EUROOPA KOMISJON

Brüssel 30.6.2010
KOM(2010) 367 lõplik

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, EUROOPA ÜLEMKOGULE, NÕUKOGULE, EUROOPA KESKPANGALE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Majanduspoliitika parem koordineerimine aitab suurendada stabiilsust, elavdada majanduskasvu ja luua enam töökohti – ELi majandusjuhtimise tõhustamise hoovad

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, EUROOPA ÜLEMKOGULE, NÕUKOGULE, EUROOPA KESKPANGALE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Majanduspoliitika parem koordineerimine aitab suurendada stabiilsust, elavdada majanduskasvu ja luua enam töökohti – ELi majandusjuhtimise tõhustamise hoovad

Euroopa Liit on saanud rahandus- ja majanduskriisilt mitu head õppetundi. Näeme selgelt, kuidas tihedalt lõimunud ELis ja eelkõige rahaliidus on eri riikide majandus ja majandusedu omavahel põimitud. Kriis on näidanud, et ehkki hoovad majanduspoliitika koordineerimiseks on ELil olemas, ei ole neid täiel määral kasutatud ning praeguses juhtimissüsteemis on mitmeid lünki. On olemas laiapõhjaline poliitiline kokkulepe seda olukorda muuta ning varustada EL tulevase õitsengu ja elatustaseme tõusu poole liikumiseks mitmekesisemate ja tõhusamate vahenditega.

EL on võtnud kriisi ületamiseks ja kriisist õppimiseks mitmeid söakaid ja ulatuslikke sidusaid meetmeid. Majanduslanguse talitsemiseks võeti 2008. aastal vastu Euroopa majanduse elavdamise kava. Majandus- ja rahandusliidu stabiilsuse tagamiseks andis EL liikmesriikidele, kes seda vajasid, vajalikku abi. Finantssüsteemi järelevalveks ja reguleerimiseks on kavandatud nii ELis kui väljaspool seda hulk meetmeid, mille üle praegu läbi räägitakse. Paika on pandud Euroopa 2020. aasta strateegia raamistik ning kavas on teha hulk algatusi, et kasutada ära Euroopa Liidus majanduskasvu taastamiseks ja uute töökohtade loomiseks leiduvad võimalused.

Eelkõige vajab EL selget kava, kuidas toetada majanduse elavdamist, asetada liikmesriikide rahandus tagasi tugevale alusele, innustada jätkusuutlikku majanduskasvu ja võimaldada uute töökohtade loomist. Selline on Euroopa Ülemkogul hiljuti heaks kiidetud Euroopa 2020. aasta strateegia juhtmõte. Tuleb tagada, et otsused oleksid sidusad, vastaksid väljakuulutatud eesmärkidele ning neid rakendataks ja jõustataks pärast vastuvõtmist korrapäraselt, mistõttu on vaja kõik asjaomased instrumendid ühte koondada. ELi kodanikele uue, jätkusuutliku kasvukava loomiseks tuleb majanduspoliitikat senisest enam koordineerida.

Eelöeldu taustal keskendutakse käesolevas teatises järgmisele:

- Komisjoni 12. mai teatises majanduspoliitika koordineerimise edendamise kohta on nähtud ette majanduspoliitika parem koordineerimine ja järelevalve, mis tuleb vormistada konkreetseteks ettepanekuteks. Selleks kavandatakse järgmisi samme: (i) parandada järelevalvet makromajanduspoliitika üle, sealhulgas häire- ja karistusmehhanismide abil; (ii) tugevdada liikmesriikide eelarveraamistikku ja kehtestada selleks siseriiklike eelarveraamistike miinimumnõuded, lisaks soovitakse minna eelarve üheaastaselt kavandamiselt üle mitmeaastasele tsüklile; (iii) karmistada stabiilsuse ja kasvu pakti, keskendudes eelkõige laenukoorma kasvu pidurdamisele, aga ka ülemäärasele puudujäägile.

- Selleks et tagada liikmesriikide püsimine ELi tasandil kokku lepitud raamistikus, tuleb kehtestada tõhus sunnimehhanism. Et vältida seda, et mõnes liikmesriigis tekkinud olukord võib seada kahtluse alla liidu kui terviku arengu, pannakse ette hulk ennetavaid ja korrigeerivaid meetmeid, sealhulgas karistused rikkumiste puhuks.

- Et anda liikmesriikides tehtavatele otsustele Euroopa tasandil ühine alus, on vaja algatada üleeuroopaline majanduspoliitika koordineerimisprotsess „Euroopa poolaasta", mis võimaldab jõuda juba kavandamisjärgus tegevuse tõhusama eelkoordineerimiseni, ning selgitada seda protsessi ennast ja selle ajakava. Samuti on vaja selgitada struktuurireformide ning Euroopa 2020. aasta strateegia majanduskasvu hoogustamise jõujooni.

Käesolevas teatises käsitletavad ettepanekud on kõik võimalik vastu võtta Lissaboni lepingu alusel. Need on adresseeritud 27 liikmesriigile, ehkki mõne ettepaneku mõni aspekt puudutab ainult euroalasse kuuluvaid liikmesriike. Ettepanekute juures on silmas peetud ühtlasi stabiilsuse ja kasvu pakti ja Euroopa 2020. aasta strateegia raames toimuvat riikide seire ühildamist ning vajadust tagada, et Euroopa 2020. aasta eesmärkide valdkondlik jälgimine tugineks rangele majandus- ja eelarvepoliitikale. Ettepanekutega arendatakse komisjoni 12. mai 2010. aasta teatises[1] esildatud ideid ning see tugineb Euroopa Ülemkogul 17. juunil 2010. aastal kokku lepitud suunistel, mis peegeldavad majanduse juhtimise töökonna seniseid edusamme. Samuti on need vastuseks Euroopa Ülemkogul töökonnale ja komisjonile tehtud üleskutsele jätkata tööd suunistega ja muuta need kasutuskõlblikuks.

Üheskoos annavad ettepanekud nii ELi kui ka liikmesriikide tasandil kindlustunde poliitikakujundamise ja otsusetegemise kvaliteedi suhtes ning võimaldavad kiiresti jälile saada, kui olukord mõnes liikmesriigis käest ära on läinud. See lubaks liikmesriikidel suurendada liitu kuulumisest tulenevat positiivset sünergiat. Kollektiivsem protsess on läbipaistvam ja suurendab vastastikkust usaldust. Samuti vähendab see negatiivseid kõrvalmõjusid, kui liikmesriik ei pea kinni kokkulepitud piirmääradest, ning võimaldab lõpuks karistada neid, kes seavad jätkusuutmatu poliitikaga ohtu ühised hüved. Liites stabiilsuse ja kasvu pakti ning Euroopa 2020. aasta strateegia ühte, saab EL käsitada kohustuslikke konsolideerimismeetmeid pikaajalise kasvustrateegia osana, et muuta ELi majanduspoliitika arukamaks, jätkusuutlikumaks ja kaasavamaks.

1. LAIAULATUSLIKUM MAKROMAJANDUSLIK JÄRELEVALVE

EL vajab liikmesriikide üle rangemat makromajanduslikku järelevalvet, mis hõlmaks kõiki asjakohaseid valdkondi. Makromajanduslikku tasakaalustamatust tuleb vaadelda koos eelarvepoliitika ja majanduskasvu edendamiseks tehtud struktuurireformidega. Eesmärk on tagada makromajanduslik stabiilsus, vältida kahjulikke tasakaaluhälbeid ja kehtestada avarad makromajanduslikud raamtingimused, mis lubavad jätkusuutlikku ja jõulist kasvu.

1.1. Järelevalve makromajanduse tasakaaluhälvete üle

Suur makromajanduslik tasakaalustamatus, sealhulgas suured lõhed konkurentsivõime suundumustes osutusid kriisi puhkedes ELile ja eriti eurole hävitavaks. Seetõttu on oluline arendada uusi struktureeritud mehhanisme, et pidada kõigis liikmesriikides järelevalvet kahjuliku makromajandusliku tasakaalustamatuse üle ja seda korrigeerida. Komisjon paneb selleks ette kahe etapiga mehhanismi:

– **ennetustegevus**, mille puhul on keskmes makromajanduse tasakaaluhälvete ohu korrapärane (iga-aastane) hindamine ning mis hõlmab ka **häiremehhanismi**;

[1] KOM(2010) 250 majanduspoliitika koordineerimise edendamise kohta.

– **korrigeeriv tegevus**, millega rakendatakse **abinõusid** makromajanduse kahjulike tasakaaluhälvete ilmnedes.

Ennetustegevus: häiresüsteem

Võttes arvesse riikide majanduslikku ja finantsilist seotust, eelkõige euroalas, hindab komisjon Euroopa 2020. aasta strateegia raames toimuva riikide makro-struktuurilise järelevalve raamistikus iga riigi puhul seda, kas riigil ei ole makrostruktuurilisi nõrkusi, kas riigi konkurentsivõime ei ole vähenenud ja kas riigil ei ilmne makromajanduse tasakaaluhälbeid.

