

EU KOMMISSIONENS FORSLAG- MERE DISCIPLIN?

Baggrund for indlæg ved åben eksperthøring i Folketingets Finans-og Europaudvalg,

Landstingsalen, 3. maj 2023

Niels Thygesen*

*Professor (emer.) Københavns Universitet; formand Det europæiske finanspolitiske Råd (EFB)

HVORFOR FINANSPOLITISKE REGLER I EU?

- Øvre grænser for offentlig gæld blev set som påkrævede for at undgå, at finansiel ustabilitet ville sprede sig over landegrænserne
- En kommende europæiske centralbank skulle ikke domineres af lande med en permanent interesse i lave låneomkostninger
- Hverken øget erkendelse i nationale regeringer af ikke længere at kunne ændre valutakursen eller overvågning gennem de finansielle markeder ville være en pålidelig ramme
- På den anden side var centralisering af finanspolitiske beslutninger politisk urealistisk – men den blev også anset for unødvendig

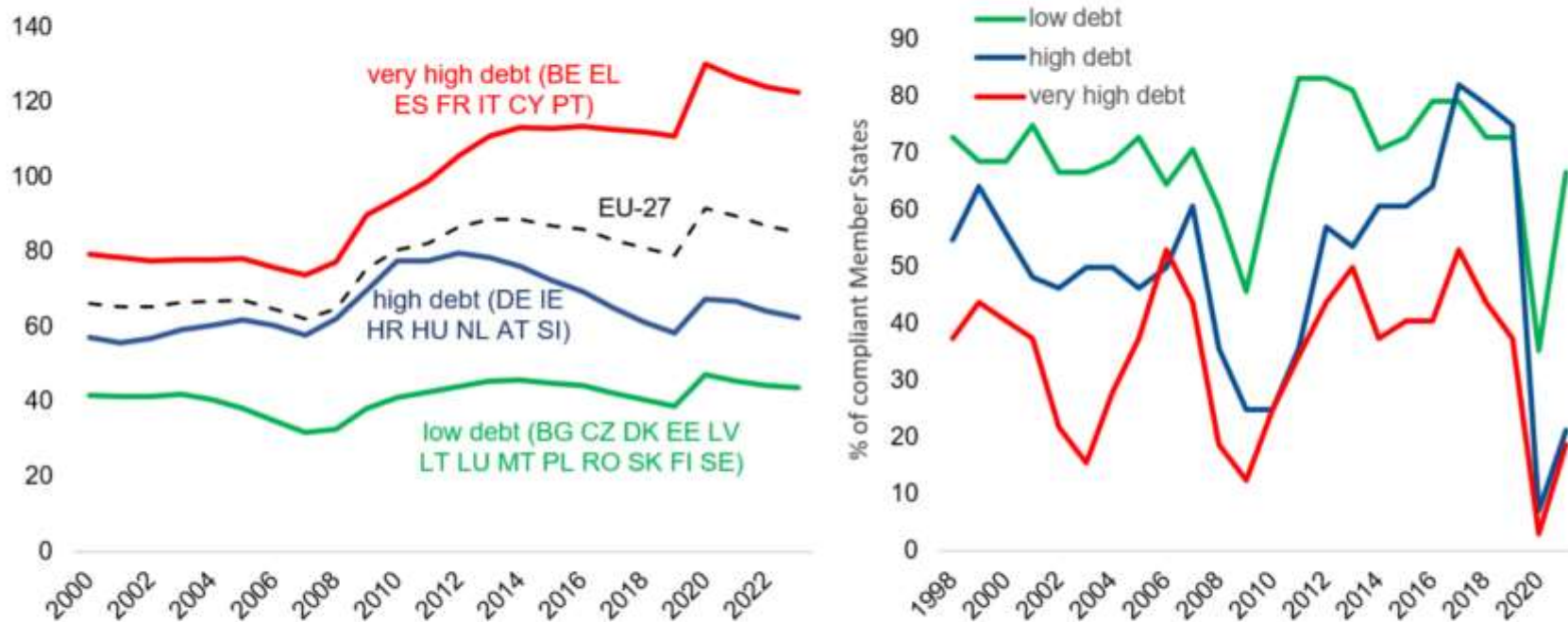
MAASTRICHT- TRAKTATEN OG STABILITETSPAGTEN

- Man valgte enkle regler, men administreret med nogen fleksibilitet – en strategi for at begrænse, ikke eliminere, risici
- Overgrænserne for offentlig gæld og underskud (hhv. 60 og 3% af BNP) repræsenterede gennemsnit for EU ca. 1990: lad os standse her
- Belgien og Italien havde allerede det dobbelte i gældskvote, så for dem var opgaven at nedbringe dem med “tilfredsstillende hastighed”
- Rådet af finansministre (ECOFIN) skulle på forslag af Kommissionen vedtage retningslinjer for tilpasning, i sidste instans sanktioner
- Et tysk-fransk oprør (2003) øgede hensynet til nationale betingelser

HVOR MEGEN FLEKSIBILITET KAN RUMMES?

