

Økonomi- og Indenrigsministeriet

Dato: 18. januar 2012

Notat om den nye internationale økonomisk-politiske aftale ("Finanspagten")

Resumé

På baggrund af beslutninger i Det Europæiske Råd 9. december 2011 arbejdes aktuelt med en ny international aftale om bl.a. styrkede finanspolitiske regler. Der var ikke enighed om at forankre disse regler i EU-traktaten, og forhandlingerne finder således formelt sted uden for de normale EU-processer og ventes at resultere i en mellemstatslig aftale med mulighed for deltagelse af alle EU's medlemslande. Udover eurolandene er også ikke-eurolandene og repræsentanter for Europa-Parlamentet inddraget i forhandlingerne. Der er lagt op til en drøftelse og evt. godkendelse af aftalen på et uformelt møde i DER den 30. januar mhp. formel undertegnelse på DER i marts. Sagen ventes drøftet af ECOFIN-ministrene, formentlig d. 23. januar forud for ECOFIN d. 24. januar mhp. at forberede et aftaleudkast til uformelt DER den 30. januar.

Baggrund

På Det Europæiske Råds møde 9. december 2011 opnåede stats- og regeringscheferne for eurolandene enighed om at styrke de finanspolitiske regler gennem en ny finanspolitisk pagt ("Fiscal Compact"). Der var ikke enighed om at ændre i EU-traktaten for at forankre disse bestemmelser heri, og de 17 eurolande vil derfor indgå en mellemstatslig aftale.

Der er lagt op til at også ikke-eurolande kan tilslutte sig aftalen og lade sig omfatte af aftalens krav herunder vælge hvilke dele af aftalen, man ønsker at være omfattet af. Der er dog visse dele af aftalens bestemmelser, der eksplicit kun vedrører eurolande. Ikke-eurolandene og Europa-Parlamentet er inddraget i processen med udarbejdelsen af aftalen.

Arbejdet på teknisk niveau med at omsætte denne pagt i en mellemstatslig aftale uden for EU-traktaten foregår i regi af en udvidet euroarbejdsgruppe. Der er lagt op til en drøftelse og evt. godkendelse af aftalen på et uformelt møde i DER den 30. januar mhp. formel undertegnelse på DER i marts. Sagen ventes drøftet af ECOFIN-ministrene, formentlig d. 23. januar forud for ECOFIN d. 24. januar mhp. at forberede et aftaleudkast til uformelt DER den 30. januar.

Indhold

Indholdet af den nye internationale aftale ventes overordnet at følge beslutningerne på Det Europæiske Råds møde 9. december 2011.

Balanceregel

Aftalen har som et centralt element et krav om, at deltagende lande indskriver en regel, som er bindende og har en permanent karakter, om balance på de offentlige budgetter i national lovgivning på en måde, som sikrer, at reglen respekteres i den nationale budgetproces, og helst ("preferably") i en forfatning.

Aftalens balanceregel ventes at indebære et krav om, at den årlig strukturelle saldo ligger på det landespecifikke mellemfristede mål (det såkaldte "MTO"), som er fastsat i medfør af Stabilitets- og Vækstpagten, med et underskud der ikke overstiger 0,5 pct. af BNP (dog 1 pct. af BNP for lande med lav gæld og lave holdbarhedsudfordringer).

Ifølge Stabilitets- og Vækstpagten fastsættes det enkelte lands specifikke MTO-krav ud fra landets offentlige bruttogæld og fremadrettede holdbarhedsudfordringer, og skal indebære en sikkerhedsmargin, som sikrer, at det faktiske underskud ikke overskrider 3 pct. af BNP under en lavkonjunktur. For Danmarks vedkommende indebærer de eksisterende regler i Stabilitets- og Vækstpagten således allerede i dag et krav om, at vores mellemfristede mål skal være en strukturel saldo på netop -0,5 pct. af BNP for at tage højde for de relativt store automatiske stabilisatorer i Danmark.

Aftalens balancekrav vurderes dog i praksis at udgøre et nyt og mere restriktivt krav end det eksisterende MTO-krav, fordi balancereglen vil være en restriktion på det *årlige* strukturelle underskud, som de deltagende lande generelt kun vil kunne overskride under alvorlige lavkonjunkturer, og fordi reglerne må ventes implementeret strengere end hidtil. Udover at reglen skal indskrives i national lovgivning, skal reglen desuden være ledsaget af en automatisk korrektionsmekanisme på nationalt niveau, som skal træde i kraft ved evt. afvigelser. Korrektionsmekanismen skal fastlægges af det enkelte land inden for rammerne af nogle fælles principper, som imidlertid endnu ikke er nærmere operationaliseret. Endelig ventes EU-domstolen at få kompetence til at påse, hvorvidt balancereglen er korrekt implementeret i national lovgivning.

