

EU:n finanssipolitiikan sääntöjen uudistaminen

Taustamuistio talousneuvoston 25.1.2022 kokoukseen

1. Johdanto

EU:n komissio antoi 19.10.2021 tiedonannon, jossa se käy läpi koronakriisin vaikutuksia julkiseen talouteen ja talouspolitiikkaan EU:ssa ja arvioi niiden merkitystä finanssi- ja talouspolitiikan koordinaation näkökulmasta. Kokonaisuuteen vaikuttavina uusina tekijöinä mainitaan mm. kriisistä aiheutunut velkatasojen tuntuva nousu, yhteisesti rahoitetun RRF-elpymisvälineen käyttöönotto sekä ilmastonmuutoksen torjuntaan liittyvä kasvava tarve julkisille investoinneille (EU Commission 2021).

Komission antama tiedonanto käynnistää uudelleen helmikuussa 2020 kriisin vuoksi tauolle jääneen prosessin talous- ja finanssipolitiikan säännösten ja menettelytapojen uudistamiseksi. Tavoitteena on, että uudistetut menettelyt voitaisiin ottaa käyttöön, kun koronakriisiin liittyvä vakaus- ja kasvusopimuksen poikkeussäännön voimassaolo päättyy vuonna 2023. Uudistusprosessi koskee finanssipolitiikan sääntöjen ohella myös makrotaloudellista seuranta.

Tämän muistion tarkoituksena on tarjota taustatietoa ja evästystä aiheesta talousneuvostossa 25.1.2022 käytävään keskusteluun. Muistiossa käydään tiivistetysti läpi EU:n finanssipolitiikan koordinaation talouspoliittisia perusteluita, koordinaation keskeisiä elementtejä sekä järjestelmän toimivuutta koskevia arvioita ja kehitysehdotuksia.

2. Miksi finanssipolitiikan koordinaatiota tarvitaan EU:ssa?

Pohdittaessa EU:n finanssipolitiikan koordinaation kehittämistä on hyvä palauttaa mieliin miksi finanssipolitiikan koordinaatio ja erityisesti julkisen talouden budjettikuria vaalivat ylikansalliset säännöt on nähty tarpeellisiksi EU:ssa.

2.1 Rahaliitto korostaa tarvetta menokuriin ja finanssipolitiikan yhtensovittamiseen

EU-tason finanssipolitiikan yhtensovittaminen ja sääntely juontaa juurensa rahaliiton perustamiseen ja yhteisen valuutan käyttöönottoon. Rahaliiton ja yhteisen valuutan voidaan katsoa korostavan tarvetta sekä julkisten menojen kasvun hillintään että finanssipolitiikan yhtensovittamiseen.

Ensinnäkin voidaan perustellusti esittää, että *rahaliitto heikentää yksittäisten jäsenmaiden kannustimia ehkäistä liiallista julkisten menojen kasvua*. Julkisten menojen ja alijääminen liiallisen paisumisen ongelma koskee lähtökohtaisesti myös itsenäisen rahapolitiikan omaavia maita, mutta niissä korkojen nousu hillitsee julkista velkaantumista tehokkaammin kuin rahaliitossa. Tämän vuoksi rahaliitossa tarvitaan ylikansallisia sääntöjä ehkäisemään liiallista julkista velkaantumista.

Rahaliitossa liiallinen julkinen velkaantuminen ei kuitenkaan ole pelkästään yksittäisten jäsenmaiden ongelma, vaan **voi heikentää myös yhteisen keskuspankin asemaa** ja uskottavuutta. Ilman riittävän tiukkaa budjettikuria euroalueen keskuspankki voi joutua liian korkeasta julkisesta velkaantumisesta kärsivien jäsenmaiden painostuksen kohteeksi ja menettää kykynsä toimia itsenäisesti (Buti ym 1998).

Toisaalta **raha- ja finanssipolitiikan yhteensopivuus rahaliitossa edellyttää, että finanssipolitiikka on kaikissa jäsenmaissa likimain samansuuntaista**. Tällöin esimerkiksi julkisen talouden vakauttamista voidaan tukea ekspansiivisella rahapolitiikalla. Vastaavasti finanssipoliittisesta elvytyksestä saadaan paras teho, kun sitä harjoitetaan yhdessä ja samanaikaisesti.

Edellä mainittujen ohella finanssipolitiikan seuraamisen ja yhteensovittamisen tarvetta EU:ssa on perusteltu ns. finanssipolitiikan rajat ylittävillä **läikkymisvaikutuksilla** (*spill over effects*). Avoimessa taloudessa yksittäisen maan finanssipolitiikka vaikuttaa välillisesti myös muihin maihin sekä pääomamarkkinoiden että hyödykemarkkinoiden kautta. Empiiristen tutkimusten valossa finanssipolitiikan läikkymisvaikutukset ovat keskimääräistä suurempia EU-maiden ja erityisesti euroalueen maiden välillä (Ilori ym 2022).

2.2 Kansalliset säännöt täydentävät EU-tason sääntöjä

Koska julkisten menojen liiallisen paisumisen ongelma koskee potentiaalisesti kaikkia demokraattisesti hallittuja maita, on useimmissa kehittyneissä maissa käytössä erilaisia menettelyitä ja sääntöjä, joilla julkista velkaantumista pyritään tavalla tai toisella hillitsemään. Tämä pätee riippumatta siitä, kuuluuko maa rahaliittoon vai ei.

