



Brüssel, 28.11.2012
COM(2012) 777 final

KOMISJONI TEATIS

**Tiheda ja toimiva majandus- ja rahaliidu loomise tegevuskava
– üleeuroopalise arutelu avamine**

TIHEDA JA TOIMIVA MAJANDUS- JA RAHALIIDU LOOMISE TEGEVUSKAVA

– üleeuroopalise arutelu avamine

1. Majandus- ja rahaliidu alused ja eesmärgid ning sellest saadav kasu

Aluslepingute kohaselt on Euroopa Liidu eesmärk edendada rahu, oma väärtusi ja oma rahvaste hüvangut. EL taotleb säästvat arengut, mis põhineb tasakaalustatud majanduskasvul, hindade stabiilsusel ja kõrge konkurentsivõimega sotsiaalsel turumajandusel, mille eesmärk on saavutada täielik tööhõive ja sotsiaalne progress, samuti kõrgetasemelisel keskkonnakaitse ja keskkonna kvaliteedi parandamisel. EL edendab majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust ja liikmesriikide vahelist solidaarsust. Euroopa Liit rajab majandus- ja rahaliidu, mille rahaühik on euro (vt Euroopa Liidu lepingu artikkel 3).

Majandus- ja rahaliidu loomine ning euro kasutuselevõtt on olnud olulised tähised Euroopa integratsiooni teel. Need sammud kuuluvad Euroopa Liidu kõige suuremate saavutuste hulka ja eurot peetakse üheks Euroopa iseloomulikuks sümboliks nii Euroopas kui ka mujal maailmas. Majandus- ja rahaliidu loojatel olid ühisraha suhtes suured majanduslikud ja poliitilised ootused. Mõned neist ootustest on täitunud, osa aga veel mitte.

Euro on suuruselt teine reservvaluuta maailmas ja seega ka maailmamajanduse lahutamatu osa. Eurol on arvepidamises kindel koht kõikjal maailmas. Euro on aidanud avada siseturust euroala elanikele, keda on üle 330 miljoni, võimaldades otseselt võrrelda kaupade ja teenuste hindu eri maades. Euro puhul puuduvad nii valuutarisk kui ka välistehingute kulud ja seega aitab ta ressursse tõhusamalt jaotada ning muudab kaupade ja teenuste hinnad riikide lõikes täiesti läbipaistvaks. Meie tänapäeva sidusas elektroonilises maailmas on tingimuste ühtlustamine ühtse turu raames võimas majanduskasvu saavutamise vahend. Euro on märgatavalt hõlbustanud euroala riikide vahelist kaubandust ja samas edendanud nii füüsilisi kui ka rahalisi investeeringuid liikmesriikide vahel. Meie raha stabiilsus on teinud euroalast atraktiivse investeerimiskoha. Kaubandusest ja investeerimisest saadud kasu on hoogustanud majanduskasvu ja parandanud tööhõivet. Eurosüsteemi piisav likviidsuse tagamine on aidanud toime tulla pankadevahelise turu probleemidega finantskriisi ja määramatuse tingimustes. Euroala on dünaamiline ja avatud süsteem. Liitumine euroalaga, kuhu praegu kuulub 17 liikmesriiki ja oodatakse lisa tulevikus, on kriisist hoolimata jäänud atraktiivseks eesmärgiks: 2009. aasta jaanuaris liitus euroalaga Slovakkia ja 2011. aasta jaanuaris Eesti.

Probleemid seoses majandus- ja rahaliidu esialgse struktuuri ja eeskirjade järgimisega

Finantskriis vallandus 2008. aastal ja selleks ajaks oli mõnes euroala liikmesriigis juba kogunenud suur era- ja avaliku sektori võlg ning kannatati konkurentsivõime languse ja makromajandusliku tasakaalustamatuse all. Need riigid muutusid eriti haavatavateks pärast kriisi puhkemist ja kui kriis oli muutunud riigivõlakriisiks, levis „nakkus“ üle kogu euroala.

Selline haavatavus tekkis osalt seetõttu, et ei järgitud neid kokkulepitud eeskirju, millel majandus- ja rahaliit peab põhinema ning mis on sätestatud stabiilsuse ja kasvu paktis. Suur osa probleemidest kasvas välja majandus- ja rahaliidu esialgse institutsioonilise struktuuri puudustest – eeskätt võib nimetada sellise vahendi puudumist, mis oleks võimaldanud süstemaatiliselt kõrvaldada makromajanduslikku tasakaalustamatust.

Majandus- ja rahaliit on tänapäevaste rahaliitude seas unikaalne selle poolest, et selles on omavahel kombineeritud tsentraliseeritud rahapoliitika ja detsentraliseeritud vastutus enamiku majanduspoliitika suundade puhul, kuigi riikliku eelarvepoliitika suhtes võib kohaldada piiranguid. Erinevalt teistest rahaliitudest puudub tsentraliseeritud fiskaalpoliitika ja tsentraliseeritud fiskaalsuutlikkus (euroala ühine eelarve)¹. Alates euro kasutuselevõtust sai selgeks, et euroala liikmesriikide suurema vastastikuse sõltuvuse tõttu on kindel eelarve- ja majanduspoliitika eriti tähtsal kohal. Stabiilsuse ja kasvu paktiga² kehtestati eelarvepoliitika koordineerimise eeskirjad. Selles nähti ka ette meetmed liikmesriikide suhtes, kes eeskirju ei järgi. Usuti, et selline koordineerimine on piisav, et tagada kindel poliitika riigi tasandil. Juba komisjoni 2008. aasta aruandes EMU@10³ esitati hulk ettepanekuid senise korra muutmiseks. Kriisi tõttu muutus vajadus muudatuste järele veel pakilisemaks.

Alates 2008. aastast on Euroala probleemide keskmes olnud järgmised teemad:

a) Liikmesriigid ei ole piisaval määral järginud stabiilsuse ja kasvu pakti nõudeid ja neil puuduvad töökindlad mehhanismid riigi rahanduse jätkusuutlikkuse tagamiseks. Stabiilsuse ja kasvu pakti ennetavate sätetega nõuti, et liikmesriigid säilitaksid tugeva eelarvepositsiooni, kuid nende sätete jõustamine jäi nõrgaks ja liikmesriigid ei kasutanud püsiva kasvu perioode fiskaalpoliitika kaugeleulatuvamate eesmärkide saavutamiseks. Samuti ei ole aluslepingus sätestatud võlakriteerium tegelikkuses viinud stabiilsuse ja kasvu pakti korrigeerivate sätete rakendamiseni. Tagajärgedeks olid eelarvekõrvalekalded headel aegadel ja suure võlakoormaga riikide suutmatus võlga vähendada.

b) Liikmesriikide majanduspoliitika koordineerimine muudes valdkondades peale eelarvevaldkonna on toetunud n.-ö pehmetele vahenditele – vastastikusele survele ja soovitudele –, mistõttu selle mõju iga üksiku euroala liikmesriigi tegevusele on jäänud väikseks. Majanduspoliitika koordineerimine ei ole olnud piisavalt tugev, et toime tulla üha süvenevate liikmesriikidevaheliste erisustega konkurentsivõime ja kasvu valdkonnas. Sellele,

¹ Käesolevas tekstis tuleb sõnaosa „fiskaal-“ mõista tähenduses „eelarvega seonduv“.

² Majandus- ja rahaliidu poliitikaraamistik hõlmab üksikasjalikke aluslepingu sätteid, millega a) luuakse Euroopa Keskpank (EKP), mis on euroala sõltumatu rahandusasutus; b) täpsustatakse riikide eelarvepoliitika juhtimist reguleerivat eeskirjade kogumit (käsitletakse näiteks ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust, rahastamiskeeldu ja eesõiguste keeldu ning nn kohustuste mitte enda peale võtmise põhimõtet); ja c) reguleeritakse üldisemalt majanduspoliitika järelevalvet liikmesriikides.

³ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary12680_en.htm

millist ülekanduvat mõju avaldavad riigi tasandi meetmed kogu euroalale, ei ole peaaegu üldse tähelepanu pööratud. Riigi majanduspoliitika kujundamisel ei ole vajalikul määral tähelepanu pööratud üleeuroopalisele keskkonnale, milles iga riigi majandus toimib. Niisuguse olukorra tekkimisele aitab kaasa üldine riskide puudumine seoses kogu maailmamajanduses valitsenud likviidsuse ülemäärase pakkumisega.

c) Finantsturgudel on tähtis roll, sest kui nad võtavad intressimääras, mille alusel riikidel on võimalik raha laenata, arvesse maksejõuetuse riski, ajendavad nad riike kindlustama oma riigi rahanduse jätkusuutlikkust. Kui 1990ndate lõpus inflatsioonisurve kogu maailmas nõrgenes, kasvas keskpankade pakutav raha hulk kiiresti ja pidevalt. Kuna riski ülekandmisesse finantssüsteemis hakati suhtuma uut moodi, tõi see kaasa üldise ülemäärase likviidsuse, pideva tulu tagaajamise ja lõpuks rängad riskihindamisvead nii era- kui ka avaliku sektori varade puhul. Samal ajal oli Euroopa Keskpank euro kasutuselevõtmise järel oma avaturutehingutes toetunud riigivõlakirjadele, hinnates sellega nende kvaliteedi kõige kõrgemale tasemele, nagu keskpanga tagatiste puhul peab olema. Tagajärjeks oli märgatav tootluse ühtlustumine, mis oluliselt nõrgendas turudistsipliini, kuigi liikmesriikide eelarvetulemused olid erinevad. See tõi muu hulgas kaasa olukorra, kus pangad hakkasid tegema suuri investeeringuid riigivõlakirjadesse. Need euroala riigid, kus valitses tsükliline kasv ja suhteliselt kõrged inflatsioonimäärad, said kasu madalatest või koguni negatiivsetest reaalintrassimääradest. See tõi mõnes riigis kaasa märkimisväärse laenumahtude kasvu, millega omakorda kaasnes suur kinnisvaramull.

d) Majandus- ja rahaliidu loomine on järsult kiirendanud finantsintegratsiooni tempot. See on küll avanud võimalusi portfelliide mitmekesistamiseks, ent on samal ajal kiirendanud ka majandusvapustuste levikut üle riigipiiride. Olenemata turu suuremast integreeritusest, on kohustus tagada usaldatavusnõuete täitmise järelevalve ja kriisiohjamine jäänud peamiselt liikmesriikide tasandile. Selline asümmeetria, mis väljendub ühelt poolt integreeritud finantsturgudes ja teiselt poolt finantsstabiilsust tagavate struktuuride riiklikus killustatuses, on praeguse kriisi kõigis etappides kaasa toonud ebapiisava koordineerimise taseme asjaomaste ametiasutuste vahel. Kriisile reageerimisel on kõige suuremaks probleemiks osutunud ühiste eeskirjade ja kogu euroala finantssektorit kontrollivate järelevalve- ja otsustusinstitutsioonide puudumine. See, et puudus ühtne ELi tasandi raamistik ja mehhanism, kuidas ühiselt reageerida pangandussektorist tulevatele riskidele, mis ohustasid paljusid või kõiki liikmesriike, on haavatavates maades tekitanud pangandussektori ja valitsussektori vahele tugevast negatiivsest vastastikmõjust tingitud nõiaringi. Niisugused nõiaringid on võlakriisi veelgi suurendanud ja põhjustanud kapitali väljavoolu. Tagajärjeks on see, et mõned liikmesriigid on jäetud ilma turupõhise rahastamise võimalustest ja on tekkinud oht, et see levib nn nakkusefektina üle kogu euroala. Eelöeldut arvestades on kriisi ohjamiseks võetud meetmed jäänud selgesti ebapiisavaks, kuna on puudunud selline tõhus mehhanism, mis tagaks surve all olevatele liikmesriikidele likviidsuse ning ohjaks seeläbi probleemide edasikandumise riski ja tagaks euroala stabiilsuse.

Euroopa Liit on astunud otsustavaid samme, et lahendada need suured probleemid. Samal ajal on vaja tihendada majandus- ja rahaliitu. Käesolevas tiheda ja toimiva majandus- ja rahaliidu loomise tegevuskavas kirjeldatakse tegureid ja samme, mida on vaja täieliku panga-, majandus-, fiskaal- ja poliitilise liidu saavutamiseks.

2. Seni võetud meetmed: kriisile reageerimine

Kriisi lahendamisel on komisjon haaranud liidrirolli, et säilitada ühtne turg tingimustes, kus on esile kerkinud proteksionistlikud meeleolud ja killustumine riigipiiride järgi, seda eriti pangandussektoris; et läbi vaadata majandus- ja rahaliidu majanduslik juhtimine ja kõrvaldada majandusjärelevalve kitsaskohad ning esitada tähtsad seadusandlikud ettepanekud, millega algatatakse finantssektori järelevalve reformimine; et tagada pankade päästmise kooskõlastamine ja järelevalve ELi tasandil ning et juhtida Euroopa majanduse elavdamise kava raames reaalmajanduse toetamist.

Olulisel kohal on olnud Euroopa Parlamendi tugev toetus, mis on võimaldanud need algatused kiiresti ellu viia ja seadusandlikud ettepanekud kiiresti jõustada. 2010. aastal Euroopa Ülemkogu eesistuja poolt majandusjuhtimise tugevdamiseks loodud töörühm võimaldas liikmesriikidel komisjoni ettepanekute toetamise suhtes kiiresti konsensuseni jõuda. Euroopa Ülemkogu mitmete kohtumiste tulemusena on liikmesriigid võtnud olulisi kohustusi ja meetmeid, et Euroopa kriisist välja tuua.

Kõik euroala liikmesriigid ja enamik teisi liikmesriike on võtnud kohustuse inkorporeerida eelarvejärelevalvet käsitlevad ELi eeskirjad ja põhimõtted oma õigusraamistikku, nii nagu on ette nähtud majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepinguga, millele kirjutasid 2012. aasta märtsis alla kõik ELi liikmesriigid, välja arvatud Tšehhi Vabariik ja Ühendkuningriik. Nn finantstulemüüri rajamine euroala kaitseks ning mitmed järjestikused otsused selle kohta, kuidas selle ulatust suurendada, selle toimimist paindlikumaks muuta ning see püsivaks teha, on märkimisväärselt suurendanud kriisiohjesuutlikkust.

2.1 Järelevalve eelarve üle

Komisjon esitas 2010. aasta 12. mai ja 30. juuni teatistes⁴ oma strateegia, kuidas tugevdada majandusjuhtimist Euroopas. Nimetatud teatistele järgnes õigusakti ettepanekute pakett, mille komisjon võttis vastu 29. septembril 2010.

Tõhusa institutsioonidevahelise koostöö tulemusena kulges õiguslik menetlus kiiresti ning Euroopa majandus- ja eelarvejärelevalve raamistikku uuendati 2011. aasta detsembris, mil võeti vastu kuuest õigusakti ettepanekust koosnev pakett, mille eesmärk oli kõrvaldada

⁴ Vt Komisjoni teatis, 12. mai 2010 (KOM(2010) 250 (lõplik)), ja komisjoni teatis, 30. juuni 2010 (KOM(2010) 367 (lõplik)), ning komisjoni kuuest õigusaktist koosnev pakett, 29. september 2010 (KOM (2010) 522–527 (lõplik)).

majandus- ja finantskriisi ajal ilmsiks tulnud kitsaskohad. Pakett koosnes kolmest määrusest, mille eesmärk oli tugevdada Euroopa eelarvejärelevalve raamistikku (stabiilsuse ja kasvu pakt), veel kahest määrusest, mille eesmärk oli kehtestada uus järelevalvemenetlus makromajandusliku tasakaalustamatuse suhtes, ja ühest direktiivist, mille eesmärk oli kehtestada miinimumnõuded liikmesriikide eelarveraamistiku suhtes.

Kõnealune õigusaktide pakett tugevdas tunduvalt stabiilsuse ja kasvu pakti ennetavaid meetmeid, sest sellega kehtestati kulueeskiri, mis sidus kulude kasvu määra SKP keskmise pikkusega perioodi potentsiaalse kasvumääraga. Nimetatud õigusaktidega anti ka võimalus kasutada sanktsioone menetluse varases etapis. Riik peab nüüd esitama intressi kandva tagatise suurus 0,2 % SKPst, kui tema eelarveseisund ei ole piisavalt tugev. Uute õigusaktidega nähti ka ette jõulisemad meetmed suurte poliitikavigade parandamiseks stabiilsuse ja kasvu pakti ennetavate meetmete raames ning uus kvantitatiivne eeskiri, mille kohaselt iga liikmesriik, kes ületab Maastrichti lepingu kohase võlakünnise, peab ülemääraast võlataset kiiresti vähendama. Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse võib nüüd algatada nii riigivõlaga seotud ebasoodsate ilmingute korral kui ka valitsemissektori eelarve suure puudujäägi korral. Ümberpööratud kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamise kasutuselevõtt tugevdab märgatavalt komisjoni positsiooni, kui otsustatakse euroala liikmesriike käsitlevate sanktsioonide üle. Varem nõuti selliste otsuste puhul nõukogu kvalifitseeritud häälteenamust, tulevikus nõutakse kvalifitseeritud häälteenamust selleks, et peatada komisjoni soovitatud sanktsioon.

Kõnealusesse kuuest õigusaktist koosnevasse paketti kuulus ka direktiiv liikmesriikide eelarveraamistiku miinimumnõuete kohta, mille eesmärk on tagada, et liikmesriigi fiskaalraamistik võimaldaks ELi eeskirju järgida. Lähenemisviis, millega tagatakse, et liikmesriikides on kehtestatud otsustusprotsessid, mis võimaldavad kujundada poliitikat kooskõlas Euroopa nõuetega, on ka üks majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingu peamisi põhimõtteid. Sellele allakirjutanud euroala liikmesriigid on võtnud kohustuse integreerida stabiilsuse ja kasvu pakti peamised põhimõtted oma riigi õigustikku siduvate ja püsivat laadi sätete kaudu, mille hulka kuulub ka riikliku korrektsioonimehhanismi loomine, mille üle teostab järelevalvet sõltumatu järelevalveasutus, et tagada stabiilsuse ja kasvu pakti ennetavate meetmetega ettenähtud eelarvealaste eesmärkide täitmine. Kuigi tegemist on valitsustevahelise dokumendiga, tahetakse majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingu sätted viie aasta jooksul inkorporeerida liidu õigusesse. Koostöös Euroopa Parlamendi ja nõukoguga on komisjon juba astunud samme, et kaasata teatavad majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingu osad euroala liikmesriikides kohaldatavasse ELi õigusesse; selleks on koostatud kahest õigusakti ettepanekust koosnev pakett, mis on praegu ELi otsustusprotsessis menetlemisel.

Kõnealused ettepanekud kahe määruse vastuvõtmiseks esitas komisjon 2011. aasta novembris. Nende eesmärk on veelgi tugevdada eelarvealast kooskõlastamist ja eelarvejärelevalvet, tagada sihipärasem ennetustegevus ja tõhusamad parandusmeetmed

juhuks, kui kaldutakse kõrvale stabiilsuse ja kasvu paktiga ettenähtud eelarvepoliitika nõuetest. Kõik euroala liikmesriigid esitavad enne parlamendis kinnitamist oma järgmise aasta eelarvekava komisjonile ja oma euroala partneritele ühise ajakava järgi. Kõnealuse kahe õigusaktiga tugevdatakse ka kontrolli- ja järelevalvetoimingud sellistes liikmesriikides, kellel on suuri raskusi finantsstabiilsuse tagamisega või kes saavad finantsabi.

2.2 Majanduspoliitika järelevalve

Enne kriisi kehtinud järelevalvekorra kõige nõrgem koht oli süstemaatilise järelevalve puudumine makromajandusliku tasakaalustamatuse ja konkurentsivõime arengusuundade üle. Kõnealuseid arengusuundi analüüsi küll komisjoni aruannetes liikmesriikide kohta, sealhulgas ka arvamustes stabiilsus- ja lähenemisprogrammide kohta, ning iga kahe aasta tagant mitteametlikes euroala konkurentsivõime ülevaadetes, kuid siiski puudus nii ametlik süstemaatilise analüüsi vahend kui ka konkreetsete poliitikasoovituste vormis järeelmeetmete mehhanism. Kuuest õigusaktist koosneva paketi võeti kasutusele makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlus, et kõnealune puudus korvata; samuti uus järelevalvemehhanism, mille eesmärk on hoida ära makromajanduslikku tasakaalustamatust ning teha kindlaks mis tahes konkurentsivõime hälbed ja võimaldada need kiiresti parandada. Kõnealune mehhanism põhineb häiresüsteemil, mille puhul kasutatakse näitajaid koondavat tulemustabelit ja põhjalikke riigipõhiseid uuringuid, et teha kindlaks tasakaalustamatus ja vajaduse korral algatada ülemäärase tasakaalustamatuse menetlus. Kõnealust uut menetlust toetavad ka jõustamissätted, millega on ette nähtud rahalised sanktsioonid sellistele euroala liikmesriikidele, kes ei järgi ülemäärase tasakaalustamatuse menetluse nõudeid.

