



Strasbourg, 13.1.2015
COM(2015) 12 final

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

**STABIILSUSE JA KASVU PAKTI KEHTIVATE NÕUETE PAINDLIKUM
KASUTAMINE**

Sisukord

1. SISSEJUHATUS	3
2. SELGITUSED SEOSSES INVESTEERINGUTEGA	5
3. SELGITUSED SEOSSES STRUKTUURIREFORMIDEGA	9
4. SELGITUSED SEOSSES TSÜKLILISTE TINGIMUSTEGA	14
5. KOKKUVÕTE	17
1. LISA – EUROOPA STRATEEGILISTE INVESTEERINGUTE FONDIGA SEONDUVATE PANUSTE STATISTIKAS KAJASTAMINE	18
2. LISA – PAKTI ENNETUSLIKU OSA ALUSEL KESKPIKA PERIOODI EELARVE-EESMÄRGI SAAVUTA- MISEKS VAJALIKU AASTASE EELARVEKOHANDUSE KINDLAKSMÄÄRAMISE MAATRIKS.....	19

1. Sissejuhatus

Komisjon on oma 2015. aasta majanduskasvu analüüsis¹ märkinud, et Euroopa Liidu töökohtade ja majanduskasvu loomist käsitleva majanduspoliitilise strateegia peamised elemendid on investeeringud, struktuurireformid ja eelarvepoliitilised kohustused. Selle strateegia toetuseks esitas ta ka uue Euroopa investeerimiskava². Nii selle üldise majandusliku lähenemisviisi kui ka investeerimiskava konkreetsete punktid kiitis heaks Euroopa Ülemkogu 18.–19. detsembri 2014. aasta kohtumisel.

Lisaks andis komisjon teada, et investeeringute, struktuurireformide ja eelarvepoliitiliste kohustuste vahelise seose tugevdamiseks annab ta täiendavaid suuniseid selle kohta, kuidas kõige paremini ära kasutada stabiilsuse ja kasvu pakti (edaspidi „pakt”) normidega ettenähtud paindlikkust³, muutmata selleks kehtivaid nõudeid. Sellega täidab uus komisjon poliitilistes suunistes⁴ antud lubadust, võttes arvesse Euroopa Ülemkogu⁵ ja Euroopa Parlamendi⁶ varasemad arutelud.

Käesoleva tõlgendava teatisega⁷ on täiendavalt antud suuniseid, sealjuures muutmata või asendamata kehtivaid nõudeid. Pakt on ELi majanduse juhtimise nurgakiviks ning otsustava tähtsusega majandus- ja rahaliidu nõuetekohase toimimise seisukohast. Selle eesmärk on edendada liikmesriikides usaldusväärset eelarvepoliitikat ja tagada riigi rahanduse jätkusuutlikkus. Pärast pakti vastuvõtmist 1997. aastal reformisid ja täiendasid ELi seadusandjad seda vastavalt aastatel 2005. ja 2011.–2013 saadud kogemustele. Viimastel aastatel on see olnud osa laiemast ja rangemast iga-aastasest majanduspoliitika koordineerimise tsüklist, nn Euroopa poolaastast.

Kokkulepitud nõuete usaldatavus on nii riikide rahanduse jätkusuutlikkuse kui ka euroala ja kogu ELi finantsstabiilsuse seisukohast võtmetähtsusega. Viimaste aastate finants- ja võlakriis on näidanud, kuivõrd Euroopa riigid üksteisest majanduslikult sõltuvad ja kui

¹ COM(2014) 902, 28. november 2014.

² COM(2014) 903, 26. november 2014.

³ Pakt tugineb ELi toimimise lepingule ja koosneb nõukogu määrusest (EÜ) nr 1466/97 (ELi toimimise lepingu artikli 121 kohane „ennetuslik osa”) ja nõukogu määrusest (EÜ) nr 1467/97 (ELi toimimise lepingu artikli 126 kohane „paranduslik osa”), samuti nende hilisematest muudatustest ja seonduvatest õigusaktidest. Dokumendid asuvad aadressil: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm.

⁴ „Liikmesriikide eelarvevahendite kasutamisel majanduskasvu ja investeeringute edendamiseks peame – nagu kinnitas ka Euroopa Ülemkogu 27. juunil 2014 – kinni pidama stabiilsuse ja kasvu pakti nõuetest, kasutades samal ajal võimalikult palju ära 2005. ja 2011. aastal reformitud pakti normidega ettenähtud paindlikkust. Ma kavatsen kaugeleulatuva töökohtade, majanduskasvu ja investeeringute paketi raames esitada selle kohta konkreetsete suuniste.” Jean-Claude Juncker, „Euroopa uus algus: minu tegevuskava töökohtade loomiseks ning majanduskasvu, õigluse ja demokraatlike muutuste tagamiseks – Poliitilised suunised järgmisele Euroopa Komisjonile”, 15. juuli 2014. Kättesaadav aadressil: http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_et.pdf.

⁵ „Me järgime stabiilsuse ja kasvu pakti. Kõikides meie majandustes on vaja jätkata struktuurireformide läbiviimist. Meie ühine jõud sõltub väga selgelt iga üksiku riigi edukusest. Seepärast peab liit astuma julgeid samme majanduskasvu edendamiseks, investeeringute suurendamiseks, rohkemate ja paremate töökohtade loomiseks ning konkurentsivõime valdkonnas reformide ergutamiseks. Selleks on vaja samuti kasutada parimal viisil ära paindlikkust, mida kätkevad endas olemasolevad stabiilsuse ja kasvu pakti eeskirjad.” Euroopa Ülemkogu järeldused, 27. juuni 2014. Kättesaadav aadressil: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf.

⁶ Eelkõige vt Euroopa Parlamendi resolutsioon majanduspoliitika koordineerimise Euroopa poolaasta ja 2014. aasta prioriteetide rakendamise kohta (A8-0019/2014), 22. oktoober 2014.

⁷ Veel üks näide tõlgendava teatise kohta: komisjoni tõlgendav teatis piirideta televisiooni käsitleva direktiivi telereklaamiga seotud sätete teatavate tahkude kohta, ELT C 102, 28.4.2004, lk. 2.

vajalik on ELis tugev majandus- ja eelarvealane koordineerimine. Nõuete olemasolu ja järgimine on olnud usalduse ja kindlustunde taastamisel üliolulised. Kuigi eelarvepuudujääk ja võlatase eskaleerusid mitmes riigis alles mõne aasta eest, on EL suutnud märkimisväärselt parandada oma rahanduse üldist usaldusväärsust.

Pakti kohaldamise keskne põhimõte on kõigi liikmesriikide võrdne kohtlemine. Pakt on nõuete süsteem, millega komisjoni ettepanekute alusel ja nõukogu otsustega kehtestatakse raamistik, mida kohaldavad kõik liikmesriigid ühiselt. Võrdne kohtlemine ei tähenda siiski, et riikide eripärasid ei arvestataks, ning see tuleb ühendada majandusliku hindamisega, mida iga olukord nõuab. See on sihilik, et paktiga on lubatud nii ajaliselt kui ka riigiti täita nõudeid paindlikult. Ka see on sihilik, et nõuete kokkulepitud rakendamisel on jäetud teatav vabadus, et komisjon ja nõukogu saaksid hinnata riigi rahanduse usaldusväärsust, võttes arvesse vastava riigi asjaolusid, et viimaste arengusuundade ja teabe alusel soovitada parimaid sobivaid meetmeid.

Paindlikkus sõltub sellest, kas liikmesriigi suhtes rakendatakse pakti ennetuslikku või paranduslikku osa. Ennetusliku osa eesmärk on tagada kõigis liikmesriikides usaldusväärne eelarvepositsioon: st kõik liikmesriigid peaksid saavutama keskpika perioodi usaldusväärse eelarvepositsiooni (nn keskpika perioodi eelarve-eesmärk), mis on määratud kindlaks vastavalt ühiselt kokkulepitud põhimõtetele⁸. Nimetatud keskpika perioodi eelarve-eesmärk on väljendatud struktuurse eelarvepositsioonina, st seda on kohandatud, et võtta arvesse majandusüklit, ja korrigeeritud, et jätta välja ühekordsete meetmete mõju, ning see on iga riigi puhul erinev. Aluseks on loogika, et liikmesriigid peaksid saavutama ja säilitama eelarvepositsiooni, mis võimaldab automaatsetel stabilisaatoritel täita täielikult oma rolli võimalike majandusšokkide leevendamisel. See peaks aitama vähendada ka võlga mõistliku tasemeni, võttes arvesse iga riigi demograafilist olukorda ja vananeva elanikkonna eelarvekuluseid. Pakti paranduslikus osas tegeletakse olukordadega, kus valitsemissektori eelarvepuudujääk ja/või võlg ületavad aluslepingus sätestatud kontrollväärtusi. Sellistel juhtudel kohaldatakse liikmesriikide suhtes ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust, mis hõlmab rangemaid tingimusi ja jälgimist⁹.

