

Eriaruanne

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse mõjusa rakendamise tagamiseks tuleb teha täiendavaid parandusi



EUROOPA
KONTROLLIKODA

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx

Veebisait: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saab internetist Euroopa serverist (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2016

Trükis	ISBN 978-92-872-4820-6	ISSN 1831-0818	doi:10.2865/283955	QJ-AB-16-011-ET-C
PDF	ISBN 978-92-872-4844-2	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/635636	QJ-AB-16-011-ET-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4809-1	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/203728	QJ-AB-16-011-ET-E

© Euroopa Liit, 2016

Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Eriaruanne**Ülemäärase
eelarvepuudujäägi
menetluse mõjusa
rakendamise tagamiseks
tuleb teha täiendavaid
parandusi**

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287
lõike 4 teisele lõigule)

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse konkreetseid eelarvevaldkondi või juhtimisega seotud teemasid hõlmavate tulemus- ja vastavusauditite tulemused. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevase arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi tulude, teadusuuringute ja sisepoliitika, finants- ja majandusjuhtimise ning Euroopa Liidu institutsioonide ja asutuste auditeerimise eest vastutav IV auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Milan Martin Cvikl. Auditit juhtis kontrollikoja liige Milan Martin Cvikl, keda toetasid kabinetiülem Kathrine Henderson, kabineti atašee Andreja Rován, direktor Zacharias Kolias, auditijuht Albano Martins Dias da Silva ja audiitorid Giuseppe Diana, Marko Mrkalj, Maria Isabel Quintela, Marion Schiefele, Duarte Semedo Leite ja Stefano Sturaro, ning keeletuge pakkusid Thomas Everett ja Marek Riha.



Vasakult paremale: G. Diana, M. Schiefele, A. Rován, A. Martins Dias da Silva, Z. Kolias, M. M. Cvikl, S. Sturaro, M. I. Quintela, K. Henderson, T. Everett.

Punkt

Lühendid ja akronüümid

Mõisted

I–IX Kokkuvõte

01–25 Sissejuhatus

01–04 Majandus- ja eelarvejuhtimise poliitika taust Euroopa Liidus

05–25 Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus: riigi rahanduse usaldusväärsuse säilitamine

07–17 Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse protsess: andmete kvaliteedi tagamine, olukorra hindamine, ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse algatamine

18–24 Parandusmeetmed: liikmesriikide aruandlus, komisjonipoolne seire ja järelvalve

25 Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse tulemus

26–31 Auditi ulatus, eesmärgid ja lähenemine

26–29 Auditi ulatus ja eesmärgid

30–31 Lähenemisviis

32–127 Tähelepanekud

32–84 Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse protsess: ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse aluste tugevdamiseks ning hindamiste objektiivsuse suurendamiseks tuleb teha parandusi

32–62 Otsuste tegemiseks sobiv raamistik, kuid vaja on suuremat selgust

63–84 Andmete kvaliteedi hindamised ja majandusanalüüsid ei ole piisavalt läbipaistvad; analüüse tehakse vastavalt eeskirjadele, kuid need keskenduvad rohkem valitsemissektori eelarvepuudujäägile kui võlgadele

85–112	Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse parandus- ja järelevalvemeetmed: liikmesriikide aruandlus, komisjonipoolne seire ja järelevalve
85–87	Liikmesriikide aruandlust parandusmeetmete kohta võiks parandada
88–112	Komisjonipoolse seire ja järelevalve suhtes rakendatakse järjest keerulisemaid eeskirju, need ei ole piisavalt läbipaistvad ning võimaldavad struktuurireformide mõju hinnata vaid piiratud ulatuses
113–127	Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse tulemus
113–127	Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse reformidega on võetud kasutusele vahendid eelarvedistsipliini suurendamiseks, kuid menetlus ei ole osutunud täiesti mõjusaks parandusmehhanismiks
128–149	Järeldused ja soovitused
130–139	Eurostat
130–131	Andmete kontrollimine
132	Kontrollisüsteemide hindamine
133–135	Dialoogkülastused ja vahetu kontrollimine
136	Tegevuspunktid
137	Juhised
138–139	Tulem
140–149	Majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat
140–141	Läbipaistvus
142–143	Võlakriteerium
144–145	Struktuurireformid
146–147	Aruandlus
148–149	Sanktsioonid

- I lisa.** Eelarvepuudujäägi menetlust käsitlevad õigusaktid
- II lisa.** Mõned näited kuue kontrollitud liikmesriigi dokumentides puudunud kohustusliku teabe kohta
- III lisa.** Mõned näited kuue kontrollitud liikmesriigi dokumentides esinenud liigitamisprobleemide kohta
- IV lisa.** Mõned näited meetmetest, mis võivad mõjutada eelarvepuudujäägi ja võla andmeid
- V lisa.** Aastane nominaalne SKP kasvumäär
- VI lisa.** Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse soovitustes esitatud nominaalsete ja struktuursete eesmärkide ning ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse pikendatud tähtaegade täitmine
- VII lisa.** Erinevused komisjoni ja nõukogu soovituste vahel
- VIII lisa.** Kavandatud struktuurireformide rakendamine

Komisjoni vastus

Lühendid ja akronüümid

06

AMECO: Euroopa komisjoni makromajanduslik andmebaas

ECOFIN: majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu

EFC: majandus- ja rahanduskomitee

EKP: Euroopa Keskpank

ELTL: Euroopa Liidu toimimise leping

EMU: majandus- ja rahaliit

ESA: Euroopa arvepidamise süsteem

Eurostat: Euroopa Liidu Statistikaamet

GFS: valitsemissektori finantsstatistika

SDV: tavapärane dialoogkülastus

SKP: sisemajanduse koguprodukt

UDV: lähteandmete hindamise dialoogkülastus

Alt-üles eelarvepositsiooni tugevdamine. Parandusmeetmete poolt eelarvepositsioonile avaldatava mõju arvuline hindamine väljendatuna üksikute meetmete koondmõjuna. Vt *Ülevalt alla eelarvepositsiooni tugevdamine*.

Andmete kvaliteet. Andmete kvaliteet tähendab arvepidamiseeskirjade järgimist, täielikkust, usaldusväärsust, õigeaegsust ja järjepidevust (nõukogu määruse (EÜ) nr 479/2009 artikli 8 lõige 1).

Avaliku sektori raamatupidamine. Riigi rahanduse aruanded (valitsusasutustelt, ametitelt ja muudelt avaliku sektori ettevõtetelt, mis liigitatakse valitsemissektori osaks). Need kajastavad riigi tulusid ja kulusid ning on ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse andmete koostamise peamiseks lähteallikaks.

Dialoogkülastus. Selle teeb Eurostat liikmesriiki, et kontrollida edastatud tegelikke andmeid ja kõiki ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse andmete asjassepuutuvaid aspekte. Liikmesriike külastatakse vähemalt kord kahe aasta jooksul. Majandus- ja rahandusasjade peadirektoraat ja EKP tegutsevad vaatlejatena.

Aastail 2011–2013 tegi Eurostat nii tavapäraseid kui ka lähteandmete hindamise dialoogkülastusi – viimaseid selleks, et hinnata valitsemissektori rahanduse/süsteemide lähteandmete voogude juhtimist ja kontrolli. Sellist kontrolli tehakse nüüd tavapäraste dialoogkülastuste raames.

Eelarve konsolideerimine. Eelarvepositsiooni parandamine valikuliste eelarvepoliitika meetmetega, mis määratletakse paranemise mahuna või perioodina, mille vältel parandamise tulemus säilib.

Eelarvepositsioon. Avaliku sektori kogutulude ja -kulude saldo teatud aastal, kusjuures positiivne saldo näitab ülejääki ja negatiivne saldo puudujääki. Liikmesriikide eelarvepositsiooni jälgimiseks kasutab EL valitsemissektori koondnäitajaid. Vt ka *Struktuurne eelarvepositsioon, Esmane eelarvepositsioon*.

Eelarvepositsiooni tsükliline komponent. See osa eelarvepositsiooni muutumisest, mis toimub automaatselt majanduse tsükliliste elementide mõjul tulenevalt riigi tulude ja kulude reaktsioonist SKP lõhe muutustele. Vt *Struktuurne eelarvepositsioon*.

Eelarvepositsiooni tugevdamine ülevalt alla. Valitsuse poliitika poolt eelarvele avaldatava mõju arvuline väljendus, mis leitakse struktuurse eelarvepositsiooni üldist muutust vaadeldes. See võib erineda eelarve alt üles kohandamise arvulisest väljendusest, kas viimatinimetatu ebapiisava katvuse või teisejärguliste majanduslike mõjutegurite tõttu, või siis põhjusel, et eeldust, mille kohaselt poliitika ei muutu, ei rakendata järjepidevalt.

ESA (ESA 95 ja ESA 2010). Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteem on rahvusvahelistele nõuetele vastav Euroopa Liidu raamatupidamisraamistik, mille abil kirjeldatakse süsteemselt ja üksikasjalikult ELi liikmesriikide ja piirkondade majandust. Suuremat osa auditeeritud perioodist hõlmas ESA 95. 2014. aasta septembris mindi üle süsteemile ESA 2010, mis kajastab tänapäeva majanduse mõõtmises toimunud arengut, metoodikaalaste uuringute edusamme ja kasutajate vajadusi.

Kuigi ESA on suures osas kooskõlas võrreldavas ÜRO süsteemis kasutatavate mõistete, arvepidamiseeskirjade ja klassifikatsioonidega, on sel ka mõned eriomadused, mis järgivad pigem ELi tava.

Esmane eelarvepositsioon. Eelarvepositsioon, milles ei ole arvestatud valitsemissektori võla intressimakseid.

Esmased/lähteandmed. Riikliku statistikaameti poolt (näiteks haldusdokumentide, küsitluste, rahvaloenduste põhjal) kogutud andmed koondandmete (näiteks ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse tehingud) koostamiseks. Esmased andmed on näiteks valitsusasutuste, ametite jmt avaliku sektori raamatupidamine.

Euroopa poolaasta. Majanduspoliitika koordineerimise aastane tsükel, mis vältab aasta esimesed kuus kuud. Euroopa Komisjon analüüsib põhjalikult liikmesriikide majandus- ja struktuuripoliitika programme ning Euroopa Ülemkogu ja Euroopa Liidu Nõukogu annavad poliitikaalast nõu, enne kui liikmesriigid oma eelarveprojektid kinnitavad.

Finantssektori äriühingud/finantssektorivälised äriühingud

Finantsinstitutsioonide sektor (ESA 95 punkt 2.32)

Hõlmab kõiki äriühinguid ja kvaasikorporatiivseid ettevõtteid, mille põhitegevus on finantsvahendus (finantsvahendajad) ja/või finantsabiteenused (finantsvahenduse abiettevõtted).

Mittefinantsettevõtete sektor (ESA 95 punkt 2.21)

Hõlmab institutsioonilisi üksusi, mille jaotus- ja finantstehinguid eristatakse nende omanike omadest ning mis on turutootjad, kelle peamine tegevus on kaupade ja mittefinantsteenuste tootmine.

Jooksevsaldo. Riigi rahanduse tulud, millest on lahutatud kulud.

Keskpika perioodi eelarve-eesmärk. Reformitud stabiilsuse ja kasvu pakti kohaselt väljendavad stabiilsus- ja lähenemisprogrammid eelarvepositsiooni keskpika perioodi eesmärki. Keskpika perioodi eelarve-eesmärk on riigipõhine, et võtta arvesse majanduslike olukordade ja eelarvepositsioonide ning arengusuundade erinevusi ja riigi rahanduse jätkusuutlikkust ohustavaid eelarveriske, ning on määratletud struktuurselt. Vt ka *Struktuurne eelarvepositsioon*.

Lumepalliefekt. Valitsemissektori võla suurenemise või vähenemise isevõimenduv mõju, mis tekib valitsemissektori võla pealt makstud intressimäära ja riigi majanduse kasvumäära positiivsest või negatiivsest vahest.

Lähenemisprogrammid. Euroalasse mittekuuluvate liikmesriikide poolt esitatud keskpika perioodi eelarve- ja monetaarstrateegiad. Neid ajakohastatakse igal aastal stabiilsuse ja kasvu pakti sätete kohaselt. Vt ka *Stabiilsusprogrammid*.

Majandus- ja rahanduskomitee. Varasem rahanduskomitee, nüüd majandus- ja rahanduskomitee on Euroopa Liidu Nõukogu komitee, mis on loodud ELTLi artikli 134 kohaselt. Selle peamine ülesanne on ette valmistada ja arutada ECOFINi otsuseid, mis puudutavad majandus- ja rahandusküsimusi.

Metoodikaalne kontrollkäik. Eurostati poolt liikmesriiki tehtav erakorraline seire- ja kontrollkäik, kui selles riigis on selgelt tuvastatud andmete kvaliteediga seonduvad olulised riskid või probleemid.

Potentsiaalne SKP. Tegelik SKP asjaomasel aastal, mis on kooskõlas stabiilse inflatsioonimääraga. Kui tegelik SKP on suurem kui potentsiaalne, hakkavad mõjuma suutlikkuspiirangud ning tekib inflatsioonisurve; kui SKP on väiksem kui potentsiaalne tase, jääb osa ressursse kasutamata ja inflatsioonisurve taandub. Vt ka *SKP lõhe*.

Riigieelarve puudujääk. Netolaenu määr ESA 95/ESA 2010 määratluse kohaselt, teatud kohandustega.

SKP lõhe. Erinevus tegeliku ja hinnangulise potentsiaalse SKP vahel teatud ajahetkel. Vt ka *Eelarvepositsiooni tsükliline komponent*.

Stabiilsuse ja kasvu pakt. 1997. aastal heaks kiidetud ning 2005. ja 2011. aastal reformitud stabiilsuse ja kasvu pakt selgitab Maastrichti lepingu sätteid, mis käsitlevad liikmesriikide eelarvepoliitika järelvalvet ning eelarvepuudujäägi seiret majandus- ja rahaliidu kolmandas etapis. Stabiilsuse ja kasvu pakt koosneb kahest nõukogu määrusest, milles sätestatakse õiguslikult siduvad nõuded Euroopa Liidu institutsioonidele ja liikmesriikidele, ning kahest Amsterdamis (1997. aasta juunis) vastu võetud Euroopa Ülemkogu resolutsioonist.

Stabiilsusprogrammid. Euroalasse kuuluvate liikmesriikide poolt esitatud keskpika perioodi eelarvestrateegiad. Neid ajakohastatakse igal aastal stabiilsuse ja kasvu pakti sätete kohaselt. Vt ka *Lähenemisprogrammid*.

Struktuurne eelarvepositsioon. Tegelik eelarvepositsioon, milles ei arvestata tsüklilist komponenti ega ühekordseid ja muid ajutisi meetmeid. Struktuurne eelarvepositsioon annab ettekujutuse eelarvepositsiooni aluseks olevast suundumusest.

Tegelikud andmed. Ajaloolised (mitte kavandatud/prognoositud) andmed.

Tegevusjuhend. Poliitikadokument, mis sisaldab juhiseid stabiilsuse ja kasvu pakti rakendamise kohta ning stabiilsus- ja lähenemisprogrammide vormi ja sisu kohta.

Valitsemissektor. ESA 95-s määratletakse valitsemissektorina „kõik institutsionaalsed üksused, kes on muud turuvälised tootjad ja kelle toodang on mõeldud individuaalseks ja ühistarbimiseks ning keda rahastatakse peamiselt muude sektorite üksuste kohustuslikest maksetest, ja/või kõik institutsioonilised üksused, kelle peamine tegevusala on riigi tulude ja rahvusliku rikkuse ümberjaotamine”.

Koosneb neljast allsektorist:

- o keskvalitsus – kõik riigi haldusasutused ja muud keskasutused, mille ülesanded hõlmavad kogu riigi majandusterritooriumi, välja arvatud sotsiaalkindlustusfondide haldamine;
- o piirkondlik valitsus – institutsioonilised üksused, mille ülesanded jäävad keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste ülesannete vahele, välja arvatud sotsiaalkindlustusfondide haldamine;
- o kohalik omavalitsus – kõik avaliku halduse asutused, mille ülesanded hõlmavad üksnes majandusterritooriumi kohalikku osa, välja arvatud sotsiaalkindlustusfondide kohalikud asutused;
- o sotsiaalkindlustusfondid – riigi, piirkonna või kohaliku omavalitsuse üksused, mille peamine ülesanne on sotsiaaltoetuste andmine.

Valitsemissektori finantsstatistika (GFS). Andmed valitsemissektori majandustegevuse kohta, sealhulgas riigi tulud, kulud, eelarvepuudujääk, varade ja kohustustega seonduvad tehingud, muud majandusvood ja bilansid. Euroopa valitsemissektori finantsstatistika koostatakse ESA, täiendava tõlgendamise ja Eurostati juhiste alusel.

Valitsemissektori võlg. Aasta lõpuks maksmata koguvõla nominaalväärtus, mis on konsolideeritud valitsemissektori eri osades ja nende vahel, nagu määratletud ESA 95-s. Koosneb rahast ja hoiustest, väärtpaberitest peale aktsiate, välja arvatud finantstuletisinstrumendid, ning laenudest (Maastrichti võlakriteerium).

Võlakoormuse muutuse ja eelarvepositsiooni vaheline erinevus. Võlakoormuse muutuse ja eelarvepositsiooni vaheline erinevus (mida nimetatakse ka võla/puudujäägi korrigeerimiseks) tagab netovõla (rahavoog) ja koguvõlakoormuse muutuse vahelise järjepidevuse. See hõlmab finantsvarade kumuleerumist, välisvaluutas nomineeritud võla väärtuse muutumist ning muid statistilisi kohandusi.

Ühekordsed ja ajutised meetmed. Valitsemissektori tehingud, mis avaldavad eelarvele lühiajalist mõju, toomata kaasa eelarvepositsiooni püsivat muutust. Vt ka *Struktuurne eelarvepositsioon*.

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse allikate ja meetodite loetelu. Liikmesriikide poolt ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse teadete jaoks prognooside koostamise menetluste (meetodite) ja alusstatistika (allikate) kirjeldus. Hõlmab koondtabeleid, mis näitavad avaliku sektori raamatupidamiskirjete ja ESA rubriikide omavahelist vastavust, ning valitsemissektori üksuste loetelu, mis on liigitatud allsektorite ja tööstusharude kaupa.

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse teated ja nendega seotud küsimustikud

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse teated

Liikmesriigid saadavad kaks korda aastas andmed oma valitsemissektori eelarvepuudujäägi ja võla kohta teate vormis, mis hõlmavad nelja gruppi tabeleid, mis sisaldavad teavet valitsemissektori eelarvepuudujäägi/ülejäägi kohta, avaliku sektori raamatupidamise jooksevsaldos puudujäägi/ülejäägi saavutamiseks tehtud kohanduste kohta, võlataset mõjutavate tegurite kohta ja muude kohustuslike andmete kohta kõigil valitsemistasanditel.

Küsimustikud

Tabelite komplekt, mis sisaldab teavet revisjonide, kohanduste, finantstehingute ja Eurostati otsuste rakendamise kohta.

I

Euroopa Liidu toimimise leping kehtestab eelarvepoliitika põhireeglina, et liikmesriigid peavad hoiduma ülemäärast valitsemissektori eelarvepuudujäägist. Sellest tulenevalt võidakse liikmesriigi suhtes rakendada parandusmehhanismi, kui riik ületab eelarvepuudujäägi ja võla kontrollväärtused. Kõnealune mehhanism – ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus – on üks ELi majandusjuhtimise raamistiku põhielemente.

II

Komisjoni roll ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamisel on kontrollida liikmesriikide edastatud andmete kvaliteeti, hinnata, kas võrdluskünniseid on ületatud või kas on olemas nende ületamise oht, ning esitada selle alusel nõukogule arvamusi ja soovitusi. Nõukogu otsustab aluslepingu sätetest lähtudes, kas komisjoni soovitusi rakendada või mitte.

III

Liikmesriigile, kelle suhtes on käivitatud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus, antakse olukorra parandamiseks soovitusi, mis sisaldavad parandusmeetmete võtmise tähtaega, paranduste tegemise viisi ja eelarve aastase kohandamise määra. Komisjon teeb järelevalvet selle üle, kuidas liikmesriik parandusmeetmeid rakendab, ning edastab oma leiud nõukogule. Viimane võtab komisjoni ettepanekute põhjal vastavalt olukorrale edasisi meetmeid (menetluse lõpetamine, tähtaja pikendamine, uute eesmärkide seadmine või sanktsioonide kohaldamine).

IV

Kontrollikoda kontrollis, kuidas rakendas komisjon ajavahemikul 2008–2015 ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust, keskendudes kuuele liikmesriigile. Kontrollikoda võttis arvesse komisjoni hinnangut liikmesriikide ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse andmete kvaliteedile, komisjoni enda prognoositud andmete ja mudelite kvaliteeti ning seda, kas komisjoni hinnangud olid kooskõlas nõukogu otsustega menetluse algatamise kohta. Viimaks uuriti, kuidas jälgis komisjon liikmesriikide poolt ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse raames võetud parandusmeetmeid.

V

Kontrollikoda leidis, et kuigi enamiku komisjoni andmekogumise ja -analüüsi valdkondade ning eelarvedistsipliini eeskirjade täitmise hindamise kohta on olemas üksikasjalikud menetlused ja juhised, on komisjonil probleeme nimetatud ülesannete täitmisega. See on põhjustatud asjaolust, et komisjon ei kasutanud täiel määral oma volitusi nõuda põhjalike andmete esitamist ja parandusmeetmete kohta antud soovitude järgimist, samuti komisjoni suutmatusest anda liikmesriikide aruannete kohta alati adekvaatset tagasisidet, põhiandmete analüüsimiseks ja nende alaseks aruandluseks eraldatud ebapiisavatest ressurssidest ning puudulikust dokumenteerimisest.

VI

Sellega seondub läbipaistvuse probleem, kuna hoolimata sellest, et viimastel aastatel on olukord paranenud, on komisjoni eelduste ja parameetrite ning komisjonipoolse põhimõistete tõlgendamise kohta saadaval endiselt liiga vähe teavet. Lisaks võib komisjon kehtestatud menetlusest kõrvale kalduda isegi juhtudel, mil ta on kehtestanud selged sise-eeskirjad, mis tekitab küsimusi hindamiste üldise usaldusväärsuse kohta.

VII

Struktuurireformide järelevalve valdkonnas, mille puhul komisjon hiljuti rõhutas selle olulisust parandusmeetmena ülemäärase eelarvepuudujäägi likvideerimisel, on märke sellest, et komisjoni tegevus ei ole piisav, sest ta keskendub eelkõige reformide õiguslikele aspektidele ja vähem nende tegelikule elluviimisele. Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus keskendub võlakriteeriumi asemel liigselt eelarvepuudujäägi kriteeriumile.

VIII

Kokkuvõttes leidis kontrollikoda väga positiivseid märke komisjoni aastate jooksul tehtud pingutustes kohandada ja ratsionaliseerida ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust vastavalt ELi arengusuundadele. Õiguslik alus on piisav ning seda toetavad selged sise-eeskirjad ja juhised. Neid eeskirju ei täideta aga piisavalt järjepidevalt ja läbipaistvalt, komisjon ei dokumenteeri asjakohaselt hinnangute aluseks olevaid eeldusi ega jaga järelevalve käigus tehtud tähelepanekuid, mis tooks kõigile liikmesriikidele suuremat kasu. Komisjon on oma viimastes avaldustes neid puudujääke tunnistanud ja viidanud sellele, et on valmis tegema vajalikud parandused.

IX

Aruande lõpus on üksikasjalikult selgitatud kontrollikoja üldisi järeldusi, ning komisjonile on esitatud hulk soovitusi. Soovitused on kokku võetud alljärgnevalt.

Kontrollikoja soovitusel

a) Komisjon peaks Eurostati pädevusse kuuluvas andmete kogumise ja analüüsi valdkonnas:

- i) tõhustama kvaliteedihindamise menetlusi ja dokumenteerima oma tööd paremini;
- ii) hindama liikmesriikide kontrollisüsteeme;
- iii) astuma samme, et parandada kohapealsete kontrollide mõjusust;
- iv) kasutama täiel määral olemasolevaid volitusi, tagamaks, et liikmesriigid võtavad tegevuspunktide alusel meetmeid;
- v) suurendama läbipaistvust, muutes kõik liikmesriikidele antud soovitusel ja juhised avalikuks;
- vi) paremini dokumenteerima oma sisemenetlusi ja reservatsioonide esitamise või andmete muutmise kriteeriume.

- b) Liikmesriikide olukorra hindamisel, mille alusel esitatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusega seonduvaid soovitusi (see on majandus- ja rahandusasjade peadirektoraadi ülesanne), peaks komisjon:
 - i) parandama läbipaistvust, kasutades selgeid määratlusi, avalikustades kõik arvutuste ja hindamiste aluseks olevad andmed ning soodustades riiklike eelarvenõukogude osalemist, et kinnitada komisjoni analüüsides kasutatavaid riiklikke andmeid;
 - ii) põhjalikult keskenduma valitsemissektori võla vähendamisele, eeskätt suure võlakoormusega liikmesriikides;
 - iii) tugevdama kokkulepitud struktuurireformide rakendamise üle tehtavat seiret, kasutades sealjuures täiel määral oma volitusi, tagamaks, et liikmesriigid täidavad oma kohustusi;
 - iv) jõustama rangemalt liikmesriikidele kehtivaid aruandluseeskirju;
 - v) kasutama vajaduse korral võimalust, et soovitada nõukogule rangemate meetmete kasutamist ja sanktsioonide kohaldamist.

Majandus- ja eelarvejuhtimise poliitika taust Euroopa Liidus

01

Euroopa Liidu lepinguga, mida tuntakse ka Maastrichti lepinguna, mis jõustus 1. novembril 1993, kehtestati majandus- ja rahaliidu põhimõtted, ning selle alusel on 28 liikmesriigist 19-s ühisrahana kasutusel euro. Selleks, et majandus- ja rahaliit toimiks õigesti, oli vaja kasutusele võtta riigi rahanduse usaldusväärsust tagav ja sobimatut eelarvepoliitikat rakendavate liikmesriikide ülekanduva mõju riski vähendav mehhanism. Mehhanism koosneb kahest osast, millest üks on ennetuslik ja teine paranduslik. Ennetusliku osa eesmärk on tagada usaldusväärne eelarvepoliitika keskpikaks perioodiks ning vältida ülemäärast eelarvepuudujääki¹. Paranduslik osa on suunatud ülemäärase eelarvepuudujäägi likvideerimisele ning seda tuntakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusena. Eelarvepuudujäägi või võla piirmäära (vastavalt 3% ja 60% SKPst) ületavate liikmesriikide suhtes võib kohaldada ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust.

02

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse esmane õiguslik alus on Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikkel 126 ning lepingu lisaks olev protokoll nr 12. Nendes määratletakse menetluse eri etapid ja võrdluskünnised. Neid täiendavad teised õigusaktid stabiilsuse ja kasvu pakti vormis, mis võeti vastu 1997. aastal ning milles antakse tegevussuuniseid asjaolude kohta, mille korral tuleb alatatada ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus.

03

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust on mitmel korral reformitud (2005., 2011. ja 2013. aastal), eesmärgiga parandada selle rakendamist, tugevdades aruandlusnõudeid ja sanktsioone ning suurendades paindlikkust, et kohendada menetlust vastavalt muutuvale majanduskeskkonnale. **Joonisel 1** esitatakse ülevaade majandus- ja eelarvejuhtimise poliitika arengust Euroopa Liidus, kusjuures ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusega seonduvad meetmed on poolpaksum kirjas. **I lisa** sisaldab kronoloogilist loetelu ELi õiguslikest vahenditest, mis on ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse jaoks kõige olulisemad.

1 Ülemäärane eelarvepuudujääk tähendab, et valitsemissektori eelarvepuudujääk või võlg või mõlemad ületavad vastavaid kontrollväärtusi.

Majandus- ja eelarvejuhtimise poliitika areng ELis

1992

Maastrichti leping

- Loodi majandus- ja rahaliit
- Liikmesriigid peavad oma majanduspoliitikat kooskõlastama ning tagama selle mitmepoolse järelevalve (ELTL artikkel 121)
- Liikmesriigid on kohustatud jälgima riigi rahanduse ja eelarvedistsipliini täitmist ning neile võib kohaldada ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust juhul, kui tekib ülemäärase eelarvepuudujäägi olukord (ELTL artikkel 126)

1997

Stabiilsuse ja kasvu pakt

- Liikmesriigid peavad esitama oma stabiilsus- või lähenemisprogrammid, milles kajastuvad nende keskpikad eelarvekavad
- Liikmesriigid peavad oma eelarveseisundi huvides püüdlema nominaalse keskpika eesmärgi suunas.
- Ajutise ja erakordse ülemäärase eelarvepuudujäägi määramine võrdluses kontrollväärtusega
- Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kiirendamise reeglid
- Sanktsioonid (üksnes euroala liikmesriikidele) Intressi mittekannda tagatise vormis

2005

Stabiilsuse ja kasvu pakti reformimine

- Keskpika perioodi eesmärk on ümbermääratletud struktuuriliselt (tsükliliselt kohandatud eelarvepositsioon, välja arvatud ühekordsed ja muud ajutised meetmed) ning tegema riigipõhiseid
- kõrvalekaldeid keskpika perioodi eesmärgist või kohandamiskava on lubatud suurte struktuurireformide puhul
- Struktuurne kohandamine
- Ranga majandussurutise mõiste uus määratlemine
- Mittelõplik loetelu muudest asjakohastest teguritest, mis hõlmavad pensionireforme
- Ülemäärase eelarvepuudujäägi kõrvaldamise tähtaegade pikendamine

2011

Kuuest meetmest koosnev pakett

- Euroopa poolaasta majanduspoliitika koordineerimiseks
- säästva tarbimise ja tootmise sisu täpsemad nõuded; uus kulude võrdlusalus; kulud kasvavad vähem kui potentsiaalne SKP
- nõuded liikmesriikide eelarveraamistikele
- makromajanduse tasakaalunihete menetlus ja sanktsioonid
- võlakriteeriumi elluviimine (aastane vähenemine keskmiselt 1/20 60% ületavast ülejäägist 3 aasta jooksul); kolmeaastane üleminekupeeriood ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse lõppemisest 23 liikmesriigile 2011. aasta novembri ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohaselt
- struktuurset kohandamist tuleb muuta igal aastal
- toimunud tegevuste aruanded
- sanktsioonid trahvide näol, mille peab heaks kiitma nõukogu

2012

Stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise leping (fiskaalkokkulepe)

- Struktuurse eelarvepuudujäägi reegli kuldreegel, mis ei ületa keskpika perioodi, koos riikliku automaatsete parandusmeetmetega kõrvalekallete korral. Tuleb sätestada riiklikes põhiseadustes, järgimist jälgivad riiklikud rahandusnõukogud

2013

Kahest meetmest koosnev pakett (üksnes euroala liikmesriikidele)

- Eelarvekavade projekti hindamine riiklike rahandusnõukogude poolt
- Tõhustatud järelevalve liikmesriikide üle, kes on tõsisest raskustes seoses finantsstabiilsusega või kellel võivad sellised raskused tekkida; makromajanduslikud kohandamisprogrammid; programmide järgnev järelevalve
- Struktuurireformide tegevuskava: majanduspartnerluse programmid
- Üleliigse eelarvepuudujäägi menetlusega hõlmatud liikmesriigi hoolikam jälgimine: regulaarne aruandlus (eelarve aastasisese täitmise aruanne)
- Varajase hoiatamise mehhanism eelarvepuudujäägi üleliigse eelarvepuudujäägi menetlusega kehtestatud tähtsaks kõrvaldamata jätmise riski vastu: komisjoni ühepoolsed soovitused
- Paindlikumad sanktsioonid

Märkus: ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusega seonduvad meetmed on poolpaksus kirjas.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

04

Kõige uuema sammuna võttis komisjon 21. oktoobril 2015 vastu teatise² majandus- ja rahaliidu lõpuleviimiseks võetavate meetmete kohta, et rakendada nn viie juhi aruannet³. Teatise ja sellega kaasnevate ettepanekute eesmärk on edasi arendada majandus- ja rahaliidu süvendamisprotsessi ning edendada konkurentsivõimet. Meetmepakett hõlmab parandatud vahendeid majanduse juhtimiseks, sealhulgas riiklike konkurentsivõime komiteede ja nõuandva Euroopa Eelarvenõukogu loomist. Komisjon on märkinud, et kavandatavad sammud on ühtaegu nii ambitsioonikad kui ka pragmaatilised ning vajavad kõigi osalejate kooskõlastatud tegevust.

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus: riigi rahanduse usaldusväärsuse säilitamine

05

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse peamised pooled on liikmesriik, komisjon (majandus- ja rahandusajade peadirektoraat ning Eurostat) ja nõukogu.

- i) Liikmesriik peab a) edastama Eurostatile kaks korda aastas (1. aprilliks ja 1. oktoobriks) statistilised andmed, b) korrigeerima ülemäärase eelarvepuudujäägi nõukogu kehtestatud tähtjaks, c) kohandama eelarvet, nagu nõutud vastavas ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse soovitusel, ja d) andma aru võetud meetmetest.
- ii) Eurostat vastutab nii liikmesriikide edastatud tegelike andmete kui ka valitsemissektori arvepidamise alusandmete kvaliteedi hindamise eest.
- iii) Majandus- ja rahandusajade peadirektoraat vastutab liikmesriigi võla ja eelarvepuudujäägi künnistele vastavuse hindamise ja ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimiseks võetud meetmete seire eest.
- iv) Nõukogu otsustab komisjoni ettepanekul ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse algatamise, tõhustamise või tühistamise.

06

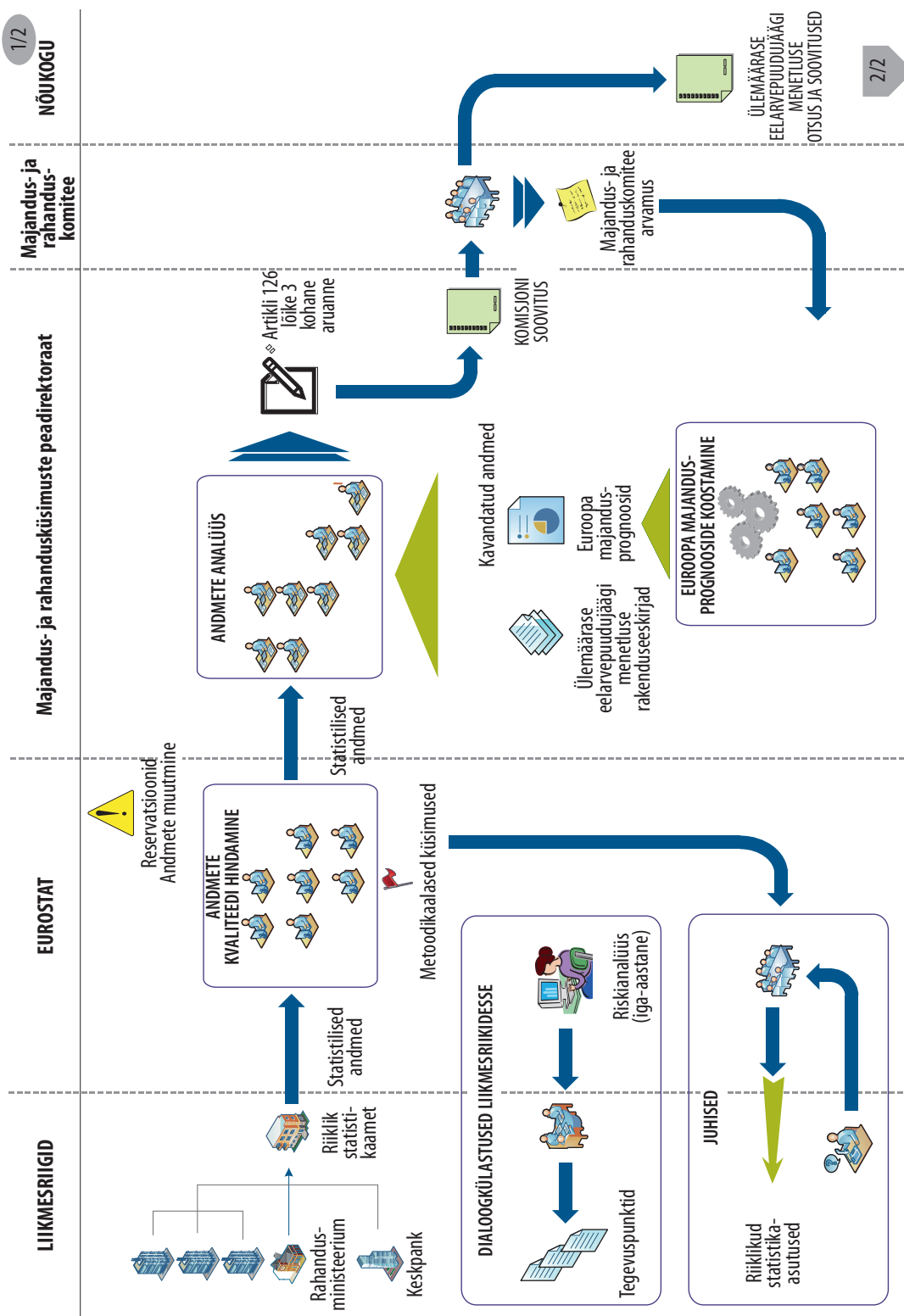
Joonisel 2 on näidatud, kuidas nimetatud pooled teevad ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse eri etappides koostööd ja suhtlevad.

2 21. oktoobri 2015. aasta teatis majandus- ja rahaliidu lõpuleviimiseks võetavate meetmete kohta, COM(2015) 600 final.