Häiremehhanism põhineks tulemustabelil, milles on rida näitajaid väliste ja siseste tasakaaluhälvete avastamiseks, ning millele lisandub kvalitatiivne eksperdianalüüs. Näitajate kasutamine võib anda olulist teavet, kuid see ei tähenda, et meetmeid võetaks automaatselt tulemustabeli alusel.

Oluliste riskidega riikide puhul tehakse süvaanalüüs. Kui kartused leiavad kinnitust, teeb komisjon ettepaneku adresseerida asjaomasele riigile nõukogu soovitus, et leida võimalusi makromajanduse kahjulikku tasakaalustamatust vähendada. Komisjon võib anda asjaomasele liikmesriigile ka otse varajase hoiatuse.

Sõltuvalt liikmesriigis tuvastatud tasakaaluhälbe laadist, võivad soovitused hõlmata laia ringi valdkondi makromajanduspoliitikast, palga- ja tööturupoliitikani, aga ka kaupade ja teenuste turu toimimist ja makrousaldatavuse poliitikat. Need koondatakse ühte riigispetsiifiliste soovituste kimpu, mille esitamise kohta komisjon igal aastal ettepaneku teeb, lisades neile allpool kirjeldatud struktuurireformide valdkondliku järelevalvega seotud soovitused.

See mehhanism kujutab endast Euroopa 2020. aasta strateegias ette nähtud liikmesriikide makromajandusliku (mitte-eelarvelise) parandatud järelevalve keskset osa. Stabiilsuse ja kasvu pakti alusel toimuva eelarvejärelevalve kõrval peetava makromajandusliku järelevalve eesmärgiks on tagada stabiilne makromajanduskeskkond, mis viiks majanduskasvu ja suure tööhõiveni, võttes sealjuures täiel määral arvesse liikmesriikide majanduse vastastikust seotust, eelkõige euroalas. See tagab Euroopa 2020. aasta strateegia raames sidususe, võimaldades teha kindlaks makromajanduslikud ja eelarvepiirangud, millest lähtudes peab iga liikmesriik struktuurireforme rakendama ja võib Euroopa 2020. aasta strateegia kohaselt majanduskasvu edendamisse investeerida.

Eriti rasketel juhtudel soovitab komisjon teha otsuse, et liikmesriigil on ülemäärane tasakaaluhälve. See toob kaasa eespool nimetatud mehhanismi alusel korrektsioonimeetmete kasutamise. Sellisel juhul võib komisjon anda asjaomasele liikmesriigile ka otse varajase hoiatuse.

Makromajanduse tasakaaluhälvete häiremehhanismi peamised omadused

Häiremehhanism aitab teha kindlaks, kas mõnel liikmesriigil võib esineda makromajanduslik tasakaaluhälve ja kas oleks vaja teha põhjalikum riigispetsiifiline analüüs.

Häiremehhanismi peamiseks osaks on näitajate tulemustabel, millele lisatakse kvalitatiivne analüüs. Näitajad hõlmavad välismajandusmeetmeid, hindade ja kulude konkurentsivõimelisust ning sisenäitajaid. Sisenäitajate kasutamist õigustab see, et väline tasakaalustamatus põhineb alati mingil sisemisel tasakaaluhälbel. Näiteks võivad sellisesse tulemustabelisse kuuluda jooksevkonto jääk,

välisvarade puhasväärtus, tööjõuühiku kulul põhinev tegelik kasutatav vahetuskurss, SKP deflaator, kinnisvara reaalhinna tõus, valitsemissektori võlakoorem ning erasektori laenude suhe SKPsse.

Häiretasemed määratakse ja tehakse teatavaks iga näitaja puhul eraldi. Piirväärusi võib arvutada lihtsa ja läbipaistva statistilise valemi järgi. Kasutada võib näiteks iga muutuja (riigiti ja ajas) variatsioonireal vahemikku 75-protsentiili kuni 25-protsentiili, millest väljumisel on vaja teha olukorra põhjalikum analüüs. Tuleb siiski meeles pidada, et absoluutsetel piirväärtustel on üksikute muutujate suhtes üksnes piiratud majanduslik tähendus ning neid tuleb täiendada majanduslike argumentidega, kuna tasemed võivad riigi majandusolukorrast johtuvalt varieeruda.

Õigustatud on kasutada eraldi tulemustabeleid euroala jaoks ja väljapoole euroala jäävate riikide jaoks. Kuna vahetuskursi mehhanism ja majandussüsteemi omadused on riigiti erinevad, käitub mõni näitaja euroala riikide puhul hoopis teisiti kui euroalast väljapoole jäävate riikide puhul. See sunnib kasutama euroalasse kuuluvate ja euroalast väljapoole jäävate liikmesriikide puhul erinevaid häiretasemeid. Kuna rahaliidu sees puudub nominaalne vahetuskurss, vajab euroala erianalüüsi tegelikult kasutatava reaalse vahetuskursi kohta.

Korrigeeriv tegevus

Tasakaalustamatuse järelevalve raamistik hõlmab ka **sunnimehhanismi**. Kui liikmesriigil ilmnevad olulised riskid, teeb nõukogu komisjoni soovitusel otsuse, et sel on ülemäärane tasakaaluhälve. Arvesse võetakse ka hoiatusi ja soovitusi, mida on teinud Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu makrorahanduse stabiilsuse kohta.

Liikmesriigi suhtes, kellel on ülemäärane tasakaaluhälve, kohaldatakse rangemat järelevalvet. Nõukogu annab (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 121 lõike 4 ja euroala riikide puhul lisaks artikli 136 alusel) **poliitilised soovitused** ning liikmesriigil tuleb soovitatud reformide rakendamisel tehtud edusammudest majandus- ja rahandusministrite nõukogule ja eurorühmale korrapäraselt (st esimest korda kuue kuu jooksul alates soovituse esitamisest ja edaspidi üks kord kvartalis) aru anda.

Seda mehhanismi kohaldatakse kõigi liikmesriikide suhtes. Nagu ELi eelarveraamistiku puhulgi, mida samuti kohaldatakse kõigi liikmesriikide suhtes, kehtivad euroala liikmesriikidele rangemad nõuded. Võttes arvesse majandus- ja rahandussüsteemi tihedat vastastikust seotust euroalas ja selle mõju ühisrahale, tuleks euroala liikmesriikide jaoks ette näha **asjakohane sunnimehhanism, mida rakendada juhul, kui liikmesriik eirab korduvalt soovitusi asuda kõrvaldama makromajanduse kahjulikku tasakaaluhälvet, mis võib seada ohtu majandus- ja rahaliidu sujuva toimimise**.

Seda, kui tasakaaluhälvete seire raames antud soovitusi piisavalt arvesse ei võeta, loetakse stabiilsuse ja kasvu pakti alusel antavas eelarvehinnangus raskendavaks asjaoluks.

Septembri lõpuks esitab komisjon ametlikud õigusloomeettepanekud, et kehtestada Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 121 ja artikli 136 alusel raamistik **ülemäärase tasakaalustamatuse** probleemiga tegelemiseks. Ettepanekutes sätestatakse häiremehhanismi toimimine; komisjoni, liikmesriikide ja nõukogu roll ja kohustused; soovituste andmise menetlus; ning eraldi eeskirjad ja sunnimehhanismi euroalasse kuuluvate liikmesriikide jaoks.

1.2. Valdkondlik järelevalve struktuurireformide üle

Jätkusuutliku majanduskasvu juurde tagasipöördumiseks ja konkurentsivõime parandamiseks peavad liikmesriigid taastama makromajandusliku stabiilsuse ja riigi rahanduse usaldusväärsuse. Samal ajal tuleb neil keskendada jõupingutused Euroopa 2020. aasta

strateegia eesmärkide ja Euroopa Ülemkogul kokku lepitud viie peamise eesmärgi saavutamisele. Arvestades riikide rahandust valitsevaid piiranguid, on äärmiselt tähtis kujundada ja rakendada meetmeid kompleksselt. Valdkondliku järelevalve oluliseks osaks on kindlaks teha kitsaskohad, mis takistavad või lükkavad edasi Euroopa 2020. aasta strateegia eesmärkide saavutamist.

Struktuurireformide valdkondlikul järelevalvel on seega kaks tahku:

i) Tuleb lihtsustada Euroopa 2020. aasta strateegia eesmärkide ja eelkõige viie peamise eesmärgi[2] saavutamist. See hõlmab meetmeid tööhõive, sotsiaalse kaasatuse, teadusuuringute ja innovatsiooni, hariduse, energeetika ja kliimamuutuste valdkonnas ning samuti meetmeid, mille abil tegeleda muude teguritega, mis pidurdavad liikmesriikide majandusarengut ja -kasvu.

ii) Tuleb tagada struktuurireformide ambitsioonikas elluviimine viisil, mis oleks kooskõlas makromajanduslike piirangutega.