- Finanskrisen og den efterfølgende offentlige gældskrise (2008-12) førte til tættere overvågning og opstramning, især i forhold til fire EU-lande, der kom ind i tilpasningsprogrammer (GR, IRL, PT, CY)
- Men da opsvinget viste sig langsomt, øgedes fleksibilitetens 2015
- De relativt gode år 2017-19 blev ikke brugt til at opbygge stødpuder; tre grupper af lande blev yderligere adskilte mht størrelsen af gæld og regelopfyldelsen, se figur; lave renter dæmpede reformvilligheden
- Forslag lå næsten klar inden COVID-19 pandemien brød ud og alle regler blev reelt suspenderede – en beslutning, der er blevet forlænget frem til udgangen af 2023 uden klart grundlag

Graph 1: Government debt to GDP ratios and compliance record across country groups



Note: Countries are grouped by their average debt-to-GDP ratio over 2011-2019: (1) Very high-debt countries = above 90% of GDP (Belgium, Greece, Spain, France, Italy, Cyprus, Portugal); (2) High-debt countries = between 60% and 90% of GDP (Germany, Ireland, Croatia, Hungary, The Netherlands, Austria, Slovenia); (3) Low-debt countries = below 60% (Bulgaria, Czechia, Denmark, Estonia, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Poland, Romania, Slovakia, Finland, Sweden).

TRE VEJE FOR FINANSPOLITIKKEN I EU

- Høje gælds niveauer, kombineret med massive udfordringer for de offentlige finanser i kommende år, åbner principielt tre reformveje: (1) et forsøg på at vende tilbage til en stram fortolkning af reglerne fra før pandemien; (2) en kooperativ vej med et kompromis mellem øget national indflydelse på og forpligtelse til mellemfristede budgetplaner, aftalt mellem et land og EU institutionerne; og (3) en mere centralistisk version med enkelte strategiske beslutninger.
- Kommissionen lagde – realistisk - op til (2) i sine “orientations” af november 2022; det er fastholdt i den aktuelle tekst – med enkelte opstramninger. Den ville bringe flere fremskridt og burde (efter EFBs mening) kunne samle enighed i Råd og Parlament; Kommissionen har ganske godt afspejlet meningsforskellene mellem medlemsstaterne

STYRKEPUNKTER I FORSLAGET

- Især tre kan fremhæves: (1) mere differentieret og realistisk strategi for reduktion af offentlig gæld i de seks lande med det højeste niveau; (2) et klart mellemfristet sigte i de finanspolitiske anbefalinger; og (3) en styrkelse af den (korrigerede) nettovækst i de offentlige udgifter som indikator i EUs overvågning
- Kommissionen nævner flere potentielle styrkepunkter, hvor der er grund til at være mere afventende: integration af finanspolitisk og strukturel overvågning, grundigere vurdering af investeringer og reformer (inspireret af erfaringerne med redningsfonden fra 2020), mere realistiske sanktionsmekanismer, og forenkling af regelsættet.

AFGØRENDE ER VILLIGHED TIL AT HÅNDHÆVE

- Igennem tre årtier har såvel den beskedne regelefterlevelse som et antal reformer vist, at hverken Rådet eller Kommissionen har været rede til at håndhæve skiftende versioner af de finanspolitiske regler
- Rådet viste sig ikke-beslutningsdygtigt i 2003; Kommissionens rolle som garant for Traktaten blev gradvis svækket fra 2015 af dens (ikke unaturlige) ambition om især at være et politisk organ
- Afgørende for vurderingen af den aktuelle reform er om den kan forventes at fremme beslutningsdygtigheden i håndhævelsen
- I debatten har mange udtrykt frygt for, at Kommissionen kunne få for megen magt i et fremtidigt, mere bilateralt system.

GRÆNSER FOR “NATIONALT EJERSKAB”?

- Den omvendte frygt – at Kommissionen vil få svært ved at “slå igennem” over for en regering – forekommer mere velbegrundet
- Navnlig kunne den strukturelle overvågning give mulighed for at strække tilpasningen længere end finanspolitisk holdbarhed kan retfærdiggøre; udsættelsen fra fire til syv år må vurderes kritisk
- Det nu indsatte krav om, at gældsreduktionen skal begynde tidligere end fire, evt. syv, år efter reglerne vedtages, synes en nyttig tilføjelse
- ECOFIN og de komiteer, der forbereder deres beslutninger må indstille sig på en mere aktiv rolle/større medansvar

DANSKE PERSPEKTIVER PÅ FORSLAGET?

- Da reglerne blev diskuteret i Maastricht forhandlingerne og ved Stabilitetspagten i 1995-96 samlede den danske interesse sig om hvordan reglerne ville påvirke det danske finanspolitiske råderum
- Den diskussion forekommer i dag uaktuel – Danmark er en outlier hvad angår overholdelse af reglerne
- Det er til gengæld vigtigt at vurdere, om de foreslåede, ganske radikale, ændringer rammer en god balance mht lande med sårbare offentlige finanser - og at engagere sig konkret i overvågningen
- Selv i bedste fald vil den igangværende reform blive sidste chance for en rent decentral finanspolitik i EU (ikke alene i ØMU)

BEHOV FOR EN FINANSPOLITISK KAPACITET?

- Kommissionen er optimistisk ved at se sit forslag som egnet til at møde udfordringerne over et årti; den nævner i lovteksten, at det ikke har konsekvenser for EU budgettet, samt at det respekterer såvel nærheds- (subsidiaritets-) som proportionalitetsprincippet i Traktaten
- I nogle år har flere eksempler – den grønne omstilling, pandemien, energikrisen og andre konsekvenser af krigen i Ukraine – vist, at uden fælles EU indsats og en opdatering af nærhedsprincippet vil selv velfungerende EU rammer for national finanspolitik komme til kort
- Diskussionerne herom kan måske udskydes et par år til det næste syv års EU budget skal forberedes - med plads for en mere central tilgang

TAK FOR ORDET