



27.02.2024

Kan nye finanspolitiske spilleregler spænde ben for grøn omstilling og nødvendig militær oprustning?

Nye finanspolitiske regler er mere lempelige og investeringsvenlige end før. Nye krav kan dog alligevel føre til stramning af finanspolitikken og besværliggøre nødvendige investeringsdagsordener.

Skrevet af

Jan Høst Schmidt

📞 +4553762708

✉️ jhs@thinkeuropa.dk

Kontakt



Jan Høst Schmidt

📞 +4553762708

✉️ jhs@thinkeuropa.dk

Resume

EU-landene og Europa-Parlamentet er nået til enighed om et nyt sæt finanspolitiske spilleregler. De nye regler er lempeligere og mere investeringsvenlige end de gamle regler. Alligevel vil krav i de nye regler om budget- og gældsreduktioner føre til en stramning af finanspolitikken de nærmeste år og kan besværliggøre EU's vej til en grøn og digital omstilling samt en oprustning af forsvaret.

Indledning

Lørdag den 10. februar 2024 nåede Europa-Parlamentet og Rådet til politisk enighed om et nyt sæt finanspolitiske spilleregler, betegnet Stabilitets- og Vækstpagten. De nye regler træder i kraft efter en juridisk klargørelse af lovteksterne. EU-landenes første nationale budgetplaner udarbejdet i henhold til de nye regler skal foreligge til september 2024. Reglerne erstatter et sæt regler, som i praksis ikke fungerede efter hensigten.

Reglerne har været længe under vejs på grund af uenighed mellem på den ene side budgethøge som Tyskland, Danmark og Holland, der fortsat gerne ser en reduktion af for høje budgetunderskud og gældsreter, og på den anden side Frankrig med en række sydlige lande som Italien og Spanien, der har ønsket regler med plads til offentlige investeringer uden at ramme nationale sociale udgifter for hårdt på vejen til holdbare niveauer for underskud og gæld.[1](#)

Både det belgiske formandskabs og Europa-Parlamentets pressemeddelelser præsenterer de nye regler som klarere, mere investeringsvenlige, mere tilpassede det enkelte lands økonomiske situation og mere fleksible end de gamle regler. Samtidig indeholder de nogle sikkerhedskrav som på tysk foranledning skal sikre en reduktion af gæld og budgetunderskud, hvis landene har større gæld eller budgetunderskud end tilladt i henhold til reglerne.[2](#)

Hvis de tages for pålydende, fører disse sikkerhedskrav til en stramning af finanspolitikken og risikerer at blokere for visse landes muligheder for at deltage i investeringer til grøn og digital omstilling, til energisikkerhed og til opbygning af militær kapacitet. Dette uanset, at de nye regler sigter på netop at skabe plads til denne slags investeringer. Dog indeholder kompromisset mellem EU-landene en bestemmelse om, at landene kan reducere deres budgetunderskud til 1,5 pct. af

deres BNP, inden sikkerhedskravene til gældsreduktion træder i kraft. Det vil ifølge Bruegel og andre eksperter gøre tilpasningen nemmere.[3](#)

Briefet giver en oversigt over de nye regler, de hidtidige reglers manglende overholdelse og vurderer de nye regler i forhold til de tidligere reglers svagheder samt de mulige negative virkninger af de nye regler.

De nye finanspolitiske regler: fokus på gældsholdbarhed, men krav om numeriske besparelser

Hovedelementerne i de nye finanspolitiske regler er følgende:[4](#)