Järelevalve peab toimuma Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 121 ja 148 ning Euroopa 2020. aasta strateegia koondsuuniste kohaselt. Komisjon hindab liikmesriikide reformikavade põhjal, kuidas üks või teine riik oma kitsaskohtadega toime on tulnud ning kuidas kulgeb liikumine Euroopa 2020. aasta strateegia eesmärkide suunas.

Juhul kui edasiminek ei ole piisav või meetmed ei ole koondsuunistega (st majandus- ja tööhõivepoliitika koondsuunised) piisavalt kooskõlas, annab nõukogu vastavalt riigispetsiifilise või euro-ala soovituse.

Juhul kui mõne liikmesriigi majanduspoliitika ei ole kooskõlas majanduspoliitika üldsuunistega või kui on oht, et see võib pärssida kogu majandus- ja rahaliidu tegevust, esitab komisjon asjaomasele liikmesriigile otse **hoiatuse**.

Riigispetsiifilise seire põhjal koostab komisjon üldise hinnangu ELi viie peamise eesmärgi poole liikumisel tehtud edusammudest, hindab saavutusi peamiste (rahvusvaheliste) kaubanduspartneritega võrreldes ning uurib edusammude vähesuse korral selle põhjuseid. Hindamise käigus peab komisjon silmas ka seda, kuidas läheb ELis ja rahvusvahelisel tasandil Euroopa 2020. aasta strateegia suurprojektide rakendamine, kuna need toetavad ja täiendavad kõnealuste eesmärkide saavutamiseks tehtavaid jõupingutusi.

Komisjon esitab igal aastal kevadisele Euroopa Ülemkogule aruande ja paneb ette spetsiifilisi suuniseid, mille abil parandada reformimeetmete rakendamist. Nende soovituste alusel annab komisjon juuli alguses igale liikmesriigile riigispetsiifilisi soovitusi.

2. Riiklikud eelarveraamistikud

Eelarveraamistiku paindlikkus ja tõhusus on konsolideerimise ja riigi rahanduse jätkusuutlikuna hoidmise juures väga tähtis. Ehkki liikmesriikide erivajadusi ja eelistusi on vaja arvestada, tuleb teatava kvaliteeditaseme ja ELi eeskirjadega kooskõla tagamiseks astuda mõningaid samme[3].

---

[2] Vt eesmärke järgmisel aadressil: http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/council_conclusion_17_june_en.pdf

[3] Vt ka majandus- ja rahandusministrite nõukogu 18. mai 2010. aasta istungi järeldusi eelarveraamistiku kohta.

(1) Esiteks on ühtsete **kvaliteedistandardite** jaoks vajalik tagada, et aruandlus oleks ühistel alustel (ELi tasandi eelarvejärelevalve jaoks on vajalik aruandlussüsteemi ESA95 järgimine); riikide statistikaametid peavad suutma järgida ELi andme- ja aruandlusnõudeid; samuti peab majanduse prognoosimine toimuma viisil, mis võimaldab esitada usaldusväärseid ja kallutamata kasvu- ja eelarveprognoose. Ideaalis tuleks võrdlusalusena kasutada komisjoni prognoose.

Komisjon teeb ettepaneku selgitada välja, kui suurel määral on vastavuses riiklikud kassaandmed ja ESA95 alusel saadud andmed, võrreldes igakuiselt kassapõhiselt esitatavaid andmeid ESA95-andmetega, mis esitatakse korra kvartalis. Ka eelarve suhtes kasutatavaid prognoosimismeetodeid ja makromajanduslikke eeldusi oleks vaja asjakohaselt hinnata.

(2) Teiseks tuleks liikmesriikidel kehtestada **riiklikud eelarvereeglid**, et tagada siseriikliku eelarveraamistiku vastavus ELi toimimise lepinguga võetud kohustustele. Riiklikud eeskirjad peaksid tagama kinnipidamise ELi toimimise lepingus sätestatud puudujäägi ja võla kontrollväärtusest ning olema kooskõlas keskpika perioodi eelarve-eesmärgiga. Riiklikus õigussüsteemis tuleks kehtestada asjakohased eelarvereeglid ja usaldusväärne sunnimehhanism.

(3) Kolmandaks tuleks riikliku eelarveraamistiku reformiga edendada üleminekut **eelarve mitmeaastasele kavandamisele**. Iga-aastased eelarve-eesmärgid peaksid tuginema mitme-aastasele raamistikule, mis hõlmaks kavandatavate tulude ja kulude jaotust ning viiteid selle kohta, mille arvelt kavatsetakse liikumine eesmärkide suunas saavutada.

(4) Lõpuks peaks riiklik eelarveraamistik olema **laiapõhjaline** ja hõlmama kogu valitsemissektori finantssüsteemi. Eriti oluline on see detsentraliseeritud majanduse puhul. Eelarvepädevuse jagunemine valitsussektori tasandite vahel peab olema selge ning kehtestada tuleb asjakohased seire- ja sunnisätted.

Komisjon teeb **septembris õigusloomeettepanekud, et näha ette liikmesriikide eelarveraamistike miinimumnõuded,** ning menetlus- (aruandlus-)eeskirjad nõuetele vastavuse kontrollimiseks. Kavandatava õigusakti õiguslikuks aluseks on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 126 lõige 14 ning sellega püütakse edendada lepingule lisatud, ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust käsitleva protokolli nr 12 kohaldamist. Kui liikmesriigid nõudeid rikuvad, võib alustada rikkumismenetlust.

3. STABIILSUSE JA KASVU PAKTIS PÖÖRATAKSE SUUREMAT TÄHELEPANU RIIGIVÕLALE JA RIIGI RAHANDUSE JÄTKUSUUTLIKKUSELE

Stabiilsuse ja kasvu paktis tuleks rohkem arvesse võtta puudujäägi ja võlakoorma vastastikust seotust ning suurendada stiimuleid ettevaatliku eelarvepoliitika edendamiseks.

Stabiilsuse ja kasvu pakti **ennetussätete** alusel teeb komisjon ettepaneku, et liikmesriigid, kellel on suur võlakoorem või võlakoorma kiire kasvu oht, püüaksid kiirendada kekspika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamist, ehk siis liikuda valitsemissektori eelarve sellise positsiooni suunas, millel oleks kontrollväärtuse 3 % SKPst suhtes teatav varu ning mis võimaldaks viia eelarvepoliitika jätkusuutlikule tasemele.

Korrigeerivate sätete alusel teeb komisjon ettepaneku kasutada ülemäärase eelarvepuudujäägi võlakriteeriumi hindamisel **lihtsaid ja arusaadavaid numbrilisi**

kontrollväärtusi, millega määrata kindlaks võlakoorma vähendamise rahuldav tempo. Liikmesriikide suhtes, kelle võlakoorem ületab 60 % SKPst, tuleks kohaldada ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust, kui teatava perioodi jooksul ei vähene võlg kindlaksmääratud määral (võla tegeliku taseme ja kontrollväärtuse 60 % SKPst vahe teatav osa). Samuti ei pruugi ülemäärase puudujäägi menetluse lõpetamiseks piisata puudujäägi vähendamisest allapoole taset 3 % SKPst, kui võlakoorem ei ole hakanud jätkusuutlikuma taseme suunas kahanema. Täpsed näitajad sätestatakse stabiilsuse ja kasvu paktile lisatavas tegevusjuhendis.

Tegelikult sõltub valitsussektori võlakoorem palju rohkem kui puudujääk valitsuse otsese pädevuse alt välja jäävatest teguritest (nt inflatsioon, intressimäärad, majandustsüklist tulenevad asjaolud), mistõttu tuleb enne ülemäärase puudujäägi menetluse alustamist olukorras selgusele jõuda. Tuleb anda laiapõhjaline hinnang, milles võetakse arvesse tervet hulka asjaolusid. Muu hulgas tuleb silmas pidada, kui kaugele võla tase kontrollväärtusest 60 % SKPst jääb ning ega võlg ei ole ajutine ega/või erakorraline; samuti muid näitajaid, mis kajastavad võlakoorma suurenemise ohtu ning rahastamishälbeid, nagu:

– võla tähtajastruktuur ja vääring;

– korporatsioonidele, finantsasutustele ja majapidamistele antud tagatised;

– kogutud reservid ja muud valitsuse varad;

– varjatud kohustused, eelkõige seoses elanikkonna vananemisega;

– erasektori võla tase ja selle muutus, kuna see võib muutuda valitsuse varjatud kohustuseks;

– tegurid, mis on võla taseme muutuse taga (esmane eelarvepositsioon, inflatsioon, majanduskasv, intressimäärad, ühekordsed meetmed);

– võlakoorma ja eelarvepositsiooni suhet mõjutavad muud tehingud.

Kui liikmesriik ei suuda soovitusi järgida, tuleks kohaldada karistusi.

Septembris teeb komisjon nende põhimõtete elluviimiseks ettepaneku muuta **nii stabiilsuse ja kasvu pakti ennetavaid** (määrus (EÜ) nr 1466/97) **kui ka korrigeerivaid sätteid** (määrus (EÜ) nr 1467/97).