Edellisessä jaksossa todetun perusteella rahaliittoon liittyvän maan olisi syytä vahvistaa mekanismeja, jotta kannustimet budjettikurin ylläpitämiseksi eivät heikentyisi. Toisaalta EU-tason säännöt voivat tältä osin ajaa saman asian, riippuen mm. siitä, kuinka kunnianhimoista julkisen talouden kehitysuraa jäsenmaa tavoittelee. Esimerkiksi Suomessa oli ennen finanssikriisiä tilanne, jossa EU-tason säännöstö ei juurikaan sitonut finanssipolitiikan liikkumavaraa, vaan sitä ohjasivat hallitusten omat menokehitystä ja velkaantumista koskevat tiukemmat linjaukset. Tässä suhteessa EU-sääntöjen voidaan ajatella muodostavan eräänlaisen ”perälaudan” kansallisen tason säännöille.

Kansalliset finanssipolitiikkaa ohjaavat säännöt ja menettelyt ovat myös tyypillisesti yksityiskohtaisempia kuin EU-tason säännöt ja voivat sisältää mm. hallinnonala- ja aluetason menokehityksen hallintaan liittyviä menettelyitä. Suomessa keskeinen ja jo pitkään käytössä ollut väline on valtiontalouden kehysmenettely.

3. Fipo-säännöt ovat osa laajempaa talouspolitiikan koordinaatiota EU:ssa

Finanssipolitiikan koordinaatio EU:ssa on osa laajempaa jäsenmaiden talouspolitiikkaan kohdistuvaa ohjausta, joka on koottu ns. **Eurooppalaiseksi ohjausjaksoksi** (*European Semester*). Ohjausjakso nivoo yhteen eri aikoina syntyneen, suhteellisen monipolvisen ja osin päällekkäistenkin menettelyjen kokonaisuuden. Finanssipolitiikan koordinaation ohella vuotuisen aikataulun mukaan toistuva ohjausjakso sisältää makrotaloudellista tasapainoa sekä työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaa koskevaa seurantaa ja ohjausta. Seuraavassa esitellään tiiviisti ohjausjakson keskeistä sisältöä.

Finanssipolitiikan koordinaation toimeenpanoa ohjaavat keskeisesti vakaus- ja kasvusopimus sekä sitä täydentävät maiden väliset sopimukset¹. Vakaus- ja kasvusopimus sisältää ennaltaehkäisevän ja korjaavaan osan. Korjaavan osan mukaan julkisen talouden vuotuinen alijäämä ei saisi ylittää 3 prosenttia jäsenmaan bruttokansantuotteesta ja julkisen talouden velan tulisi olla alle 60 prosenttia bruttokansantuotteesta. Korjaavaan osaan kuuluu myös liiallisen ylijäämän menettely (*excessive deficit procedure, EDP*), joka kohdistuu alijäämätavoitteen ylittäviin jäsenmaihiin.

Ennaltaehkäisevä osa pyrkii huolehtimaan siitä, että jäsenmaiden julkinen talous ei ole ajautumassa kohti tilannetta, jossa se todennäköisesti rikkoisi em. korjaavan osan sääntöjä. Tätä silmällä pitäen ennaltaehkäisevässä osassa edellytetään jäsenmaiden julkisen talouden täyttävän sille asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen (*MTO*), jota seurataan suhdannekorjatun, rakenteellisen budjettitasapainon avulla.² MTO:n mukaiset julkisen talouden yli- tai alijäämätavoitteet ovat maakohtaisia ja ne tarkistetaan noin kerran kolmessa vuodessa. Esimerkiksi Suomen osalta rakenteellinen alijäämä ei saisi olla suurempi kuin 0,5 % bruttokansantuotteesta.

Finanssikriisin jälkeen käyttöön otetussa **makrotaloudellisessa seurannassa (MIP)** pyritään havaitsemaan, ennaltaehkäisemään ja korjaamaan mahdollisia taloudellista vakautta uhkaavia häiriötekijöitä laajemmin, myös julkisen talouden ulkopuolella. Makrotaloudellista vakautta seurataan määrättyillä, jäsenmaiden ulkoiseen ja sisäiseen tasapainoon liittyvillä indikaattoreilla, kuten esimerkiksi vaihtotase, asuntojen hinnat ja työttömyysaste. Maille, joissa katsotaan olevan epätasapainoa aiheuttavia riskitekijöitä, laaditaan komission toimesta syvällisempi tarkastelu (*in-depth review, IDR*) ja sen pohjalta annetaan maakohtaisia suosituksia. Jäsenmaata kohtaan on periaatteessa mahdollista käynnistää liiallisen epätasapainon menettely (*excessive imbalance procedure, EIP*), johon voi sisältyä myös sanktioita. Toistaiseksi sitä ei ole vielä käytetty.