- Hvert EU-land skal udarbejde en plan for at nå en situation, hvor landets offentlige gæld er økonomisk holdbar i forhold til en række forhold som befolkningens aldring, behov for investeringer i grøn og digital omstilling, robuste energisystemer og tilstrækkelige militære udgifter m.m.
- Kommissionen forhandler bilateralt med lande, som har budgetproblemer – underskud over 3 pct. af BNP og/eller gæld over 60 pct. – om en 4-årig budgetkorrektur for at bringe gælden ned på et holdbart niveau. Korrektionsperioden kan forlænges til 7 år på betingelse af, at landet foretager strukturreformer og investeringer i grøn og digital omstilling, i energi og/eller forsvar.
- Budgetkorrektionen skræddersys til situationen i det pågældende medlemsland. Der fokuseres på en reduktion af den offentlige gæld tilpasset det enkelte lands økonomiske situation via numeriske udgiftsmål. Disse udgiftsmål er nettoudgifter efter fradrag af renteudgifter og nationale bidrag til projekter finansieret af EU-midler som strukturfonde og Genopretningsfonden.
- Forslaget indfører også en række krav for at sikre reduktion af budgetunderskud og gæld: for lande med gæld over 60 pct. skal gælden være lavere ved planens sluttidspunkt i forhold til udgangspunktet, og budgettilpasningen for 7-årige planer skal ske i de første 4 år af planen. For lande med gælds niveauer over hhv. 90 pct. og mellem 60-90 pct. af BNP skal landene reducere deres gæld med hhv. 1 pct. og 0,5 pct. per år, indtil niveauet rammer hhv. 90 pct. og 60 pct. i planperioden. For lande med et budgetunderskud over 3 pct. skal underskuddet reduceres til 1,5 pct. af BNP. Det indebærer en årlig reduktion i

budgetunderskuddet med 0,4 pct. per år for lande med en 4-årig plan og med 0,25 pct. for lande med en 7-årig plan.

- Kommissionen skal etablere en "konto" for hvert land, hvoraf det fremgår, hvor meget landet afviger fra sine aftaler om gælds- og budgetreduktion for at skabe større politisk fokus og dermed større pres for efterlevelse af reglerne.
- Lande i en procedure for overdrevne budgetunderskud, dvs. lande som efter gentagne advarsler har et underskud på mere end 3 pct. af BNP, skal reducere deres strukturelle budgetunderskud med 0,5 pct. per år.

De nye regler fokuserer således i princippet på at skabe holdbare offentlige finanser baseret på landenes gæld. Reglerne indeholder muligheder for en tilpasning til de enkelte landes økonomiske situation og tager hensyn til behovet for offentlige investeringer i grøn og digital omstilling plus nødvendige forsvarsudgifter. Reglerne er mere overskuelige og kravet om en samlet "syndskonto" må formodes at sætte både Kommissionen og det enkelte lands regering under pres for at sikre en opfyldelse af aftalte udgiftsudviklinger.