Käesolevas teatises antud suunised keskenduvad eelkõige pakti nõuete tõlgendamisel komisjonile jäetud vabadusele, muutmata sealjuures kehtivaid õigusakte. Teatises selgitatakse, kuidas kolme spetsiifilist poliitikamõõdet saab nõuete rakendamisel kõige paremini arvesse võtta. Need on seotud järgmisega: i) investeringud, eriti seoses Euroopa investeerimiskava raames uue Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi asutamisega; ii) struktuurireformid ja iii) tsüklilised tingimused.

Käesolev tõlgendav teatis panustab majanduskasvu soodustava eelarvepoliitika väljatöötamisse euroalal¹⁰. See on ka osa komisjoni tööst nende vahel põhjendatult komplekssete nõuete tõhususe ja mõistmise parandamisel, mille kohaldamise eest ta on

⁸ Keskpika perioodi eelarve-eesmärgi arvutamise aluseks on potentsiaalne majanduskasv, valitsemissektori võlg ja elanikkonna vananemise kulu.

⁹ Praegu kohaldatakse pakti paranduslikku osa (ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus) 11 liikmesriigi suhtes, 2011. aastal oli selliseid riike 24.

¹⁰ Vt EKP presidendi Mario Draghi 22. augustil 2014. aastal Jackson Hole'is peetud selleteemaline kõne: „[V]õib olla kasulik arutleda euroala üldise eelarvepoliitika üle. Erinevalt teistest suurtest arenenud majandusega riikidest ei põhine meie eelarvepoliitika ühe parlamendi poolt hääletatud ühel eelarvel, vaid kokku on koondatud 18 [alates 1. jaanuarist 2015 on neid 19] riigi eelarved ja ELi eelarve. Eri riikide eelarvepoliitika suurem koordineerimine peaks põhimõtteliselt aitama luua euroala majanduskasvu paremini toetava eelarvepoliitika.”

vastutav. Läbipaistvus ja ennustatavus on hädavajalikud, et kõik asjaosalised tunneksid nõuete osas vastutust.

2. Selgitused seoses investeeringutega

2.1. Uus Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond

Komisjoni esitatud Euroopa investeerimiskava keskne teema on uue Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi (EFSI) loomine komisjoni ja Euroopa Investeerimispannga (EIP) partnerlusena. Pärast seda, kui Euroopa Ülemkogu 18.–19. detsembri 2014. aasta kohtumisel see heaks kiideti, on komisjon esitanud Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi määruse ettepaneku¹¹.

Fondiga pakutakse uut riskivõtmisvõimet, mis võimaldab EIP-l investeerida omakapitali, allutatud võlakirjadesse, kõrgema nõudeõiguse järguga võlakirjade riskantsematesse seeriatesse ja parandada nõuetekohaste projektide krediitkvaliteeti. Algne panus riskivõtmisvõimesse tuleb ELi eelarvest (uue tagatisfondi vormis) ja EIP omavahenditest. ELi tagatise ja EIP vahendite kasutamine ei mõjuta liikmesriikide eelarvepuudujäägi või võla suurust.

EFSI mahtu saab lisaks suurendada liikmesriikide täiendava rahalise panusega. Euroopa investeerimiskavas andis komisjon teada kavatsusest võtta pakti alusel toimuva riigi rahanduse hindamise kontekstis sellise kapitalitoetuse suhtes pooldav seisukoht. Euroopa Ülemkogu võttis selle kavatsuse 18.–19. detsembri 2014. aasta kohtumisel teatavaks¹².

Lisaks EFSI-sse panustamisele on liikmesriikidel võimalus kaasrahastada üksikuid projekte, mille rahastamises osaleb ka fond. Käesolevas punktis selgitatakse, kuidas neid erinevaid panuseid pakti kohaselt hinnatakse.

2.1.1. Liikmesriikide rahaline panus EFSI-sse

Eristada tuleb kahte aspekti: i) kas need panused kajastatakse Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteemis (ESA) sätestatud määratluste kohaselt statistiliselt eelarvepuudujäägina ja/või võlana ja ii) mil viisil kavatseb komisjon võtta selliseid panuseid arvesse pakti järgimise hindamisel.

Andmete statistiline kajastamine

Andmete statistiline kajastamine sõltub panuste konkreetsest laadist ja sellest, kuidas Euroopa Statistikaamet (Eurostat), mis on sõltumatu asutus, need liigitab. 1. lisas esitatakse konkreetsete näidete varal rohkem teavet.

¹¹ COM(2015) 10, 13. jaanuar 2015.

¹² „Euroopa Ülemkogu võtab teadmiseks, et komisjon on märkinud pooldavat seisukohta sellise kapitalitoetuse suhtes stabiilsuse ja kasvu pakti alusel toimuva riigi rahanduse hindamise kontekstis, mis peab toimuma kooskõlas pakti praeguste eeskirjadega võimaldatud paindlikkusega.” Euroopa Ülemkogu järeldused, 18.–19. detsember 2014:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/146411.pdf.

Õigusraamistik

Paktiga on ette nähtud, et ennetusliku ja parandusliku osa kohasel vajaliku eelarve kohandamise hindamisel määrab nõukogu kindlaks eesmärgid, mis on väljendatud struktuurse eelarvepositsioonina.

Ennetuslik osa

Määruse (EÜ) nr 1466/97 artikliga 5 on ette nähtud, et „Komisjoni ning majandus- ja rahanduskomitee hinnangute põhjal [hindab] nõukogu [...], kas [liikmesriikide] [...] võetud või kavandatud meetmed on piisavad, et saavutada keskpika perioodi eelarve-eesmärk ühe majandus-tsükli jooksul. Hinnates keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamise kohandamiskava, kaaluvad nõukogu ja komisjon, kas asjaomane liikmesriik püüab keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamiseks vajalikku tsükliliselt kohandatud eelarvepositsiooni, v.a ühekordsed ja muud ajutised meetmed, igal aastal asjakohaselt parandada, seades sihtmärgiks 0,5 % SKPst [...]”

Paranduslik osa

Määruse (EÜ) nr 1467/97 artikliga 3 on ette nähtud, et „Kui komisjoni arvates on eelarvepuudujääk ülemäärane, adresseerib ta arvamuse ja ettepaneku [...] nõukogule ja teavitab Euroopa Parlamenti [...]”

Nõukogu otsustab ülemäärase eelarvepuudujäägi üle [...]. Kui nõukogu otsustab, et eelarvepuudujääk on ülemäärane, annab ta samas asjaomasele liikmesriigile soovitusel [...].

Nõukogu soovitusel [...] kehtestatakse asjaomasele liikmesriigile tõhusate meetmete võtmiseks maksimaalselt kuue kuu pikkune tähtaeg [...]. Samuti kehtestatakse nõukogu soovitusel tähtaeg ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimiseks, mis tuleb lõpule viia puudujäägi kindlakstegemisele järgneval aastal, välja arvatud eriasjaolude korral. Nõukogu nõuab oma soovitusel, et liikmesriik saavutaks iga-aastased eelarve-eesmärgid, mis soovitusel aluseks olevatest prognoosidest lähtuvalt on kooskõlas tsükliliselt korrigeeritud eelarveseisundi minimaalse aastase paranemisega vähemalt 0,5 % SKPst (v.a ühekordsed ja ajutised meetmed), et tagada ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimine soovitusel kehtestatud tähtaja jooksul [...]”

Ilma et see mõjutaks seda, kuidas Eurostat kajastab EFSI-sse tehtud panuseid, võib komisjon juba anda suuniseid, kuidas sellistel juhtudel kohaldatakse pakti kehtivaid nõudeid.

Ennetusliku ja parandusliku osa kohase vajaliku eelarve kohandamise hindamisel määrab nõukogu kindlaks struktuurse eelarvepositsioonina väljendatud eesmärgid. Need ei hõlma erakorralisi ühekordseid meetmeid, millel puudub mõju eelarvepositsioonile. Nii oleks see tavaliselt ka fondi tehtavate esmaste rahaliste panuste puhul¹³.