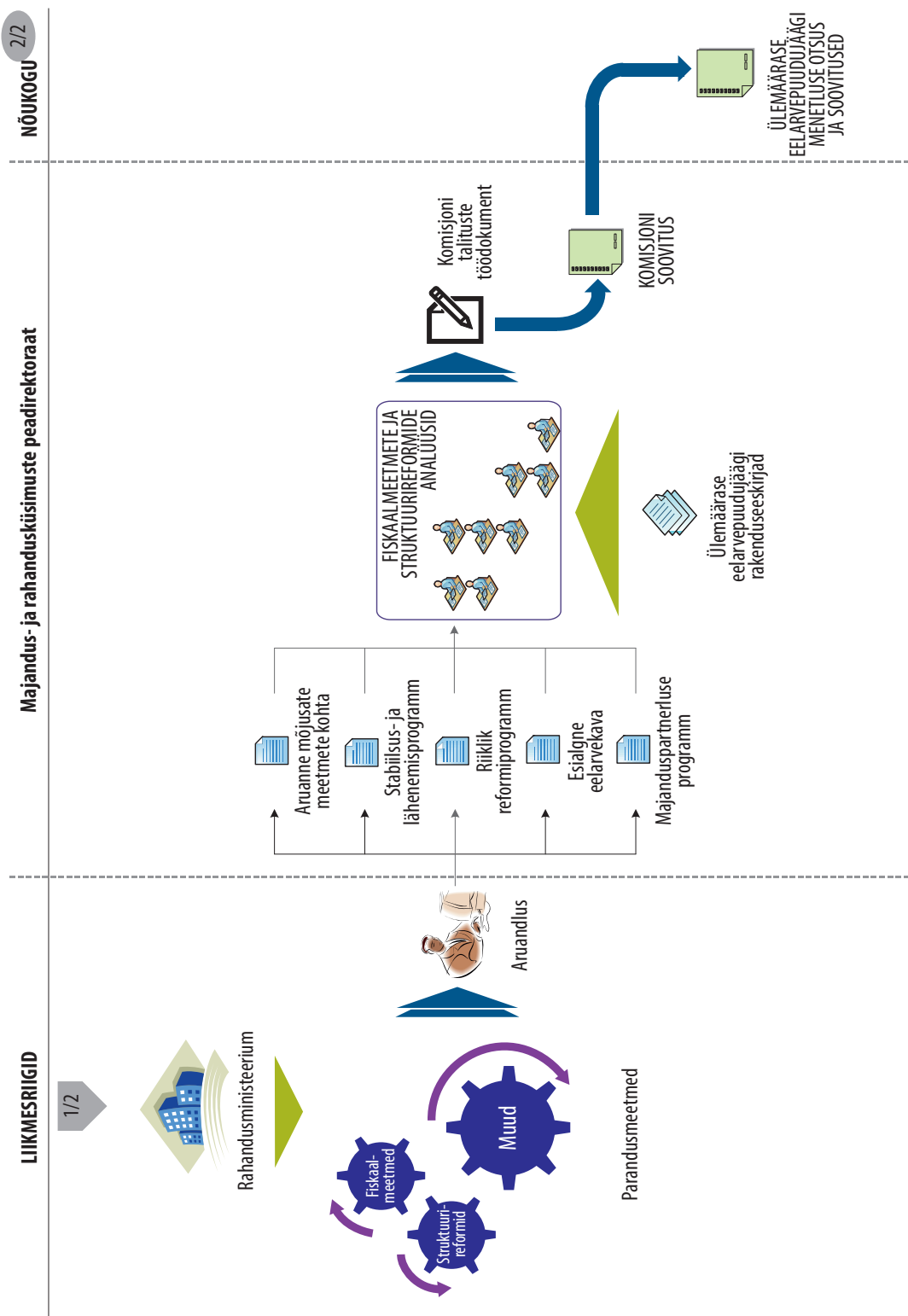
3 Euroopa majandus- ja rahaliidu loomise lõpuleviimine, Jean-Claude Junckeri ning Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloemi, Mario Draghi ja Martin Schulzi tihedas koostöös valminud aruanne, 22. juuni 2015.

Joonis 2

Ülevaade ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusest



Joonis 2



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse protsess: andmete kvaliteedi tagamine, olukorra hindamine, ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse algatamine

07

Järgnevas osas käsitletakse otsuseni viiva protsessi järjestikuseid etappe.

Eelarvepuudujäägi ja võla taseme arvutamiseks kasutatud andmete kvaliteedi tagamine

08

Liikmesriigid peavad koguma ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse andmeid vastavalt Euroopa arvepidamise süsteemile (ESA⁴), valitsemissektori eelarvepuudujäägi ja võla käsitlevale käsiraamatule (MGDD) ning Eurostati otsustele ja suunistele. Need andmed, mis esitatakse standardsetes teadete tabelites ja nendega seotud küsimustikes, saadetakse Eurostatile koos muu valitsemissektori finantsstatistika (GFS) andmete ning allikate ja meetodite loeteluga.

09

Iga liikmesriik otsustab, kuidas ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse andmeid koguda. Riiklikul statistikaametil on juhtiv roll⁵, vastutades tegelike andmete koostamise eest⁶; kavandatud andmed⁷ koostab rahandusministeerium. Rahandusministeerium, muud valitsusasutused ja keskpangad esitavad aga tavaliselt ka esmaseid andmeid ning vastutavad mõningatel juhtudel andmete koostamise eest ühiselt. Riiklik statistikaamet täiendab oma hinnanguid teistest allikatest saadud andmetega (avaliku sektori üksuste finantsaruanded, äritegevuse uurin-gud jne).

10

Eurostat kontrollib ja hindab nii liikmesriikide teatatud tegelike andmete kui ka nende aluseks olevate valitsemissektori arvepidamisandmete kvaliteeti. Kvaliteetsed andmed eeldavad vastavust raamatupidamiseeskirjadele (ESA ja MGDD), täielikkust, usaldusväärsust, õigeaegsust ja järjepidevust. Hindamine keskendub ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse loeteludes täpsustatud valdkondadele, näiteks valitsemissektori andmekogumi piiritlemine (sealhulgas ammen-davuse kontroll, tagamaks, et kaetud on kõik avaliku sektori üksused), kindlate valitsemissektori tehingute liigitamine, kohustused ja tehingute kajastamine tekkepõhiselt⁸.

- 4 Varasem ESA 95, nüüd ESA 2010.
- 5 Välja arvatud Belgias, kus see roll on keskpangal.
- 6 „Tegelikud andmed“ on mõiste, mida kasutatakse ajalooliste andmete kohta. Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse teates asjaomase aasta N kohta tuleb esitada tegelikud andmed aastate N-1, N-2, N-3 ja N-4 kohta.
- 7 Kavandatud andmed aasta N kohta tähistavad sama aasta prognoositud andmeid.
- 8 Rahavoogusid kajastatakse tekkepõhiselt, st siis, kui majanduslik väärtus luuakse, seda muudetakse või see kaob või kui nõuded ja kohustused tekivad, muutuvad või lõpevad (vt ESA 95 punkt 1.57).

11

Eurostat teeb liikmesriikidesse ka nn dialoogkülastusi, et kontrollida ja hinnata ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse andmeid ja aruandlusprotsesse, sealhulgas seda, kas need vastavad arvepidamiseeskirjadele. Eurostat võib juhul, kui andmete kvaliteedis ilmnevad olulised riskid ja probleemid, teha metoodikalaaseid kontrollkäike (seni on toimunud vaid üks selline külastus, Kreekasse)⁹.

12

Eurostat saadab kvaliteedi hindamise järel andmed majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadile majandusanalüüsiks. Kui aga on tõendeid selle kohta, et liikmesriigi teatatud andmed ei ole arvepidamiseeskirjadega kooskõlas, võib Eurostat esitada reservatsiooni tegelike andmete kvaliteedi kohta¹⁰ või teha muudatusi¹¹. Eurostat võib alata ka uurimise statistiliste andmete manipuleerimise asjus. Sellistel juhtudel võib kohaldada trahve, mille suurus on kuni 0,2% SKPst¹².

Olukorra hindamine

13

Majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat analüüsib Eurostati poolt edastatud liikmesriikide tegelikke andmeid ja Euroopa poolaasta raames enda koostatud Euroopa majandusprognoose¹³, et jälgida eelarvepuudujäägi ja võla muutumist ning hinnata liikmesriikide võrdluskünnistele lähenemise kavasid. Andmeid analüüsitakse vastavalt eeskirjade ja juhiste raamistikule. Majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat hoiab regulaarset ühendust liikmesriikidega kogu menetluse jooksul, et saada teavet sealse arengu kohta.

14

Analüüsi eesmärk on:

- i) hinnata, kas liikmesriik on eiranud eelarvepuudujäägi ja/või võla kriteeriume, võttes arvesse mis tahes eritingimusi (järsk majanduslangus, näitajate hiljutised arengusuunad ja prognoosid, potentsiaalse SKP kohandamine jne);
- ii) kui liikmesriigis on kindlaks tehtud eelarvepuudujäägi või võla kriteeriumide eiramine, valmistada artikli 126 lõike 3 alusel ette aruanne, milles analüüsitakse põhjalikult raskendavaid ja leevendavaid asjaolusid ning hinnatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse algatamise vajadust; aruanne saadetakse majandus- ja rahanduskomiteele¹⁴ arvamuse saamiseks;
- iii) ülemäärase eelarvepuudujäägi tõendamise korral teavitada liikmesriiki ja nõukogu ning soovitada viimasel alata ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus ja kehtestada liikmesriigile tähtsajad parandusmeetmete võtmiseks.

- 9 Metoodikalaased kontrollkäigud on mõeldud protsesside jälgimiseks, edastatud andmete aluseks oleva arvepidamise kontrollimiseks ning andmete kvaliteedi kohta järelduste tegemiseks. Eurostat teeb metoodikalaaseid kontrollkäike erandjuhtudel, kui on selgelt ilmnenu andmete kvaliteediga seonduvad olulised riskid või probleemid.
- 10 Reservatsiooni esitamisega annab Eurostat märku, et ei pea asjaomaste andmete kvaliteeti piisavaks, väljendades seda avalikult teatisega kaasnevas pressiteates.
- 11 Eurostat võib liikmesriigi andmeid ühepoolset muuta, kui tal on võimalik reservatsiooni mõju piisava täpsusega hinnata.
- 12 Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. novembri 2011. aasta määruse (EL) nr 1173/2011, mis käsitleb eelarvejärelevalve tõhusat rakendamist euroalal (ELT L 306, 23.11.2011, lk 1), artikkel 8, ja komisjoni delegeeritud otsus 2012/678/EL uurimiste ja trahvide kohta statistika manipuleerimise korral (ELT L 306, 6.11.2012, lk 21).
- 13 Majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat koostab majandusprognoose komisjoni nimel. Neid kasutatakse erinevate majandusjärelevalve menetluste alusena, näiteks Euroopa poolaasta kontekstis, ning avaldatakse kolmel korral aastas (kevad, sügis ja talvel).
- 14 Majandus- ja rahanduskomitee on töörühm, mis on moodustatud liikmesriikidevahelise poliitika koordineerimise edendamiseks, toetades ECOFINi tööd. See koosneb liikmesriikide ametiasutuste ja keskpankade, EKP ja komisjoni kõrgematest ametnikest. Täpsem teave selle töökorralduse ja eesmärkide kohta on esitatud ELTLi artiklis 134 ning veebisaidil http://europa.eu/efc/index_en.htm.

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse algatamine

15

Selle üle, kas liikmesriigi suhtes kohaldatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust, otsustab nõukogu. Seejärel teavitatakse liikmesriiki ja otsus avaldatakse. Nõukogu kehtestab tähtaja probleemi lahendamiseks (tavaliselt üks aasta alates ülemäärase eelarvepuudujäägi tuvastamisest, kuigi 2009. aastal algatati mitu ülemäärase eelarvepuudujäägi mitmeaastast menetlust, kuna tegemist oli finants- ja majanduskriisiga). **Tabelis 1** on toodud kõik nõukogu otsused ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohta seisuga 17. november 2015.

16

Ülemäärase eelarvepuudujäägi mitmeaastase menetluse korral kehtestab nõukogu igaks aastaks ka eelarve-eesmärgid. Oma soovitude kaudu kutsub nõukogu tavaliselt üles ka välja töötama ja rakendama riiklikke struktuurimeetmeid, nagu avaliku sektori kulutuste reform.

17

Selles etapis võib euroala liikmesriike, kelle suhtes on juba kohaldatud sanktsioone pakti ennetuslikku osa puudutava ELTLi artikli 121 lõike 4 alusel esitatud soovitude mittetäitmise eest või kes on eriti tõsiselt rikkunud eelarvepuudujäägi ja võla lubatud suhtarve, ähvardada ka trahv tagasiostetava intressivaba tagatise kujul summas 0,2% SKPst.

Tabel 1

Seni algatatud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlused

	Lõpetatud		Pooleli	
	Nõukogu otsus, millega käivitatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus	Nõukogu otsus, millega tühistatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus	Nõukogu otsus ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse käivitamise kohta	Paranduse praegune tähtaeg
Belgia	2.12.2009 2015	20.6.2014 2015 ¹	–	–
Bulgaaria	13.7.2010	22.6.2012	–	–
Tšehhi Vabariik	5.7.2004 2.12.2009	3.6.2008 20.6.2014	–	–
Taani	13.7.2010	20.6.2014	–	–
Saksamaa	21.1.2003 2.12.2009	5.6.2007 22.6.2012	–	–
Iirimaa	–	–	27.4.2009	2015
Kreeka	5.7.2004	5.6.2007	27.4.2009	2016
Hispaania	–	–	27.4.2009	2016
Prantsusmaa	3.6.2003	30.1.2007	27.4.2009	2017
Horvaatia	–	–	21.1.2014	2016
Itaalia	28.7.2005 2.12.2009	3.6.2008 21.6.2013	–	–
Küpros	5.7.2004	11.7.2006	13.7.2010	2016
Läti	7.7.2009	21.6.2013	–	–
Ungari	5.7.2004	21.6.2013	–	–
Leedu	7.7.2009	21.6.2013	–	–
Luksemburg	2010	20 10 ¹	–	–
Malta	5.7.2004 2009 7.7.2009 21.6.2013	5.6.2007 20 09 ¹ 4.12.2012 19.6.2015	–	–
Madalmaad	2.6.2004 2.12.2009	7.6.2005 20.6.2014	–	–
Austria	2.12.2009	20.6.2014	–	–
Poola	5.7.2004 7.7.2009	8.7.2008 19.6.2015	–	–
Portugal	5.11.2002 20.9.2005	11.5.2004 3.6.2008	2.12.2009	2015
Rumeenia	7.7.2009	21.6.2013	–	–
Sloveenia	–	–	2.12.2009	2015
Slovakkia	5.7.2004 2.12.2009	3.6.2008 20.6.2014	–	–
Soome	13.7.2010	12.7.2011	–	–
Ühendkuningriik	2004 24.1.2006	20 04 ¹ 9.10.2007	8.7.2008	Eelarveaasta 2016–2017

1 Komisjon koostas artikli 126 lõike 3 kohase aruande, mis ei andnud põhjust nõukogu otsuse tegemiseks.

Allikas: majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi veebisait (seisuga 17.11.2015).

Parandusmeetmed: liikmesriikide aruandlus, komisjonipoolne seire ja järelevalve

18

Järgnevas osas kirjeldatakse, kuidas parandusmeetmetest aru antakse ja kuidas komisjon nende üle järelevalvet teeb.

Liikmesriikide aruandlus

19

Liikmesriigid vastutavad parandusmeetmete väljatöötamise ja rakendamise eest, et taastada nõukogu soovitudele vastav fiskaalstabiilsus.

20

Nad peavad majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraati teavitama kavandavatest ja/või kasutatavatest meetmetest ning eelarve ja majandusolukorra arengust¹⁵. Liikmesriigid peavad esitama aruande võetud meetmete kohta ja avalikustama Euroopa poolaasta kontekstis koostatud stabiilsus- või lähenemisprogrammides¹⁶ ja riiklikes reformiprogrammides¹⁷ ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse seisukohast olulise teabe. Enne esimest majanduse juhtimist käsitlevat paketti (2011) ei olnud liikmesriikidel õiguslikku kohustust võetud meetmete kohta aruannet esitada. Teise majanduse juhtimise paketiga kehtestati täiendavad aruandlusnõuded euroala liikmesriikidele (vt **joonis 1** ja **joonis 7**), et tõhustada komisjonipoolset seiret ja järelevalvet.

Komisjonipoolne seire ja järelevalve

21

Majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi ülesanne on kontrollida, kas liikmesriik on nõukogu soovitusi täitnud, teha seiret ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse parandusmeetmete rakendamise üle ja esitada ettepanekuid edasiste meetmete kohta.

- 15 Liikmesriigid peavad aruanded esitama nõukogu 8. novembri 2011. aasta määruse (EL) nr 1177/2011, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1467/97 ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamise kiirendamise ja selgitamise kohta (ELT L 306, 23.11.2011, lk 33), artikli 3 lõike 4 alusel nõukogu poolt kehtestatud soovitude täitmise tähtjaks (kolmest kuni kuue kuuni sõltuvalt olukorra tõsidusest).
- 16 Stabiilsuse ja kasvu pakti raames esitatakse stabiilsus- ja lähenemisprogrammid kord aastas, esimesed euroala liikmesriikide poolt ja teised väljapoole euroala jäävate liikmesriikide poolt. Nendes määratletakse liikmesriigi eelarvekava järgmiseks kolmeks või neljaks aastaks.
- 17 Dokument, mis kajastab riigi poliitikat ja meetmeid majanduskasvu ja töökohtade säilitamiseks ning Euroopa 2020 eesmärkide saavutamiseks. See esitatakse paralleelselt iga-aastase stabiilsus-/ lähenemisprogrammiga.

22

Majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat hindab iga liikmesriigi poolt ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse raames võetud meetmeid:

- i) juba kolm või kuus kuud pärast menetluse algust aruande alusel, mille liikmesriik nõukogu soovitude täitmiseks võetud meetmete kohta on esitanud;
- ii) tehes regulaarset järelevalvet paralleelselt iga prognoosiga, arvestades ka liikmesriigi poolt stabiilsus-/lähenemisprogrammis ja (euroala liikmesriikide puhul) eelarvekavas avaldatud teavet;
- iii) tähtaja saabumisel, välja arvatud juhul, kui menetlus tühistatakse.

23

Täpsemalt hindab majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat seda, kas liikmesriik on teatanud meetmetest või võtnud meetmeid, mis tunduvad sobivatenä, tagamaks ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimisel piisav edasimineku nõukogu kehtestatud tähtajaks.

24

Sõltuvalt tehtud hindamisest teeb majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat nõukogule ettepanekuid erinevate meetmete võtmiseks:

- i) kui komisjon leiab, et liikmesriik on soovitud arvestanud ning ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse nõuded tõenäoliselt täidetakse, siis menetlus peatatakse¹⁸;
- ii) kui meetmed on olnud mõjusad¹⁹, ent kui on toimunud „ootamatu tõsine majanduslik sündmus, millel on riigi rahandusele oluline negatiivne mõju“²⁰, võib esitada uue soovitus. Uue soovitusel võib eelarvepuudujäägi korrigeerimise tähtaega pikendada, tavaliselt aasta võrra, või kehtestada uued nominaalsed ja struktuursed eesmärgid, mis seonduvad uue makromajandusliku stsenaariumiga, ilma tähtaega pikendamata;
- iii) kui meetmed ei ole olnud mõjusad ja liikmesriik kuulub euroalasse, võidakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust tõhustada. Nõukogu väljastab teatise, milles kutsub liikmesriiki üles võtma erimeetmeid ja esitama kehtestatud tähtaegadeks aruanded, ning juhul, kui liikmesriik teatise nõudeid ei täida, võib nõukogu kohaldada sanktsioone²¹. Juhul, kui see on asjakohane, võib nõukogu otsustada Ühtekuuluvusfondist ning alates programmitöö perioodist 2014–2020 Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest tehtavad maksed peatada.

18 Nõukogu 7. juuli 1997. aasta määruse (EÜ) nr 1467/97 (ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamise kiirendamise ja selgitamise kohta) (EÜT L 209, 2.8.1997, lk 6) artikkel 9. Sel ajal, kui menetlus on peatatud, teevad nõukogu ja komisjon liikmesriigipoolse soovitude täitmise üle regulaarset järelevalvet. Sõltuvalt järelevalve järeldustest võib menetluse tühistada või taaskäivitada.

19 Kui liikmesriik on vastavalt soovitudele eelarvet kohandanud, hinnatakse tema meetmed mõjusaks.

20 Nõukogu määruse (EÜ) nr 1467/97 artikli 3 lõige 5.

21 Nagu sätestatud ELTLi artiklites 126 ja 139 ning määruse (EÜ) nr 1467/97 artiklis 10, nagu seda on muudetud.

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse tulemus

25

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse otsuse ja parandusmeetmete eeldatud tulemus on see, et liikmesriik taastab mõistliku tähtaja jooksul ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimise abil eelarvedistsipliini ja seega riigi rahanduse jätkusuutlikkuse. Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse otsus on mõeldud ka struktuurireformide rakendamise edendamiseks liikmesriigis, mis on vajalik riigi rahanduse stabiilsuse jaoks keskpikal/pikal perioodil.

Auditi ulatus, eesmärgid ja lähenemine

26

Auditi ulatus ja eesmärgid

26

Kontrollikoda hindas, kas komisjon juhib ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamist asjakohaselt. Selleks vaadeldi menetluse rakendamist Küprosel, Tšehhi Vabariigis, Prantsusmaal, Saksamaal, Itaalias ja Maltal²² 2009. aasta aprillist kuni 2015. aasta maini²³. Seoses andmete kvaliteediga vaadeldi ajavahemikku 2008–2014 ning vajaduse korral ka vanemaid andmeid kuni 2005. aastani.

27

Kontrollikoda analüüsis mõningaid ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse künniste väärtuse kindlaksmääramise üksikasju, kuid ei hinnanud väärtuste sobivust ega liikmesriikide poolt menetluse rakendamiseks võetud meetmete kvaliteeti.

28

Täpsemalt uuris kontrollikoda:

- i) komisjonipoolset liikmesriikide statistiliste andmete kvaliteedi hindamist (Eurostat) ning nende andmete tõlgendamist (majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat), mille alusel esitati nõukogule soovitusi ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse algatamiseks või sellega seonduvate täiendavate meetmete võtmiseks;
- ii) komisjoni seire- ja järelevalveülesandeid;
- iii) menetluse tulemust.

29

Peamised auditikriteeriumid tuletati:

- i) regulatiivsetest nõuetest (näiteks nõukogu määrused, otsused, direktiivid ja järeldused);
- ii) komisjoni sise-eeskirjadest ja menetlustest (näiteks suunised ja juhised).

22 Maltal algatati sellel ajavahemikul kaks eraldi menetlust.

23 Valim moodustati liikmesriikide nimekirjast, millest olid välja arvatud riigid, i) kus toimuvad kontrollikoja muud auditid finants- ja majandusjuhtimise valdkonnas (Ungari, Iirimaa, Läti, Portugal, Rumeenia ja Kreeka), ii) mille suhtes ei ole ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust kohaldatud (Eesti, Rootsi ja Luksemburg), iii) millele kehtivad ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse suhtes eri- või unikaalsed tingimused (Ühendkuningriik), või iv) mis ühinesid Euroopa Liiduga alles hiljuti (Horvaatia). Ülejäänud liikmesriikide hulgast valiku tegemisel oli eesmärk saada esinduslik valim suurtest ja väikestest riikidest nii euroalas kui ka sellest väljaspool, ning, niipalju kui võimalik, pärast 2008. aastat algatatud menetlustest, mis on või võiksid olla praeguseks lõpetatud.

Lähenemisviis

30

Kontrollikoda vaatas läbi erinevate ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlustega seotud dokumendid. Küsitleti ka Eurostati ning majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi töötajaid ja menetluse rakendamisega seotud institutsioonide esindajaid igas auditivalimisse kuulunud liikmesriigis. **Tabelis 2** on loetletud organisatsioonid, mida igas liikmesriigis külastati.

31

Samuti arutas kontrollikoda ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusega seonduvaid küsimusi mitme organisatsiooni esindajatega, kelle arvamus oli auditi jaoks oluline (sealhulgas IMFi ja Ühendkuningriigi eelarvelise vastutuse ameti esindajad), ning kasutas tehniliselt keerukamate aspektide puhul sise- ja välisekspertide abi.

Tabel 2

Külastused liikmesriikide asutustesse ja muudesse üksustesse

	Kõrgeim kontrolli-asutus	Riiklik statistikaamet	Rahandusministeerium	Eelarvenõukogu	Keskpank	Muud
Tšehhi Vabariik	✓	✓	✓			
Saksamaa		✓	✓		✓	
Prantsusmaa		✓	✓			
Itaalia	✓	✓	✓	✓	✓	Ministrite nõukogu eesistujariigi majandusnõunik
Küpros	✓	✓	✓	✓	✓	Majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi residendist esindaja
Malta	✓	✓	✓		✓	

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse protsess: ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse aluste tugevdamiseks ning hindamiste objektiivsuse suurendamiseks tuleb teha parandusi

Otsuste tegemiseks sobiv raamistik, kuid vaja on suuremat selgust

32

Järgnevas osas käsitletakse komisjoni andmete analüüsi ja nõuetele vastavuse hindamise menetlust, mis eelneb soovitude esitamisele otsuse tegemise kohta.

Komisjon kontrollib põhjalikult statistiliste andmete kvaliteeti ...

33

Eurostati ülesanne on hinnata ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse protsessis kasutatavate statistiliste andmete kvaliteeti. Eurostati roll on selle ülesande täitmisel alates 1993. aastast oluliselt muutunud, eelkõige uute meetmete ja kaalutusõiguse tõttu (**joonisel 3** on näidatud peamise õigusraamistiku kujunemine pärast Maastrichti lepingu vastuvõtmist).

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse statistika Eurostati-poolset kvaliteedihindamist reguleeriva peamise õigusraamistiku kujunemine

1993

- Liikmesriigi poolt esitatavate andmete (kavandatud eelarvepuudujääk ning tegelik eelarvepuudujääk ja võlg), perioodilisuse ja tähtaegade määramine. (Määrus (EÜ) nr 3605/93)

1997

- Eurostati rolli ja kohustuste (statistiliste andmete analüüsimine, liikmesriikide nõustamine ja toetamine, koostöö edendamine ja statistiliste meetodite arendamine) määramine. (Komisjoni 21. aprilli 1997. aasta otsus)

2005

- Liikmesriigid peavad saatma uue teabe (kavandatud võlg ja täiendav teave, sh loetelu) uute ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse aruandlustähtaegade jooksul, et avalikustada ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse andmed, teatada suurtest korrigeerimistest ning konsulteerida Eurostatiga keerulistes küsimustes. Eurostat on kohustatud regulaarselt hindama andmete kvaliteeti ja hindamise tulemustest kolme nädala jooksul teavitama, tegema dialoogkülastusi ning vajaduse korral metoodikaalaseid kontrollkäike. Eurostat võib esitada reservatsiooni tegelike andmete kvaliteedi suhtes või teha muudatusi. (Määrus (EÜ) nr 2103/2005, millega muudeti määrust (EÜ) nr 3605/93)

2009

- Eurostatile on antud juurdepääs riiklikele statistikaametitele ning kõigile liikmesriigi andmete allikatele ja volitused otsustada tõlgendamist vajavates küsimustes. Soovituslik loend juhtudest, mille alusel võidakse teha metoodikaalaseid kontrollkäike. (Määrus (EÜ) nr 479/2009, nagu seda on muudetud; määrus (EÜ) nr 223/2009)

2011

- Võimalus kohaldada trahve, kui statistikaga on manipuleeritud. (Nõukogu määrus (EL) nr 1173/2011; komisjoni 29. juuni 2012. aasta delegeeritud otsus)

2014

- ESA 2010 kohaldamine ülemäärase eelarvepuudujäägi kohta andmete kogumisel, mis jõustus 2014. aasta septembris. (Komisjoni 7. märtsi 2014. aasta määrus, millega muudeti määrust (EÜ) nr 479/2009)

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

34

Eurostat on ka ise teinud olulisi jõupingutusi oma lähenemisviisi edasiarendamiseks ja kvaliteedihindamise parandamiseks. Aastail 2008–2014 võeti kasutusele uusi meetmeid. Mis kõige olulisem, 2011. aastal tegi Eurostat muudatusi vahendite eraldamises ja menetlustes, kui oli oma ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse andmete kvaliteedihindamise struktuurid ja protsessid üle vaadanud. Näiteks hakati tegema lähteandmete hindamise külastusi, et hinnata esmaste andmete koostamise süsteemide kvaliteeti. Vt üksikasju **4. jooniselt**.

Joonis 4

Andmete kvaliteedi hindamine Eurostati poolt (peamised parandused alates 2011. aastast)

Ressursid	Menetlused	Kontroll
- o valitsuse finantsstatistikaga tegelev direktoraat - o ligikaudu 50 töötajat tegelevad ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusega (kolm korda rohkem kui mõni aasta varem) - o töörühma loomine ametnikest, kellest igaüks vastutab maksimaalselt kahe liikmesriigi eest - o töörühma loomine metoodikutest, kes osalevad ka kontrollkäikudel	- o standardmenetluste ja tegevuskavade kasutuselevõtt ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse dialoogkülastusteks - o iga-aastane riikide riskihindamine asutusesiselt - o standardmenetluste kasutuselevõtt juhiste andmiseks (kahepoolsetes ja keerulistes küsimustes)	- o ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse teadete ja nendega seonduvate küsimustike ulatuslik analüüsimine, mis võimaldab eelarvepuudujääki ja võlga täpsemalt analüüsida - o ettevalmistavate dialoogkülastuste kasutuselevõtt - o suurema pädevuse andmine juurdepääsuks kõigile ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse andmetele, mida on kogumisprotsessis tarvis - o pädevus soovitada finants sanktsioone tahtlikul valeandmete esitamisel või tõsise hooletuse korral ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse statistikast aru andes

Allikas: kontrollikoda Eurostati teabe alusel.

... kõikehõlmavate ja laialdaselt levitatavate sise-eeskirjade ja juhiste alusel ...

35

Komisjoni soovitusel ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse algatamiseks põhinevad majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi spetsiifiliste analüüside tulemustel. Analüüsid omakorda põhinevad sise-eeskirjade, suuniste ja juhiste kogumil, milles antakse tegevusjuhised ja kirjeldatakse kõige asjakohasemaid alusmõisteid.

36

Enamiku neist sise-eeskirjadest, suunistest ja juhistest leiab stabiilsuse ja kasvu pakti käsiraamatust (avalikult kättesaadav²⁴) ning stabiilsuse ja kasvu pakti rakendamise juhendist (tegevusjuhend²⁵). Nendes käsitletakse kõiki olulisemaid küsimusi.

37

Arvestades eeskirjade, suuniste ja juhiste tähtsust komisjoni poolt ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse algatamise kohta esitatavate ettepanekute seisukohast, koostab majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat majandus- ja rahandusasjade komiteele regulaarselt ka analüütilisi ja tegevusalaseid teatisi, et selgitada liikmesriikidele oma lähenemisviisi stabiilsuse ja kasvu pakti tõlgendamisel ja rakendamisel.

... rakendades prognooside koostamisel laialdaselt kasutatavat metoodikat ...

38

Komisjoni regulaarsed (kevad, sügisel ja talvel avaldatavad) Euroopa majandusprognoosid on samuti oluline osa analüüsist, mille alusel tehakse otsus selle kohta, kas esitada ettepanek ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse algatamiseks või mitte. Prognooside koostamisel ühendatakse riigi tasandi elemendid, mille valmistavad ette majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi vastavate riikidega tegelevad osakonnad, tsentraliseeritud elementidega, mille koostavad horisontaalsed üksused (vt **1. selgitus**). Kokku on protsessi kaasatud umbes 150 majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi eri üksuste töötajat.

24 Majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat, *Occasional Papers* 151, mai 2013.

25 Stabiilsuse ja kasvu pakti rakendamise juhend ning juhised stabiilsus- ja lähenemisprogrammide vormi ja sisu kohta, 3. september 2012.

Euroopa majandusprognooside koostamine

Kaks kuud enne eeldatavat avaldamispäeva valmistab majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat ette kirjaliku seisukoha, milles esitatakse üldised eeldused. Prognoosi koostamine põhineb järkjärgulisel protsessil, mille käigus tehakse ristkontrolli riigi ja kesktasandi prognooside omavahelise võrreldavuse tagamiseks.

Riikidega tegelevad osakonnad valmistavad ette riigipõhised makromajanduslikud ja eelarveprognoosid. Selleks kasutavad nad koondtabelit, mis põhineb tsentraalselt kasutataval vormil, ning täiendavaid vahendeid, mis kajastavad riikide erijooni, nagu andmete kättesaadavus ja majanduse struktuur.

Horisontaalne üksus lisab täiendavad arvutused, mis põhinevad riikidega tegelevate osakondade prognoosidel (näiteks SKP lõhe ja tsükliliselt korrigeeritud eelarvenäitajad) ja teeb kvaliteedikontrolli, mis hõlmab:

- o ühtse välisprognooside kogumi kasutamise tagamist;
- o riikidega tegelevate osakondade prognooside arvulise ja majandusliku järjepidevuse kontrollimist;
- o riikidega tegelevate osakondade koostatud kaubavoogude prognooside järjepidevuse kontrollimist.

39

Komisjoni prognooside koostamise menetlus on keeruline. Selle ülesehitus on siiski samalaadne kui teistes rahvusvahelistes organisatsioonides (näiteks IMF, OECD ja EKP), moodustades kombinatsiooni ülevalt alla ja alt üles elementidest. Selline ülesehitus võimaldab teha riigipõhiseid prognoose vastavalt riikide eriomadustele, säilitades seejuures tsentraliseeritud järelevalve. Lisaks ei erine komisjoni majandusprognoosid oluliselt võrreldavate organisatsioonide omadest, mis puudutab prognooside üldist täpsust²⁶.

40

Komisjoni riigipõhised prognoosid tuginevad võrreldes teiste organisatsioonide prognoosidega rohkem asjatundjate hinnangutel ja vähem ökonomeetrilistel meetoditel. See raskendab prognooside kehtivuse hindamist.

26 Selle kohta on tehtud mitu uuringut. Kõige värskemate hulka kuuluvad uuringud, millele viidatakse OECD majandusosakonna töödokumendi nr 1107 (2014) 27. leheküljel, mis on kättesaadav internetis aadressil http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-forecasts-during-and-after-the-financial-crisis_5jz73l1qw1s1-en, ja komisjoni 2012. aasta detsembri majandusülevaates nr 476 aadressil http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/ecp476_en.htm (Euroopa Komisjoni, IMFi ja OECD prognooside täpsuse võrdlev analüüs).

... mille läbipaistvus jätab endiselt soovida

41

Mõningate küsitletud liikmesriikide ametiasutuste hinnangul ei ole prognooside koostamise protsess piisavalt läbipaistev, eelkõige seoses eelarvenäitajaid puudutavate riigipõhiste üksikasjalike eeldustega. Kui komisjoni ja riiklike prognooside vahel on erinevusi, ei ole liikmesriikidel võimalik neid hinnata, sest komisjon ei avalda riikide ametiasutustega suheldes piisavalt oma eelduste üksikasju.

42

See vastab ka kontrollikoja kogemusele, mis saadi prognooside läbivaatamisel. Komisjoni ja liikmesriikide prognooside erinevust saab seletada nende aluseks olevate erinevate eeldustega. Erinevuste põhjuseks olevate eelduste kindlakstegemine ei ole aga lihtne ülesanne, arvestades koondtabelite ja eksperdiarvamuste paljusust. Lisaks puudub standardne kokkuvõte (näiteks vastavustabeli vormis), mis tooks välja erinevused komisjoni ja liikmesriikide eelarvenäitajate prognoosides, mille põhjal esitab komisjon oma soovitused.

43

Ülalkirjeldatud tuleb vaadelda eeskirjade kontekstis, mille kohaselt „Komisjon avalikustab oma makromajandus- ja eelarveprognooside aluseks olevad meetodid, eeldused ja asjakohased näitajad”²⁷. Liikmesriikide ametiasutused märkisid siiski ka seda, et komisjonipoolne teabe avalikustamine on aastate jooksul oluliselt paranenud.

44

Muutused majandusala teadmistes ja majanduse struktuuris nõuavad prognooside koostamise protsessi pidevat täiustamist. Viimastel aastatel on komisjon astunud mitu sammu prognooside koostamise protsessi tõhustamiseks. Näiteks on uuendatud peamist prognooside koostamise vormi, suurendatud mõne majandussektori detailsuse taset ning võetud kasutusele uus põhjalik vahend täiendavaks andmetevahelise ebajärjepidevuse tuvastamiseks. Lisaks arendab komisjon välja prognoosimise katsemudelit, mis on esialgu mõeldud kogu euroala jaoks tervikuna, ning riigipõhiseid mooduleid, mille lõppeesmärk on mudeli kasutamine kvaliteedikontrollide tegemiseks, mis täiendavad hinnangupõhiseid prognoose²⁸.

27 Nõukogu 8. novembri 2011. aasta direktiivi 2011/85/EL (liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta) (ELT L 306, 23.11.2011, lk 41) artikli 4 lõige 2.

28 Vt komisjoni vastust 2. soovitusel eriaruandes nr 18/2015: „Raskustes olevatele riikidele antav finantsabi” (<http://eca.europa.eu>).

45

Vajalik on jätkuv täiustamine. Komisjon avaldab asjakohased välisprognoside eeldused ja muud tehnilised eeldused, kuid kaudseid riigipõhiseid eeldusi ei kirjeldata ja nende tuletamine koondtabelitest on väga keeruline. Lisaks loeb majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat tabeleid sisedokumentideks, mida väljaspool komisjoni ei avaldata.