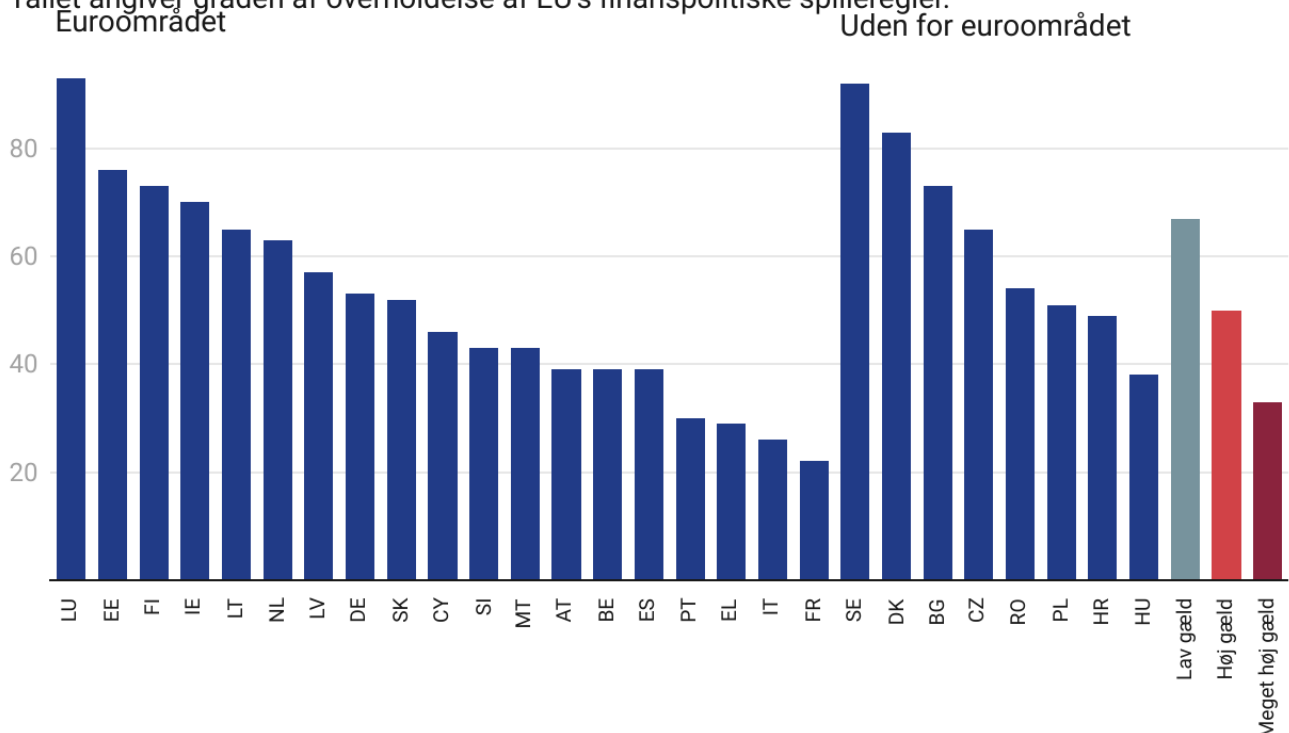
Men de indlagte sikkerhedskrav, ikke mindst på krav fra Tyskland, risikerer at føre til en stramning af finanspolitikken i en situation med store investeringsbehov og lav økonomisk vækst. Samtidig kræver en efterlevelse af reglerne en aktiv politisk indsats fra alle – nationale politikere, Europa-Parlamentet og Kommissionen. Erfaringen fra de hidtidige regler viser, at efterlevelse af reglerne er vanskelig.

De gamle regler blev kun overholdt i begrænset omfang

Medlemmer fra sekretariatet i EU's Fiskale Råd har i en artikel, som ikke nødvendigvis afspejler positioner fra selve Rådet, lavet en beregning over overholdelsen af de eksisterende fire finanspolitiske regler i perioden 1998 til 2021 plus nationale regler som den tyske gældsbremse og den danske budgetregel for stat og kommuner. I perioden som helhed er overholdelsen beregnet til godt 50 pct. (54) pct. jf. figuren.

Numerisk overholdelse af finanspolitiske spilleregler

Tallet angiver graden af overholdelse af EU's finanspolitiske spilleregler.



Note 1: Numerisk beregning af overholdelse af de 4 spilleregler: a. Max budgetunderskud på 3 pct. af BNP, b. Max gæld på 60 pct. af BNP og ellers reduktion med 1/20 per år. c. Den strukturelle budgetbalance skal overholde et aftalt mellemfristet mål, eller der er en årlig besparelse på det strukturelle budget på mere end 0,5 pct. af BNP, og d. Nettoudgifterne stiger mindre end det årlige potentielle BNP minus en konvergens margin.

Kilde: Tænkertanken EUROPA på baggrund af Intereconomics • Lavet med Datawrapper

Landene uden for euroområdet er bedre til at overholde reglerne end eurolandene. Sverige og Danmark er i høj grad dukse. Danmark fordi vi har en aftale med ECB om gensidig støtte, hvis kronen afviger for meget fra eurokursen. Små lande har været bedre til at overholde reglerne end de store lande inklusive Tyskland. Endelig viser figuren også, at de sydeuropæiske lande, med Bulgarien og Rumænien som undtagelser, sammen med Belgien og Frankrig overholder reglerne i mindre grad end de nordlige og central- og østeuropæiske lande.