Komisjon on eelkõige seisukohal, et:

- Pakti ennetusliku osa kohaselt ei oleks mõjutatud ei keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamine ega selleks nõutud eelarve kohandamine, kuna mõlemad on struktuursed näitajad. Struktuurse eelarvepositsiooni määratluse kohaselt ühekordsed kulutused, nt panus fondi, struktuurset eelarvepositsiooni ei mõjuta.

¹³

Sama kehtib tagatiste puhul juhul, kui need mõjutavad eelarve puudujääki ja/või võlga.

- Pakti parandusliku osa (ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse) kohaselt ei oleks nõukogu soovitud eelarvekohanduse järgimine mõjutatud, kuna ka see arvutatakse struktuurse näitajana. Seega ei tohiks EFSI-sse tehtud panus viia selleni, et liikmesriiki peetaks ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohast soovituslikult mittejärgivaks.
- Juhul kui järgitud ei ole eelarve puudujäägi kontrollväärtust, käsitleb komisjon ELi toimimise lepingu artikli 126 lõikes 3 sätestatud aruande koostamisel EFSI-sse tehtud panust määruse (EÜ) nr 1467/97 artikli 2 lõike 3 kohase „asjakohase tegurina”. See tähendab, et ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust ei algatata, kui selline mittejärgimine tuleneb panusest fondi ning kui kontrollväärtust ületatakse vähe ja tõenäoliselt ajutiselt.
- Juhul kui järgitud ei ole võla kontrollväärtust, käsitleb komisjon ELi toimimise lepingu artikli 126 lõikes 3 sätestatud aruande koostamisel EFSI-sse tehtud panust määruse (EÜ) nr 1467/97 artikli 2 lõike 3 kohase „asjakohase tegurina”. See tähendab, et ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust ei algatata, kui mittejärgimine tuleneb panusest fondi.

2.1.2. Liikmesriikide poolt investeerimisprojektide kaasrahastamine, mida kaasrahastab ka EFSI

EFSI panustab erinevatesse investeerimisprojektidesse ja peab neile tagama ka era- või avaliku sektori täiendavad investeeringud. Liikmesriikide poolt üksikute projektide kaasrahastamine, sealhulgas võimalikud investeerimisplatvormid, toimub tavaliselt selliste innovaatiliste rahastamisvahendite vormis nagu laenud, võlainstrumentid või omakapitaliosalus. Andmete statistiline kajastamine sõltub valitud rahastamisvahendist (vt 1. lisa).

Mis puutub pakti rakendamisse, võtab komisjon nn investeerimisklausli kohaldamisel (selgitatud allpool punktis 2.2) arvesse riikide poolt selliste investeerimisprojektide kaasrahastamist, mida kaasrahastab ka EFSI.

Kokkuvõtte seoses Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondiga

Komisjon ei võta liikmesriikide panust EFSI-sse arvesse ei pakti ennetusliku ega parandusliku osa kohasel eelarvekohanduse kindlaksmääramisel.

Juhul kui puudujäägi kontrollväärtus ületatakse, ei algata komisjon ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust, kui see ületamine tuleneb üksnes panusest fondi ning see on väike ja tõenäoliselt ajutine. Võla kontrollväärtuse ületamise hindamisel ei võta komisjon arvesse panuseid EFSI-sse.

2.2. Muud investeeringud pakti ennetusliku osa kontekstis

Õigusraamistik

Määruse (EÜ) nr 1466/97 artikliga 5 on ette nähtud, et „Nõukogu ja komisjon võtavad [...] arvesse olulisi struktuurireforme, millega pikemas perspektiivis saavutatakse otsene positiivne mõju eelarvele, sealhulgas potentsiaalse püsiva majanduskasvu suurendamise kaudu [...]”. Seda artiklit on pikemalt tsiteeritud allpool punkti 3.1 tekstikastis ***Õigusraamistik***.

Pakti ennetusliku osa kohaselt võivad mõned investeeringud, mis on loetud samaväärseks oluliste struktuurireformidega, õigustada teatavatel tingimustel asjaomase liikmesriigi ajutist kõrvalekaldumist keskpika perioodi eelarve-eesmärgist või selle saavutamiseks ettenähtud kohandamiskavast.

Komisjon on juba varasemalt andnud esimese suunise, kuidas selliseid sätteid kohaldada avaliku sektori investeeringute suhtes, millel on positiivne, otsene ja kontrollitav pikaajaline eelarvemõju majanduskasvule ja riigi rahanduse jätkusuutlikkusele¹⁴. Seda suunist (mida üldiselt nimetatakse nn investeerimisklauslik) on käesolevas teatises täpsustatud ja formaliseeritud, et kooskõlas pakti sõnastuse ja eesmärgiga arvestada paremini riikide olukorraga. Nüüdsest rakendatakse liikmesriigi suhtes investeerimisklauslit, kui täidetud on järgmised tingimused:

- i) riigi SKP kasv on negatiivne või SKP jääb oluliselt alla potentsiaalse taseme (mistõttu negatiivne SKP lõhe on üle 1,5 % SKPst);
- ii) kõrvalekalle keskpika perioodi eelarve-eesmärgist või selle saavutamiseks kokkulepitud kohandamiskavast ei põhjusta eelarvepuudujäägi kontrollväärtuse 3 % SKPst ületamist ja säilib nõuetekohane kindlusvaru;
- iii) kõrvalekalle on seotud riigi kulutustega projektidele, mida EL kaasrahastab struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika¹⁵, üleeuroopalise võrgu ja Euroopa ühendamise rahastu raames, ning investeerimisprojektidele, mida kaasrahastatakse ka EFSI-st, tingimusel et kõnealustel projektidel on otsene pikaajaline, positiivne ja kontrollitav eelarvemõju;
- iv) kaasrahastatud kulutused ei tohiks asendada riikide rahastatud investeeringuid, nii et avaliku sektori koguinvesteeringud ei väheneks;
- v) liikmesriigid peavad kompenseerima mis tahes ajutise kõrvalekalde ja keskpika perioodi eelarve-eesmärk tuleb täita jooksva stabiilsus- või lähenemisprogrammi nelja-aastase kestuse jooksul.

Võrreldes varasemate suunistega tähendab see, et komisjon rakendab investeerimisklauslit sõltumata euroala või kogu ELi majanduslikust olukorrast, et siduda see üksnes iga liikmesriigi tsükliliste tingimustega. Liikmesriikidele selle klausli kasutamise võimaldamine ajal, kui nende majanduskasv on negatiivne või SKP jääb oluliselt alla potentsiaalse, võimaldab klauslit kasutada varasemast laiemalt ja nii, et see kajastaks paremini eri riikide tingimusi¹⁶.

¹⁴ Komisjoni eelmise asepresidendi Olli Rehni 3. juuli 2013. aasta kiri ELi rahandusministritele määruse (EÜ) nr 1466/97 artikli 5 lõike 1 rakendamise kohta. Seda lähenemisviisi kasutati 2013. aastal Bulgaaria puhul ja 2014. aastal Bulgaaria, Rumeenia ja Slovakkia puhul.

¹⁵ Sealhulgas projektid, mida kaasrahastatakse noorte tööhõive algatuse kaudu.

¹⁶ Vt ka allpool punkt 4.

Kokkuvõtte pakti ennetusliku osa kohasest investeerimisklauslist

Pakti ennetusliku osa alla kuuluvad liikmesriigid võivad investeringu tegemiseks ajutiselt kalduda kõrvale oma keskpika perioodi eelarve-eesmärgist või selle saavutamiseks ettenähtud kohandamiskavast, tingimusel et: nende SKP kasv on negatiivne või SKP on oluliselt alla potentsiaalse; kõrvalekalle ei põhjusta puudujäägi kontrollväärtuse 3 % SKPst ületamist ja säilib nõuetekohane kindlusvaru; selle tulemusena suurenevad investeringud reaalselt; kõrvalekaldumine kompenseeritakse liikmesriigi stabiilsus- või lähenemisprogrammi kestuse jooksul. Nõutele vastavad investeringud on riigi kulutused projektidele, mida EL kaasrahastab struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika, üleeuroopalise võrgu ja Euroopa ühendamise rahastu raames, ning riigi kaasrahastatud projektidele, mida kaasrahastatakse ka Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondist.

