

8.04.2022

Grøn omstilling og krigen i Ukraine sætter EU's budgetregler under pres

Der er udsigt til ekstraudgifter inden for en lang række områder de seneste år, og det lægger et pres på EU-landenes budgetter.

Skrevet af

Anders Overvad

Jan Høst Schmidt

📞 +4553762708

✉️ jhs@thinkeuropa.dk

Resume

Krigen i Ukraine har medført en lang række ekstraudgifter til EU-landene, og det har fået bl.a. Frankrig til at advokere for en ny genopretningsfond, noget som f.eks. Tyskland er skeptiske overfor. For flere lande er genopretningsfondens lån ikke en god løsning da man som følge af Stabilitets- og vækstpakten ikke har råd til mere gæld. Da EU alligevel skal genforhandle sine budgetregler, giver det god mening at tage en helhedsbetragtning på den økonomiske værktøjskasse, da de nuværende regler står i vejen for den grønne og sikkerhedspolitiske omstilling.

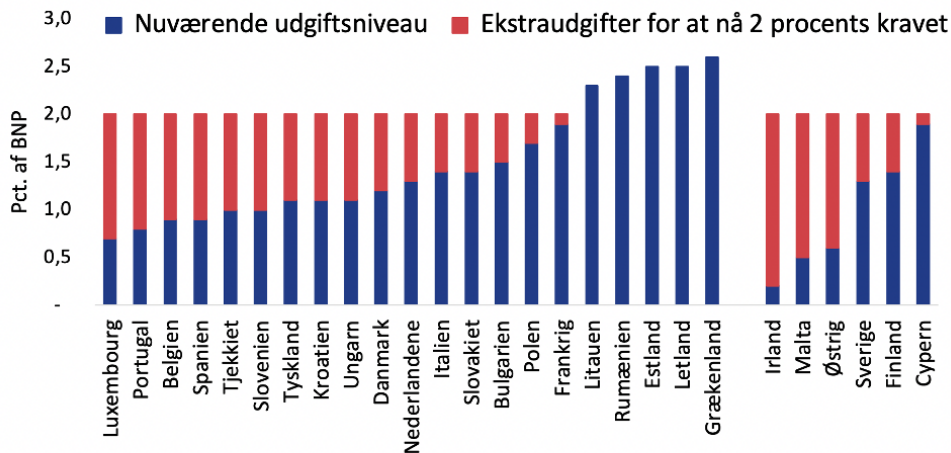
Corona og Ruslands invasion af Ukraine har medført en lavine af udgifter for EU-landene

Coronakrisen og Ruslands invasion af Ukraine har hver især medført betydelige merudgifter for EU-landene. Listen er lang, men skal man hive nogle frem, så er der pludselig kommet ekstraudgifter til alt fra industripolitiske tiltag, forsvarsudgifter, energiuafhængighed, varmemhjælp til nødlidende forbrugere og flygtningeudgifter.

Coronakrisen blotlagde hvor sårbare de europæiske forsyningskæder var, og EU har derfor sat gang i industripolitiske tiltag, der skal øge EU's uafhængighed. Her kan blandt andet nævnes de såkaldte IPCEI's (Important Projects of Common European Interest), der åbner op for, at man under en række forudsætninger kan bruge statsstøtte til udvikling af ny teknologi. For de lande der vælger at medvirke i disse projekter, vil der altså være en merudgift, som findes nødvendig hvis EU's skal øge den strategiske autonomi.

Ruslands invasion af Ukraine har lagt et ekstra pres på forsvarsudgifterne i flere EU-lande, da flere nu har tilkendegivet at de ønsker at opfylde NATO's 2 pct. målsætning^[1]. Særligt Tysklands beslutning om at øge forsvarsudgifterne har været bemærkelsesværdig^[2]. Skal alle EU-landene øge deres forsvarsbudget så disse udgør 2 pct. af BNP, vil der for flere lande være tale om en betragtelig merudgift, jf. figur 1. Samlet set vil det kræve at EU27 bruger 0,7 pct. mere af sit BNP, hvilket i 2020 svarede til 95 mia. euro.