4. MAJANDUSJÄRELEVALVE TÕHUSTAMINE ASJAKOHASTE KARISTUSTE JA STIIMULITE ABIL

ELi toimimise lepingus ning stabiilsuse ja kasvu paktis sätestatud eeskirjad ja koordineerimismeetmed ei ole takistanud mitmel liikmesriigil eelarvepoliitika rakendamisel praegust raamistikku rikkumast. Seega tuleb ELi eelarvejärelevalve raamistiku usaldusväärsust parandada ning rakendada karistusi eeskirjakesksemalt. Et tegevus oleks tõhusam, tuleb karistusi ja stiimuleid mitmekesistada ning kasutada neid preventiivsemalt ja juba varasemas etapis. Soovist vältida rahalisi karistusi peab saama piisav stiimul selleks, et liikmesriigid eeskirjadest kinni peaksid.

Juhuks, kui liikmesriik ei järgi ELi suuniseid, on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 126 lõikes 11 ette nähtud mitut laadi karistusi. Need hõlmavad nõuet avaldada lisateavet, üleskutset Euroopa Investeerimispangale vaadata läbi oma laenupoliitika asjaomase riigi

suhtes, nõuet anda sobiva suurusega intressivaba tagatis, kuni ülemäärane puudujääk on korrigeeritud, ning võimalust määrata vajaliku suurusega trahve.

Võimalike rahaliste stiimulite toimet ja ulatust fikseerides on tähtis ja vajalik püüda saavutada tõhusat tulemust ning kohelda liikmesriike võrdselt. Proportsionaalsuse tagamiseks võiks ELi eelarvega seotud rahalisi karistusi arvestada asjaomase liikmesriigi RKT või SKP protsendina ja kinnitada kõigi liikmesriikide jaoks ühise ülempiiri. Ülempiir aitaks tagada, et kõigi liikmesriikide suhtes on võimalik karistusi tegelikult kohaldada. Lisaks sellele kohaldatakse asjaomast ülempiiri juhul, kui mingile liikmesriigile eraldatud kulukohustused või tehtavad maksed peatatakse ja/või tühistatakse ning tühistatav või peatatav summa arvestatakse proportsionaalselt esialgsest summast.

Uude karistuskomplekti kuulub seega erisuguseid karistusi ja stiimuleid, mida kasutatakse vastavalt olukorra asjaoludele ja raskusele. Olemasoleva sunnimehhanismi kavandatud parendused nõuavad stabiilsuse ja kasvu pakti ennetavate sätete (määrus 1466/97) ja korrigeerivate sätete (määrus 1467/97) muutmist ning tuginemist ELi õigusaktides sätestatud kulukavadele.

Ennetustegevuse puhul (st olukorras, kus liikmesriik ei liigu soodsas majandusolukorras piisavalt kiiresti keskpika perioodi eesmärgi suunas) pannakse ette kaks rühma stiimuleid/karistusi.

Euroalasse kuuluvate liikmesriikide jaoks seisneb karistus **intressi kandvas tagatises**, mille liikmesriik, kes ei tee eelarve konsolideerimisel piisavalt edusamme, peab ajutiselt andma. Üks võimalus oleks määrata asjaomase riigi keskpika perioodi eesmärgi suunas liikumiseks lihtne kulureegel. Kõrvalekaldumist sellest kulureeglist käsitaks komisjon ebapädeva eelarvepoliitikana ja annaks kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 121 lõikega 4 hoiatuse. Korduva rikkumise korral nõuaks nõukogu intressi kandva tagatise andmist kuni rikkumiste katkemiseni. Kui olukord, mis tagatise andmise vajalikuks muutis, on möödas, tagatis vabastatakse.

Teiseks teeb komisjon ennetustegevuse poolelt ettepaneku seada ühtekuuluvuspoliitika tulemuslikkuse ja tõhususe parandamiseks ühtekuuluvuspoliitika raames antava toetuse väljamaksmine sõltuvusse sellega tihedalt seotud **struktuuri- ja institutsiooniliste reformide** tegemisest.

Korrigeeriva tegevuse vallas (st kui liikmesriigi suhtes kohaldatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust) teeb komisjon ettepaneku luua trahvide ja tagatiste kõrvale uus rahaliste karistuste ja stiimulite süsteem. See muudaks ELi eelarve täiendavaks hoovaks, millega tagada stabiilsuse ja kasvu pakti peamistest makromajanduslikest tingimustest kinnipidamine. Karistused ei tohiks kahjustada lõplikke abisaajaid, vaid neid tuleks kohaldada maksetele, mis tehakse liikmesriigile endale või mille puhul liikmesriik tegutseb vahendajana. Et määrata kindlaks, milliseid kulukategooriaid ja programme sel eesmärgil kasutada, paneb komisjon ette järgmised kriteeriumid:

- kas asjaomase abisumma tulemuslikkus sõltub eelarvepoliitika usaldusväärsusest;

- kas abisumma on selgelt omistatav liikmesriigile, kes ei ole stabiilsuse ja kasvu paktist või muudest nõuetest kinni pidanud;

- kas abisummat kavandatakse ja rakendatakse jagatud juhtimise alusel, st abisumma haldamine kuulub esmajoones liikmesriikide pädevusse või seisneb abistamine liikmesriigis tehtud kulutuste hüvitamises;

- kas summa on piisavalt suur, et kujutada usutavat karistust või stiimulit;

- kas sellel võib olla mõju riigi kulutuste kvaliteedile ja struktuurse puudujäägi vähendamisele.

Need kriteeriumid on täidetud enamiku ühtekuuluvuspoliitika ja ühise põllumajanduspoliitika (EAGF ja EAFRD) alusel ning kalandusfondist (EKF) tehtavate maksete puhul. Ühise põllumajanduspoliitika ja kalandusfondi puhul välistatakse need juhud, kus abisumma vähendamine vähendaks põllu- ja kalameeste sissetulekut. Seega tuleks nende puhul kõne alla üksnes ELi hüvitised liikmesriikide eelarvesse: liikmesriigid jätkavad põllumeestele toetuse maksmist, aga kulutuste hüvitamise ELi eelarvest võib (osaliselt) peatada.

Juhul kui eeskirjadest kinni ei peeta, võib stiimul seisneda selles, et peatatakse või tühistatakse osa praegusi või tulevasi ELi eelarvest eraldatavaid assigneeringuid. Tühistatud assigneeringud peaksid jääma ELi eelarvesse.

ELi toimimise lepingu artikli 126 lõike 11 sätete kõrval võib niisiis ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse raames kavandada veel kahte sorti rahalisi karistusi.

• I etapp – tuvastatakse ülemäärane puudujääk (ELi toimimise lepingu artikli 126 lõige 6) ning mitmeaastaste programmide kulukohustuste kohaldamine peatatakse. Kulukohustuste kohaldamise peatamisel ei oleks otsest mõju tehtavatele maksetele, mistõttu see jätaks liikmesriigile aega tõhusal viisil reageerida. Liikmesriigilt võib nõuda riigi rahanduse kvaliteedi parandamiseks abisumma ümbersuunamist. Samamoodi võib ühise põllumajanduspoliitika alusel antava abi puhul (EAGF) otsustada peatada teataval tähtpäeval tehtavad väljamaksed. Kohe kui liikmesriik asub täitma nõukogu soovitusi, saab abisumma uuesti eelarvesse lisada.

• II etapp – liikmesriik ei järgi esialgset soovitust kõrvaldada ülemäärane puudujääk (ELi toimimise lepingu artikli 126 lõige 8), mistõttu aasta n kulukohustused tühistatakse. Samamoodi tühistatakse ühise põllumajanduspoliitika raames aastas n antav abi (EAGF). See tähendab, et asjaomane liikmesriik kaotab toetuse lõplikult.

Võimalikud on ka muud algatused, sh kaasrahastamise määrade muutmine või **liidu tulemuslikkusreservi** loomine, et premeerida ranget eelarvepoliitikat. Reservi kogutaks raha eespool kirjeldatud II etapi meetmete alusel tühistatud kulukohustuste arvelt.

Ka ELi eelarve rahastamine aitab tagada eeskirjadest paremat kinnipidamist. Praeguse omavahendite süsteemi puhul on ette nähtud, et trahvid, mida liikmesriigid ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse raames maksavad, vähendavad automaatselt ülemäärase puudujäägita liikmesriikide panust eelarvesse (vastavalt nende osakaalule osalevate liikmesriikide kogu RKTst). See süsteem tagab, et trahvitud liikmesriikide panus eelarvesse tegelikult suureneb ja teiste panus väheneb. Seega hindab komisjon ka seda, kas ELi eelarve tulupoolt saab täiel määral kasutada kui eeskirjade järgimise parandamise stiimulit.

Vajalikud muudatused lisatakse komisjoni 2011. aasta ettepanekusse järgmise mitmeaastase finantsraamistiku kohta. Ühtlasi tehakse septembri lõpuks ELi toimimise lepingu artikli 136 alusel ettepanek luua samasuguse mõjuga uued karistused euroalasse kuuluvate liikmesriikide

jaoks. Komisjon uurib, kuidas saaks neid karistusi ja stiimuleid laiendada võimalikult kiiresti kõigile liikmesriikidele.