Majandusliku, eelarvealase ja struktuurse järelevalve paljud komponendid on samuti omavahel täielikult integreeritud selliste kriisi puhkemisele järgnenud muudatuste kaudu, mille tulemusena võeti kasutusele Euroopa poolaasta. Varem hinnati neid komponente eraldi, nüüd kontrollitakse neid paralleelselt iga kalendriaasta esimese kuue kuu jooksul, mis võimaldab liikmesriikidel võtta järgmise kuue kuu jooksul eelarveprotsessides arvesse riigipõhiseid soovitusi. Liikmesriigid saavad poliitikaküsimustes nõu enne, kui nad hakkavad kinnitama oma järgmise aasta eelarvet.

2.3 Finantsregulatsioon ja -järelevalve

Nelja viimase aasta jooksul on Euroopa Liit astunud otsustavaid samme finantsregulatsiooni ja -järelevalve valdkonnas ning rakendatud on väga kaugeleulatuv ja põhjalik reformikava. Eesmärk on muuta finantsinstitutsioonid ja -turud, mis on olnud kriisi keskmes, konkurentsivõimelisemaks ja vastupidavamaks. Komisjoni president palus endisel IMFi peadirektoril ja Prantsusmaa keskpanga nõukogu liikmel Jacques de Larosière'il esitada põhjalik aruanne asjakohaste meetmete kohta. De Larosière'i aruande põhjal koostas komisjon finantssektori reguleerimise reformi põhjaliku kava.

Neljandas kapitalinõuete direktiivis (CRD 4) ja kapitalinõuete määruses (CRR), mida praegu arutatakse, on soovitatud pankade jaoks rangemaid usaldatavusnõudeid. Kapitali adekvaatsuse nõuded kavatakse nüüd esmakordselt kehtestada määrusega, mitte direktiiviga. Kapitalinõuete määruse vastuvõtmine on märkimisväärne samm Euroopa Liidu finantsinstitutsioonide tegevust reguleerivate ühtsete eeskirjade valmimise suunas. EL on võtnud meetmeid ka juhtimise poole pealt, kehtestades siduvad eeskirjad tasustamistavade kohta, et takistada panku liigseid riske võtmast.

EL on finantsturgude järelevalve karmistamiseks loonud Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi (ESFS), mis koosneb kolmest Euroopa järelevalveasutusest (ESAd) – Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA), Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve (EIOPA) ja Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (ESMA) – ning makrotasandi usaldatavuse kontrollijast, kelleks on Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu. Kolm Euroopa järelevalveasutust teevad koostööd liikmesriikide järelevalveasutustega, et tagada eeskirjade ühtlustamine ja uute nõuete range ja järjekindel rakendamine. Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu peab järelevalvet kogu finantssüsteemi stabiilsust kahjustada võivate ohtude üle, et ilmnevad puudused õigel ajal kõrvaldada.

Krediidireitingu agentuurid, kes mõjutasid suuresti kriisi puhkemist, on nüüd Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (ESMA) hoolika kontrolli all. 2012. aastal vastuvõetud õigusaktidega tagatakse, et kõik standardsed börsivälised tuletisinstrumentid kliiritakse keske osalejana tegutsevate kliiringukodade poolt, mis vähendab kohustuste täitmata jätmise ohtu. Lisaks sellele hakkab pärast seda, kui komisjoni esitatud õigusakti ettepanek vastu võetakse, kõigi standardsete ja piisavalt likviidsete tuletisinstrumentidega kauplemine toimuma reguleeritud keskkonnas. Lühikeseks müügi küsimus on juba tähelepanu alla võetud läbipaistvust suurendavate õigusnormide vastuvõtmise kaudu.

2.4 Kriisilahendamismehhanismid

Kriisi lahendamise seisukohast asetus keskele kohale sellise kriisilahendamismehhanismi väljatöötamine, mis võimaldaks toime tulla finantsturgude haavatavusega ja leevendada ühest liikmesriigist teise levivat nakkusohtu. Komisjoni algatusel loodi 2010. aasta mais kaks ajutist kriisilahendusemehhanismi: Euroopa finantsstabiilsusmehhanism (EFSM) ja Euroopa Finantsstabiilsuse Fond (EFSF). Euroopa finantsstabiilsusmehhanism (EFSM) on finantstoetusvahend, mille ressursid tulevad ELi eelarvest. See on kõigi 27 Euroopa Liidu liikmesriigi käsutuses ja põhineb praegustel aluslepingutel. EFSF on aga euroala liikmesriikide asutus, mille peakorter asub Luxembourgis ja mille tegevust reguleeritakse valitsustevahelise lepinguga. EFSFi laenuandmisvõime on tagatud üksnes osalevate liikmesriikide garantiidega ja seda võivad kasutada üksnes euroala liikmesriigid.

Olles tõdenud kriisi jätkumist, hakkasid euroala liikmesriigid juba loodud tugimehhanisme tugevamaks ja paindlikumaks muutma. Lõpuks otsustati luua alaline kriisilahendamismehhanism, mille abil oleks võimalik paremini kaitsta euroala ja selle

liikmesriikide finantsstabiilsust. Selle tulemusena loodi 8. oktoobril 2012 euroala rahanduse alaline kaitsemehhanism – Euroopa Stabiilsusmehhanism (ESM). See on nüüd täiesti toimiv vahend, sest kõik euroala liikmesriigid on ESMi lepingu ratifitseerinud. ESM on kapitali poolest maailma suurim rahvusvaheline finantsinstitutsioon ja maailma suurim piirkondlik tulemüür (500 miljardit eurot). ESMi loomine on oluline samm, millega tagatakse, et euroalal on olemas vahendid selleks, et päästa liikmesriike, kes kannatavad laenude tagasimaksetest tulenevate finantsraskuste käes. 27. novembril 2012 kinnitas Euroopa Kohus, et ESMi leping on oma praegusel kujul kooskõlas ELi õigusega⁵.

EKP on etendanud olulist rolli selles, kuidas euroala on reageerinud majandus- ja finantskriisile. Kõigepealt langetati ametlik refinantseerimismäär peaaegu nullini, kui majanduskasv aeglustus. Lisaks sellele on EKP võtnud hulga meetmeid, et leevendada kriisi mõju finantsturgude toimimisele sel ajal, kui toimingud pankadevahelisel turul olid peaaegu seiskunud. Üks esimesi taolisi mõjusid oli pankade hulgifinantseerimise hääbumine, kui nende bilansis kirjendatud varade kvaliteet hakkas kahtlust äratama. EKP reageeris sellele nii, et hõlbustas pankade juurdepääsu rahapoliitika tehingutele. Selleks leevendati nii standardsete refinantseerimistehingute kui ka hädaolukorras antava likviidsusabi suhtes kohaldatavaid tagatise-eeskirju. 2010. aasta mais käivitas eurosüsteem väärtpaberituruprogrammi, ostes riigivõlakirju nii piiratud kui ka steriliseeritud sekkumise teel. Kui rahastamissurve 2011. aasta teisel poolel suurenes, ohustades kogu euroala finantsstabiilsust, andis EKP pankadele võimaluse kasutada erakordselt pikaajalisi refinantseerimistehinguid, mille puhul kehtestati lõpptähtajaks kuni kolm aastat (tavaliselt kuni kolm kuud). Kõnealused kolm pikaajalise refinantseerimistehingute vooru on tugevasti mõjutanud investorite suhtumist ja surve rahastamisturgudel on olulisel määral nõrgenenud. Kuigi paljudel pankadel on endiselt keeruline saada hulgirahastust, võib kõnealustel turgudel viimasel ajal täheldada märke olukorra paranemisest, eriti suuremate pankade puhul.

Kriisi levimine riigivõlaturgudele ning pankade ja valitsemissektori vahelisest vastastikmõjust tingitud nõiaring on kaasa toonud euroala finantssüsteemi üha suurema killustumise ja nn uuestivääringustamise ohu tekke, mis on seotud hirmuga, et euro võib käibelt kaduda. EKP on vastu võtnud otsuse, millega lubatakse teha rahapoliitilisi otsetehinguid teisesel riigivõlakirjade turul, kui täidetakse teatavaid rangeid ja tõhusaid tingimusi⁶. Eesmärk on kanda hoolt, et EKP poliitika põhimõtted leviks asjakohasel viisil reaalmajandusse kogu euroalal, tagades rahapoliitika ühtsuse. Rahapoliitilisi tehingute puhul järgitakse rangelt EKP volitust säilitada keskmise pikkusega perspektiivis hinnastabiilsus. Rahapoliitiliste otsetehingute puhul on vajalikuks eeltingimuseks Euroopa Finantsstabiilsuse

⁵ 27.novembri 2012. aasta otsus kohtuasjas C-370/12: Pringle. Kohus kinnitas ka Euroopa nõukogu otsuse 2011/199/EL (millega muudeti ELi toimimise lepingu artiklit 136) kehtivust ja seda, et liikmesriikidel on õigus ESMi lepingut sõlmida ja seda ratifitseerida enne kõnealuse otsuse jõustumist.

⁶ EKP 6. mai 2012. aasta pressiteade rahapoliitiliste otsetehingute tehniliste üksikasjade kohta:
http://www.ecb.int/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html

Fondi (EFSF) ja Euroopa stabiilsusmehhanismi (ESM) asjakohase programmiga seotud rangete ja tõhusate tingimuste täitmine. Kui programmiga seotud tingimuslikkuse nõue täielikult täidetakse, kaalub EKP rahapoliitiliste otsetehingute lubamist niivõrd, kuivõrd need on rahapoliitika seisukohast õigustatud. Kõnealused tehingud lõpetatakse kohe, kui eesmärk on saavutatud või kui makromajandusliku kohandamisprogrammi või ennetava programmi nõuded on täitmata jäetud. Rahapoliitiliste otsetehingute kaudu tekkinud likviidsusmõjud steriliseeritakse täielikult. Rahapoliitiliste otsetehingute programmi väljakuulutamisel, mis asendab piiratumat väärtpaberituruprogrammi, on taas olnud suur mõju investorite suhtumisele, mis on kaasa toonud riigivõlakirjade tulususe märgatava vähenemise haavatavates liikmesriikides.

Majandus- ja rahaliit ei ole veel täielikult ümber korraldatud

Kriisi ületamiseks on juba võetud jõulisi meetmeid. Vaid mõne aasta eest ei peetud selliste meetmete võtmist poliitiliselt teostatavaks. Paljud neist meetmetest, näiteks majandus- ja eelarvepoliitika koordineerimise vahendite ümberkorraldamine ja alalise „finantstulemüüri” rajamine, ei juurdu üleöö. Lisaks aitavad teavad meetmed suurendada kindlustunnet vaid siis, kui nad on mõnda aega tõhusalt toimunud. Selles peitub üks neist põhjustest, miks riigivõlakriis, hoolimata jõulistest meetmetest, kasvas üle usalduskriisiks, mis seab kahtluse alla euroala senisel kujul säilimise.

Kriisi süvendab ka lõhe, mis valitseb ühelt poolt majandus- ja rahaliidu raames toimuva kiire finantsintegratsiooni ning teiselt poolt ELi finantssektori reguleerimise ja järelevalve suhteliselt aeglase integreerimise vahel.

Kriisi ohjamist on maksumaksja jaoks muutnud keerulisemaks ja kulukamaks ka riigiüleste ELi pangandusjärelevalve institutsioonide puudumine. Veelgi olulisemaks tuleb aga pidada seda, et usalduskriisi tekkimisel puudus nõuetekohane finantssektori juhtimise mehhanism (piisav regulatiiv- ja järelevalve- ning kriisilahendusmehhanism), mistõttu ametiasutused lähtusid otsuste tegemisel oma riigi huvidest. See aga süvendas finantsturgude killustumist: kuna riiklike võrdlusvõlakirjadel oli erinev riskipõhine hind, tekkisid euroala liikmesriikides ettevõtete ja majapidamiste rahastamistingimustes suured erinevused, mis vähendas paljusi Euroopa finantsintegratsioonist saadavat kasu.

Kuna laenutingimused muutusid raskemaks majandusaktiivsuse languse ajal, pidurdas see veelgi mõnede liikmesriikide majanduskasvu, mis omakorda süvendas pankade ja valitsemissektori vahelist nõiarangi ja piiras veelgi nende liikmesriikide võimet kriisi ületada. Kõik see kahjustab nende riikide võimet end turutingimustel refinantseerida ning suurendab ohtu, et nad vajavad finantsabi. Seevastu liikmesriikides, kus majandusaktiivsus oli suhteliselt suur, paranesid laenutingimused veelgi.

Sellest võib järeldada, et tugevate integreeritud ELi tasandi institutsioonide puudumine soodustas integratsiooni taandarengut ning seadis ettevõtete ja majapidamiste olukorra sõltuvusse sellest, millises euroala liikmesriigis nad asuvad. Kaks enam-vähem sarnast

ettevõtet, kes asuvad teine teisel pool kahe euroala liikmesriigi vahelist piiri, ei saa enam oma investeeringuid rahastada sarnastel tingimustel, kuigi nad asuvad teineteisest vaid mõne kilomeetri kaugusel. Ühes riigis võib investeeringute tegemine lakata ja tööpuudus tõusta, kuna selles riigis ei ole enam võimalik saada talutavate tingimustega laenu. Samal ajal võivad naaberriigi investeeringukulud ja töötus langeda enneolematult madalale tasemele. Sama võib öelda ka kodumajapidamiste rahastamistingimuste kohta. Selline suundumuste erinevus, mis ei kajasta majanduslikke alustingimusi ega vasta kodanike ega ettevõtete huvidele, võib hakata takistama Euroopa edasist integratsiooni.

Valitsemissektori ja pankade vaheline nõiaring ning sellega kaasnev ELi finantsturgude taaskillustumine loob uuestivääringustamise ohu. Sellise ohu tekkimisel panustavad finantsturu osalised võimalusele, et ühtne väering variseb kokku.

Rohkem kui 50 aastat pärast Euroopa Liidu moodustamist tekkinud usalduskriisi ajal seisame silmitsi selliste ajast ja arust nähtustega nagu riigipiiridest tulenevate piirangute suurenemine, kahtlused ühtse turu püsimise suhtes ning majandus- ja rahaliidu saavutuste ja tulevikuperspektiivide ähmastumine. Ohustatud on ka Euroopa Liidu sotsiaalse turumajanduse mudel.

Alates 2008. aastast majandus-, finants- ja riigivõlakriisi käigus saadud õppetundide alusel on majandus- ja rahaliidu raames majanduse juhtimist põhjalikult ümber korraldatud. Enneolematute ümberkorraldustega on majandus- ja rahandusliitu muudetud oluliselt töökindlamaks võrreldes kriisieelse ajaga. Kriis näitab selgelt, kuivõrd meie riigid on majandus- ja rahaliidus muutunud üksteisest majanduslikult sõltuvaks. Enam ei ole kahtlust, et majandus- ja rahaliidu edu või ebaedu mõjutab kõiki selles osalejaid.

Kuid veelgi põhimõttelisemat ohtu kujutab endast usalduskriis, millele tuleb leida olemuslik lahendus. Lahendus peab olema selline, mis taastaks kindlustunde ühtse turu ja ühisraha püsimise suhtes, ning süvendama veendumust, et neis valdkondades kodanikele ja ettevõtetele kasulikud, kuid veel saavutamata eesmärgid tulevikus saavutatakse ja annavad kestlikke tulemusi.

Tõhususe ja usaldusväarsuse huvides tuleb eelkõige lahendada kodanike, ettevõtete ja liikmesriikide ees seisvad praktilised probleemid. Moodustada tuleb pangandusliit, mis aitab peatada ELi finantsturu lagunemise ja mõistlikkuse piires ühtlustada kogu ELi kodumajapidamiste ja ettevõtete rahastamistingimused. See aitaks lõhkuda ka liikmesriikide valitsemissektori ja pankade vahelisest negatiivsest vastastikmõjust tingitud nõiaringi ning vältiks euroala majandustsüklite erinevuste kunstlikku süvenemist. Kuid koos lahendustega tuleb esitada ka visioon majandus- ja rahaliidu tihedamaks integreerimiseks. Kolmandaks aga tuleb sõnastada selge ja jõukohane lõppeesmärkide saavutamise kava, millel on ELi institutsioonide ja liikmesriikide kindel toetus.

3. Edasiliikumisel tuleb seada ulatuslikud eesmärgid ja täita need täpses järjekorras

Majandus- ja rahaliidu ees seisab otsustav ülesanne tugevdada euroala, et majanduslik ja ühiskondlik heaolu saaks jätkuda. 2012. aasta juunis toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel esitas ülemkogu eesistuja koos komisjoni presidendi, eurorühma esimehe ja Euroopa Keskpanka presidendiga üleskutse töötada välja konkreetne ja tähtajaline tegevuskava toimiva majandus- ja rahaliidu loomiseks. Vahearuanne esitati oktoobris toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel ja lõpparuanne tuleb esitada 2012.aasta detsembris. Euroopa Parlament võttis 20. novembril vastu aruande „Tõelise majandus- ja rahaliidu suunas”, milles on esitatud parlamendi soovitusel majandus- ja rahaliidu tihedama integreerimise kohta. Komisjon esitab omapoolse edasiliikumiskava käesolevas dokumendis.

Me vajame kõikehõlmavat visiooni toimivast majandus- ja rahaliidust, et selle alusel välja töötada selline tugev ja püsiv finants-, eelarve-, majandus- ja poliitiline struktuur, mis toetaks stabiilsust ja heaolu. Tihe ja toimiv majandus- ja rahaliit tähendab, et Euroopa tasandil koordineeritakse ja kiidetakse heaks liikmesriikide peamised majandus- ja eelarvepoliitilised valikud ning teostatakse nende üle järelevalvet. See kehtiks muu hulgas ka maksustamis- ja tööhõivepoliitika ning muude majandus- ja rahaliidu toimimise seisukohalt oluliste poliitikavaldkondade suhtes. Selline majandus- ja rahaliit vajab ka piisavat iseseisvat fiskaalsuutlikkust, mis võimaldaks tõhusalt toetada poliitilise koordineerimise tulemusel sündivaid poliitilisi valikuid. Majandus- ja rahaliidu tasandil tuleks teha ja rakendada proportsionaalne osa neist ühisotsustest, mis tehakse tulude, kulutuste ja võlakirjade emiteerimise kohta.

On selge, et majandus- ja rahaliitu ei saa täielikult integreerida ja toimima panna üleöö. Eriti aeganõudev on poliitilise pädevuse üleandmine liikmesriikide tasandilt Euroopa tasandile. Selleks et majandus- ja rahaliit suudaks püsivalt tagada stabiilsuse, jätkusuutlikkuse ja kodanike heaolu, tuleb juba lähemal ajal (6–12 kuu jooksul) hakata astuma otsustavaid samme eesmärkide saavutamiseks. Seejärel tuleb astuda keskmises ja pikas perspektiivis vajalikud sammud. Iga uus lühikeses, keskmise pikkusega ja pikas perspektiivis astutav samm peab lähtuma eelmistest.

Edasiliikumine peab olema hoolikalt tasakaalustatud. Solidaarsuse ja rahalise toetuse suurenemine peaks käima käsikäes vastutuse ja majandusliku distsipliini suurenemisega. Tasakaalu tagamisega tuleb tegelda igas majandus- ja rahaliidu arendamise etapis. Finantsregulatsiooni, rahandus- ja majanduspoliitika põhjalikuma integreerimise ja sellekohastele vahendite loomisega samal ajal peab toimuma proportsionaalne poliitiline integratsioon vastavalt demokraatliku õiguspärasuse ja aruandekohustuse põhimõtetele.

Käesolevas peatükis kirjeldatakse samme ja meetmeid, mida lühikeses, keskmise pikkusega ja pikas perspektiivis tuleb võtta sellise tiheda ja toimiva majandus- ja rahaliidu loomiseks, mis jääb kestma ja mis hõlmab eri valdkondi poliitika koordineerimise ja fiskaalsuutlikkuse

parandamisest kuni avaliku sektori tulude, kulutuste ja võlakirjade emiteerimiseks tehtavate ühisotsuste osatähtsuse suurendamiseni.