Työllisyys- ja sosiaalipolitiikan osalta keskeinen koordinaatiota ohjaavia dokumentteja ovat määrääjain hyväksyttävät työllisyyspolitiikan suuntaviivat (*Employment Policy Guidelines*) ja niiden toteutumista vuosittain seuraava työllisyysraportti (*Joint Employment Report*). 2010-luvun puolivälistä lähtien työllisyys- ja sosiaalipolitiikan painoarvoa eurooppalaisessa ohjausjaksossa on pyritty vahvistamaan. Tähän liittyen työllisyysraporttiin on lisätty sosiaalisen kehityksen indikaattorit (*social scoreboard of indicators*), joiden pohjalta voidaan antaa maakohtaisia suosituksia.

Keskeinen osa eurooppalaisen tarkastelujakson toimeenpanoa ovat EU:n komission laatimat **maaraportit ja maakohtaiset suositukset**, jotka sisältävät komission näkemyksen jäsenmaan tilanteesta edellä mainituilla taloudellisen kehityksen osa-alueilla sekä niihin liittyviä politiikkasuosituksia. Vastaavasti jäsenmaiden tuottamat **kansalliset uudistusohjelmat sekä vakausohjelma** sisältävät tiedot niistä toimenpiteistä, joita jäsenmaat ovat toimeenpanneet tai tulevat toimeenpanemaan suositusten johdosta. Vuodesta 2013 lähtien euromaiden on myös täytynyt toimittaa komissiolle alustavat **kansalliset budjettiesityksensä** kommentoitavaksi ennen niiden lopullista hyväksymistä. Jäsenmaissa tulee myös olla

¹ Vakaus- ja kasvusopimusta täydentäviä maiden välisiä sopimuksia ovat ns. six-pack, two-pack ja fiscal compact, joista osa koskee vain euromaita.

² Rakenteellinen budjettitasapainon määrittelyminen edellyttää ns. tuotantokuilun määrittelyä talouden potentiaalisen tuotannon avulla. Suhdannekorjauksessa käytetyt menetelmät eivät ole yksikäsitteisiä ja niiden tuloksiin liittyy merkittävää tilastollista epävarmuutta.

riippumaton finanssipolitiikan arviointielin joka seuraa ja kommentoi finanssipolitiikan tavoitteiden toteutumista.

Jäljempänä jaksoissa 4 ja 5 keskitytään vakaus- ja kasvusopimukseen liittyvän finanssipolitiikkaa ohjaavan säännösten toimintaan ja sitä koskeviin uudistamishdotuksiin, jotka ovat saaneet eniten huomiota viimeaikaisessa keskustelussa.

4. Arvioita EU:n fipo-sääntöjen toimivuudesta

EU:n finanssipolitiikan sääntökehikon toimivuutta koskevissa arvioissa on kiinnitetty huomiota erityisesti niiden kykyyn yhtäältä vahvistaa julkisen talouden tasapainoa ja toisaalta tuottaa suhdanteita tasaavaa, vastasyklistä finanssipolitiikkaa euroalueella.

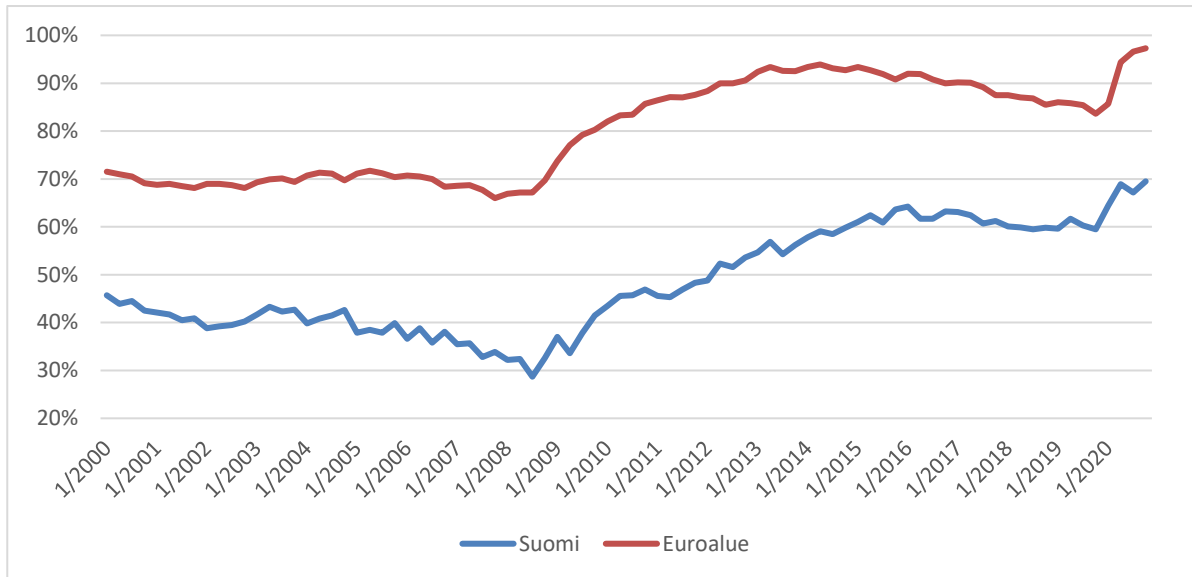
Julkisen talouden tasapainon osalta arvioissa on kiinnitetty huomiota *julkisten alijäämien ja etenkin velkatason kehitykseen*. Tältä osin on havaittu, että alun perin vain suhdannetaantumissa sovellettavaksi maksimiksi tarkoitettu 3 % alijäämä on muodostunut pikemminkin kansallista finanssipolitiikkaa ohjaavaksi normiksi, eikä puskureita kasvattavia vastaavia ylijäämiä ole juurikaan havaittu parempinakaan aikoina (esim. Francova ym 2021). Vastaavasti julkisen velan taso ei ole konvergoitunut kohti tavoitteeksi asetettua 60 % tasoa suhteessa BKT:een. Velkatasot lähtivät finanssikriisin jälkeen keskimäärin nopeaan kasvuun eikä vastaavaa palautumista ehtinyt tapahtua ennen koronakriisin alkamista (kuvio 1).