Større automatik i underskudsproceduren (EDP) for eurolande

Aftalen indebærer, at eurolande politisk forpligter sig til at stemme for vedtagelsen af Kommissionens forslag eller anbefalinger vedr. eurolande i proceduren for uforholdsmæssigt store underskud (EDP-proceduren), medmindre et kvalificeret flertal af eurolandene er imod (fraregnet den medlemsstat, forslaget eller anbefalingen vedrører). Det er dog formelt fortsat EU-traktatens stemmeregulering om almindeligt kvalificeret flertal, der gælder for de beslutninger i underskudsproceduren, som er hjemlet direkte i selve EU-traktaten, herunder vedtagelsen af henstillinger, skærpede henstillinger ("pålæg") og idømmelsen af ikke-rentebærende deponeringer og bøder. Den netop vedtagne reform af det økonomiske samarbejde (den såkaldte six-pack) har indført reglen om omvendt kvalificeret flertal for en række af de skridt i underskudsproceduren, som ikke er hjemlet direkte i traktaten, men i Stabilitets- og Vækstpagten.

Aftalens bestemmelse herom skal således implementeres ved, at eurolandene politisk forpligter sig til at afgive deres stemmer, som om der gjaldt en regel om omvendt kvalificeret flertal også for de dele af underskudsproceduren, som er hjemlet direkte i traktaten.

Denne bestemmelse vil ikke kunne omfatte eventuelle ikke-eurolande, der måtte vælge at tilslutte sig aftalen, før deres eventuelle euromedlemskab.

Andre bestemmelser

Den netop vedtagne reform af det økonomiske samarbejde ("six-pack'en") indeholder en regel om, at medlemsstater, hvis offentlige gæld overstiger referenceværdien på 60 pct. af BNP i EU-traktatens protokol vedr. underskudsproceduren, som hovedregel skal reducere forskellen mellem det aktuelle gældsniveau og referenceværdien med årligt 1/20 (målt i gennemsnit over tre år). Ud fra en helhedsvurdering, kan lande, der ikke reducerer gælden i overensstemmelse med dette benchmark komme i underskudsproceduren, også selvom den pågældende medlemsstats offentlige underskud ikke overstiger 3 pct. af BNP. Dette benchmark for gældsreduktion indskrives direkte i aftalen.

Lande i underskudsproceduren skal fremlægge et "budgetmæssigt og økonomisk partnerskabsprogram" med en detaljeret beskrivelse af de strukturelle reformer, der skal iværksættes for at sikre en holdbar nedbringelse af det uforholdsmæssigt store underskud. Kommissionen og Rådet skal godkende og overvåge programmet inden for rammerne af de eksisterende overvågningsprocedurer i Stabilitets- og Vækstpagten.

De deltagende lande bestræber sig på at arbejde mod en tættere koordinering af den økonomiske politik, der fremmer en velfungerende økonomisk og monetær union samt økonomisk vækst gennem styrket konvergens og konkurrenceevne. De deltagende lande vil om nødvendigt gøre brug af

mulighederne for at vedtage foranstaltninger vedrørende samordning og overvågning af eurolandenes budgetdisciplin mv., jf. EU-traktatens artikel 136, samt EU-traktatens muligheder for forstærket samarbejde på områder, som er essentielle for en velfungerende euro, uden at underminere det indre marked. Det skal sikres, at alle større økonomiske reformer drøftes mellem de deltagende lande inden vedtagelse, for at sikre benchmarking mod bedste praksis. Der refereres til behovet for ved implementeringen af aftalen at respektere arbejdsmarkedets parterers roller i overensstemmelse med lovgivningen i de enkelte deltagende lande.

I aftalen er også indskrevet beslutningerne fra eurotopmødet 26. oktober vedr. regelmæssig afholdelse af eurotopmøder (to gange om året og efter behov) for at udstikke en strategisk retning for eurolandenes økonomiske politik. Eurotopmøderne vil som tidligere besluttet blive ledet af en fast eurotopmødeformand (indtil en sådan vælges, ledes de af den aktuelle DER-formand).

Hjemmelsgrundlag

Ikke relevant.

Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

Europa-Parlamentets udtalelser

Sagen er ikke en del af den normale EU-lovgivningsprocedure, men repræsentanter for Europa-Parlamentet deltager som observatører i arbejdet med udarbejdelsen af aftaleudkastet. Europa-Parlamentets repræsentanter lægger i forhandlingerne generelt vægt på at sikre forankring af aftalens bestemmelser og procedurer i det eksisterende økonomiske samarbejde i EU, herunder at sikre konsistens mellem aftalen og reglerne under den netop vedtagne reform af det økonomiske samarbejde (six-pack'en).

Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Hvis Danmark vælger at tilslutte sig aftalen og lade sig omfatte af aftalens bestemmelser, vil dette have lovgivningsmæssige konsekvenser. En nærmere vurdering heraf udestår.

Statsfinansielle konsekvenser

Hvis Danmark vælger at tilslutte sig aftalen og lade sig omfatte af aftalens bestemmelser vil dette kunne understøtte en styrkelse af de offentlige finanser.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Sagen vil kunne få positive samfundsøkonomiske konsekvenser, i det omfang aftalen øger den generelle tillid til og holdbarhed af den økonomiske politik i EU- og eurolandene, og dermed kan medvirke til at få den aktuelle krise under kontrol.

Høring

Sagen har ikke været i ekstern høring.

Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Holdning

Dansk holdning

Aftalen er et positivt skridt i retning af at styrke den finanspolitiske disciplin samt holdbarheden og troværdigheden af den økonomiske politik i EU- og eurolandene. Dette er en klar forudsætning for at skabe vækst og beskæftigelse i Europa. Aftalen vurderes at indebære en styrkelse af de finanspolitiske regler i lyset af krisen. Aftalen vil således bidrage til at tilskynde medlemsstaterne til at oparbejde det nødvendige finanspolitiske råderum i gode tider, som giver større reel handlefrihed i dårlige tider end gældstyngede lande har i dag. Aftalens værdi og egentlige virkning afhænger dog af, at den opnår bred tilslutning.

Som følge af, at Danmark er en lille åben økonomi tæt knyttet til euroen i kraft af fastkurspolitikken, vurderes det, at aftalens krav vil fungere som en ny målestok også for dansk økonomisk politik, uanset om Danmark formelt måtte tilslutte sig aftalen og lade sig omfatte af kravene.

Det vurderes, at Danmark af både økonomiske og europapolitiske grunde bør indgå i de videre forhandlinger om aftalen med en klar politisk hensigt om, at Danmark tilslutter sig aftalen og i videst muligt omfang lader sig forpligte af de konkrete bestemmelser, som står åbent for ikke-eurolande, hvis der opnås fornøden klarhed over især to punkter.

I forhold til at lade sig omfatte af aftalens krav lægges fra dansk side således for det første afgørende vægt på, at det i Danmark i givet fald vil være muligt at implementere balancekravet i national lovgivning uden en ændring af grundloven, f.eks. via en budgetlov. For det andet lægges afgørende vægt på den fornødne fleksibilitet i tilgangen vedr. metoden for den opgørelse af den strukturelle saldo, der vil blive lagt til grund for vurdering af landene ift. aftalens balancekrav. Det skal således sikres, at aftalen indebærer, at Danmark kan tilrettelægge den økonomiske politik i lyset af en opgørelse af struktursaldoen, som er retvisende for Danmark. Det er uhensigtsmæssigt, hvis der f.eks. alene tages udgangspunkt i den rene EU-metode for beregning af struktursaldoen, som erfaringsmæssigt ikke på samme måde som den danske metode tager højde for særlige nationale forhold (såsom visse skatteposter i Danmark, der svinger meget fra år til år uden at være et udtryk for finanspolitiske lempelser eller stramninger).

Fra dansk side arbejdes desuden for at sikre sammenhæng og konsistens mellem aftalen og EU-samarbejdet, herunder gennem mest mulig brug af EU-beslutningsprocesser og de normale EU-lovgivningsprocesser og gennem bestræbelserne på at integrere aftalens bestemmelser i EU-traktaten på et senere tidspunkt. Fra dansk side støttes det, at ikke-eurolande, der tilslutter sig aftalen og lader sig omfatte af aftalens krav også ville kunne deltage i de relevante eurotopmøder.

Andre landes holdning

Der ventes at kunne opnås enighed om en aftale med de beskrevne hovedelementer, om end der må ventes drøftelser om den nærmere udformning af bestemmelserne samt udestående spørgsmål frem mod det uformelle DER den 30. januar. Der vurderes generelt at være bred opbakning til at sikre konsistensen mellem aftalen og EU-samarbejdet.

For så vidt angår de særlige prioriteter for Danmark vedr. forankringen i national lovgivning og opgørelsesmetoden vedr. struktursaldoen, deles disse af et antal lande, idet der dog er synspunkter i både den ene og den anden retning.

Alle ikke-eurolande på nær UK deltager i forhandlingerne om aftalen med henblik på evt. deltagelse i aftalen, men det er ikke klart, hvor mange ikke-eurolande, der i sidste ende vil vælge at deltage i aftalen.