EU:N FINANSSIPOLIITTISET SÄÄNNÖT: UUDISTAMISEN TARPEET JA TAVOITTEET

Timo Miettinen, FT, dosentti, akatemiatutkija
Helsingin yliopiston Eurooppa-tutkimuksen keskus

VÄITTEET

1. Taloussäännöt ovat kehittyneet vuodesta 1992 lähtien koko ajan monimutkaisemmiksi – taustalla tarve reagoida maiden erilaisiin tilanteisiin

2. Sääntökehikon uudistamisen tarvetta on vaikea väistää – numeeristen arvojen sijaan olennaista keskittyä myös valvontaan ja ehdollisuuteen

3. Perehtymällä akateemiseen keskusteluun ja eurooppalaisiin näkökulmiin Suomen on mahdollista rakentaa realistinen ja kunnianhimoinen oma kanta

FINANSSIPOLIITTISTEN SÄÄNTÖJEN LYHYT HISTORIA

- 1992 Maastrichtin sopimus: yleiset periaatteet finanssipolitiikan ohjaukselle; jako raha- ja finanssipolitiikkaan; velka- ja alijäämäkriteerien (60 % ja 3 %) määrittäminen Maastrichtin liitteissä (ei perussopimuksessa itsessään)
- 1997 Kasvu- ja vakaussopimus: sääntöjen tulkinta ja pyrkimys velka-asteen sopeuttamiseen
- 2005 Haluttomuus puuttua Saksan ja Ranskan alijäämiin; yksinkertaisen alijäämäkriteerin korvaaminen rakenteellisen tasapainon (alijäämäsäännön) kautta: kohti maakohtaisia kriteerejä
- 2011 Kasvu- ja vakaussopimuksen uudistaminen: Euro plus ja Six pack; eurooppalainen ohjausjakso (esimerkiksi eläkejärjestelmän kestävyys)
- 2013 Fiscal compact ja two pack: komissiolle lisää valtaa sääntöjen valvomiseen, myös vaihtotaseet mukaan tarkasteluun
- 2020 Koronapandemia, säännöt jäädytetään ensin 2020–21, myöhemmin 2022. Komissio aloittaa työn sääntökehikon uudistamiseksi. Ehdotus tulossa kesällä 2022.

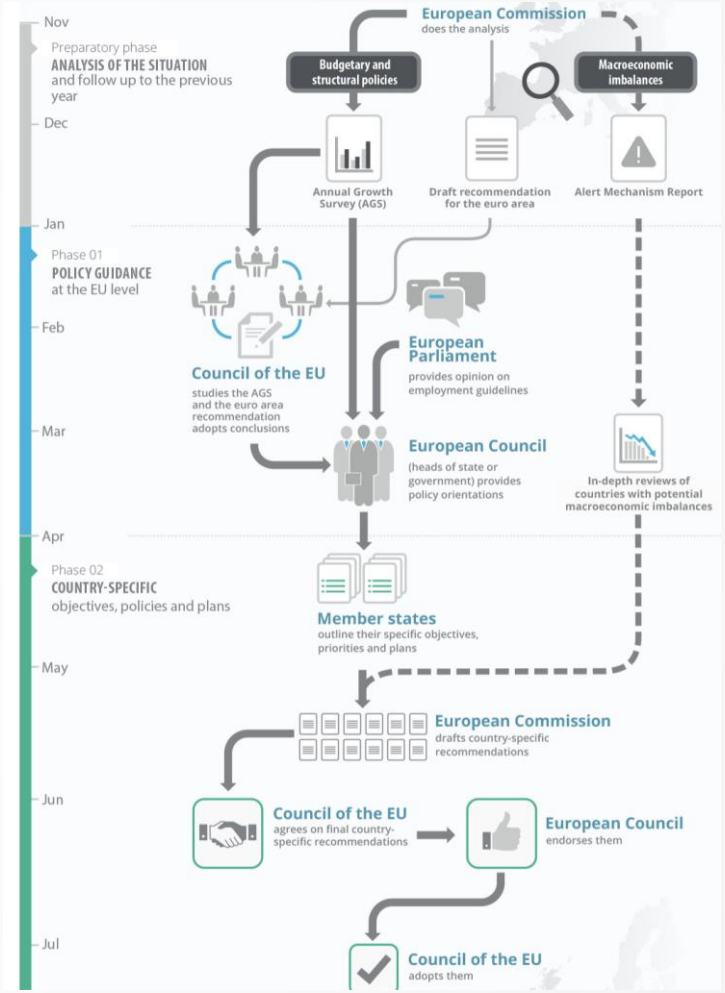
MIKSI SÄÄNTÖJÄ TARVITAAN?