5. KOORDINEERIMISPROTSESS „EUROOPA POOLAASTA”

Euroopa majanduse koordineerimisprotsessi „Euroopa poolaasta” algatamine toob kokku majanduspoliitika kujundamise erinevad tasandid ning võimaldab majanduspoliitika paremat eelkoordineerimist juba kavandamisjärgus.

Majanduspoliitika eelkoordineerimine. Ettepaneku keskne eesmärk on alustada ELis ja euroalal majanduspoliitika eelkoordineerimist juba kavandamisjärgus. Koordineerimisprotsessi raames saavutatakse enne, kui liikmesriigid teevad järgneva aasta eelarve suhtes lõpliku otsuse, Euroopa tasandi riiklike majanduspoliitikakavade omavaheline sobivus. Euroalal tuleks eelarvepoliitika horisontaalsel hindamisel võtta aluseks riikide stabiilsusprogrammid ja komisjoni prognoosid. Kui euroalal ilmneb suur majanduslik surve ning üksikute liikmesriikide mahukad eelarvemeetmed võivad mõjutada teisi riike, tuleks pöörata erilist tähelepanu liikmesriikide eelarvete koondpositsioonile. Juhul kui järgmise aasta eelarvekavad on selgelt ebasobivad, saaks esitada soovituse vaadata kavad läbi.

Parem ja lõimitum järelevalve. Koordineerimisprotsess hõlmab majandusliku järelevalve kõiki aspekte, sh meetmeid eelarvedistsipliini ja makromajandusliku stabiilsuse parandamiseks ning majanduskasvu edendamiseks kooskõlas Euroopa 2020. aasta strateegiaga. Praegu stabiilsuse ja kasvu pakti ning majanduspoliitika üldsuuniste alusel toimuv seire ja kooskõlastamine jäävad juriidiliselt eraldiseisvaks, kuid nende ajakava ühtlustatakse koordineerimisprotsessi omaga. Liikmesriigid esitavad stabiilsus- ja lähenemisprogrammid ning riiklikud reformikavad ning komisjon hindab neid ühe korraga.

Stabiilsus- ja lähenemisprogrammide sisu tuleb viia vastavusse koordineerimisprotsessi vajadustega. See ei tähenda, et liikmesriikidelt nõutakse, et enne oma parlamendile esitamist peavad nad esitama täiemahulise eelarve ELile heakskiitmiseks. Kuid programmid peaksid sellele vaatamata sisaldama piisavalt teavet, et võimaldada kavandamisjärgus mõttekat arutelu eelarvepoliitika üle. Programmid peaksid hõlmama vähemalt järgmist:

- täiemahuline uuendatud makromajandusstsenaarium;
- konkreetsed viited aasta t+1 plaanide kohta;
- kavandatava poliitika kirjeldus;
- keskpika perioodi prognoos peamiste valitsemissektori rahandusnäitajate kohta;
- hinnang eelarvepoliitika kohta aastal t-1;
- uuendatud eelarveplaan jooksva aasta kohta.

Koordineerimisprotsess. Tsükkel algab jaanuaris, kui komisjoni korraldab iga-aastase majanduskasvu analüüsi (AGS), mille käigus vaadeldakse ELi ja euroala majandusprobleeme tervikuna. Veebruari lõpuks annab Euroopa Ülemkogu strateegilised suunised, mida liikmesriigid aprillis esitatavate stabiilsus- ja lähenemisprogrammide ning riiklike reformikavade juures arvesse võtavad. Juuli alguses annab nõukogu liikmesriikidele punktis 1

osutatud riigispetsiifilised suunised. Aasta teises pooles võtavad liikmesriigid vastu riikliku eelarve. Järgmise aasta majanduskasvu analüüsi käigus hindab komisjon, kas liikmesriigid on ELi suuniseid arvesse võtnud.

Koordineerimisprotsessi alusel antavad suunised. Soovitused on otsesõnalised ja konkreetsed. Eelarvepoliitikas keskendutakse eriti aastale t+1 ning järelevalve käigus saab selgeks, kas kavandatud eesmärgid ja nendega seotud poliitika on asjakohane. Majanduskasvu edendamiseks ja makromajanduslike ohtude vähendamiseks keskendutakse soovitustes piiratud arvule esmatähtsatele reformidele ning kehtestatakse tähtpäevad nende rakendamiseks.

Euroopa Parlamendi suurem kaasamine. Komisjon esitab iga aasta jaanuaris majanduskasvu analüüsi tulemused Euroopa Parlamendile.

Liikmesriikide parlamendid. ELi tõhustatud majandusjuhtimise üheks trumbiks on liikmesriikide parlamentide varajane ja laialdane kaasamine koordineerimisprotsessi ning intensiivsem dialoog Euroopa Parlamendiga.

Varajane rakendamine. Komisjon teeb ettepaneku alustada koordineerimisprotsessiga 2011. aastal. Stabiilsus- ja lähenemisprogrammide praeguse tegevusjuhendi[4] muudatused, sealhulgas stabiilsus- ja lähenemisprogrammide esitamise tähtpäeva muutmine, esitatakse heakskiitmiseks majandus- ja rahandusministrite nõukogule. Õigusaktide muutmine ei näi olevat praegu vajalik.

Koordineerimisprotsessile üleminek. Komisjon esitab suunised riiklike reformikavade sisu kohta juulis. Samuti teeb komisjon ettepaneku alustada liikmesriikidega 2010. aasta sügisel kahepoolset dialoogi, mille käigus arutada järgmist:

- liikmesriikide keskpika perioodi makromajandusstsenaarium, mille alusel kujundatakse kuni 2015. aastani poliitikakavad, sealhulgas kasvuootused ja laiem eelarvesuundumus;

- Euroopa 2020. aasta strateegia viie peamise eesmärgi alusel seatud riiklike eesmärkide kinnitamine. Liikmesriigid peaksid iga eesmärgi puhul viitama meetmetele, mida nende saavutamiseks on kavas võtta, ja riiklikele investeeringutele, mida selleks on vaja teha;

- kuidas saada üle kitsaskohtadest, mis takistavad liikmesriikidel oma eesmärke ja Euroopa 2020. aasta strateegia raames seatud üldisi eesmärke saavutamast.

6. KOKKUVÕTE JA PILGUHEIT TULEVIKKU

Komisjon teeb teatises osutatud õigusloomeettepanekud septembri lõpuks – vt lisa.

Komisjon kutsub majandus- ja rahandusministrite nõukogu üles oma 13. juuli istungil kiitma heaks koordineerimisprotsessi käivitamise alates 2011. aasta jaanuarist ning kinnitama läbivaadatud stabiilsus- ja lähenemisprogrammide tegevusjuhendi käesolevale teatisele lisatud kujul.

[4] Selle täispealkiri on „Täpsustused stabiilsuse ja kasvu pakti rakendamise kohta ning suunised stabiilsus- ja lähenemisprogrammide sisu ja vormi kohta”.

1. lisa: tegevuskava

Teema	*Meede*	*Rakendamise eeldatav tähtpäev*
Laiaulatuslikum makromajanduslik järelevalve	Õigusakti ettepanekud artikli 121 lõike 6 ja artikli 136 alusel, et kehtestada raamistik ülemäärase tasakaalustamatuse probleemiga tegelemiseks.	Septembri lõpp
Valdkondlik järelevalve struktuurireformide üle	Valdkondlikud soovitused reformimeetmete rakendamise parandamiseks	Alustamine Euroopa 2020. aasta strateegia iga-aastase poliitikatsükliga: esimene aruanne esitatakse 2011. aasta kevadiseks Euroopa Ülemkoguks
Eelarvejärelevalve: riiklikud eelarveraamistikud	Ettepanek võtta artikli 126 lõike 14 alusel vastu määrus, millega kehtestatakse liikmesriikide eelarveraamistike kujundamise miinimumnõuded ning aruandlusnõuded eeskirjade järgimise kontrollimiseks.	Septembri lõpp
Eelarvejärelevalve: kõrgendatud tähelepanu valitsemissektori võlakoormale ja jätkusuutlikkusele stabiilsus- ja lähenemisprogrammides	Ettepanekud stabiilsuse ja kasvu pakti ennetavate (määrus 1466/97) ja korrigeerivate (määrus 1467/97) sätete muutmiseks. Tegevusjuhendi läbivaatamine (kulureegli kehtestamine keskpika perioodi eesmärgi poole liikumiseks; numbrilised võrdlusväärtused võlakoorma vähendamise tempo jaoks).	Septembri lõpp
Majandusliku järelevalve tõhustamine (karistused/stiimulid): intressi kandva hoiuse ajutine nõudmine euroalasse kuuluvatelt liikmesriikidelt	Määruse ettepanek artikli 121 lõike 6 ja artikli 136 lõike 1 punkti a alusel.	Septembri lõpp
Majandusliku järelevalve tõhustamine (karistused/stiimulid): ELi eelarve kasutamine lisahoovana	ELi kulukavasid reguleerivatesse õigusaktidesse sätete lisamine. Ettepanek võtta vastu määrus artikli 136 lõike 1 punkti a alusel, et kehtestada euroalasse kuuluvatele liikmesriikidele samasuguse mõjuga karistused.	Lisatakse komisjoni 2011. aasta ettepanekusse järgmise mitmeaastase finantsraamistiku kohta. Septembri lõpp
Majanduspoliitika koordineerimisprotsessi algatamine	Stabiilsus- ja lähenemisprogrammide tegevusjuhendi läbivaatamine	Koordineerimisprotsessi alusel tehtava järelevalve alustamine 2011. aasta jaanuarist