Statistiliste andmete kontrolliprotsessi puudused on endiselt kõrvaldamata, ...

46

Statistiliste andmete kontrollimine Eurostati poolt hõlmab kas majasiseseid (andmete kvaliteedi hindamine) või kohapealseid kontrolle (dialoogkülastused). Neid täiendavad juhised, mis on antud kahepoolselt (liikmesriigi taotlusel) või Eurostati algatusel (eriti keerulistes küsimustes).

Andmete kvaliteedi hindamine

47

Eurostat analüüsib põhjalikult liikmesriikidelt saadud statistilisi andmeid ja nende vastuseid selgituste saamise taotlustele kolme nädala jooksul alates kummagi kord aastas esitatava ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse teate väljastamisest (vt punkt 10). Eurostat teeb ka väljaspool seda ajavahemikku majasisest kontrolli metoodika- ja muudes andmealastes küsimustes, mida täiendavad dialoogkülastused liikmesriikidesse.

48

Eurostatis kohapeal tehtavat kontrolli tuleks paremini dokumenteerida. Praegu võib olla keeruline välja selgitada, kuidas kvaliteedihindamine läbi viidi, ja seega mõista ka hindamise põhjuseid. Samuti võib osutuda keerulisemaks selle tõestamine, et hindamised on toimunud ühetaoliselt. **2. selgituses** on toodud mõningad puuduliku dokumenteerimise näited.

Mõningad Eurostati-poolse puuduliku dokumenteerimise näited

Kuues külastatud liikmesriigis esines juhtumeid, kus riigiasutustelt küsiti, kas nad kasutasid vajalikke kriteeriume, kuid ei nõutud oma vastuste põhjendamist. Juhtumid puudutasid näiteks erastamise ja dividendide dokumenteerimist.

Üks liikmesriik saatis andmed intresside ja finantsaruannete kohta, kuid Eurostati tehtud hindamine ei olnud korralikult dokumenteeritud.

Teine liikmesriik kinnitas vaid võimalikult lühidalt, ilma täiendavate selgitusteta, et intressisumma oli arvutatud tekkepõhiselt.

Puuduvad tõendid selle kohta, et Eurostat oleks koondtabelites olevat teavet süstemaatiliselt või üksikasjalikult analüüsinud²⁹. Eurostat ei ole andnud liikmesriikidele tagasisidet koondtabelite kvaliteedi kohta.

²⁹ Koondtabelid näitavad avaliku sektori raamatupidamise ja ESA klassifikatsiooniüksuste vahelist kooskõla.

49

Lisaks ei ole liikmesriikide esitatud andmed alati täielikud. See käib nii kohustuslike kui ka vabatahtlike andmete kohta, kuna ka viimaseid kasutatakse Eurostati hindamistes sageli. **II lisas** on toodud näiteid puuduvast teabest.

50

Suurem osa kvaliteedihindamise protsessist toimub vastavalt kirjalikele sisetmenetlustele ning andmete analüüsi juhistele. Olemasolevate eeskirjade ja suuniste (ESA ja MGDD) rakendamist võiks aga selgemaks muuta ühes võtmevaldkonnas, milleks on avaliku sektori institutsiooniliste üksuste liigitamine (piiritlemine) üldise valitsemissektori siseselt (st millised üksused/asutusi tuleb valitsemissektori võla ja eelarvepuudujäägi arvutamisel arvestada). See võiks hindamise katvust ja järjepidevust parandada (vt **III lisa**).

51

Kontrollikoda kontrollis avaliku sektori institutsiooniliste üksuste liigitamist valimisse kuulunud kuues liikmesriigis. Leiti, et mõnel juhul oleks tulnud üksuste liigitamist puudutavaid ESA 95 eeskirju põhjalikumalt analüüsida³⁰. Samuti leiti, et kuus liikmesriiki kasutasid avaliku sektori üksuste analüüsimisel ja liigitamisel erinevaid ajavahemikke (vt näiteid **3. selgituses**).

30 Arvepidamiseeskirjade kohaselt tuleb valitsemis-sektori andmekogumi määratlemiseks analüüsida iga institutsionaalset üksust selle peamise funktsiooni, olemuse ja kontrollikorra seisukohast. Kui üksuse peamine ülesanne on hüvede jaotamine, siis tuleb see lugeda valitsemis-sektoris kuuluvaks. Finantsvahendusega tegelevad üksused tuleb liigitada rahandusettevõtete sektorisse. Üksused, mis ei ole valitsemissektori kontrolli all, tuleb liigitada väljapoole valitsemissektorit. Valitsemis-sektori kontrolli all olevad üksused tuleb nende olemusest tulenevalt liigitada valitsemissektorisse juhul, kui need liigituvad turuvälisteks pärast 50% kriteeriumi kohaldamist, mille kohaselt on üksus turul juhul, kui müügikäibe ja tootmiskulude suhe on suurem kui 50%, ning turuväline, kui see on väiksem. Müük tähendab kaupade ja teenuste müüki, välja arvatud toodetele kohaldatavad maksud, kuid kaasa arvatud tootesubsiidiumid (kõik tulemi mahu või väärtusega seonduvad maksed), mille hulgast on arvatud välja maksed, millega kaetakse üldist puudujääki.

Mõned näited kuue kontrollitud liikmesriigi dokumentides esinenud liigitamisprobleemide kohta

- o juhtumid, mis ei ole täielikult kooskõlas ESA 95 nõuetega, kuid mida Eurostat on aktsepteerinud, näiteks ammendavus ja erinevad lähenemisviisid üksuste liigitamisel;
- o avaliku sektori institutsionaalsete üksuste liigitamisel avastatud peamised puudused;
- o puudused, mis seonduvad valitsemissektorisest või sellest väljapoole jäävate üksuste analüüsimise ning (ümber)liigitamise menetluste ja ajastamisega.

Üksikasju vt **III lisast**.

Dialoogkülastused

52

Eurostat on ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse protsessis kasutatud andmete kontrollimiseks kasutanud liikmesriikidesse tehtavaid kaht liiki kontrollkäike. Esimene on tavapärane dialoogkülastus (SDV), mida kasutatakse andmete läbivaatamiseks, metoodikaalaste probleemide kontrollimiseks ja riiklike statistikaametite poolse arvepidamiseeskirjade järgimise hindamiseks. Tavapäraseid dialoogkülastusi tehakse igasse liikmesriiki vähemalt kord kahe aasta jooksul. Teiseks tegi Eurostat ajavahemikus 2011–2013 ka lähteandmete hindamise dialoogkülastusi (UDV), et hinnata, kuidas juhiti ja kontrolliti riigi rahanduse/süsteemide lähteandmete voogusid, mis saadetakse erinevate ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse statistiliste andmete esitajate poolt riiklikele statistikaametitele, kes kasutavad neid eelarvepuudujäägi ja võlastatistika koostamiseks. Selliste külastuste eesmärk on kindlaks teha, hinnata ja jälgida olulisi riske või probleeme, arvestades parandusmeetmete võtmist. Alates 2014. aastast tehakse lähteandmete hindamise dialoogkülastusi tavapärase dialoogkülastuste raames. **Tabelis 3** on toodud auditeeritud ajavahemiku jooksul tehtud dialoogkülastuste tegemise aeg.

Tabel 3

Ajavahemikul 2008–2014 toimunud dialoogkülastused

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tšehhi Vabariik		August (SDV)		Mai (SDV)	Mai (UDV) November (SDV)		November (SDV)
Saksamaa		Mai (SDV)		Mai (SDV)		Juuni (UDV) Oktoober (UDV)	Veebruar (SDV)
Prantsusmaa	Juuni (SDV)		November (SDV)		November (SDV)		Juuni (SDV)
Itaalia		Märts (SDV)		Juuni (SDV)	November (UDV)	Veebruar (SDV)	
Küpros	Detsember (SDV)		Detsember (SDV)		September (SDV)		September (SDV)
Malta	Jaauar (SDV)		Juuli (SDV)		Mai (SDV)		Mai (SDV)

Allikas: kontrollikoda Eurostati teabe alusel.

53

Eurostat kasutab liikmesriigi ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse statistika kogumise ja koostamisega seotud riskide kindlakstegemiseks riskianalüüsi mudelit. Riskihindamist tehakse igas liikmesriigis kord aastas. See on hea ülesehitusega ja põhjalik mudel, mis hõlmab kõiki andmekogumise aspekte (vt **joonis 5**). Riskianalüüsi kasutati peamiselt selleks, et järjestada lähteandmete hindamise dialoogkülastuse raames külastatavad liikmesriigid. Seda oleks võinud aga paremini dokumenteerida. Näiteks ei leidnud kontrollikoda alati kirjalikke selgitusi selle kohta, miks mõne aasta hinnanguliste riskide tõenäosust ja/või mõju võrreldes eelneva aastaga muudeti. Samuti puudusid tõendid selle kohta, et külastuste jaoks oleks valitud suure riskiga valdkonnad.

Joonis 5

Riskianalüüsi mudel

Institutsioonilise keskkonnaga seonduvad riskid

- riiklike statistikaametite ja muude statistikaasutuste õiguslik ja institutsiooniline keskkond
- juurdepääs andmetele
- ressursid
- asjatundlikkus
- sõltumatus ja erapooletus
- ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse loetelu
- läbipaistvus ja reageerimisvõime

Olemuslikud riskid

- meetodika usaldusväärsus
- ESA 95/MGDD-ga seonduvad probleemid
- muudatused

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kontrollikeskkond

- mis käsitleb riiklike statistikaameteid/muid aruandvaid asutusi
- mis käsitleb ahelas eespool asetsevaid organisatsioone, kes esitavad ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse jaoks andmeid

Allikas: kontrollikoda Eurostati teabe alusel.

54

Ajavahemikul 2006–2014 oli valitud kuues liikmesriigis toimunud tavapäraste ja ettevalmistavate dialoogkülastuste keskmine kestus vastavalt 1,7 ja 3,5 päeva. Hõlmatud valdkondade arv võis ulatuda tavapärase dialoogkülastuse puhul kolmest kümneni ja ettevalmistava dialoogkülastuse puhul neljast seitsmeni. Üldjuhul sisaldab dialoogkülastuse päevakava viit standardset punkti³¹ ja mõningaid spetsiaalselt valitud küsimusi. Erandlikel juhtudel võib päevakava hõlmata vähem teemasid, kui riiki külastatakse sagedamini või külastuse eesmärk on arutada piiratud arvu teemasid. Arvestades, et rühm koosneb kolmest kuni neljast töötajast, on ebatõenäoline, et kohapeal veedetud aeg on piisav kõigi põhjuste hõlmamiseks piisava põhjalikkusega ning seega võivad andmete kvaliteediga seonduvad probleemid jääda õigesti kontrollimata.

55

Eurostati hinnang ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse andmete kvaliteedi- le tugineb liikmesriikide statistikasüsteemidele. Seetõttu peab tal olema kindlus mitte üksnes selle kohta, et ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse andmed on kooskõlas ESA standarditega, vaid ka selle kohta, et liikmesriigid koguvad andmed ühtlustatud lähenemisviisi alusel, kuigi nende statistikasüsteemid on erinevad. Kontrollitud ajavahemiku jooksul hõlmasid Eurostati külastused liikmesriikide institutsioonilist korda, eelkõige ametlike lepingute olemasolu, mis seovad riikide valitsusi õiguslikult ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusega. See on küll soovituslik, kuid mitte õigusest tulenev kohustus. Lähteandmete hindamise dialoogkülastuste käigus vaatles Eurostat ka ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse süsteemide kvaliteeti, peamiselt seoses lähteandmetega. Eurostatil ei ole selle kohta ametlikke kirjalikke eeskirju ning kontrollikoda ei leidnud min- geid tõendeid selle kohta, et ametnikud hindaksid liikmesriikide järelevalve- ja kontrollisüsteeme. Kui järelevalve- ja kontrollisüsteemide kohta ei ole andmete võrdlemiseks küllalt dokumente, ei saa saadud andmete kvaliteedi kontrollimi- seks rakendada süsteempõhist lähenemisviisi.

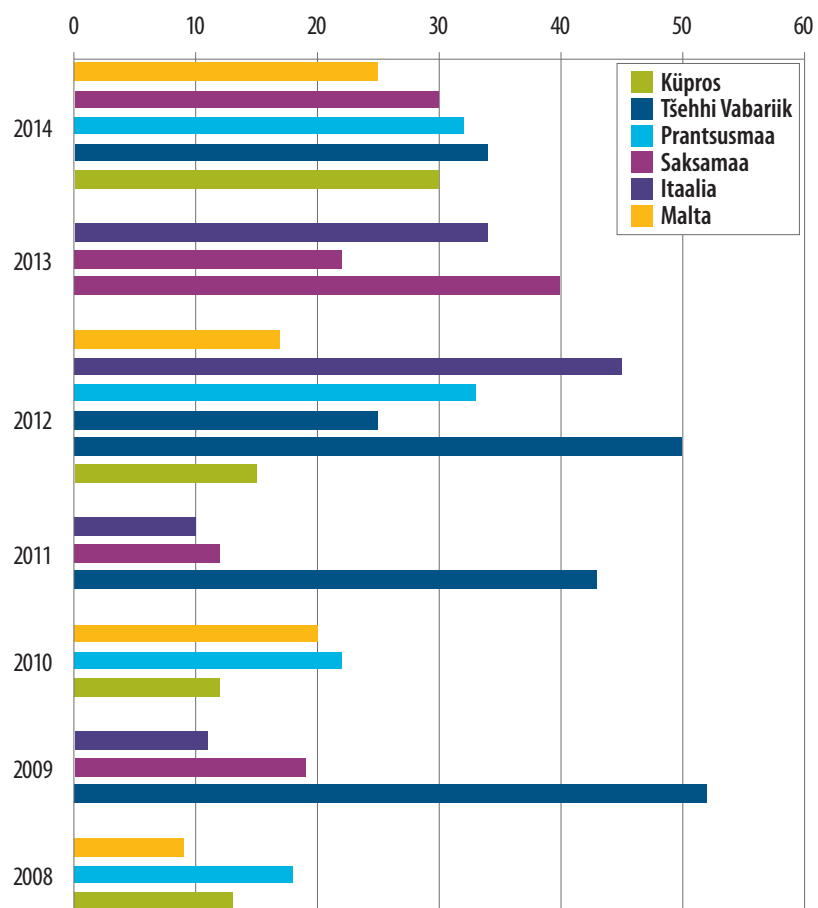
56

Kontrollitud liikmesriikide kohta avaldati aruanded 9- ja 52-nädalase ajavahemiku jooksul pärast asjaomaseid külastusi (vt *joonis 6*). Kohapealsed kontrollid võivad olla aluseks tegevuspunktidele, mis liikmesriik peab täitma selleks, et kõrvaldada kontrollimisel avastatud puudused. Tegevuspunktid ei ole kohustuslikud ja nen- de täitmine võtab tihti kaua aega. Kuues liikmesriigis ei olnud Eurostati kehtesta- tud tähtjaks täidetud 179 tegevuspunkti 425-st. Samas ei leidnud kontrollikoda valimis ühtegi juhtu, kus tegevuspunktide tähtjaks mittetäitmist oleks esitatud andmete kvaliteedi hindamisel arvestatud, ehkki vahel hõlmavad need olulisi küsimusi, mis võivad andmeid mõjutada.

31 Statistikaalase suutlikkuse probleemid (institutsiooniline kord ja andmeallikad, loetelude hetke seis); varasemate dialoogkülastuste järelkäsitlus; viimaste aruannete järelkäsitlus – ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse tabelite ja seonduvate küsimustike analüüs; kindlate valitsemis sektori tehingute metoodikaalased probleemid ja dokumenteerimine (valitsemis sektori piiritlemine, 50% reegli rakendamine rahvamajanduse arvepidamises, tekkepõhise arvestuse rakendamine ning kindlate valitsemis sektori tehingute dokumenteerimine) ja muud küsimused (kavandatud futuurtehingud, valitsemis sektori finantsstatistika andmete ülekandmine jne).

Joonis 6

Aruannete avaldamisele kulunud aeg (nädalates)



Allikas: kontrollikoda Eurostati teabe alusel.

Juhised

57

Ühtlustatud lähenemisviisi tagamiseks annab Eurostat liikmesriikidele metoodikaalseid juhiseid selle kohta, kuidas valitsemissektori spetsiifilisi valdkondi kajastada. Juhised võidakse anda kahel viisil:

- a) liikmesriigid võivad Eurostatilt keerulistes küsimustes nõu küsida;
- b) Eurostat võib kvaliteedihindamise käigus puutuda kokku tõlgendamist vajavate metoodikaalaste küsimustega. Kui need küsimused puudutavad mitut liikmesriiki, moodustab Eurostat tööühma või korraldab monetaar-, finants- ja maksebilansistatistika komitee ekspertidega konsulteerimise.

58

Eurostat annab kahepoolseid juhiseid teenistuse tasemel, kui liikmesriik seda taotleb. Eriti keerukatel juhtudel võib Eurostat ka omal algatusel juhiseid anda. Kahepoolsed juhised on küll siduvad, kuid neist ei teavitata alati majandus- ja rahandusajade komiteed ja neid ei avalikustata alati, kuna liikmesriigid soovivad säilitada konfidentsiaalsust. Kuuest liikmesriigist kolmele antud juhistest (eel-/järelnõustamise vormis) majandus- ja rahandusajade komiteed ei teavitatud ja neid ei avaldatud ka Eurostat veebisaidil. Eurostat sai 2014. ja 2015. aastal 36 ametlikku eel-/järelnõustamise taotlust, millest avalikustati ainult 23. Selliste juhiste avaldamine võib aidata liikmesriikide vahel kogemusi jagada ning parandada võrreldavust ja läbipaistvust.

... ja hindamisprotsessi võtmeaspektid vajavad täiendavat selgitamist.

59

Mõned hindamisprotsessi võtmeaspektid ei ole piisavalt selged, näiteks ühekordsete ja ajutiste meetmete määratlemine ning nende hinnangulise mõju kvantifitseerimine. Need meetmed võivad olla olulised otsustamiseks, kas kohaldada liikmesriigi suhtes ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust või mitte, või kas pikendada ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimise tähtaega (vt ka punkt 80).

60

Nende meetmete määratlus on ebamäärane ja seetõttu vabalt tõlgendatav. Need on määratletud kui „meetmed, millel on ajutine mõju eelarvele ja mis ei too kaasa jätkusuutlikku muutust mitmeperioodilises eelarvepositsioonis”³², või „ühekordsed meetmed, mille mõju valitsemissektori eelarvepositsioonile piirdub ühe või mõne aastaga”³³, kuid puudub üksikasjalik metoodika nende kindlaksmääramiseks. **4. selgituses** sisalduv soovituslik loend pärineb majandus- ja rahaliidu riikide 2006. aasta rahanduse aruandest ning selles tuuakse mõned näited meetmetest, mida peetakse ühekordseteks ja ajutisteks.

32 Tegevusjuhend.

33 „Majandus- ja rahaliidu riikide rahandus – 2006”, II osa, punkt 4.2. Aruanne avaldati nime all *European Economy*, nr 3/2006.

4. selgitus

Majandus- ja rahaliidu riikide rahandus – 2006 (väljavõte)**Eelarvepuudujääki vähendavad meetmed**

Maksuamnestiad, mis eeldavad ühekordse maksu tasumist. Tüüpiline on see, kui valitsus pakub maksuamnestiat selleks, et kapitali välismaalt tagasi tuua. Amnestia võib eeldada ühekordse maksu tasumist, kusjuures see võib olla suur.

Mittefinantsvarade müük (kinnisvara, riigile kuuluvad litsentsid ja kontsessioonid). Kõige tuntum näide on UMTSi litsentside müük 2000. aastal (ning mõnes riigis ka järgnevatel aastatel).

Ajutised õiguslikud muudatused kulude või tulude ajastamisel, millel on valitsemissektori eelarvepositsioonile positiivne mõju. See hõlmab maksumäärade muudatusi, mis on selgelt välja kuulutatud ajutistena, ning ajutisi muudatusi kulutuste tegemise ja tulude kogumise ajakavas.

Erakordsed tulud, mis seonduvad pensionikohustuste ülekandmisega. Need tulud tähendavad asjaomase ettevõtte makset valitsusele selle eest, et riigile kantakse üle kohustus teha tulevikus ettevõtte töötajatele pensionimakseid. Ühekordse makse suurus sõltub valitsuse hinnangust pensionimaksete kohustuste väärtuse kohta ning võib olla oluline.

Muutused tuludes või kuludes pärast kohtu või muu pädeva asutuse otsust. Need meetmed hõlmavad näiteks komisjoni otsusel subsidiumite hüvitamist valitsemissektorile.

Väärtpaberistamistehingud, millel on positiivne mõju valitsemissektori eelarvepositsioonile.

Erakorralised tulud riigile kuuluvatest ettevõtetest.

Eelarvepuudujääki suurendavad meetmed

Lühiajalised erakorraliste meetmete kulud, mis on seotud suurte looduskatastroofide või muude erakorraliste olukordadega (näiteks sõjategevus). Kogemus näitab, et nende kulude erakorralisus sõltub olulisel määral riigi suurusest.

Muutused tuludes või kuludes pärast kohtuotsust või komisjoni otsust.

61

Teine selgitamist vajav võtmeaspekt on mõiste „ootamatu tõsine majanduslik sündmus, millel on riigi rahandusele oluline negatiivne mõju” (vt punkt 24). Sisseesmärkidel on küll määratletud mõiste „märkimisväärne negatiivne mõju riigi rahandusele”, kuid „ootamatu majandust kahjustava sündmuse” mõistet ei ole kunagi defineeritud³⁴.

62

Kuna iga üksiku riigi asjaolude kogumit, millele seda mõistet kohaldada, ei ole võimalik kõikehõlmavalt määratleda, siis on vajalik kehtestada kriteeriumid, et anda mõningaid juhiseid, arvestades eelkõige, et sellised sündmused on oma olemuselt ootamatud. Määratluse ja juhiste puudumisel liigitas komisjon Prantsusmaa 2013. aasta madala majanduskasvu ootamatult „ootamatuks majandust kahjustavaks sündmuseks”, kuid selle põhjendatust on raske mõista.

Andmete kvaliteedihindamised ja majandusanalüüsid ei ole piisavalt läbipaistvad; analüüse tehakse vastavalt eeskirjadele, kuid need keskenduvad rohkem valitsemissektori eelarvepuudujäägile kui võlgadele

63

Järgnevas osas käsitletakse komisjoni reservatsioonide ja soovitude läbipaistvust, objektiivsust ja praktilisust.

Eurostati reservatsioonide ja andmete muutmise kriteeriumid ei ole piisavalt läbipaistvad ja objektiivsed

64

Eurostat võib esitada reservatsioone või teha muudatusi, kui leiab, et andmete kvaliteet ei ole piisav. Ajavahemikul 2008–2014 esitas Eurostat 12 reservatsiooni ja muutis andmeid kümnel korral, millest ükski ei käsitlenud kontrollikoja kontrollitud liikmesriike. Arvestades tegevuspunktide suurt arvu, on Eurostat reservatsioone esitanud üsna harva.

³⁴ Majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi stabiilsuse ja kasvu pakti käsiraamatu siseversiooni kohaselt.

65

Eurostat ei ole kehtestanud selgeid kriteeriume reservatsioonide esitamise ega liikmesriikide andmete muutmise kohta ning menetluse aluseks on ametialane hinnang. Mõnel juhul, kui Eurostat avastas metoodikaalaseid probleeme, puudus nõuetekohane dokumentatsioon reservatsiooni mitteesitamise põhjuste kohta, sealhulgas selle võimaliku mõju kohta eelarvepuudujäägi ja võla andmetele.

5. selgituses kirjeldatakse mõnd sellist juhtumit.

5. selgitus

Mõned näited ebapiisava dokumenteerimise juhtumitest, mis võivad mõjutada eelarvepuudujäägi ja võla andmeid**Tšehhi Vabariik**

- o turupõhisuse või -välisuse kontrolli tehti harva ja suurt hulka avaliku sektori üksusi (ettevõtteid) ei kontrollitud.

Prantsusmaa

- o valitsemissektori üksusele laekunud summa tuumarajatiste dekomisjoneerimise kulude enda kanda võtmise eest (1,6 miljardit eurot (0,1% SKPst) 2004. aastal);
- o kohaliku omavalitsuse sektori andmete puudulikkus.

Saksamaa

- o turuvälised üksused ei ole liigitatud valitsemissektorisse alates nende turuvälise seisundi tekkimise aastast;
- o üksikasjalike andmete puudumine kapitalisüstide, tuletisinstrumentide ja väljamaksete analüüsiks.

Malta

- o Malita ja linnavärava projekti liigitamine.

Itaalia

- o kapitali kogumahutus põhivarasse ei ole suure hulga investeeringute puhul kajastatud tekkepõhiselt.

Täpsemaid üksikasju vt **IV lisast**.

Majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi analüüse tehakse eeskirjade kohaselt ...

66

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse algatamisel koostab majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat analüüsid, mida kasutatakse järgnevate ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse otsuste tegemiseks, ning annab soovitusi. Poolelioleva menetluse puhul koostab majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat analüüsid pärast meetmete mõjususe regulaarset hindamist (vt punkt 22). Analüüside tulemused esitatakse uute menetluste kohta ELTLi artikli 126 lõike 3 kohases aruandes, pooleliolevate menetluste kohta aga komisjonisiseses töödokumendis.

67

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus käivitatakse ELTLi sätete kohaselt³⁵, kui komisjon kontrollib liikmesriigi vastavust eelarvedistsipliinile eelarvepuudujäägi ja võla kriteeriumide alusel. Selleks teeb majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat järelevalvet eelarve olukorra arengu ning valitsemissektori võla kujunemise üle igas liikmesriigis tegelike andmete, liikmesriigi stabiilsus- või lähenemisprogrammis esitatud kavade ning komisjoni prognooside alusel. ELTLi protokollis nr 12 sätestatud künniste ületamine ei too automaatselt kaasa ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust, kuna peab arvestama ka muid asjaspepuutuvaid tegureid. Nende hulka kuuluvad avatud loetelus toodud majandusnäitajad, mis on rühmitatud keskpika perioodi majandus-, eelarve- ja valitsemissektori võlapositsioonide kaupa³⁶, ja muud liikmesriigi poolt oluliseks peetavad ja välja toodud tegurid. Artikli 126 lõike 3 kohased ülevaadatud aruanded käsitlesid kõiki eelnimetatud teemasid.

... kuid ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus on seni rohkem keskendunud valitsemissektori eelarvepuudujäägile kui võlgadele.

68

Võlakriteerium võeti kasutusele alles 2012. aastal, seda rakendatakse järk-järgult ning vähemalt kuni 2020. aastani ei kohaldata seda kõigis liikmesriikides. Enne 2011. aasta novembrit algatatud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlused tuleb tühistada üksnes eelarvepuudujäägi kriteeriumi alusel ning sellele järgneb kolm aastat kestav üleminekumenetlus, mis käsitleb võlga. **6. selgituses** kirjeldatakse võlakriteeriumi muutumist pärast Maastrichti lepingut.

35 Artikli 126 lõige 2.

36 Täisnimekirj on toodud määruse (EÜ) nr 1467/97 artikli2 lõikes 3.

Võlakriteeriumi muutumine

Euroopa Liidu lepingu protokolliga nr 12, mis allkirjastati 1992. aastal Maastrichtis, seati valitsemissektori eelarvepuudujäägi künniseks 3% SKPst ja võla künniseks 60% SKPst või määr, mis „väheneb piisavalt ning läheneb kontrollväärtusele rahuldava kiirusega”.

Kui eeldada 5% suurust aastase nominaalse SKP kasvumäära, siis stabiliseerib eelarvepuudujääk, mis moodustab 3% SKPst, võla suhte SKPsse 60% juures. Kui suhe ületab 60%, siis põhjustab 3% suurune eelarvepuudujääk võla suhte vähenemise aastas ühe kahekümnendiku võrra erinevusest 60% suuruse kontrollväärtusega. Teisisõnu peeti võla stabiilse vähenemise tagamiseks piisavaks keskenduda eelarvepuudujäägile, ja pikki aastaid ei peetud vajalikuks kontrollväärtusele lähenemise kiirust täpsemalt kindlaks määrata.

Pärast 2008. aasta kriisi on 5% suuruse aastase nominaalse SKP kasvu ootus ilmselgelt ebarealistlik (vt **V lisa**). Seetõttu ei tähenda eelarvepuudujääk, mis moodustab 3% SKPst, enam automaatselt lähenemist 60% suurusele võla suhtele SKPsse (näiteks 3% suuruse aastase nominaalse kasvumäära ja 3% suuruse eelarvepuudujäägi korral stabiliseerub võla suhe SKPsse 100% tasemel. Sel põhjusel muudeti võlakriteeriumi.

Täpsem määratlus on esitatud nõukogu 8. novembri 2011. aasta määruse (EL) nr 1177/2011 artikli 1 lõike 2 punktis b: „[võla suhet SKPsse] käsitatakse [---] piisavalt vähenevana ja kontrollväärtusele rahuldava kiirusega lähenevana, kui eelneva kolme aasta jooksul on erinevus kontrollväärtusega vähenenud võrdlusalusena keskmiselt ühe kahekümnendiku võrra [---]”.

23 liikmesriigile, mille suhtes oli 2011. aasta novembris ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus juba käimas, rakendatakse aga üleminekureeglit kolme aasta jooksul alates vastava ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse tühistamisest. Seetõttu ei kohaldata uut võlakriteeriumi ühetaoliselt kõigile liikmesriikidele vähemalt kuni 2020. aastani (vt ka **tabel 1**).

69

Alates 2011. aastast on olnud reeglits, et valitsemissektori võla suhe SKPsse vastab võlakriteeriumile, kui see ei ole kõrgem kui kontrollväärtus (60% SKPst) või kui erinevus kontrollväärtusest väheneb kolme aasta jooksul keskmiselt ühe kahekümnendiku võrra aastast, kas tagasiulatuvalt, etteulatuvalt või tsüklilise kohanduse alusel.

70

Võla ja SKP suhte aktsepteeritav vähenemiskiirus on umbkaudu selline, mis rakenduks – sõltumata algsest võlamäärast –, kui valitsemissektori eelarvepuudujääk on 3% SKPst ja aastane nominaalne kasv 5%. Kuna nominaalne kasv on alates 2008. aastast pidevalt olnud alla 5%, tuleb võla võrdlusalusega vastavusse viimiseks tuua valitsemissektori eelarvepuudujääk alla 3% SKPst, ning kui algne võlamäär on kõrgem, peab eesmärgiks seatud eelarvepuudujääk olema veelgi väiksem. See teeb lähenemisnõuete täitmise eriti keeruliseks suure võlakoormusega riikidele.

71

Tabelis 4 on kasutatud komisjoni andmeid ning aastate 2013–2020 võla ja SKP suhte projektsiooni³⁷, et arvutada valimisse kuuluva viie riigi aastane suhe, mis saadakse võla võrdlusalusega vastavuse korral³⁸. Üksnes Saksamaa ja Malta, mille võlg püsib 70% tasemel SKPst, jäävad asjaomase ajavahemiku jooksul võla-kriteeriumi piiresse. Küprose puhul, mis lülitati finantsabiprogrammi 2013. aasta aprillis, prognoositakse võla võrdlusalusega vastavuse saavutamist 2018. aastaks. Prantsusmaa, mille suhtes käivitati ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus 2009. aasta aprillis ja eelduste kohaselt lõpetatakse menetlus 2017. aasta lõpus, peaks võlakriteeriumiga vastavuse saavutama ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse tühistamisel algava kolmeaastase üleminekuperioodi lõpuks (st 2020. aastal). Kuna Prantsusmaa võla suhe SKPsse oli 2015. aastal aga 96,5%, ei ole tõenäoline, et riik täidab võlakriteeriumi 2020. aastaks. Itaalia puhul prognoosib komisjon, et sarnaselt Prantsusmaale ületab riigi võla suhe SKPsse võrdlusalusele vastamiseks lubatava maksimummäära kõigil vaatlusaluse ajavahemiku aastatel. Komisjoni prognoositud stsenaariumi korral ei ole Itaalia, mille võla suhe SKPsse oli 2015. aastal 133,0%, seega suuteline saavutama vastavust võrdlusalusega prognoosi tähtajaks 2020. aastal ning seetõttu rikub esmapilgul ka võlakriteeriumi.

37 Saksamaa, Itaalia, Prantsusmaa ja Malta andmed pärinevad komisjoni eelarve jätkusuutlikkuse 2015. aasta aruandest (lähtestsenaarium). Küprose andmeid komisjon ei käsitle, kuna tegemist on riigiga, mis on lülitatud finantsabiprogrammi. Seetõttu on Küprose andmed võetud IMFi Küprost käsitleva IV artikli aruandest (IMFi riigiaruanne nr 14/313 – oktoober 2014).

38 Välja arvatud Tšehhi Vabariik, kus võla suhe SKPsse on alla 60% künnise.

Tabel 4

Võla kujunemine komisjoni lähtestsenaariumi kohaselt võrreldes võla võrdlusalusega (kõik näitajad, %)

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
SAKSAMAA	Võla suhe SKPsse (EK)	77,4	74,9	71,4	68,5	65,6	63,0	60,6	58,2
	Võla suhe SKPsse (võrdlusalus)				73,1	70,4	67,6	65,1	62,7
PRANTSUSMAA	Võla suhe SKPsse (EK)	92,3	95,6	96,5	97,1	97,4	97,8	97,8	97,4
	Võla suhe SKPsse (võrdlusalus)				91,5	92,9	93,4	93,8	94,0
ITAALIA	Võla suhe SKPsse (EK)	128,8	132,3	133,0	132,2	130,0	128,2	126,0	123,5
	Võla suhe SKPsse (võrdlusalus)				124,5	125,5	124,7	123,3	121,4
KÜPROS	Võla suhe SKPsse (EK)	111,5	117,4	126,0	122,5	116,4	111,1	106,5	102,6
	Võla suhe SKPsse (võrdlusalus)				112,9	116,1	115,5	111,0	106,2
MALTA	Võla suhe SKPsse (EK)	69,6	68,3	65,9	63,2	61,0	59,2	58,1	57,4
	Võla suhe SKPsse (võrdlusalus)				67,1	65,2	63,0	61,0	59,4

Allikas: kontrollikoja simulatsioon komisjoni andmete alusel – kollased lahtrid näitavad aastat, mil liikmesriik saavutab prognoosi kohaselt võla vastavuse võrdlusalusele.

Komisjoni analüüse on keeruline jälgida, ...

72

Asjakohaste tegurite hulk (vt punkti 14 alapunkt ii), mida komisjon võib analüüsis arvesse võtta, on potentsiaalselt piiramatult. Arvestades, et lisaks puudub hindamisel ka metoodikaalne raamistik nende tegurite mõju kaalumiseks, on kõigi järelduste aluseks komisjoni majanduslik hinnang. Kuigi teatud juhud võivad nõuda eksperdiarvamusel põhinevat kvalitatiivsemat lähenemisviisi, on raske mõista, kuidas laieneb komisjoni majanduslike hinnangute tegemise pädevus neile teguritele.

73

Kontrollitud üheksast artikli 126 lõike 3 kohasest aruandest neljas tegi komisjon järelduse, et asjakohased tegurid näitavad või tunduvad näitavat ebaühtlast pilti³⁹, ning veel kolmes aruandes järeldati, et asjakohased tegurid tunduvad näitavat soodsat või suhteliselt soodsat olukorda⁴⁰. Nende järelduste loogika ja analüüsi mõju lõpliku otsuse tegemisele selle kohta, kas liikmesriigi suhtes tuleb kohaldada ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust või mitte või kas menetluse tähtaega pikendada, jäävad aga arusaamatuks.

... kui kõiki kasutatud andmeid ei ole võimalik kätte saada, siis ei ole võimalik taastada aluseks olevat arvutuskäiku, ...

74

Komisjoni poolt arvutuste tegemiseks kasutatud andmete kohta oli sageli keeruline teavet saada. Seda kinnitasid ka mõningate külastatud liikmesriikide ametiasutuste esindajad.

75

Näiteks muudetud soovitude puhul ei olnud asjakohases komisjoni talituste töödokumendis toodud teave piisav selleks, et taastada eelarve kohandamise ja muude liikmesriigipoolse algsete soovitude täitmise hindamiseks vajalike muutujate arvutuskäik. Selles suhtes ei sisaldanud töödokument, mille alusel andis komisjon 2015. aasta veebruaris soovitusena pikendada ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse tähtaega Prantsusmaa puhul, lähtestsenaariumi⁴¹ toetavaid andmeid ega mingeid üksikasju täiendavate vabalt valitud tulumetmete kohta, kuigi need andmed on pikendamise aluseks olnud mõjusate meetmete hindamiseks üliolulised.

39 Tšehhi Vabariik (7.10.2009), Itaalia (7.10.2009), Küpros (12.5.2010), Malta (13.5.2009).

40 Saksamaa (7.10.2009), Prantsusmaa (18.2.2009), Malta (18.2.2009).

41 Lähtestsenaarium põhines 2013. aasta kevadisel prognoosil, mis oli aluseks 2013. aasta ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse soovitustele.

... ning otsuste aluseks ei ole alati piisavalt objektiivsed argumendid.

76

Kontrollikoda vaatas üle komisjoni analüüsid, mille alusel tegi nõukogu valimisse kuulunud liikmesriikide kohta ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse otsuseid ja andis soovitusi. Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse otsuseid ja soovitusi käsitlev õiguslik raamistik on suhteliselt vabalt tõlgendatav ja rakendatav. See ilmneb artikli 126 lõike 3 kohases 27. veebruari 2015. aasta aruandes toodud Itaalia eelarveseisundi hinnangus, milles jõuti järeldusele, et võlakriteerium tuleb lugeda täidetuks. **7. selgituses** võetakse kokku kontrollikoja selleteemaline analüüs.