Figur 1. Forsvarsudgifter som andel af BNP

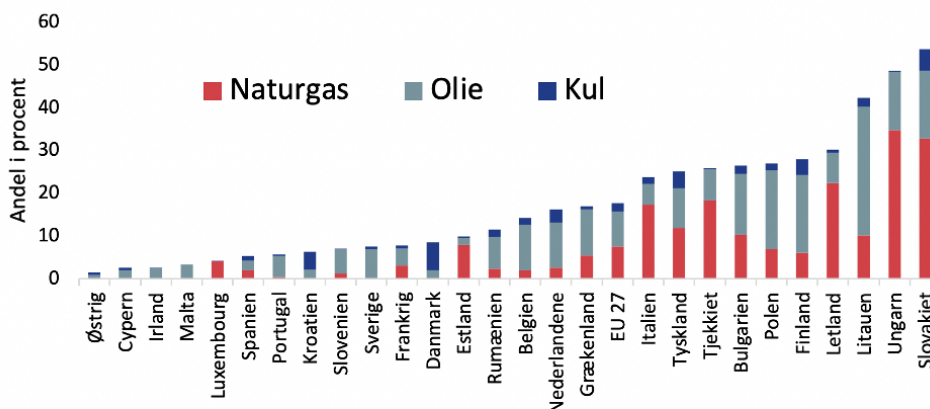


Kilde: Tænketanken Europa på baggrund af Eurostat

En del af de ekstra midler vil sandsynligvis blive fundet ved at medregne allerede eksisterende udgifter, som f.eks. udgifter til veteraner, i militærbudgettet. Det ændrer dog ikke ved, at flere medlemslande står til en ekstraregning.

Krigen i Ukraine har også blotlagt, at EU er meget afhængige af russiske brændsler i sin energiforsyning. I 2019 dækkede russiske brændsler ca. 1/5 af EU's samlede energibehov, jf. figur 2.

Figur 2. Andelen af landenes energibehov der dækkes af russiske brændsler



Kilde: Tænketanken Europa på baggrund af Eurostat
Anmærkning: Data er fra 2019

EU har med planen RepowerEU sat en målsætning om at 2/3 af den russiske gas skal udfases allerede i år, og på sigt skal EU være uafhængig af russiske brændsler[3]. Den langsigtede løsning på den russiske gas afhængighed er at sætte fart på den grønne omstilling[4], men dette vil også medføre betydelige udgifter her og nu. Før

EU skulle frigøre sig fra Rusland, estimerede EU-Kommissionen at der ville være behov for 1000 mia. euro i offentlige (EU og/eller nationale) merinvesteringer inden 2030, hvis EU skulle nå sine målsætninger fremlagt i fitfor55[5].

Dertil har den russiske invasion medført, at energipriserne ikke falder foreløbigt, og det rammer de socialt svageste[6]. Flere lande har været på banen med hjælp[7]. men da situationen ikke står til at vende, foreløbigt kan mere blive nødvendigt. Dette lægger også et yderligere udgiftspres på EU-landene.

Dertil er der i skrivende stund er over 4 mio., ukrainere som er flygtet til EU, og dette medfører også en række ekstraudgifter til flere EU-lande.