1. LISA

TÄPSUSTUSED STABIILSUSE JA KASVU PAKTI RAKENDAMISE KOHTA

NING

SUUNISED STABIILSUS- JA LÄHENEMISPROGRAMMIDE SISU JA VORMI KOHTA

SISUKORD

I JAGU – TÄPSUSTUSED STABIILSUSE JA KASVU PAKTI RAKENDAMISE KOHTA *lk 4*

A. STABIILSUSE JA KASVU PAKTI ENNETAVAD SÄTTED *lk 4*

1) Keskpika perioodi eelarve-eesmärk *lk 4*

2) Keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamise kohandamiskava ja sellest kõrvalekaldumine *lk 5*

3) Komisjoni majandusnõu ja hoiatused *lk 6*

B. ÜLEMÄÄRASE EELARVEPUUDUJÄÄGI MENETLUS *lk 6*

1) Komisjoni aruanne ELi toimimise lepingu artikli 104 lõike 3 alusel *lk 6*

2) Otsus ülemäärase puudujäägi olemasolu kohta *lk 7*

3) Ülemäärase eelarvepuudujäägi kõrvaldamine *lk 8*

4) Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse käigus tehtud nõukogu otsuste tühistamine liikmesriikide puhul, kes on teinud reforme mitmesambalise pensionisüsteemi loomiseks *lk 9*

II JAGU - SUUNISED STABIILSUS- JA LÄHENEMISPROGRAMMIDE SISU JA VORMI KOHTA *lk 10*

1) Programmi ja selle alusel võetavate meetmete staatus *lk 10*

2) Stabiilsus- ja lähenemisprogrammide sisu *lk 10*

1. LISA – STABIILSUS- JA LÄHENEMISPROGRAMMIDE STRUKTUUR *lk 14*

2. LISA – STABIILSUS- JA LÄHENEMISPROGRAMMIDELE LISATAVAD TABELID *lk 15*

SISSEJUHATUS

Käesoleva arvamusega uuendatakse ja asendatakse majandus- ja rahanduskomitee arvamus stabiilsus- ja lähenemisprogrammide sisu ja vormi kohta, mille majandus- ja rahandusministrite nõukogu 10. juulil 2001 kinnitas.

Stabiilsuse ja kasvu pakt jõustus täielikult 1. jaanuaril 1999 ning selle raames on ette nähtud eeskirjaraamistik, mis sisaldab nii ennetavaid kui ka korrigeerivaid sätteid. Esialgu koosnes pakt nõukogu 7. juuli 1997. aasta määrustest (EÜ) nr 1466/97 eelarveseisundi järelevalve ning majanduspoliitika järelevalve ja kooskõlastamise tõhustamise kohta ning nõukogu määrust (EÜ) nr 1467/97 ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamise kiirendamise ja selgitamise kohta ning 17. juuni 1997. aasta resolutsioonist stabiilsuse ja kasvu pakti kohta. 20. märtsil 2005 võttis nõukogu vastu aruande stabiilsuse ja kasvu pakti rakendamise parandamise kohta. Euroopa Ülemkogu kinnitas aruande oma 22. märtsi 2005. aasta järeldustes, nentides, et aruanne uuendab ja täiendab stabiilsuse ja kasvu pakti ning moodustab selle lahutamatu osa. 27. juunil 2005 täiendati pakti kahe määrusega, millega muudeti vastavalt määruseid nr 1466/97 ja 1467/97.

Stabiilsuse ja kasvu pakt on majandus- ja rahaliidu makromajandusliku raamistiku keskne osa, mis aitab saavutada ELis makromajanduslikku stabiilsust ja tagada riikide rahanduse jätkusuutlikkus. Tuginemine kindlatele eeskirjadele on parim tagatis, et liikmesriigid täidavad oma kohustusi ja kõiki liikmesriike koheldakse võrdselt. Selle mitmepoolse järelevalvesüsteemi nurgakiviks on kaks kontrollväärtust – puudujäägi kontrollväärtus 3 % SKPst ja võlakoorma kontrollväärtus 60 % SKPst – ja keskpika perioodi eelarve-eesmärk.

Liikmesriigid, komisjon ja nõukogu on kohustatud tegutsema oma pädevuse piires ning rakendama ELi toimimise lepingut ja stabiilsuse ja kasvu pakti tõhusalt ja õigeaegselt. Kuna tõhus vastastikune toetus ja järelevalve on stabiilsuse ja kasvu pakti lahutamatuks osaks, peavad nõukogu ja komisjon oma seisukohti ja otsuseid põhjendama ning need pakti alusel toimuva menetluse kõigis etappides asjakohasel viisil avalikuks tegema. Liikmesriigid peavad eelkõige riigieelarvet koostades võtma arvesse nõukogu suuniseid ja soovitusi ning kaasama menetluse eri etappides asjakohasel viisil oma riigi parlamendi.

Et suurendada ELi eelarveraamistiku üleüldist tunnustamist, peavad riiklikud eelarve-eeskirjad täiendama stabiilsuse ja kasvu pakti. Seadmata kahtluse alla pädevuste väljakujunenud jagunemist riikliku ja ühenduse tasandi vahel, tuleks stabiilsus- ja lähenemisprogrammide raames pädevuste täpse rakendamise üle aru pidada. Samamoodi peaks pädevuste jagunemine valitsussektori eri tasandite vahel täiendama ELi raamistikku. Riiklikel asutustel tuleks võtta eelarvejärelevalves suurem roll, et riikliku avaliku arvamuse kaudu järelevalvet tõhustada ja täiendada ELi tasandil tehtavaid majandus- ja poliitikaanalüüse. Liikmesriigid võivad muu hulgas kokku kutsuda nn asjatundjate nõukogu, kes annaks soovitusi peamiste makromajanduslike prognooside tegemisel.

Stabiilsuse ja kasvu pakti suunistel on kaks jagu. Esimeses jaos keskendutakse stabiilsuse ja kasvu pakti rakendamisele. Teises jaos sätestatakse suunised stabiilsus- ja lähenemisprogrammide sisu ja vormi kohta.

II JAGU

SUUNISED STABIILSUS- JA LÄHENEMISPROGRAMMIDE SISU JA VORMI KOHTA

Stabiilsuse ja kasvu paktis nõutakse, et liikmesriigid esitaksid stabiilsus- või lähenemisprogrammi ja jooksvalt selle ajakohastatud versiooni, mille alusel peab nõukogu järelevalvet nende eelarvepositsiooni ja majanduspoliitika üle ning võtab koordineerimismeetmeid. Nõukogu võib komisjoni soovitusel ning pärast majandus- ja sotsiaalkomiteega konsulteerimist esitada iga ajakohastatud programmi kohta arvamuse ning – kui ta on seisukohal, et programmi eesmärke ja sisu oleks vaja üle vaadata – kutsuda liikmesriiki üles programmi kohendama.

Kui andmed näitavad, et liikmesriik on kaldunud stabiilsus- või lähenemisprogrammi eesmärkidest oluliselt kõrvale või on tekkinud sellise kõrvalekaldumise oht, peab ta võtma programmi eesmärkidest kinnipidamiseks asjakohaseid meetmeid.

Stabiilsus- ja lähenemisprogrammide esitamine ja hindamine on majanduspoliitika koordineerimis- ja järelevalveprotsessi „Euroopa poolaasta" oluline osa. Koordineerimisprotsessi raames hindavad komisjon ja nõukogu stabiilsus- ja lähenemisprogramme enne, kui liikmesriigid on teinud järgmise aasta eelarve suhtes peamised otsused, mis võimaldab anda liikmesriikidele otsuste kavandamise järgus eelarvepoliitilist nõu. Stabiilsus- ja lähenemisprogrammide ning riiklike reformikavade esitamise tähtpäevad ühtlustatakse.

Koordineerimis- ja järelevalveprotsessi raames alustatakse tegevust kohe aasta alguses, mil Euroopa Ülemkogu teeb komisjoni analüüside põhjal liikmesriikide eelarvepoliitika horisontaalse analüüsi, selgitades välja ELi ja euroala ees seisvad peamised majandusprobleemid, ning annab strateegilisi suuniseid. Liikmesriigid peavad võtma Euroopa Ülemkogu horisontaalseid suuniseid stabiilsus- ja lähenemisprogrammide koostamisel täiel määral arvesse. Samamoodi peavad komisjon ja nõukogu programmide hindamisel Euroopa Ülemkogu suuniseid arvesse võtma.