Finanssipolitiikan virityksen osalta sääntöjen on kritisoitu vaikeuttavan elvyttävän talouspolitiikan harjoittamista matalasuhdanteessa ja johtavan näin pitkittyneisiin laskusuhdanteisiin (esim. Darvas ym. 2018). Vastaavasti euroalueella keskimäärin *sääntökehikon on katsottu epäonnistuneen finanssipolitiikan myötäsyklisyyden vähentämisessä* päinvastaisista tavoitteista huolimatta (kuvio 2) (Beetsma ym 2018, Larch ym 2021, Lane 2021).³

Rajoittaessaan julkisia menoja *sääntöjen on myös arvioitu johtaneen julkisten investointien supistumiseen* ja jäämiseen toivottua matalammiksi (Thygesen ym 2020). Tämä huoli on korostunut viime aikoina, kun tarve erityisesti ilmastopolitiikan toimeenpanoon liittyville julkisille investoinneille on kasvanut.

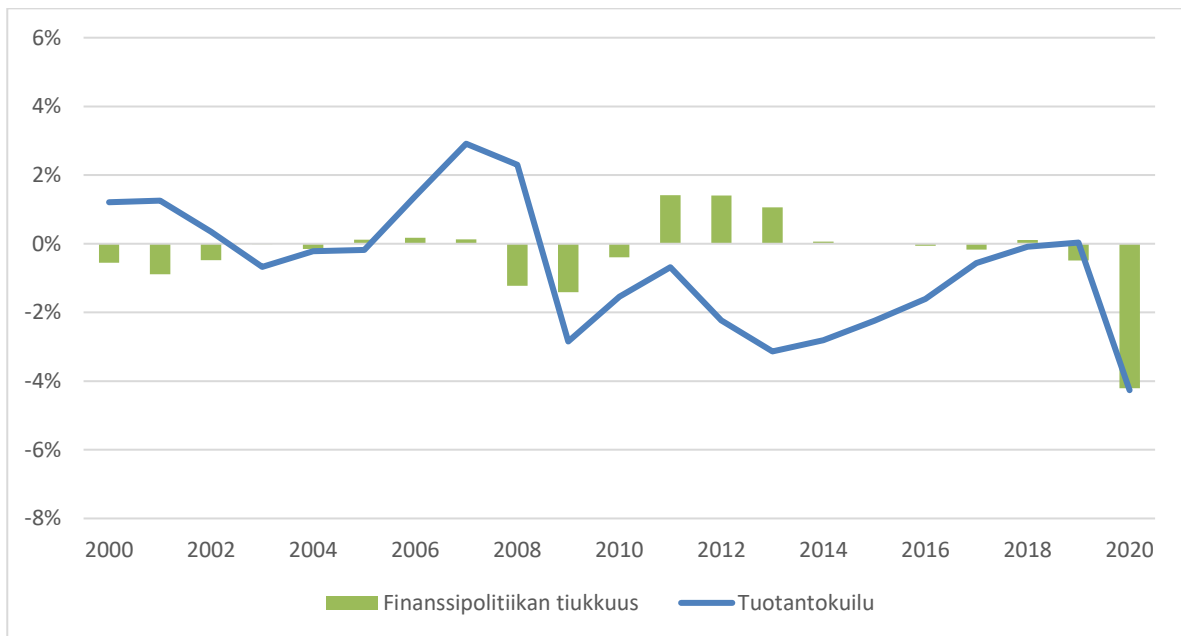
Sääntöjä on kritisoitu myös monimutkaisuudesta ja läpinäkyvyyden puutteesta. Erityisesti vakaus- ja kasvusopimukseen ennaltaehkäisevään osaan liittyvä sääntö rakenteellisesta budjettitasapainosta on katsottu olevan liian haastava seurata ja toteuttaa. Julkisen budjettitasapainon puhdistaminen talouden suhdanteista on epävarmaa ja estimaatit voivat muuttua huomattavasti ajan kuluessa. Monimutkaisuuden ja tulkinnanvaraisuuden on katsottu vähentävän kannusteita sääntöjen noudattamiseen.

³ Larch ym. 2021 analyysin mukaan euroalueen finanssipolitiikka on ollut suhdanteita tasaavaa vain hyvin suurien talousshokkien aikana, finanssi- ja koronavirus -kriiseissä.