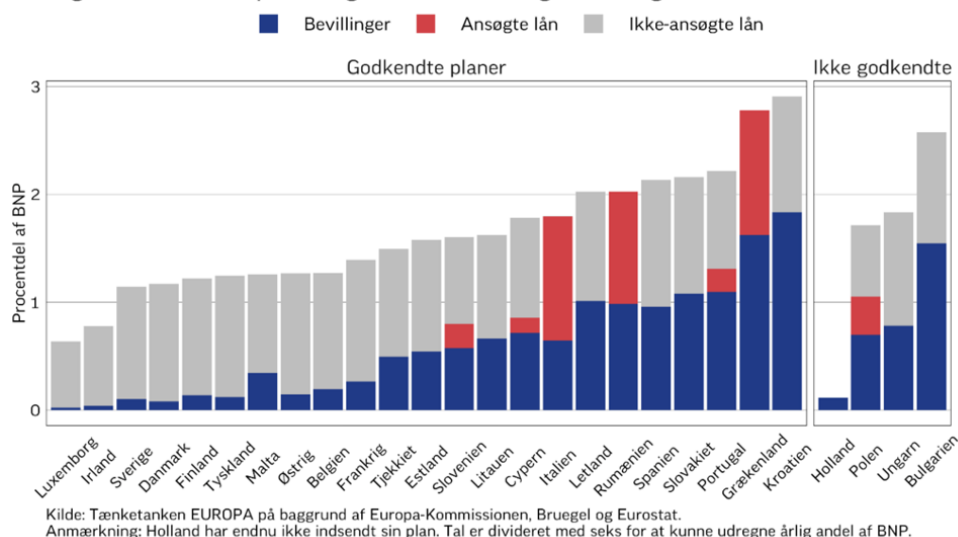
Grundlæggende er der altså udsigt til ekstraudgifter inden for en lang række områder de seneste år, og det lægger et naturligt pres på EU-landenes budgetter.

Flere lande har efterspurgt ny fond til at imødegå de stigende udgifter

Som følge af de mange ekstraudgifter har flere lande advokeret for at en ny genopretningsfond skal etableres, herunder Frankrig[8]. Tyskerne har dog understreget, at det er vigtigt at alle midler i den eksisterende fond i første omgang bruges[9], men har dog været åbne for at genopretningsfonden kan genprioriteres, og derved bruges til at imødegå nogle af ekstraudgifterne, der er opstået som følge af den russiske invasion[10]. Et land som Spanien har allerede planlagt at omprioritere i deres genopretningsmidler til mere varmemhjælp og grøn energi[11]. Spanien understreger dog også, at den eksisterende fond ikke indeholder tilstrækkeligt med midler til at imødegå alle de mange nye udgifter.

Den nuværende genopretningsfond indeholder både tilskud på 360 mia. euro (2018 priser) og lån på 390 mia. euro (2018 priser). De rige lande som Tyskland Frankrig, Irland, Benelux, de nordiske lande er ikke interesserede i lån fra fonden, da de selv kan optage lån til samme eller lavere rente end Kommissionen kan opnå på EU's vegne. Men heller ikke lande som Bulgarien, Spanien, Portugal, Cypern, Polen har brugt deres lånemuligheder fuldt ud.

Figur 3: EU Genopretningsfondens lån og bevillinger som andel af BNP



Det er heller ikke endeligt afgjort, hvor meget landene vil modtage fra genopretningsfonden, da dette afhænger af landenes faktiske økonomiske udvikling[12].

Er lånemulighed et fatamorgana?

Samlet set vurderes det, at der er ubrugte lånemuligheder i den nuværende genopretningsfond for ca. 200 mia. euro[13]. EU-kommissionen har påpeget, at de allerede etablerede fondsmidler tages i brug før en ny fond blev etableret.