Mõningaid vahendeid võimaldavad vastu võtta ka kehtivad aluslepingud, teised aga nõuavad kehtivate aluslepingute muutmist ja liidule täiendava pädevuse andmist. Seega saab esimest liiki vahendite loomine alata juba lähemal ajal ja tuleks lõpule viia hiljemalt keskmise pikkusega perspektiivis. Teist liiki vahendite loomist saab alustada keskmise pikkusega perspektiivis ja nende loomise lõpule viia pikas perspektiivis. Siiski peaks kogu aeg meeles pidama, et tegemist on tervikliku protsessiga, mille puhul iga uus etapp tugineb eelmistele.

Lühikeses perspektiivis (6-18 kuud) tuleks keskenduda kuuest õigusaktist koosneva paketiga loodud uute majandusjuhtimise vahendite täielikule rakendamisele ning komisjoni uute ettepanekute kiirele vastuvõtmisele (kahest õigusaktist koosnev pakett ja ühtne järelevalvemehhanism), kuid majanduspoliitika koordineerimise ja struktuurireformide, eelkõige tasakaalustamatuse ületamise ja konkurentsivõime parandamise valdkonnas saab paljutki saavutada ka teiste õigusaktidega. Pärast ELi mitmeaastase finantsraamistiku vastuvõtmist tuleks ELi eelarve raames loodavat rahastamisvahendit kasutada tasakaalu parandamiseks, kohandamiseks ja seega majandus- ja rahaliitu kuulvate riikide majanduskasvu toetamiseks. Tegemist oleks fiskaalsuutlikkuse suurendamise ja poliitika koordineerimise mehhanismide tihedama integreerimise esimese etapiga. Fiskaal- ja majanduspoliitika koordineerimise järgmiseks etapiks ja sellekohase fiskaalsuutlikkuse parandamise esimeseks etapiks oleks lähenemise ja konkurentsivõime toetamise vahendi loomine. Ühtset kriisilahendusmehhanismi käsitlev ettepanek tehakse pärast ühtse järelevalvemehhanismi ettepaneku vastuvõtmist.

Keskmise pikkusega perspektiivis (18 kuud – 5 aastat) tuleks edendada eelarve kooskõlastamist (sealhulgas nähes ette võimaluse nõuda liikmesriigilt tema eelarve läbivaatamist lähtuvalt Euroopa ees võetud kohustustest), kasutada veelgi enam maksu- ja eelarvepoliitika tihedat koordineerimist ning anda majandus- ja rahaliidule fiskaalsuutlikkus, mis võimaldaks tal rakendada tiheda koordineerimise käigus tehtavaid poliitilisi valikud. Mõned neist ettepanekutest nõuavad aluslepingute muutmist.

Aluslepingus sätestatud kriteeriumidest oluliselt suurema valitsemissektori võla vähendamiseks tuleks moodustada võlalunastamisfond. Euroala finantsturgude edasiseks integreerimiseks ning eelkõige heitlike riigivõlakirjade turgude rahustamiseks võiksid euroala liikmesriigid ühiselt välja anda 1–2 aastase tähtajaga lühiajalisi riigivõlakirju. Ka nende ettepanekute teostamiseks tuleb muuta aluslepinguid.

Pikas perspektiivis (üle 5 aasta) peaks saama võimalikuks eraldi euroala eelarve loomine, mida majandus- ja rahaliit saaks kasutada liikmesriikide toetamiseks fiskaalvapustuste korral. Selleks tuleb osa pädevust ja vastutust ning solidaarsusvolitusi järk-järgult üle anda majandus- ja rahaliidule. Põhjalikult integreeritud majandus- ja fiskaaljuhtimisraamistik võimaldaks ühiselt emiteerida riigivõlakirju, mis parandaks turgude toimimist ja toetaks rahapoliitika teostamist. Nagu on osutatud komisjoni 23. novembril 2011 avaldatud rohelises

raamatus stabiilsusvõlakirjade kasutuselevõtu teostatavuse kohta,⁷ pakuks võlakirjade ühine emiteerimine valitsustele uusi vahendeid rahastada oma võlga, hoiustajad ja rahandusasutused aga saaksid uusi turvalisi investeerimisvõimalusi. Lisaks tekiks tervet euroala hõlmav ühtne võlakirjaturg, mis oleks sama suur ja likviidne kui Ameerika Ühendriikide võlakirjaturg.

Samal ajal, kui euroalal luuakse järk-järgult täielikku pangandus-, fiskaal- ja majandusliitu, tuleb arendada ka poliitilist liitu ning suurendada selle demokraatlikku õiguspärasust ja aruandekohustust.

Integratsiooni süvenemine peab kajastuma ka välistegevuses. Eelkõige tuleb saavutada euroala ühine majanduslik esindamine.

1. lahter. Õiguslikud aluspõhimõtted

Ühisraha jätkusuutlikkuse nimel tuleb anda majandus- ja rahaliidutu kuuluvatele liikmesriikidele võimalus integreeruda kiiremini ja tihedamini võrreldes ülejäänud ELiga, kuigi samal ajal peab säilima ELi ühtsus.

Seda on võimalik saavutada, pidades kinni järgmistest põhimõtetest:

Esiteks, õiguspärasuse, liikmesriikide vahelise võrdsuse ja tõhususe huvides peaks majandus- ja rahaliidu tihendamine mahtuma aluslepingutega loodud institutsioonilisse ja õigusraamistikku. Euro on loodud aluslepingute kohaselt ja ka selle arendamine peaks toimuma vastavalt aluslepingutele. See aitaks vältida õigusraamistiku killustamist, mis nõrgendaks liitu ja seaks kahtluse alla ELi õigustiku keskse koha integreerimise edendamisel. Täieliku tõhususe huvides tuleks järgida ELi otsuste tegemise eeskirju, toetudes kvalifitseeritud häälteenamusele ja tugevale demokraatlikule raamistikule, mitte aga koormavale ühehäälsuse nõudele.

Valitsustevahelisi lahendusi tuleks kaaluda vaid erandina juhul, kui ELi tasandil lahenduse rakendamiseks tuleb aluslepingut muuta, ja neid tuleks kasutada ainult ajutiselt kuni lepingu muutmiseni. Sellised lahendused peavad olema hoolikalt läbi mõeldud, et järgida ELi õigust ja juhtimissüsteemi ning mitte tekitada uusi probleeme aruandekohustuse täitmisega.

Teiseks peaks majandus- ja rahaliidu tihendamiseks täielikult ära kasutada tervet ELi hõlmavate vahendite pakutavaid võimalusi, piiramata siiski võimalust võtta vaid euroalaga piirduvaid meetmeid. Põhjalik majandusliku koordineerimise, integratsiooni ja lähenemise õigus- ja finantsraamistik peaks toetuma Euroopa poolaastale, siseturu õigustikule ning

⁷ KOM(2011) 818.

konkurentsivõime ja ühtekuuluvuse toetamisele ELi eelarvest. Majandus- ja rahaliitu tugevdab ka makromajanduslike tingimuste täitmisest sõltuva struktuurifondide kasutamise ja ühtse turu juhtimise uue lähenemisviisi väljatöötamine, et parandada poliitikavaldkondade tõhusust.

Eeltoodule lisaks tuleks vajaduse korral kehtestada üksnes euroala hõlmavad täiendavad finants-, fiskaal- ja struktuurse koordineerimise või toetusvahendid. Need peaksid toimima ELi põhialuseid täiendavalt. Euroala integratsiooni tihendamise õiguslik alus on Lissaboni leping (ELi toimimise lepingu artikkel 136). Seda õiguslikku alust on juba laialdaselt tarvitatud. Sellel põhineb kuuest õigusaktist koosnev pakett ja kahest õigusaktist koosnev pakett.

Ka teistel liikmesriikidel peaks olema võimalik nende meetmetega ühineda, kui see on õiguslikult võimalik. Aluslepingutes on küll ette nähtud, et teatavaid eeskirju kohaldatakse üksnes euroala liikmesriikide suhtes, kuid euroala praegune koosseis ei jää muutumatuks, kuna aluslepingute kohaselt peaksid tulevikus kõik liikmesriigid peale kahe (Taani ja Ühendkuningriik) saama majandus- ja rahaliidu täisliikmeks.

Kolmandaks peaks toimiva majandus- ja rahaliidu suunas liikumiseks võtma vastu teiseseid õigusakte, lähtudes eelkõige võimalustest, mida pakuvad kehtivad aluslepingud nende praeguses sõnastuses. Aluslepingute muutmist tuleks kaaluda vaid juhul, kui kehtiv õigusraamistik ei võimalda teha hädavajalikke muudatusi majandus- ja rahaliidu toimimises. Selliseid muudatusi tuleb hoolikalt ette valmistada, et tagada ühine poliitiline ja demokraatlik vastutus, mida on vaja nende sujuvaks ratifitseerimiseks.

3.1 Lühikeses perspektiivis (6-18 kuu jooksul) tuleb kooskõlas ELi teiseste õigusaktidega võtta meetmeid, et liikuda pangandusliidu suunas, parandada poliitika koordineerimist, võtta vastu järgmine mitmeaastane finantsraamistik ning luua lähenemise ja konkurentsivõime toetamise vahend.

Majandus- ja rahaliidu tihendamine peab aitama lahendada ülemäärasest avaliku ja erasektori võlast tingitud probleeme ja vähendada selle tulemusel Euroopa majanduses tekkinud tasakaalustamatust. Kuid kohandumine on pikk ja keeruline protsess, millele avaldavad mõju laenupakkumise vähenemine, kasvav surve riigi rahandusele ja erasektori majanduskavu aeglustumine, samal ajal kui ettevõtted ja kodumajapidamised korrastavad oma bilanssi.

Euroala stabiilsus sõltub eelkõige eelarvedistsipliini järgimisest. Ka täielikult integreeritud eelarveraamistiku kehtestamine nõuab eelarvedistsipliini järgimist. Eelarvedistsipliin tagab eelarvepoliitika usaldusväärsuse liikmesriikide ja Euroopa tasandil ning aitab kaasa püsiva majanduskasvu ja makromajandusliku stabiilsuse saavutamisele. Esmatähtis on täielikult kasutusele võtta uued eelarve- ja majandusjärelevalve vahendid ning menetluses olevad ettepanekud kiires korras vastu võtta. Samal ajal tuleb astuda ka esimene samm

pangandusliidu loomiseks. Selleks tuleb vastu võtta ja rakendada finantssektori reguleerimist ja järelevalvet käsitlevad ettepanekud, eelkõige ühtse järelevalvemehhanismi loomise ettepanek. Järelevalvemehhanism hõlmaks euroala riike ja euroala väliseid liikmesriike, kes soovivad mehhanismiga ühineda.

Selleks et tagada majandus- ja rahaliidu sujuv toimimine, tuleb parandada ka majanduspoliitika koordineerimist. Euroala majanduskasv ja kohanemine on suured probleemid, millega võrreldes euroala struktuurireformipoliitika koordineerimise vahendid on liiga ebatõhusad. Kuna piiriülene välismõju on tugev, tuleb tugevdada euroalal majanduspoliitika teostamise võimalusi. Majandus- ja rahaliidu nõuetekohaseks toimimiseks peaksid euroala liikmesriigid tegema majanduspoliitika valdkonnas koostööd, rakendades olemasolevaid majanduspoliitika koordineerimise mehhanisme vajalike meetmete võtmiseks kõikides euroala nõuetekohase toimimise seisukohalt olulistes valdkondades. Eelkõige tuleb kehtestada suuremate majanduspoliitiliste reformide eelneva arutamise kord. Seda omakorda toetaks majandus- ja rahaliidu fiskaalsuutlikkus, mis võimaldab pakkuda sihipärasest rahalist toetust kohanemiskulude liikmesriikidele ja mille loomine jõuab selleks ajaks esimesse etappi.

Meenutades veelkord, kui oluline on riigi rahanduse usaldusväärsus, struktuurireformide teostamine ja püsiva majanduskasvu nimel investeeringute tegemine, kirjutasid riigipead ja valitsusjuhid 28.–29. juunil 2012 alla majanduskasvu ja töökohtade loomise kokkuleppele, ilmutades kindlat kavatsust riigi rahanduse usaldusväärsust säilitades stimuleerida majanduskasvu, mille käigus luuakse töökohti. Komisjon jälgib rangete eelarvepiirangute mõju majanduskasvu toetavatele avaliku sektori kulutustele ja riiklikele investeeringutele. Seejuures tuleb tagada, et euroalal säiliks piisav investeeringute tase, et tagada konkurentsivõime arengu raamtingimuste täitmine ning anda panus ka majanduskasvu ja tööhõivesse.

Käesolevas punktis esitatud ettepanekuid saab vastu võtta kiiresti ja kooskõlas kehtivate aluslepingutega.

3.1.1 Euroopa poolaasta ja kuuest õigusaktist koosneva paketi täielik rakendamine ning kahest õigusaktist koosneva paketi kiire vastuvõtmine ja rakendamine

Meie esmane ülesanne on majanduse juhtimise raamistiku loomise lõpuleviimine ning selle täielik rakendamine.

Euroopa poolaasta ja kuuest õigusaktist koosnev pakett võeti vastu, tuginedes kriisist saadud peamistele õppetundidele. Nendega nähti ette stabiilsuse ja kasvu paketi reform, makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlus ning riiklike fiskaalraamistike miinimumnõuded. Tegu on suure edasiminekuuga majanduspoliitika koordineerimise alal. See võimaldab poliitikat eelkõige euroala liikmesriikides tõhusamalt rakendada, mis omakorda aitab kaasa majandus- ja rahaliidu toimimisele ja kindlustunde paranemisele. Nüüd on käes

lubaduste täitmise aeg. Selleks tuleb uued vahendid täielikult ja kõrvalekaldumatult kasutusele võtta.

Selleks et tihedat ja toimivat majandus- ja rahaliitu saaks edasi arendada, peaksid kaasseadusandjad kahest õigusaktist koosneva paketi viivitamata vastu võtma. Paketiga nähakse ette olulised ja tõhusad eelarvejärelevalve tugevdamise ja liikmesriikide rahandusliku ebastabiilsuse kõrvaldamise vahendid. Paketi kiire vastuvõtmine ja rakendamine suurendaks kindlustunnet selles suhtes, et ELi institutsioonid on kindlalt otsustanud majandusjuhtimise reformid lõpule viia.

3.1.2 Finantssektori reguleerimine ja järelevalve: ühtsed eeskirjad ja ühtset järelevalvemehhanismi käsitlevad ettepanekud

Euroala 29. juuni 2012. aasta tippkohtumine kujunes pöördepunktiks kriisi suhtumisel. Tippkohtumisel sedastati, et on „ülimalt oluline murda pankade ja riikide vaheline nõiaring“, mis nõrgendab euroala riikide rahandust niivõrd, et kahtluse alla on sattunud majandus- ja rahaliidu olemasolu. Eelkõige ühtse järelevalvemehhanismi loomise kokkulepe põhines veendumusel, et rahanduslikust killustatusest tuleb üle saada ning et pangandusjärelevalve tuleb tsentraliseerida, sest see tagaks, et kõik euroala riigid võiksid olla kindlad pangandusjärelevalve kvaliteedis ja erapooletuses.

Ehtsas majandus- ja rahaliidus peab kehtima ühine vastutus pangandussektori järelevalve ning kriisi korral sekkumine eest. Ainult sel viisil on võimalik leida väljapääs liikmesriikide rahanduse ja panganduse olukorra vahelisest nõiaringist ning piirata negatiivset piiriülest kõrvalmõju.

Probleemide lahendus seisneks integreeritud finantsraamistiku loomises ja selle edasiarendamises igakülgeks pangandusliiduks, mille käsutuses on integreeritud vahendid finantssüsteemi ähvardavate ohtude jälgimiseks ja maandamiseks. See võimaldaks vähendada rahanduslikku killustatust, kasutada oluliselt vähem riigipoolset sekkumist, anda abi tasakaalu taastamiseks ja kokkuvõttes parandada kasvuväljavaateid. Kasutatavad vahendid peavad olema hästi integreeritud, kuna kogutulemus võib kannatada ka vaid ühe vahendi nõrkuse tõttu. Kuigi süsteemi teatavate komponentide väljatöötamine võtab aega, ei tohi viibida nende vahendite rakendamine, mis võivad kiiresti tulemusi anda.

12. septembri 2012. aasta teatises esitas komisjon pangandusliidu järkjärgulise loomise kava⁸. Ettepanekut toetasid põhimõtteliselt ka Euroopa Ülemkogu eesistuja, komisjoni ja Euroopa

⁸ Vt komisjoni teatis „Tegevuskava pangandusliidu poole liikumiseks“, milles on visandatud komisjoni kava Euroopa pangandusliidu loomiseks. Selles on ette nähtud ühtsed eeskirjad, ühine hoiuste kaitse ja ühine pangakriiside lahendamise mehhanism (COM(2012) 510, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-510_et.pdf).

Keskpanka president ning eurorühma esimees⁹. Euroopa Ülemkogu 18. oktoobri 2012. aasta kohtumisel kinnitati vajadust liikuda integreeritud finantsraamistiku suunas, mis on võimalikult suurel määral avatud kõigile osaleda soovivatele liikmesriikidele¹⁰. Oma 2011. aasta novembri aruandes „Tegelik majandus- ja rahaliidu suunas” esitas Euroopa Parlament üleskutse võtta komisjoni asjakohased ettepanekud vastu niipea kui võimalik.

Esimese olulise sammuna tuleb luua ühtne järelevalvemehhanism, seejärel aga ühtne kriisilahendusmehhanism (vt p. 3.2.1).

Ühtse järelevalvemehhanismi eesmärk on tagada, et järelevalveasutused vahetaksid omavahel kogu teavet pankade kohta, kasutaksid ühiseid ennetusvahendeid ja võtaksid võimalikult varases etapis ühiseid meetmeid probleemide lahendamiseks. Pankade, investorite ja riiklike ametiasutuste vahelise usalduse taastamiseks peab olema võimalik teostada ranget ja objektiivset järelevalvet, välistades mis tahes regulatiivse tolerantsuse.

12. septembril 2012 esitas komisjon Euroopa Keskpankast ja riikide järelevalveasutustest koosneva ühtse järelevalvemehhanismi loomise õigusaktide ettepanekud¹¹ ning ettepaneku muuta 2010. aasta määrust, millega luuakse Euroopa Pangandusjärelevalve, et kohandada seda järelevalvemehhanismiga ja tagada sellega seotud otsuseid tegevates struktuurides euroala riikide ja euroalasse mitte kuulvate liikmesriikide vaheline tasakaal¹².

Komisjoni ettepaneku kohase ühtse järelevalvemehhanismi loomiseks tuleb Euroopa tasandile üle anda teatavate konkreetsete olulisimate järelevalveülesannete täitmine pankade puhul, mis asuvad euroala liikmesriikides ja pangandusjärelevalve liiduga ühineda otsustanud eurot mittekasutavates liikmesriikides. Uue raamistiku kohaselt teostab pangandusliidus kõikide pankade üle järelevalvet Euroopa Keskpank, kes kohaldab ühtsel turul kehtivaid ühtseid eeskirju. Komisjoni kavandatud raamistik tagab tõhusa ja järjepideva järelevalve teostamise kõigis osalevates liikmesriikides, kasutades riiklike järelevalveasutuste oskusteavet. On äärmiselt oluline viia ühtset järelevalvemehhanismi käsitlevad läbirääkimised lõpule veel enne käesoleva aasta lõppu ning alustada mehhanismi rakendamist 2013. aasta algul. Ühtse turu terviklikkuse huvides kohandatakse Euroopa Pangandusjärelevalve uue pangandusjärelevalve raamistikuga.

Seega luuakse kooskõlas Euroopa Ülemkogu 19. oktoobri 2012. aasta järeldustega eeldused kasutada Euroopa stabiilsusmehhanismi (pärast selle vahendi suhtes kokkuleppele jõudmist)

⁹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132809.pdf

¹⁰ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132986.pdf

¹¹ http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-511_et.pdf.

¹² http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-512_et.pdf.

avaliku kaitsemehhanismina, mille abil saab vajaduse korral panku otse rekapitalizeerida. See tugevdab euroala veelgi, sest aitab murda pankade ja valitsemissektori vahelisest negatiivsest vastastikmõjust tingitud nõiaringi.

Pangakriisi lahendamise seisukohalt on esmatähtis taastada hoiustajate ja turul osalejate kindlustunne. Selleks et üldsus usaldaks loodavat süsteemi samavõrd kui maailma parimaid kriisilahendusasutusi, on vaja tõsiseltvõetavat ühtset kriisilahendussüsteemi ning jõulist finantskaitsemehhanismi. Lühikeses perspektiivis vastutavad selle eest endiselt liikmesriigid. Pärast ühtse järelevalvemehhanismi loomist ja vastavalt asjakohastele juhistele peaks Euroopa stabiilsusmehhanismil olema võimalik pakkuda ühistoetust, et rekapitalizeerida otse panku, kes ei suuda hankida vahendeid turutingimustel ning keda nende asukohaliikmesriik ei suuda päästa ilma eelarve jätkusuutlikkust ohtu seadmata.