Kuvio 1 Suomen ja euroalueen julkinen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen neljänneksittäin 2000Q1-2021Q2. Lähde: Macrobond, Eurostat

Monet asiantuntijat ovat nähneet ongelmalliseksi myös *tehokkaiden sanktioiden puuttumisen*. Järjestelmän monitukaisuus ja usein eri suuntiin viittaavat indikaattorit ovat lisänneet tulkinnanvaraa ja vaikeuttaneet sanktioiden käyttöön ottamista. Kuitenkin esimerkiksi riippumaton EU:n finanssipoliittinen komitea katsoo, ettei järjestelmä voi toimia ilman uskottavia korjausmekanismeja (Beetsma ym 2018).



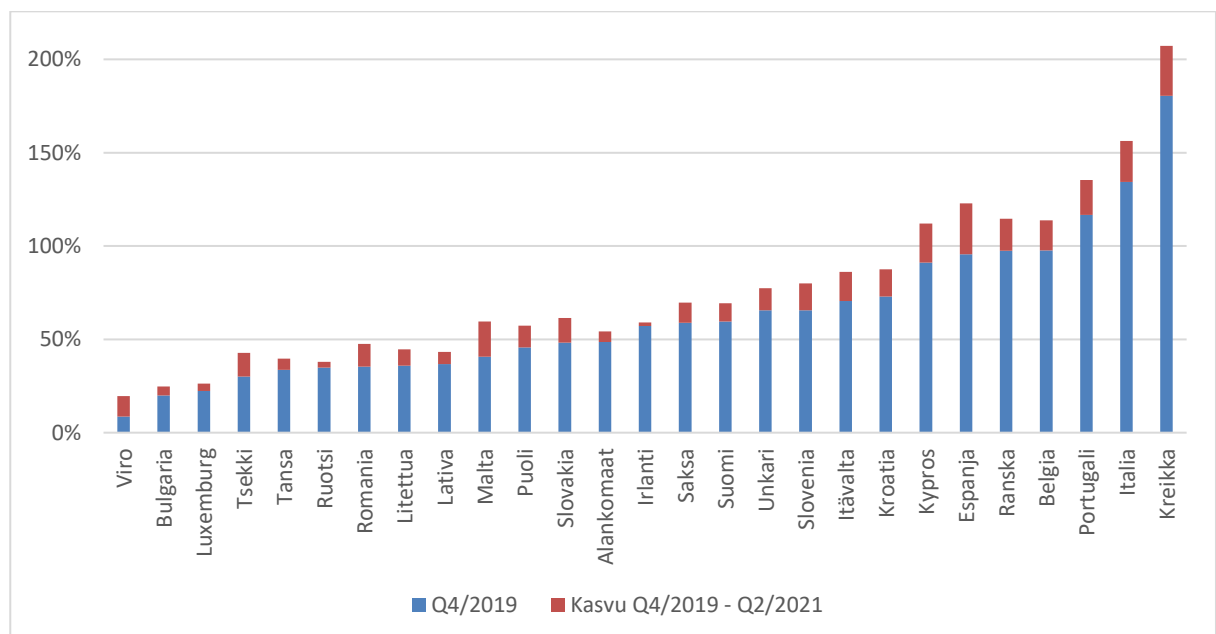
Kuvio 2. Suhdannelilannetta kuvaava tuotantokuilu ja finanssipolitiikan tiukkuutta kuvaava suhdanne- ja korkomenoista puhdistettu julkisen talouden perusjäämän muutos Euroalueella vv. 2000-2020. Kuvioista nähdään, että esimerkiksi finanssikriisin ja koronakriisin aikana finanssipolitiikka on ollut ekspansiivista, mutta esimerkiksi eurokriisin aikana kiristävää. Lähde: IMF

5. Keskustelu EU:n fipo-sääntöjen kehittämisestä

EU:n finanssipoliittikkaa ohjaavista säännöistä on käyty keskustelua lähes koko niiden olemassa olon ajan ja niiden sisältöä on myös aika ajoin uudistettu. Sääntöjen tulkinta ja noudattaminen ajautuivat ensimmäisen kerran merkittävämpään kriisiin 2000-luvun alkuvuosina, kun Saksa ja Ranska rikkoivat vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjä, mutta selvisivät erilaisten vaiheiden jälkeen ilman sanktioita. Episodin seurauksena sääntöjen tulkintaa joustavoitettiin vuonna 2005 ottamalla käyttöön mm. maakohtaiset keskipitkänajan MTO-tavoitteet (ks. edellä jakso 3).

Finanssi- ja eurokriisien jälkimainingeissa järjestelmän sitovuutta pyrittiin tiukentamaan, koska sääntöjen heikko noudattaminen nähtiin yhtenä kriisin syynä ja julkisen velan sopeuttamista haluttiin tukea. Varsinaisen vakaus- ja kasvusopimuksen uudistamisen ohella (2011) tämä tapahtui valtioiden välisin sopimuksin, joista osa koskee vain euromaita. Kun toipuminen kriisistä osoittautui oletettua hitaammaksi, sääntökehikon joustavuutta lisättiin jälleen vuonna 2015, jotta jäsenmaiden eritahtiselle toipumiselle ja erilaisille strategioille luotaisiin tilaa. Keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamisen vaatimus kytkettiin suhdannetilanteen ohella rakenteellisista uudistuksista ja julkisiin investointeihin.