Koordineerimisprotsessi raames toimuva vastastikuse järelevalve raames tuleb suurendada stabiilsus- ja lähenemisprogrammide rolli ning selleks on vaja, et nendes esitatav teave oleks ühtlustatud ja võimaldaks liikmesriike omavahel võrrelda. Ehkki programmide koostamine kuulub liikmesriigi ametiasutuste pädevusse ning võimalused ja tavad erinevad liikmesriigiti, on nõukogu määrusega (EÜ) nr 1466/97, mida on muudetud nõukogu määrusega (EÜ) nr 1055/05, sätestatud programmide peamised elemendid. Esmajoones hõlmavad stabiilsus- ja lähenemisprogrammid teavet, mis on vajalik mõtestatud aruteluks lühikese ja keskpika perioodi eelarvepoliitika üle, sealhulgas täiemahuline makromajandusstsenaarium, valitsemissektori peamiste rahandusnäitajate ja nende peamiste komponentide prognoos ning kavandatava poliitika kirjeldus.

Pakti esimeste aastate rakendamise ning stabiilsus- ja lähenemisprogrammide koostamise ja hindamise kogemus näitab, et sisu ja vormi suunised mitte üksnes ei aita liikmesriikidel neid programme koostada, vaid lihtsustavad ka programmide hindamist komisjonis, majandus- ja rahanduskomitees ning nõukogus.

Allpool sätestatud suuniseid tuleb mõista kui heade tavade koodeksit ning kontrollnimekirja, mida liikmesriigid stabiilsus- ja lähenemisprogrammide koostamisel saavad kasutada. Liikmesriigid peavad järgima suuniseid nii palju kui võimalik ja põhjendama igasugust kõrvalekaldumist.

1) Programmi ja selle alusel võetavate meetmete staatus

Programmis märgitakse, milline on selle staatus riikliku eelarvemenetluse raames, eelkõige seoses eelarve heakskiitmisega parlamendis. Programmis näidatakse, kas nõukogu arvamust eelmise programmi kohta on riigi parlamendile tutvustatud.

Samuti tuleks anda teavet programmis esitatud meetmete rakendamise järgu kohta (ellu viidud või kavandatud).

2) Stabiilsus- ja lähenemisprogrammide sisu

Et hõlbustada liikmesriikide omavahelist võrdlemist, peavad liikmesriigid järgima programmide koostamisel nii palju kui võimalik 1. lisas esitatud struktuuri. Programmide vormi ja sisu ühtlustamine allpool esitatud suuniste järgi aitab oluliselt kaasa sellele, et liikmesriike koheldaks võrdselt.

Arvnäitajad tuleks esitada standardsetes tabelites (2. lisa). Liikmesriigid peaksid püüdma täita need tabelid lõpuni ära. Kui liikmesriik seda vajalikuks peab, võib ta lisada tabelile täiendavat teavet.

Lisaks allpool suunistes sätestatule peaksid programmid sisaldama teavet eelarve-eesmärkide ja

nende saavutamiseks ette nähtud majanduspoliitika üldsuuniste vastavause kohta, samuti meetmete kohta, mille abil parandada riigi rahanduse kvaliteeti ja saavutada pikaajaline jätkusuutlikkus.

Eesmärgid ja nende rakendamine

Liikmesriigid esitavad oma stabiilsus- või lähenemisprogrammis valitsemissektori eelarve-eesmärgid, seostades need keskpika perioodi eelarve-eesmärgiga, ning laenukoorma edasise kujunemise prognoosi. Lähenemisprogrammides esitatakse lisaks sellele keskpika perioodi rahapoliitika eesmärgid ning näidatakse, kuidas need mõjutavad hinna ja vahetuskursi stabiilsust.

Kui liikmesriigis asub ametisse uus valitsus, palutakse sel esimese stabiilsus- või lähenemisprogrammi ajakohastatud versiooni esitamisel tagada järjepidevus nõukogus stabiilsus- või lähenemisprogrammi eelmise ajakohastatud versiooni alusel kinnitatud eelarve-eesmärkide suhtes ning anda oma eelarvestrateegias teada meetmetest ja vahenditest, mida kavatsetakse oma valitsusajal nende eesmärkide saavutamiseks rakendada.

Liikmesriigid esitavad stabiilsus- või lähenemisprogrammis programmi esitamise aasta kohta aprillis antud teabe põhjal ajakohastatud eelarveplaani. Kui aastal t-1 esitatud programmis seatud eelarve-eesmärke on muudetud, peab liikmesriik seda stabiilsus- või lähenemisprogrammis selgitama (pöörates eriti tähelepanu valitsemissektori kulutuste olukorrale).

Valitsemissektori eelarvepositsiooni kujunemise ja laiema eelarvestrateegia arusaadavamaks muutmiseks, tuleks programmis esitada teavet kulu- ja tulusuhte ning nende peamiste komponentide kohta, samuti ühekordsete ja muude ajutiste meetmete kohta. Et võimaldada paremini hinnata võlakoorma suhet SKPsse, tuleb esitada võimalikult palju teavet võlapositsiooni ja puudujäägi muutuse suhet mõjutavate muude tehingute, nagu erastamistulude ja muude finantstehingute kohta.

Eelarvepositsioon tuleks esitada valitsemissektori allsektorite lõikes (keskvalitsus, liidumaade valitsused (föderaalse või poolföderaalse korraldusega liikmesriikides), kohalikud omavalitsused, sotsiaalkindlustus).

Prognoosid ja andmed

Stabiilsus- ja lähenemisprogrammid peaksid põhinema realistlikel ja ettevaatlikel makromajandusprognoosidel. Komisjoni prognoosid võivad anda majandus- ja eelarvepoliitika koordineerimiseks olulise panuse. Liikmesriikidel on vabadus võtta stabiilsus- ja lähenemisprogrammides aluseks iseenda tehtud prognoose. Siiski tuleks olulisi erinevusi siseriiklike ja komisjoni talituste prognooside vahel teatud määral selgitada. Kui prognoosimisvigu tagantjärele hinnatakse, võetakse neid selgitusi võrdlusalusena arvesse.

Programmides tuleks esitada peamised ootused majandusarengu suhtes ning olulised majanduslikud näitajad, mis on eelarveplaanide realiseerumise seisukohast olulised, nagu näiteks valitsemissektori investeerimiskulutused, SKP reaalkasv, tööhõive ja inflatsioon. Kui eeldatakse reaalse SKP kasvu, peaks sellist ootust toetama eeldus, et nõudlus hakkab kasvama. Samuti tuleb välja tuua võimalikud riskid, mis võivad majandusväljavaadet ühes või teises suunas mõjutada.

Lisaks tuleks programmis anda piisavalt teavet SKP arengute kohta, et võimalda analüüsida majanduse tsüklilist olukorda ning majanduse kasvupotentsiaali. Samuti tuleb analüüsida eelarvepositsiooni sektorite lõikes ning, eriti suure välisvõlaga riikide puhul, maksebilansi olukorda.

Väliste makromajanduslike arengute suhtes peaks euroalasse kuuluvad liikmesriigid ja eriti ERM II-s osalevad liikmesriigid kasutama peamiste ELi-väliste näitajate puhul ühiseid välisprognoose, mille komisjon avaldab oma kevadprognoosis, või – kui tulemused erinevad olulisel määral – esitama andmete võrdlemise võimaldamiseks nende näitajate kohta ühiste prognooside alusel koostatud tundlikkusanalüüsi. Komisjoni talitused peavad esitama ühisprognoosid 2. lisas esitatud tabeli kohaselt piisavalt varakult (pärast liikmesriikide ekspertidega konsulteerimist), et võimaldada majandus- ja rahanduskomiteel nende üle arutada.

Kui programmis ei sisaldu andmeid intressimäärade ja vahetuskursside prognooside kohta, tuleks need ikkagi komisjoni talitustele programmi tehnilise hindamise eesmärgil esitada.

Et hindamist lihtsustada, tuleb kasutatavad mõisted ühtlustada Euroopa tasandil kehtestatud standarditega, eelkõige Euroopa arvepidamissüsteemi (ESA) raames. Programmides tuleks tagada eelarveliste koondnäitajate kohta nõutava teabe ning majandusprognooside vormiline ja sisuline sidusus ESA mõistetega. Teavet võib täiendada spetsiifiliste aruandlusmõistetega, mis on asjaomase riigi majandusolukorra mõistmiseks eriti olulised.

Meetmed, struktuurireformid ja pikaajaline jätkusuutlikkus

Programmides tuleks kirjeldada eelarve- ja muid majanduspoliitilisi meetmeid, mida on programmi eesmärkide saavutamiseks võetud või kavatsetakse võtta, kusjuures esmatähtsate eelarvemeetmete puhul tuleb anda hinnang nende kvantitatiivse mõju kohta valitsemissektori eelarvepositsioonile. Eraldi tuleb välja tuua selgelt ühekordse mõjuga meetmed. Mida kaugemale programmi esitamise aastast, seda vähem üksikasjalik võib teave olla. Näiteks programmiperioodi viimaste aastate kohta võivad liikmesriigi ametiasutused esitada kirjelduse võimalikest meetmetest, mille alusel usutakse programmis sätestatud eesmärke saavutatavat, ning anda hinnangu nende eeldatava mõju kohta.