3. Selgitused seoses struktuurireformidega

3.1. Struktuurireformide käsitlemine pakti ennetusliku osa kohaldamisel

Õigusraamistik

Määruse (EÜ) nr 1466/97 artiklis 5 on sätestatud, kuidas liikmesriigid peaksid liikuma usaldusväärse eelarvepositsiooni suunas. Eelkõige on selles sätestatud: „Nõukogu ja komisjon võtavad nende liikmesriikide puhul, kes ei ole keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutanud, selle saavutamise kohandamiskava kindlaksmääramisel ning nende liikmesriikide puhul, kes on kõnealuse eesmärgi juba saavutanud, sellest eesmärgist ajutise kõrvalekaldumise lubamisel, tingimusel et puudujäägi kontrollväärtuse suhtes säilitatakse vajalik kindlusvaru ning et eelarveseisund peaks ootuste kohaselt saavutama programmi-perioodi jooksul uuesti kooskõla keskpika perioodi eelarve-eesmärgiga, arvesse olulisi struktuurireforme, millega pikemas perspektiivis saavutatakse otsene positiivne mõju eelarvele, sealhulgas potentsiaalse püsiva majanduskasvu suurendamise kaudu, ja millel on seetõttu tõendatav mõju riigi rahanduse pikaajalisele usaldusväärsusele.

Erilist tähelepanu pööratakse pensionireformidele, millega võetakse kasutusele mitmesambaline süsteem, mis sisaldab kohustuslikku kogumispensioni sammu. Kõnealuseid reforme ellu viivatel liikmesriikidel lubatakse kalduda kõrvale keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamiseks ettenähtud kohandamiskavast või keskpika perioodi eelarve-eesmärgist, kui kõrvalekalle kajastab reformist valitsemissektori eelarvepositsioonile tuleneva otsese lisamõju suurust, tingimusel et säilib kontrollväärtuse suhtes vajalik kindlusvaru.”

Sama määruse artiklis 9 on sätestatud, et sama reeglit kohaldatakse ka liikmesriikide suhtes, mis ei kuulu euroalasse.

Käesolevas punktis antakse suuniseid selle kohta, kuidas saab struktuurireforme pakti ennetusliku osa raames arvesse võtta, st nn struktuurireformide klauslit kohaldada¹⁷.

¹⁷

Vt selle kohta EKP presidendi Mario Draghi 22. augustil 2014 peetud kõnet Jackson Hole'is: „Õigusnormide paindlikkust saaks paremini ära kasutada majanduse senise nõrga elavnemise parandamiseks ja vajalike struktuurireformidega kaasnevatele kuludele ruumi loomiseks.”

Pakti kehtivate nõuete kohaselt on liikmesriikidel, kes rakendavad olulisi struktuurireforme, lubatud kalduda ajutiselt kõrvale keskpika perioodi eelarve-eesmärgist või selle saavutamiseks ettenähtud kohandamiskavast. See võimaldab neil kanda lühiajalisi kulusid struktuurireformide rakendamiseks, millel on pikas perspektiivis eelarvele positiivne mõju, mis muu hulgas väljendub potentsiaalse püsivamajanduskasvu suurenemises.

Struktuurireformid, mida saab pakti rakendamisel arvesse võtta

Struktuurireformide klausli täielikult toimivaks muutmiseks peab see tuginema selgelt määratletud põhimõtetele, mille alusel saab selliseid reforme käsitada klausli kohaldamisel aktsepteeritavana. Komisjon tugineb aktsepteeritavusele hinnangut andes järgmistele kriteeriumidele:

- i) Reformid peavad olema **olulised**. Kuigi on ka eraldiseisvaid reforme, mis avaldavad majanduskasvule ja riigi rahanduse pikaajalisele jätkusuutlikkusele olulist positiivset mõju, nagu pensionireformid, siis olulist positiivset mõju võivad avaldada ka hästi läbimõeldud ja ulatuslikud reformide pakettid, mis on kavandatud struktuursete puuduste kõrvaldamiseks. Eelkõige on see nii, kui paketti kuuluvate reformide mõjud täiendavad vastastikku üksteist tänu valitud asjakohase poliitikameetmete kombinatsioonile ja nende rakendamise ajalise järjestusele.
- ii) Reformidel peab pikas perspektiivis olema **eelarvele otsene positiivne mõju**, mis muu hulgas väljendub potentsiaalse püsiva majanduskasvu suurenemises, ning seega tõestatav mõju riigi rahanduse pikaajalisele jätkusuutlikkusele. Jätkusuutlikkusele avaldub mõju võib tuleneda kas reformidega kaasnevast otsesest eelarvesäästust (nt pensionid või tervishoid) või keskmises kuni pikas perspektiivis suurenenud tuludest, mis on saavutatud tänu tõhusamale majandusele, mille puhul potentsiaalne SKP on suurem (nt madalama struktuurse tööpuuduse või suurenenud tööjõu tõttu), või mõlema nimetatud mõjuteguri kombinatsioonist¹⁸.
- iii) Reformid tuleb **täielikult rakendada**. Kuigi on selge, et kõik reformid tuleks vastu võtta, enne kui neid saab pidada klausli kohaldamisel aktsepteeritavaks, on tõsi ka see, et vastuvõetud reformide tõhus rakendamine võib aega võtta ning sealjuures võib esineda viivitusi ja tagasilööke. See tõstatab rakendamata jätmise riski maandamiseks tugevate kaitsemeetmete kehtestamise küsimuse. Kuigi paktiga ei ole struktuurireformide täitmise järelevalve tagamise vahendeid ette nähtud, võimaldab pakti rakendamise õigusraamistik (täpsemalt Euroopa poolaasta protsess ja uus ülemäärase tasakaalustamatuse menetlus)¹⁹ komisjonil ja nõukogul hinnata struktuurireforme nõudvaid probleeme ja tasakaalustamatusi ning jälgida liikmesriikide võetud meetmeid.

Struktuurireformide klausli aktiveerimine

Komisjon loeb reformide rakendamisega seotud kriteeriumi juba ette täidetuks, kui:

- liikmesriik esitab põhjaliku ja detailse keskpika perioodi struktuurireformide kava (nt osana riiklikust reformikavast, mis avaldatakse koos stabiilsus- või lähenemisprogrammiga), mis sisaldab selgelt määratletud meetmeid ja usutavat ajakava

¹⁸ Vt ka arutelu reformide mõju kohta artiklis „The potential growth impact of structural reforms in the EU – a benchmarking exercise”, European Economy, Economic Papers, nr 541, detsember 2014, mille on avaldanud Euroopa Komisjoni majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat.

¹⁹ Vt määruse (EL) nr 1176/2011.

struktuurireformide vastuvõtmiseks jaelluviimiseks. Reformide rakendamist jälgitakse tähelepanelikult Euroopa poolaasta raames;

- erijuhul, st kui liikmesriigi suhtes kohaldatakse ülemäärase tasakaalustamatuse menetlust, on ta esitanud vajalikku teavet sisaldava parandusmeetmete kava. Reformide rakendamist jälgitakse seejärel ülemäärase tasakaalustamatuse menetluse raames.

Mõlemal juhul oodatakse liikmesriikidelt põhjaliku ja läbipaistva dokumentatsiooni esitamist ja reformide kvantifitseerimist nii nende keskpika perioodi eelarvemõju kui ka potentsiaalse majanduskasvule avaldatava mõju seisukohast. See peab hõlmama ka üksikasju reformide rakendamise ajakava kohta.

Struktuurireformide klausli kohaldamine

Metoodikat, mille alusel saab pakti ennetuslikus osas arvesse võtta selliseid pensionireforme, millega võetakse kasutusele kohustuslikku kogumispensioni sammast sisaldav mitmesambaline süsteem, on kirjeldatud määruse (EÜ) nr 1466/97 artiklis 5 (vt käesoleva punkti alguses olev tekstikast)²⁰.

Muude struktuurireformide puhul võtab komisjon aluseks asjaomases struktuurireformide kavas (või parandusmeetmete kavas) sisalduva teabe. Sel juhul soovib ta anda nõuetele vastavatele liikmesriikidele keskpika perioodi eelarve-eesmärgi täitmiseks lisaaega, võimaldades seega ajutiselt kõrvale kalduda selle saavutamiseks ettenähtud kohandamiskavast, või võimaldades ajutiselt kõrvale kalduda keskpika perioodi eelarve-eesmärgist selle saavutanud liikmesriikide puhul, tingimusel et:

- i) reformid vastavad eespool nimetatud kriteeriumidele;
- ii) ajutine kõrvalekaldumine ei ületa 0,5 % SKPst ning keskpika perioodi eelarve-eesmärk saavutatakse klausli aktiveerimise aasta stabiilsus- või lähenemisprogrammi nelja-aastase kestuse jooksul;
- iii) pidevalt säilitatakse nõuetekohane kindlusvaru, selliselt et kõrvalekaldumine keskpika perioodi eelarve-eesmärgist või selle saavutamiseks kokkulepitud kohandamiskavast ei põhjusta eelarvepuudujäägi kontrollväärtuse (3 % SKPst) ületamist.