7. selgitus

Vastavus võlakriteeriumile – Itaalia

Itaalia suhtes hakati ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust kohaldama 2009. aasta novembris. Menetlus lõpetati 2013. aasta mais. Sellest alates on Itaalialt nõutud võlakriteeriumi kolmeaastase üleminekureegli täitmist. 2015. aasta veebruaris viis komisjon läbi hindamise ja tegi järelduse, et liikmesriik on esmapilgul võlakriteeriumi eiranud.

Võttes aga arvesse asjakohaseid tegureid ja hoolimata asjaolust, et võla suhe SKPsse endiselt suurenes, hindas komisjon Itaalia puhul võlakriteeriumi täidetuks. Otsuses viidati kolmele peamisele tegurile:

- i) praegune ebasoodne majandussituatsioon, mida iseloomustab väga madal inflatsioon, mis muudab võlakriteeriumi täitmise eriti keeruliseks.

Kontrollikoja analüüs: võla kohandamise võrdlusalus võtab juba arvesse majanduse tsüklilisuse mõju võla vähenemise kiirusele. Vastavad eeskirjad on kehtestatud majandus- ja rahandusasjade komitee liikmetele adresseeritud teatises „Operationalising the debt criterion in the Excessive Deficit Procedure”. Dokumendis selgitatakse, et võla kohandamisel tsüklile võetakse arvesse ka hindade muutumist, mida mõõdetakse SKP hinnadeflaatoriga;

- ii) keskpika perioodi eelarve-eesmärgi järgimine või kohandamiskava sellele lähenemiseks. Majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi arvates viitab keskpika perioodi eelarve-eesmärgi range järgimine või sellele lähenemine tavalistes makromajanduslikes tingimustes võlakriteeriumi täitmisele keskpikal perioodil ja võla jätkusuutlikkusele.

Kontrollikoja analüüs: 2015. aasta talve Euroopa majandusprognoosi kohaselt täitis Itaalia keskpika perioodi eelarve-eesmärgi 2014. aastal (arvestades, et majanduslanguse tõttu ei nõutud Itaalialt kohanduste tegemist keskpika perioodi eelarve-eesmärgile lähenemiseks – struktuurne eelarvepositsioon vähenes tegelikult 0,2% võrra) ja prognoos nägi ette, et riik täidab eesmärgi 2015. aastal. Tuleb aga arvestada, et ehkki 2015. aasta talve Euroopa majandusprognoos hõlmab ka 2016. aastat, võeti hindamises arvesse üksnes 2014. ja 2015. aastat. Komisjoni prognoosi kohaselt ei täida Itaalia 2016. aastal keskpika perioodi eelarve-eesmärgile lähenemise kohandamiskava (prognoositud struktuurne kohandamine -0,2% nõutava +0,5% asemel). Seega ei prognoositud Itaalia puhul tingimuse „järgida rangelt kohandamist nõuetekohase keskpika perioodi eelarve-eesmärgi suunas” täitmist;

- iii) struktuurireformid: 2015. aasta jaanuaris saadetud teatistes⁴² selgitas komisjon, et ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse algatamata jätmise otsuse tegemiseks olulised tegurid hõlmavad suuri struktuuri-reforme, millel on eelarvele pikaajaline positiivne mõju ja mida liikmesriik on kavandanud piisava põhjalikkusega. Majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi arvates on Itaalia ulatusliku reformikava rakendamisega saavutanud edu, kasutades meetmeid, „mille puhul on oodata positiivset mõju majanduskasvule ja seega ka riigi rahanduse jätkusuutlikkusele”.

Kontrollikoja analüüs: teatistes ei määratleta mõisteid „suur positiivne mõju majanduskasvule” ja „pikaajaline positiivne mõju eelarvele”. Itaalia ise kvantifitseeris reformide oodatava mõju majanduskasvule, kuid mitte pikaajalist eelarvelist mõju. Lisaks ei nõustunud komisjon mõningate eeldustega, mille alusel hinnati Itaalia majanduskasvule avaldub mõju positiivseks, märkides vaid, et „riigi sõltumatud institutsioonid ei ole neid tulemusi kinnitanud ja need näivad reformide mõju üle hindavat”. Lõpetuseks tuleb märkida, et puudub metoodikaalne raamistik, mis selgitab, kuidas reformide eelarvelisi kulusid hinnata ja võlakriteeriumi järgmise hindamisel arvesse võtta.

42 13. jaanuari 2015. aasta teatis COM(2015) 12 final, „Stabiilsuse ja kasvu pakti kehtivate nõuete paindlikum kasutamine”.

77

Kontrollikoda keskendus Itaaliale, mis oli valimisse kuulunud liikmesriikidest ainus, mille suhtes ei olnud kohaldatud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust, kuigi riigi võlg ei vastanud võrdlusalusele; otsuse kujundamisel tehti järeldused muude oluliste tegurite analüüsi põhjal. Ülejäänud viiest liikmesriigist on Tšehhi Vabariigi võla suhe SKPsse künnisest madalam ning Saksamaa võlg vastab praeguseks võrdlusalusele. Malta suhtes kohaldati ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust alates 2013. aastast, kui riik ei täitnud võlakriteeriumi, kuni 2015. aastani, kui eelarvepuudujäägi ja võlakriteeriumi nõuded said täidetud. Küprose suhtes kehtivad teistsugused järelevalve-eeskirjad, kuna riik lülitati 2013. aastal finantsabiprogrammi. Prantsusmaa puhul, mille suhtes kohaldatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust alates 2009. aastast, rakendatakse võlakriteeriumi määruse nr 1467/97 kohaselt üksnes siis, kui liikmesriik väljub ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusest, st mitte enne 2018. aastat.

78

Itaalia puhul kasutas komisjon võimalust toetuda olulistele teguritele, et vältida ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohaldamist liikmesriigi suhtes, mis suure tõenäosusega ei suuda võla võrdlusaluse kriteeriumi täita. Teisisõnu lükkas komisjon probleemiga tegelemise edasi, rõhutades selliseid olulisi tegureid, mille tõttu muutus vastavus võrdlusalusele teisejärguliseks, selmet tegelda põhjustega, mis on muutnud võrdlusalusega vastavuse saavutamise eriti keeruliseks (näiteks seetõttu, et komisjon ei võta arvesse võla esialgset taset).

79

Kuuest valimisse kuulunud liikmesriigist kolme ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse tähtaega pikendati ja anti uued soovitused (vt **tabel 5**).

Tabel 5

Uued soovitusused

	Algsed soovitusused			Uued soovitusused				
	Kuupäev	Tähtaeg	Eelarve aastane keskmine kohandamine	Komisjoni hinnangu kuupäev	Soovituse kuupäev	Pikendus	Tähtaeg	Eelarve aastane keskmine kohandamine
Prantsusmaa	Aprill 2009	2012	Vähemalt 1% SKPst alates 2010. aastast	November 2009	November 2009	1 aasta	2013	Üle 1% SKPst ajavahemikul 2010–2013
				Mai 2013	Juuni 2013	2 aastat	2015	1,3% SKPst 2013. aastal, 0,8% SKPst 2014. aastal, 0,8% SKPst 2015. aastal
				Veebruar 2015	Märts 2015	2 aastat	hiljemalt 2017. aastaks	0,5% SKPst 2015. aastal, 0,8% SKPst 2016. aastal, 0,9% SKPst 2017. aastal
Küpros	Juuli 2010	2012	Vähemalt 1,5% SKPst ajavahemikul 2011–2012	Mai 2013	Mai 2013	4 aastat	2016	Ei ole täpsustatud
Malta	Juuli 2009	2010	Ei ole täpsustatud	Veebruar 2010	Veebruar 2010	1 aasta	2011	0,75% SKPst 2011. aastal

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

80

Kontrollikoda leiab, et 2015. aasta märtsis toimunud Prantsusmaa ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse pikendamise aluseks olnud analüüs, mis põhines 2015. aasta talveprognoosil, ei olnud täiesti läbipaistev. Eelkõige põhines uus soovitus alt-üles hindamisel, mille kohaselt „ei võimalda olemasolevad tõendid üldiselt teha järeldust, et soovitatud kohandamine ei ole aastatel 2013-2014 saavutatud”⁴³. Seda hoolimata asjaolust, et struktuurse kohandamise arvutuskäik hõlmas vabalt valitud tulumeetme mõju⁴⁴, mida ei oleks tohtinud oma ajutise iseloomu tõttu (finantsmõju 2014. aastast kuni 2016. aastani) arvesse võtta. Meetme väärtus oli 0,1% SKPst. Sellela oleks struktuurne kohandamine olnud väiksem kui 1,1%, mis oli vajalik ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse tähtaja pikendamise põhjendamiseks.

81

Lisaks luges komisjon Prantsusmaa tagasiulatuvalt nõuetele vastavaks ja põhjendas tähtaja pikendamist vastavusega, et tuua eelarvepuudujääk allapoole künnist mõõdukamas tempos. See hinnang tugines aga üksnes 2013. ja 2014. aasta andmetele. 2015. aasta kohta kättesaadavaid prognoose, mis näitasid, et Prantsusmaa ei suuda eesmäärke täita, komisjoni hinnangus arvesse ei võetud (vt **VI lisa**).

82

Vastavalt stabiilsuse ja kasvu pakti käsiraamatule tuleb meetmete mõjusust hinnata varem, kui on olemas risk, et arvandmed näitavad tähtaja saabumisel, et eelarvepuudujäägi peamine eesmärk on jäänud saavutamata. Selle soovitusel eesmärk on vältida mis tahes konflikti määruse (EÜ) nr 1467/97 artikli 10 lõike 3 (millega nõutakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse tõhustamist kohe, kui arvandmete kohaselt ei ole peamist eesmärki saavutatud) ja sama määruse artikli 3 lõike 5 vahel; viimane võimaldab mõjusate meetmete rakendamise korral tähtaega pikendada – st juhul, kui liikmesriik saavutas nõuetekohase eelarve kohandamise, mida hinnati ülalt-alla ja/või alt-üles näitajate põhjal. Hindamise ajal saadaval olnud teabe kohaselt ei olnud Prantsusmaa aga liikumas ühegi nominaalse ega struktuurse näitaja saavutamise suunas 2015. aasta lõpuks seatud tähtjaks. Tähtaja pikendamise asemel oleks komisjon pidanud seepärast andma varajase hoiatuse (eraldi soovitusel kaudu) või menetlust tõhustama.

43 SWD(2015) 19 final, 27.2.2015, lk 18.

44 Ettevõtte tulumaksu erakorralise maksu määra kasv 5 protsendilt 10,7 protsendile („Contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés”). Meede võeti kasutusele 29. detsembril 2013 ja see kaotab kehtivuse 30. detsembril 2016.

83

Komisjon kasutas Itaalia ja Prantsusmaa hindamisel stabiilsuse ja kasvu pakti eeskirjadega võimaldatavat suurt paindlikkust ja kaalutlusõigust.

Lisaks esinesid arusaamatud erinevused ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust puudutavate nõukogu otsuste ja soovituste ning komisjoni poolt antud soovituste vahel

84

Kontrollikoda võrdles ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse otsuseid ja soovitusi nõukogu poolt lõplikult vastu võetud versioonis komisjoni soovitustega ning leidis terve hulga erinevusi, mille kohta puuduvad olemasolevates dokumentides põhjendused. Näiteks soovitas komisjon Küprose puhul (6.7.2010) 1,75% suurust kohandust SKPst ajavahemikul 2010–2012. See muudeti nõukogu soovituses ümber 1,5 protsendiks SKPst ajavahemikul 2011–2012. Kõige olulisemad erinevused on toodud **VII lisas**.

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse parandus- ja järelevalvemeetmed: liikmesriikide aruandlus, komisjonipoolne seire ja järelevalve

Liikmesriikide aruandlust parandusmeetmete kohta võiks parandada

Liikmesriikide aruandlus ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse parandusmeetmete kohta ei anna komisjonile piisavalt laiaulatuslikku ja kindlat alust oma seirega ja järelevalvega seonduvate ülesannete täitmiseks

85

Esimese ja teise majanduse juhtimise paketiga kehtestati uued aruandlusnõuded, mille eesmärk on ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse üle tehtavat järelevalvet tõhustada (vt **joonis 7**). Puudub aga kohustuslik menetlus, mis tagaks liikmesriikidepoolse aruandlusnõuete täitmise. Seetõttu ei võta komisjon nõutud teabe esitamata jätnud liikmesriikide suhtes mingeid meetmeid. Lisaks näitas kontrollikoja analüüs, et komisjon ei juhtinud oma 2014. aasta novembri majandusjuhtimise ning esimese ja teise majanduse juhtimise paketi rakendamise ülevaates Euroopa Parlamendi ja nõukogu tähelepanu sellele probleemile. Kontrollikoja valimisse kuulunud liikmesriigid, kes on kohustatud uusi aruandlusnõudeid järgima⁴⁵, ei ole alati neist kinni pidanud (vt näiteid **joonisel 8**).

45 Prantsusmaa ja Malta.

Joonis 7

Esimese ja teise majanduse juhtimise paketiga kehtestatud uued aruandlusnõuded

Esimene majanduse juhtimise pakett (november 2011)

- Võetud meetmete aruanne
(vastuseks nõukogu soovitusetele/teatele)

Teine majanduse juhtimise pakett (mai 2013)

- Majanduspartnerluse programm
- Eelarve täitmise aastaaruanne
- Rakendatud meetmete aruanne
(vastuseks iga-aastastele kontrolliaruannetele)

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Näiteid liikmesriikidepoolsest aruandluskohustuste mittetäitmisest

➔ Prantsusmaa pidi 2013. aasta oktoobris esitama kolm ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse dokumenti:

Dokument, mille Prantsusmaa pidi 2013. aastal esitama	Leid
i) Eelarve täitmise aastaaruanne	Prantsusmaa komisjonile seda dokumenti ei edastanud.
ii) Võetud meetmete aruanne	Prantsusmaa esitas väljavõtte oma 2014. aasta eelarve projektist, mis pidi asendama võetud meetmete aruannet ning majanduspartnerluse programmi. Väljavõtte ei ole aga kooskõlas majanduspartnerluse programmi nõutud formaadi ja sisuga; samuti ei sisalda see piisavalt teavet parandusmeetmete kohta perioodi viimastel aastatel, mida nõutakse võetud meetmete aruandes.
iii) Majanduspartnerluse programm	

➔ 2014. aastal nõuti, et Prantsusmaa ja Malta saadaksid alljärgnevad aruanded:

2014. aastal esitatav dokument	Leid
Prantsusmaa: kaks eelarve täitmise aastaaruannet	Prantsusmaa neid dokumente ei esitanud.
Prantsusmaa: võetud meetmete aruanne	Komisjon nõudis Prantsusmaalt üksnes aruannet tulevas (2014. aasta) stabiilsusprogrammis rakendatavate meetmete kohta, kuid mitte rakendatud meetmete käsitlemist aruandes, nagu on sätestatud määruses nr 473/2013. Liikmesriik esitas osa teavet oma 2014. aasta stabiilsusprogrammis, kuid see ei olnud nii üksikasjalik kui määrusega nõutud.
Malta: kaks eelarve täitmise aastaaruannet	Malta saatis mõlemad dokumendid, kuid aruannetes ei olnud nõutud andmeid 2014. aasta vabalt valitud meetmete mõju kohta aastaelarvele.

86

Kui Küpros välja arvata (pärast seda, kui riik nõustus 2013. aastal finantsabi-programmiga), ei olnud parandusmeetmed piisavalt täpsed ja/või nende mõju eelarvele ei olnud piisavalt selgelt määratletud või selgitatud (vt **8. selgitus**), võimaldamaks komisjonil tõhusat järelevalvet teha.

87

Lisaks ei ole Euroopa majandusprognoside tegemise tähtajad vastavuses riikide eelarvetähtaegadega. Selle tagajärjeks on sagedased erinevused komisjoni prognooside ja riiklike eelarveprognoside vahel ning sellest tulenevalt eelarveliste eesmärkide ja ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse nõutavate kohandamiskavade vahel.

Näiteid parandusmeetmete kohta esitatud teabe ebapiisavast üksikasjalikkusest

- **Tšehhi** riiklik reformiprogramm (2012) sisaldas loetelu kavandatud ja rakendatud meetmetest, samuti juba elluviidud meetmetest, mille oodatav finantsmõju avaldub 2013. ja 2014. aastal. Programm ei sisaldanud aga mingit hinnangut nende meetmete mõju kohta eelarvele.
- **Tšehhi** lähenemisprogramm (2012) sisaldas tabelit, milles täpsustati aastateks 2013–2015 kavandatud meetmete mõju eelarvele. Tekstis olevaid andmeid ei olnud aga võimalik ühildada tabelis oleva teabega. Lisaks puudusid ühel juhul täpsemad üksikasjad kavandatavate parandusmeetmete kohta.
- **Malta** aruanne võetud meetmete kohta (2013) sisaldas 2013. aastaks kavandatud parandusmeetmeid, kuid jäi 2014. aasta suhtes ebamääraseks. Täpsustamise asemel viitas aruanne lihtsalt järgmisele eelarvele. Seetõttu ei hõlmanud komisjoni hindamine⁴⁶ kavandatud meetmeid (need lisati alles talvises prognoosis), mis nõrgendas tõhusa seire ja järelevalve alust.
- **Prantsusmaa** aastate 2010–2014 stabiilsusprogrammides ei kirjeldatud iga aasta parandusmeetmeid nõutava täpsusega⁴⁷. Seetõttu ei olnud komisjonil piisavalt teavet tõhusaks järelevalveks või otsuste vastuvõtmiseks.

⁴⁶ Avaldatud 5. novembril 2013 ja põhineb sügisprognoosil.

⁴⁷ Iga järgnev stabiilsusprogramm hõlmab kolme aastat. Prantsusmaa esitas süstemaatiliselt üksikasjalikke andmeid esimese aasta kohta, kuid mitte teise ja kolmanda kohta.

Komisjonipoolse seire ja järelevalve suhtes rakendatakse järjest keerulisemaid eeskirju, need ei ole piisavalt läbipaistvad ning võimaldavad struktuurireformide mõju hinnata vaid piiratud ulatuses

88

Järgnevas osas kirjeldatakse mõjusate meetmete hindamise eeskirju ja menetlust, vaadeldakse komisjoni hindamiste kvaliteeti ja hinnatakse hiljutiste muudatuste mõju.

89

Meetmete mõjususe hindamise eeskirjad on kujunenud alljärgneva tulemusel:

- i) 2005. ja 2011. aasta stabiilsuse ja kasvu pakti reformid, mis täiendasid algset eelarvepuudujäägi võrdlusalust (3% – 1997. aasta stabiilsuse ja kasvu pakt) ülalt-alla lähenemisviisiga, mis põhines struktuursel eelarvepositsioonil;
- ii) täiendavad tõlgendamisjuhised, mille nõukogu kiitis heaks 2014. aastal ja mis sisaldasid alt-üles hindamise metoodikat.

90

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse soovitude järgimise kontrollimiseks hinnatakse tegelike andmete ja komisjoni prognooside alusel, kas liikmesriik täidab oma aastaseid eelarvepuudujäägi eesmäärke. Kui liikmesriik seda ei suuda, hinnatakse meetmete mõjusust ülalt-alla ja alt-üles lähenemisviisi abil (vt **9. selgitus**).

Meetmete mõjususe hindamine

Ülalt-alla hindamine

Kui aasta eelarvepuudujäägi eesmärgid jäävad täitmata, siis kasutatakse ülalt-alla lähenemisviisi, et hinnata, kas liikmesriik on saavutanud struktuurse eelarvepositsiooni paranemise (soovitatud fiskaalmeede R), mida nõuti ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse soovitustes.

Selleks võrreldakse näitajat R struktuurses eelarvepositsioonis toimunud või prognoositud muutusega (tähelestatud fiskaalmeede ΔS) ja muutusega struktuurses eelarvepositsioonis, mida on kohandatud a) potentsiaalse majanduskasvu kohandamise, b) majanduskasvu struktuuri või muude tulude üle- ja alalaekumiste kohandamise ja c) muude ootamatute sündmuste (kohandatud fiskaalmeede ΔS^*) mõjuga.

Kui ΔS ja ΔS^* on mõlemad R-iga võrdsed või sellest suuremad, siis loetakse, et liikmesriik on võtnud mõjusaid meetmeid ja ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus peatatakse. Kõigil muudel juhtudel peab hindamist kinnitama põhjalik analüüs, mis toetub ülalt-alla ja alt-üles hindamisele.

Alt-üles hindamine

Alt-üles lähenemisviisi eesmärk on analüüsida eelarve kohandamist, hinnates vahetult nende fiskaalmeetmete mõjule eelarvele, mida liikmesriik rakendab alates sellest, kui anti ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse soovitus, või alates sellest, kui ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse soovituse täitmist viimati hinnati.

Eelarve kohandamise arvutamiseks liidetakse a) täiendavate vabalt valitud tulumeetmete hinnanguline mõju eelarvele ja b) nominaalsete kulutuste muutus võrreldes lähtestsenaariumiga, mida komisjon varem prognoosis, eeldusel, et poliitika ei muutu.

Meetmete mõjususe hindamise eeskirjad on muutunud järjest keerulisemaks

91

Ülalt-alla ja alt-üles lähenemisviiside kasutuselevõtt on muutnud mõjusate meetmete hindamise eeskirjad palju keerukamaks.

92

Ülalt-alla hindamine: struktuurne kohandamine sõltub hinnangulisest SKP lõhest, mida mõistetakse tegeliku ja potentsiaalse SKP erinevusena. Potentsiaalne SKP on defineeritud kui SKP maksimaalne tase, mille võib saavutada ilma inflatsiooni-survet loomata. See on mittejälgitav näitaja ja selle hindamisega kaasneb ebaselgus (vt **10. selgitus**).

10. selgitus

Potentsiaalne SKP

Alates 2005. aasta reformist on ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluses olnud otsustav roll potentsiaalsel SKP-l. See teoreetiline mõiste ei ole jälgitav, ka mitte tagantjärele, ja seda tuleb väljendada hinnanguliselt.

Potentsiaalse SKP hindamiseks on mitu meetodit. Hoolimata ekspertarvamusest, et „SKP lõhe mistahes näitaja suhtes valitseb suur ebaselgus” ja asjaolust, et „oleks ebamõistlik tugineda majanduslike väljavaadete hindamisel mistahes üksikule lähenemisviisile”⁴⁸, võttis ECOFIN vastu just sellise üksiklähenemisviisi: toodangu funktsioonil põhineva meetodi.

Meetod põhineb toodangu funktsiooni kindlaksmääratud funktsionaalsel vormil jaoks ning sellega hinnatakse potentsiaalset SKPd, ühendades kapitalibaasi, tööjõu ja tootmistegurite kogutootlikkuse, arvestamata tsükklisuse komponenti. Sama toodangu funktsiooni kohaldatakse kõigile liikmesriikidele: Cobb-Douglase funktsioon, mille puhul on tööjõusisendi elastsus 0,65 ja kapitalisisendi elastsus 0,35. Need väärtused saadi, kasutades „keskmise palga osakaalu EU-15 riikides ajavahemiku 1960–2003 [---] jooksul kui tööjõusisendi elastsuse näitajat, mis annab väärtuseks 0,63 [---] ja definitsiooni kohaselt kapitalisisendi elastsuseks 0,37”. Et aga „need väärtused on lähedased tavalistele keskväertusele 0,65 ja 0,35, siis kohaldatakse viimaseid kõigile riikidele”.⁴⁹

Potentsiaalse SKP hinnangute muutmise põhjuseks on varasemate andmete kohandamine ning SKP ja oodatava SKP uute andmete kasutamine, aga ka muud tehnilised küsimused ja alushüpoteesid – näiteks inflatsiooni oodatav muutumine.

48 Ühendkuningriigi eelarve eest vastutava büroo (Ühendkuningriigi eelarvenõukogu) 2011. aasta aprilli infodokument nr 2 „*Estimating the output gap*”.

49 „The production function methodology for calculating potential output growth and output gaps”, *Economic Papers* 535, november 2014.

93

Seetõttu muudetakse potentsiaalse SKP hinnanguid tihti ja mõnikord olulisel määral, mis võib mõjutada ka varasemaid hinnanguid. Ka tegeliku SKP (nii ajalooliste kui prognoositud) andmeid võidakse oluliselt muuta. Selle kõige tulemus on, et SKP lõhe vaadatakse tihti üle ja see võib suures ulatuses kõikuda – mõnel juhul on muudatuse suurusjärg suurem kui varasem SKP lõhe hinnang ise. **Joonis 9** illustreerib seda kõikuvust. Näiteks hinnati Küprose 2013 SKP lõhe suuruseks esialgses 2011. aasta prognoosis –1.32%; see langes –6.16 protsendile 2013. aasta kevadprognoosis ja kerkis –4.1 protsendile 2014. aasta kevadprognoosis.

Joonis 9

Näiteid SKP lõhe kõikuvusest komisjoni prognoosides



Märkus: S=sügis, K=kevad, T=talv

Allikas: komisjoni iga-aastase makromajanduse andmebaas (AMECO).

94

Ka alt-üles lähenemisviis on mõnevõrra keeruline, mille peamine põhjus on tulumeetmete mõju kindlaksmääramise keerukus ning see, et valitsuse tegevuse hindamise aluseks on eeldus, et poliitikas muudatusi ei tehta. Fiskaalmeetmete poolt eelarvele avaldatava hinnangulise mõju komisjonipoolne järelevalve/kinnitamine sõltub paratamatult riiklike ametiasutuste edastatud teabest ja arvudest. Komisjonil on võimatu arvude täpsust adekvaatselt hinnata nende ressurssidega, mis ta on ülesande täitmiseks eraldanud.

Komisjoni analüüsid fiskaalmeetmete mõju kohta ei ole piisavalt läbipaistvad ...

95

Mõjusate meetmete hindamise eeskirjade suurenenud keerukus on laiendanud komisjoni tõlgendamis- ja kaalutusvabadust. Selle tagajärjel on komisjoni analüüsid muutunud vähem läbipaistvaks.

96

Ülalt-alla lähenemisviisi puhul ei ole võimalik struktuurilist kohandamist ümber arvutada ilma teatud võtmeandmeteta, mida liikmesriikidega kuni 2015. aasta kevadprognoosini täielikult ei jagatud ja mida ei ole siiani avalikustatud (vt punktid 74 ja 75).

97

Komisjon kasutas Prantsusmaa puhul 2013. aasta mais alt-üles lähenemisviisi. See metoodika võimaldas komisjonil hinnata Prantsusmaa meetmed mõjusaks ja pikendada ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse tähtaega. Nõukogu kinnitas metoodika aga alles 2014. aasta juunis. Samuti võib tulumeetmete mõju hindamine olla ülemääraselt optimistlik, võrreldes tegelike tulemustega, kuna tegemist on prognoosiga, mitte järelhindamisega. Lisaks hinnatakse kulumeetmete mõju võrreldes lähteväärtusega, mille on määratlenud komisjon poliitika muutumatuks jäämise eeldusel ja mis on eksperdihinnangu ülesanne.

98

Komisjon on teinud jõupingutusi läbipaistvuse parandamiseks. Liikmesriikidega on mõjusate meetmete arvutuskäigu taastamiseks vajalikku teavet jagatud osaliselt alates 2014. aasta kevadprognoosist ja täielikult alates 2015. aasta kevadprognoosist. Arvestades, et üksikasjalik teave ei ole avalikustatud, ei saa aga asjast huvitatud kolmas pool hindamise käiku korrata.

99

Nagu riiklike ametiasutuste poolt edastatud ülemäärase eelarvepuudujäägi aruandlusdokumendid (vt punkt 86 ülalpool), ei sisaldanud ka kontrollikoja poolt läbi vaadatud komisjoni hindamised põhjalikke (meetmete kaupa) ega kvantitatiivseid järeldamisi liikmesriikide poolt rakendatud parandusmeetmetele.

... ning selle järelused ei ole alati piisavalt selged või põhjendatud

100

Alates esimese majanduse juhtimise paketi jõustumisest nõuti liikmesriikidelt, mille suhtes kohaldati ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust või millele oli antud pikendus, aruande esitamist parandusmeetmete võtmise kohta kuue kuu jooksul (vt punkt 85, **joonis 7**). See puudutas kaht valimisse kuulunud liikmesriiki (Malta ja Prantsusmaa oktoobris 2013). Kontrollikoda leidis mõlemal juhul, et komisjoni hindamise aluseks olid ebapiisavad andmed. Täpsemalt:

- i) komisjon rõhutas, et Malta (ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg 2014. aasta lõpp) ei täitnud 2014. aastal ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse nominaalseid ega struktuurseid nõudeid ning et eelarvelisi eesmäärke toetavaid vabalt valitud meetmeid ei käsitletud piisavalt üksikasjalikult ei võetud meetmete aruandes ega eelarvekavas;
- ii) komisjoni ülalt-alla hindamine näitas, et Prantsusmaal (ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse pikendatud tähtaeg oli 2015. aasta lõpp) oli struktuurne kohandamine nii 2013. kui 2014. aastal ebapiisav, kuid kohandatud struktuurne kohandamine vastas eesmärgile. Vastavalt eeskirjadele tehti ka alt-üles analüüs, et kinnitada, kas liikmesriik oli võtnud mõjusaid meetmeid. Teine analüüs näitas aga, et kummalgi aastal oli struktuurne kohandamine väiksem kui nõukogu soovitusel nägid ette (st uute vabalt valitud meetmete mõju eelarvele oli ebaoluline). Komisjon hoiatas 2015. aasta suhtes (mis oli ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse perioodi viimane aasta), et „2015. aasta eesmärgi saavutamiseks on vaja olulist meetmete kogumit lisaks neile, mis on juba kindlaks määratud“. Prantsusmaa seda eesmärki ei täitnud.

Hoolimata neist Malta ja Prantsusmaa kohta tehtud märkustest tegi komisjon mõlema võetud meetmete kohta koostatud aruande kohta järelduse, et liikmesriik „on võtnud mõjusaid meetmeid ja uusi samme ei ole menetluses hetkel tarvis“.

Tähelepanekud

101

Komisjon väitis, et võetud meetmete aruande hindamine on tagasiulatuv. See ei ole aga kooskõlas stabiilsuse ja kasvu pakti käsiraamatu eeskirjadega (punkt 232: „... komisjon vaatab läbi [liikmesriigi aruande võetud meetmete kohta], et kontrollida, kas liikmesriik on artikli 126 lõike 7 soovitusi järginud. Selleks hinnatakse, kas liikmesriik täidab komisjoni prognooside kohaselt kõik nominaalsed eesmärgid”), ning see tähendab ka, et väikeste eesmärkide seadmine ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse esimeseks aastaks (kui on aruande esitamise tähtaeg) võib muuta võetud meetmete aruande hindamise pelgalt formaalsuseks, mis ei anna mingit lisaväärtust. Sellega seonduvalt märgib kontrollikoda, et näiteks nõukogu 2013. aasta soovitustega nõuti Prantsusmaalt selleks aastaks 2013. aastal Euroopa majandusprognoosis tehtud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse soovitude aluseks olevale prognoosile vastava eelarvepuudujäägi saavutamist ning nõuti üksnes neid vabalt valitud meetmeid, mille liikmesriik oli juba viimase eelarvega selleks ajaks heaks kiitnud. Nõutav struktuurne kohandamine tuletati aga lihtsalt eelarvelisest eesmärgist.

102

Meetmete mõjususe hindamine peaks võimaldama menetlust tõhustada, kui liikmesriik ei täida või prognoosikohaselt ei täida ühtegi eesmärki (eelarvepuudujääk, struktuurne kohandamine, kohandatud struktuurne kohandamine ja alt-üles eesmärgid). Kontrollikoda leidis aga, et see ei olnud nii Prantsusmaa suhtes käimasolevate hindamiste puhul („regulaarne järelevalve”)⁵⁰ 2014. aasta kevad- ja sügisprognoosis: kuigi Prantsusmaa ei täitnud eesmäärke, menetlust ei tõhustatud (vt **VI lisa**).

103

Kontrollikoja analüüs hindamise kohta, mida komisjon teeb uute soovitude esitamise tähtaja kätte jõudmisel (Malta 2010. aastal ning Prantsusmaa aastatel 2009, 2013 ja 2015), on ära toodud punktides 79 jj.

50 Nagu näitab **VI lisa**, on Prantsusmaa valimis ainus liikmesriik, keda see käimasoleva hindamise puudujääk puudutab.

104

Võla küsimuses leidis kontrollikoda, et isegi pärast võlakriteeriumi kohaldamist ei ole võlamäära muutumise analüüs veenev nende liikmesriikide puhul, kelle suhtes kohaldatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust juba 2011. aasta novembrist. Analüüsis kirjeldatakse üldiselt ajaloolisi ja prognoositavaid suundumusi seoses võla suhtega SKPsse ning hoiatatakse liikmesriike, et nende hindamistes võib esineda võla kasvumäära alahindamist ja nende stabiilsusprogrammides kavandatud meetmed võivad olla ebapiisavad võla ja SKP suhte alandamiseks. Järeldustes ei tõstatata aga isegi küsimust, kas võlakriteeriumi rikuti või mitte. Komisjon rõhutas, et mistahes selline järeldus muutub asjakohaseks alles pärast ülemäärase eelarveülejäagi menetluse tühistamist. Selle kohta märgib kontrollikoda, et stabiilsuse ja kasvu pakti käsiraamatu asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud versiooni kohaselt tuleb 2011. aasta novembris pooleliolnud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlused tühistada üksnes eelarvepuudujäägi kriteeriumi alusel.

Alates 2011. aastast ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse soovitustes kasutusele võetud aastased eelarvelised eesmärgid annavad siiski selge võrdlusaluse mitmeaastaste ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluste meetmete mõjususe pidevaks hindamiseks

105

Põhimõtteliselt peaks ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus lõppema selle alustamise aastale järgneva aasta lõpuks. Seepärast kehtivad ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse soovitused ühe aasta.

106

2009. aastal algatati aga mitu mitmeaastast ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust. Valitsemissektori eelarvepuudujäägi eesmärk oli seatud kogu tähtajaks ning selleks kohaldati eelarvelist kohandamist kogu ajavahemiku kohta (vt **VI lisa**, kollased lahtrid). Selle puuduseks oli, et see võimaldas liikmesriigil suuremat osa parandusmeetmetest kuni perioodi viimase aastani edasi lükata. Selleks hetkeks muutis juba ainuüksi vajalike parandusmeetmete ulatus need ebareaalseteks ja sundis nõukogu tähtaega pikendama.

107

Selle puuduse parandamiseks lisati 2011. aasta ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse soovitustesse mitmeaastaste ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluste aastapõhised eelarvelised eesmärgid nii nominaalses kui ka struktuurses plaanis, taastades seega aastase võrdlusaluse parandusmeetmete hindamiseks, nagu see oli enne 2009. aastat.

Ka struktuurireforme arvestatakse nüüd ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse raames võetud meetmete üldises hindamises ...

108

Ülemäärane eelarvepuudujääk võib olla osaliselt põhjustatud struktuursetest puudustest. Struktuurireformid tegelevad nende puudustega ja kõrvaldavad takistused fundamentaalsete kasvu edendavate tegurite eest, näiteks liberaliseerides tööjõu- ning toodete ja teenuste turge, mis omakorda hoogustab töökohade loomist ja investeeringuid ning parandab produktiivsust. Seega võivad struktuurireformid parandada konkurentsi, anda hoogu kasvule ning pakkuda keskpikal ja pikal perioodil eelarvepuudujäägi kestvat paranemist.

109

Komisjon on alates 2013. aasta maist võtnud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse meetmete üldisel hindamisel arvesse ka struktuurireforme. Selleks hindab komisjon majanduspartnerluse programme. Alates teise majanduse juhtimise paketi jõustumisest on euroala liikmesriikidelt, kelle suhtes on kohaldatud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust, nõutud koos võetud meetmete aruandega ka majanduspartnerluse programmide esitamist, mida võib võrrelda kavandatud struktuurireformide kavaga. Lisaks on komisjon alates 2015. aasta veebruarist lugenud piisava täpsusega kavandatud struktuurireformid oluliseks teguriks ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse mittealgatamisel või mitmeaastase tähtaja andmisel⁵¹.

... kuigi sellekohased analüüsid on endiselt piiratud ja neis ei võeta piisavalt arvesse struktuurireformide tähtsust ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kontekstis.

110

Majanduspartnerluse programmide hindamised on ühekordsed ning komisjon ei tee tuvastatud puuduste üle süstemaatiliselt järelevalvet. Näiteks tegi nõukogu oma arvamuses Malta poolt 2013. aasta oktoobris esitatud majanduspartnerluse programmi kohta järelduse, et kõik reformid olid pooleli ja nende elluviimist ohustasid riskid. Lisaks ei olnud veel täielikult käsitletud mõningaid riigipõhiseid soovitusi. Seetõttu kutsus komisjon Maltat üles esitama täiendavat teavet eelseisva riikliku reformiprogrammi ja stabiilsusprogrammi kavandatud reformide rakendamise kohta, kaaludes sealjuures täiendavaid meetmeid, et tagada pikaajaline riigi rahanduse jätkusuutlikkus. Ehkki Malta ei käsitlenud nõukogu arvamuse kõiki aspekte, mis puudutasid mitut reformi, ei märkinud komisjon puuduvaid üksikasju ära oma hinnangus asjaomasele riiklikule reformiprogrammile.

51 COM(2015) 12 final.

111

Kui välja arvata finantsabiprogrammi kuuluvad liikmesriigid (näiteks Küpros), siis toimub liikmesriikides struktuurireformide rakendamise järelkontroll ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse raames üksnes Euroopa poolaasta kontekstis (järelevalve riigipõhiste soovitude rakendamise üle) ega ole rangem kui muude liikmesriikide suhtes.