Et võimaldada programmide üle mõtestatud arutelu, peavad need ikkagi sisaldama täpseid andmeid aastaks t+1 kavandatud meetmete kohta, sealhulgas valitsemissektori eelarvepositsiooni, kulude ja tulude ning nende peamiste komponentide eelprognoose ja/või eesmärke, ning eelarve-eesmärkide saavutamiseks kavandatavate meetmete kirjeldust. Kui liikmesriik sellist teavet ei esita, palutakse tal esitada kooskõlas määruse EÜ nr 1466/97 artikli 5 lõikega 2 ja artikli 8 lõikega 2 kohandatud programm.

Kui programmi eesmärkide saavutamiseks on kavandatud struktuurireforme, tuleb neid programmis eraldi analüüsida. Võttes arvesse, et peamised struktuurireformid on vajalikud keskpika perioodi eesmärgi saavutamiseks vajaliku kohandamiskava kindlaksmääramiseks (liikmesriikide puhul, kes ei ole keskpika perioodi eesmärki veel saavutanud) ja keskpika perioodi eesmärgist ajutise kõrvalekaldumise lubamiseks (liikmesriikide puhul, kes on keskpika perioodi eesmärgi juba saavutanud) (vt I jagu), peavad programmid hõlmama laialdast teavet selliste reformide eelarve- ja majandusliku mõju kohta. Lisaks peaksid programmid hõlmama lühiajaliste kulude – kui neid on – detailset kvantitatiivset tulususe analüüsi ning samal viisil tuleks analüüsida soodsat mõju, mis on reformidel eelarvele pikema perioodi jooksul. Samuti tuleks analüüsida reformide eeldatavat mõju majanduskasvule pikema perioodi jooksul ja selgitada mõju hindamiseks kasutatavat metoodikat.

Programmides tuleks anda teavet meetmete kohta, mida nii tulude kui ka kulude poolel kavandatakse võtta riigi rahanduse kvaliteedi parandamiseks (nt maksureformid, hinna ja kvaliteedi suhet parandavad algatused, maksude kogumise tulemuslikkust parandavad reformid, kulutuste kontroll).

Samuti võib programmi lisada teavet riiklike eelarvereeglite rakendamise kohta (kulureeglid jne) ning muude riigi rahandusega seotud institutsiooniliste aspektide, sealhulgas eelarvemenetluste ja riigi rahanduse statistilise haldamise kohta.

Lõpuks võib programmides kirjeldada riiklikke strateegiaid, mille abil soovitakse tagada riigi rahanduse jätkusuutlikkus, eelkõige seoses elanikkonna vananemise majandusliku ja eelarvemõjuga.

Majanduspoliitika komitee alla kuuluva elanikkonna vananemise töörühma ülesandeks on esitada ühine eelarveprognoos avalike kulutuste kohta järgmistes valdkondades: pensionid; tervishoid; pika-ajaline hooldus; haridus; töötussiirded ning – kui see on asjakohane - ka elanikkonna vananemisega seotud tulud, nagu saadaolevad pensionimaksed. Komisjon ja nõukogu võtavad need ühisprognoosid stabiilsuse ja kasvu pakti raames liikmesriikide rahanduse jätkusuutlikkuse hindamisel aluseks. Need tuleb programmidesse lisada.

Programmid peavad sisaldama ka nii kvalitatiivset kui ka kvantitatiivset laadi vajalikku lisateavet, et võimaldada komisjonil ja nõukogul hinnata liikmesriikide rahanduse jätkusuutlikkust rakendatava poliitika alusel. Selleks tuleks programmis esitatava teabe puhul keskenduda uuele olulisele teabele, mida majanduspoliitika komitee viimane ühisprognoos veel täiel määra ei kajasta. Näiteks võib liikmesriik lisada teavet viimase aja demograafiliste trendide ning pensioni- ja tervishoiupoliitika peamiste muutuste kohta. Programmis tuleb teha selget vahet elluviidud ja kavandatavate meetmete vahel.

Võttes arvesse pikaajaliste prognooside ebamäärasust, peaks komisjoni ja nõukogu hinnang hõlmama ka stressiteste, mis annaksid aimu ebasoodsate demograafiliste, majanduslike või eelarvesündmuste korral riigi rahanduse jätkusuutlikkust ähvardavatest ohtudest.

Lisaks eespool nõutule võivad liikmesriigid esitada ka muid riiklikul arvepidamisel põhinevaid prognoose. Selliste prognooside puhul peaksid liikmesriigid üksikasjalikult selgitama nende aluseks olevaid eeldusi, kasutatavat metoodikat, nende teostamiseks rakendatud ja kavandatud meetmeid ning erinevusi riikliku prognoosi ja majanduspoliitika komitee elanikkonna vananemise töörühma ühisprognoosi vahel.

Komisjon ja nõukogu võtavad selliseid riiklikke prognoose ja hinnangut nende realiseerumise tõenäosuse kohta stabiilsuse ja kasvu pakti raames

liikmesriikide rahanduse jätkusuutlikkuse hindamisel arvesse.

Tundlikkusanalüüs

Kuna prognoosid sisaldavad paratamatult eksimusi, lisatakse stabiilsus- ja lähenemisprogrammidele laiaulatuslikud tundlikkusanalüüsid ja/või kujundatakse alternatiivseid stsenaariume, et komisjonil ja nõukogul oleks võimalik võrrelda olukorda kõigi võimalike eelarvetulemuste korral.

Samuti analüüsitakse programmis seda, kuidas peamiste majanduslike eelduste muutumine muudaks eelarve- ja võlapositsiooni, ning näidatakse, kuidas peaks tulud ja kulud peamiste majandusnäitajate muutmise korral eeldatavasti muutuma. See peaks hõlmama intressimäära võimalikku kõikumist ning liikmesriikides, mis rahaliitu ei kuulu, prognoose selle kohta, kuidas mõjutaks eelarve- ja võlapositsiooni vahetuskursi erinevad tasemed. Riigid, kes ei kasuta ühiseid välisprognoose, peaksid juhul, kui nende prognoos märgatavalt erineb, koostama tundlikkusanalüüsi ka peamiste ELi-väliste näitajate kohta.

Peamiste struktuurireformide puhul (Vt I jagu) esitatakse programmis ühtlasi analüüs selle kohta, kuidas muudaks eelduste muutumine nende mõju eelarvele ja potentsiaalsele majanduskasvule.

Ajakava

Teave valitsemissektori ülejäägi/puudujäägi, kulude ja tulude ning nende komponentide ning võlakoorma kohta (kõik suhtena SKPsse), samuti peamised makromajanduslikud eeldused tuleks esitada kord aastas ning need peaksid hõlmama lisaks käimasolevale ja sellele eelnenud aastale ka vähemalt kolme järgmist aastat (artikli 3 lõige 3 ja artikli 7 lõige 3), kusjuures liikmesriikidele jäävad vabad käed hõlmata soovi korral ka pikemat perioodi.

Pikaajaline prognoos elanikkonna vananemise eelarvemõju kohta peaks hõlmama sama perioodi, mis majanduspoliitika komitee prognoos.

Ajakohastatud programmid esitamine

Et tagada asjakohane koordineerimine ja järelevalve juba poliitika kavandamise järgus, tuleb ajakohastatud programmid esitada igal aastal aprilli esimese 15 päeva jooksul[567]. Protsess lõpeb sellega, et nõukogu esitab iga aasta juuli lõpuks programmi kohta oma arvamuse.

Stabiilsus- ja lähenemisprogrammide iga-aastastes ajakohastatud versioonides tuleks võrrelda eelmistes versioonides tehtud prognoose ja eesmärke tegelikult aset leidnud sündmustega. Kui tegelikult sündmused prognoosidest märgatavalt erinevad, tuleks seda üksikasjalikult selgitada. Kui erinevus on väga suur, tuleb ajakohastatud programmis osutada sellele, milliseid meetmeid olukorra parandamiseks on võetud, ja anda nende meetmete kohta teavet.

---

5 Kuna Ühendkuningriigi eelarve-aasta on erinev, peaks Ühendkuningriik esitama programmi võimalikult samaaegselt eelarve ettevalmistusaruande avaldamisega.

6 Austria ja Portugal ei suuda praegu sellest ajakavast kinni pidada, mistõttu esitavad nemad oma stabiilsusprogrammi hiljemalt 15. detsembriks.

7 Iirimaa puhul loetakse see nõue täidetuks, kui Iirimaa esitab oma ajakohastatud stabiilsusprogrammi oma iga-aastaseks eelarvepäevaks, mis on tavapärasaelt detsembri esimene kolmapäev.

2. LISA

Majanduspoliitika koordineerimisprotsess