On oluline, et integreeritud finantsraamistik, sealhulgas ühtne järelevalvemehhanism ja hiljem ka ühtne kriisilahendusmehhanism, kasutaksid ühtseid eeskirju. Seetõttu on oluline, et panganduse usaldatavusnormatiivide, hoiuste tagamise, pankade saneerimise ja panganduskriiside lahendamise mehhanismi regulatiivraamistiku loomist käsitlevad läbirääkimised viidaks lõpule võimalikult kiiresti.

3.1.3 Ühtne kriisilahendusmehhanism

Tõhus pangandusliit ei vaja mitte ainult ühtset järelevalvemehhanismi, millega tagatakse kõrgetasemeline järelevalve kõikides liikmesriikides, vaid ka ühtset kriisilahendusmehhanismi, et tegeleda raskuses olevate pankadega. Seda tunnistas 19. oktoobril 2012 Euroopa Ülemkogu, kes märkis, et „võtab teadmiseks komisjoni kavatsuse teha ettepanek ühtse kriisilahendusmehhanismi loomiseks ühtses järelevalvemehhanismis osalevatele liikmesriikidele, kohe kui ettepanekud pankade maksevõime taastamise ja kriisilahenduse direktiivi ning hoiuste tagamise skeemi direktiivi kohta on vastu võetud.”

Seetõttu teeb komisjon pärast ühtse järelevalvemehhanismi vastuvõtmist ettepaneku, mis käsitleb ühtset kriisilahendusmehhanismi, mille abil pangandusliidus osalevate liikmesriikide pankasid korraldatakse ümber ja lahendatakse nende kriise. Mehhanismi haldab eraldiseisev Euroopa kriisilahenduse eest vastutav asutus, mis juhib pangakriiside lahendamist ja koordineerib eelkõige kriisilahendusvahendite kasutamist. Nimetatud mehhanism on tulemuslikum kui riiklike kriisilahendusasutuste võrgustik, eelkõige piiriüleste panganduskontsernide puhul, kelle jaoks on kriisiolukorras kiirus ja koordineeritus äärmiselt tähtsad kulude minimeerimiseks ja usalduse taastamiseks. Samuti tähendaks nimetatud lähenemisviis suurt mastaabisäästu ning hoiaks ära puhtalt riiklikest huvidest lähtuvate otsuste negatiivsed välismõjud.

Ühtse kriisilahendusmehhanismi raames toimuv mis tahes sekkumine peaks tuginema järgmistele põhimõtetele:

- vajadus kriisi lahendamise järele tuleks viia miinimumini rangete ühiste usaldatavusnõuete abil ning ühtse järelevalvemehhanismi raames toimuva järelevalve parema koordineerimise abil.
- kui sekkumine ühtse kriisilahendusmehhanismi raames on vajalik, peaksid aktsionärid ja võlausaldajad kandma kriisi lahendamise kulud enne välise rahastamise andmist kooskõlas komisjoni ettepanekuga, mis käsitleb pankade maksevõime taastamist ja kriisilahendust.
- ümberkorraldamiseks vajalikud mis tahes täiendavad vahendid tuleks tagada pangandussektori rahastatavate mehhanismide kaudu, mitte kasutada nendeks maksumaksja raha.

Nendele põhimõtetele tuginevad tulevased komisjoni ettepanekud, mis käsitlevad ühtset kriisilahendusmehhanismi.

Komisjon on arvamusel, et nagu tõhusa ühtse järelevalvemehhanismi puhul, nii on ka ühtse kriisilahendusmehhanismi loomine võimalik teiste õigusaktide abil ja kehtivate aluslepingute muutmine ei ole vajalik.

3.1.4 Kiire otsus järgmise mitmeaastase finantsraamistiku kohta

Komisjoni ettepanek mitmeaastase finantsraamistiku kohta ajavahemikul 2014-2020 annab otsustava tõuke investeeringute, majanduskasvu ja tööhõive edendamiseks ELi tasandil. Ettepanekus on veel sätestatud, et ühtekuuluvuspoliitika, maaelu arendamise ja Euroopa merendus- ja kalanduspoliitika jaoks eraldatud vahendid peaksid olema süstemaatilisemalt seotud mitmesuguste majandusjuhtimise menetlustega. Ühise strateegilise raamistikuga (hõlmab järgmisi raamistiku fonde: Euroopa Regionaalarengu Fond, Euroopa Sotsiaalfond, Ühtekuuluvusfond, Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfond) luuakse tugev side nimetatud fondide ja riiklike reformiprogrammide, liikmesriikide koostatavate stabiilsus- ja lähenemisprogrammide ning samuti nõukogu poolt iga liikmesriigi kohta vastu võetavate soovitude vahel.

See viiakse ellu liikmesriikide ja komisjoni vahel sõlmitavate partnerluslepingute / kokkulepete kaudu ja rangete makromajanduslike tingimuste kohaldamise teel. Komisjoni ettepaneku kohaselt kohaldatakse makromajanduslikke tingimusi kahel viisil:

1. Ümberplaneerimine: muudatused partnerluslepingutes ja asjaomastes programmides, mille eesmärk on toetada nõukogu soovitusi, kõrvaldada ülemäärane eelarvepuudujääk, makromajanduslik tasakaalustamatus ja muud majandus- ja sotsiaalprobleemid ning maksimeerida ühise strateegilise raamistiku fondide mõju Euroopa Liidult rahalist toetust saavate liikmesriikide majanduskasvule ja konkurentsivõimele. Kui liikmesriik ei täida rahuldaval määral ümberplaneerimise nõuet, võib komisjon peatada kas täielikult või osaliselt kõik asjaomaste programmidega seotud maksed.

2. Peatamine: kui liikmesriik ei suuda rakendada majandusjuhtimise menetlustega seotud parandusmeetmeid. Sellisel juhul peatab komisjon kas osaliselt või täielikult kõik asjaomaste programmidega seotud maksed ja kulukohustused.

Partnerluslepingute ja rakenduskavade abil tagatakse, et ühise strateegilise raamistiku fondidest kaasrahastatavate kavandatud investeeringutega aidatakse tõhusalt kaasa liikmesriikide ees seisvate struktuuriprobleemide lahendamisele. Aluslepingu artiklitega 121 ja 148 ja makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse korrigeerivaid meetmeid käsitlevate nõukogu soovitude puhul rakendatakse ümberplaneerimist, kui soovitus on seotud ühise strateegilise raamistiku fondide ja selliste struktuuriprobleemidega, mida saab lahendada mitmeaastaste investeerimisstrateegiatega abil. Need soovitused hõlmavad muu hulgas järgmist:

- Tööturureformid, mis parandavad tööturu toimimist näiteks oskuste sobimatuse kõrvaldamise teel
- Konkurentsivõime tõhustamise meetmed, näiteks haridussüsteemide täiustamine või teadus- ja arendustegevuse, innovatsiooni ja infrastruktuuri edendamine
- Halduskvaliteedi parandamise meetmed, näiteks haldussuutlikkuse ja statistika tõhustamine

Mitmeaastase finantsraamistiku ja asjaomaste valdkondlike õigusaktide, eelkõige ühise strateegilise raamistiku fonde käsitleva ühissätete määruse viivitamatu vastuvõtmine aitab kiiresti tõhustada liikmesriikides tehtavate struktuurireformidega seotud stiimuleid ja toetust.

3.1.5 Suuremate reformide eelnev kooskõlastamine ja lähenemise ja konkurentsivõime toetamise vahendi loomine

Kriis on toonud selgesti välja selle, et liikmesriikide majanduspoliitika puudutab ka teisi, eriti euroalal. Oluliste struktuurireformide aeglane rakendamine või nende tegemata jätmine pikema aja jooksul on suurendanud konkurentsivõimega seotud probleeme ja vähendanud liikmesriikide kohanemissuutlikkust, mõnel juhul üsna märkimisväärselt. Sellest tingituna on suurenenud ka liikmesriikide haavatavus. Lühiajalised kulud, olgu need siis kas poliitilist või majanduslikku laadi, takistavad sageli reformide rakendamist, isegi kui keskmise pikkusega või pikemas perspektiivis saadav kasu on märkimisväärne. Kuna struktuurireformidega võivad kaasneda märkimisväärsed kõrvalmõjud euroalal, on õigustatud erivahendite kasutamine, nagu on juba tehtud kuuest õigusaktist koosneva paketi alusel kasutusele võetud jõustamismehhanismide puhul. Eespool toodud kaalutlustest lähtuvalt peaks tugevdama euroala majandusjuhtimise kehtivat raamistikku, tagades suuremate reformiprojektide eelneva kooskõlastamise ja luues pärast järgmist mitmeaastast finantsraamistikku käsitleva otsuse vastuvõtmist lähenemise ja konkurentsivõime toetamise vahendi, et toetada

struktuurireformide õigeaegset rakendamist (kavandatava süsteemi üksikasjalikum kirjeldus on esitatud lisas 1). Kõnealuse vahendi abil ühendatakse majanduspoliitika tihedam integratsioon rahalise toetusega ja seega järgitakse põhimõtet, mille kohaselt tagab suurem vastutus ja parem majandusdistsipliin suurema toetusvahendite eraldamise. Komisjon esitab kavandatud ettepanekus täpsed tingimused kõnealuse vahendi kohta.

Suuremate reformide eelnev kooskõlastamine

ELi kehtivas majandusjärelevalve raamistikus on juba sätestatud alus majanduspoliitika koordineerimiseks. Selles raamistikus ei ole siiski sätestatud suuremaid majanduspoliitilisi reforme käsitlevate riiklike kavade eelnevat süstemaatilist kooskõlastamist liikmesriikide vahel. Suuremate reformide kavade eelnev arutelu ja kooskõlastamine, nagu on ette nähtud majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingu artiklis 11, annaks komisjonile ja liikmesriikidele võimaluse hinnata riiklike meetmete võimalikke kõrvalmõjusid ja avaldada arvamust nende kavade kohta enne lõplike otsuste tegemist riikide tasandil. Komisjon pakub kavandatud ettepanekus välja raamistiku suuremate struktuurireformide eelnevaks kooskõlastamiseks Euroopa poolaasta raames.

Lähenemise ja konkurentsivõime toetamise vahend: kokkulepped ja rahaline toetus

Välja pakutud lähenemise ja konkurentsivõime toetamise vahend sisaldab kokkuleppeid, mida tõhustatakse rahalise toetusega.

Euroalasse kuuluvates liikmesriikides oleks struktuurireforme kergem rakendada, kui neil riikidel ja komisjonil tekiks kokkulepetest ühine arusaam. Uus süsteem peaks põhinema ELi kehtival järelevalveraamistikul ja täpsemalt makromajandusliku tasakaalustamatuse ennetamise ja korrigeerimise menetlusel (makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlus)¹³. Nende tingimuste üle peetakse läbirääkimisi iga liikmesriigi ja komisjoni vahel ja neid arutatakse eurorühmas. Komisjon lepib tingimustes kokku liikmesriigiga. Need tingimused on kohustuslikud neile euroala liikmesriikidele, kelle suhtes kohaldatakse ülemäärase tasakaalustamatuse menetlust. Parandusmeetmete kava, mille need riigid peavad kõnealuse menetluse kohaselt esitama, oleks aluseks komisjoniga läbiräägitavatele kokkulepetele. Nende euroala liikmesriikide puhul, kelle suhtes kohaldatakse makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlusega seotud ennetavaid meetmeid, on osalemine vabatahtlik ja hõlmab ülemäärase tasakaalustamatuse menetluse raames nõutava kavaga sarnase tegevuskava esitamist.

Seega põhinevad kõnealused tingimused alati makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlusest tulenevatel riigipõhistel soovitel, mis keskenduvad tavaliselt kohanemis- ja konkurentsivõime tõhustamisele ja finantsstabiilsuse toetamisele, st majandus- ja rahaliidu

¹³ Määrus (EL) nr 1176/2011

hea toimimise seisukohast määrava tähtsusega teguritele. Makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlusega luuakse vahend, et valida välja suuremad reformid, millele saab anda rahalist toetust rahaliidus esinevate välismõjude tõttu.

Siis saab komisjon anda hinnangu liikmesriikide esitatud tegevuskavale ja kiita ühe tingimusena heaks lõplikud reformid ja meetmed ning nende rakendamise tähtaja. Seega kehtestatakse nimetatud kokkuleppenga üksikasjalikumad meetmed, mida liikmesriigid kohustuvad rakendama, saades selleks vajaduse korral heakskiidu oma riigi parlamendilt riiklike menetluste alusel. Kokkulepitud tingimuste süsteemi abil on võimalik tõhustada komisjoni ja liikmesriikide vahelist dialoogi ja samuti liikmesriikide pühendumist reformidele ja nende eest vastutamist.

Lepingutingimustes sätestatud reforme toetatakse rahaliselt, täiendades distsipliininõudeid, mis on juba kehtestatud kuuest õigusaktist koosnevas paketis. Sellise toetuse eesmärk on reformide õigeaegne vastuvõtmine ja rakendamine, sest see kõrvaldab reformide ees seisvad poliitilised ja majanduslikud takistused või vähemalt vähendab neid. Liikmesriigi kohanemissuutlikkuse tõhustamisele suunatud struktuurireformide toetamise kaudu aitaks lähenemise ja konkurentsivõime toetamise vahend parandada majanduse suutlikkust taluda asümmeetrilisi majandusvapustusi turu toimimise tõhustamise teel.

Rahalist toetust antakse ainult nendele reformipakettidele, mis on kokku lepitud ja olulised nii kõnealuse liikmesriigi kui ka majandus- ja rahaliidu hea toimimise seisukohast. Rahalise toetusega täiendatakse liikmesriigi jõupingutusi ja toetust pakutakse eelkõige siis, kui tasakaalustamatus tekib hoolimata sellest, et asjaomasele liikmesriigile eelnevalt antud riigipõhiseid soovitusi on täielikult järgitud.

Rahaline toetus peegeldab selgelt nii asjaomasele liikmesriigile reformi tõttu tekkivaid kulusid kui ka kasu, mis saadakse tema reformidest ülejäänud euroalal tänu piiriülestele positiivsetele välismõjudele (mis ei pruugi siiski olla piisavad tõuke andmiseks liikmesriikides läbiviidavatele reformidele). Kui komisjon saab hiljem teada, et liikmesriik ei ole täielikult lepingust kinni pidanud, võidakse rahaline toetus tühistada.

Rahalist toetust peaks kavandama kogueraldisena, mida kasutatakse raskete reformidega seotud täiendavate meetmete rahastamiseks. Näiteks tööturu paindlikkuse suurendamisele suunatud reformide lühiajaliste mõjudega toimetulekuks võib rakendada koolitusprogramme, mida rahastatakse osaliselt lähenemise ja konkurentsivõime toetamise vahendi raames eraldatud toetusest. Rahalise toetuse kasutamise võib kindlaks määrata osana asjaomase liikmesriigi ja komisjoni vahel sõlmitud kokkuleppest.

Sellise rahalise toetuse andmiseks võib põhimõtteliselt luua eriotstarbelise rahastamisvahendi ELi eelarve raames.

See vahend luuakse teiste õigusaktide alusel. Vahendi võib siduda makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlusega, mida täiendatakse eespool nimetatud lepingutingimuste ja

rahalise toetuse abil. See põhineks ühtlasi Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklil 136. Alternatiivina võib kaaluda Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 352 kohaldamist, rakendades vajaduse korral tõhustatud koostööd (koos Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 332 kohase otsusega ELi eelarvesse lisatavate kulude kohta).

Vahendi jaoks vajalikud rahalised toetused võiksid põhineda euroala liikmesriikide kohustusel või õiguslikul kohustusel, mis on kehtestatud ELi omavahendeid käsitlevates õigusaktides. Nimetatud rahalised toetused peaks lisama ELi eelarvesse kui sihtotstarbelised tulud. Sihtotstarbelistest tuludest tuleva rahastamise tõttu ei saa kõnealuse vahendi suhtes kohaldada mitmeaastast finantsraamistikku käsitlevas määruses kehtestatud ülemmäärasid. Ainult kõnealuses rahalises toetuses osalevad liikmesriigid võivad sõlmida komisjoniga kokkuleppe ja saada rahalist toetust. Lähenemise ja konkurentsivõime toetamise vahendi raames antav toetus on kooskõlas struktuurifondidest, eelkõige Euroopa Sotsiaalfondist antava toetusega. Vahendi maht peaks algetapis olema piiratud, ent seda võib suurendada keskmise pikkusega ajavahemikul eeldusel, et kõnealune toetusmehhanism osutub tõhusaks vahendiks euroala tasakaalustamise, kohandamise ja seeläbi jätkusuutliku majanduskasvu toetamisel.

Komisjon kehtestab kavandatavates ettepanekutes täpsed tingimused selle kokkulepetel ja rahalisel toetusel põhineva lähenemise ja konkurentsivõime toetamise vahendi kohta.

3.1.6 Euroala investeeringute toetamine

Selleks et parandada euroala riikide keskmise pikkusega ajavahemiku kasvupotentsiaali ja nende valmidust majandusvapustustega toimetulekuks, on vaja struktuurireforme, mida rahastatakse mitmeaastase finantsraamistiku alusel ja lähenemise ja konkurentsivõime toetamise vahendist. Majanduskasvu saab edendada usaldusväärse ja kasvu soodustava eelarve konsolideerimise abil, millega parandatakse maksustruktuuri ja samuti riiklike kulutuste kvaliteeti. Nagu on soovitatud 2012. ja 2013. aasta majanduskasvu analüüsides, peaksid liikmesriigid püüdma hoida piisavat eelarve konsolideerimise tempot, säilitades samaaegselt investeeringud, mille abil tahetakse saavutada majanduskasvu ja töökohtade strateegias „Euroopa 2020” püstitatud eesmärgid.

ELi fiskaalraamistik pakub võimalust tasakaalustada vajadus avaliku sektori tulutoovate investeeringute järele ja eelarvedistsipliini eesmärgid.

Avaliku sektori investeeringud on üks asjaomaseid tegureid, millega peab arvestama, kui hinnatakse liikmesriigi eelarveseisundit Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 126 lõike 3

kohases aruandes, mis eelneb ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse algatamisele¹⁴. Stabiilsuse ja majanduskasvu pakti hiljutise reformi tulemusena on hindamisel märkimisväärselt suurenenud asjaomaste tegurite, näiteks avaliku sektori investeeringute tähtsus. Teatavatel tingimustel võib asjaomaseid tegureid arvesse võttes otsustada, et liikmesriigi suhtes ei algatata ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust¹⁵, ja asjaomaseid tegureid peab arvesse võtma siis, kui koostatakse soovitusi ülemäärase puudujäägi korrigeerimise, sealhulgas eelarvepuudujäägi vähendamise kava kohta.

Stabiilsuse ja majanduskasvu pakti ennetavate sätete alusel võetakse avaliku sektori investeeringuid arvesse uue kulueesmärgi puhul, mida kasutatakse koos struktuurse tasakaaluga keskmise pikkusega perioodi eelarvestrateegia eesmärgi saavutamisel tehtud edusammude hindamisel. Hinnates valitsussektori kapitali kogumahutust põhivarasse, võetakse mitme aasta keskmine näitaja, et liikmesriigid ei peaks kannatama investeeringute kõikumise tõttu aastate lõikes¹⁶.

Komisjon uurib lähemalt ennetavate sätete raames pakutavaid täiendavaid võimalusi, kuidas saaks stabiilsus- ja lähenemisprogrammide hindamisel võtta arvesse investeerimisprogramme. Teatavatel tingimustel võib mittekorduvatele avaliku sektori investeerimisprogrammidele, millel on tõendatav mõju riigi rahanduse jätkusuutlikkusele, teha ajutise erandi keskmise pikkusega perioodi eelarvestrateegia eesmärgi saavutamisest või selle saavutamise kohandamiskavast¹⁷. Seda erandit võib makromajanduslike tingimuste kohaselt kohaldada näiteks ELi vahenditest kaasrahastatavate valitsussektori investeerimisprojektide suhtes.

Kõnealuste tingimuste rakendamiseks peab looma täiemahulise raamistiku (eelkõige teavitamist/määratlemist käsitlevad nõuded), kuid samal ajal võib avaliku sektori investeeringute suhtes rakendatav erikohtlemine keskmise pikkusega ajavahemiku

¹⁴ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 126 lõikes 3 on konkreetselt sätestatud: „Komisjon võtab ettekandes arvesse ka seda, kas eelarvepuudujääk ületab riigi investeerimiskulutused, samuti kõiki muid asjassepuutuvaid tegureid (...)”.