112

Lisaks ei laiene riigipõhiste soovitude järelevalve sugugi alati reformide tege-likule rakendamisele või nende tõhususe hindamisele. See keskendub peamiselt sammudele, mis tehakse meetmete kohta esitatud ettepanekute seadustamiseks (vt **11. selgitus**). Kontrollikoda leiab, et nõrk järelevalve võib vähendada struktuuri-reformide rakendamise suuremat arvessevõtmist puudutava komisjoni hiljutise otsuse mõju.

Komisjoni hinnang Itaalias rakendatud struktuurireformidele

Illustreerimaks komisjoni lähenemisviisi struktuurireformide hindamisele, viidatakse kolmele reformile, mida peavad esmatähtsaks nii Itaalia kui ka komisjon:

- o **kulude läbivaatamine:** Itaalia valitsus rõhutas oma 2013. ja 2014. aasta riiklikes reformiprogrammides voliniku määramist kulude üle järelevalve tegemiseks. 2013. aasta oktoobris ametisse määratud volinik astus aga 2014. aasta oktoobris (kaks aastat enne ametiaja lõppu) ametist tagasi, kui oli esitanud kulude läbivaatamise kava. Komisjon märkis oma hinnangus (COM(2015) 113 final) üksnes, et „kulude läbivaatamise raames on tehtud valik suurema poliitilise vastutuse kasuks, kuid ainult osa vahendeist toimib täiel määral”. Komisjon ei hinnanud Itaalia edusamme (või nende puudumist) voliniku ettepanekute elluviimisel. Uus kulude läbivaatamise volinik nimetati ametisse alles viis kuud hiljem;
- o **korruptsiooni ohjamine:** majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat ei avastanud korruptsioonivas-tase võitluse eest vastutava asutuse hindamisel mingeid puudusi, mis kahjustaksid selle mõjusust. Puudu-sed tulid ilmsiks alles 2014. aasta juunis pärast seda, kui rände ja siseasjade peadirektoraadi aruandes tehti kindlaks mitu probleemi (2014. aasta veebruaris) ja Itaalias puhkes hiiglaslik korruptsiooniskandaal (EXPO 2015 Milanos 2014. aasta aprillis). Kaks suurt korruptsioonijuhtu ilmnesisid hiljem samal aastal (Mose projekt Veneetsias juunis ja Mafia Capitale Roomas detsembris);
- o **maksudest kõrvalehoidumise ohjamine:** komisjon ei käsitlenud oma hinnangus näitajaid, mille Itaalia esitas stabiilsusprogrammi ja riikliku reformiprogrammi selles rubriigis võetud meetmete tulemina.

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse tulemus

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse reformidega on võetud kasutusele vahendid eelarvedistsipliini suurendamiseks, kuid menetlus ei ole osutunud täiesti mõjusaks parandusmehhanismiks

113

Järgnevas osas võetakse kokku meetmed, mida on võetud eelarvedistsipliini edasiseks parandamiseks, ja vaadeldakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kui parandava ja struktuurireformi mehhanismi mõjusust.

Järjestikuste ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse reformidega on võetud kasutusele vahendid, millega liikmesriikide eelarvedistsipliini parandada ...

114

ELi eelarveraamistiku hiljutised reformid (esimene majanduse juhtimise pakett 2011. aastal ning teine majanduse juhtimise pakett 2013. aastal – vt *joonis 1*) toimusid eesmärgiga saavutada ja säilitada riikide rahanduse usaldusväärsus. Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kontekstis võeti reformidega kasutusele täiendavad eeskirjad, varajase hoiatamise mehhanism ning hulk uusi seire- ja järelevaldevahendeid; nendega tõhustati ka sanktsioone ja lihtsustati nende rakendamise tingimusi.

... kuid ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus ei ole osutunud täiesti tõhusaks parandusmehhanismiks.

115

Eelarvetasakaal ja võla suhe SKPsse on kaks Maastrichti lepingust tulenevat näitajat, mida kasutatakse liikmesriigi eelarvepositsiooni hindamiseks (vt punkt 1). Neid täiendati 2005. aasta stabiilsuse ja kasvu pakti reformiga, millega kehtestati struktuurne eelarvepositsioon⁵² kui üks eesmärkidest, mida liikmesriigid peavad ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse raames saavutama, et ülemäärast eelarvepuudujääki korrigeerida.

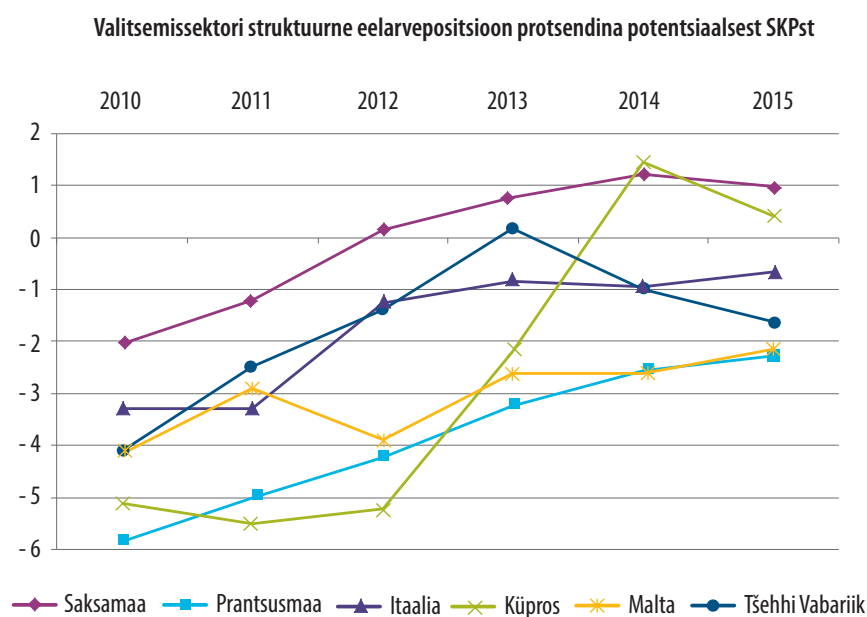
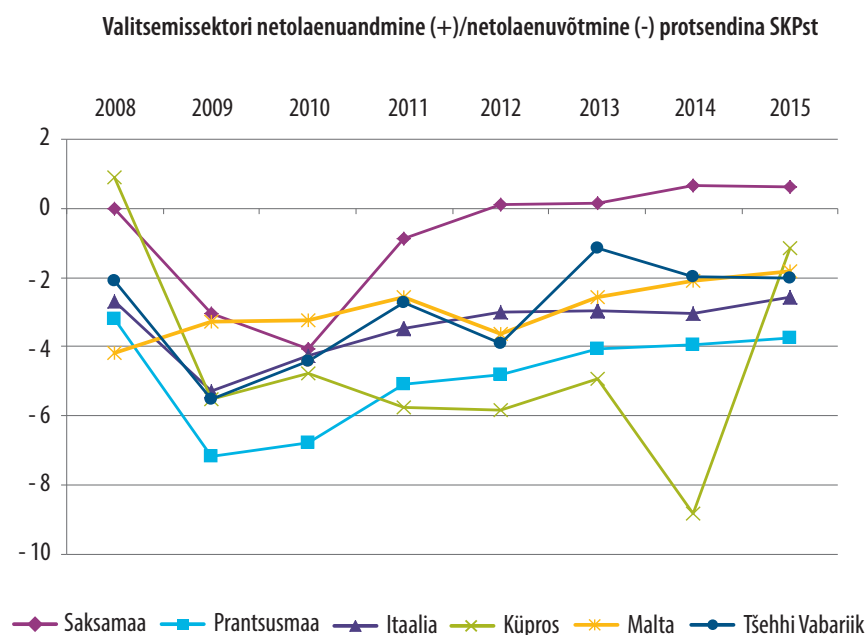
116

23 liikmesriigist, kellele kohaldati ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust novembris 2011, olid 2015. aasta lõpuks menetlusest väljunud 15 (vt *tabel 1*). Kõik kontrollitud liikmesriigid parandasid auditeeritud ajavahemiku jooksul oma eelarvepositsiooni ja struktuurset eelarvepositsiooni (vt *joonis 10*⁵³). Tšehhi Vabariik, Saksamaa, Itaalia ja Malta suutsid menetlusest väljuda. Küpros nõustus finantsabi-programmiga ja Prantsusmaa suhtes kohaldatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust ka pärast kolmekordset tähtaja pikendamist. Prantsusmaa on ainuke valimisse kuuluv liikmesriik, mille eelarvepuudujääk oli 2015. aastal endiselt üle 3%.

52 Eelarvepositsioon, milles ei arvestata tsüklilist komponenti ega ühekordseid ja muid ajutisi meetmeid.

53 Andmed on toodud vaatlusaluse ajavahemiku kohta (2008–2015). Struktuurse eelarvepositsiooni andmed on AMECOs kättesaadavad aga alles alates 2010. aastast.

Valitsemissektori eelarvepositsioon (2008–2015) ja struktuurne eelarvepositsioon (2010–2015)



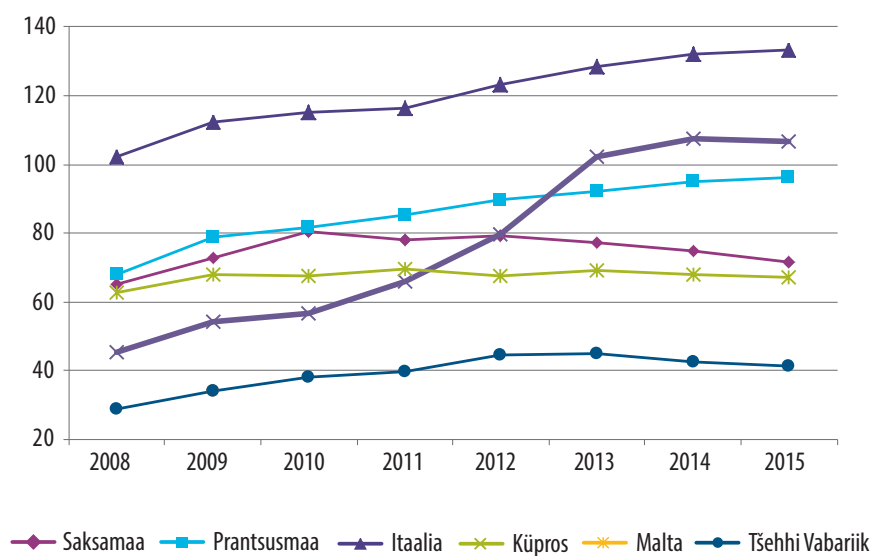
Allikas: Kontrollikoda AMECO põhjal (viimane ajakohastamine 5. mail 2015).

117

Kõigi valimisse kuulunud liikmesriikide võla suhe SKPsse oli 2015. aastal kõrgem kui 2008. aastal (vt **joonis 11**). Tuleb aga öelda, et läbivaadatud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlused käivitati raske finantskriisi ajal, mis aitas erinevatel põhjustel (nagu kapitalisüstid pankadele ja madal või negatiivne nominaalne kasv) kaasa võlataseme kiirele kasvamisele. Võla suhe SKPsse kasvas ajavahemikul 2008–2012 ELis keskmiselt rohkem kui 24% SKPst ning see mõjutas kõiki riike.

Joonis 11

Võla suhe SKPsse (%) 2008–2015



Allikas: Kontrollikoda AMECO põhjal (viimane ajakohastamine 5. mail 2015).

118

Saksamaal, Maltal ja Tšehhi Vabariigis (kus see on allpool künnise) oli kasv aastatel 2008–2015 mõõdukas (4,4 protsendipunkti Maltal, 6,4 protsendipunkti Saksamaal ja 12,8 protsendipunkti Tšehhi Vabariigis), ning praegu on suhe vähenemas. Küpros on silmitsi seisnud enneolematu panganduskriisiga ning riigi võla suhe SKPsse kasvas ajavahemikul 2008–2015 61,4 protsendipunkti, kusjuures kõige järsem tõus oli aastail 2008–2013 (45,3 protsendilt 102,2 protsendile). Alates 2013. aastast on Küpros lülitatud aga finantsabiprogrammi, võladünaamika on paranenud ja suhe stabiliseerus 2014. aastal (107,5%) ja 2015. aastal (106,7%). Nii Prantsusmaa kui ka Itaalia võla suhe SKPsse kasvas ajavahemikul 2008–2015 pidevalt ligi 30 protsendipunkti.

119

Võlamäära muutumist põhjustavad esmane eelarvepositsioon⁵⁴, lumepalliefekt⁵⁵ ning võlakoormuse muutuse ja eelarvepositsiooni vaheline erinevus⁵⁶. Võla ja SKP suhte muutumine koosneb seepärast nende kolme teguri mõjust. **Joonis 12** kajastab seda liigitust ning **12. selgituses** esitatakse liigituse ja võladünaamika põhjalikum analüüs valimisse kuulunud liikmesriikide kohta.

120

Ülaltoodud analüüs lubab oletada, et ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse raamistik on võla kontrolli all hoidmiseks potentsiaalselt tõhus vahend. Menetluse tõhusust võla ja SKP suhte kontrolli all hoidmisel võib aga kahjustada võla kõrge algtase (nagu Itaalias) või liikmesriigi (nt Prantsusmaa) soovimatus täita ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse soovitusi ning tagada eelarvedistsipliin.

121

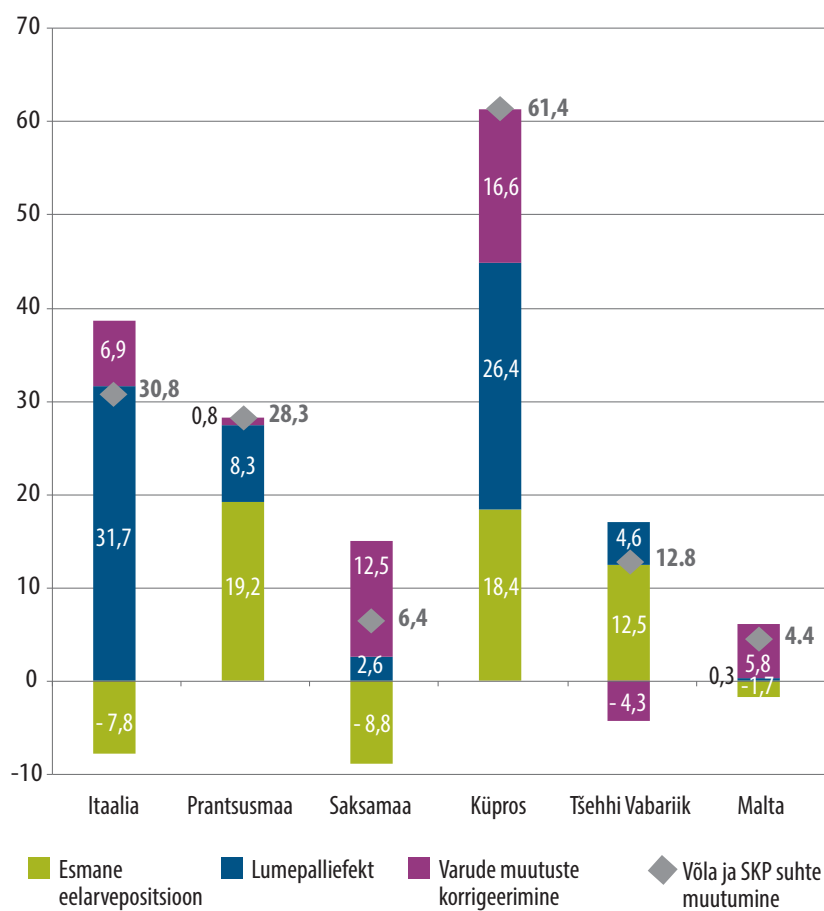
Itaalia võlg jätkas kasvamist hoolimata eelarvedistsipliini huvides tehtud pingutustest (seda iseloomustab positiivne aastane esmane eelarvepositsioon +1.1% keskmiselt kogu ajavahemiku kohta), kuna algse suure põhivõla, madala või negatiivse nominaalse SKP kasvu ja kõrgete intressimäärade tõttu tekkis märkimisväärne lumepalliefekt. Prantsusmaa võla suhe SKPsse suurenes hoolimata mõõdukast algtasemest nõrga eelarvedistsipliini tõttu, mida näitab eelarveliste näitajate ebapiisav paranemine (vt **joonis 10**) ja märkimisväärne negatiivne esmane eelarvepositsioon (keskmiselt –2,7% kogu ajavahemiku kohta).

54 Eelarvepositsioon, mille puhul ei ole arvestatud valitsemissektori võla intressimakseid. See näitab valitsuse võetud uue võla (positiivset või negatiivset) summat ja seda võib seepärast pidada eelarvedistsipliini näitajaks.

55 Lumepalliefekt on mõju valitsemissektori võla akumulereumisele, mis tekib valitsemissektori võla pealt makstud intressi ja nominaalse SKP kasvumäära erinevusest. Kui intressimäär on kõrgem kui SKP nominaalne määr, siis käivitab lumepalliefekt võla ja SKP suhte kasvamise. Põhimõtteliselt peab valitsus võla ja SKP suhte stabiliseerimiseks saavutama esmase eelarvepositsiooni, mis peatab lumepalliefekti.

56 Võlakoormuse muutuse ja eelarvepositsiooni vahelise erinevuse kohandamine koondab kõiki valitsemissektori võla muutusi, mida ei saa selgitada eelarvepuudujäägiga. See hõlmab muutusi finantsvarades (suurenemine ja müük), välisvaluutas fikseeritud võla väärtuse muutumist ning erinevaid statistilisi kohandusi.

Valitsemissektori võla kasvu tegurid (protsendipunktides) 2008–2015



Allikas: kontrollikoda AMECO põhjal (viimane ajakohastamine 5. mail 2015).

Valitsemissektori võla muutumise analüüs (%) 2008–2015

2008. aasta finantskriisi alguses oli Itaalia avaliku sektori võlg 102,3% SKPst. Ajavahemikul 2009–2015 seisis Itaalia silmitsi raske majandusliku olukorraga, mis peegeldus tugevalt negatiivses SKP lõhes (keskmiselt –3,3%) ja aastases keskmises nominaalses kasvumääras 0,0%. Kuigi Itaalia parandas oma struktuurset eelarveposit-siooni alates 2009. aastast (vt **joonis 10**), kasvas võla suhe SKPsse 30,8 protsendipunkti. Võladünaamika käivi-tajaks oli peamiselt tugev lumepalliefekt, kuna esmane eelarveülejääk tasakaalustas üldjoontes võlakoormuse muutuse ja eelarvepositiooni vahelise erinevuse (vt **joonis 12**). Lumepalliefekti saab selgitada suure põhi-võlaga, nõrga nominaalse kasvuga ja võlakriisi mõjuga intressimääradele.

Prantsusmaa võla suhe SKPsse oli 2008. aastal 68,1%. Ajavahemikul 2009–2015 ei olnud Prantsusmaa majan-duslangus nii tõsine kui Itaalia oma – aastane nominaalne kasv oli +1,3% ja keskmine SKP lõhe –1,6%. Hooli-mata võla madalamast algtasemest ja parematest tsüklilistest tingimustest koges Prantsusmaa kõnealusel pe-rioodil sarnast võla ja SKP suhte kasvu (28,3 protsendipunkti). Kasv toimus peamiselt (umbes kahe kolmandiku ulatuses) Prantsusmaa puuduliku eelarvedistsipliini tõttu: perioodi jooksul oli Prantsusmaa aastane esmane eelarvepuudujääk 2,7%. Ülejäänud kolmandikku kasvust saab seletada lumepalliefektiga.

Saksamaa võla suhe SKPsse oli 2008. aastal 65,1%. Perioodil 2009–2015 oli Saksamaa nominaalne aastane kasvumäär (2,4%) kõrgem kui Prantsusmaal ja Itaalias ning SKP lõhe vähem negatiivne (keskmiselt –1,1%), ning riigi võla suhe SKPsse kasvas 6,4 protsendipunkti. Seda saab selgitada paremate tsükliliste tingimustega koos eelarve konsolideerimise pikema perioodiga. Esmane eelarveülejääk tasakaalustas aga vaid osaliselt võlakoor-muse muutuse ja eelarvepositiooni vahelised erinevused, mis olid võla suurenemise peamiseks käivitajaks. Piiratud osa oli selles ka lumepalliefektil.

2008. aastal oli Küprose võla suhe SKPsse 45,3%. Vaadeldaval perioodil oli Küpros sügavas kriisis, millega kaasnes negatiivne keskmine nominaalne kasv aastas (–0,1%) ja –2,1% suurune SKP lõhe. Riigi võla ja SKP suhte suurenemist 61,4 protsendipunkti võrra (45,3 protsendilt 2008. aastal 106,7 protsendile 2015. aastal) saab seletada kõigi tegurite negatiivse mõjuga: esmane eelarvepositatsioon (–18,4 protsendipunkti), lume-palliefekt (–26,4 protsendipunkti) ning võlakoormuse muutuse ja eelarvepositiooni vaheline erinevus (–16,6 protsendipunkti).

Tšehhi Vabariigi võla suhe SKPsse kasvas (ajavahemikus 2008–2015) 28,7-lt 41,5 protsendile ning jäi seega alla künnise. Majanduskeskkonnas, mida iseloomustab 1,5% suurune keskmine nominaalne kasv ja –1,5% suurune SKP lõhe, võib võla suurenemist (+12,8 protsendipunkti) selgitada peamiselt esmase eelarvepuudujäägiga (–12,5 protsendipunkti), kusjuures võlakoormuse muutuse ja eelarvepositiooni vaheline erinevus tasakaalus-tas lumepalliefekti.

2008. aastal oli Malta võla suhe SKPsse 62,7%. Aastatel 2009–2015 oli riigi keskmine nominaalne kasv 4,6% ja keskmine nominaalne eelarvepuudujääk –2,8%. Selle tulemusena jäi võla suhe SKPsse üldjoontes stabiilseks, suurenedes 4,4 protsendipunkti, mida saab peamiselt seletada võlakoormuse muutuse ja eelarvepositiooni vahelise erinevusega.

122

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus annab võimaluse rakendada nõrga eelarvedistsipliiniga euroala liikmesriikide suhtes sanktsioone. Seda võib teha menetluse tõhustamisega, kui komisjoni hinnang näitab, et liikmesriik ei ole suutnud võtta õigeks ajaks mõjusaid meetmeid ülemäärase eelarvepuudujäägi parandamiseks. Sanktsioonid võivad tähendada ka trahvi määramist summas kuni 0,5% SKPst.

123

Siiski on ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust alates selle kasutuselevõtmisest tõhustatud vaid ühel korral – Belgia suhtes – ning sanktsioone ei ole kordagi kohaldatud. Kontrollikoja hinnangul sisaldab see ohtu, et liikmesriigid võivad hakata arvama, et sanktsioonide rakendamine on ebatõenäoline. Selline arvamus kahjustaks ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse mõjusust ja usaldusväärsust. Ehkki sanktsioonide kohaldamine ei ole lõppeesmärk, tugineb süsteem, millel puuduvad sanktsioonid, üksnes moraalsele veenmisjõule, millisel juhul (kui komisjon ei veena liikmesriiki koostööd tegema) on ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus paratamatult ebaefektiivne.

Menetlusel on olnud piiratud mõju ka soovitatud struktuurireformide elluviimise tagamisele

124

Struktuurireformid ei ole õiguslikult siduvad ega jõustatavad, mistõttu on tõenäoline, et nende elluviimine sõltub liikmesriigi valitsuse poliitilisest tegevuskavast. Komisjon ei saa nende rakendamist mõjutada ega edendada. Seetõttu tegi enamik valimisse kuulunud liikmesriike reformide eesmärkide täitmisel ainult osalisi või piiratud edusamme (vt **VIII lisa**). Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse raames struktuurireformide rakendamise üle tehtav järelevalve seisnes sageli üksnes nõukogu riigipõhiste soovitude kordamises aastast aastasse.

125

Valimisse kuulunud riikidest saavutas struktuurireformide rakendamisel olulist edu vaid Küpros, kui nõustus finantsabiprogrammiga (2013. aasta aprillis). Viimane kättesaadav hinnang näitab, et Küpros on enamiku kokkulepitud meetmetest täielikult ellu viinud, kuigi mõningase viivitusega. Programmi raames kehtestati Küprose suhtes põhjalikum ja laiaulatuslikum järelevalve ning rangemad jõustamiseeskirjad.

Positiivsed märgid – ja proovikivi – tulevikuks

126

Esitledes ettepanekuid viie juhi aruande (vt punkt 4) rakendamise kohta, tunnistas komisjon, et Euroopa majandusjuhtimise raamistik „on viimastel aastatel muutunud ulatuselt sügavamaks ja laiemaks, aga ka keerukamaks”⁵⁷, ning et töhustatud raamistiku esimesel ülevaatamisel „tuvastati valdkondi, mis vajavad parandamist, eelkõige poliitika kujundamise läbipaistvuse, kõikehõlmavuse ja ennustatavuse seisukohast, mis on vahendite mõjususe jaoks oluline”⁵⁸. Komisjon väljendas tahet jätkata „olemasolevate vahendite täielikku ja läbipaistvat rakendamist”, ning parandada selgust ja vähendada keerukust, mille lõplik eesmärk on kehtivate eeskirjade mõjususe suurendamine.

127

Kontrollikoda leiab, et ettepanekud kujutavad endast positiivset arengut ja julgustab komisjoni jääma võetud kohustustele kindlaks.

57 Pressiteade veebisaidil http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5874_en.htm.

58 COM(2015) 600 final.

Järeldused ja soovitused

128

Komisjon on astunud olulisi samme, et järjest suureneva keerukuse kontekstis rationaliseerida ja lihtsustada ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamist majandusjuhtimise parandamise vahendina kogu ELis. Hiljuti väljendas komisjon tahet viia läbi muutusi valdkondades, kus kontrollikoda leidis auditeeritud ajavahemikul probleeme: ilmnenud on vajadus põhjaliku ülevaate ning suurema selguse ja läbipaistvuse järele, et maksimeerida laiaulatuslike eeskirjade ja juhiste mõjusust. Kehtestatud on eeskirjad ja ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamine on õigel teel, ent sellele tuleks suureks kasuks, kui komisjon jätkaks paranduste tegemist.

129

Üksikasjalikumad järeldused auditiga hõlmatud rakendusvaldkondade kohta on toodud alljärgnevalt koos täpsemate soovitustega.

Eurostat

Andmete kontrollimine

130

Komisjon (Eurostat) on oma kvaliteedihindamise protsesse alates 2011. aastast parandanud nii ressursside kui ka menetluste tasandil. Teabepäringute standardiseerimine ja nende arvu suurendamine on andnud võimaluse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse andmeid põhjalikumalt analüüsida.

131

Kontrollikoda leidis, et statistiliste andmete kontrollimise protsess ei ole piisavalt dokumenteeritud selleks, et kvaliteedihindamise aluseks olevat analüüsi oleks lihtne jälgida. Lisaks põhineb see andmetel, mis ei ole alati täielikud. Samuti võiks anda selgemaid juhiseid selle kohta, kuidas olemasolevaid eeskirju ja suuniseid rakendada (vt punktid 47–51).

1. soovitus

Komisjon (Eurostat) peaks oma majasisese kontrolliga seotud tööd paremini dokumenteerima ja selle läbipaistvust suurendama. See annaks juhtkonnale ja teistele valdkonna ametnikele selgema ülevaate analüüside sisust.

Komisjon (Eurostat) peaks kehtestama kirjalikud sisemenetlused, milles antakse juhiseid kvaliteedihindamisega seotud analüüsi tegemiseks, ning täpsemini hindama ja dokumenteerima majasisest andmete kontrolli sellistes valdkondades, nagu valitsemissektori piiritlemine ja valitsemissektori tehingud.

Kontrollisüsteemide hindamine

132

Komisjon (Eurostat) ei hinda asjakohaselt liikmesriikide kontrollisüsteeme, mille abil tagada, et liikmesriigid rakendaksid hoolimata erinevatest statistilistest süsteemidest andmete kogumisel ühtset lähenemisviisi. Kuna järelevalve- ja kontrollisüsteemide kohta ei ole andmete võrdlemiseks küllalt dokumente, siis ei saa saadud andmete kvaliteedi kontrollimiseks rakendada süsteemipõhist lähenemisviisi (vt punkt 55).

2. soovitus

Komisjon (Eurostat) peaks tõhustama oma kvaliteedihindamist, lisades sellesse liikmesriikides kasutusel olevate järelevalve- ja kontrollisüsteemide kontrolli, ning oma analüüsid selgelt dokumenteerima. Järjepidevuse tagamiseks tuleks ette valmistada ja kasutusele võtta kirjalikud menetlused.

Dialoogkülastused ja vahetu kontrollimine

133

Ajavahemikul 2011–2013 täiendas komisjon (Eurostat) oma tavapäraseid dialoogkülastusi (SDVd), võttes kasutusele lähteandmete hindamise dialoogkülastused (UDVd), et analüüsida lähteandmete juhtimist ja kontrolli. Lähteandmete hindamise dialoogkülastused osutusid kvaliteedihindamisel väga kasulikuks sellistes ülesannetes, nagu riskide ja probleemide kindlaksmääramine, hindamine ja seire. 2014. aastal ühendati lähteandmete hindamise külastused tavapäraste dialoogkülastustega, mille tõttu kestab iga külastus kaks päeva. Arvestades külastuste päevakavade suurt mahtu, ei ole külastuste kestus piisav selleks, et kontrollida korralikult andmete kvaliteediga seonduvaid olulisi küsimusi (vt punktid 52 ja 54).

Järeldused ja soovitused

134

Eurostat teeb kohapealsete külastuste käigus piiratud määral vahetut kontrollimist. Hea ülesehitusega riskianalüüs on kasutusele võetud, kuid seda ei kasutata selleks, et külastuste jaoks kõrge riskitasemega probleeme eelnevalt välja valida. Riskianalüüsi elemente, mille abil määratakse kindlaks, millistesse liikmesriikidesse dialoogkülastus teha, ning külastuste käigus arutatavaid teemasid võiks paremini dokumenteerida (vt punkt 53).

135

Eurostati dialoogkülastuste aruanded avaldatakse 9 kuni 52 nädala jooksul pärast asjaomast külastust. Avaldamisega viivitamine tähendab, et liikmesriigid ei saa head tava jagada, ja võib takistada teistel sidusrühmadel/kasutajatel liikmesriigis eksisteerivatest probleemidest õigel ajal teada saada (vt punkt 56).

3. soovitus

Komisjon (Eurostat) peaks kohandama oma liikmesriikidesse tehtavate külastuste kestust või tegema rohkem külastusi, et tagada parem katvus.

Komisjon (Eurostat) peaks tõhustama kohapealsete külastuste käigus tehtavat vahetut kontrolli.

Komisjon (Eurostat) peaks veelgi vähendama külastusaruannete avaldamiseks kuluvat aega.

Tegevuspunktid

136

Tegevuspunktid jäävad soovitatud tähtajaks sageli täitmata. See toob kaasa riski, et Eurostati kvaliteedihindamistes ei võeta asjakohaselt arvesse oluliste küsimustega seotud probleeme (vt punkt 56).

4. soovitus

Komisjon (Eurostat) peaks täiel määral kasutama oma volitusi jõustada meetmeid dokumentide täielikkuse, metoodikaalase vastutuse ja edastamise valdkondades.

Juhised

137

Kui see on konfidentsiaalsuse tõttu vajalik, ei edasta Eurostat majandus- ja rahanduskomiteele ega tee avalikuks kõiki eel-/järelnõuandeid, mida ta on liikmesriigile kahepoolsel alusel andnud. Selline teguviis kahjustab läbipaistvust ja võrreldavust (vt punktid 57 ja 58).

5. soovitus

Läbipaistvuse parandamiseks peaks komisjon (Eurostat) edastama majandus- ja rahanduskomiteele ning tegema avalikuks kõik metoodikaalastes küsimustes antud nõuanded. Kui konfidentsiaalsuse tõttu ei saa avaldada kogu dokumenti, tuleks esitada vähemalt kokkuvõte.

Tulem

138

Eurostati reservatsioonide esitamise ja andmete muutmise põhjused tuleks läbipaistvamaks muuta (vt punkt 65).

139

Eurostat ei ole sõnaselgelt kindlaks määranud kirjalikke sisemenetlusi reservatsioonide tegemiseks andmete kvaliteedi või muudatuste tegemise kohta (vt punkt 65).

6. soovitus

Komisjon (Eurostat) peaks oma sisemenetlusi ja reservatsioonide esitamise kriteeriume ning andmetes muudatuste tegemist paremini dokumenteerima, tõendamaks, et kõigi metoodiliste probleemidega, millel on võimalik/tegelik mõju netolaenuandmisele/netolaenuvõtmisele, tegeldakse ühetaolisel viisil.

Majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat

Läbipaistvus

140

Üldiselt on ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse otsuste ja soovituste kohta tehtud komisjoni ettepanekute aluseks olevad analüüsid vähe läbipaistvad ning põhinevad teatud võtmeaspektides ebamäärastel definitsioonidel. Lisaks on ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse järjekorrad reformid suurendanud analüütilise protsessi keerukust. Selle tõttu on mõnel juhul raske kindlaks teha selget seost tehtud analüüsi ning selle järelduste vahel (vt punktid 59–62, 72–83, 91–97 ja 100–104).

141

Seepärast on vaja tasakaalustada majandusliku hinnangu suuremat keerukust ja laiemat ulatust, parandades läbipaistvust ning hõlbustades seeläbi avalikku järelevalvet. Viimastel aastatel on komisjon teinud kiiduväärt jõupingutusi läbipaistvuse suurendamiseks. Need jõupingutused ei ole siiski piisavad ja neid tuleb jätkata (vt punkt 98).

7. soovitus

Komisjon (majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat) peaks jätkuvalt parandama ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse läbipaistvust ja selgust järgmistes valdkondades:

- hindamisprotsess: komisjon peaks oma analüüsi võtmeaspektides suuremat läbipaistvust ilmutama. Selleks võiks näiteks välja töötada metoodika, mille abil kindlaks määrata ja kvantifitseerida ühekordsete ja ajutiste meetmete mõju, anda piisavalt põhjalikke selgitusi oma hinnangute ja järelduste kohta riigipõhistes dokumentides, eelkõige kontseptsiooni „ootamatud majandust kahjustavad sündmused” kohta meetmete mõjususe hindamise käigus, ning kehtestada metoodikaalne raamistik, et kaaluda asjakohaste tegurite mõju, mida komisjon võtab oma hindamises arvesse;
- juurdepääs andmetele: komisjon peaks avalikustama kogu üksikasjaliku teabe, mida on vaja analüüside aluseks olevate arvutuste tegemiseks, seega võimaldades mis tahes huvitatud kolmandal poolel hindamise käik taastada;
- alt-üles hindamine: riiklikud eelarvenõukogud tuleks kaasata hindamisprotsessi, kutsudes neid üles tegema sõltumatut kontrolli rahandusministeeriumide esitatud ning komisjoni poolt oma analüüsid kasutatavate arvandmete ja teabe usaldusväärsuse üle;
- analüüsi põhjalikkus: komisjon peaks järjekindlalt kasutama kogu asjakohast teavet, mis on prognoosides kättesaadavaks tehtud, järgima asjakohast metoodikat ning levitama seda nii laialdaselt ja kiiresti kui võimalik.

Võlakriteerium

142

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus on seni keskendunud rohkem valitsemissektori eelarvepuudujäägile kui võlale. Võlakriteerium võeti kasutusele alles 2012. aastal, seda rakendatakse järk-järgult ning vähemalt kuni 2020. aastani ei kohaldata seda kõigis liikmesriikides. Liikmesriikide võladünaamika hindamine enne 2011. aastat algatatud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluste raames on ebaselge: sellised menetlused saab tühistada üksnes eelarvepuudujäägi kriteeriumi alusel ning sellele järgneb kolmeaastane üleminekumenetlus, mis käsitleb võlga (vt punktid 68–69 ja 104).

143

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse paindlikkuse lisanõuded on tähendanud seda, et majanduslikult ebasoodsatel aegadel võib nõuetele vastavust tunnustada isegi juhul, kui võla suhe SKPsse kasvab. See võib kahjustada menetluse usaldusväärsust ja seada kahtluse alla valitsemissektori võla jätkusuutlikkuse, eelkõige pikemaajaliste majanduslanguse perioodide ajal (kui võlg võib kasvada isegi siis, kui võlakriteerium on täidetud). Lõpuks on oluline tegelik võlasumma tagasi maksta või jätkusuutlikult refinantseerida, sõltumata sellest, kas võlakriteerium on täidetud või mitte (vt punktid 76–78).

8. soovitus

Komisjon peaks tähelepanelikult jälgima võlasumma muutumist, eelkõige suure võlakoormusega liikmesriikides, et ära hoida võla suurenemist jätkusuutmatule tasemele.

Kui võlg ületab 60% piiri ja asjaomasele liikmesriigile kohaldatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust, siis peaks komisjon tagama, et nõutud kohandamine võimaldaks realistlikku ja usaldusväärset stabiliseerimiskava, liikumaks võlareegli täitmise suunas, eelkõige arvestades algset võlataset.

Komisjon peaks võlakünnist ületavatele liikmesriikidele suunatud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse soovitustes määrama aasta eelarvepuudujäägi eesmärkide seadmisel kindlaks ka aasta võla suhte SKPsse, mis vastab seatud eesmärkidele.

Struktuurireformid

144

Ülemäärane eelarvepuudujääk võib olla vähemalt osaliselt põhjustatud struktuursetest puudustest. Seepärast võivad eesmärgipärased struktuurireformid kaasa aidata eelarvepuudujäägi püsiva mõjuga korrigeerimisele. Alates 2013. aasta maist on struktuurireformid komisjoni ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse hindamise tegurina olulisemaks muutunud. Need ei ole aga veel jõustatatavad ja komisjon ei jälgi nende rakendamist tähelepanelikumalt kui liikmesriikide tegevust, kelle suhtes ei ole ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust kohaldatud (vt punktid 108–111).