Koronakriisissä, maaliskuussa 2020 otettiin käyttöön vakaus- ja kasvusopimuksen yleinen poikkeussääntö, jonka nojalla jäsenmaat voivat väliaikaisesti poiketa EU:n finanssipoliittikkaa koskevien sääntöjen vaatimuksista. Poikkeussääntö on voimassa vuoden 2022 loppuun saakka. Koronakriisin myötä julkisen talouden alijäämät ovat pääsääntöisesti kaikissa jäsenmaissa ylittäneet 3%:n rajan ja julkisen velan BKT-suhde on useissa maissa noussut selvästi yli 60%:n rajan (kuvio 3). Korkean velkatason johdosta monet asiantuntijat ovat pitäneet paluuta voimassa olevaan sääntökehikkoon hyvin haastavana tai jopa mahdottomana.



Kuvio 3: Julkisen velan taso maittain bruttokansantuotteesta ennen koronakriisiä (Q4/2019) ja viimeisin saatavilla oleva tieto (Q2/2020). Lähde: Macrobond, Eurostat

Jäljempänä luodaan tiivis katsaus tuoreisiin tutkijoiden ja asiantuntijoiden EU:n fipo-sääntöjen uudistamista koskeviin ehdotuksiin (5.1) sekä eri maiden päättäjien julkisuudessa esittämiin näkemyksiin (5.2). Esitys ei kummaltakaan osin pyri olemaan kattava, vaan antamaan yleiskuvan esillä olleiden ehdotusten sisällöstä sekä hahmottelemaan maiden välisiä mahdollisia näkemyseroja järjestelmän kehittämisestä.

5.1 Tuoreita ehdotuksia sääntökehikon uudistamiseksi

Vuoden 2018 vuosiraportissaan riippumattomista asiantuntijoista koostuva EU:n finanssipolitiikan neuvosto (*European Fiscal Board, EFB*) totesi aikojen saatossa yhä monimutkaisemmaksi muodostuneen sääntökehikon tulleen tiensä päähän ja vaativan kokonaisvaltaista uudistamista (EFB 2018). Neuvosto katsoi, että uusi sääntökehikko tulisi edelleen rakentaa voimassa olevaan perussopimukseen kirjatun 60 prosentin velkasuhdetavoitteen varaan, mutta konvergoitumista koskevia sääntöjä tulisi yksinkertaistaa.⁴ Samalla tarkastelujaksoa tulisi pidentää ja sanktiota vahvistaa.

EFB:n ehdotuksessa velkasuhdetavoitteen ylittävälle maille määriteltäisiin maakohtainen julkisten menojen kasvua rajoittava *menokatto*. Menokaton suuruus määriteltäisiin sellaiseksi, että se johtaisi velkasuhdetavoitteen saavuttamiseen tietyn määräjän kuluessa vallitsevissa olosuhteissa. Menokaton tasoa tarkistettaisiin aika ajoin tilanteen muuttuessa, mutta ei kuitenkaan joka vuosi.

Ehdotuksessa sääntöjen noudattamista seurattaisiin yksinomaan menokaton avulla, jolloin sääntöjen noudattaminen/rikkominen voitaisiin todeta yksinkertaisesti ja objektiivisesti. Kolmen prosentin vuotuinen alijäämä toimisi perälautana julkisille alijäämille ja sitoisi jatkossakin maita, joilla 60 prosentin velkasuhdetavoite ei ylity. Nykyisistä keskipitkän aikavälin mittareista luovuttaisiin.

Sanktioiden määräämiseen ei tulisi liittyä harkintaa ja sääntöjen noudattaminen olisi oltava edellytys kaiken EU-rahoituksen saamiselle. Ehdotukseen linkittyy vahvasti EU tason budjetin kasvattaminen huomattavasti nykyisestä. EU-tason rahoituksella voitaisiin vastata ulkoisiin talousshokkeihin ja luoda kannustimia valtioille noudattaa yhteisiä sääntöjä.

Useimmat myöhemmin tehdyt ehdotukset noudattelevat EFB:n ehdotuksen pääpiirteitä, mutta eroavat toisistaan mm. sen suhteen miten menosääntö täsmällisemmin määriteltäisiin. Giavazzi ym. (2021) ehdottavat kehikkoa, jossa menosääntö määräytyisi maakohtaisen keskipitkänajan velkatavoitteen kautta. Keskipitkänajan velkatavoitteen määräytymisessä otettaisiin vaadittavaa sopeutumisvauhtia hidastavina tekijöinä huomioon se, kuinka suuri osa olemassa olevasta velasta on seurausta kriisin aikana tehdystä (välttämättömästä) elvytyksestä tai tulevaisuuteen kohdistuvista julkisista investoinneista. Tällä kannustettaisiin valtioita panostamaan tulevaisuuden kasvua tukeviin hankkeisiin ja luotaisiin liikkumavaraa poikkeuksellisiin kriiseihin vastaamisessa.