Juhul kui liikmesriik jätab kokkulepitud reformid rakendamata, siis ei loeta ajutist kõrvalekaldumist keskpika perioodi eelarve-eesmärgist või selle saavutamiseks ettenähtud kohandamiskavast enam põhjendatuks. Kui reformide rakendamata jätmise tulemusel on kõrvalekaldumine keskpika perioodi eelarve-eesmärgist või selle saavutamiseks ettenähtud kohandamiskavast märkimisväärne, siis kohaldab komisjon määruse (EÜ) nr 1466/97 artikli 6 lõikes 2 ja artikli 10 lõikes 2 sätestatud menetlust. See tähendab, et komisjon annab liikmesriigile hoiatuse, millele järgneb nõukogu soovitusettepanek, tagamaks, et liikmesriik võtab kõnealuse kõrvalekaldumise korrigeerimiseks asjakohased poliitikameetmed viie kuu jooksul. Euroala liikmesriikide puhul võib nõuete jätkuv eiramine lõpuks kaasa tuua intressi kandva tagatise esitamise nõude²¹.

²⁰ Seda metoodikat on kasutatud nt Lätis 2013. aastal tehtud pensionireformi arvessevõtmiseks.

²¹ Määruse (EL) nr 1173/2011 artikkel 4.

Kokkuvõte struktuurireformide klauslist pakti ennetusliku osa kohaldamisel

Komisjon võtab pakti ennetusliku osa raames arvesse struktuurireformide positiivset mõju eelarvele, tingimusel et: i) sellised reformid on olulised, ii) neil on pikas perspektiivis eelarvele kontrollitav otsene positiivne mõju, mis muu hulgas väljendub potentsiaalse püsivamajanduskasvu suurenemises, ning iii) need rakendatakse täielikult.

Selleks et reformimeetmeid saaks juba ette aktsepteeritavaks pidada, oodatakse liikmesriigilt, et ta esitaks asjaomase struktuurireformide kava, mis sisaldab üksikasjalikku ja kontrollitavat teavet ning usutavat ajakava reformide vastuvõtmiseks ja rakendamiseks. Komisjon esitab soovitusel võimaldada ajutist kõrvalekaldumist keskpika perioodi eelarveeesmärgist või selle saavutamiseks ettenähtud kohandamiskavast pärast seda, kui ta on asjaomast reformikava hinnanud. Komisjon jälgib reformide rakendamist tähelepanelikult. Mitterakendamise korral võtab komisjon vajalikke meetmeid.

3.2. Struktuurireformide käsitlemine pakti parandusliku osa kohaldamisel

Õigusraamistik

Määruse (EÜ) nr 1467/97 artiklis 2 on sätestatud: „[...] Komisjon võtab ELi toimimise lepingu artikli 126 lõikes 3 sätestatud aruande ettevalmistamisel [st kui liikmesriik ei täida puudujäägi- või võlakriteeriumi või mõlema kriteeriumi kohaseid nõudeid] arvesse kõiki asjakohaseid tegureid, mis on nimetatud artiklis märgitud, kuivõrd need avaldavad olulist mõju asjaomase liikmesriigi puudujäägi- ja võlakriteeriumide järgimise hindamisele. Kui see on asjakohane, kajastab komisjoni aruanne: a) arengutendentse, mis on seotud keskpika perioodi majanduspositsiooniga [...]; b) arengutendentse, mis on seotud keskpika perioodi eelarveseisunditega, sealhulgas eelarve keskpika perioodi eesmärgi kohandamine, esmase eelarveseisundi tase ning esmaste jooksvate ja kapitalikulude areng, ülemääraste makromajanduse tasakaalunihete ennetamist ja korrigeerimist käsitlevate poliitika-suundumuste rakendamine, ELi üldist majanduskasvustrateegiat käsitlevate poliitika-suundumuste rakendamine, eriti riikliku eelarveraamistiku tulemuslikkus; c) keskpika perioodi valitsemissektori võlapositsiooni arengut [...].

Komisjon pöörab asjakohast ja otsest tähelepanu ka kõikidele teistele teguritele, mis on asjaomase liikmesriigi arvates olulised, et põhjalikult hinnata puudujäägi- ja võlakriteeriumide järgimist, ning millest liikmesriik on nõukogule ja komisjonile teada andnud [...].

Nõukogu ja komisjon koostavad tasakaalustatud üldhinnangu kõikide asjakohaste tegurite kohta [...]. Kui hinnatakse puudujäägikriteeriumi järgimist ja kui valitsemissektori võla suhe SKPsse ületab kontrollväärtuse, võetakse kõnealuseid tegureid edasises menetluses, mille tulemusel tehakse otsus ELi toimimise lepingu artikli 126 lõigete 4, 5 ja 6 kohase ülemäärase eelarvepuudujäägi olemasolu kohta, arvesse üksnes juhul, kui toepelttingimus on täielikult täidetud, st et enne asjakohaste tegurite arvessevõtmist on kindel, et valitsemissektori eelarvepuudujääk on kontrollväärtuselähedane ja et see ületab kontrollväärtuse ajutiselt [...].

Kui nõukogu [...] otsustab, et liikmesriigis on ülemäärane eelarvepuudujääk, võtavad nõukogu ja komisjon ELi toimimise lepingu nimetatud artikli järgnevas menetlusetappides arvesse nimetatud artikli lõikes 3 osutatud asjaomaseid tegureid [...] eelkõige ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimise tähtsaja kehtestamisel ja selle pikendamisel [...].”

Pakti parandusliku osa peamine eesmärk on tagada ülemäärase eelarvepuudujäägi kiire korrigeerimine. Asjaomased õigusnormid ei sisalda üksikasjalikke sätteid struktuurireformide (või investeeringute) arvessevõtmise kohta selle hindamisel, kas liikmesriik on võtnud tõhusaid meetmeid vastusena nõukogu soovitusetele korrigeerida ülemäärane eelarvepuudujääk. Siiski on struktuurireformidel pakti paranduslikus osas kindel koht ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse erinevate etappide kohta otsuste tegemisel²².

Esiteks analüüsib komisjon siis, kui ta uurib, kas asjaomase liikmesriigi suhtes tuleks alustada ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust, hoolikalt kõiki asjaomaseid majandusliku seisundi ning eelarve- ja võlapositsiooni keskpika perioodi arengusuundi. Kõnealused „asjakohased tegurid” hõlmavad struktuurireformide rakendamist Euroopa poolaasta kontekstis, näiteks ülemäärase tasakaalustamatuse menetluse raames. Komisjon loeb struktuurireformide rakendamata jätmist raskendavaks asjakohaseks teguriks.

Teiseks võetakse asjakohaseid tegureid arvesse ka ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimise tähtja määramisel. Kui ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimine peaks eeldatavalt toimuma ühe aasta jooksul pärast selle kindlakstegemist, siis oluliste struktuurireformide rakendamine on võtmetähtsusega tegur, mida võetakse arvesse selle kaalumisel, kas valida ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimiseks selle asemel mitmeaastane kava.

Selleks et seda sätet saaks kohaldada veel mitte täielikult rakendatud reformide suhtes, lähtub komisjon sellest, et neid saab juba ette arvesse võtta tingimusel, et liikmesriik esitab valitsuse ja/või parlamendi poolt vastuvõetud asjaomase struktuurireformide kava, mis sisaldab üksikasjalikku ja kontrollitavat teavet ning usutavat ajakava reformide rakendamiseks ja elluviimiseks, võttes aluseks samad tingimused kui need, mis peavad olema täidetud punktis 3.1 kirjeldatud struktuurireformi klausli aktiveerimiseks. See ei piira nõuet konsolideerida eelarvet vähemalt 0,5 % SKPst aastas, mis on määruse (EÜ) nr 1467/97 artikli 3 lõikes 4 sätestatud kontrollväärtus.