145

Lisaks ei laiene riigipõhiste soovituste järelevalve alati reformide tegelikule rakendamisele ja nende mõjususele. See võib vähendada struktuurireformide rakendamise suuremat arvessevõtmist puudutava komisjoni hiljutise otsuse mõju (vt punkt 112).

9. soovitus

Kooskõlas makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlusega peaks komisjon (majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat) täiel määral kasutama Euroopa poolaastat ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusega hõlmatud liikmesriikide struktuurireformide elluviimise üle tehtavas järelevalves, eriti neis riikides, kus eelarve- ja struktuurireformid on majanduspartnerluse programmi osa. Lisaks õiguslikele aspektidele keskendumisele tuleks hinnata rakendatud reformide mõjusust.

Komisjon peaks täiel määral kasutama oma volitusi selle tagamiseks, et liikmesriigid, kelle suhtes rakendatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust, täidavad oma struktuurireformidega seotud kohustused.

Aruandlus

146

Esimese ja teise majanduse juhtimise paketiga kehtestati liikmesriikidele uued aruandlusnõuded, et tõhustada komisjoni järelevalvet ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse üle. Neid nõudeid ei ole aga võimalik jõustada, kuna puuduvad õigusnormid, millega tagada, et liikmesriigid neid järgivad, või millega oleksid kehtestatud sanktsioonid nende suhtes, kes ei järgi. Seega sõltub komisjoni järelevalve mõjususe liikmesriikide aktiivsest koostööst. Kontrollikoda leidis ühe juhu, kus liikmesriik ei olnud nõutaval viisil aruandlusdokumente saatnud. Komisjon ei ole seda aga oma asjakohastes hindamistes avalikustanud (vt punktid 85 ja 86).

147

Isegi kogu dokumentatsiooni laekumise korral ei hinda ega kontrolli komisjon alati saadetud teavet, mis tekitab kahtluse, et komisjon ei kasuta liikmesriikide aruandeid parimal võimalikul viisil või koormatakse liikmesriike põhjendamatu bürokraatianõudega (vt punktid 99 ja 110).

10. soovitus

Komisjon (majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat) peaks oma hindamises alati selgitama, kas liikmesriigid on aruandlusnõuded täitnud.

Komisjon peaks kasutama võimalust käivitada rikkumismenetlus, kui liikmesriigid ei täida oma aruandluskohustusi.

Sanktsioonid

148

Järjestikuste ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse reformidega on karmistatud sanktsioone liikmesriikide vastu, kes ei järgi soovitusi, ja lõdvendatud nende kohaldamise tingimusi. Alates ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kasutuselevõtust ei ole sanktsioone kohaldatud (vt punktid 114 ja 122).

149

Kuigi sanktsioonid on kasulikud ka hoiatamiseks, toob nende mittekohaldamine liikmesriikide suhtes, kes eelarvedistsipliini ei järgi, kaasa ohu, et neid hakatakse pidama vahendiks, mille kasutamine on ebatõenäoline. See kahjustaks nende usaldusväärsust ja mõjusust ning seeläbi ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust tervikuna.

11. soovitus

Komisjon (majandus- ja finantsküsimuste peadirektoraat) peaks kooskõlas kehtivate õigusaktidega soovitada nõukogul menetlust tõhustada ja kohaldada sanktsioone, kui on tõendeid, et liikmesriik ei ole ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse soovitusi järginud ja ei ole seepärast täitnud aluslepingust tulenevat eelarvedistsipliini järgimise kohustust.

IV auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Milan Martin CVIKL, võttis käesoleva aruande vastu 25. veebruari 2016. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Eelarvepuudujäägi menetlust käsitlevad õigusaktid

- Nõukogu 22. novembri 1993. aasta määrus (EÜ) nr 3605/93 Euroopa Ühenduse asutamislepingule lisatud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust käsitleva protokolli kohaldamise kohta, mida on muudetud järgmiste õigusaktidega:
 - √ nõukogu 28. veebruari 2000. aasta määrus (EÜ) nr 475/2000. Sellega viidi ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse aluseks olev kontseptuaalne raamistik üle ESA 95-le;
 - √ komisjoni 25. veebruari 2002. aasta määrus (EÜ) nr 351/2002. Selles selgitati viiteid ESA 95-le ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kontekstis, asendades koodid B.9 ja D.41 vastavalt koodidega EDP B.9 ja EDP D.41;
 - √ nõukogu 12. detsembri 2005. aasta määrus (EÜ) nr 2103/2005, mis käsitleb statistiliste andmete kvaliteeti ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse raames.
- Nõukogu 25. mai 2009. aasta määrus (EÜ) nr 479/2009 Euroopa Ühenduse asutamislepingule lisatud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust käsitleva protokolli kohaldamise kohta (asendas muudetud määrust nr (EÜ) nr 3605/93). Muudetud järgmise õigusaktiga:
 - √ nõukogu 26. juuli 2010. aasta määrus (EÜ) nr 679/2010, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 479/2009 seoses statistikaandmete kvaliteediga ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse raames.
- Nõukogu 7. juuli 1997. aasta määrus (EÜ) nr 1467/97 ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamise kiirendamise ja selgitamise kohta (nõukogu poolt muudetud).
- 27. juuni 2005. aasta määrus (EÜ) nr 1056/2005 ja 8. novembri 2011. aasta määrus (EL) nr 1177/2011 – stabiilsuse ja kasvu pakti paranduslik osa.
- Esimesest majanduse juhtimise paketist:
 - √ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 8. novembri 2011. aasta määrus (EL) nr 1177/2011, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1467/97 ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamise kiirendamise ja selgitamise kohta;
 - √ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. novembri 2011. aasta määrus (EL) nr 1173/2011 eelarvejärelevalve tõhusa rakendamise kohta euroalal.
- Kahest meetmest koosnevast paketist:
 - √ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2013. aasta määrus (EL) nr 473/2013 euroala liikmesriikide eelarvekavade seire ja hindamise ning nende ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimise tagamise ühiste eeskirjade kohta.
- Majandus- ja rahaliidu valitsustevaheline stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise leping (fiskaalkokkulepe) – 2. märts 2012.

Mõned näited kuue kontrollitud liikmesriigi dokumentides puudunud kohustusliku teabe kohta

Puuduv teave 2012. aasta, 2013. aasta ja 2014. aasta aprilli teadetes

Aasta N-1 kohta:

- ühes liikmesriigis:
 - i) puudus osa üksikajalistest andmetest sotsiaalkindlustusfondide allsektori ja kohalike omavalitsuste kohta (sealhulgas jooksevsaldo) selliste üksuste puhul, mis ei kuulu kohalike omavalitsuste hulka, ning muude kohalike omavalitsuste andmete muutmiste kohta;
 - ii) ei esitatud andmeid pikaajaliste laenude mõju kohta võlatasemele (suurenemine ja vähenemine) kõigil valitsemissektori tasanditel (üksnes 2012. aasta aprill) või riigi ja kohaliku omavalitsuse aktsiate ja muude omandiväärtpaberite jaotuse kohta.
- Ühes teises liikmesriigis ei esitatud andmeid mõningate allsektorite kohta (jooksevsaldos sisalduvad piirkondliku valitsuse, kohaliku omavalitsuse ja sotsiaalkindlustusfondide finantstehingud ja „muud kohandused“). Valitsemissektori kõigil tasanditel puudus enamik küsitud täpsustustest, mille esitamine ei ole kohustuslik.

Puuduvad andmed kaubanduskrediitide ja ettemaksete kohta (AF.71 L) tabelis 4

Ühes liikmesriigis ei esitatud andmeid kuni 2009. aastani ja teises puudusid andmed kuni 2011. aastani.

Puuduvad andmed ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse küsimustikes

Kuuest liikmesriigist viis tagastasid ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse küsimustikud nii, et kohustuslikud lahtrid olid poolikult täidetud. Näiteid puuduliku teabe kohta:

- i) nelja liikmesriigi kõigi aastate ning ühe liikmesriigi aasta N-1 andmed kapitalisüstide kohta olid ebapiisavad või puudusid täiesti;
- ii) kolm liikmesriiki saatsid poolikult täidetud tabeli 4 (ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse tabelites esitatud muude saadavate/makstavate arvete jaotus);
- iii) kuigi andmete täielikkus on paranenud, saatsid kaks liikmesriiki poolikult täidetud tabeli 5 (maksud ja sotsiaalmaksud: valitsemissektori muud saadavad/makstavad arved), tabeli 8 (valitsemissektori nõuded, võlgade kustutamine) ja tabeli 9 (tagatised).

Muu teave

Perioodil 2008–2014 ei saatnud üks liikmesriik koondtabeleid¹ ega andmeid, nagu oli nõutud, ning kolm liikmesriiki esitasid need pärast tähtaega. Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse andmete esitamise tähtaeg oli 2013. aasta detsember, kuid kaks liikmesriiki saatsid need pärast tähtaja möödumist – üks 2014. aasta aprillis ja teine novembris.

¹ Koondtabelid näitavad avaliku sektori raamatupidamise ja ESA klassifikatsiooniüksuste vahelist kooskõla.

Mõned näited kuue kontrollitud liikmesriigi dokumentides esinenud liigitamisprobleemide kohta

Peamised juhtumid, mille puhul puudus kooskõla ESA 95-ga, kuid mida Eurostat aktsepteeris

- kolmes liikmesriigis ei olnud avaliku sektori üksuste statistiline register täielik, seda peamiselt kohaliku omavalitsuse tasandil;
- üks liikmesriik kasutas kaalutletud lähenemisviisi, mis tähendab, et kõik avaliku sektori üksused, mille müük valitsemissektorile oli suurem kui 80% kogutulust, liigitati automaatselt valitsemissektoris täiendavate üksustena ja ülejäänutele kohaldati 50% kriteeriumi. Kaalutletud lähenemisviisi puhul on tegemist automaatse kriteeriumiga, mis ei võta arvesse üksuse tegevust (pakutavate teenuste tüüpi) või muid tingimusi, näiteks hanked ja turg. Arvepidamiseeskirjades ei ole täpsustatud, mida sel juhul teha. Lisaks olid mõned üksused liigitatud grupipõhiselt (näiteks haiglad), selmet liigitada need individuaalselt vastavalt nende turupõhisele või turuvälisele olemusele;
- üks liikmesriik kasutas kaalutletud lähenemisviisi, kuid üksnes teatud suurusest väiksemate üksuste puhul. Nende suhtes kohaldati 50% kriteeriumi nii, et müügikäibest arvati välja „muud tulud“ ja arvestati kõiki maksuliike tootmiskuludena. See toimus nii põhjusel, et liikmesriik ei suutnud kindlaks määrata toetusi, mida käibest maha arvata. Ehkki kõiki makse kajastati kulude poolel, oleks arvepidamiseeskirjade kohaselt tulnud arvestada üksnes muid tootmiskulusid.

Avaliku sektori institutsionaalsete üksuste liigitamise peamised puudused

- üks liikmesriik liigitas finantsturgude järelevalveüksuse, mis kuulub institutsionaalsete üksuste hulka, valitsemissektoris. ESA 95 kohaselt tuleb sedalaadi üksused liigitada väljapoole valitsemissektorit (täpsemalt finantsettevõtete sektorisse kuuluvateks finantsvahendustevõtetele). Teised liikmesriigid liigitasid need institutsionaalsed üksused õigesti valitsemissektorst väljapoole;
- ühes liikmesriigis kontrollis kontrollikoda avaliku sektori üksusi, mis olid turuvälised ja mis olid 2014. aasta oktoobris pärast ESA 2010 võrdlusaluse ülevaatamist ümber liigitatud. Kokku oli liikmesriik valitsemissektoris ümber liigitanud 158 avaliku sektori üksust, neist 20 uute ESA 2010 eeskirjade tõttu ja ülejäänud 138 tulenevalt tavapärasest võrdlusaluse ülevaatamisest. Teine rühm oleks valitsemissektoris ümber liigitatud, kui neid oleks varem õigesti analüüsitud.

Muud puudused

- Kontrollikoda leidis kuues liikmesriigis erinevaid lähenemisviise seoses valitsemissektori sees ja sellest väljaspool olevate üksuste analüüsimise ning (ümber)liigitamise menetluste ja ajastamisega:
 - i. kaks liikmesriiki analüüsivad ja liigitavad üksusi (ümber) iga viie aasta järel võrdlusaluse järjestikuste läbivaatamiste raames, kuid teevad igal aastal uute üksuste üle järelevalvet. 2011. aastal sisaldas aga neist ühe liikmesriigi meede soovitus, et 50% kriteeriumi kohaldamine ei tohiks ületada 3-4 aastat, ning teise liikmesriigi meetme soovitus kohaselt tuli kõigi avaliku sektori üksuste turupõhisust või turuvälisust igal aastal kontrollida;
 - ii. kolm liikmesriiki analüüsivad üksusi igal aastal ja liigitavad need ümber, kui nende olemus (turupõhine/turuväline) on kolmel järjestikusel aastal erinenud;
 - iii. üks liikmesriik analüüsib üksusi kaks korda aastas või rahastamistingimuste muutumise korral, ning liigitab need ümber, kui üksuse olemus muutub.

Allikas: kontrollikoda Eurostatite teabe ja kuue kontrollitud liikmesriigi dokumentide alusel.

Mõned näited meetmetest, mis võivad mõjutada eelarvepuudujäägi ja võla andmeid

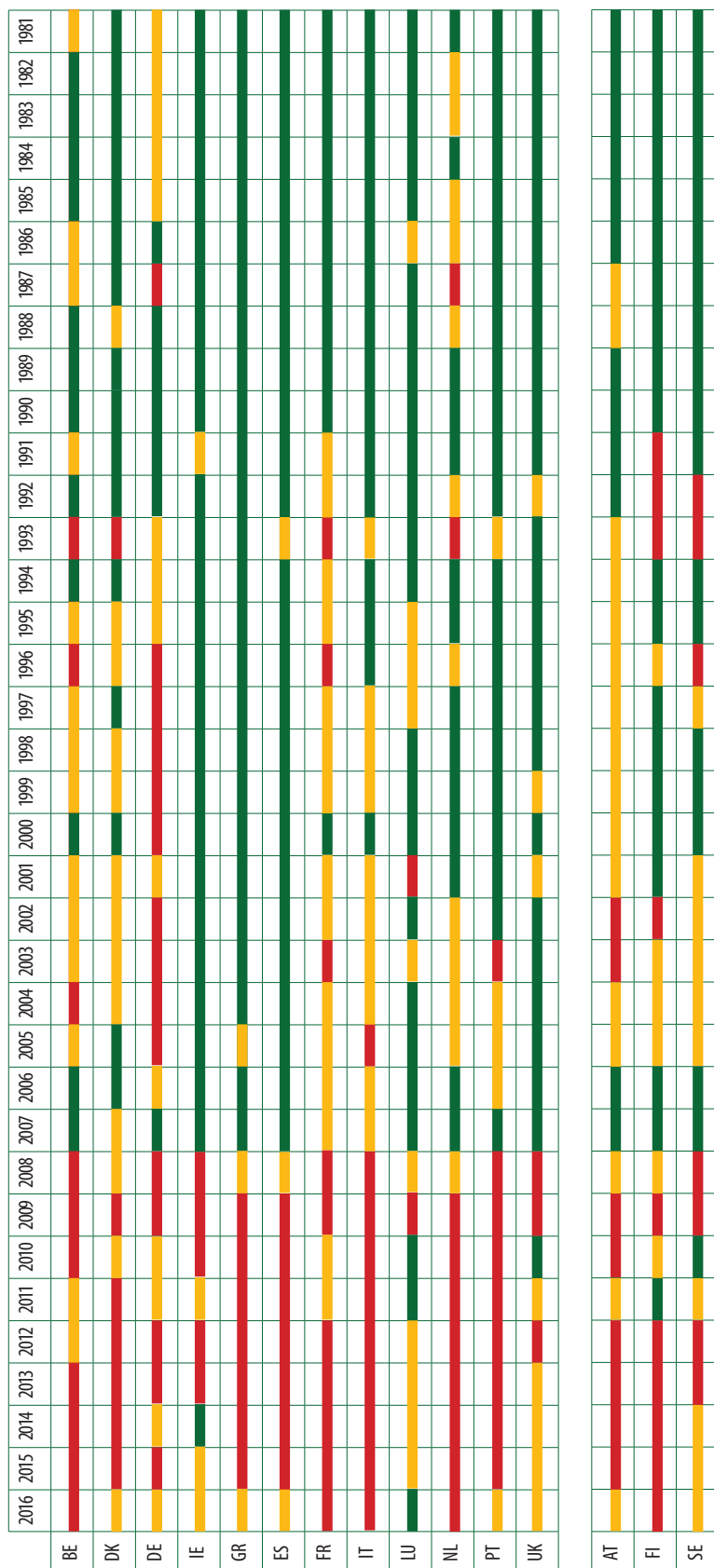
Tšehhi Vabariik	Turupõhisuse ja turuvälisuse kontrollimine oli harv ning suurt hulka avaliku sektori üksusi (ettevõtteid) ei kontrollitud Eurostat leidis 2009. aastal toimunud külastuse ajal, et eraõiguslikke üksusi (näiteks aktsiaseltsid ja osaühingud) ei olnud seni kontrollitud, ja kehtestas vastava tegevuspunkti. 2012. aastal toimunud tavapärase dialoogkülastuse käigus kehtestas Eurostat tegevuspunkti, kuna suurtele ettevõtetele, millest riigile kuulub vähem kui 50%, ei olnud kohaldatud riigi kontrolli, ja seetõttu ei olnud neid üksusi analüüsitud. Hoolimata võimalikust mõjust reservatsiooni ei esitatud.
Saksamaa	Turuväliste üksuste ümberliigitamine valitsemissektorisse alates nende turuvälise seisundi tekkimise aastast Eurostat avastas probleemi oma 2014. aasta veebruaris toimunud külastuse ajal ja kehtestas vastavuse saavutamise tähtajaks 2014. aasta mai. Küsimus loeti lõpetatuks 2014. aasta juulis. 2014. aasta oktoobris saadetud selgitused näitasid, et riiklik statistikaamet täitis tegevuspunkti üksnes nende üksuste puhul, mis olid liigitatud pärast 2014. aasta veebruari. Hoolimata võimalikust mõjust (teadmata) reservatsiooni ei esitatud. Üksikasjalike andmete puudumine kapitalisüste, tuletisinstrumentide ja väljamaksete analüüsiks Eurostat tõstas andmete kättesaadavuse probleemi esmakordselt pärast 2007. aastal toimunud külastust. 2009. aasta külastusel tuvastati, et olukord oli paranenud valitsemissektori vahetustehingute ja dividendide puhul. Eurostat märkas teatud probleeme, kuid ei kehtestanud tegevuspunkti, ning dividendide küsimust põhjalikult ei arutatud. Tegevuspunktid kehtestati aastatel 2011 ja 2013. Eurostat märkis 2011. aastal, et kapitalisüste ja väljamaksete kohta puudusid korralikuks analüüsiks vajalikud üksikasjalikud andmed, ning vahetustehingute kohta puudusid kohalike omavalitsuste andmed, kuid tegevuspunkti ei kehtestatud. 2013. aasta lähteandmete hindamise dialoogkülastuse tulemusena kehtestati tegevuspunktid, kuid probleem on säilinud. Hoolimata võimalikust mõjust (teadmata) reservatsiooni ei esitatud.
Prantsusmaa	Tuumarajatiste dekomisjoneerimine – Marcoule (1,6 miljardit eurot (0,1% SKPst) 2004. aastal) Tegevuspunkti arutati esmalt 2006. aastal toimunud külastuse ajal; Eurostat lükkas otsuse tegemise edasi, sest riiklik statistikaamet ei olnud õige liigitamise suhtes samal arvamusel. Juhtum puudutas ühekordse summa saamist valitsemissektori üksuse poolt dekomisjoneerimise eelduslike kulude katteks, kusjuures kõik muud kohustused pidi täitma käitaja. 2005. aastal oli Eurostat soovitanud liigitada selle tehingu ettemaksuna teenuste ostmise eest, kuid riiklik statistikaamet sellega ei nõustunud ning kajastas seda kapitali üleandmisena, mis parandas netolaenuandmise ja netolaenuvõtmise näitajaid. 2008. aastal arutati probleemi uuesti, kuid täiendavaid meetmeid ei võetud. Hoolimata teatavaks saanud mõjust reservatsiooni ei esitatud. Sektori piiritlemine Pärast 2012. aastal toimunud külastust kehtestas Eurostat tegevuspunkti seoses asjaoluga, et valitsemissektor ei ole täielik, kuna see ei hõlma avalik-õiguslikke ettevõtteid, mis kuuluvad kohalikele omavalitsustele või on nende kontrolli all. 2014. aasta lõpuks ei olnud riiklik statistikaamet ikka veel lõplikku loetelu esitanud. Hoolimata võimalikust mõjust (teadmata) reservatsiooni ei esitatud.

Itaalia	Põhivarasse mahutatud kogukapitali tekkepõhine kajastamine Eurostat kehtestas 2012. aasta lähteandmete hindamise dialoogkülastuste käigus tegevuspunkti, arvestades asjaolu, et suur osa investeeringutest oli kajastatud kassapõhiselt, mitte tekkepõhiselt. Riiklikule statistikaametile anti õigete arvutuste tegemiseks aega kuni 2014. aastani. 2013. aastal kehtestati tegevuspunkt, milles nõuti eduaruande esitamist. Riiklik statistikaamet esitas õiged arvutused 2014. aasta oktoobris ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse teates. Hoolimata võimalikust mõjust (teadmata) reservatsiooni ei esitatud.
Malta	Malita ja linnavärava projekt Eurostat märkas probleemi 2011. aasta oktoobris esitatud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse teate ülevaatamise analüüsis. 2012. aastal kehtestas Eurostat pärast toimunud diskussioone tegevuspunkti: riiklik statistikaamet pidi kiiresti saatma Eurostatile Malita ja linnavärava projekti statistiliselt oluliste aspektide kirjelduse koos oma seisukohaga tehingute statistiliste kajastamise kohta. Punkti analüüsis Eurostat kahepoolse juhendamise raames; selles lepitati kokku 2012. aasta augustis ja seda rakendati sama aasta oktoobris. Mõju eelarvepuudujäägile oli 0,4% SKP-st. 2012. aasta aprillis ei olnud ühtki reservatsiooni esitatud.

Allikas: kontrollikoda kuude kontrollitud liikmesriiki tehtud Eurostati külastuste aruannete alusel.

V lisa

Aastane nominaalne SKP kasvumäär



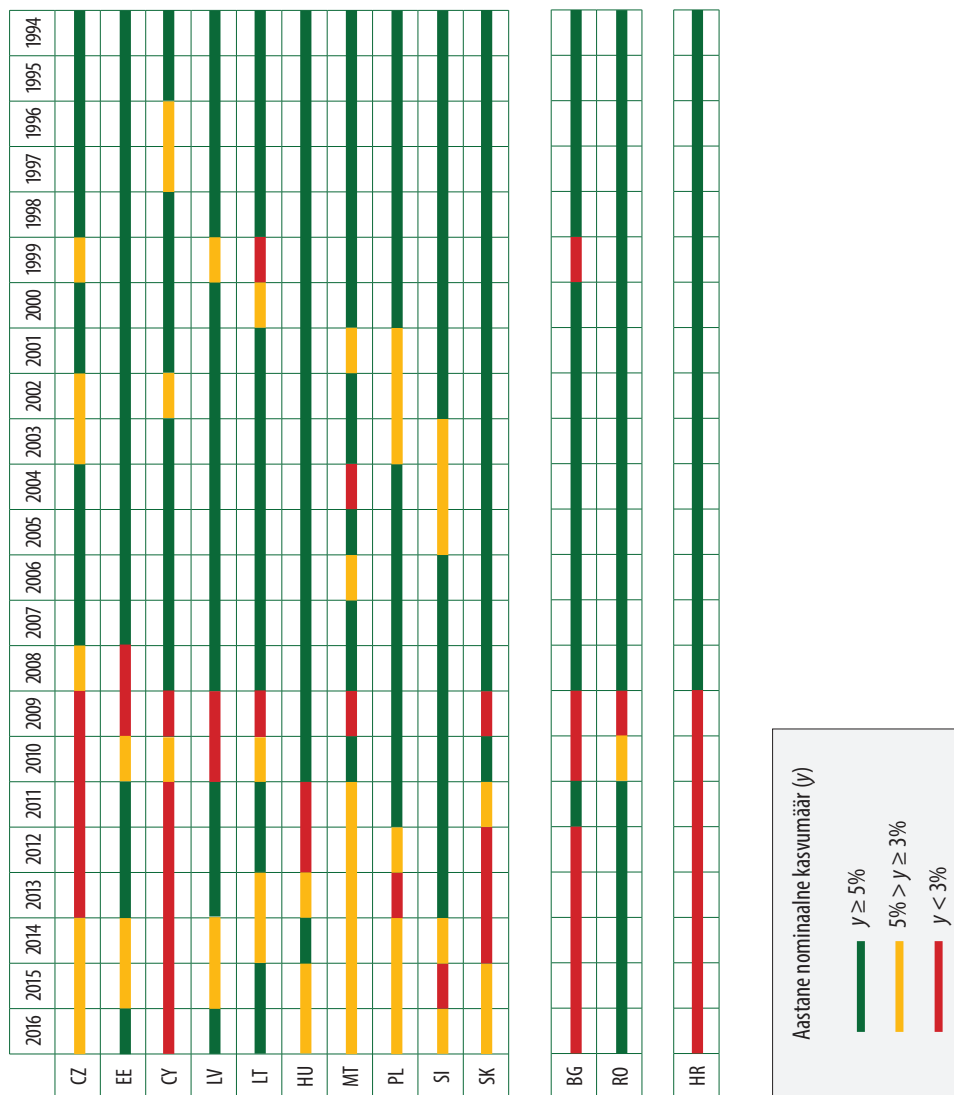
Aastane nominaalne kasvumäär (y)

 $y \geq 5\%$ $5\% > y \geq 3\%$ $y < 3\%$

Allikas: kontrollikoda AMECO andmebaasi põhjal.

V lisa

Aastane nominaalne SKP kasvumäär



Allikas: kontrollikoda AMECO andmebaasi põhjal.

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse soovitustes esitatud nominaalsete ja struktuursete eesmärkide ning ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse pikendatud tähtaegade täitmine

VI lisa illustreerib valimisse kuulunud liikmesriikide ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluste kulgu. Kõigil juhtudel tähistavad sinised lahtrid ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse tähtaja aastat ja sinised nooled näitavad tähtaja pikendamist. Muud värvid näitavad, kas liikmesriik täitis (roheline) või ei täitnud (punane) komisjoni ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse soovitustes seatud eesmärgid asjaomaste näitajate suhtes (eelarvepuudujääk, eelarve struktuurne kohandamine, ning pärast esimese majanduse juhtimise paketi jõustumist antud soovitude puhul kohandatud struktuurne puudujääk ja alt-üles näitaja). Esimene number lahtris tähistab eesmärki ja teine tegelikku saavutatud väärtust. Kollane lahter näitab, et asjaomase aasta kohta eesmärki ei seatud, must lahter näitab, et vastavat näitajat ei kohaldatud (see ei olnud veel jõustunud), ja hall lahter näitab, et kuigi andmed olid olemas, ei võtnud komisjon neid meetmete mõjususe hindamisel arvesse.

Allikas: kontrollikoda vastavalt nõukogu ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse otsustele ja soovitudele, komisjoni artikli 126 lõike 3 kohaste aruannetele ning stabiilsus- ja lähenemisprogrammide hinnangute aluseks olevatele personali töödokumentidele, eelarvekavade projektidele ning Küprose majanduse kohandamisprogrammi 4., 6. ja 7. ülevaatele.

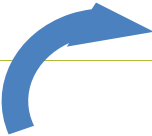
SIHITTAASEME SAAVUTAMINE
SIHITTAASEME MITTESAAVUTAMINE
SIHITTAASE MÄÄRAMATA (nts)
SIHITTAASE KOHALDATA (n/a)
ANDMED PUUDUVAD
ANDMED ON OLEMAS, KUID KOMIS

ÜLEMÄÄRASE EELARVEPUUDUJÄÄGI MENETLUSE TÄHTAEG

[illegible]

2014 DBP (15.11.2013) Eelarvepuudujärgi menetluse tähtsag Valitsmissektori eelne puudujääk Struktuurne kohandamine Muudetud struktuurne kohandamine Al-üles lähenemisis	> - 3,9% → - 4,1%	> - 3,6% → - 3,8%	- 2,8% → - 3,7%
	1,3% → 0,9%	> 0,8% → 0,7%	> 0,8% → - 0,4%
	1,3% → 1,3%	> 0,8% → 0,8%	0,8% →
	0% → - 0,1%	> 1% → 0,9%	> 1% →
Tõhusate meetmete hindamine (19.11.2013) Eelarvepuudujärgi menetluse tähtsag Valitsmissektori eelne puudujääk Struktuurne kohandamine Muudetud struktuurne kohandamine Al-üles lähenemisis	> - 3,9% → - 4,1%	> - 3,6% → - 3,8%	- 2,8% → - 3,7%
	1,3% → 0,9%	> 0,8% → 0,7%	0,8% →
	1,3% → 1,3%	> 0,8% → 0,8%	0,8% →
	0% → - 0,1%	> 1% → 0,9%	> 1% →
2014 SP (02.06.2014) Eelarvepuudujärgi menetluse tähtsag Valitsmissektori eelne puudujääk Struktuurne kohandamine Muudetud struktuurne kohandamine Al-üles lähenemisis	> - 3,9% → - 4,3%	> - 3,6% → - 3,9%	- 2,8% → - 3,4%
	1,3% → 0,8%	> 0,8% → 0,6%	0,8% → 0,4%
	1,3% → 1,2%	> 0,8% → 0,7%	0,8% →
	0% → - 0,1%	> 1% → 1%	> 1% →
2015 DBP (28.11.2014) Eelarvepuudujärgi menetluse tähtsag Valitsmissektori eelne puudujääk Struktuurne kohandamine Muudetud struktuurne kohandamine Al-üles lähenemisis	> - 3,9% → - 4,1%	> - 3,6% → - 4,4%	- 2,8% → - 4,5%
	1,3% → 1%	> 0,8% → 0,3%	0,8% → 0,1%
	1,3% → 1,1%	> 0,8% → 0,5%	0,8% → 0,0%
	0% → - 0,1%	> 1% → 0,9%	> 1% → 0,7%
Tõhusate meetmete hindamine (27.02.2015) Eelarvepuudujärgi menetluse tähtsag Valitsmissektori eelne puudujääk Struktuurne kohandamine Muudetud struktuurne kohandamine Al-üles lähenemisis	> - 3,9% → - 4,1%	> - 3,6% → - 4,3%	- 2,8% →
	1,3% → 1%	0,8% → 0,4%	0,8% →
	1,3% → 1,2%	> 0,8% → 0,7%	0,8% →
	0% → - 0,1%	> 1% → 1,1%	> 1% →
2015 SP (27.05.2015) Eelarvepuudujärgi menetluse tähtsag Valitsmissektori eelne puudujääk Struktuurne kohandamine Muudetud struktuurne kohandamine Al-üles lähenemisis		- 4,0% → - 3,8%	> - 3,4% → - 3,5%
		0,5% → 0,3%	0,8% → 0,0%
		0,5% → 0,4%	0,8% → - 0,1%
		0,2% → 0%	1,2% → 0,3%

„Üldiselt olemasolevad andmed ei võimalda teha järeldust, et soovitatud taset ei saavutatud aastatel 2013-2014“



Ülenäärased eelarvepuudujärgi menetlused on peatatud

SAKSAMAA

SELGITUS:

	SIHTTASEME SAAVUTAMINE	ÜLEMÄÄRASE
	SIHTTASEME MITTESAAVUTAMINE	EELARVEPUUDUJÄÄGI
	SIHTTASE MÄÄRAMATA (nts)	MENETLUSE TÄHTAEG
	EI KOHALDATA (n/a)	
	ANDMED PUUDUVAD	
	ANDMED ON OLEMAS, KUID KOMISJON EI VÕTNUD NEID ARVESSE	

Hindamine	2010	2011	2012	2013
2010 SP (31.03.2010)	Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus algatati 30. novembril 2009			
Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg				
Valitsemissektori eelarve puudujääk	nts → - 5,7%	nts → - 5,7%	nts →	> - 3% →
Struktuurne kohandamine	nts → - 1,7%	0,5% → 0,1%	0,5% → 0,1%	0,5% →
Muudetud struktuurne kohandamine				
Alt -üles lähenemisviis				
Tõhusate meetmete hindamine (15.06.2010)				
Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg				
Valitsemissektori eelarve puudujääk	nts → - 5,7%	nts → - 5,7%	nts →	> - 3% →
Struktuurne kohandamine	nts → 0,5%	0,5% → 0,0%	0,5% →	0,5% →
Muudetud struktuurne kohandamine				
Alt -üles lähenemisviis				
2011 SP (07.06.2011)				
Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg				
Valitsemissektori eelarve puudujääk	nts → - 3,3%	nts → - 2,0%	nts → - 1,2%	> - 3% →
Struktuurne kohandamine	nts → 0,0%	0,5% → 0,5%	0,5% → 0,6%	0,5% →
Muudetud struktuurne kohandamine				
Alt -üles lähenemisviis				
2012 SP (30.05.2012)				
Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg				
Valitsemissektori eelarve puudujääk		nts → - 1,0%	nts → - 0,9%	> - 3% → - 0,7%
Struktuurne kohandamine		0,5% → 1,1%	0,5% → 0,4%	0,5% → 0,1%
Muudetud struktuurne kohandamine				
Alt -üles lähenemisviis				

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus tühistati 22. juunil 2012

KÜPROS

SELGITUS:		ÜLEMÄÄRASE EELARVEPUUDUJÄÄGI MENETLUSE TÄHTAEG
	SIHTTASEME SAAVUTAMINE	
	SIHTTASEME MITTESAAVUTAMINE	
	SIHTTASE MÄÄRAMATA (nts)	
	EI KOHALDATA (n/a)	
	ÄNDMED PUUDUVAD	
	ÄNDMED ON OLEMAS, KUIJ KOMISJON EI VÕTNUD NEID ARVESSE	

Hindamine	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus algatati 6. juulil 2010							
Tõhusate meetmete hindamine (27.01.2011)							
Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg							
Valitsemissektori eelarve puudujääk	- 6% → - 5,9%	nts → - 5,7%	> - 3% →				
Struktuurne kohandamine	nts → 0,0%	1,5% → + 0,7%	1,5% → + %				
Muudetud struktuurne kohandamine							
Alt -üles lähenemisi							
2011 SP (07.06.2011)							
Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg							
Valitsemissektori eelarve puudujääk	- 6% → - 5,3%	nts → - 5,1%	> - 3% → + 4,9%				
Struktuurne kohandamine	nts → + 0,7%	1,5% → + 0,5%	1,5% → + 0,2%				
Muudetud struktuurne kohandamine							
Alt -üles lähenemisi							
Tõhusate meetmete hindamine (11.01.2012)							
Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg							
Valitsemissektori eelarve puudujääk		nts → - 6,7%	> - 3% → + 2,7%	> - 3% → + 1,8%			
Struktuurne kohandamine		1,5% → - 0,2%	cum 1,5% → + 0,7%				
Muudetud struktuurne kohandamine		1,5% → - 0,2%	cum 1,5% → + 0,8%				
Alt -üles lähenemisi							
2012 SP (30.05.2012)							
Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg							
Valitsemissektori eelarve puudujääk		nts → - 6,3%	> - 3% → + 3,4%	> - 3% → + 2,5%			
Struktuurne kohandamine		> 1% → - 0,4%	> 1% → + 2,9%	> 1% → + 1,0%			
Muudetud struktuurne kohandamine							
Alt -üles lähenemisi							
Tõhusate meetmete hindamine (07.05.2013)							
Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg							
Valitsemissektori eelarve puudujääk	nts → - 5,3%	nts → - 6,3%	> - 3% → + 6,3%				
Struktuurne kohandamine	nts → + 0,8%	> 1% → - 0,9%	> 1% → + 0,1%				
Muudetud struktuurne kohandamine		> 1% → + 2,2%	> 1% → + 2,4%				
Alt -üles lähenemisi		> 1% → + 1,5%	> 1% → + 4,25%				
Tõhusate meetmete hindamine (06.09.2013)							
Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg							
Valitsemissektori eelarve puudujääk				- 6,5% → - 8,4%	- 8,4% → - 8,4%	- 6,3% → %	- 2,9% →
Struktuurne kohandamine				+ 1,3% (min 0,5%) → + 1,2%	+ 0,3% (min 0,5%) → + 0,1%	+ 0,7% (min 0,5%) → %	+ 1,8% (min 0,5%) → %
Muudetud struktuurne kohandamine				+ 1,3% (min 0,5%) → + 0,9%	+ 0,3% (min 0,5%) → + 0,7%	+ 0,3% (min 0,5%) → %	+ 1,8% (min 0,5%) → %
Alt -üles lähenemisi				+ 4,75% → + 4,5%	+ 1,75% → + 2,5%		
4th Programme Review (cut-off date: 20 May 2014)							
Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg							
Valitsemissektori eelarve puudujääk				- 6,5% → - 5,4%	- 8,4% → - 5,3%	- 6,3% → - 5,1%	- 2,9% → - 2,4%
Struktuurne kohandamine				+ 1,3% (min 0,5%) → + 3,0%	+ 0,3% (min 0,5%) → - 0,2%	+ 0,7% (min 0,5%) → + 0,2%	+ 1,8% (min 0,5%) → + 1,7%
Muudetud struktuurne kohandamine				+ 1,3% (min 0,5%) → %	+ 0,3% (min 0,5%) → %	+ 0,7% (min 0,5%) → %	+ 1,8% (min 0,5%) → %
Alt -üles lähenemisi				+ 4,75% → %	+ 1,75% → %		
6th Programme Review (cut-off date: 15 May 2015)							
Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg							
Valitsemissektori eelarve puudujääk				- 6,5% → - 5,4%	- 8,4% → - 5,3%	- 6,3% → - 5,1%	- 2,9% → - 2,4%
Struktuurne kohandamine				+ 1,3% (min 0,5%) → + 3,0%	+ 0,3% (min 0,5%) → - 0,2%	+ 0,7% (min 0,5%) → + 0,2%	+ 1,8% (min 0,5%) → + 1,7%
Muudetud struktuurne kohandamine				+ 1,3% (min 0,5%) → %	+ 0,3% (min 0,5%) → %	+ 0,7% (min 0,5%) → %	+ 1,8% (min 0,5%) → %
Alt -üles lähenemisi				+ 4,75% → %	+ 1,75% → %		
7th Programme Review (cut-off date: 24 July 2015)							
Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg							
Valitsemissektori eelarve puudujääk				- 6,5% → - 4,9%	- 8,4% → - 0,2%	- 6,3% → - 1,5%	- 2,9% → - 0,1%
Struktuurne kohandamine				+ 1,3% (min 0,5%) → + 4,3%	+ 0,3% (min 0,5%) → - 0,7%	+ 0,7% (min 0,5%) → + 1,4%	+ 1,8% (min 0,5%) → + 0,1%
Muudetud struktuurne kohandamine				+ 1,3% (min 0,5%) → %	+ 0,3% (min 0,5%) → %	+ 0,7% (min 0,5%) → %	+ 1,8% (min 0,5%) → %
Alt -üles lähenemisi				+ 4,75% → %	+ 1,75% → %		
7th Programme Review (cut-off date: 24 July 2015)							
Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg							
Valitsemissektori eelarve puudujääk				- 6,5% → - 4,9%	- 8,4% → - 8,8%	- 6,3% → - 0,9%	- 2,9% → - 0,1%
Struktuurne kohandamine				+ 1,3% (min 0,5%) → + 4,4%	+ 0,3% (min 0,5%) → + 3,9%	+ 0,7% (min 0,5%) → - 1,6%	+ 1,8% (min 0,5%) → + 0,0%
Muudetud struktuurne kohandamine				+ 1,3% (min 0,5%) → %	+ 0,3% (min 0,5%) → %	+ 0,7% (min 0,5%) → %	+ 1,8% (min 0,5%) → %
Alt -üles lähenemisi				+ 4,75% → %	+ 1,75% → %		