Osassa koronaviruksen aikana julkistetuista asiantuntija-arvioissa on myös ehdotettu velkasuhdetavoitteen korottamista. Francova ym. (2021) ehdottavat että julkisen velan enimmäistaso nostettaisiin 100 prosenttiin. He perustelevat korotusta mm. sillä, että nykyisen kaltaisessa hitaamman talouskasvun oloissa 3 prosentin alijäämä konvergoituu pitkällä aikavälillä kohti 100 prosentin velkatasoa. Matalan korkotason ansiosta aikaisempaa

⁴ Koska 60 prosentin velkasuhdetavoite on kirjattu EU:n perussopimukseen, sen muuttaminen on lainsäädännöllisesti raskasta. Tästä syystä monissa ehdotuksissa on lähdetty siitä, ettei sitä muutettaisi.

korkeampi julkinen velka on fiskaalisesti mahdollista ja muodostaa realistisemman tavoitteen ottaen huomioon jäsenmaiden nykyisen keskimääräisen velkatason. Francova ym. (2021) arvion mukaan 60 prosentin säännön muokkaaminen olisi myös mahdollista neuvoston yksimielisellä päätöksellä ilman varsinaista perussopimuksen avaamista.

Darvas ja Wolff (2021) kiinnittävät erityistä huomiota EU:n kunnianhimoisen ilmastopolitiikan edellyttämiin mittaviin julkisiin investointeihin. Niiden mahdollistamiseksi he ehdottavat ns. ”vihreän kultaisen säännön” käyttöönottamista. Tämä tarkoittaisi ilmastopolitiikkaan liittyvien julkisten investointimenojen rajaamista alijäämä- ja velkasääntöjen ulkopuolelle.

Martin ym. (2021) mukaan nykyisistä vakaus- ja kasvusopimuksen säännöistä tulisi luopua. Sen sijaan jokaiselle valtioille tulisi luoda keskipitkän aikavälin velkatavoite ja tämän perusteella viiden vuoden budjettikehys. Kehyksen ulkopuolelle jäisivät suhdanteista aiheutuvat menomuutokset, kuten ei-päätösperäiset muutokset työttömyysturvamenoissa.

Edellistäkin radikaalimmin Blanchard ym. (2020) ehdottavat että numeerisista säännöistä luovuttaisiin kokonaan. Taustalla on argumentti, että yksi sääntökehikko ei voi johtaa kokonaisuuden kannalta optimaaliseen lopputulokseen. Säännöt korvattaisiin laadullisella arvioinnilla ja mallintamalla velan vähennystarvetta tilastollisin mallein. Vastuu arvioinnista jaettaisiin Euroopan Komission ja kansallisten talouspolitiikan valvontainstituutioiden välille.

5.2 Jäsenmaiden alustavia kannanottoja

Syyskuussa 2021 *kahdeksan pohjoisen Euroopan maan valtiovarainministerit* – mukaan lukien Suomi – laativat yhteisen kannanoton EU:n finanssipoliittisen kehikon uudistamisesta.⁵ Kannanotossa korostetaan julkisen talouden kestävyuden merkitystä ja tarvetta jatkaa liiallisen velkaantumisen vähentämistä. Samalla kannanotto kuitenkin tunnistaa tarpeen järjestelmän kehittämiseksi mm. yksinkertaisuuden ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi. Kannanotto korostaa, että uudistukset on valmisteltava huolella, eikä niitä välttämättä tarvitse sitoa vakaus- ja kasvusopimuksen poikkeuslausekkeen voimassaolon aikatauluun. Asiasisällöltään suhteellisen neutraalia kannanottoa on julkisuudessa tulkittu niin, että allekirjoittajamaat vastustaisivat sääntöjen uudistamista ja kannattaisivat paluuta nykyiseen kehikkoon kriisin jälkeen. Tulkinta perustuu ilmeisesti aikataulua koskevaan linjaukseen, joka voisi toteutuessaan merkitä nykyisten sääntöjen voimassaoloa siihen saakka, kunnes uudistukset saadaan sovittua ja pantua toimeen.

Saksan valtiovarainministeri Olaf Scholz ei ollut allekirjoittajien joukossa, mutta otti myöhemmin syyskuussa varauksellisen kannan EU-sääntöjen uudistamiseen toteamalla nykyisten sääntöjen tarjoavan riittävästi joustoa kriisitilanteisiin.⁶ Scholzin johtaman Saksan uuden hallituksen ohjelmassa todetaan tarve sääntöjen yksinkertaistamiselle ja

⁵ Kannanoton allekirjoittivat Alankomaiden, Itävallan, Tanskan, Suomen, Ruotsin, Tsekin, Latvian ja Slovakian valtiovarainministerit. [https://vm.fi/documents/10623/51744718/Kahdeksan+EU-maan+yhteinen+kannanotto+\(englanniksi\).pdf/c038698b-6236-ae49-e2ea-d2bf85741342/Kahdeksan+EU-maan+yhteinen+kannanotto+\(englanniksi\).pdf?t=1631248435467](https://vm.fi/documents/10623/51744718/Kahdeksan+EU-maan+yhteinen+kannanotto+(englanniksi).pdf/c038698b-6236-ae49-e2ea-d2bf85741342/Kahdeksan+EU-maan+yhteinen+kannanotto+(englanniksi).pdf?t=1631248435467)