Juhul kui liikmesriik kokkulepitud reforme ei rakenda, käsitab komisjon seda raskendava tegurina selle hindamisel, kas ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse raames antud soovitusete järgimiseks on võetud tõhusaid meetmeid, ja ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimiseks tähtja määramisel. Tõhusate meetmete võtmata jätmine toob kaasa järgmise menetlusetapi rakendumise ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest tulenevate kulukohustuste/maksete võimaliku peatamise²³. Euroala liikmesriikide puhul tähendab see, et komisjon esitab nõukogule soovitusete määrata trahv²⁴.

Kolmandaks võtab komisjon ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse lõpetamisel vajaduse korral nõuetekohaselt arvesse selliste pensionireformide otsest kulu, millega võetakse kasutusele mitmesambaline süsteem, mis sisaldab kohustuslikku kogumispensioni sammast. Kui täpsem olla, siis võib ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse lõpetada isegi juhul, kui eelarvepuudujääk ületab 3 % SKPst, tingimusel et ületamine on täielikult tingitud pensionireformi rakendamise kuludest ning eelarvepuudujääk on olulisel määral ja pidevalt vähenenud ning saavutanud kontrollväärtusele lähedase taseme.

²² Lisaks sellele esitavad kõik euroala liikmesriigid, kelle suhtes kohaldatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust, majanduspartnerluse programmi, milles kirjeldatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi tõhusa ja püsiva korrigeerimise tagamiseks vajalikke poliitikameetmeid ja struktuurireforme. Vt määruse (EÜ) nr 473/2013 artikkel 9.

²³ Määruse (EL) nr 1303/2013 artikkel 23.

²⁴ Määruse (EL) nr 1173/2011 artikkel 6.

Kokkuvõte struktuurireformide käsitlemisest pakti parandusliku osa kohaldamisel

Ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimiseks tähtaja või juba ettenähtud tähtaja mis tahes pikendamise soovitamisel võtab komisjon arvesse seda, kas on olemas asjaomane struktuurireformide kava, mis sisaldab üksikasjalikku ja kontrollitavat teavet ning usutavat ajakava reformide vastuvõtmiseks ja läbiviimiseks. Komisjon jälgib reformide rakendamist tähelepanelikult. Mitterakendamise korral võtab komisjon vajalikke meetmeid.

4. Selgitused seoses tsükliliste tingimustega

4.1. Eelarve kohandamise varieerimine majandustsükli lõikes pakti ennetusliku osa rakendamisel

Õigusraamistik

Määruse (EÜ) nr 1466/97 artiklis 5 on sätestatud, kuidas liikmesriigid peaksid liikuma usaldusväärse eelarvepositsiooni suunas. Eelkõige on artiklis 5 sätestatud: „Hinnates keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamise kohandamiskava, kaaluvad nõukogu ja komisjon, kas asjaomane liikmesriik püüab keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamiseks vajalikku tsükliliselt kohandatud eelarvepositsiooni, v.a ühekordsed ja muud ajutised meetmed, igal aastal asjakohaselt parandada, seades sihtmärgiks 0,5 % SKPst. Nende liikmesriikide puhul, kelle võlg ületab 60 % SKPst või kelle võla teenindamise võime jätkusuutlikkus on selgelt ohus, uurivad nõukogu ja komisjon, kas tsükliliselt kohandatud eelarvepositsiooni, v.a ühekordsed ja muud ajutised meetmed, parandatakse igal aastal rohkem kui 0,5 % SKPst. Nõukogu ja komisjon võtavad arvesse seda, kas majanduse tõusu ajal tehakse suuremaid jõupingutusi kohandamiseks, samas kui majanduse languse ajal võivad jõupingutused olla väiksemad. Eelkõige võetakse arvesse tulude üle- ja alalaekumist [...].”

Paktiga nõutakse, et selle hindamisel, milline on iga liikmesriigi jaoks tema keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamiseks vajalik kohandamiskava, tuleb nõuetekohaselt arvesse võtta majanduslikku olukorda ja jätkusuutlikkuse tingimusi. Põhimõtteliselt nõutakse liikmesriikidelt, kes ei ole oma keskpika perioodi eelarve-eesmärki veel täitnud, et nad saavutaksid sihttasemenähtude eelarvepositsiooni aastase paranemise mahu 0,5 % SKPst. Samuti näevad nõuded ette, et komisjonil tuleb arvesse võtta, kas majanduskasvu ajal tehakse suuremaid jõupingutusi kohandamiseks, sellal kui majanduslanguse ajal võivad jõupingutused olla väiksemad.

Seda silmas pidades on komisjon välja töötanud maatriksi (vt 2. lisa), millega selgitatakse ja täpsustatakse pakti ennetuslikust osast tulenevaid eelarvekohanduste nõudeid. Kõnealune maatriks on sümmeetriline, eristades suurema majanduskasvu ajal vajalikku suuremat eelarve kohandamist ja rasketes tingimustes vajalikku väiksemat kohandamist. See peaks võimaldama tsüklilisi tingimusi paremini arvesse võtta. Samuti peaks see nõutavat eelarve konsolideerimist aja jooksul pehmendama ja hoidma majanduslike tingimuste muutumise korral ära õigustamatu ebajärjepidevuse.

Kokkuvõtte kohandamise varieerimisest majandustsükli lõikes ennetusliku osa kohaldamisel

Komisjon võtab vajaliku eelarvekohanduse täpsustamiseks ja pakti ennetusliku osa rakendusalasle jääva iga liikmesriigi tsükliliste tingimuste paremaks arvessevõtmiseks nüüdsest kasutusele matriksi (esitatud 2. lisas).

4.2. Majandusaktiivsuse ootamatu languse arvessevõtmine pakti parandusliku osa raames

Õigusraamistik

Majandustingimuste ootamatu halvenemine liikmesriigis leiab käsitamist pakti paranduslikus osas. Määruse (EÜ) nr 1467/97 artiklis 3 on sätestatud, et kui nõukogu leiab, et esineb ülemäärane eelarvepuudujääk, esitab ta tõhusate meetmete võtmiseks soovitus, millega nähakse ette ülemäärase puudujäägi korrigeerimise tähtaeg ja liikmesriigi aastased eelarveeesmärgid. Asjaomane liikmesriik on kohustatud võtma nõukogu määratud tähtajaks sel eesmärgil tõhusaid meetmeid.

Eelkõige on määruse (EÜ) nr 1467/97 artiklis 3 sätestatud: „Kui asjaomane liikmesriik on võtnud tõhusaid meetmeid kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 126 lõike 7 alusel antud soovitusel ja kui ootamatu tõsine majanduslik sündmus, millel on riigi rahandusele oluline negatiivne mõju, esineb pärast selle soovitusel vastuvõtmist, võib nõukogu teha komisjoni soovitusel otsuse võtta ELi toimimise lepingu artikli 126 lõike 7 alusel vastu muudetud soovitus. Muudetud soovitusel võidakse pikendada ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimise tähtaega reeglina ühe aasta võrra, võttes arvesse käesoleva määruse artikli 2 lõikes 3 osutatud asjakohaseid tegureid [...]”

Tunnistades vajadust vaadelda eelarve konsolideerimise meetmeid ja nende tulemusi teineteisest lahus, kuna viimast neist mõjutavad sageli arengusuunad, mis ei ole asjaomaste ametiasutuste kontrolli all, on nõuetega ette nähtud võimalus arvesse võtta majandusliku olukorra ootamatut halvenemist.

Kui riik on võtnud tõhusaid meetmeid, saavutades struktuurses eelarvepositsioonis nõukogu soovitatud paranemise, võidakse talle anda ülemäärase nominaalse eelarvepuudujäägi korrigeerimiseks lisaaega, ilma et sellega kaasneksid rahalised karistused (euroala liikmesriikide puhul) või Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest tulenevate kulukohustuste/maksete peatamine (kõigi liikmesriikide puhul)²⁵.

Komisjon on töötanud selleks, et hinnata struktuurse eelarvepositsiooni nõutava paranemise saavutamist, välja süsteemse lähenemisviisi, mille nõukogu hiljuti heaks kiitis²⁶. See aitab nii palju kui võimalik vaadelda selliseid eelarve arengusuundi, mis peaksid eelduste kohaselt olema valitsuse kontrolli all, lahus neist, mis tulenevad majandusaktiivsuse ootamatust langusest.

²⁵ Määruse (EL) nr 1303/2013 artikkel 23.

²⁶ Vt majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu 20. juuni 2014. aasta järeldused: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11124-2014-INIT/et/pdf>.