- Euroalueen maat toimivat historiallisesti eri poliittisten ja kulttuuristen perinteiden ohjaamana; säännöt tapa luoda finanssipoliittista vakautta ja luoda uskottavuutta
- Säännöt eivät ole kuitenkaan itseisarvo vaan valine: olennaista on, että ne mahdollistavat riittävän taloudellisen liikkumavaran kriisiaikoina sekä investoinnit hyviin asioihin kuten ilmastokriisin torjumiseen
- Onko säännöillä väliä, jos komissio ei käytä kovimpia keinoja (esim. sakot)? Tutkimusten mukaan kyllä: “Overall, our results suggest that EDP recommendations **have substantially shaped fiscal policies in the euro area**, especially in the years 2010–2014, when EDP recommendations were most frequent.” (De Jong et al 2020)



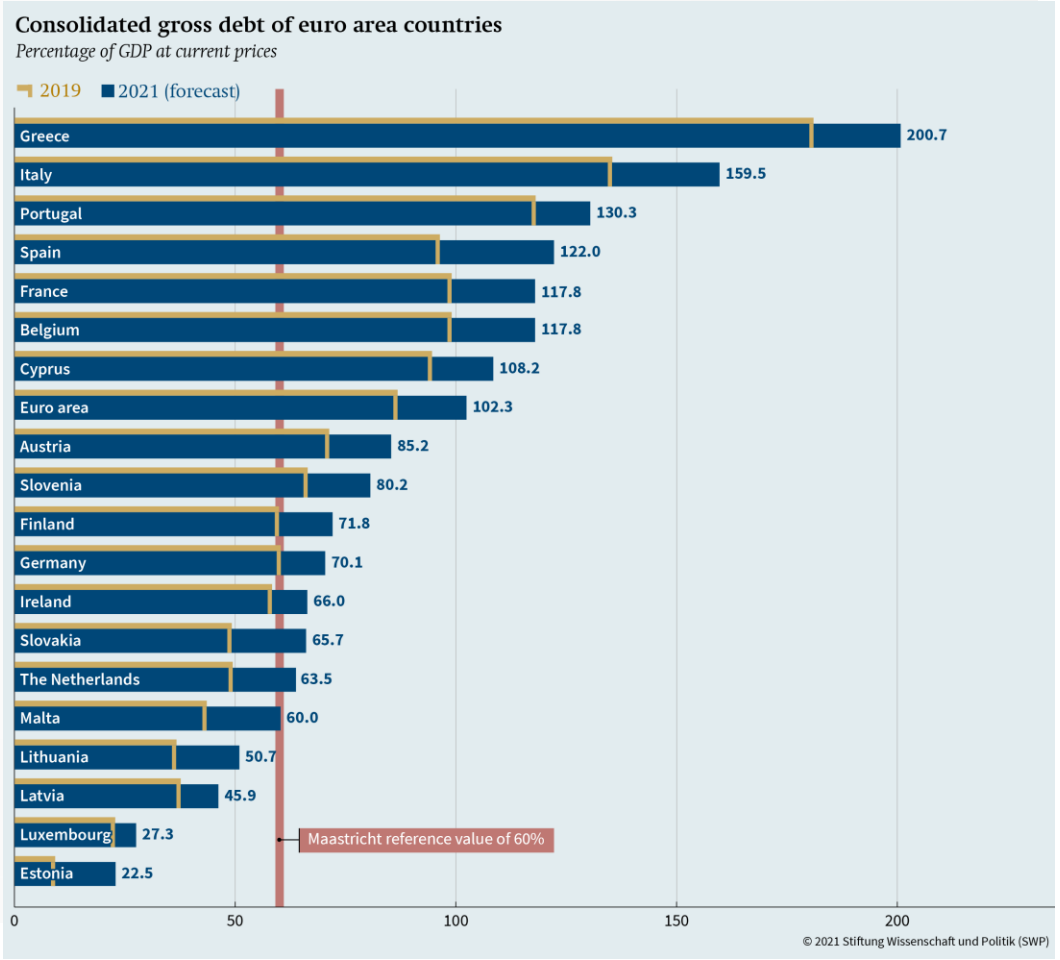
MIHIN KIINNITETTÄVÄ HUOMIOTA KESKUSTELUSSA?