¹⁵ Kui võla suhe on kontrollväärtusest väiksem, võib asjaomaste tegurite arvessevõtmise tulemusena otsustada, et liikmesriigi suhtes ei algatata ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust hoolimata sellest, et puudujäägikriteerium ei ole täidetud. Teiseks, kui võla vähendamise sihttasel ei ole võimalik saavutada, algatatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus alles pärast asjaomaste tegurite hindamist.

¹⁶ Kulueesmärgist kinnipidamise hindamisel jäetakse välja need ELi programmidele tehtavad kulutused ja seega ka investeerimiskulud, mis korvatakse täielikult ELi fondide tuludest.

¹⁷ Stabiilsuse ja majanduskasvu pakt sisaldab sätteid, mis pakuvad sellist võimalust. Määruse 1466/97 artikli 5 lõikes 1 on 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 programmiperioodi 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.”

eelarvestrateegia eesmärgi saavutamise või selle saavutamise kohandamiskava puhul olla õigustatud ainult ajutiselt. Komisjonil on kavas 2013. aasta kevadel avaldada teatis keskmise pikkusega perioodi eelarvestrateegia eesmärgi saavutamiseks vajalike sammude kohta.

Investeeringuprojekte käsitlevaid erisätteid ei tohi segamini ajada „kuldse reeglina“, mis võimaldab püsiva erandi tegemist kõikidele avaliku sektori investeeringutele. Sellise valimatu lähenemisviisiga sattuks kiiresti ohtu stabiilsuse ja majanduskasvu pakti peaesmärk, kuna kahjustatakse valitsemissektori võla jätkusuutlikkust.

3.1.7 Euroala välisesindatus

Euroala majandusjuhtimises saavutatud edusammude alusel tuleks jätkata selle ala välisesindatuse tugevdamist ja kindlustamist. See on täielikult saavutatav kehtivate aluslepingute raames (Euroopa Liidu leping artikkel 17 ja Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 138).

Tugevdamine on vajalik, et euroala esindatus oleks kooskõlas tema majandusliku osatähtsusega ja riikide majandusjuhtimises toimuvate muutustega. Euroala peab suutma aktiivsemalt toimida nii mitmepoolsetes institutsioonides ja foorumitel kui ka strateegiliste partneritega peetavates kahepoolsetes dialoogides. See peaks tagama, et euroala majandus- ja rahanduspoliitikat, makromajanduslikku järelevalvet, vahetuskursipoliitikat ja finantsstabiilsust käsitlevates küsimustes väljendatakse alati ühtseid seisukohti.

Nende eesmärkide saavutamiseks on vaja jõuda kokkuleppele tegevuskavas, mille eesmärk on ühtlustada ja võimaluse korral ühendada euroala välisesindatus rahvusvahelistes majandus ja finantsorganisatsioonides ja foorumitel.

Peatähelepanu peaks pöörama Rahvusvahelisele Valuutafondile, kellel on tänu laenuvahenditele ja järelevalvele määrava tähtsusega roll ülemaailmses majandusjuhtimises. Kriis on näidanud, et euroala peab kindlasti saavutama ühtse arusaama eelkõige Rahvusvahelise Valuutafondi programmide, rahastamise korrast ja kriisilahendamise poliitikast. Selleks on vaja tõhustada euroala koordineerimise korda Brüsselis ja Washingtonis majandus- ja rahaliiduga seotud küsimustes. Nii on võimalik võtta arvesse majandus- ja rahaliidu juhtimises toimuvaid muutusi ja tagada järjepidev ja tõhus teabevahetus.

Euroala esindatust Rahvusvahelises Valuutafondis peaks tõhustama kaheetapilise protsessi abil. Esimeses etapis peaks muutma riikide rühmade koosseisu nii, et euroala riigid kuuluksid

ühite ja samasse rühma, kuhu võidakse kaasata ka tulevikus euroalaga liituvaid liikmesriike. Samal ajal peaks euroalale taotlema vaatlejastaatust Rahvusvahelise Valuutafondi juhatuses¹⁸.

Nimetatud meetmed peaksid aitama valmistada ette pinda selleks, et euroala saaks teises etapis taotleda ühisesindaja kohta Rahvusvahelise Valuutafondi organites (juhatuses ja Rahvusvahelises Valuuta- ja Rahanduskomitees). Komisjon esitab vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 138 lõikele 2 aegsasti ametlikud ettepanekud, milles esitatakse ühine seisukoht euroalale vaatlejastaatuse saamise Rahvusvahelise Valuutafondi juhatuses ja seejärel ühisesindaja kohta taotlemise kohta. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 138 kohaselt on komisjon sobilik institutsioon euroala esindamiseks Rahvusvahelises Valuutafondis ja rahanduspoliitika osas toetaks teda Euroopa Keskpank. Üksikasjalikum teave majandus- ja rahaliidu tõhusama toimimise kõnealuse aspekti kohta on esitatud lisas 2.

3.2 Keskmise pikkusega periood: tugevdatud majandus- ja eelarvepoliitika integreerimine ning meetmed piisava fiskaalvõimekuse saavutamiseks

Keskmise pikkusega perioodi jooksul tuleks kehtestada täiendav eelarve koordineerimine (sealhulgas võimalus nõuda muudatuste tegemist riiklikes eelarvetes või kasutada vetoõigust), põhjalikuma poliitika koordineerituse laiendamine maksu- ja tööhõivevaldkondadele ja sõltumatu, piisava fiskaalvõimekuse loomine majandus- ja rahaliidus, et toetada suuremast koordineeritusest tulenevate poliitikavalikute rakendamist. Mõned nimetatud elementidest nõuavad aluslepingute muutmist.

Stabiilsuse ja kasvu pakti kriteeriume oluliselt ületavat avaliku sektori võlga saaks vähendada lunastamisfondi loomise abil. Võimalik stiimul euroala finantsturgude integreerimise toetamiseks ja eelkõige volatiilsete valitsemissektori võlaturgude stabiliseerimiseks oleks see, kui euroala liikmesriigid emiteeriksid ühiselt lühiajalised valitsemissektori võlakirjad, mille tähtaeg on 1 kuni 2 aastat. Mõlemad nimetatud võimalused nõuavad aluslepingute muutmist¹⁹.

3.2.1 Tugevdatud eelarve- ja majanduspoliitika integreerimine, mis nõuab aluslepingute muutmist

Eelarve- ja majanduspoliitika juhtimise põhjalik ümberkorraldamine, mis oleks euroalas toimunud kahte õigusakti ettepanekut sisaldava paketi vastuvõtmise korral, ning lähenemise

¹⁸ See tähendab, et EL esindab euroala liikmesriike kooskõlas kehtivate aluslepingutega.

¹⁹ Vt 27. novembri 2012. aasta otsus kohtuasjas C-370/12 Pringle, punktid 137 ja 138.

ja konkurentsivõime rahastamisvahendi kättesaadavaks tegemine kujutaks endast suurt edusammu nii eelarvedistsipliini kui ka majandusliku konkurentsivõime tagamisel.

Ometi tooks finantsriski suurem vastastikune maandamine kaasa vajaduse tugevdada eelarvepoliitika koordineeritust, et tagada kollektiivne kontroll riikliku eelarvepoliitika üle kindlaksmääratud olukordades.

Eelkõige kahte õigusakti ettepanekut sisaldava paketiga tehtavad uuendused ning eriti komisjonile antud võimalus avaldada arvamust riiklike eelarveprojektide kohta ja äärmuslikel juhtudel kasutatav võimalus nõuda uue eelarveprojekti koostamist, kui liikmesriik on rängalt rikkunud stabiilsuse ja kasvu pakti raames võetud kohustusi, kasutavad pea täielikult ära võimalused, mis on ELi tasandil olemas, et koordineerida riiklikke eelarvemenetlusi ja neisse sekkuda. Kui kahte õigusakti ettepanekut sisaldav pakett vastu võetakse, on EL nimetatud küsimustes suures osas ära kasutanud oma õigusliku pädevuse.

Selleks et riiklikku eelarvepoliitikat täiendavalt kontrollida, näiteks kehtestada Euroopa tasandil õigus vaadata läbi riigieelarveid kooskõlas Euroopa tasandil võetud kohustustega, tuleks muuta aluslepingut.

Kaaluda tuleks järgmisi võimalusi (loetelu ei ole lõplik):

- Esiteks: liikmesriigi kohustus vaadata läbi oma riigieelarve (elarveprojekt), kui seda nõutakse ELi tasandil, juhul kui kaldutakse kõrvale eelnevalt ELi tasandil kehtestatud eelarvedistsipliiniga sätestatud kohustustest. See tooks kaasa kahte õigusakti ettepanekut sisaldava paketiga ettenähtud riiklikke eelarveid käsitleva arvamuse laadi muutmise mittesiduvast siduvaks.
- Teiseks: tuginedes kahte õigusakti ettepanekut sisaldava paketiga ettenähtud järelevalve- ja kooskõlastamismenetluse tugevdamisele, Euroopa tasandi kohustustega kooskõlas olev õigus vaadata teatavates kindlaksmääratavates tõesistes olukordades läbi eelarve täitmist käsitlevad üksikotsused, mille tulemusena kaldutaks suurel määral kõrvale ELi tasandil määratletud eelarve konsolideerimisest.
- Kolmandaks: selge ELi tasandi pädevus ühtlustada riiklike eelarveseadusi (kooskõlas majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepinguga²⁰) ja õigus rikkumiste korral pöörduda Euroopa Kohtu poole.

Majanduspoliitika valdkonnas on maksupoliitikaga võimalik toetada majanduspoliitika koordineeritust ning aidata kaasa eelarve konsolideerimisele ja majanduskasvule. Tuginedes kogemusele, mis saadakse struktureeritud aruteludest maksupoliitika teemadel, mis

²⁰ Igal juhul tuleks nimetatud lepingu sisu integreerida liidu õigusesse, nagu on sätestatud lepingu artiklis 16.

keskenduvad valdkondadele, milles saab kavandada kaugeleulatuvamat tegevust, võiks tulevikus kaaluda sellist aluslepingu muutmist, mis võimaldaks luua õigusakte nimetatud valdkonna suuremaks kooskõlastamiseks euroalas. Teine sarnase tähtsusega valdkond, kus tuleks kaaluda samasugust arengut, on tööturg, arvestades hästitoimivate tööturgude ja eelkõige tööjõu liikuvuse olulisust euroala kohanemisvõime ja kasvu seisukohast.

Tööhõive- ja sotsiaalpoliitika kooskõlastamist ja järelevalvet tuleks majandus- ja rahaliidu juhtimise raames tugevdada ning edendada nendes valdkondades lähenemist. Kehtivaid majanduspoliitika üldsuuniseid ja tööhõivesuuniseid saaks tõhustada, koondades need üheks õigusaktiks.

Nimetatud muudatused looksid aluse euroala piisava fiskaalvõimekuse arendamiseks, et toetada suuremahulist struktuurireformi ja võimaldada võlgade vastastikust tagamist, et lihtsustada kriisi tulemusena tekkinud suurest võlatasemest ja finantskillustatusest põhjustatud probleemide lahendamist.

3.2.2 Euroala piisav fiskaalvõimekus

Tuginedes suurte struktuurireformide ning lähenemise ja konkurentsivõime rahastamisvahendi süstemaatilise eelkoordineerimisest saadud kogemustele, tuleks luua euroala konkreetne fiskaalvõimekus. See peaks olema sõltumatu selles mõttes, et sissetulekud sõltuksid vaid omavahenditest ning vajaduse korral võiks kasutada laenamist. See peaks olema tõhus ja andma piisavalt vahendeid oluliste struktuurireformide toetamiseks suures pingelises majanduses.

Piisava fiskaalvõimekuse euroalas saaks esialgu arendada välja teiseste õigusaktide abil, nagu on selgitatud punktis 3.1.3. Suutlikkuse tugevdamisel oleks aga kasuks uued, eraldi väljatöötatud aluslepingud, mis on vajalikud siis, kui fiskaalvõimekuse tagamiseks tuleb kasutada laenamist.

3.2.3 Lunastamisfond

Selgelt tugevdatud majandusjuhtimise ja eelarvehalduse raamistik võimaldaks vähendada stabiilsuse ja kasvu pakti kriteeriume oluliselt ületavat avaliku sektori võlataset nii, et luuakse lunastamisfond, mille suhtes kohaldatakse ranget tingimuslikkust.

Esialgse ettepaneku Euroopa lunastamisfondi kui vahetu kriisilahendamise vahendi loomiseks töötas välja Saksamaa majanduseksperptide nõukogu (edaspidi „eksperptide nõukogu“) osana kogu euroala hõlmavast võla vähendamise strateegiast.

Selleks et piirata moraalseid ohtu ja tagada struktuuri stabiilsus nagu ka võlamaksete lunastamine, tegi ekspertide nõukogu ettepaneku erinevate järelevalve- ja stabiliseerimistegurite kehtestamiseks, nagu: 1) ranged tingimused, mis on sarnased EFSFi/ESMi programmide raames kokkulepitud eeskirjadele; 2) kohesed trahvimaksed eeskirjade rikkumise korral; 3) konkreetse institutsiooni (nt Euroopa Kohus) range järelevalve; 4) võlasummade fondi kandmise kohene peatamine käivitamisperioodi jooksul, kui eeskirju ei järgita; 5) liikmesriikide rahvusvaheliste reservide (valuuta- või kullareservid) kasutamine nende kohustuste ja/või võla tagasimaksmiseks (hiljuti) kehtestatud maksude (nt käibemaksutulu) tagatisena, et piirata vastutusriski.

Komisjon on nõus, et tugev majandus- ja eelarveraamistik on toimiva lunastamisfondi eelduseks. Põhjalikum järelevalve ja pädevus sekkuda riikide fiskaalpoliitika kujundamisse ja rakendamisse oleksid õigustatud eelnevas osas kirjeldatud põhjustel. Kohandamiskavade usaldusväärse tagamiseks on vaja kehtestada asjakohased fiskaaltingimused, kui liikmesriik süsteemiga liitub. Sellest seisukohast oleks miinimumnõue komisjoni kavandatud keskmise pikkusega perioodi eesmärgi saavutamise kohandamiskava range järgimine.

Euroopa lunastamisfond oleks sellistel rangetel tingimustel (vt ka lisa 3) avaliku sektori võla usaldusväärse vähendamise nurgakiviks, viies valitsemissektori võlataseme tagasi alla 60 %, nagu on sätestatud Maastrichti lepingus.

Sellise raamistiku kasutuselevõtmine annaks märku, et euroala liikmesriigid tahavad ja suudavad oma võlataset vähendada ja kohustuvad seda tegema. See võib omakorda vähendada liigsetes võlgades liikmesriikide rahastamise kogukulusid. Tagades „ülemäärase võla” vähendamise rahastamise jätkusuutliku hinnaga, koos vähendamise stimuleerimise ja pideva järelevalvega, võib see anda euroala liikmesriikidele võimaluse kiirendada võlataseme vähendamist viisil, mis hõlbustab investeerimist majanduskasvu toetavatesse meetmetesse. Lisaks aitaks selline raamistik kaasa võlataseme vähendamise läbipaistvusele ja koordineeritusele kogu euroalas, täiendades seega eelarvepoliitika koordineerimist.

Sellise lunastamisfondi loomine saab toimuda ainult kehtivate aluslepingute läbivaatamise teel. Aruandekohustusest lähtuvalt peaks sellise fondi loomist käsitlev õigusakt olema koostatud juriidiliselt täpselt, sätestades maksimaalse ülekantava võlasumma, fondi maksimaalse toimumisaja ja kõik muud omadused, et tagada riiklike põhiseaduste seisukohast vajalik õiguskindlus.

Sellise struktuuriga lunastamisfondi asjakohase aruandekohustuse tagamiseks võiks kasutada järgmist mudelit: aluslepingus sätestatud uus õiguslik alus võimaldaks fondi luua nõukogu otsusega, mille võtavad Euroopa Parlamendis ühehäälselt vastu euroala liikmed ja liikmesriigid ratifitseeriksid selle oma põhiseadusest lähtuvalt. Otsuses tuleks sätestada fondi maksimaalne maht, toimumise aeg ja fondis osalemise tingimused. Pärast fondi loomist juhiks seda kooskõlas nõukogu otsuses sätestatud tingimustega komisjoni osaks olev Euroopa võlahaldusüksus, kes annaks aru Euroopa Parlamendile.

3.2.4 Eurovõlakirjad

Kriisi üks olulisi mõjusid on olnud euroala riikide maksejõuetusriski ümberhindamine. Pärast enam kui kümnet aastat, mil liikmesriigid laenasid pea identsetel tingimustel, on turgudel hakatud taas riigiti erinevaid riskipreemiaid kehtestama. Nõrgemate euroala liikmesriikide emiteeritavate riigivõlakirjadega on kaubeldud märksa suurema kasumiga, millel on kahjulik mõju asjaomaste võlakirjade aluseks olevate riigi vahendite jätkusuutlikkusele, aga ka nende rahastamisasutuste maksevõimelisusele, kelle varade hulka need riigivõlakirjad kuuluvad. Finantseerimisasutusi iseloomustav krediidiriski hajutamine koos kalduvusega investeerida päritoluriigi võlakirjadesse, on osutunud suureks euroala rahandusliku killustatuse põhjuseks. Pangad, kelle käsutuses on liialt palju nõrgemaid riigivõlakirju, leiavad üha vähem võimalusi refinantseerimiseks ja erasektorile seatavad laenuitingimused on muutunud märkimisväärselt sõltuvaks laenuandja asukohast. Samal ajal takistab finantsturgude killustatus rahapoliitika mõju edasikandumist ning tsentraalsed hõlbustusmeetmed ei väljendu piisava laenuitingimuste paranemisena seal, kus see vajalikum oleks.

Sellises olukorras oleks uue euroala riigivõlakirja loomine igati põhjendatud. Nn eurovõlakirjad oleksid euroala finantsturgude integreerimist toetavaks võimalikuks stiimuliks ja eelkõige oleks neid vaja volatiilsete valitsemissektori võlaturgude stabiliseerimiseks. Kui euroala liikmesriigid emiteeriksid ühiselt lühiajalised valitsemissektori võlakirjad, mille tähtaeg on 1 kuni 2 aastat, oleks see võimas vahend praeguse killustatusega võitlemiseks, riikide ja pankade vahel tekkinud nõiaringi mõju vähendamiseks ja ka moraalariski piiramiseks. Lisaks aitaks see kaasa rahapoliitika mõju asjakohase edasikandumise taastamisele. Eurovõlakirjadega saaks järk-järgult asendada olemasolevad lühiajalised võlakirjad ja mitte suurendada euroala lühiajaliste riigivõlakirjade koguarvu.

Nn eurovõlakirjad täiendaksid Euroopa finantsturgusid, luues suure integreeritud lühiajaliste võlakirjade turu euroalas. Võttes arvesse lühiajaliste võlakirjade olulisust rahavoogude juhtimisel ja nimetatud võlakirjade lühiajalisust, oleks neil väärtpaberitel eriti kõrge krediitkvaliteet. Samal ajal annaks selliste võlakirjade ringlev, lühiajaline laad võimaluse kiiresti kohandada rahastamiskeeme riikide eelarvekäitumisele, seades seeläbi stiimuli eelarvedistsipliini järgimiseks.

Ühine võlakirjade emiteerimine tugevdaks finantsstabiilsust sel määral, kuivõrd see tagaks piisava lühiajalise likviidsuse kõigi euroala liikmesriikide jaoks. See looks ka kogu euroalas turvalised varad, mis hõlbustaksid suurel määral finantseerimisasutuste likviidsuse juhtimist ning aitaks seeläbi vähendada nende sagedast tugevat seotust oma päritoluriigiga, mis on kriisiolukordades osutunud väga kahjulikuks. Eurovõlakirjad aitaksid suuresti kaasa ka euroala rahapoliitika rakendamisele, kuna selle mõju edasikandumise kanaleid tugevdaks ja ühtlustataks. Eurovõlakirjad oleksid seega lunastamisfondi ideega täielikult kokkusobivad ja täiendaksid seda.

Oma laadilt on need võlakirjad finantsvahendid, mis vajavad osalevate liikmesriikide mitmeid ühiseid tagatise, nende vahendite väljatöötamiseks on vaja muuta aluslepinguid. Eurovõlakirjad ei asenda parandatud majandusjuhtimist ega eelarvedistsipliini. Sellise ühise võlainstrumendi rakendamine nõuaks liikmesriikide võlahalduse suuremat kooskõlastatust ja järelevalvet, et tagada jätkusuutlik ja tõhus riiklik eelarvepoliitika. Järelevalve- ja haldusülesandeid võiks täita komisjonis loodav majandus- ja rahaliidu riigikassa.