Kokkuvõtte majandustsükli arvessevõtmisest parandusliku osa kohaldamisel

Komisjon jätkab pakti parandusliku osa raames tõhusate meetmete hindamist, võttes aluseks mõõdetud struktuurse eelarvepositsiooni paranemise, välja arvatud eelarve arengusuunad, mis ei ole valitsuse kontrolli all.

4.3. Tõsine majandussurutis euroalal või kogu liidus

Õigusraamistik

Juhud, mil ELi või euroala majandustingimused on ebatavaliselt halvad, leiavad käsitamist nii pakti ennetuslikus kui ka paranduslikus osas.

Ennetuslik osa

Nagu juba selgitatud punktide 2.1.1, 3.1 ja 4.1 all asuvates õigusraamistiku tekstikastides, uurib nõukogu, kas liikmesriigid, kelle suhtes kohaldatakse pakti ennetuslikku osa, võtavad piisavaid meetmeid, et saavutada majandustsükli jooksul oma keskpika perioodi eelarveeesmärk. Sealjuures võetakse nõuetekohaselt arvesse asjaomaseid tegureid ja rakendatud struktuurireforme. Lisaks on määruse (EÜ) nr 1466/97 artiklis 5 käsitatud ebatavaliselt halbu majandustingimusi.

Eelkõige on artiklis 5 sätestatud: „[...] Liikmesriikidel võib lubada kolmandas lõigus osutatud keskpika perioodi eelarveeesmärgi saavutamise kohandamiskavast ajutiselt kõrvale kalduda, kui kõrvalekaldumise põhjustab väljaspool asjaomase liikmesriigi kontrolli olev ebatavaline sündmus, mis avaldab tõsist mõju valitsemissektori finantsseisundile, või tõsine majanduslik surutis euroalal või kogu liidus, eeldusel et selline kõrvalekaldumine ei ohusta riigi rahanduse jätkusuutlikkust keskpikas perspektiivis [...]”

Paranduslik osa

Nagu selgitatud punktide 2.1 ja 4.2 all asuvates õigusraamistiku tekstikastides, on määruse (EÜ) nr 1467/97 artiklis 3 sätestatud, et kui nõukogu leiab, et esineb ülemäärane eelarvepuudujääk, esitab ta tõhusate meetmete võtmiseks soovitus, milles nähakse ette ülemäärase puudujäägi korrigeerimise tähtaeg ja liikmesriigi aastased eelarve-eesmärgid. Asjaomane liikmesriik on kohustatud võtma nõukogu määratud tähtajaks sel eesmärgil tõhusaid meetmeid. Samuti on artiklis 3 käsitamist leidnud ebatavaliselt halbade majandustingimuste võimaluse arvessevõtmine.

Eelkõige on artiklis 3 sätestatud: „[...] Tõsise majandussurutise korral euroalal või kogu liidus võib nõukogu teha komisjoni soovitusel otsuse võtta vastu ELi toimimise lepingu artikli 126 lõike 7 kohane muudetud soovitus, tingimusel et see ei ohusta eelarve jätkusuutlikkust keskpikas perioodis.”

Alates 2011. aastast on paktiga ette nähtud, et tõsise majandussurutise korral euroalal või kogu liidus kohandatakse eelarve konsolideerimise tempot kõigi liikmesriikide puhul, tingimusel et see ei ohusta eelarve jätkusuutlikkust keskpikas perspektiivis.

Seda sätet ei ole seni kunagi kohaldatud, kuigi tegelikult peegeldub selles loogika, mida kasutati 2008. aasta finantskriisi ajal, mil muudeti mitme liikmesriigi kohandamiskavasid. Selle sätte kasutuselevõtt ei tähendaks eelarve kohandamise seiskamist, vaid pigem seda, et kohandamiskavades muudetaks nii kohandamise mahtu kui ka eesmärkide saavutamise tähtaegasid iga asjaomase riigi puhul, et võtta arvesse erakorralisi asjaolusid, mis tulenevad

tõsisest majandussurutisest euroalal või kogu liidus. Moraaliriski minimeerimiseks peaks selle sätte kasutamine piirduma vaid hoolikalt piiritletud erandlike olukordadega.

Kokkuvõte tõsise majandussurutise käsitlemisest

Komisjon on seisukohal, et pakti sätteid, mis käsitlevad tõsist majandussurutist euroalal või kogu liidus, tuleks kasutada, kui see vajalikuks osutub.

5. Kokkuvõte

Käesolevas tõlgendavas teatises antakse täiendavaid suuniseid selle kohta, kuidas komisjon hakkab kasutama oma tõlgendamisruumi stabiilsuse ja kasvu pakti kehtivate nõuete rakendamisel.

Komisjon asub neid suuniseid kohe kohaldama. Ta pöördub liikmesriikide ja nõukogu poole, et anda mis tahes vajalikke selgitusi enne järgmisi versteposte, täpsemalt enne stabiilsus- või lähenemisprogrammide ja riiklike reformikavade esitamist eeldatavalt 2015. aasta kevadel. Samuti esitab komisjon käesoleva teatise Euroopa Parlamendile.

Käesolevas teatises tuuakse liikmesriikide jaoks selgust sellesse, kuidas tagada, et ühine eelarveraamistik toetaks ELi töökohtade loomise ja majanduskasvu kava, eelkõige seoses investeeringute ja struktuurireformidega, võttes samal ajal paremini arvesse seda, millises majandustsükli faasis iga liikmesriik asub.

Sellega ei asendata pakti kehtivaid nõudeid ega vajadust anda komisjoni ja nõukogu poolne üldine hinnang iga liikmesriigi, euroala ja kogu ELi laiemale majanduslikule olukorrale ja eelarveseisundile kooskõlas aluslepingu mõtte ja üldise eesmärgiga tagada riigi rahanduse usaldusväärsus. Lisaks sellele on kehtestatud piisavad kaitsemeetmed ja tingimused selle tagamiseks, et kehtivate nõuete paindlikkuse parimal võimalikul viisil ära kasutamisel säilitatakse samas kõnealuste nõuete usaldusväärsus ja tõhusus.

Lisaks käesolevale teatisele on komisjonil samuti kavas kaasata kõigi tasandite sidusrühmi, et määrata kindlaks edasised sammud, millega tagada majanduspoliitika tihedam koordineerimine ning liikumine majandus- ja rahaliidu süvendamise suunas.

Vastavalt Euroopa Ülemkogu poolt kokku lepitud annab Euroopa Komisjoni president tihedas koostöös euroala tippkohtumise eesistuja, eurorühma esimehe ja Euroopa Keskpanga presidendiga neis küsimustes aru 2015. aasta juunis toimuval Euroopa Ülemkogu kohtumisel. Osana oma 2015. aasta tööprogrammist²⁷ on komisjon võtnud ka kohustuse töötada välja ettepanekud edasiste sammude kohta ühendatud suveräänsuse poole majandusjuhtimises.

²⁷ COM(2014) 910, 16.12.2014.

1. LISA – EUROOPA STRATEEGILISTE INVESTEERINGUTE FONDIGA SEONDUVATE PANUSTE STATISTIKAS KAJASTAMINE

Allpool on toodud mõned illustreerivad näited selle kohta, kuidas Eurostat võib eri liiki panuseid statistiliselt kajastada. Statistikas kajastamine on eraldiseisev etapp ega piira komisjoni poolset selliste panuste hindamist stabiilsuse ja kasvu pakti asjaomaste sätete alusel.

1. näide. Liikmesriikide rahaline panus EFSIsse

Seda, kas liikmesriikide rahalisel panusel EFSIsse on nende eelarvepuudujäägile statistiline mõju, ei saa täie kindlusega väita enne, kui võetakse vastu fondi üksikasjalik õigus- ja juhtimiskord. Kui liikmesriigil ei ole sellise panuse tegemiseks vabu vahendeid ja ta laenab need, siis suureneb selle tulemusel riigivõlg.

2. näide. Liikmesriikide antud tagatiste kasutamine EFSI poolt

Juhul kui liikmesriik annab EFSI-le tagatise, ei tohiks sellel olla eelarvepuudujäägile ja võlale vahetut mõju enne, kui tagatis realiseeritakse, ning juhul kui see realiseeritakse, oleneb mõju sellest, millises summas see realiseeritakse.