Lande med højere gæld har en lavere overholdelsesrate end lande med mindre gæld. Lavere overholdelse af reglerne fører naturligt til højere gæld, men over tid tyder det også på, at landene hænger fast i en for høj gæld. Det hænger formentligt sammen med vanskeligheder ved at reducere deres gæld uden tilstrækkelig høje økonomiske vækstrater over en længere årrække. Dermed giver det god mening, at de nye spilleregler fokuserer på at opretholde en holdbar offentlig gæld.[5](#)

EU's spilleregler har ikke hidtil sikret finanspolitisk råderum i krisetider

Analysen fra medlemmer af sekretariatet for EU's Fiskale Råd viser også, at bestræbelser på at rette op på de offentlige financers underskud ofte sker i situationer med økonomiske problemer i form af lav eller negativ vækst, som under finanskrisen, hvor landene blev presset af finansmarkederne og EU's regler til at rette op på deres budgetunderskud. Situationen skyldtes i vidt omfang, at en række lande ikke havde brugt de økonomisk gunstige vilkår i årene inden finanskrisen til at skaffe sig et større finanspolitisk råderum. Positive økonomiske væksttal ser i vidt omfang ud til at få politikkerne til at slække på holdbarheden i finanspolitikken.[6](#)

Deraf følger argumentet i EU's nye finanspolitiske spilleregler for at oparbejde en margin i form af relativ lav gæld og balance på de offentlige financer, som kan bruges til at støtte økonomierne igennem konjunkturedgange. Oparbejdelse af et nationalt finanspolitisk råderum i gode tider skal ses i sammenhæng med, at EU ikke er en føderal økonomi som Tyskland og USA med et føderalt budget til at hjælpe länderne eller enkelt-staterne via overførsler til deres budget eller direkte til borgerne i tilfælde af kriser mv.[7](#)

De nye spilleregler skal skabe større økonomisk råderum og bedre overholdelse

De nye reglers fokus på holdbarheden af den offentlige gæld via mere langsigtede planer bidrager til dette. Planerne skal også indeholde økonomiske reformer og investeringer. Der vil både være en parlamentarisk kontrol på EU-niveau fra Europa-Parlamentet og nationalt, hvor det vil være lettere at følge udviklingen i de enkelte lande bl.a. via førmtalte konto lavet af Kommissionen for hvert land, som viser afvigelser fra aftalte udviklinger og milepæle.[8](#)

Det vil tillige gøre det nemmere at holde øje med de enkelte landes overholdelse af reglerne. Om EU-politikere i Kommissionen og Europa-Parlamentet og/eller nationale politikere så vil gøre brug af en bedre adgang til at gribe ind i tilfælde af afvigelser fra de aftalte veje mod en lavere gæld, vil kun tiden vise. Som påpeget af analysen fra økonomerne fra sekretariatet i EU's Fiskale Råd har hverken nationale eller europæiske politikere hidtil været specielt aktive ift. at sikre finanspolitisk holdbarhed

hverken nationalt eller i andre EU-lande, at det har givet resultater generelt i EU's medlemsstater.[9](#)

Euro-lande kan ifalde en bøde for ikke at respektere aftalte korrektioner af deres budgetunderskud på mere end 3 pct. af BNP. Hidtil er der ikke faldet bøder til nogle (store) lande trods klare overskridelser af aftaler om tidsmæssigt definerede reduktioner af såkaldte overdrevne budgetunderskud.[10](#)

Alt i alt må det indtil videre konkluderes, at de nye regler giver bedre mulighed for at fokusere på at sikre en holdbar gældsudvikling i de enkelte lande, men der er ingen garantier for, at spillereglerne kan forbedre den økonomiske rationalitet via en sikring af, at landene oparbejder tilstrækkeligt finanspolitisk råderum ved at fortsætte en relativ stram finanspolitik i gode økonomiske tider.