3.3 Majandus- ja rahaliit pikemas perspektiivis

Pikemas perspektiivis peaks Euroopa Liit liikuma täieliku pangandusliidu, täieliku fiskaalliidu, täieliku majandusliidu ja nende kõigi aluseks oleva neljanda elemendi saavutamise suunas, milleks on asjakohane demokraatlik õiguspärasus ning otsuste tegemisega kaasnev aruandekohustus. Selle saavutamiseks on vaja aluslepinguid põhjalikult reformida.

3.3.1 Täielik pangandusliit

Pikemas perspektiivis tundub olevat loogiline püüelda kõiki pankasid ühendava täieliku pangandusliidu poole. Euroopa Keskpanka otsene järelevalve, mille käigus kohaldatakse ühtseid eeskirju ja Euroopa Pangandusjärelevalve koostatud ühtsed standardeid, tagaksid pideva järelevalve kvaliteedi tervel euroalal. Koos euroala makrotasandi usaldatavusjärelevalve poliitikavahenditega moodustaks see tõhusa süsteemi, mille abil jälgida ja ohjata finantssüsteemi mikro- ja makrotasandi usaldatavusriske.

See süsteem ja ühine panganduskriiside lahendamise süsteem, kombineerituna tõhusa ja usaldusväärse hoiuste tagamise skeemiga kõigis liikmesriikides, annaks pangandussektorile lõplikult tagasi kindla toetuspinna ja aitaks kaasa usalduse säilitamisele euroala jätkusuutliku stabiilsuse suhtes. Avalikkuse usalduse maksimaalseks suurendamiseks on vaja ka usaldusväärset ja võimsat finantssektori kaitsevahendit. Seda hõlbustaks euroala turvalise vara väljatöötamine.

Kõikide nende elementide kombinatsioonina on täielik pangandusliit oluline osa majandus- ja fiskaalintegratsiooni pikaajalisest visioonist²¹.

²¹ Vt komisjoni teatis „Tegevuskava pangandusliidu poole liikumiseks”, milles visandatakse komisjoni üldine visioon pangandusliidu kujundamiseks, hõlmates ühtseid eeskirju, ühist hoiuste tagamist ja ühtset kriisilahendusmehhanismi pankade jaoks, COM (2012)510, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-510_et.pdf

3.3.2 Täielik fiskaal- ja majandusliit

Majandus- ja rahaliidu viimaseks astmeks oleks täielik fiskaal- ja majandusliit. Lõppeesmärgina hõlmaks see poliitilist liitu, mis ühendab suveräänsed õigused ja mille fiskaalvõimekuse aluseks oleks tsentraalne eelarve ning vahendid eelarve- ja majandusotsuste jõustamiseks oma liikmete suhtes konkreetsetel ja täpselt määratletud tingimustel. Kui suur see tsentraalne eelarve oleks, sõltub soovitud integratsioonitasemest ja tahtest viia läbi sellega kaasnevat poliitilisi muudatusi. Selline põhjalik integreerituse tase looks tingimused ühiste võlakirjade emiteerimiseks stabiilsusvõlakirjadena, nagu on osutatud komisjoni 2011. aasta rohelises raamatus.

Stabiliseerivat rolli täitva tsentraalse eelarve puudumist on ammu peetud euroala võimalikuks puuduseks võrreldes muude edukate rahaliitudega.

Tsentraalne eelarve, mis looks stabiliseeriva rolliga fiskaalvõimekuse

Majandus- ja rahaliidu praegune ülesehitus toetub detsentraliseeritud eelarvepoliitikale eeskirjadepõhises raamistikus. Eelarvepoliitika stabiliseerivat rolli oodatakse sellise struktuuri juures juba riiklikul tasandil, aluslepingu ning stabiilsuse ja kasvu pakti sätestatud eeskirjade piires. Tavapärasest vaatenurgast antakse majandus- ja rahaliidu kaudu riiklikule eelarvepoliitikale ülesanne lahendada riigipõhiseid kriise, ja riiklikule rahapoliitikale ülesanne tagada hindade stabiilsus ning sel viisil stabiliseerida makromajanduslikke tingimusi kogu majandus- ja rahaliidus. Lisaks on riiklikel automaatsetel stabilisaatoritel suur potentsiaal stabiliseerida eelarvet majandus- ja rahaliidu riikides, võttes arvesse heaoluriikide suhteliselt suurt osakaalu.

Tuginedes fiskaalvõimekusele, võiks toimiva majandus- ja rahaliidu osaks olla majandus- ja rahaliidu tasandi stabiliseeriv vahend, millega toetatakse kohanemisvõimet asümmeetrilise mõjuga majanduslanguste puhul, hõlbustatakse suuremat majandusintegratsiooni ja lähenemist ning välditakse pikaajalisi vahendite ülekandeid. Selline mehhanism peaks olema otseselt suunatud lühiajaliste asümmeetriliste mõjude tsüklilise arengu leevendamisele, et vältida pidevaid vahendite ülekandeid terve tsükli vältel. Mehhanism peaks toetama struktuurireforme ja sõltuma rangetest poliitilistest tingimustest, et vältida moraalset ohtu.

Makromajanduse stabiliseerimisele suunatud ühine vahend pakuks tagatissüsteemi, mille abil majandusvapustustega seonduvad riskid hajutatakse liikmesriikide vahel, vähendades seeläbi riikide sissetulekute kõikumist. Teiseks võib mehhanism aidata parandada riikide eelarvekäitumist kogu tsükli vältel. Eelkõige võib see ajendada majandustõusu ajal kulusid kahandama, luues täiendava manööverdamisruumi toetava eelarvepoliitika jaoks langusperioodidel. Üldiselt saaks ühise vahendi abil saavutada suurema stabiliseeriva jõu võrreldes praeguse struktuuriga.

Ülesehitusest sõltuvalt võiks mehhanism keskenduda asümmeetrilise mõjuga majanduslangusele või ka hõlmata majandusvapustusi, mis mõjutavad kogu euroala. Siiski

nõuaks see teine lähenemisviis eelarve usaldusväärsuse säilitamiseks tugevaid tagatise, sest suurem stabiliseeriv jõud on ühiste vapustuste vastu tulemuslikult saavutatav vaid kogu euroala laenuvoogude suurendamise abil languse ajal ning seega peaks mehhanismi soodsatel aegadel täiendavalt rahastama. Nimetatud lähenemisviisi puhul tuleks tsentraalsele eelarvele anda suutlikkus osta ja emiteerida võlakirju. Lisaks jääks rahapoliitika ikkagi esmaseks ühiste vapustuste leevendamise vahendiks.

Kõige lihtsamalt kirjeldades oleks asümmeetrilise mõjuga majanduslanguste stabiliseerimiseks mõeldud stabiliseerimisskeemi jaoks vaja rahalisi netomakseid, mis on miinusemärgiga headel ja plussmärgiga halbadel aegadel. Näiteks saaks lihtsa skeemi abil määrata kindlaks riikide netoosaluse/-maksed vastavalt nende SKP lõhe suurusele (võrreldes keskmisega). Fondist tehtavate väljamaksete kasutuse suhtes täiendavaid tingimusi ei seata.

Teise võimalusena võidakse nõuda, et fondist tehtavate väljamaksete eesmärk määratakse eelnevalt kindlaks ja need oleksid vastutsüklilise mõjuga (nagu nt Ameerika Ühendriikide töötuskindlustusmaksete süsteem, milles föderalse fondi kaudu hüvitatakse 50 % töötuskindlustusmaksetest, mis ületavad kindlaksmääratud maksimumi, sõltuvalt teatavast töötuse määrast, mis suureneb). Kuigi vahendite ülekannete eesmärgi eelnev kindlaksmääramine võib tugevdada stabiliseerivaid omadusi, ei ole täielikult välditav oht, et valitsused neutraliseerivad ülekannete mõju vastupidist mõju avaldavate eelarvemeetmetega.

Süsteemid peaksid toimima nii, et vältida riigiti pidevat vahendite saamist. Teisisõnu peaksid need olema koostatud nii, et ükski riik ei oleks liiga pika aja vältel skeemist kasusaaja ega süsteemi panustaja. Vajalik tingimus on, et erinevused süsteemi tehtavates riikide netomaksetes ei sõltuks absoluutsest sissetuleku vahest vaid pigem tsükliliste seisundite erinevusest. Sissetuleku erinevused võivad jääda püsima üle aastakümnete, samas kui suhteline tsükliline seisund muutub positiivsest negatiivseks ja vastupidi tõenäoliselt ühe aastakümne vältel. Ülekannete ajutisuse nõue on sõltuvuses asümmeetrilise mõjuga pikaajaliste nõudlusega seotud vapustuste (nt kapitali väljavoog koos finantsvõimenduse vähendamisega) leevendamise võimalikkuse tasemest²².

Institutsionaalsed kaalutlused

Aluslepingute muudatused, mis sellise stabiliseerimisülesannet täitva fiskaalvõimekuse aluseks on, võivad muu hulgas:

²² Teatavates koostatud analüüsides hinnatakse ökonomeetriliselt olemasolevate föderaalriikide rahastamisskeemide mõju asümmeetrilise mõjuga vapustuste leevendamisele. Näiteks moodustab Ameerika Ühendriikide osariikide vaheliste vahendite ülekannete stabiliseeriv mõju hinnanguliselt 10-30 % föderaalkassasse kantud vahendite abil leevendatud vapustusest.

- luua uue sõnaselge õigusliku aluse, mis võimaldab luua rahastu laiemalt määratletud eesmärkide jaoks, sealhulgas makromajandusliku stabiliseerimise jaoks, kui see on võimalik kehtiva Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 136 kohaselt;
- luua asjaomase, spetsiaalse eelarve- ja omavahendite menetluse;
- luua ELi tasandil uue maksuvõimsuse, või võimsuse, millega on võimalik saada tulu turgudel võlakirju müües (praegu takistavad seda Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 310 ja 311);
- näha ette komisjonis loodava majandus- ja rahaliidu riigikassa;
- ning soovi korral oleks teistel liikmesriikidel võimalik esimese sammuna euroalaga liitumisel vabalt valida selline fiskaalvõimsus.

Tiheda ja toimiva majandus- ja rahaliidu saavutamine hõlmab täiendavaid meetmeid, mis tuginevad lühikese ja keskmise pikkusega perioodi jooksul saavutatavale ning tugevdavad integreeritust samm-sammult, poliitikavaldkondade kaupa. Sellisel viisil võiks majandus- ja eelarvepoliitika paremale koordineeritusele koos ühiselt kokkulepitud poliitikaprioriteetide rakendamiseks mõeldud rahalise toetuse vahenditega järgneda tsentraalse eelarve kujunemine koos ühiste stabiliseerismehhanismidega. See toimuks ESMi ELi aluslepingutesse integreerimise kaudu ja liiguks edasi ühiste riigivõlakirjade emiteerimise suunas.

Edusammud tiheda ja toimiva majandus- ja rahaliidu poole tingivad keskmise pikkusega perioodi jooksul sellise struktuuri nagu seda on komisjonis loodav majandus- ja rahaliidu riigikassa, et koordineerida ühist poliitikat, mida viiakse ellu ühise fiskaalvõimsuse raames sel määral, kuivõrd on vajalikud ühised ressursid ja/või ühised laenud. Selline riigikassa kujutaks endast uut eelarvepädevat institutsiooni ja see haldaks ühisressursse. Riigikassat peaks juhtima komisjoni kõrge ametnik, näiteks majandus- ja rahandusasjade ja euro eest vastutav asepresident, oma tegevust asjakohaselt eelarve eest vastutava volinikuga kooskõlastades ja kasutades toena asjakohaseid kollegiaalseid struktuure.

Kuigi ESMi integreerimine ELi raamistikku kehtivate aluslepingute kaudu ei ole välistatud – kasutades selleks Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 352 kohast otsust ja muutes ELi omavahendeid käsitlevat otsust – tundub, et arvestades sellise sammu poliitilist ja rahanduslikku tähtsust ning õiguslike kohanduste ulatust, ei oleks see tee vähem vaevaline kui ESMi integreerimine ELi aluslepingute muutmise kaudu. Viimane võimaldaks ka spetsiaalsete otsustusmenetluste kehtestamist.

Kõik eelnevalt nimetatud meetmed tingivad suveräänsuse suuremat loovutamist s.t Euroopa tasandi vastutust. Nimetatud protsessiga peaks kaasnema poliitiline integratsioon, et tagada tugevam demokraatlik õiguspärasus, aruandekohustus ja kontroll.

4. Poliitiline liit: Demokraatlik õiguspärasus ja aruandekohustus tihedas ja toimivas majandus- ja rahaliidus ning selle tõhusam juhtimine

4.1. Üldpõhimõtted

Majandus- ja rahaliit rajaneb demokraatlikul õiguspärasusel, mille olemasoluks on vaja järgida kahte põhimõtet. Esiteks tuleb sellise mitmetasandilise juhtimissüsteemi puhul tagada, et otsuste tegemise tasandil peetakse kinni aruandekohustusest ja võetakse ühtlasi nõuetekohaselt arvesse tasandit, kus avaldub otsuste mõju. Teiseks peab demokraatlik õiguspärasus majandus- ja rahaliidu nagu ka kogu Euroopa integratsiooni puhul olema seda suurem, mida enam on liikmesriigid oma suveräänsed õigused üle andnud liidule. See kehtib nii eelarve järelevalve ja majanduspoliitikaga seotud ELi uute volituste kui ka liikmesriikide solidaarsust käsitlevate uute ELi eeskirjade puhul. Lühidalt öeldes – ühise vastutuse suurendamine finantsküsimumustes nõuab ühtlasi suuremat poliitilist integratsiooni. Käesolevas punktis visandatakse mõned esialgsed võimalused edasiseks tööks.

Selle eest, et ELi tasandil võetavate otsuste, eriti komisjoni otsuste puhul oleks täidetud esimese põhimõtte raames nimetatud demokraatlik aruandekohustus, vastutab peamiselt Euroopa Parlament. Mida enam laieneb ELi institutsioonide roll, seda enam tuleb Euroopa Parlament kaasata ELi menetlustesse. Samal ajal jääb alati – sõltumata sellest, milliseks kujuneb lõpuks majandus- ja rahaliit – tähtis koht liikmesriikide parlamentidele, kes peavad kontrollima, et liikmesriikide tegevus Euroopa Ülemkogus ja nõukogus oleks õiguspärane, kuid eelkõige juhtima riigisisest eelarve- ja majanduspoliitikat isegi, kui neid valdkondi koordineeritakse ELis tihedamalt. Lisaks on suur väärtus Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentide koostööl, sest see aitab suurendada vastastikust mõistmist ja ühist vastutust majandus- ja rahaliidu kui mitmetasandilise juhtimissüsteemi eest. Mis tahes konkreetset sammud selle koostöö jätkuvaks parandamiseks vastavalt ELi aluslepingute protokollile nr 1 ning majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingu artiklile 13 on tervitatavad. Ainuüksi parlamentide koostöö ei taga siiski ELi otsuste demokraatlikku õiguspärasust. Selleks on vaja liikmesriikide kodanikkonda esindavat ja hääleõiguslikku parlamentaarset kogu. ELi ja järelkult ka euro küsimustes on ainsaks selliseks koguks Euroopa Parlament.

Lähtudes põhimõttest, et õiguspärasus peab olema proportsionaalne poliitilise liiduga kaasneva suveräänsete õiguste üleandmise ja solidaarsusega, kerkivad kaks üldist küsimust.

Esiteks on aruandekohustus lühi- ja pikaajalise tegevuse puhul sisuliselt erinev, kuna esimest saab reguleerida ELi teiseste õigusaktidega, kuid teine nõuab aluslepingu muutmist. Lissaboni lepinguga on täiustatud ELi unikaalset riigiülese demokraatia mudelit ja põhimõtteliselt tagatud ELi praeguste volituste puhul piisav demokraatlik õiguspärasus. Seni kuni majandus- ja rahaliitu on võimalik edasi arendada nimetatud lepingu alusel, ei ole seega põhjust näha aruandekohustuses ületamatut takistust. Seevastu punktides 3.2 ja 3.3

visandatud keskmise pikkusega ja pikaajaliste aluslepingu muudatuste arutamise käigus tuleb käsitleda ka ELi demokraatliku õiguspärasuse mudeli kohandamist.

Teiseks tekiksid suured probleemid seoses aruandekohustuse ja juhtimisega, kui valitsustevaheline tegevus euroalal muutuks võrreldes praegusega palju ulatuslikumaks. Probleemid avalduksid eeskätt juhul, kui valitsustevahelise tegevuse kaudu mõjutataks liikmesriikide majanduspoliitika juhtimist. See ei oleks aga kooskõlas ELi esmase õigusega nimetatud valdkonnas. Euroopa Kohus on kinnitanud, et aluslepingu kohaselt on liikmesriikide majanduspoliitika koordineerimine liidu ülesanne. ESM on aluslepingutega kooskõlas just seetõttu, et selle eesmärk ei ole koordineerida majanduspoliitikat, vaid luua rahastatismehhanism. Samuti on ESMi lepingu sätetes selge sõnaga märgitud, et lepinguga ette nähtud ranged tingimused ei kujuta endast majanduspoliitika koordineerimise vahendit, tagades seega ESMi tegevuse kooskõla ELi õiguse ja koordineerimismeetmetega. Ühtlasi saaks valitsustevahelise tegevuse puhul delegeerida liidu institutsioonidele, nagu komisjon ja EKP, ainult piiratud ülesandeid, näiteks liikmesriikide nimel ühismeetmete koordineerimist või rahalise abi haldamist, mis ei tohi olla vastuolus neile institutsioonidele aluslepingutes pandud ülesannetega²³. Samuti on raske ette kujutada, kuidas oleks euroala liikmesriikide majanduspoliitikat mõjutava valitsustevahelise tegevuse puhul võimalik tagada aruandekohustus parlamendi ees.

Kui tiheda majandus- ja rahaliidu raames tekib vajadus tugevamate juhtimisstruktuuride järele, siis tuleks need välja töötada tõhusalt ja õiguspäraselt, nii et need moodustaksid osa liidu institutsioonilisest raamistikust ja oleksid kooskõlas ühenduse meetodiga.

4.2. Aruandekohustuse ja juhtimise optimeerimine lühemas perspektiivis

Selleks et ilma aluslepingut muutmata võimalikult hästi tagada demokraatlik aruandekohustus ja juhtimine, tuleks eespool nimetatud põhimõtetest juhindudes keskenduda praktilistele meetmetele, mille eesmärk on eelkõige elavdada parlamendis Euroopa poolaastaga seotud arutelu.

Seejuures tuleks lähtepunktiks võtta hiljuti kuuest õigusaktist koosneva paketi raames loodud majandusdialoog, mis toimub ühelt poolt Euroopa Parlamendi ning teiselt poolt nõukogu, komisjoni, Euroopa Ülemkogu ja eurorühma vahel. Võiks sätestada, et parlament kaasataks komisjoni iga-aastase majanduskasvu aruandega seotud arutelusse ning et ta arutab seda enne Euroopa poolaasta kahte peasündmust, milleks on komisjoni iga-aastase majanduskasvu aruande käsitlemine Euroopa Ülemkogu kohtumisel ja riigipõhiste soovitude vastuvõtmine nõukogus. Selleks võiks sõlmida Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni vahel institutsioonidevahelise kokkuleppe. Samuti võiksid komisjoni ja nõukogu esindajad osaleda kohtumistel, mis toimuvad Euroopa poolaasta käigus Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide

²³ Vt otsus kohtuasjas C-370/12: Pringle, punktid 109–111 ja 158–162.

parlamentide esindajate vahel. Kui liikmesriikide parlamendid seda soovivad, võiksid komisjoni liikmed võtta osa nende arutelust ELi riigipõhiste soovitude üle, et lihtsustada parlamentide tööd.

„Täida või selgita” põhimõtte rakendamist, mille kohaselt nõukogu peab andma (peamiselt Euroopa Parlamendile) avalikult aru komisjoni majandusjärelevalve alastes ettepanekutes, näiteks riigipõhistes soovitudes, tehtud muudatuste kohta, tuleks praktikas parandada.

Samuti peaks parlament olema tihedas majandus- ja rahaliidus vahetumalt kaasatud liidu mitmeaastaste prioriteetide valimisse, mis väljenduvad nõukogu koondsuunistes (majanduspoliitika üldsuunised ja tööhõivepoliitika suunised).

Euroopa Parlamenti tuleks korrapäraselt teavitada rahalist abi saavate riikide kohandusprogrammide ettevalmistamisest ja rakendamisest, nagu on ette nähtud kahest õigusaktist koosneva paketiga. Olgu rõhutatud, et nimetatud liikmesriikidele kehtestatavad majanduspoliitilised tingimused moodustavad osa ELi raamistikus toimuvast majanduspoliitika koordineerimisest.