3. näide. Liikmesriikide osalemine üksikute projektide rahastamises

Liikmesriigid võivad poolt projektidesse, sealhulgas investeerimisplatvormidesse, otse panustada mitmes vormis, nagu omakapitaliosalus, laenud, tagatised jne. Statistikas kajastamine erineb olenevalt vahendi vormist:

- Tagatiste puhul toimub statistikas kajastamine samade põhimõtete alusel kui 2. näites.
- Omakapitaliosaluste puhul oleneb see sellest, kas oodata saab turutootlust (sarnaselt sellele, nagu erasektori investorite puhul). Kui see on nii, siis eelarvepuudujäägile sellel mõju puudub. Sellel võib olla mõju võlatasemele, kui neid rahastatakse valitsemissektori võetud laenudest.
- Laenude puhul ei ole sellel mõju eelarvepuudujäägile, välja arvatud juhul, kui on tõendeid selle kohta, et laenu ei maksta tagasi. Sellel võib olla mõju võlatasemele, kui neid rahastatakse valitsemissektori võetud laenudest.
- Toetuste puhul on sellel eelarvepuudujäägile otsene ja võlale kaudne mõju, kui neid rahastatakse valitsemissektori võetud laenudest.
- Kui liikmesriik kasutab EFSI-st saadud vahendeid, siis on liikmesriigi kaasrahastataval osal mõju eelarvepuudujäägile. Sellel võib olla mõju võlatasemele, kui neid rahastatakse valitsemissektori võetud laenudest. Euroopa Liidu kaasrahastatavat osa kajastatakse finantstehinguna ja seega valitsemissektori kontodele sellel mõju puudub.

4. näide. Riiklike tugipankade kaudu antav panus

Liikmesriik võib kaaluda riikliku tugipanga kaudu panuse tegemist nii EFSI kui ka konkreetsete projektide, sealhulgas investeerimisplatvormide tasandil. Mõju sõltub sel juhul eelkõige sellest, kas riiklikud tugipangad on liigitatud valitsemissektoris või mitte. Kui pangad on liigitatud valitsemissektoris, on mõju täpselt sama kui siis, kui investeeringu oleks teinud valitsemissektor ise. Kui pangad on liigitatud valitsemissektori väliseks, oleneb kajastamine sellest, kas riiklikud tugipangad teevad investeeringu või panustavad projekti valitsemissektori nimel. Kui jõutakse järeldusele, et see on nii, kajastatakse tehingut valitsemissektori kontodel, mis tähendab, et valitsemissektori nimel kulutatud raha käsitatakse valitsemissektori kulutusena ja selle raha saamisest tekkinud kohustusi käsitatakse valitsemissektori võlana.

**2. LISA – PAKTI ENNETUSLIKU OSA ALUSEL KESKPIKA PERIOODI EELARVE-EESMÄRGI
SAAVUTAMISEKS VAJALIKU AASTASE EELARVEKOHANDUSE KINDLAKSMÄÄRAMISE MAATRIKS**

		Vajalik aastane eelarvekohandus*	
	Tingimus	Võlg alla 60 ja jätkusuutlikkusega seotud risk puudub	Võlg üle 60 või esineb jätkusuutlikkusega seotud risk
Erakordselt suur majanduslangus	Reaalkasv < 0 või SKP lõhe < -4	Kohandamist ei tule teha	
Väga suur majanduslangus	$-4 \leq \text{SKP lõhe} < -3$	0	0,25
Majanduslangus	$-3 \leq \text{SKP lõhe} < -1,5$	0, kui majanduskasv on potentsiaalsest väiksem; 0,25, kui majanduskasv on potentsiaalsest suurem	0,25, kui majanduskasv on potentsiaalsest väiksem; 0,5, kui majanduskasv on potentsiaalsest suurem
Normaalne majanduskasv	$-1,5 \leq \text{SKP lõhe} < 1,5$	0,5	>0,5
Suur majanduskasv	SKP lõhe $\geq 1,5$	> 0,5, kui majanduskasv on potentsiaalsest väiksem; $\geq 0,75$, kui majanduskasv on potentsiaalsest suurem	$\geq 0,75$, kui majanduskasv on potentsiaalsest väiksem; ≥ 1 , kui majanduskasv on potentsiaalsest suurem

* kõik näitajad on protsendipunktides SKPst

Mõisted:

- Eelarvekohandus: valitsemissektori struktuurse (st tsükliliselt kohandatud ja ilma ühekordsete meetmeteta) eelarvepositsiooni paranemine.
- Potentsiaalne majanduskasv: prognoositud majanduskasvu määr, kui majanduse SKP vastab potentsiaalsele SKP-le.
- SKP lõhe: erinevus tegeliku ja potentsiaalse SKP vahel (väljendatuna protsendipunktides võrrelduna potentsiaalse SKPga).
- Potentsiaalne SKP: koondnäitaja majanduse võime kohta luua püsivalt inflatsioonivaba SKPd.

Selgitused:

Maatriksiga tagatakse, et liikmesriigid saavad muuta eelarvekohandust vastavalt majandustsüklile, võttes arvesse oma eelarve konsolideerimise vajadust.

Mida suurem positiivne (negatiivne) SKP lõhe, seda suurem (väiksem) on vajalik kohandamine. Maatriksis võetakse arvesse majanduse liikumise suunda, st kas majanduse olukord on paranemas või halvenemas, tehes vahet, kas SKP reaalkasv on üle või alla riigi potentsiaalse majanduskasvu määra.

Rohkem peavad eelarvet kohandama ka liikmesriigid, kelle eelarvepositsioon on ebasoodsam, st kui eelarve jätkusuutlikkus on ohus või kui võla suhe SKPsse ületab aluslepingu kontrollväärtust 60 % SKPst.

Kõik liikmesriigid peaksid koguma sääste suure majanduskasvu ajal, et neil oleks piisavalt vabadust nn automaatsete stabilisaatorite kasutamiseks (nt suuremad hoolekandekulud ja väiksemad maksutulud) majanduslanguse ajal. Suurema majanduskasvu ajal riigi tulud tänu majanduse suuremale aktiivsusele suurenevad ning töötusega seotud kulud vähenevad. Seepärast on maatriksis ette nähtud suurem eelarvekohandus nendele liikmesriikidele, kus majandus kasvab rohkem, st kui nende SKP lõhe on prognooside kohaselt $\geq 1,5$ %. See on eriti oluline liikmesriikide jaoks, kelle eelarve jätkusuutlikkus on ohus või võla suhe SKPsse ületab 60 %, ja seega peaksid sellised liikmesriigid eelarvet struktuurselt kohandama $\geq 0,75$ % SKPst või ≥ 1 % SKPst sõltuvalt sellest, kas nende majanduse hea olukord paraneb jätkuvalt või mitte.

Normaalse majanduskasvu ajal, st kui SKP lõhe on vahemikus $-1,5$ % kuni $+1,5$ %, peaksid kõik liikmesriigid, kelle võla suhe SKPsse on alla 60 %, kohandama eelarvet 0,5 % SKPst, samas kui liikmesriikidel, kelle võlatase ületab 60 % SKPst, peaks kohandamine olema suurem kui 0,5 % SKPst.

Majanduslanguse ajal, st kui SKP lõhe on vahemikus -3 % kuni $-1,5$ %, oleks vajalik kohandus väiksem. Kõik ELi liikmesriigid, kelle võla suhe SKPsse on alla 60 %, peaksid tagama eelarvekohanduse 0,25 % SKPst, kui nende majandus kasvab potentsiaalsest kiiremini, ning eelarvekohandus 0 % oleks ajutiselt lubatud, kui nende majandus kasvab potentsiaalsest aeglasemalt.

Väga suure majanduslanguse ajal, st kui SKP lõhe on vahemikus -4 % kuni -3 %, lubatakse kõigile liikmesriikidele, kelle võla suhe SKPsse on alla 60 %, ajutist 0-protsendist kohandamist, st eelarve kohandamist ei nõuta, samas kui liikmesriigid, kelle võlasuhe ületab 60 %, peaksid eelarvet kohandama aastas 0,25 % SKPst.

Erakordselt suure majanduslanguse ajal, st kui SKP lõhe on alla -4 % või kui reaalne SKP kahaneb, vabastatakse ajutiselt kõik liikmesriigid, sõltumata nende võla suurusest, eelarve kohandamisest.

SKP lõhe piirväärtused -3 % ja -4 % tuginevad varasematele andmetele: alates 1980ndatest on ELi liikmesriikide SKP lõhed jäänud alla -4 % ainult ühel aastal kahekümnest, samas kui -3 %-ni küündisid need ühel aastal kümnest – seega näitavad need kaks väärtust tõepoolest vastavalt väga suurt ja erakordselt suurt majanduslangust.