Frygt for at nye regler fører til for stram finanspolitik

En række tænketanke har støttet Kommissionens fokus på holdbarheden i den offentlige gæld. Men de frygter, at reglerne især efter stramninger krævet af lande som Tyskland vil føre til for rigide rammer for finanspolitikken og dermed for voldsomme opbremsninger af økonomierne i EU som under finanskrisen, hvilket kan ramme den grønne og digitale omstilling.[11](#)

Beregninger fra den britiske tænketank New Economics Foundation peger på, at reglerne vil hindre nødvendige grønne investeringer frem mod 2030. Beregningerne er bl.a. baseret på et lækket Kommissionsdokument om 'Debt Sustainability Analysis'. Den britiske tænketank anslår, at de gældsramte EU-lande vil mangle 135 mia. euro årligt frem mod 2030 til investeringer i grøn omstilling.[12](#) Det har ikke været muligt at efterprøve disse beregninger, herunder om de tager højde for netto-udgiftsprincippet i de nye regler, og Kommissionen vil ikke kommentere på beregninger baseret på et lækket dokument. Men den beregnede manko svarer til 27 pct. af de samlede offentlige investeringer i EU for 2022.[13](#)

Sikringskravene fører til en strammere finanspolitik i de kommende år

Financial Times har i forbindelse med offentliggørelse af enigheden mellem EU-lovgiverne om de nye finanspolitiske spilleregler talt med en række internationale bankøkonomer, som angiver, at de nye regler vil få dem til at nedjustere deres skøn for den økonomiske vækst i især euro-området.[14](#)

Finansministrene fra euro-landene har inden enigheden med Europa-Parlamentet vedtaget at stramme finanspolitikken med 0,5 pct. af euro-områdets BNP,[15](#) og det vil være i tråd med, at de nye såkaldte sikringskrav rammer en stor del af eurolandene og omkring halvdelen af EU-landene jf. tekstboks nedenfor.



xxx

Ifølge Kommissionens økonomiske prognose fra efteråret 2023 nærmer den offentlige gæld i EU som helhed sig 90 pct. af BNP i 2025. 6 EU-lande, Grækenland, Italien, Frankrig, Belgien, Spanien og Portugal vil have et gældsniveau over 90 pct. af BNP og skal dermed ifølge de nye spilleregler reducere deres gældsniveau med mindst 1 pct. point per år, indtil niveauet er under 90 pct.

7 lande har et gældsniveau over 60 pct. i 2025 jf. prognosen. Det er Finland, Østrig, Ungarn, Slovenien, Cypern, Slovakiet og Tyskland. De syv lande skal ifølge de nye regler reducere deres gælds niveauer med 0,5 pct. point per år indtil niveauet rammer 60 pct. af BNP.

Trods forventede reduktioner af budgetunderskuddene i en række EU-lande i løbet af 2024-25, så vil 13 lande i 2025 have et budgetunderskud på mere end 3 pct. af deres BNP. De tretten lande er Slovakiet, Rumænien, Belgien, Frankrig, Italien, Malta, Polen, Ungarn, Estland, Finland, Spanien, Bulgarien og Letland. Landene skal årligt reducere deres strukturelle budgetunderskud med 0,5 pct. i henhold til de nye regler.

Kilder

https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/autumn-2023-economic-forecast-modest-recovery-ahead-after-challenging-year_en#documents



De nye regler er klart mindre rigide end de gamle regler under Stabilitets- og Vækstpagten. Men alligevel vil de i en for nogle lande lang overgangsperiode føre til en strammere finanspolitik i en situation, hvor EU ifølge Kommissionens forecast fra februar 2024 har udsigt til en relativ lav vækst på 0,9 pct. i 2024 og 1,7 pct. i 2025.[16](#)