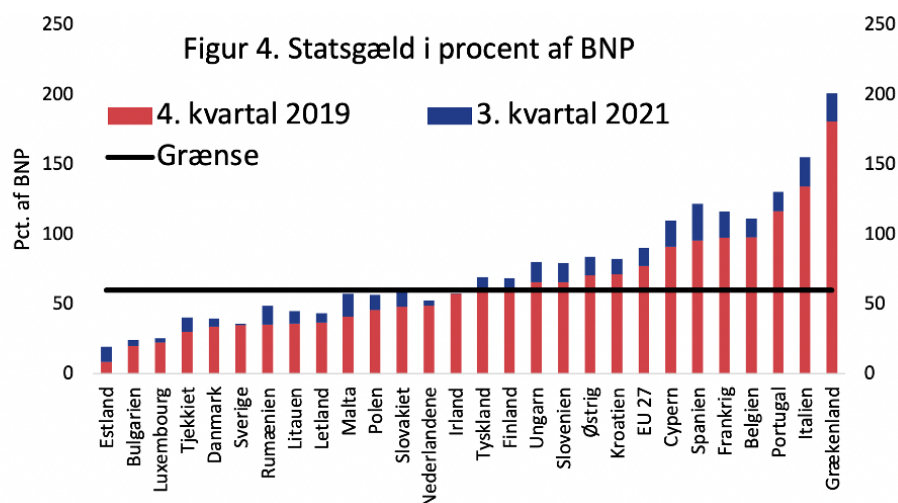
Det giver god mening at en ny fond ikke allerede etableres nu. For det første fordi vi ikke ved om den første fond ender med at blive en succes. Endnu er der ingen, der har fuldt overblik over om pengene ender med at blive brugt effektivt og på det tiltænkte. For det andet kender vi endnu ikke de fulde omkostninger af Ukraine krisen, og vi bør derfor undgå at sætte vognen før hesten og ikke tale om hverken størrelse eller udformning af ny fond.

Den eksisterende fond har den fordel, at dens tilskud ikke tæller med i statsudgifterne, men det gør lånedelen[14], hvorfor sidstnævnte ikke er lige så attraktivt for medlemslandene at benytte denne del af fonden.

Problemet er, at for lande som Spanien, Portugal og Cypern der anslås at kunne låne yderligere 70, 12 og 1,3 mia. euro[15], så vil de ekstra lån ramme dem hårdt senere, da de allerede i dag ikke overholder gældskravene i stabilitets- og vækstpagten, jf. figur 4. Disse regler er pt suspenderet frem til 2023. De lande vil man godt kunne

låne yderligere penge nu, men det sender regningen ind i børneværelset, da det vil øge en i forvejen skarp gældsnedbringelse endnu mere, når reglerne igen træder i kraft. Dette har dog ikke været nok til at afskrække alle gældsatte lande for at bruge lånemuligheden, pt. har Italien, Grækenland og Rumænien benyttet sig af deres maksimale lånemulighed på 6,8 pct. af deres BNP.

EU-kommissionen har dog været åben for at gældsnedbringelsen vil kunne ske i langsommere tempo i forbindelse med et eftersyn af Stabilitets- og Vækstpagten[16].



Kilde: Tænkertanken på baggrund af Eurostat

Tyskland har traditionelt været imod en ændring af pagten, ligesom de som også Danmark har deres egne nationale budgetregler for at bremse en offentlig gældsstiftelse. Tysklands nye trafiklys-regering har dog blødt mere op end tidligere tyske regeringer[17]. Særligt fordi den nuværende situation har fået den tyske regering til at igangsætte en lang række tiltag, med betydelige ekstraudgifter. Og da man ikke kan være finanspolitisk due hjemme og en høg ude, har regeringen været nødsaget til at opbløde den nuværende retorik.

Skal man tilbage til de nuværende regler, så risikerer en række EU-lande at havne i en økonomisk recession. Derfor vil en tilbagevenden til de nuværende regler sandsynligt ende i en situation hvor reglerne kun eksisterer på papir[18]. Som reglerne er i dag, skal lande hvor gælden overstiger 60 pct. Af BNP, nemlig nedbringe den del af gælden der overstiger 60 pct. Grænsen med 1/20 hver år. Overholdte EU-landene reglerne ville det betyde, at EU næste år ville skulle nedbringe statsgælden med 258 mia. svarende til 1,6 pct. Af BNP, og for lande som Italien og Grækenland ville statsgælden skulle nedbringes med mere end 5 pct. Af BNP jf. tabel 1.