Liikmesriik kuulub rahalise abi programmi alates 2. aprillist 2013

Ootamatud majandust kahjustavad sündmused, millel on riigi rahandusele märkimisväärne negatiivne mõju

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus on peatatud

ITAALIA

SELGITUS:

	SIHTTASEME SAAVUTAMINE	ÜLEMÄÄRASE
	SIHTTASEME MITTESAAVUTAMINE	EELARVEPUUDUJÄÄGI
	SIHTTASE MÄÄRAMATA (nts)	MENETLUSE TÄHTAEG
	EI KOHALDATA (n/a)	
	ANDMED PUUDUVAD	
	ANDMED ON OLEMAS, KUID KOMISJON EI VÕTNUD NEID ARVESSE	

Hindamine	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus algatati 30. novembril 2009					
2010 SP (31.03.2010)						
Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg						
Valitsemis sektori eelarve puudujääk	nts → - 5,3%	nts → - 5,1%	> - 3% →			
Struktuurne kohandamine	0,5% → 0,0%	0,5% → 0,0%	0,5% →			
Muudetud struktuurne kohandamine						
Alt -üles lähenemisviis						
Tõhusate meetmete hindamine (15.06.2010)						
Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg						
Valitsemis sektori eelarve puudujääk	nts → - 5,7%	nts → - 5,7%	> - 3% →			
Struktuurne kohandamine	+ 0,5% → - 0,5%	+ 0,5% → 0,0%	0,5% →			
Muudetud struktuurne kohandamine						
Alt -üles lähenemisviis						
2011 SP (07.06.2011)						
Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg						
Valitsemis sektori eelarve puudujääk	nts → - 4,6%	nts → - 4,0%	> - 3% → - 3,2%			
Struktuurne kohandamine	+ 0,5% → + 2,3%	+ 0,5% → + 0,4%	+ 0,5% → + 0,4%			
Muudetud struktuurne kohandamine						
Alt -üles lähenemisviis						
2012 SP (30.05.2012)						
Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg						
Valitsemis sektori eelarve puudujääk		nts → - 3,9%	> - 3% → - 2,0%	> - 3% → - 1,1%		
Struktuurne kohandamine		+ 0,5% → - 0,9%	+ 0,5% → - 0,6%			
Muudetud struktuurne kohandamine						
Alt -üles lähenemisviis						
2013 SP (29.05.2013)						
Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg						
Valitsemis sektori eelarve puudujääk			> - 3% → - 3,0%	> - 3% → - 2,9%	> - 3% → - 2,5%	
Struktuurne kohandamine			+ 0,5% → + 2,2%			
Muudetud struktuurne kohandamine						
Alt -üles lähenemisviis						

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus tühistati 21. juunil 2013

TŠEHHI VABARIIK

SELGITUS:

	SIHTTASEME SAAVUTAMINE	ÜLEMÄÄRASE
	SIHTTASEME MITTESAAVUTAMINE	EELARVEPUUDUJÄÄGI
	SIHTTASE MÄÄRAMATA (nts)	MENETLUSE TÄHTAEG
	EI KOHALDATA (n/a)	
	ANDMED PUUDUVAD	
	ANDMED ON OLEMAS, KUID KOMISJON EI VÕTNUD NEID ARVESSE	

Hindamine	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus algatati 30. novembril 2009					
2010 SP (31.03.2010)						
Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg						
Valitsemissektori eelarve puudujääk	nts → % - 5,5%	nts → % - 5,7%	nts → %	> - 3% →		
Struktuurne kohandamine	1% → % + 1,4%	1% → % - 0,2%	1% → %	1% → %		
Muudetud struktuurne kohandamine						
Alt -üles lähenemisviis						
Tõhusate meetmete hindamine (15.06.2010)						
Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg						
Valitsemissektori eelarve puudujääk	nts → - 5,7%	nts → - 5,7%	nts → %	> - 3% →		
Struktuurne kohandamine	1% → 0,5%	1% → 0%	1% →	1% →		
Muudetud struktuurne kohandamine						
Alt -üles lähenemisviis						
2011 SP (07.06.2011)						
Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg						
Valitsemissektori eelarve puudujääk	nts → - 4,7%	nts → - 4,4%	nts → - 4,1%	> - 3% →		
Struktuurne kohandamine	→ + 2,2%	1% → + 0,6%	1% → - 0,1%	1% →		
Muudetud struktuurne kohandamine						
Alt -üles lähenemisviis						
2012 SP (30.05.2012)						
Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg						
Valitsemissektori eelarve puudujääk		nts → - 3,1%	nts → - 2,9%	> - 3% → - 2,6%		
Struktuurne kohandamine		1% → + 1,5%	1% → + 0,2%	1% → + 0,3%		
Muudetud struktuurne kohandamine						
Alt -üles lähenemisviis						
2013 SP (29.05.2013)						
Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg						
Valitsemissektori eelarve puudujääk			nts → - 4,4%	> - 3% → - 2,9%	> - 3% → - 3,0%	
Struktuurne kohandamine			1% → + 0,9%	1% → + 0,1%		
Muudetud struktuurne kohandamine						
Alt -üles lähenemisviis						
2014 SP (02.06.2014)						
Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg						
Valitsemissektori eelarve puudujääk				> - 3% → - 1,5%	> - 3% → - 1,9%	> - 3% → - 2,4%
Struktuurne kohandamine				1% → + 1,5%		
Muudetud struktuurne kohandamine						
Alt -üles lähenemisviis						

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus tühistati 20. juunil 2014

MALTA

SELGITUS:

SIHTTASEME SAAVUTAMINE
SIHTTASEME MITTESAAVUTAMINE
SIHTTASE MÄÄRAMATA (nts)
EI KOHALDATA (n/a)
ANDMED PUUDUVAD
ANDMED ON OLEMAS, KUID KOMISJON EI VÕTNUD NEID ARVESSE

ÜLEMÄÄRASE EELARVEPUUDUJÄÄGI MENETLUSE TÄHTAEG

ÜLEMÄÄRASE EELARVEPUUDUJÄÄGI MENETLUSE TÄHTAJA PIKENDAMINE

Hindamine	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Üldhindamine
Tõhusate meetmete hindamine (09.02.2010)										
Valitsemisectori eelarve puudujääk	nts → %	> -3,0% → -4,5%								
Struktuurne kohandamine	nts	nts								
Muudetud struktuurne kohandamine										
Alt-üles lähenemisi										
2010 SP (07.04.2010)										
Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg										
Valitsemisectori eelarve puudujääk	nts → -4,5%	nts → -4,4%	> -3,0% → -4,3%							
Struktuurne kohandamine	nts → +0,7%	nts → +0,2%	> 0,75% → -0,3%							
Muudetud struktuurne kohandamine										
Alt-üles lähenemisi										
Tõhusate meetmete hindamine (06.01.2011)										
Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg										
Valitsemisectori eelarve puudujääk	nts → -3,8%	nts → -4,2%	> -3,0% → -3,0%	> -3,0% → -3,3%	> -3,0% → -3,6%					
Struktuurne kohandamine	nts → +1,8%	nts → -1,0%	> 0,75% → +1,2%							
Muudetud struktuurne kohandamine										
Alt-üles lähenemisi										
2011 SP (07.06.2011)										
Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg										
Valitsemisectori eelarve puudujääk		nts → -3,6%	> -3,0% → -3,0%	> -3,0% → -3,3%						
Struktuurne kohandamine		nts → 0,0%	> 0,75% → +1,2%							
Muudetud struktuurne kohandamine										
Alt-üles lähenemisi										
2011. aasta eelarveseisund (11.01.2012)										
Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg										
Valitsemisectori eelarve puudujääk		nts → -3,6%	> -3,0% → -3,0%	> -3,0% → -3,5%						
Struktuurne kohandamine		nts →	> 0,75% → +1,0%							
Muudetud struktuurne kohandamine			> 0,75% → +0,7%							
Alt-üles lähenemisi										
2012 SP (30.05.2012)										
Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg										
Valitsemisectori eelarve puudujääk			> -3,0% → -2,7%	> -3,0% → -2,6%	> -3,0% → -2,9%					
Struktuurne kohandamine			> 0,75% → +1,0%							
Muudetud struktuurne kohandamine										
Alt-üles lähenemisi										
Tõhusate meetmete hindamine (14.11.2012)										
Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg										
Valitsemisectori eelarve puudujääk			> -3,0% → -2,7%	> -3,0% → -2,6%	> -3,0% → -2,9%					
Struktuurne kohandamine			> 0,75% → +1,1%							
Muudetud struktuurne kohandamine										
Alt-üles lähenemisi										

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus tühistati 27. detsembril 2012

Ülemäärase
eelarvepuudujäägi
menetlus algatati
18. juunil 2013

Tõhusate meetmete hindamine (15.11.2013) Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg Valitsmissektori eelarve puudujääk Struktuurne kohandamine Muudetud struktuurne kohandamine Alt -üles lähenemisiis	- 3,4% → - 3,4% + 0,7% → + 0,3% + 0,7% → + 0,5% + 0,7% → + 0,34%	- 2,7% → - 3,4% + 0,7% → + 0,1% + 0,7% → + 0,34%			
2014 DBP (19.11.2013) Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg Valitsmissektori eelarve puudujääk Struktuurne kohandamine Muudetud struktuurne kohandamine Alt -üles lähenemisiis	- 3,4% → - 3,4% + 0,7% → + 0,3% + 0,7% → - 0,1% + 0,7% → + 0,2%	- 2,7% → - 3,4% + 0,7% → + 0,1% + 0,7% → + 0,2%			
2014 SP (02.06.2014) Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg Valitsmissektori eelarve puudujääk Struktuurne kohandamine Muudetud struktuurne kohandamine Alt -üles lähenemisiis	+ 3,4% → - 2,8% + 0,7% → + 1,2% + 0,7% → + 1,6% cum 1,15% → - 0,1%	- 2,7% → - 2,5% + 0,7% → + 0,1% cum 1,4% → + 1,6% cum 1,15% → - 0,1%	> - 3,0% → - 2,5%		
2015 DBP (28.11.2014) Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg Valitsmissektori eelarve puudujääk Struktuurne kohandamine Muudetud struktuurne kohandamine Alt -üles lähenemisiis	+ 3,0% → - 2,7% + 0,7% → + 1,4%	- 2,7% → - 2,5% + 0,7% → - 0,0%	> - 3,0% → - 2,6%		
Tõhusate meetmete hindamine (13.05.2015) Eelarvepuudujäägi menetluse tähtaeg Valitsmissektori eelarve puudujääk Struktuurne kohandamine Muudetud struktuurne kohandamine Alt -üles lähenemisiis	+ 3,4% → - 2,6% + 0,7% → + 1,3%	- 2,7% → - 2,1% cum 1,4% → + 1,3%	> - 3,0% → - 1,8% + 0,7% → - 1,5%		

Ülemäärase
eelarvepuudujäägi
menetlus tühistati
19. juunil 2015

Erinevused komisjoni ja nõukogu soovitude vahel

	Komisjoni soovitus	Nõukogu soovitus
Küpros 6.7.2010	Küprose valitsus peaks tagama aastase keskmise eelarve kohandamise vähemalt 1,75% SKPst ajavahemikus 2010–2012	Küprose valitsus peaks tagama aastase keskmise eelarve kohandamise vähemalt 1,5% SKPst ajavahemikus 2011–2012
Tšehhi Vabariik 30.11.2009	Nõukogu kutsub Tšehhi valitsust üles jätkama vajalikke pensioni- ja tervishoiureforme, tööjõu pakkumise ja oskuste taseme tõstmise reforme ning avaliku teadus- ja arendustegevuse mahu ja tõhususe suurendamise reforme	Nõukogu kutsub Tšehhi valitsust üles jätkama vajalikke pensioni- ja tervishoiureforme
Prantsusmaa 6.4.2009	Prantsusmaa valitsus peaks olema valmis rakendama igal aastal meetmeid, mille ulatus ületab kohandamisperioodi aastateks kavandatud meetmeid, et saavutada igaks aastaks seatud eesmärgid ja viia puudujääk 2012. aastaks alla kontrollväärtuse isegi juhul, kui eelarve-eesmärkide saavutamise seotud riskid peaksid tõeks osutuma	Prantsusmaa valitsus peaks tegema vajalikke jõupingutusi, et tuua eelarvepuudujääk 2012. aastaks allapoole kontrollväärtust
Prantsusmaa 30.11.2009	Prantsusmaa valitsus peaks tagama aastase keskmise eelarve struktuurse kohandamise 1,25% SKPst ajavahemikus 2010–2013 Prantsusmaa peaks parandama üldist konkurentsiraamistikku, pöörates eelkõige tähelepanu võrgutööstustele, jätkama pensionisüsteemi reformimist, ajakohastama tööhõive kaitset ja tõhustama elukestvat õpet, et parandada potentsiaalset SKP kasvu	Prantsusmaa valitsus peaks tagama aastase eelarve kohandamise keskmiselt üle 1% SKPst ajavahemikus 2010–2013 Prantsusmaa peaks jätkama kavandatud pensionisüsteemi reformi, mis aitab kaasa pikaajalise eelarve jätkusuutlikkusele
Prantsusmaa 18.6.2013	Prantsusmaa valitsus peaks soovitude elluviimisest aru andma vähemalt kord kuue kuu jooksul ning stabiilsusprogrammide eripeatükis seni, kuni ülemäärane eelarvepuudujääk on täielikult korrigeeritud	Puudub
Saksamaa 30.11.2009	Nõukogu kutsub Saksamaa valitsust üles rakendama reforme, et suurendada potentsiaalset SKP kasvu. See hõlmab [...] reforme, millega parandatakse teenuste konkurentsiraamistikku ning edendatakse madala kvalifikatsiooniga ja pikaajaliste töötute integreerimist tööturule kooskõlas turvalise paindlikkuse põhimõttega, milles on ühendatud parem juurdepääs väljaõppele ja suuremad stiimulid töötamiseks	Nõukogu kutsub Saksamaa valitsust üles rakendama reforme, et suurendada potentsiaalset SKP kasvu.
Itaalia 30.11.2009	Itaalia valitsus peaks tagama aastase keskmise eelarve kohandamise 0,5 protsendipunkti ulatuses SKPst ajavahemikul 2010–2012 Itaalia valitsust kutsutakse ühtlasi üles tõhustama samme konkurentsi tugevdamiseks kaupade ja teenuste turul, lihtsustama õigusakte, vähendama halduskoormust igal valitsemistasandil ning parandama tööturu toimimist ja haridussüsteemi tõhusust, väljundeid ja standardeid turvalise paindlikkuse lähenemisviisi raames ja võttes eesmärgiks piirkondlike erinevuste vähendamise	Itaalia valitsus peaks tagama aastase keskmise eelarve kohandamise vähemalt 0,5% ulatuses SKPst ajavahemikul 2010–2012 Puudub

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Kavandatud struktuurireformide rakendamine

	2011	2012	2013
PRANTSUSMAA			
Riigipõhine soovitus 1	Osaliselt rakendatud	Mõningane areng	Mõningane areng / piiratud areng / mõningane areng
Riigipõhine soovitus 2	Osaliselt rakendatud	Mõningane areng	Mõningane areng / mõningane areng / mõningane areng
Riigipõhine soovitus 3	Osaliselt rakendatud	Mõningane areng	Mõningane areng / mõningane areng / mõningane areng
Riigipõhine soovitus 4	Osaliselt rakendatud	Märgatav areng	Piiratud areng / piiratud areng / mõningane areng
Riigipõhine soovitus 5	Osaliselt rakendatud	Piiratud areng	Areng puudub / areng puudub / mõningane areng
ITAALIA			
Riigipõhine soovitus 1	Osaliselt rakendatud	Mõningane areng	Piiratud areng
Riigipõhine soovitus 2	Osaliselt rakendatud	Täielikult ellu viidud / mõningane areng	Piiratud areng
Riigipõhine soovitus 3	Osaliselt rakendatud	Mõningane areng	Mõningane areng
Riigipõhine soovitus 4	Osaliselt rakendatud	Mõningane areng	Piiratud areng
Riigipõhine soovitus 5	Osaliselt rakendatud	Piiratud areng	Piiratud areng
Riigipõhine soovitus 6	Osaliselt rakendatud	Mõningane areng	Piiratud areng
MALTA			
Riigipõhine soovitus 1	Osaliselt rakendatud	Ei ole rakendatud	Mõningane areng
Riigipõhine soovitus 2	Ei ole rakendatud	Areng puudub	Piiratud areng
Riigipõhine soovitus 3	Osaliselt rakendatud	Mõningane areng	Mõningane areng
Riigipõhine soovitus 4	Ei ole rakendatud	Areng puudub	Piiratud areng
Riigipõhine soovitus 5	Osaliselt rakendatud	Piiratud areng	Mõningane areng
Riigipõhine soovitus 6		Mõningane areng	
SAKSAMAA			
Riigipõhine soovitus 1	Osaliselt rakendatud		
Riigipõhine soovitus 2	Osaliselt rakendatud		
Riigipõhine soovitus 3	Osaliselt rakendatud		
Riigipõhine soovitus 4	Osaliselt rakendatud		

	2011	2012	2013
KÜPROS			
Riigipõhine soovitus 1	Osaliselt rakendatud	Osaliselt rakendatud	
Riigipõhine soovitus 2	Osaliselt rakendatud	Osaliselt rakendatud	
Riigipõhine soovitus 3	Osaliselt rakendatud	Osaliselt rakendatud	
Riigipõhine soovitus 4	Osaliselt rakendatud	Osaliselt rakendatud	
Riigipõhine soovitus 5	Osaliselt rakendatud	Osaliselt rakendatud	
Riigipõhine soovitus 6	Osaliselt rakendatud	Osaliselt rakendatud	
Riigipõhine soovitus 7	Osaliselt rakendatud	Osaliselt rakendatud	
TŠEHHI VABARIIK			
Riigipõhine soovitus 1	Kõik rakendatud / osaliselt ellu viidud	Mõningane areng	Mõningane areng
Riigipõhine soovitus 2	Osaliselt rakendatud	Areng puudub	Piiratud areng
Riigipõhine soovitus 3	Osaliselt rakendatud	Piiratud areng	Areng puudub
Riigipõhine soovitus 4	Osaliselt rakendatud	Mõningane areng	Piiratud areng
Riigipõhine soovitus 5	Osaliselt rakendatud	Mõningane areng	Piiratud areng
Riigipõhine soovitus 6	Osaliselt rakendatud	Piiratud areng	Piiratud areng
Riigipõhine soovitus 7			Piiratud areng

Allikas: kontrollikoda komisjoni poolt stabiilsus- / riiklike reformiprogrammide kohta koostatud hindamiste alusel.

Kokkuvõte

V

Nii andmete kvaliteedi hindamiseks kui ka eelarve-eeskirjadele vastavuse analüüsimiseks ja hindamiseks on kehtestatud üksikasjalikud menetlused ja suunised. Komisjon soovib rõhutada, et viisi, kuidas liikmesriigid ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse andmeid teatavad, on alates 2005. aastast palju täiustatud. Liikmesriikide kohustuslikku aruandmist ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohta täiendavad paljude üksikasjalike lisaandmetega ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse küsimustikud, mis on komisjonile andmete kvaliteedi hindamisel abiks.

Komisjon ei nõustu järeldusega, et tagasiside on ebaadekvaatne ja dokumenteerimine puudulik, sest olulist teavet on nõuetekohaselt hinnatud ja dokumenteerimine on viimastel aastatel märgatavalt paranenud.

Nõukogu soovitused ja otsused stabiilsuse ja kasvu pakti rakendamise kohta valmistas ette majandus- ja rahanduskomitee. Komisjon annab majandus- ja rahanduskomiteele korrapäraselt aru stabiilsuse ja kasvu pakti rakendamise, eelkõige ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohta. Peale komisjoni aruannete majandus- ja rahanduskomiteele sisaldavad õigusaktid ja kaasnevad komisjoni talituste töödokumendid – mis on avalikult saadaval – ulatuslikku lisateavet ja selgitusi ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusega seotud otsuste kohta. Majandus- ja rahanduskomitee liikmeskonna moodustavad kõikide liikmesriikide, Euroopa Komisjoni ja Euroopa Keskpanga esindajad. Kõik majandus- ja rahanduskomitee koosolekute protokollid hoitakse alles, et talletada komitee töö ja viidata sellele nii praegusel ajal kui ka tulevikus. Protokollides võetakse kokku liikmete vahetatud arvamused ja pannakse kirja vastuvõetud otsused. Sekretariaat koostab pärast iga koosolekut protokollide kavandi ja saadab selle märkuste esitamiseks liikmetele. Protokoll kinnitatakse majandus- ja rahanduskomitee järgmisel koosolekul. Liikmed võivad koosolekul teha isiklikuks kasutamiseks märkusi, kuigi mis tahes mitteavaliku teabe loata avalikustamine on keelatud.

Kui majandus- ja rahanduskomitee on stabiilsuse ja kasvu pakti rakendavate nõukogu dokumentide projektid heaks kiitnud, edastab majandus- ja rahanduskomitee sekretariaat need nõukogu sekretariaadile. Nõukogu soovitused ja otsused võtab vastu majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu (Ecofin). Ecofini koosolekul osaleb asjaomane Euroopa Komisjoni volinik. Ka kõik Ecofini koosolekud protokollitakse.

VI

Komisjoni arvates on läbipaistvus viimasel ajal märgatavalt paranenud. Komisjon aga ei nõustu, et teavet ei olnud üldiselt saada.

Vastupidi, komisjon on läbipaistvusele täielikult pühendunud. Statistikavaldkonnas avaldab komisjon metoodilisi nõuandeid ja suuniseid, eeldusel, et ta ei riku sellega nõukogu määruses nr 479/2009 sätestatud statistilist konfidentsiaalsust. Koos Euroopa arvepidamise süsteemiga lähtub komisjon selgelt eeskirjadest ega kaldu ette nähtud menetlustest kõrvale. Siiski on komisjoni põhiülesanne kohaldada puhtmehhaanilise lähenemise asemel usaldusväärset ja eeskirjadekohast hindamist, mis on ainus vahend, millega käsitleda nõuetekohaselt liikmesriikide ja kaalul olevate probleemide eripalgelisust.

Viimastel aastatel on ELi eelarveraamistik teinud läbi mitu muutust, mille eesmärk on olnud võtta kasutusele lisaeeskirjad, tugevdada vastavusmehhanisme ja suurendada riikide vastutust.

Kehtestatud seadusandlikud muudatused tuli muuta tehniliselt toimivaks. Selleks tuli kohandada meetodeid ja liigitust, mida kasutati stabiilsuse ja kasvu paktili vastavuse hindamisel. See protsess toimus ulatuslikes aruteludes majandus- ja rahanduskomiteega ning nõukogu teiste pädevate asutustega. Arutelude pidamist hõlbustati hulga seletuskirjadega. Järelevalveraamistiku üha suurem keerukus nõudis läbipaistvuse huvides lisaselgitusi.

Seetõttu võeti kõik läbivaadatud raamistiku rakendamise meetodid kokku stabiilsuse ja kasvu pakti käsiraamatus, mis on komisjoni veebisaidil avalikult saadaval. Nüüd hakatakse käsiraamatut igal aastal ajakohastama vastavalt kohustusele, mille komisjon võttis 21. oktoobri 2015. aasta teatises Euroopa majandus- ja rahaliidu loomise lõpuleviimise kohta.

Et läbipaistvust veelgi suurendada, nõustus komisjon alates 2014. aasta kevadest andma liikmesriikidele kogu vajaliku teabe, et taastada aluseks olev ja nii ennetuslikule kui ka paranduslikule osale vastavuse hindamisega seotud arvutuskäik, sealhulgas esitama üksikasjalikud Exceli tabelid, mis sisaldavad sammsammulisi arvutusi. Alates 2014. aasta kevadest on komisjon teinud täiesti avalikuks koondandmete aegread kaalutlusõiguse alusel võetud meetmete mõju ja ühekordsete meetmete taseme kohta. Kooskõlas ECOFINi nõukogu 2014. aasta juuni järeldustega on komisjon astunud veel ühe sammu edasi, jagades liikmesriikidega alates 2015. aasta kevadest ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusega hõlmatud riikide puhul kehtiva alt-üles lähenemisviisiga kaasnevate peamiste üksikute maksumeetmete tulemusi.

Lisaks on komisjon muutnud kättesaadavaks üksikasjaliku teabe põhimeetmete kohta, mis sisalduvad ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohta antud uute soovitusetega kaasnevates talituste töödokumentides, sealhulgas põhimuutujate prognoosi, et arvutada välja alusstsenaariumi kohased eelarve kohandused (nt võrdlusalus, millega võrreldakse edaspidiseid prognoose, et teha arvutusi nii ült-alla kui ka alt-üles lähenemisviiside kohta).

VII

Seoses struktuurireformide elluviimisega soovib komisjon selgitada, et kuigi sobivad struktuurireformid võivad ülemäärase eelarvepuudujäägi kõrvaldamisel olla olulisel kohal, ei ole nende elluviimine ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse lõpetamisel õiguslikult asjakohane komponent.

Jõustamisel keskendutakse ülemäärast eelarvepuudujääki reguleerivates õigusaktides eelarvetulemustele ja sellisel kujul ei sisalda asjakohased õigusaktid erisätteid struktuurireformide elluviimise jõustamiseks. Tõepoolest tuleb taas kinnitada, et ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohasel meetmete mõjususe hindamisel keskendutakse eelarve nõutava kohandamise saavutamisele ning struktuurireformide hindamine seda ei mõjuta. Selle üle, kuidas on ellu viidud struktuurireformid – kaasa arvatud need, mis kuuluvad majanduspartnerluse programmi alla –, tehakse järelevalvet Euroopa poolaasta ja muu hulgas ka makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse raames. 21. mai 2013. aasta määruse (EL) nr 473/2013 artiklis 9 ei nähta ette konkreetseid samme juhtudeks, kui struktuurireformidega ei saavutata majanduspartnerluse programmi analüüsis soovitatut. Ülemäärase tasakaalustamatuse tõttu erijärelevalve all olevates riikides jälgitakse reformide elluviimist ülemäärase tasakaalustamatuse menetluse raames.

Kui komisjon uurib, kas mõnes liikmesriigis tuleb alustada ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust, analüüsib ta hoolikalt kõiki asjakohaseid keskmise tähtajaga majandus-, eelarve- ja võlapositsioonide muutusi. Need asjakohased tegurid hõlmavad struktuurireformide elluviimist Euroopa poolaasta raames, näiteks ülemäärase tasakaalustamatuse menetluse kaudu. Komisjon leiab, et struktuurireformide puudulik elluviimine kujutab endast raskendavat olulist tegurit.

Komisjon ei nõustu, et ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluses keskendutakse võlamõõtmel asemel liigselt eelarvepuudujäägi mõõtmel. Eelkõige toob võla piirmäär – 60% SKPst – saavutamata jätmise alates 2011. aasta õigusaktireformist, mida teatakse ka kui esimest majanduse juhtimise paketti, kaasa ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse algatamise. 2013. aastal alustas komisjon Malta suhtes võlapõhist (ja puudujäägipõhist) ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust ja lõpetas selle edukalt 2015. aastal. Samal ajal võeti võla vähendamise sihttaseme abil kasutusele võla rahuldava kiirusega vähenemise põhimõte ja nüüd hinnatakse seda osana järelevalvest, mida komisjon teostab korrapäraselt liikmesriikide eelarvepositsiooni üle.

VIII

Komisjon on võtnud kohustuse kohelda liikmesriike võrdselt. Kui seoses sellega on ilmnenud vajakajäämisi, on komisjon võtnud meetmeid eeskirjade ühetaolise kohaldamise tagamiseks ja teeb seda ka edaspidi.

Komisjon on läbipaistvust alates 2005. aastast tunduvalt suurendanud. Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse andmete ja meetodikaküsimuste kohta avaldab komisjon kõik kontrollkäikude aruanded, liikmesriikidele antud kahepoolsed nõuanded ja muu vajaliku teabe.

Komisjon küll mõnab, et veel mõni aasta tagasi ei olnud eelarvejärelevalve protsess piisavalt läbipaistev, aga rõhutab, et nende puudustega on viimastel aastatel otsustavalt tegeldud. Selleks on võetud eespool nimetatud meetmed (vt komisjoni vastus VI punkti kohta), sealhulgas antud üksikasjalikumad teavet ning kodifitseeritud täpsemalt põhimõisted ja -metoodika.

IX a)

Komisjon nõustub sarnaste (ehkki mitte päris samade) soovitustega, mis on esitatud aruande osas „Järeldused ja soovitused” (soovitused 1–4).

IX a) i)

Komisjon peab praegust kvaliteedi hindamise menetlust asjakohaseks. Ta püüab ka edaspidi seda tööd paremini dokumenteerida.

IX a) ii)

Komisjon nendib, et kontrollisüsteeme hinnatakse dialoogkülastuste ja konkreetsete küsimustike abil.

IX a) iii)

Komisjon leiab, et kohapealsed kontrollid on mõjusad (eesmärgipärased), ja soovib meelde tuletada, et ulatuslikke kontrolle tehakse ka komisjonisiselt. Ressursside mõttes ei oleks see soovitus neutraalne.

IX b) i)

Komisjon nõustub soovitusega vaid osaliselt. Läbipaistvust on juba suurendatud tänu viimaste aastate märkimisväärtsetele ja tulemuslikele saavutustele nende mõistete ja selle metoodika kodifitseerimisel, mida kasutatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse raames vastavuse hindamisel, ning asjaolule, et komisjon on kõik tema hinnangute aluseks olevad arvutused teinud liikmesriikidele kättesaadavaks. Sõltumatu kontrollimise protsessi parandatakse äsjaloodud Euroopa Eelarvenõukogu abil. See on viiest eksperdist koosnev funktsionaalselt sõltumatu organ, mille ülesanne on hinnata eelarvejärelevalve otsuste horisontaalset järjepidevust ja selle rakendamist.

IX b) ii)

Komisjon nõustub soovitusel. Nagu on öeldud komisjoni vastuses VII punkti kohta, on alates 2011. aasta õigusaktireformist, mida teatakse kui esimest majanduse juhtimise paketti, seatud tema tegevuses senisest palju suurem rõhk võlatasemele. Seepärast annab võla piirmäära – 60% SKPst – saavutamata jätmine nüüd aluse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse algatamiseks. Näiteks alustas komisjon 2013. aastal Malta suhtes võlapõhist (ja puudujäägipõhist) ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust ning lõpetas selle tema suhtes edukalt 2015. aastal. Samal ajal võeti võla vähendamise sihttaseme abil kasutusele võla rahuldava kiirusega vähenemise põhimõte ja nüüd hinnatakse seda osana järelevalvest, mida komisjon teostab korrapäraselt liikmesriikide eelarvepositsiooni üle.

IX b) iii)

Komisjon nõustub soovitusel osaliselt. Nagu on öeldud vastuses VII punkti kohta, tehakse järelevalvet selle üle, kuidas on ellu viidud struktuurireformid – kaasa arvatud need, mis kuuluvad majanduspartnerluse programmi alla –, Euroopa poolaasta raames, muu hulgas makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluses. 21. mai 2013. aasta määruse (EL) nr 473/2013 artiklis 9 ei nähta ette konkreetseid samme juhtudeks, kui struktuurireformidega ei saavutata majanduspartnerluse programmi analüüsis soovitatut. Ülemäärase tasakaalustamatuse tõttu erijärelevalve all olevates riikides jälgitakse reformide elluviimist ülemäärase tasakaalustamatuse menetluse raames. Komisjon leiab, et ta tegutseb juba talle õigusaktidega antud volituste täielikus ulatuses.

IX b) iv)

Komisjon nõustub soovitusel osas, mis puudutab tema kohustusi seoses liikmesriikide aruandlusega, sest rikkumismenetluse kasutamist tuleks hinnata ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse nõuete suhtes.

IX b) v)

Komisjon ei nõustu soovitusel, sest ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kiirendamist ja sanktsioonide kehtestamist reguleeritakse selgete õigusnormidega ja protsessidega, mida komisjon on kohustatud järgima. Komisjon soovib nõukogul ka edaspidi kehtestada vajaduse korral sanktsioone kooskõlas õigusaktidega.

Sissejuhatus

10

Eurostati hinnangute kirjeldus on tegelikult palju keerulisem. Eurostati hinnangud hõlmavad ka muid vahendeid/samme, näiteks asutusesisene (nii ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse andmete sisese kui ka ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse ja valitsemissektori finantsstatistika andmete vahelise) järjepidevuse/usaldusväärsuse kontrollimine, kvartaliandmete kontrollimine jne.

16

Nõukogu kehtestab ülemäärase eelarvepuudujäägi mitmeaastase menetluse korral iga-aastased eelarve-eesmärgid ja komisjon võib anda selleteemalisi soovitusi. Seoses struktuursete eelarvemeetmetega sisaldavad esimene ja teine majanduse juhtimise pakett konkreetseid keskmise tähtja eelarvekavandamise nõudeid. Eelkõige sätestatakse eelarveraamistiku nõuete direktiivi (majanduse juhtimise esimese paketi osa) V peatükis keskpika perioodi eelarveraamistiku nõuded, sealhulgas menetlused eelarve koondnäitajate mitmeaastaste eesmärkide püstitamiseks, keskpika perioodi poliitikaproгноoside tegemiseks ja pikaajalise mõju hindamiseks, tagades samal ajal kooskõla aastaeelarvete ja mitmeaastaste näitajate vahel. Ka teises majanduse juhtimise paketi nõutakse sõltumatutel prognoosidel põhinevate riiklike keskpika perioodi eelarvekavade esitamist.

20

Komisjon märgib, et liikmesriikidel on kohustus teatada ka kavandatavatest ja/või võetud meetmetest ning nende eelarve- ja majandusseisundi muutumisest.

Tähelepanekud

Vastus punktile 32 eelnevale pealkirjale

See raamistik on viimastel aastatel läbi teinud mitu muutust, mille eesmärk on olnud parandada ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse andmete kvaliteeti, võtta kasutusele lisaeeskirjad, tugevdada vastavusmehhanisme ja suurendada riikide vastutust. Seega on ELi eelarvejärelvalve süsteem muutunud keerukamaks. See keerukus tuleneb osaliselt soovist mõista paremini majanduslikku tegelikkust.

Raamistikku tehtud seadusandlikud muudatused tuli muuta tehniliselt toimivaks. Selleks tuli kohandada meetodeid ja liigitust, mida kasutati stabiilsuse ja kasvu paktila vastavuse hindamisel. See protsess toimus ulatuslikes aruteludes majandus- ja rahanduskomiteega ning nõukogu teiste pädevate asutustega. Arutelude pidamist hõlbustati hulga seletuskirjadega. Järelevalveraamistiku üha suurem keerukus nõudis läbipaistvuse huvides lisaselgitusi.

Seetõttu võeti kõik läbivaadatud raamistiku rakendamise meetodid kokku stabiilsuse ja kasvu pakti käsiraamatus, mis on komisjoni veebisaidil avalikult saadaval. Nüüd hakatakse käsiraamatut igal aastal ajakohastama vastavalt kohustusele, mille komisjon võttis 21. oktoobri 2015. aasta teatises Euroopa majandus- ja rahaliidu lõpuleviimise kohta.