EU-landene står frem mod 2030 over for massive investeringsbehov i grøn og digital omstilling og af sikkerhedsmæssige årsager i forsvarsudgifter og støtte til Ukraine. For nogle lande vil de sikkerhedskrav om fastlagte reduktioner af den årlige gæld og de årlige budgetunderskud betyde meget vanskelige udgiftsprioriteringer eller betydelige skattestigninger for at skabe plads til både investeringsbehov og de nye reglers reduktioner i gæld og budgetunderskud. Også selvom der politisk tilsyneladende er slækket på gældskravene, indtil landene har reduceret deres budgetunderskud.[17](#) Samtidig er der i en række EU-lande rejst folkelig kritik af konsekvenserne af grøn omstilling. Derved kan stramningen af finanspolitikken skabe yderligere politiske vanskeligheder for den grønne omstilling i EU.

1www.ft.com/content/32af4218-b6e5-4908-ac7a-9ce0542e2616 og thinkeuropa.dk/brief/2023-12-vil-eus-finanspolitiske-spilleregler-spaende-ben-for-den-groenne-og-digitale

2www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/10/economic-governance-review-council-and-parliament-strike-deal-on-reform-of-fiscal-rules/ og www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240205IPR17419/deal-on-eu-economic-governance-reform

3www.bruegel.org/first-glance/assessing-ecofin-compromise-fiscal-rules-reform og citat fra tidligere direktør i DG ECFIN i Kommissionen i Financial Times - www.ft.com/content/62b70a23-ed5b-4cb2-b760-76aa9cc31180 Se også forslag til regulering 6645/1/24, artikel 6, www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/10/economic-governance-review-council-and-parliament-strike-deal-on-reform-of-fiscal-rules/

4www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/10/economic-governance-review-council-and-parliament-strike-deal-on-reform-of-fiscal-rules/ og www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240205IPR17419/deal-on-eu-economic-governance-reform og [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2023\)747906](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)747906)

5www.intereconomics.eu/contents/year/2023/number/1/article/numerical-compliance-with-eu-fiscal-rules-facts-and-figures-from-a-new-database.html

6ibid.

7ibid.

8ibid.

9ibid.

10En rådsbeslutning i 2016 om at idømme Spanien en bøde i henhold til proceduren om overdrevne budgetunderskud, EDP, blev aflyst, jf. economy-finance.ec.europa.eu/document/download/5f1f67a3-d6b1-4fdd-bb3e-ba12f143215b_en

11www.bruegel.org/blog-post/european-union-fiscal-rules-better-system-feasible ; www.bruegel.org/analysis/fixing-germanys-fixes-european-commissions-fiscal-governance-proposal ; www.boeckler.de/en/faust-detail.htm 008396 og neweconomics.org/2023/08/new-eu-fiscal-rules-jeopardise-investment-needed-to-combat-climate-change

12neweconomics.org/2023/08/new-eu-fiscal-rules-jeopardise-investment-needed-to-combat-climate-change

13dashboard.tech.ec.europa.eu/qs_digit_dashboard_mt/public/sense/app/667e9fba-eea7-4d17-abf0-ef20f6994336/sheet/2f9f3ab7-09e9-4665-92d1-

[de9ead91fac7/state/analysis](#)

[14www.ft.com/content/aa67e22c-396a-4b3f-88ad-14a04ec7f031](#)

[15agenceurope.eu/en/bulletin/article/13328/25](#)

[16economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/winter-2024-economic-forecast-delayed-rebound-growth-amid-faster-easing-inflation_en](#)

[17www.bruegel.org/first-glance/assessing-ecofin-compromise-fiscal-rules-reform](#)

og citat fra tidligere direktør i DG ECFIN i Kommissionen i Financial Times -

[www.ft.com/content/62b70a23-ed5b-4cb2-b760-76aa9cc31180](#) Se forslag til

regulering 6645/1/24, artikel 6, [www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/10/economic-governance-review-council-and-parliament-strike-deal-on-reform-of-fiscal-rules/](#)