Tabel 1: Hvor meget skal statsgælden nedbringes i 2023

<i>Land</i>	<i>Gæld der skal tilbagebetales i mia. euro</i>	<i>Andel af BNP i pct. I 2023</i>
Østrig	4	1
Belgien	15	3
Kroatien	1	1
Cypern	0	2
Finland	1	1
Frankrig	71	3
Tyskland	16	0
Grækenland	13	7
Ungarn	1	1
Italien	89	5
Malta	0	0
Portugal	7	3
Slovenien	0	1
Spanien	38	3
EU 27	258	2

Kilde: Tænk tanken Europa på baggrund af Kommissionen • Lavet med Datawrapper

Det er næppe politisk holdbart at vende tilbage til et regelsæt, der risikerer at sende dele af EU i recession. Dertil er det heller ikke hensigtsmæssigt at stabilitets- og vækstpagten i sin nuværende form står i vejen for den grønne og sikkerhedspolitiske omstilling.

Derved ikke sagt at vi skal smide barnet ud med badevandet og opgive målet om gældsnedbringelse i EU. Der er behov for tid til at gennemtænke et nyt regelsæt der kan understøtte landenes økonomiske udvikling, men et sådant vil tage tid at opbygge. Man kunne derfor overveje at fortsætte suspenderingen af budgetreglerne. Det vil også give tid til at lære af erfaringerne fra genopretningsfonden, og derved muligvis få et nyt økonomisk værktøj til for eksempel at tage højde for merinvesteringerne til klimaomstillingen.

Fodnoter

- [1] <https://www.reuters.com/world/europe/spain-will-meet-goal-spend-2-gdp-defense-pm-says-2022-03-28/>
- [2] <https://www.raeson.dk/2022/lykke-friis-om-die-zeitenwende-tysklands-store-kursskifte-faar-kolossale-konsekvenser-for-eu-og-for-danmark/>
- [3] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1511
- [4] <https://www.altinget.dk/forsyning/artikel/taenketanken-europa-snuptagsloesninger-og-en-gentagelse-af-tidligere-fejl-frigoer-ikke-europa-fra-russisk-gas>
- [5] <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/> og <http://thinkeuropa.dk/politik/klimaudspil-risikerer-foere-til-eu-budgetkonflikt>
- [6] <https://politiken.dk/debat/debatindlaeg/art8685816/Vi-st%C3%A5r-i-en-sv%C3%A6r-situation-der-kan-blive-endnu-v%C3%A6rre?shareToken=7x5dEAAArDhw>
- [7] <http://thinkeuropa.dk/politik/hvordan-har-eu-landene-reageret-paa-de-stigende-energipriser>
- [8] <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/frankreichs-wirtschaftsminister-fordert-energieunabhaengigkeit-der-eu-17922314.html>
- [9] <https://www.politico.eu/article/germanys-lindner-pushes-back-on-new-eu-debt-as-response-to-ukraine-war/>
- [10] <https://www.reuters.com/world/europe/eu-recovery-fund-could-be-repurposed-over-ukraine-german-finmin-2022-03-26/>
- [11] <https://www.ft.com/content/713ef01c-c858-4394-bacc-8284b8f841bb>
- [12] <https://www.bruegel.org/2022/02/how-has-growth-changed-what-countries-get-from-the-european-recovery-fund/>
- [13] <https://www.ft.com/content/e4470606-1e82-4fce-bd37-078c61dba5cd>
- [14] <https://www.bruegel.org/2022/02/a-european-climate-fund-or-a-green-golden-rule-not-as-different-as-they-seem/>
- [15] <https://www.ft.com/content/e4470606-1e82-4fce-bd37-078c61dba5cd>
- [16] <https://www.ft.com/content/e4470606-1e82-4fce-bd37-078c61dba5cd>
- [17] <https://euranetplus-inside.eu/eu-to-reform-outdated-fiscal-rules/>
- [18] <http://thinkeuropa.dk/oekonomi/vender-eu-tilbage-til-stabilitets-og-vaekstpagten-i-nuvaerende-form-risikerer-vi-en>