter

Kommissionens genberegning af "minimum benchmark"-krav påvirkes endvidere af, at der anvendes opdaterede budget-elasticiteter til at måle gennemslaget fra den økonomiske aktivitet til de offentlige finanser. Den danske budgetfølsomhed, som tidligere var beregnet til 0,65, er således nu beregnet til 0,63. Reduktionen skyldes bl.a. at de nye vægte, der indgår i budgetelasticiteten stammer fra perioden 2002-2011, mens tidligere vægte var fra perioden 1995-2004. Den lavere budgetelasticitet trækker i sig selv marginalt i retning af et lavere MTO-krav.



Bilag 3: Danmarks tidligere nationalt fastsatte MTO'er og EU's minimumskrav til MTO

Tabel 1

Danmarks tidligere nationalt fastsatte MTO'er og EU's minimumskrav til MTO

	Nationalt fastsat MTO / mål for strukturelt overskud	MTO, EU's mindstekrav til Danmark
Regeringens 2020-plan / Konvergensprogram 2012	-0,5 % ; balance i 2020	-0,5 %
Konvergensprogram 2011	-0,5 % i 2015; balance i 2020*	-0,5 %
Konvergensprogram 2009	Balance i 2015**	-0,5 %
Konvergensprogram 2008	Overskud eller min. balance 2011-2015; 0,75 % - 1,75 % frem mod 2010**	-0,5 %
Konvergensprogram 2007	Overskud eller min. balance 2011-2015; 0,75 % - 1,75 % frem mod 2010**	-0,5 %
Konvergensprogram 2006	0,5 % - 1,5 % i gns. frem til 2010	-0,5 %
Konvergensprogram 2005	0,5 % - 1,5 % i gns. frem til 2010	-0,5 %
Konvergensprogram 2004	1,5 % - 2,5 % i gns. frem til 2010***	Overskud eller mindst balance
Konvergensprogram 2003	1,5 % - 2,5 % i gns. frem til 2010***	Overskud eller mindst balance
Konvergensprogram 2002	1,5 % - 2,5 %***	Overskud eller mindst balance
Konvergensprogram 2001	1,5 % - 2,5 %***	Overskud eller mindst balance
Konvergensprogram 2000	2-3 % i gns.	Overskud eller mindst balance

Anm.: Reduktionen i overskudskravet fra 2-3 pct. af BNP i KP2000 til 1½-2½ pct. af BNP i KP2001 afspejler en ændring af SP-ordningen, der reducerede de offentlige finanser med ca. ½ pct. af BNP på kort sigt uden betydning for de offentlige financers holdbarhed. Reduktionen fra 1½-2½ pct. af BNP i KP2004 til ½-1½ pct. af BNP i KP2005 afspejler en ændret nationalregnskabsteknisk behandling af ATP-ordningen, der reducerede den offentlige saldo med ca. 1 pct. af BNP på kort sigt uden betydning for de offentlige financers holdbarhed. Forøgelsen af kravet frem mod 2010 fra ½-1½ pct. af BNP i KP2006 til ¾-1¾ pct. af BNP i KP2007 afspejler afskaffelsen af SP-ordningen, der styrkede de offentlige finanser med ca. ¼ pct. af BNP på kort sigt uden betydning for de offentlige financers holdbarhed. Overskudskravet frem mod 2010 blev fraveget fra KP2008 til KP2009 i lyset af den globale finansielle krise og de finanspolitiske lempelser, der blev gennemført for at holde hånden under dansk økonomi, og det bindende krav i KP2009 var mindst balance i 2015.

* Jf. MTO angivet i den forrige regerings 2020-plan. ** Jf. MTO angivet i 2015-planen. *** Jf. MTO angivet i 2010-planen.

Kilde: Danmarks konvergensprogrammer og Regeringens 2020-plan.