1. Sääntöjen sisältö: millaiset raja-arvot tai tavoitteet sitovat valtioita?
2. Finanssipolitiikan valvonta ja koordinaatio: kuka valvoo ja milloin säännöistä poiketaan?
3. Millaista ehdollisuutta finanssipolitiikkaan sisältyy?
4. (Kansallinen vs. EU-tason finanssipolitiikka)



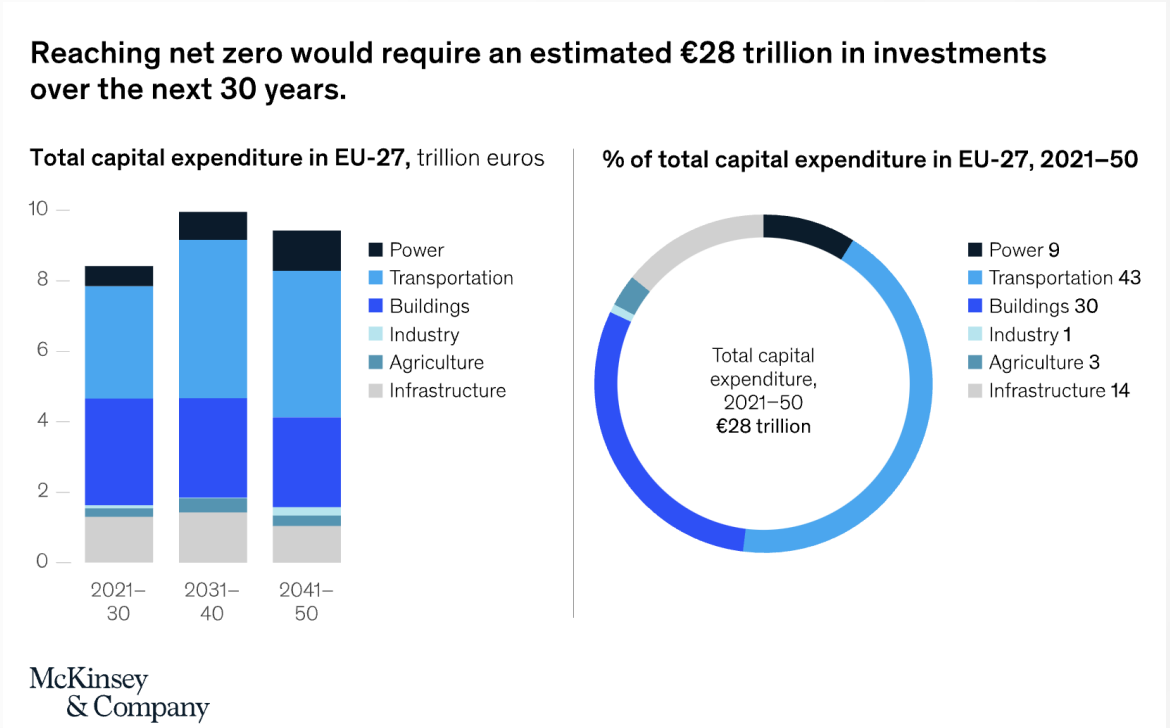
MIKSI UUDISTUS TARVITAAN?

- Nykyiset säännöt heijastelevat huonosti olemassaolevia velkatasoja
- Säännöistä on tullut liian monimutkaisia ja epätarkkoja (erit. komission käyttämä rakenteellinen budjettitasapaino):
- "…the present rules-based system of the Stability and Growth Pact (SGP) has become nearly unmanageable due to its **complexity, and the constant addition of exceptions, escape clauses, and other factors**" – Thomas Wieser (2018): "Fiscal Rules and the Role of the Commission'
- "…the rules suffer from substantial measurement problems. While the structural budget balance is a nice theoretical concept, **it is not observable and its estimation is subject to massive errors**." Zsolt Darvas, Philippe Martin and Xavier Ragot: "European fiscal rules require a major overhaul" (2018), Bruegel policy paper



MIKSI UUDISTUS TARVITAAN?