⁶ <https://www.irishtimes.com/business/economy/german-finance-minister-olaf-scholz-rejects-calls-to-reform-eu-fiscal-rules-1.4606699>

noudattamisen vahvistamiselle. Sääntöjen uudistamisen tulisi vahvistaa talouskasvua ja julkisen velan kestävyyttä sekä tukea ilmastoystävällisiä investointeja.⁷

Ranskan presidentti Emmanuel Macron ja Italian pääministeri Mario Draghi ottivat kantaa EU:n finanssipolitiikan sääntöjen uudistamiseen joulukuussa 2021 julkaistussa yhteisessä mielipidekirjoituksessa.⁸ Macron ja Draghi korostavat EU:n tarvitsevan ensisijaisesti uuden rakenteellisiin uudistuksiin perustuvan kasvustrategian. Finanssipolitiikan kehikkoa on uudistettava siten, että se ei estä kasvustrategian toimeenpanoa. Julkisen velan vakauttaminen on tarpeen, mutta sen tulee tapahtua talouskasvun avulla eikä kasvua vaarantavien veronkorotusten tai menoleikkausten kautta.

⁷ <https://www.reuters.com/markets/europe/we-wont-waste-crisis-germanys-new-finance-minister-open-eu-reforms-2022-01-10/>

⁸ <https://www.ft.com/content/ecbdd1ad-fcb0-4908-a29a-5a3e14185966>

Viittaukset:

Allsopp, Christopher and David Vines (1996), Fiscal Policy and EMU, National Institute Economic Review <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/002795019615800107>

Beetsma, Roel, Niels Thygesen, Alessandro Cugnasca, Eloïse Orseau, Polyvios Eliafotou, Stefano Santacroce (2018): Reforming the EU fiscal framework: A proposal by the European Fiscal Board <https://voxeu.org/article/reforming-eu-fiscal-framework-proposal-european-fiscal-board>

Blanchard, O., Leandro, A., Zettelmeyer, J. (2021). Redesigning EU fiscal rules: from rules to standards, Economic Policy, Volume 36, Issue 106, 195–236. <https://doi.org/10.1093/epolic/eiab003>

Buti, M., Franco, D., & Ongena, H. (1998). Fiscal discipline and flexibility in EMU: the implementation of the Stability and Growth Pact. Oxford Review of Economic Policy, volume 14, Issue 3, 81-97.

Claeys, G., Darvas, Z. M., & Leandro, A. (2016). A proposal to revive the European Fiscal Framework (No. 2016/07). Bruegel Policy Contribution. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/165974/1/857311212.pdf>

Darvas, Z., Martin, P. & Ragot, X. (2018). European fiscal rules require a major overhaul. Notes du conseil d'analyse économique, 47, 1-12. <https://www.cairn-int.info/journal-notes-du-conseil-d-analyse-economique-2018-2-page-1.htm>

Darvas, Z. and G. Wolff (2021) 'A green fiscal pact: climate investment in times of budget consolidation', Policy Contribution 18/2021, Bruegel <https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2021/09/PC-2021-18-0909.pdf>

EU Commission (2021): The EU economy after COVID-19: implications for economic governance, COM(2021) 662, Strasbourg, 19.10.2021 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/economic_governance_review-communication.pdf

European Fiscal Board (2018), Annual Report 2018, Brussels. https://ec.europa.eu/info/publications/2018-annual-report-european-fiscal-board_en

European Fiscal Board (2021), Annual Report 2021, Brussels. https://ec.europa.eu/info/publications/2021-annual-report-european-fiscal-board_en

Francová, Olga, Ermal Hitaj, John Goossen, Robert Kraemer, Andreja Lenarčič, Georgios Palaiodimos (2021): EU fiscal rules: reform considerations, European Stability Mechanism, Discussion Paper Series/17 <https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/document/2021-10/ESMDP17.pdf>

Giavazzi, F., Guerrieri, V., Lorenzoni, G., & Weymuller, C. H. (2021) Revising the European Fiscal Framework. https://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/Reform_SGP.pdf

Ilori, Ayobami E., Juan Paez-Farrell and Christoph Thoenissen (2022), Fiscal policy shocks and international spillovers, *European Economic Review*, Volume 141, 2022.
<https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2021.103969>

Lane, P. R. (2021), The future of the EU fiscal governance framework: a macroeconomic perspective, panel intervention at the European Commission webinar on “The future of the EU fiscal governance framework”
<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp211112~739d3447ab.en.html>

Larch, M., Orseau, E., & Van Der Wielen, W. (2021). Do EU fiscal rules support or hinder counter-cyclical fiscal policy? *Journal of International Money and Finance*, Volume 112
<https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2020.102328>

Martin, P., Pisani-Ferry, J., & Ragot, X. (2021). Reforming the European Fiscal Framework. *Les notes du conseil d’analyse économique*, no 63.
<https://newforum.org/wp-content/uploads/2021/05/cae-note063-en.pdf>

Thygesen, N., Beetsma, R., Bordignon, M., Debrun, X., Szczurek, M., Larch, M., Busse, M, Gabrielcic, M., Orseau, E. & Santacroce, S. (2020): Reforming the EU fiscal framework: Now is the time. *VoxEU*.
<https://voxeu.org/article/reforming-eu-fiscal-framework-now-time>