Euroopa Parlamendil on ühtlasi võimalik kohandada oma sisemist töökorraldust, nii et see vastaks tugevdatud majandus- ja rahaliidule. Näiteks võiks ta luua euroga tegeleva erikomisjoni, mille ülesandeks oleks kontrollida eelkõige euroalaga seonduvat ja teha sellega seotud otsuseid.

Ilma aluslepingut muutmata saab võtta veel mõningaid praktilisi meetmeid, et parandada eurorühma ja selle tegevust ettevalmistava organi toimimist, nagu teatati euroala 26. oktoobri 2011. aasta tippkohtumisel.

Lisaks saab astuda olulisi samme Euroopa poliitilise ruumi kujundamiseks, kuigi see ei seostu konkreetselt majandus- ja rahaliiduga. Kõige olulisem nendest sammudest on erakondade kandidaatide nimetamine Euroopa Komisjoni presidendi ametikohale 2014. aasta Euroopa Parlamendi valimiste raames, kuid ka praegused valimisi käsitlevad ELi õigusaktid võimaldavad veel mitut pragmaatilist sammu. Samuti tuleks kiiresti vastu võtta ettepanek, mille komisjon esitas hiljuti Euroopa tasandi erakondade põhikirja muutmiseks.

4.3. Aluslepingu muutmise korral tõstatuvad küsimused

Kui aluslepingus tehakse muudatusi, millega ELile antakse veel riigiüleseid volitusi, tuleks sellest tuleneva suurema demokraatliku aruandekohustuse tagamiseks kaaluda alljärgnevalt kirjeldatud meetmeid.

Esiteks tuleks praegused majanduspoliitika üldsuunised ja tööhõivepoliitika suunised, mis avaldatakse ühiselt „koondsuunistena”, kuid põhinevad kahel eraldi õiguslikul alusel, koondada nähtavuse, läbipaistvuse ja õiguspärasuse suurendamiseks ühte dokumenti, mis

väljendaks liidu mitmeaastaseid prioriteete. Veelgi tähtsam on aga see, et dokument võetaks vastu seadusandliku tavamenetluse alusel, mille puhul Euroopa Parlament ja nõukogu tegutsevad kaasseadusandjatena.

Teiseks võiks juhul, kui peetakse vajalikuks sätestada uus volitus, mis võimaldab nõuda liikmesriigi eelarve läbivaatamist vastavalt ELi tasandi kohustustele; selline õigusakt tuleks vastu võtta kaasotsustamismenetluse alusel, et tagada piisav õiguspärasus. Selle lahenduse kasuks, mis tagab kõige paremini demokraatliku õiguspärasuse, räägib asjaolu, et ka liikmesriikides võtab aastaeelarve tavaliselt vastu parlament, sest tegu on seadusandliku aktiga. Selleks et otsused oleks võimalik kiiresti vastu võtta, tuleks aluslepingu muudatusega luua uus seadusandlik erimenetlus, mis nõuaks ainult ühte lugemist.

Käesolevas ettepanekus tehtud üleskutse integreerida ESM ELi raamistikku, võimaldaks Euroopa Parlamendil nimetatud mehhanismi nõuetekohaselt kontrollida.

Samuti võiks kaaluda alljärgnevaid institutsioonilisi muudatusi:

Euroopa Parlamendis võiks anda euroga tegelevale komisjonile otsuste tegemiseks muudest komisjonidest suuremad erivolitused, näiteks suurema rolli parlamendi töö ettevalmistavates etappides või isegi võimaluse täita teatavaid ülesandeid ja võtta vastu teatavaid otsuseid täiskogu eest.

Komisjoni puhul nõuaks majandus- ja rahaküsimuste ja euroga tegelevale asepresidendile praegusest veelgi suuremate volituste²⁴ andmine kollegiaalsuspõhimõtte ja seega ka aluslepingu muutmist. See võiks pikemas perspektiivis viia selleni, et komisjonis luuakse majandus- ja rahaliidu jaoks riigikassa taoline struktuur, mis võimaldaks poliitikat juhtida ja tagaks suurema demokraatliku õiguspärasuse. Sel juhul võiks majandus- ja rahaküsimuste ja euro eest vastutava asepresidendi ja Euroopa Parlamendi euroga tegeleva komisjoni vahel kujuneda erisuhted, mis põhinevad usaldusel ja kontrollil. Nimetatud suhete ülesehitust tuleks aga hoolikalt kaaluda. Nimelt lähtub komisjon kõikides oma pädevusvaldkondades, olgu tegu konkurentsi-, ühtekuuluvus- või mis tahes muu valdkonna poliitikaga, otsuste tegemisel

²⁴ Tuleks meenutada, et majandus- ja rahaküsimuste voliniku rolli suurendati juba märkimisväärselt 2011. aasta oktoobris ja novembris, mil praeguse aluslepingu sätete raames võeti vastu mitu õigusakti, et tagada komisjoni sõltumatus, objektiivsus ja tõhusus koordineerimise, järelevalve ja jõustamisega seotud ülesannete täitmisel liidu ja euroala majandusjuhtimise valdkonnas. Eelkõige tehti komisjoni töökorras muudatus, mille tulemusena komisjon võtab kõnealust valdkonda käsitlevad otsused vastu majandus- ja rahaküsimuste ning euro eest vastutava asepresidendi ettepaneku alusel, kasutades selleks kirjalikku erimenetlust, mis tagab tehtavate otsuste suurema objektiivsuse ja tõhususe. Presidenti nõusolekul on asepresidendil samuti õigus võtta komisjoni nimel vastu otsuseid mitmes valdkonnas, mis on seotud majanduse juhtimise paketi ning EFSMi, EFSFi ja ESMi raames rakendatavate majanduse kohandamise programmidega. Lisaks tuleb asepresidendi talitustega eelnevalt konsulteerida kõikide komisjoni algatuste puhul, mis võivad mõjutada majanduskasvu, konkurentsivõimet või majanduslikku stabiilsust.

kollegiaalsuse põhimõttest. See põhimõte kujutab endast ühist sisemist kontrolli- ja tasakaalustusmehhanismi, mis aitab muuta komisjoni tegevuse õiguspärasemaks.

Samuti on mõnel korral esitatud üleskutse tugevdada veelgi eurorühma, pannes sellele vastutuse euroala ja sellesse kuuluvate liikmesriikidega seotud otsuste eest. Selleks oleks vaja muuta aluslepingut, sest protokoll nr 14 kohaselt on eurorühm oma olemuselt mitteametlik foorum, mis on ainult volitatud pidama arutelusid, mitte tegema otsuseid. Praeguste aluslepingutega (ELi toimimise lepingu artiklitega 136 ja 138) on siiski juba loodud võimalus võtta vastu nõukogu otsuseid, mille üle hääletavad ainult euroalasse kuuluvad liikmesriigid. Käesolevas tegevuskavas soovib komisjon luua aluslepingus samal põhimõttel veel õiguslikke aluseid. Selline lahendus erineks eurorühmale otsustusõiguse andmisest praktikas peamiselt selle poolest, et viimasel juhul jääks euroalasse mitte kuuluvate liikmesriikide esindajad kõrvale mitte üksnes hääletamisest, vaid ka ministrite tasemest allpool toimuvatest aruteludest ja ettevalmistavast tööst. Komisjoni ei pea seda aga soovitavaks, sest see tooks tegelikkuses kaasa eraldi „euroala nõukogu” tekkimise, mis ei võtaks nõuetekohaselt arvesse praeguste ja tulevaste euroala liikmete omavahelist lähenemist.

Lisaks tuleks aluslepingu muutmise raames pöörata eraldi tähelepanu EKP demokraatliku aruandekohustuse suurendamisele, eelkõige võimaldades Euroopa Parlamendil teostada tema tegevuse üle tavapärasest eelarvekontrolli, niivõrd kui EKP tegeleb pangandusjärelevalvega. Samal ajal võiks muuta ELi toimimise lepingu artiklit 127, et tagada seadusandliku tavamenetluse kohaldamine ja kõrvaldada mõned juriidilised piirangud, mis on praegu kehtestatud ühtse järelevalvemehhanismi korraldusele (näiteks võiks minna kaugemale tiheda koostöö mudelist ja sätestada, et euroalasse mitte kuuluvad liikmesriigid saavad automaatselt ja pöördumatult otsustada osaleda ühtses järelevalvemehhanismis ning sellisel juhul saavad nad EKP otsuste tegemisel kõik võrdsed õigused, kusjuures EKP otsuste tegemine rahapoliitika ja järelevalve valdkonnas lahutatakse teineteisest veelgi). Samuti võiks aluslepingus kaaluda muudatusi, mis annaksid rahandusvaldkonda reguleerivatele ametitele eristaatuse, tugevdades nende ametite riigiülest rolli ja seeläbi ka nende demokraatlikku aruandekohustust. See mitte ainult ei muudaks reguleerivaid ameteid palju tõhusamaks, vaid lihtsustaks ka oluliselt kavandatava ühtse kriisilahendusmehhanismi väljatöötamist ja rakendamist.

ELi õiguspärasuse suurendamiseks võiks laiendada ka Euroopa Kohtu pädevust, jättes ELi toimimise lepingu artiklist 126 välja lõike 10, mis võimaldaks algatada liikmesriikide suhtes rikkumismenetlust, või nähes ette uued eripädevusvaldkonnad ja -menetlused, kuigi ei tohi unustada, et kõiki asjaomaseid küsimusi ei saa kohtus täieulatuslikult läbi vaadata.

Kui aluslepingu muutmine peaks hõlmama peale majandus- ja rahaliidule ka muid küsimusi, tuleks üheks eesmärgiks võtta seadusandliku tavamenetluse laiendamine, mille puhul Euroopa Parlament ja nõukogu teevad kaasotsustusmenetluse raames otsuse kvalifitseeritud hääleteenamusega selle asemel, et kasutada seadusandlikku erimenetlust, mida praegu veel mõnel juhul kohaldatakse.

Piisava demokraatliku aruandekohustuse tagamisega tekivad eri probleemid juhul, kui aluslepingu muudatuse tulemusena nähakse ette võimalus emiteerida ühiseid riigivõlakirju, mille eest vastutavad solidaarselt kõik euroalasse kuuluvad liikmesriigid. Sellise solidaartagatise puhul valmistab aruandekohustus raskusi peamiselt seetõttu, et kui võlausaldajad peaksid tagatise sisse nõudma, võib see avaldada teatava liikmesriigi rahandusele märkimisväärset koormust, mille eest peab aru andma selle liikmesriigi parlament, kuigi koormus tuleneb poliitilistest otsustest, mis on tehtud millalgi teises liikmesriigis või teistes liikmeriikides sealse parlamendi vastutusel. Seni kuni ELile ei anta euroala majanduspoliitika kindlaksmääramiseks väga ulatuslikke volitusi ja Euroopa Parlamendi vastutusalasle ei kuulu otsuste tegemine mahuka keskeelarve vahendite kasutamise üle, ei saa seda aruandekohustusega seotud sisulist vastuolu lahendada ühise riigivõla haldamise usaldamisega ELi täitevorganile, isegi kui sellel organil on Euroopa Parlamendi ees aruandekohustus.

Seda probleemi ei tekiks enam täieliku fiskaal- ja majandusliidu korral, millel oleks oma mahukas keskeelarve, mille vahendid tuleneksid nõuetekohasel määral volitusest kehtestada sõltumatult sihtotstarbelisi maksusid ja võimalusest emiteerida ELi riigivõlakirju, kusjuures sellega kaasneks majanduspoliitika juhtimise küsimustes suveräänsete õiguste ulatuslik üleandmine ELile. Sel juhul oleks Euroopa Parlamendil kaasseadusandjana suuremad volitused otsustada nimetatud sõltumatute maksude üle ja võimalik teostada kõikide ELi täitevorgani otsuste üle demokraatlikku kontrolli. Liikmesriigid ei vastutaks solidaarselt üksteise riigivõla eest, vaid äärmisel juhul ELi võla eest.

Kui aluslepingut muudetakse nii, et vaheetapina sätestatakse võimalus emiteerida lühiajalisi eurovõlakirju ja suurendatakse majandusjuhtimisega seotud volitusi, tuleb välja töötada nii ELi kui ka liikmesriikide tasandile toetuv aruandlusstruktuur. Sel juhul vastutab Euroopa Parlament otsuste eest, mida komisjonis majandus- ja rahaliidu jaoks loodav riigikassa teeb eurovõlakirjade haldamisel. Eurovõlakirjade kava loomiseks ja seejärel selle regulaarseks pikendamiseks on siiski vaja nõukogu otsuseid, mis euroalasse kuuluvad liikmesriigid võtavad vastu ühehäälselt Euroopa Parlamendi nõusolekul. Liikmesriigid võivad oma põhiseaduslikku korra kohaselt näha ette oma parlamendi vastutuse, kui see on nende arvates piisav nõusoleku väljendamiseks kõnealuse kava loomist ja pikendamist käsitlevate otsustega.

Võlalatunastamisfondi loomise ettepanek tekitab seoses aruandekohustusega teist laadi küsimusi. Selleks et aruandekohustus oleks nimetatud fondi puhul piisav, tuleb selle õiguslikus aluses kõigepealt väga täpselt sätestada ülekantava võla maksimaalne suurus, fondi tegevuse maksimaalne pikkus ja muud üksikasjad, et oleks tagatud liikmesriikide põhiseadusest tulenevalt nõutav õiguskindlus. Kui need tingimused on täidetud, on aluslepingus võimalik sätestada uus õiguslik alus fondi loomiseks, mis nõuab nõukogu otsust, mille euroalasse kuuluvad liikmesriigid võtavad vastu ühehäälselt, Euroopa Parlamendi nõusolekut ja otsuse ratifitseerimist liikmesriikides vastavalt nende põhiseaduslikele nõuetele. Selles otsuses määratakse kindlaks ülekantava võla maksimaalne suurus, fondi

tegevuse pikkus ja selles osalemise täpsed tingimused. Seejärel asub komisjon vastavalt nõukogu otsuses sätestatud eeskirjadele fondi haldama, andes sellest aru Euroopa Parlamendile.

1. LISA: Lähenedmise ja konkurentsivõime toetamise vahend

Astudes samme toimiva majandus- ja rahaliidu loomiseks majanduspoliitika koordineerimise valdkonnas, tuleks ära kasutada olemasolevat süsteemi ja samal ajal kogu protsessi tugevdada. Antud kontekstis tuleb olulisimaks pidada asjaolu, et reforme suunavad liikmesriigid ise, kuid arvestada ka sellega, et kui liikmesriigid ei võta asjakohaseid meetmeid, sekkutakse nende tegevusse rohkem Euroala suuniste abil. Ulatuslike rahaliidusiseste ülekanduvate mõjude tõttu tuleb Euroala liikmesriikide majanduspoliitikat rangemalt koordineerida. Kehtivatele aluslepingutele tuginedes võib seadusandja seega luua majanduspoliitika üle järelevalve tegemiseks integreeritud raamistikku, mis koosneb kahest osast: 1) mehhanism liikmesriikides toimuvate suuremate reformiprojektide süstemaatiliseks eelkoordineerimiseks Euroopa poolaasta raames, nagu on ette nähtud majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingu artiklis 11; 2) makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse raames kasutatav lähenemise ja konkurentsivõime toetamise vahend, mis tugineb komisjoni ja euroala liikmesriigi vahelisele kokkuleppele, millele lisandub võimalus saada rahalist toetust.

See raamistik täiendaks makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlust ja olemasolevat liikmesriikide eelarveseisundi järelevalveraamistikku. Raamistikul on täita kaks eesmärki: esiteks tugevdaks see olemasolevaid menetlusi, eelkõige ulatuslikemate majandusreformide eelkoordineerimist; teiseks tihendaks see dialoogi euroala liikmesriikide vahel ning süvendaks komisjoni ja liikmesriikide vaheliste kokkulepete kasutuselevõtmisega reformide siseriiklikku olemust. Raamistiku juurde kuuluks spetsiaalne rahalise toetuse süsteem, mis kujutab endast majandus- ja rahaliidu jaoks vajaliku finantssuutlikkuse loomise algetappi. Kokkulepped ja rahaline toetus köidetakse kokku majandus- ja rahaliidu lähenemise ja konkurentsivõime loomise vahendiks.

Oma järgmistes ettepanekutes esitab komisjon nii eelkoordineerimise mehhanismi kui ka kokkulepetele ja rahalisele toetusele tugineva lähenemise ja konkurentsivõime loomise vahendi üksikasjalikud tingimused. Komisjoni ettepanekute eesmärk on ühtlasi lihtsustada aegade jooksul loodud menetlusi (Euroopa poolaasta, riiklik reformikava, makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlus jne).

Kavandatava protsessi areng

Euroopa poolaastasse sisseviidavad uuendused oleksid järgmised: ulatuslike majandusreformide süstemaatiline eelkoordineerimine, tihedam dialoog liikmesriikidega, komisjoni ja euroala liikmesriikide vaheliste kokkulepete kasutuselevõtmine ning kokkulepete rakendamise seotud rahalised toetused.

1. Komisjon avaldab iga-aastase majanduskasvu analüüsi ja uute integreeritud suuniste (majanduspoliitika üldsuunised ja tööhõivesuunised) ettepaneku. Nendes esitatakse tulevaks aastaks prioriteedid ja eesmärgid (mõõdetavad või mitte) nii liikmesriikide kui ka ELi poliitika jaoks. ELi meetmete hulgas võiks olla konkreetsed ettepanekud, mille suhtes tuleb kaasseadusandjatel tegutseda pärast kokkuleppe saavutamist ja kehtestamist. Konsulteeritakse Euroopa Parlamendiga (praegu on konsulteerimine kohustuslik vaid majandussuuniste puhul; sõlmitakse poliitiline kokkulepe, et konsulteeritakse Euroopa Parlamendiga kogu suunistepaketi osas). Samal ajal esitab komisjon häiremehhanismi aruande, milles märgitakse ära need liikmesriigid, kus on tuvastatud tasakaalustamatuse mõju ja kus viiakse seejärel läbi põhjalik analüüs (hinnatakse, kas tasakaalustamatust esineb ja kui ulatuslik see on).
2. Selle suunise kohaselt esitab iga euroala liikmesriik riikliku reformiprogrammi, mis kujutab endast koonddokumenti, milles esitatakse ettepanekud riigi majanduskasvu ja konkurentsivõime suurendamise olulisemate poliitikameetmete kohta, ning stabiilsusprogrammi, milles esitatakse keskmise pikkusega perioodi eelarvekava.
3. Komisjon hindab programme ja esitab oma hinnangu mitmes komisjoni talituste töödokumendis, kus tuuakse välja ka ülejäänud sõlmpunktid. Need dokumendid avaldatakse varem, et võimaldada dialoogi käigus olukorda analüüsida. Samal ajal kirjutab komisjon horisontaalse hinnangu kavandatavate ulatuslike majandusreformide kohta euroala riikides. Seda horisontaalset dokumenti ja selle järeldusi arutatakse eurorühmas ning majandus- ja rahandusküsimuste nõukogus, et ulatuslikke reformikavasid süstemaatiliselt eelkoordineerida.
4. Pärast seda esitab komisjon riigipõhiste soovitude ettepaneku, mis sisaldab kokkulepitud konkreetseid poliitikameetmeid ning samuti rakendamise ajakava. Sellega üheaegselt esitab komisjon liikmesriikidele, kus esineb ülemäära tasakaalustamatust, soovitusi, milles on kindlaks tehtud sellise tasakaalustamatuse esinemine ja soovitakse asjaomasel liikmesriigil võtta parandusmeetmeid. Tänu poliitika analüüsimiseks tehtavale mitteametlikule dialoogile on riigipõhised soovitusel üksikasjalikumad, poliitikapõhisemad ja piiratud kindla ajavahemikuga. Riigipõhistes soovitustes keskendutakse mõnele põhielemendile, mis on seotud liikmesriikide majanduskasvu ja sealsete puuduste kõrvaldamisega. Tähelepanu koondamine ja üksikasjalikkus peaks hoogustama reformide läbiviimist liikmesriikides.
5. Pärast selliste riigipõhiste soovitude vastuvõtmist, mis sisaldavad nõukogus tehtud makromajandusliku tasakaalustamatuse kõrvaldamise soovitusi, esitavad liikmesriigid eelnimetatud soovitustele tuginedes makromajandusliku tasakaalustamatuse

menetluse ennetavate ja korrigeerivate sätete kohase (esimesel juhul vabatahtlikult ja viimasel juhul kohustuslikus korras) kokkuleppe ettepaneku, kus on esitatud konkreetsed kavandatavad poliitikameetmed ja nende ajakava. Nende liikmesriikide jaoks, kelle suhtes kohaldatakse makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse korrigeerivaid sätteid, tähendab parandusmeetmete kava komisjoniga sõlmitavat kokkulepet. Nende liikmesriikide jaoks, kelle suhtes kohaldatakse makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse ennetavaid sätteid, tähendab kokkulepe samasugust tegevuskava, mida nõutakse menetluse korrigeerivate sätete kohaselt.