- Myös ilmastotavoitteiden saavuttaminen vaatii julkisia investointeja:
- “Closing gaps to positive investment cases for individual stakeholders through direct public financings such as carbon contracts for difference and feed-in-tariffs would require an estimated **€4.9 trillion** through 2050.”
  McKinsey: Europe’s Path to Decarbonisation, raportti, 3.12.2020



VAIHTOEHTOJA TUTKIMUSKIRJALLISUUDESTA: SÄÄNNÖT

1. **Raja-arvojen muuttaminen**, esim. hyväksyttävä velka-aste nostetaan 100%
   Ks. EVM:n työpaperi Francova et. Al. (2021): EU fiscal rules: reform considerations
2. **Säännöistä standardeihin**, numeroarvojen tilalle laadullinen ja maakohtainen arviointi.
   Ks. Blanchard et al (2021), “Redesigning EU fiscal rules: From rules to standards”, PIIE Working Paper 21-1.
3. **Maakohtaiset velka-asteet**, huomio talouskasvun ja velkakestävyyden väliseen suhteeseen. Olennaista on, mitkä ovat valtioiden korkomenot suhteessa bkt:een.
   Ks. Martin et al (2021): ”A new template for the European fiscal framework”
4. **Kultaisen säännön sovellukset**, julkiset investoinnit erotetaan muusta kulutuksesta, esim. ilmastoinvestointeja ei lasketa mukaan alijäämäkriteeriin
   Ks. Euroopan finanssipoliittisen komitean lausunto (2019): Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation
5. **Kokonaisvaltainen reformi**, johon kuuluu myös EU:n oman finanssipoliittisen kapasiteetin vahvistaminen

TUTKIMUSLAITOSTEN AVAUKSIA: VALVONTA JA EHDOLLISUUS

1. **Yksinkertaistettu sääntökehikko ja valvonta:** ns. fiskaalinen ankkuri (esim. velkasääntö) ja hyvin vähän poikkeuksia. Malli esillä mm. IMF:n työpapereissa.
   Ks Eyraud 2018: Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability
2. **Eurooppalaisen ohjausjakson kehittäminen**: komissio keskeinen toimielin, huomio julkisen kulutuksen luonteeseen.
   Ks. Mollet 2021: Rethinking EU economic governance: The European Semester
3. **Enemmän sitovuutta EU-lainsäädännön kautta**: uusi talouspoliittinen direktiivi, valtioiden omaehtoinen korjaus, valvonta EU-tuomioistuimelle.
   Ks. Debrun & Reuter 2021: Fiscal is local: EU standards for national fiscal frameworks
4. **Rankaisuista palkintoihin**: pois sanktioista, sääntöjen noudattaminen sidottu EU-budjettiin
   Ks. EKP:n työpaperi, Kamps 2019: Taking stock of the functioning of the EU fiscal rules and options for reform
5. **Markkinakuri-EMU: e**i sitovia sääntöjä, valtioiden vastuu korostuu.
   Esillä mm. Suvanto ym. 2015: Arvio Euroopan talous- ja rahaliiton kehittämistarpeista

MAIDEN KANTOJA

1. **Saksa:** sääntöjä yksinkertaistettava ja niiden mahdollistettava vihreä siirtymä, mutta ei tarvetta suurelle reformille. Kultaisen säännön sovellus?
2. **Ranska ja Italia**: sääntöjen mahdollistettava kasvu ja eurooppalaisen suvereniteetin vahvistaminen, huomio rakenteellisiin uudistuksiin. Alijäämäsäännön uudistaminen tavoitteena?
3. **Espanja**: maakohtaisuus olennaista, tarve erityisesti velkasäännön muuttamiselle. Voi hyväksyä kovemman ehdollisuuden, jos EU-tason kapasiteettia vahvistetaan?
4. **Itävallan** koordinoima koalitio (ml. Suomi): ei tarvetta suurille muutoksille

VÄITTEET

1. Taloussäännöt ovat kehittyneet vuodesta 1992 lähtien koko ajan monimutkaisemmiksi – taustalla tarve reagoida maiden erilaisiin tilanteisiin

2. Sääntökehikon uudistamisen tarvetta on vaikea väistää – numeeristen arvojen sijaan olennaista keskittyä myös valvontaan ja ehdollisuuteen

3. Perehtymällä akateemiseen keskusteluun ja eurooppalaisiin näkökulmiin Suomen on mahdollista rakentaa realistinen ja kunnianhimoinen oma kanta: olennaista on mahdollistaa talouspolitiikan liikkumavara kansallisella tasolla

KIITOS!

Timo Miettinen
Timo.pa.miettinen@helsinki.fi