Nende liikmesriikide jaoks, kelle suhtes kohaldatakse korrigeerivaid sätteid, tähendavad kokkuleppe läbirääkimised parandusmeetmete kava heakskiitmist ja seega kohaldatakse määruse 1176/2011 artikleid 8–12.

Nende liikmesriikide puhul, kelle suhtes kohaldatakse menetluse ennetavaid sätteid, tuleks samuti kohaldada samasugust menetlust ja samasuguseid tähtaegu, sealhulgas seoses järelevalve ja kokkulepetes sisalduvate meetmete rakendamise hindamisega. Sanktsioone siiski ei kohaldata.

Igal aastal annavad liikmesriigid riiklikes reformiprogrammides aru oma kokkulepete rakendamise käigust.

6. Kokkulepetega käib kaasas rahaline toetus. Need on seotud makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlusest tulenevate riigipõhiste soovitustega, mis keskenduvad liikmesriikide kohanemis- ja konkurentsivõime tugevdamisele, ehk valdkondadele, kus reformid avaldavad ulatuslikku positiivset ülekanduvat mõju teistele liikmesriikidele ja seega on vaja tagada majandus- ja rahaliidu tõrgeteta toimimine.

Rahaline toetus tähendaks kokkuleppega seotud ühekordset summat, mitte konkreetse reformi tarbeks eraldatud summat. Asjaomaste summade ja avansiliste maksete (mida võib teha mitmes osas) kindlaksmääramine ja kasutamine sõltub oludest (liikmesriigis rakendatavad meetmed/reformid) ning need tuleks kokkuleppes täpsustada.

Lisaks sanktsioonidele ja menetlusele, mida kohaldatakse liikmesriikide suhtes korrigeerivate sätete alusel (nagu on ette nähtud määrusega 1174/2911), saaks kokkulepped jõustada selles osas, et komisjon võib anda hoiatusi (kasutades Euroopa Liidu lepingu artikli 121 punkti 4), kui liikmesriik ei pea kokkuleppest kinni. Selleks hoiatusteks, mida komisjon võib anda iseseisvalt, võib olla näiteks märkus liikmesriigile kõrvaldada puudus, sealhulgas korrigeerida ajakava. Kui hoiatust ei võeta tõsiselt, võib rahalise toetuse maksmise peatada.

Rahalist toetust antakse spetsiaalsest fondist / rahalisest vahendist, nagu on mainitud teksti põhiosas. Euroala liikmesriikidel tuleb fondi oma osa anda. Selle osa suurus arvutatakse rahvamajanduse kogutulust sõltuva jaotamispõhimõtte alusel.

Kui komisjon esitab oma ettepaneku olemasolevate menetluste tugevdamiseks ja lihtsustamiseks, siis käsitletakse selles ka rahalise toetuse kasutuselevõtmisega kaasneda võivaid tahtmatuid tagajärgi, näiteks moraalne oht (ehk suhteliselt kehvade näitajate eest autasustamine) ja tühikulu oht (reformid, mis oleksid nagunii ilma lisastiimulita ellu viidud).

2. LISA: Euroala välisesindatus

Edasise integratsiooni suhtes kokkulepitavat kava on vaja kajastada euroala väliselt, eelkõige seeläbi, et püüeldakse Euroopa Liidu ühtse majandusliku välisesindatuse ning eelkõige euroala esindatuse poole. Majandus- ja rahaliidu tugevdatud häääl on euroala majanduse juhtimise täiustamiseks tehtavate jõupingutuste lahutamatu osa.

Kriisi üks peamistest õppetundidest näitas, et kui ollakse silmitsi ülemaailmse kollektiivset tegutsemist nõudva vapustusega, siis rahvusvahelistes finantsinstitutsioonides ja foorumites tehtavate otsuste mõjutamisel osutub määravaks euroala suurus. Viimaste aastate jooksul on Euroopa Liit eelkõige tänu eurole muutunud peamiste majandusjõudude loomulikuks partneriks, kui kõne all on maailmamajanduse areng, rahaline abi või finantsvaldkonna reguleerimine. Kuid kuna esindatus rahvusvahelistes finantsinstitutsioonides ja foorumitel on hetkel killustatud, puudub euroalal oma majandusliku kaalukusega võrdväärne mõjukus ja juhtimissuutlikkus.

Euroala majanduse juhtimise tugevdamiseks tehtavate jõupingutustega peaks täieliku mõjususe saavutamiseks kaasnema liikumine euroala ühtsema ja sidusama välisesindatuse poole. Selline samm peaks peegeldama majanduse liidusiseses juhtimise märkimisväärset tugevnemist.

Euroala välisesindatust²⁵ tuleb tugevdada, et võimaldada sel aktiivsemalt tegutseda nii mitmepoolsetes institutsioonides ja foorumitel kui ka kahepoolsetes dialoogides strateegiliste partneritega. Sedasi peaks saama edastada ühtset sõnumit sellistel teemadel nagu majandus- ja maksupoliitika, makromajanduslik järelevalve, vahetuskursipoliitika ja finantsstabiilsus.

Nende eesmärkide saavutamiseks tuleb kokku leppida tegevuskavas, mille eesmärk on lihtsustada ja ühtlustada euroala välist esindamist rahvusvahelistes majandus- ja finantsorganisatsioonides ja foorumitel.

Peamine sihtpunkt peaks olema Rahvusvaheline Valuutafond, mis tänu oma rahastamisvahenditele ja järelevalvesuutlikkusele on maailmamajanduse juhtimise peamine institutsionaalne tugisammas. Praegu on 17 euroala liikmesriiki jagunenud kaheksa valijaskonna ja direktori vahel ning neil on kuni viis tegevdirektorit. Praegu on liidu asutuste kohalolu Rahvusvahelises Valuutafondis väga piiratud. Euroopa Keskpang on Rahvusvahelise Valuutafondi juhatuse ja Rahvusvahelises Valuuta- ja Rahanduskomitees vaatlaja. Euroopa Komisjonil on Rahvusvahelises Valuuta- ja Rahanduskomitees üksnes vaatlaja staatus.

²⁵ St EL esindab euroala liikmesriike kooskõlas aluslepingutega.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 138 lõikes 2 nähakse ette sobivate meetmete vastuvõtmine, et tagada ühtne esindatus rahvusvahelistes finantsinstitutsioonides ja konverentsidel. Aluslepingu selle artikli eesmärk oli saavutada euroala liikmesriikide nimel liidu tugevam ja ühtsem esindatus sellistes institutsioonides ja sellistel konverentsidel, arvestades et euroala esindamise suhtes kehtivate mitteametlike kokkulepete toimivust peeti puudulikuks²⁶.

Euroala koordineerimise infrastruktuuri Brüsselis ja Washingtonis on vaja täiendada. Euroala koordineerimist tuleb parandada ning liikmesriigid peaksid kohustuslikus korras järgima ühtseid suuniseid. Rahvusvahelise Valuutafondi jaotus tuleb ümber korraldada ja riigiti uuesti rühmitada euroala jaotisteks, kuhu võiksid kuuluda ka euroala tulevased liikmesriigid. Samaaegselt tuleks püüelda selle poole, et euroalale omistataks Rahvusvahelise Valuutafondi juhatuses vaatleja staatus. Selleks tuleb Rahvusvahelise Valuutafondiga pidada läbirääkimisi. Euroala liikmetel on ühtne valuuta, ühtne raha- ja vahetuskursipoliitika ning nende välisreserve haldab Euroopa Keskpankade Süsteem. Viimased muudatused euroala juhtimises on põhjalikult muutnud viisi, kuidas toimub raha- ja majanduspoliitika koordineerimine Euroopa tasandil. Euroala küsimustes on Euroopa Komisjonist saanud Rahvusvahelise Valuutafondi loomulik koostööpartner. Lisaks on komisjon ja Euroopa Keskpank teinud viimasel ajal tihedat koostööd Rahvusvahelise Valuutafondiga, pidades läbirääkimisi euroala ja ELi liikmete finantsabi pakettide üle ning tehes fondiga üldist koostööd järelevalve küsimustes. Kõike eelnenut arvesse võttes on euroalale, keda esindavad rahapoliitika valdkonnas ühiselt tegutsevad Euroopa Komisjon ja Euroopa Keskpank, vaatleja staatuse andmine oluline, et süvendada koostööd Rahvusvahelise Valuutafondi ja nende institutsioonide vahel, kes tegelevad euroala igapäevase juhtimisega.

Selleks et saavutada pikemaajaline eesmärk – euroala ühtne esindaja Rahvusvahelises Valuutafondis – tuleks kavandada järk-järguline lähenemine, mis võimaldaks kõikidel osalejatel teha vajalikud institutsioonilised korraldused seoses euroala ühtse esindajaga.

Selleks astub Euroopa Komisjon konkreetseid samme.

- Esitab samm-sammulise tegevuskava, et koondada euroala esindatus Rahvusvahelises Valuutafondis ühele ametikohale.
- Teeb sobival ajal Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 138 lõike 2 kohased ametlikud ettepanekud ühtse seisukoha loomiseks, et saada euroalale Rahvusvahelises Valuutafondis vaatleja staatus eesmärgiga jõuda vaatleja staatuseni Rahvusvahelise Valuutafondi juhatuses ning kõige lõpuks jõuda ühtse esindaja nimetamiseni.

²⁶ Vaata ka Euroopa konventsiooni majanduse juhtimisega tegeleva VI töörühma lõpparuannet, WG VI 17, 21.10.2002, lk 8. Vaata samas ka välistegevusega tegeleva VII töörühma lõpparuannet, WG VII 17, 16.12.2002, lk 66.

- Esitab ettepanekud liikmesriikidevahelise koordineerimise parandamiseks seoses nende Rahvusvahelise Valuutafondi teemadega, mis on seotud majandus- ja rahaliiduga.
- Kaalub Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 138 lõike 1 kohaste võimaluste kasutamist, et esitada majandus- ja rahaliidule suuremat huvi pakkuvates küsimustes ühiseid seisukohti pädevates rahvusvahelistes finantsinstitutsioonides ja konverentsidel.
- Tugevdab täiendavalt euroala esindatust kahepoolsete suhete kontekstis peamiste majanduspartneritega. Eeskujuks võib võtta läbirääkimiste pidamise Hiinaga makromajanduse ja vahetuskursi teemadel (läbirääkimistega tegeleb euroala delegatsioon)²⁷.

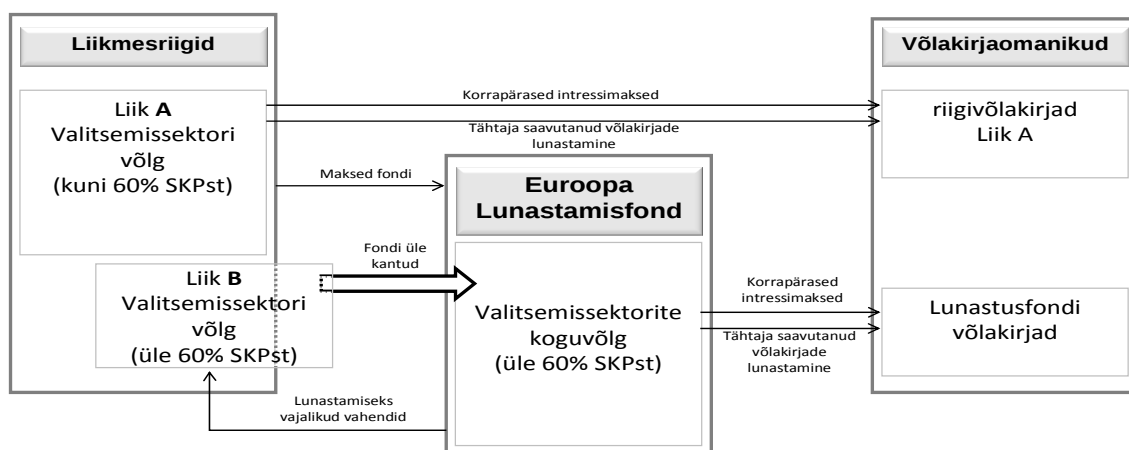
²⁷ Delegatsioon koosneb majandus- ja rahaküsimuste volinikust, eurorühma esimehest ja Euroopa Keskpanga presidendist.

3. LISA: Euroopa Lunastamisfond

Lunastamisfondi mõttega tuli välja Saksamaa majandusekspertide nõukogu 2011. aastal. Fondi peamine idee on luua raamistik, et viia euroala liikmesriikide valitsemissektori võlg jätkusuutlikule tasemele, vähendades nende üldisi rahastamiskulusid vastutasuna täiendavate ülesannete eest eelarvehalduses.

Põhilise lähenemisviisi kohaselt jagatakse liikmesriikide valitsemissektori võlg kahte ossa: 1) üks osa on võrdne 60 % SKPst, mis on stabiilsuse ja kasvu paktis sätestatud piirmäär. Selle osa eest vastutab endiselt iga liikmesriik ise; ja 2) 60 % SKP piirmäära ületav osa valitsemissektori võlast, mis kantakse üle ja koondatakse lunastamisfondi ning peaks seetõttu kuuluma lunastamisfondile, ehkki liikmesriikidel oleks kohustus autonoomselt lunastada ülekantud võlg konkreetse aja jooksul (nt 25 aastaga). Lunastamisfond rahastaks end ise emiteerides võlakirju, mida teenindavad ühiselt kõik osalevad liikmesriigid. Lunastamisfondi võlakirjade atraktiivsuse ja turustatavuse tõstmiseks peavad investorid saama krediitlikvaliteedi suhtes piisavalt tugevad tagatised. Seetõttu peaks lunastamisfondi võlakirjad olema tagatud kõikide euroala liikmesriikide solidaarsustagatisega. Lunastamisfondi solidaarsustagatis tähendaks, et osalevate riikide kulud selle rahastamisel on madalad, ja see vähendaks nende üldisi võlahalduskulusid. Iga liikmesriigi tagasimaksekava tuleb täpselt kindlaks määrata ja selles tuleb järgida läbipaistvat arvutusmeetodit, millega määratletakse osamaksete liik (võrdsed osamaksed kogu perioodi jooksul või maksed sõltuvalt majandusolukorrast, nt protsent SKPst, mille puhul aastamaksed kohandatakse vastavalt majandustsüklile). Selle raamistiku struktuur on esitatud joonisel 1.

Joonis 1. Euroopa Lunastamisfondi struktuur



Lunastamisfondi lähenemisviisi on sisse kirjutatud moraalne oht, et solidaarsustagatis ja sellest tulenevad madalamad rahastamiskulud liikmesriikide jaoks võivad luua tahtmatuid stiimuleid täiendava võla tekkimiseks. oraalsest ohust tuleneva riski maandamiseks tuleks liikmesriikidele seada majanduse haldamise valdkonnas täiendavaid kohustusi. Lunastamisfondis osalemise eeltingimusena kehtestatakse iga liikmesriigi jaoks eelarve konsolideerimise ja struktuurireformi kava, mis kohustab liikmesriiki teatud aja jooksul oma võlga autonoomselt kustutama. Konsolideerimise ja reformide kokkulepped on usaldusväärsuse hoidmisel ülitähtsad ja nende hulka võivad kuuluda: i) maksutulu sihtotstarbeline suunamine lunastamisfondi maksekohustuste täitmiseks, ii) tagatise deponeerimine, iii) eelnevalt kokkulepitud struktuurireformide ja konsolideerimismeetmete kohustuslik täitmine. Kohustuste täitmata jätmisel võib valitsemissektori võla ülekandmise lunastamisfondi kohe peatada.

Vaadates asja praktilisest küljest, osalevate liikmesriikide maksetähtajaliseks muutuvaid võlgu ja uusi rahastamisvajadusi rahastataks fondi võlakirjade müügist²⁸ saadud rahaga ja seda tehtaks seni, kuni ülekantud kohustused saavad kaetud. Võla ülekandmise reguleerimiseks on vaja koostada selge ja range õigusraamistik või leping, millega reguleeritakse eelkõige järgmist: i) ülekantavate summade ülempiir,²⁹ ii) tagasimaksekava ja ka iii) lunastamisfondi väljastatavate võlakirjade vanemus riigivõlakirjade ees.

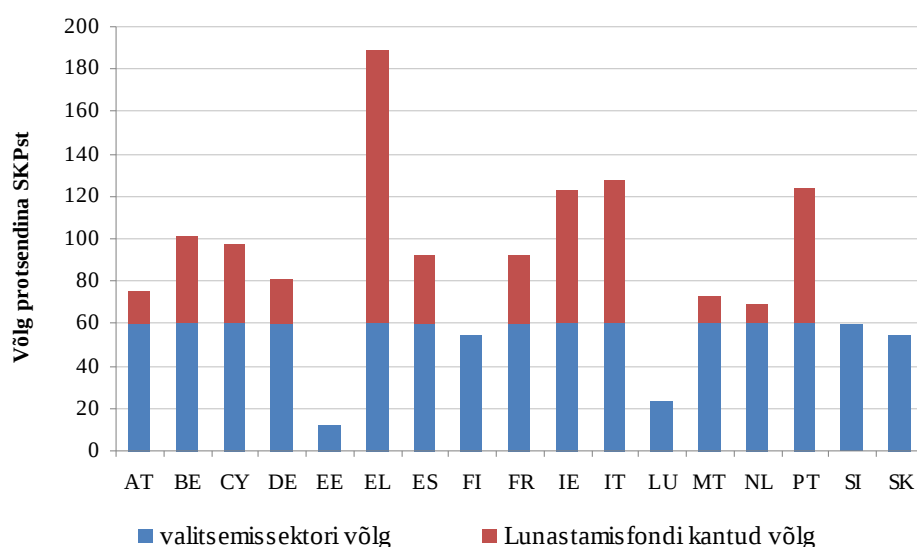
Pärast võla ülekandmist lunastamisfondi, jaotatakse riigi koguvõlg kahte ossa: valitsussektori võlg ja lunastamisfondi emiteeritud võlakirjad³⁰ (vt joonis 2).

²⁸ Lunastamisfondi haldamine usaldatakse aluslepingute kohaselt loodavale pädevale asutusele, st komisjonisisele Euroopa võlahaldusüksusele, kes annab aru Euroopa Parlamendile.

²⁹ Lepingus tuleks samuti selgelt kindlaks määrata, et kokkulepitud ülekantavaid summasid ei või suurendada.

³⁰ Lunastamisfondi kogumaht võib ulatuda 3 triljoni euroni. Arvutused on tehtud Euroopa Komisjoni 2012. aasta sügise prognoosi põhjal.

Joonis 2. Liikmesriikide võlastruktuur lunastamisfondis



Allikas: Euroopa Komisjoni 2012. aasta sügise prognoos, võlasummade prognoos 2013. aastaks

Lunastamisfondi loomine esitab mitmeid väljakutseid. Esiteks, ehkki kogu euroala lõikab kasu võlakohustustest tuleneva ja süsteemse riski vähenemisest, kuna kogu võla tase alaneb ja seda eelkõige haavatavamates riikides, siis kõrge krediitlikvaliteediga liikmesriigid näivad sellest vähem kasu saavat. Seetõttu tuleb nendele liikmesriikidele luua stiimulid fondis osalemiseks. Teiseks, kuna ülemäärane võlg kaetakse solidaarsustagatisega, muudetakse see suhteliselt madala riskiga varaks. Seega väheneks märkimisväärselt turgu distsiplineeriv mõju. Tegelikult läheks distsiplineeriv ülesanne täielikult kaaskäendajatele. Kolmandaks, lunastamisfond on mõeldud võlataseme alandamiseks ja liikmesriikidel ei peaks olema soovi fondis osalemist tarbetult pikendada vaid selleks, et saada kasu madalamatest rahastamiskuludest. Ning lõpuks peaks turu seisukohast vaadates kava piiratud kestus vähendama turu likviidusust, mida lähemale jõuab kava lõpp. See muudaks küsitavaks ühiselt emiteeritavate võlakirjade rolli ja nende kasutamise võrdlusalusena ning samuti nõuetekohase tuletisinstrumentide turu loomise tõenäosuse. Pärast ühiselt emiteeritud võlakirjade kehtivuse lõppemist, oleks euroala riikide võlakirjaturg sama vähe integreeritud kui see on praegu ning ühisest emiteerimisest ei oleks saadud mingit kasu.