Et läbipaistvust veelgi suurendada, nõustus komisjon alates 2014. aasta kevadest andma liikmesriikidele kogu vajaliku teabe, et taastada aluseks olev ja nii ennetuslikule kui ka paranduslikule osale vastavuse hindamisega seotud arvutuskäik, sealhulgas esitada üksikasjalikud Exceli tabelid, mis sisaldavad sammsammulisi arvutusi. Alates 2014. aasta kevadest on komisjon teinud täiesti avalikuks koondandmete aegread kaalutlusõiguse alusel võetud meetmete mõju ja ühekordsete meetmete taseme kohta. Kooskõlas ECOFINi nõukogu 2014. aasta juuni järeldustega on komisjon astunud veel ühe sammu edasi, jagades liikmesriikidega alates 2015. aasta kevadest ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse riikide puhul kehtiva alt-üles lähenemisviisiga hõlmatud peamiste üksikute maksu-meetmete tulemusi.

Lisaks on komisjon muutnud kättesaadavaks üksikasjaliku teabe põhimeetmete kohta, mis sisalduvad ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohta antud uute soovitustega kaasnevates talituste töödokumentides, sealhulgas põhimuutujate prognoosi, et arvutada välja alusstsenaariumi kohased eelarve kohandused (nt võrdlusalus, millega võrreldakse edaspidiseid prognoose, et teha arvutusi nii ülalt-alla kui ka alt-üles lähenemisviiside kohta).

35

Komisjon soovib rõhutada, et kõik asjakohased dokumendid, sealhulgas tegevusjuhend, stabiilsuse ja kasvu pakti käsiraamat ja tegevusjuhend, aga ka muud asjakohased stabiilsuse ja kasvu pakti toimimist selgitavad dokumendid on saadaval majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi veebisaidil http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

41

Komisjon toonitab, et see protsess on juba kõigi asjaomaste liikmesriikide puhul täiesti läbipaistev. Komisjoni talitused esitavad prognoosi eelduste kohta vajalikud üksikasjad.

42

Dokumendid, eelkõige need, mis sisaldavad riikidega tegelevate osakondade eeldusi (mida tuleb eristada eespool nimetatud ühistest välisprognooside eeldustest), on küll kahtlemata keerukad, aga neid on viimastel aastatel märgatavalt parandatud ja need vastavad headele tavadele.

45

Komisjon rõhutab, et prognooside aluseks olevaid eeldusi kirjeldatakse iga prognoosivooru alguses koostatud kirjalikus seisukohas. Seejärel ajakohastatakse eeldusi enne iga järgmist prognooside talletamist ja need avaldatakse igas prognoosis. Komisjoni korrapäraste prognooside koostamise ajal peetavatele koosolekutele tulevad kokku riikidega tegelevate osakondade ametnikud, horisontaalsete üksuste eksperdid ja tippjuhtkond. Nende koosolekute põhiosa moodustab arutelu prognooside aluseks olevate eelduste üle.

48

Eurostati arvates on kvaliteedihinnangud tehtud ühetaolisel viisil. Asutusesisese kontrollimise aluseks on ESA 2010 ning valitsemissektori eelarvepuudujääki ja võla käsitlev käsiraamat (MGDD).

Lisaks tagatakse Eurostati hinnangute ühetaolisus ka selgesõnaliste ja väga tsentraliseeritud sisemenetlustega. Nende hulka kuuluvad meetodikaküsimuste analüüsimise ja nende üle otsustamise kord, sealhulgas asutusesisesed meetodikakoosolekud, ametlik nõustamine või ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse raames tehtud külastuse järeldused.

2. selgitus – Esimene taane

Komisjon tugineb oma hinnangutes alati ja korralikult tõenditele. Need võivad esineda erinevates vormides, näiteks liikmesriikide esitatud täielik dokumentatsioon konkreetse probleemi kohta, dialoogkülastuste ajal peetud arutelud ja pidev teabevahetus liikmesriikidega. Lisaks on suuremad probleemid dokumenteeritud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohta esitatud andmetes. Üldjoontes on liigitamisprobleeme selgitatud ulatuslikus hindamisprotsessis.

2. selgitus – Neljas taane

Eurostat ei analüüsi ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse eesmärgil koondtabeleid süstemaatiliselt ega üksikasjalikult. Koondtabelites esitatakse üksikasjalikult kõik ESA andmeedastusprogrammi kaudu teatatud valitsemissektori finantsstatistikaga seotud tehingud. Üldiselt ei ole need ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse andmete seisukohalt asjakohased. Kui see on oluline, võib Eurostat vaadata selguse saamiseks koondtabelit.

49

Komisjonile laekuvad kohustuslikud andmed, mida ta peab oma kvaliteedihindamise eesmärgil vajalikuks. Tehnilistel põhjustel ei pruugi ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse tabelite andmed olla päris täielikud. Tavaliselt on see tingitud konkreetse riigi andmeallikatest ja andmekogumissüsteemist, mida kirjeldatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse andmete esitamisel. Näiteks kevadises teates esitatakse esimest korda andmed aasta N-1 kohta, aga selleks ajaks ei pruugi kõik andmeallikad olla kättesaadavad ja see muudab hindamise vajalikuks.

50

Komisjon kohaldab eeskirju ja juhiseid ühetaoliselt kõigis liikmesriikides. Komisjon rõhutab, et avaliku sektori piiritlemine on sätestatud õigusraamistikus. ESAs, mida toetab MGDD, on kindlaks määratud sektorite liigitamise kriteeriumid, sealhulgas väga üksikasjalik otsustamiskava (mida kohaldatakse ühetaoliselt).

Lisaks on valitsemissektori piiritlemise kontrollimiseks Eurostati käsutuses valitsusasutuste register, ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohta esitatud andmed, valitsemissektori kontrolli all olevaid, kuid sellest välja jäävaid üksusi käsitlev küsimustik (saadaval alates 2011. aastast), ning enne ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusega seotud külastusi nõutud dokumendid ümberliigitamise kohta.

Peale selle on valitsemissektori piiritlemise küsimus üks keskseid teemasid kõigil ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusega seotud külastustel ja seega käsitletakse seda kontrollkäikude järeldustes.

Viimaks on need dokumendid ajakohased seepärast, et kõik liikmesriigid on kohustatud igal aastal esitama loetelu valitsemissektori kontrolli all olevatest üksustest, sealhulgas teabe nende NACE-klassifikatsiooni ja kohustuste kohta ning suurimate võlakohustustega üksuste puhul kõige viimaste turupõhisuse või -välisuse kontrollide tulemused.

Märkused III lisa kohta on esitatud allpool.

51

Komisjon tagab, et liikmesriigid kohaldavad ESA-t. Sel eesmärgil ja selleks, et tagada ühetaoline käitumine kõigi juhtumite ja liikmesriikide puhul ning kaotada võimalikud tõlgendamislüngad, on Eurostat esitanud MGDDs juhised. Komisjon soovib selgitada, et määruse nr 223/2009 kohaselt on Eurostatil ja selle peadirektoril ainupädevus statistikaalaste otsuste üle.

Avaliku sektori üksuste analüüsimisel ja liigitamisel kasutatavate ajavahemike kohta leiab komisjon, et erinevused ei ole mitte ainult õiguspärased, vaid ka vajalikud, sest need kajastavad erinevat õigus-, haldus- või ärikorraldust.

3. selgitus – Esimene taane

Seoses registrite täielikkusega ja iga üksiku üksuse analüüsimisega on Eurostat erandlikult nõustunud, et liikmesriikides, kus omavalitsuste tasandil on tuhandeid (või kümneid tuhandeid) väiksemaid üksusi, võib turupõhisuse või -välisuse kontrolle teha rühma tasandil. Suurte ja keerukamate üksuste puhul tehakse üksikasjalik analüüs üksuse (mitte rühma) tasandil. Eurostat on ka nõustunud kaalutletud lähenemisviisiga teises liikmesriigis. See on kõige kulutõhusam lähenemisviis, kui võtta arvesse nii riiklike statistikaametite kui ka Eurostati piiratud vahendeid.

Eurostat ei saa liikmesriikides iga üksikut üksust eraldi kontrollida. Eurostat kontrollib igal aastal valitsemissektori kontrolli all olevaid, kuid sellest väljapoole jäävaid üksusi käsitlevas küsimustikus esitatavat teavet ja kõiki muid saadaolevaid materjale.

Lisaks nõustub Eurostat läbivaadatud võrdluseluse kohase ümberliigitamisega, eeldusel, et mõju eelarvepuudujäägi ja võla andmetele puudub või on tühine.

3. selgitus – Teine taane

Komisjon arvab, et esitatud näidetes on järgitud ESA 95 eeskirju.

Kui võtta kas või selle osa esimene näide (lihtsalt tõhususe huvides; see kehtib kõigi näidete kohta), siis on III lisas öeldud:

„üks liikmesriik liigitas finantsturgude järelevalveüksuse, mis kuulub institutsionaalsete üksuste hulka, valitsemissektoris. ESA 95 kohaselt tuleb sedalaadi üksused liigitada väljapoole valitsemissektorit (täpsemalt finantsettevõtete sektorisse kuuluvateks finantsvahendusettevõteteks). Teine liikmesriik liigitas need institutsionaalsed üksused õigesti väljapoole valitsemissektorit“.

Ometi võib finantsturgude järelevalveüksused valitsemissektori alla liigitada. Lisaks seab see kahtluse alla liikmesriikide ja Eurostati ekspertide kokkulepitud metoodilise käsitluse.

3. selgitus – Kolmas taane

Eurostat soovib liikmesriikidel üksusi igal aastal analüüsida ja ümber liigitada. Praegu kehtib see kõigi üksuste kohta, mille võlg ületab 0,01% SKPst, ent kõik liikmesriigid liigitavad järjest enam korra aastas ümber ka väiksemaid üksusi.

Komisjon kogub igal aastal küsimustikke valitsemissektori kontrolli all olevate üksuste kohta ja analüüsib neid, et kontrollida, kas kõik üksused täidavad endiselt 50% kriteeriumi.

53

Komisjon kasutab oma riskianalüüsi selleks, et valida dialoogkülastusteks välja liikmesriigid ja teemad. Nii ettevalmistavate kui ka tavapäraste dialoogkülastuste päevakava sisaldab alati suure riskiga teemasid (mis kerkivad esile riskihindamise või muude allikate põhjal). Lisaks üldistele suure riskiga teemadele, mis moodustavad alati külastuse päevakava osa, hõlmab see ka konkreetseid riskipõhiseid teemasid. Pärast seda, kui ettevalmistavad dialoogkülastused muudeti tavapäraste dialoogkülastuste osaks, on nende tulemusi kasutatud selleks, et selgitada välja riskivaldkonnad, mida seejärel dialoogkülastuse ajal käsitletakse. Eurostat leiab, et on külastuse ajal käsitlenud suure riskiga teemasid (nt Itaalia puhul olid 2012. aasta riskihindamise tulemuseks arutelud selle üle, kuidas dokumenteerida kapitali kogumahutus põhivarasse kassapõhiselt).

Kui varem ei olnud muudatuste esiletõstmine märkuse vormis põhjendatud, on see tava juba muutunud ja märkused on nüüd kohustuslikud.

Ehkki ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus on kogu aastase protsessi jooksul hästi dokumenteeritud, on konkreetsete märkuste esitamine iga riskihindamise mõõtme kohta olnud vabatahtlik. Eurostat nõustub, et riskitaseme muutmine nõuab üksikasjalikumat põhjendamist ja et märkused tuleb esitada kirjalikult.

54

Eurostat arwab, et külastuste kestus on andmete kvaliteedi asjakohaseks uurimiseks piisav. Vajaduse korral on Eurostatil võimalik külastust pikendada või teha järelkülastusi. Komisjon leiab, et teemade arv on üks kriteerium, kuid oluline on ka teema keerukus ja/või võimalik mõju ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusele.

Komisjon rõhutab, et dialoogkülastus ei ole eraldiseisev vahend andmete kvaliteedi probleemide hindamiseks. Dialoogkülastust kasutatakse pigem *esitatud andmetega seotud ohtude või võimalike probleemide tuvastamiseks* (nõukogu määrus nr 479/2009), samal ajal kui andmeid hinnatakse kaks korda aastas: aprillis ja oktoobris. Kõiki dialoogkülastusi jälgitakse edasi ning täiendatakse korrapärase hindamistööga ja vastupidi.

55

Institutsiooniline kord ning järelevalve- ja kontrollisüsteemid on olnud nii ettevalmistavate kui ka tavapäraste dialoogkülastuste päevakavade osa ning kõigis külastuste päevakavades on olemas üks punkt nende teemadega tegelemiseks. Lisaks võeti 2012. aastal kasutusele konkreetselt neid teemasid käsitlev küsimustik. Viimaks esitatakse lisateavet institutsioonilise korra kohta riiklike statistikaametite korraldatud vastastikustes eksperdi hinnangutes, ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohta esitatud andmetes ja riigiasutuste allkirjastatud vastastikuse mõistmise memorandumites.

Komisjon on nõus analüüsima, kuidas seda teemat saaks edaspidi paremini dokumenteerida.

56

Tuleb rõhutada, et selle tähelepaneku tegemiseks on kasutatud kõige äärmuslikumaid juhtumeid, mitte keskmist, mis oleks palju asjakohasem (joonis 6). Enamikul juhtudel on need äärmuslikud olukorrad õigustatud: näiteks Saksa-maa puhul koosnes 2013. aasta ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust ettevalmistav dialoogkülastus kahest Eurostati ja riigiasutuste kohtumisest. Kummagi kohtumise järel pandi kokku esialgsed järeldused ja meetmed, aga lõplik ühisaruanne koos peamiste järelduste ja soovitusetega koostati siis, kui kogu kaheosaline külastus oli lõpule viidud, st pärast teist kohtumist. Sama põhjendus kehtib ka Tšehhi Vabariigi kohta: 2012. aastal saadeti ettevalmistava dialoogkülastuse aruanne 14 nädala pärast, aga see avaldati alles pärast 25. nädalat koos tavapärase dialoogkülastuse järeldustega.

Meetmed lepatakse kokku Eurostati ja liikmesriikide vahel dialoogkülastuse ajal ja pärast seda ning need edastatakse liikmesriigile nädal pärast külastust (seega ollakse nendega ülitäpsed). Liikmesriigid kohustuvad neid meetmeid võtma ja lepivad Eurostatiga kokku nii sisu kui ka tähtsuse. Tähtaegade seadmisel lähtutakse meetmete laadist ja sellest, kas need mõjutavad eelarvepuudujäägi ja võla andmeid, ning nende üle tehakse põhjalikku järelevalvet enne igat ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse teadet. Seni võtmata meetmete loend vaadatakse läbi igal külastusel. On mõned meetmed, mille elluviimine nõuab rohkem aega, sest riigis on vaja teha institutsioonilisi korraldusi või rakendada uusi andmekogumissüsteeme. Meetmed on kirjas ka külastuste aruannetes, mis on Eurostati veebisaidil avalikult üleväl.

Meetmeid, mis avaldavad mõju teatatud eelarvepuudujäägi ja võla andmetele, võetakse kvaliteedihindamisel arvesse. Kui eelarvepuudujäägi ja võla andmeid oluliselt mõjutavad meetmed jäävad võtmata, võib see tuua kaasa reservatsiooni.

57 b)

Metoodikaküsimusi arutatakse liikmesriikide ekspertidega korrapäraselt kaks korda aastas ülemäärase eelarvepuudujäägi statistika töörühmas.

Lisaks on Eurostat viimastel aastatel juhatanud MDGG töökonda, mis kohtub kaks-kolm korda aastas, et leppida kokku käsiraamatu ajakohastatud versioonis.

58

Eurostati põhimõte on avaldada kõik liikmesriikidele antud nõuanded. Kui aga liikmesriik on konfidentsiaalsuse tõttu avaldamise vastu (näiteks kui nõuanded sisaldavad tundlikku äriteavet, kuna juhised puudutavad sageli min-geid konkreetseid juhtumeid, või kui pärast juhiste andmist ei toimu mingit tegevust), aktsepteerib Eurostat seda.

Eurostat nõustub selle tähelepanekuga ja on seepärast valmis liikmesriikidega arutama, kuidas antud nõuannetest teavitada, ilma et rikutaks konfidentsiaalsust. Ta on seda protsessi juba alustanud: viimasesse majandus- ja rahanduskomiteele esitatud aruandesse on ta lisanud teabe antud nõuannete kohta.

59

Finantsjärelevalve seisukohalt on ülioluline suutlikkus määrata korralikult kindlaks ühekordsed meetmed, nagu need on kirjas stabiilsuse ja kasvu paktis. Täpsed juhised, sealhulgas ühekordsete meetmete soovituslik ja avatud loend töötati välja stabiilsuse ja kasvu pakti 2005. aasta reformi alguses ning see avaldati 2006. aasta aruandes riigi rahanduse kohta majandus- ja rahaliidus (vt 2006. aasta aruanne riigi rahanduse kohta majandus- ja rahaliidus, II osa punkt 4.2 „Ühekordsete ja ajutiste meetmete määratlemine ja kindlakstegemine” („Definition and identification of one-off and temporary measures”), saadaval aadressil http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication423_en.pdf). Sellest alates on komisjon kasutanud neid juhiseid oma järelevalvetegevuse alusena. 2006. aasta juhist täiendati hiljuti juhtpõhimõtete kehtestamisega ja tüüpnaidete ajakohastatud loendiga. See uue-
datud juhiskirja avaldati 2015. aasta aruandes riigi rahanduse kohta majandus- ja rahaliidus, II osa punktis 3 „Ühekordsed meetmed – eelarvejärelevalves kasutatavad liigituspõhimõtted” („One-off measures – classification principles used in fiscal surveillance”), avaldatud detsembris 2015, saadaval aadressil: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip014_en.pdf).

60

Ühekordsete meetmete määratlus ning tüüpjuhtumite soovituslik ja avatud loend avaldati 2006. aasta aruandes riigi rahanduse kohta majandus- ja rahaliidus, II osa punktis 4.2 „Ühekordsete ja ajutiste meetmete määratlemine ja kindlakstegemine”, saadaval aadressil http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication423_en.pdf).

Komisjon juhib tähelepanu asjaolule, et ta täiendas hiljuti juhendit ning avaldas ühekordsete meetmete kindlaks-
määramisel kasutatavad liigituspõhimõtted ja standardjuhtumite soovitusliku loendi 2015. aasta aruandes riigi
rahanduse kohta majandus- ja rahaliidus, II osa punktis 3 „Ühekordsed meetmed – eelarvejärelevalves kasutata-
vad liigituspõhimõtted” (avaldatud detsembris 2015), saadaval aadressil http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip014_en.pdf).

Siiski tuleb toonitada, et alati on nõutav eksperdiarvamus, sest iga üksiku meetme omadusi tuleb komisjoni kohal-
datavate liigituspõhimõtete alusel hoolikalt uurida.

4. selgitus

4. selgitus ei kajasta praegust olukorda, sest detsembris 2015 ajakohastati ühekordsete meetmete standardjuhtu-
mite loendit (kontrollikoja auditi järel), nagu on avaldatud 2015. aasta aruandes riigi rahanduse kohta majandus- ja
rahaliidus, II osa punktis 3 „Ühekordsed meetmed – eelarvejärelevalves kasutatavad liigituspõhimõtted”.

Eelarvepuudujääki suurendavad meetmed

Komisjon rõhutab, et selliste erakorraliste olukordade eelarvekulud kalduvad olema väiksemate riikide majandus-
mahuga võrreldes suuremad.

61

Komisjon selgitab, et majandusliku tegelikkuse paremaks mõistmiseks sisaldavad stabiilsuse ja kasvu pakti ühiselt kokkulepitud eeskirjad sätteid, mis on ette nähtud prognoosimatutele muutustele ja ootamatutele sündmustele reageerimiseks ning nendega toimetulemiseks. Nende kasutuselevõtmine on kindlaks määratud märgukirjas majandus- ja rahandusajade komitee asendusliikmetele „Meetmete mõjususe parem hindamine ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse raames - metoodika kirjeldus” („Improving the assessment of effective action in the context of the Excessive Deficit Procedure – a specification of the methodology”), 12. juuni 2014.

62

Komisjon möönab, et ootamatu majandust kahjustava sündmuse mõiste ei ole varem olnud kindlapiiriliselt määratletud. Aga majandus- ja rahanduskomitee asendusliikmetele saadetud 12. juuni 2014. aasta märgukirjas „Meetmete mõjususe parem hindamine ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse raames - metoodika kirjeldus” on meetmete mõjususe hindamise metoodikas selgitatud, et kui majanduskasv on ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse soovituse aluseks olevast prognoosist väiksem, on see tavajuhul „ootamatu majandust kahjustav sündmus”.

Seega ei nõustu komisjon kontrollikoja tähelepanekuga Prantsusmaa kohta¹.

Nõukogu algatas Prantsusmaa suhtes ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse 27. aprillil 2009, esialgselt tähtjaks sai 2012. aasta. 2. detsembril 2009 pikendati tähtaega aastani 2013 ja 21. juunil 2013 aastani 2015. Selle aluseks oli järeldus, et võetud oli küll mõjusaid meetmeid, aga toimunud on ootamatu majandust kahjustav sündmus, millel on riigi rahandusele oluline negatiivne mõju.

Komisjon kohaldas kehtivat õigusraamistikku, nagu on selgitatud 2009., 2013. ja 2015. aasta soovitustes ning kaasnevates komisjoni talituste töödokumentides.

Vastus punktile 63 eelnevale pealkirjale

Komisjon soovib rõhutada, et andmete kvaliteedi hindamise alus on suuresti paranenud, sest viisi, kuidas liikmesriigid ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse andmeid teatavad, on alates 2005. aastast üksikasjalike lisaandmetega palju täiustatud.

Komisjon küll nõustub, et stabiilsuse ja kasvu pakti rakendamisel on eelarvepuudujäägile tavapäraselt rohkem tähelepanu pööratud kui vólale, aga toonitab, et artikli 126 lõike 3 kohastes aruannetes on olulise tegurina alati võetud arvesse valitsemissektori koguvólga ja selle jätkusuutlikkust.

Alates 2011. aasta õigusaktireformist, mida teatakse kui esimest majanduse juhtimise paketti, on tegevuses seatud senisest palju suurem rõhk vólatasemele. Vóla piirmäär – 60% SKPst – rikkumine toob nüüd kaasa ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse algatamise. Vóla vähendamise sihttaseme abil võeti kasutusele vóla rahuldava kiirusega vähenemise põhimõte ning nüüd hinnatakse seda osana järelevalvest, mida komisjon teostab korrapäraselt liikmesriikide eelarvepositsiooni üle.

¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/france_en.htm.

64

Nõukogu määruses nr 479/2009 sätestatakse üldine raamistik reservatsioonide esitamiseks liikmesriikide teatatud tegelike andmete kvaliteedi ja muutmise suhtes. Määruse kohaselt võib Eurostat neid volitusi kasutada, kui on tõendeid, et liikmesriikide esitatud andmed ei vasta raamatupidamiseeskirjadele ja eriti ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse metoodikale.

Eurostat esitab reservatsioone üksnes erandlikel juhtudel ja need on õigustatud vaid teatud tingimustel. Selle juures kasutab Eurostat oma ametialast hinnangut. Siiski ei tähenda konkreetse reservatsiooni või muudatuse puudumine, et liikmesriigil ei ole käsil lahendamist vajavaid probleeme, vaid et Eurostati arvates ei avalda need probleemid olulist mõju Maastrichti eelarvepuudujäägi- ja võlakriteeriumidele. Teine võimalus oleks iga teate saatmise korral esitada reservatsioonid kõigile liikmesriikidele, mis oleks ebaproportsionaalne ega teeniks reservatsioonide eesmärki.

Lisaks juhtub sageli, et selgitamisperioodil kohandavad liikmesriigid pärast Eurostati tõstatatud küsimusi oma andmeid. Need kohandused ei ole lõplikus pressiteates nähtavad, sest Eurostat ei ole esitanud reservatsioone ega teinud muudatusi.

65

Eurostatil on menetlus, millega määratakse teadete analüüsimise käigus enne pressiteate avaldamist kindlaks etapid, ajakava ja iga osaleja roll. See menetlus hõlmab korrapäraseid kohtumisi tippjuhtkonna ja peadirektoriga, kes on Euroopa Liidu peastatistik.

Reservatsioonide või andmetega seotud muudatuste aluseks on ametialane hinnang, mis põhineb enne selgitamisprotsessi ja selle ajal saadaoleval kvalitatiivsel ja kvantitatiivsel teabel, ning neid arutatakse väga hoolikalt, nagu eespool öeldud. See protsess tugineb ainult statistikale ja selles kasutatakse Eurostatile sel otstarbel antud statistikaalaseid volitusi. Muud komisjoni talitused või mõni teine väline organ sellesse ei sekku.

Andmete edaspidisel läbivaatamisel on põhimõtteliselt leidnud kinnitust, et Eurostati lähenemine reservatsioonidele on tõhus ja mõjus: puuduvad suured üllatused, st kui probleem oli teada, aga Eurostat otsustas, et reservatsiooni esitamine ei ole põhjendatud, ei olnud eelarvepuudujäägi või võla andmete põhjalik läbivaatamine vajalik.

5. selgitus

Tšehhi Vabariik – Esimene taane

Alates 2010. aastast tehakse riiklike finantssektoriväliste äriühingute ning ka sektorisse S.15 liigitatud kasumit mittetaotlevate asutuste turupõhisuse või -välisuse kontrolli igal aastal. Kontrolli tulemused esitatakse Eurostatile küsimustikus üksuste kohta, mis on valitsemissektori kontrolli all, aga jäävad väljapoole valitsemissektorit, või valitsemissektori üksuste loendis, mida nõutakse enne ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusega seotud dialoogkülastust.

Prantsusmaa – Esimene taane

Tuumarajatiste dekomisjoneerimise ja võimalike seonduvate ühekordsete maksete käsitlemise üle käib veel arutelu (isegi ESA 2010 kohaselt). Kuni kokkuleppele jõudmiseni ei ole tuumarajatiste dekomisjoneerimise ja võimalike seonduvate ühekordsete maksete käsitlemise kohta praegu konkreetseid juhiseid.

Prantsusmaa – Teine taane

Kuna Prantsusmaal on väga palju valitsemissektori üksusi (üle 80 000 üksuse sektoris S.13 ning 8000 üksust, mis on valitsemissektori kontrolli all, kuid jäävad väljapoole valitsemissektorit), on Eurostat nõustunud üksuste rühmitamisega kohaliku omavalitsuse tasandil.

Eurostat ei saa esitada reservatsioone küsimuses, mille kohta ei ole ESAs ega MGDDs eeskirju.

Saksamaa – Esimene taane

Aastatel 2011–2013 ei ilmnenud suuremaid korrapäraseid üksuste ümberliigitamisi, mis oleksid mõjutanud suurel määral valitsemissektori eelarvepuudujäägi ja võla suhet (st 0,1% lähedal SKPst või üle selle). Seega ei oleks seonduvate läbivaatamiste ulatus mõjutanud eelarvejärelvalve otstarbel koostatud valitsemissektori eelarvepuudujäägi ja võla suhet.

Kõigi ümberliigitamiste puhul, mis tehti seoses 1) ühekordsete metoodiliste läbivaatamistega, 2) Saksamaa riigi raamatupidamise 2011. aasta võrdlusaluse läbivaatamisega ja 3) üleminekuga süsteemile ESA 2010, mille puhul mõju valitsemissektori eelarvepuudujäägi ja võla näitajatele oli oluline (st 0,1% lähedal SKPst või üle selle), vaadati nõuetekohaselt läbi kogu ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse võrdlusperioodi andmed.

Saksamaa – Teine taane

See küsimus kujutab endast riski andmete kvaliteedile ja nagu on sätestatud nõukogu määruses nr 479/2009, asus Eurostat sellega sammsammulisel meetodil tegelema kohe, kui see tuvastati, võttes arvesse Saksamaa statistikasüsteemi keerukust ja Saksa valitsemissektori suurust.

Komisjoni teada ei ole see risk teostunud. Eurostat ei ole andmete hindamise alusel seonduvaid kvaliteediprobleeme tuvastanud.

Saksamaa keerulist statistikasüsteemi, statistikaandmete korrapärase kogumise aluseks olevaid õiguslikke volitusi ja piiratud vahendeid arvestades nõuab asjaomaste menetluste rakendamisprotsess riigi ja kohalikul tasandil mahult väikeste tegemata jäänud üksiktoimingute puhul struktuurset lahendust.

Arvestades tehingute mahtu ja asjaolu, et selles etapis ei saa analüüsi tulemuste kohta järeldusi teha, ei leia komisjon, et nendel alustel oleks pidanud esitada Saksamaa eelarvepuudujäägi andmete kohta reservatsiooni.

Malta – Esimene taane

Uuendusleping projekti juriidilise omandiõiguse üleandmiseks Malitale allkirjastati 28. detsembril 2011 (muudetud veebruaris 2012), seega pärast 2011. aasta oktoobri ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse teadet. Samamoodi allkirjastati ka rendilepingud 26. oktoobril 2012, pärast 2011. aasta oktoobrikuist ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse teadet.

2012. aasta aprillikuises ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse teates oli Malta riiklik statistikaamet kõiki asjaomaseid punkte korrektseks käsitletud. Oma 2012. aasta augusti kirjas kinnitas Eurostat pärast põhjalikku analüüsi, et Malita tuleks liigitada finantssektoriväliste äriühingute sektorisse.

Seega leiab komisjon, et reservatsioon ei olnud vajalik.

Itaalia – Esimene taane

Komisjon (Eurostat) on selle küsimuse edenemist hoolikalt jälginud. Itaalia on rakendanud sammsammulist lähene-misviisi, sealhulgas loonud uusi andmeallikaid ja andnud hinnanguid.

6. selgitus

Kontrollikoda osutab aluslepingus sätestatud eelarvepuudujäägi ja võla künniste aluseks olevatele põhilistele makromajanduslikele eeldustele. Kuigi makromajanduslik keskkond muutub, on komisjon endiselt kohustatud toi-mima aluslepingu sätete ja seda toetavate teiseste õigusaktide kohaselt.

Üldine eelarveraamistik on märkimisväärselt muutunud, üsna paljuski viimastel aastatel majanduse juhtimise esimese ja teise paketi abil tehtud reformide tõttu, mille eesmärk oli kehtestada arukad eeskirjad, et võimaldada valitsevale majandustegelikkusele paremini reageerida ja sellega kohaneda.

Ehkki tavaliselt on stabiilsuse ja kasvu pakti rakendamisel pööratud eelarvepuudujäägile suuremat tähelepanu kui võlale, toonitab komisjon, et raamistikuga on järjepidevalt käsitletud ka võlateemat. Eelkõige tuleks meenutada, et kaudsete kohustuste ja kaudse võlaga seotud keskpika perioodi eelarve-eesmärgi komponent (MTO^{ILD}) sisaldab elementi, mis vastab eelarvepositsioonile, mis stabiliseeriks võlasuhte tasemel 60% SKPst, ja lisakomponenti, mis vastab täiendavale eelarvepositsioonile, mis on vajalik nende riikide puhul, kelle võlg ületab 60% SKPst.

Alates 2011. aasta õigusaktireformist, mida teatakse kui esimest majanduse juhtimise paketti, on tegevuses seatud senisest palju suurem rõhk võlatasemele. Võla piirmäär – 60% SKPst – rikkumine toob nüüd kaasa ülemäärase eel-arvepuudujäägi menetluse algatamise. Võla vähendamise sihttaseme abil võeti kasutusele võla rahuldava kiirusega vähenemise põhimõte ja nüüd hinnatakse seda osana järelevalvest, mida komisjon teeb korrapäraselt liikmesriikide eelarvepositsiooni üle.

70

Komisjon juhib tähelepanu asjaolule, et algne võlatase on võla vähenemise võrdlusaluse määratluses kajastatud 60% künnise suhtes esineva erinevuse kaudu.

Nende liikmesriikide puhul, kelle võlg ületab 60% SKPst, tuleb soovitatava kohandamiskava juures arvestada vaja-dust, et kohandamisperioodi lõpuks peab võlg vastama vähemalt ettevaatavale võla võrdlusalusele. Selle tulemusel võib soovitatava eelarvepuudujäägi määr olla viimasel aastal alla 3% SKPst ja suure võlakoormusega liikmesriikide puhul võib kohandamise tähtaeg olla pikem, sest tuleb kaaluda, kas nõutava struktuurse kohandamise ulatus on teatud arvu aastate jooksul saavutatav.

Asjaolu, et võla võrdlusaluse saavutamiseks tuleb valitsemissektori eelarvepuudujääk tuua alla 3% SKPst, kajastub ka võlakriteeriumi rikkumise põhjal ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse raames seni antud soovitustes.

71

Komisjon märgib, et osutatud prognooside puhul lähtutakse poliitika muutumatuses. Kui lähtuda stsenaariumist, mille kohaselt liikmesriigid järgivad täielikult oma stabiilsuse ja kasvu pakti kohaseid kohustusi, oleksid tulemused positiivsemad.

Konkreetselt, kui lähtuda stsenaariumist, mille kohaselt järgitakse stabiilsuse ja kasvu pakti täielikult, saavutaks Itaalia võla vähenemise võrdlusaluse (ettevaatav variant) 2019. aastaks ja Prantsusmaa 2018. aastaks. Küprose puhul kasutatud IMFi andmed on suures vastuolus komisjoni kasutatud andmetega.

72

Asjakohaseid tegureid analüüsiti kooskõlas nõukogu määruse (EÜ) nr 1467/97 nõuetega.

Õigusaktides on sätestatud võimalike asjakohaste tegurite pikk loend, mis ei ole ammendav, sest komisjonil tuleb kaaluda ka selliseid tegureid, mida peab asjakohaseks asjaomane liikmesriik.

Komisjon määrab kindlaks ja võimalikult suures ulatuses ka mõõdab erinevate asjakohaste tegurite mõju. Ei ole sellist valemit, milles kaalutaks kõiki erinevaid tegureid ja mis viiks automaatse järelduseni. Komisjon avaldab oma üksikasjaliku analüüsi talituste töödokumentides.

73

Komisjon ei nõustu väitega, et tema järelduste loogika jääb arusaamatuks. Asjakohaste tegurite analüüs on sätestatud õigusaktis (nõukogu määrus (EÜ) nr 1467/97), mille kohaselt komisjon võtab arvesse kõiki asjakohaseid tegureid, kuivõrd need mõjutavad märkimisväärselt eelarvepuudujäägi ja võlakriteeriumide täitmise hindamist. Lisaks nõutakse õigusaktidega, et komisjon kaaluks ka asjaomase liikmesriigi poolt asjakohasteks peetavaid tegureid. Seda tehakse tagamaks, et enne ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse algatamise kohta otsuse tegemist on olukorda nõuetekohaselt majanduslikult hinnatud.

Seoses eelarvepuudujäägi kriteeriumi rikkumisega on õigusaktis nähtud ette pikk võimalike asjakohaste tegurite loend, mis ei ole aga ammendav ja milles ei reastata neid kuidagi tähtsuse järjekorras. Kui valitsemissektori võlg ületab 60% SKPst, kaalutakse asjakohaseid tegureid ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse alustamise üle otsustamisel ainult juhul, kui eelarvepuudujääk püsib kontrollväärtuse lähedal ja rikkumist peetakse ajutiseks.

Võlakriteeriumide rikkumise korral võib arvesse võtta kõiki asjakohaseid tegureid, olenemata eelarvepuudujäägi suurusest.

Kooskõlas ülalkirjeldatud sätetega määrab komisjon artikli 126 lõike 3 kohase aruande koostamisel kindlaks ja võimalikult suures ulatuses hindab erinevate asjakohaste tegurite mõju.

Seoses sellega rõhutab komisjon, et Itaaliat, Belgiat (veebruari 2015) ja Soomet (veebruari, mais ja novembris 2015) käsitlevates artikli 126 lõike 3 kohastes aruannetes on kehtestatud kaalukad meetmed, et muuta asjakohaste tegurite analüüs palju ulatuslikumaks ja läbipaistvamaks kui varem.

Samal ajal ja kooskõlas õigusaktide mõttega ei ole sellist valemit, milles kaalutaks kõiki erinevaid tegureid ja mis viiks automaatse järelduseni.

74

Komisjon püüab käimasolevas stabiilsuse ja kasvu pakti rakendamise protsessis, sealhulgas ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluses, teha liikmesriikidega tihedat koostööd. Selle koostöö põhineva lähenemisviisi oluline element on suhtlemine ja arutelud, mis toimuvad asjaomaste majanduskomiteede, eelkõige majandus- ja rahanduskomitee asendusliikmete kaudu. Komisjon koostab majandus- ja rahanduskomitee asendusliikmetele korrapäraselt analüütilisi ja tegevusalaseid märgukirju, et selgitada liikmesriikidele oma meetodeid stabiilsuse ja kasvu pakti tõlgendamiseks ja rakendamiseks ning et saada nende arvamust komisjoni põhimõtete kohta.

Läbipaistvuse suurendamiseks on komisjon alates 2014. aasta kevadest andnud liikmesriikidele kogu vajaliku teabe, et nad saaksid täielikult taastada meetmete mõjususe hindamisega seotud arvutuskäigu, sealhulgas esitanud üksikasjalikud Exceli tabelid, mis sisaldavad nii ülalt-alla kui alt-üles lähenemisviiside sammsammulisi arvutusi. Lisaks on liikmesriikidele esitatud kõik andmed ja arvutused võla vähenemise võrdlusalusele ja minimaalsele lineaarsele struktuursele kohandusele vastavuse kohta. Siiski ei ole andmed liikmesriikide konkreetsest taotlusest tulenevalt täielikult avalikud, vaid neid jagatakse ühise CIRCA-nimelise platvormi kaudu, millele pääsevad ligi üksnes majandus- ja rahanduskomitee liikmed ja nende asendusliikmed.

75

Komisjon mõnab, et enne 2015. aasta veebruari avaldatud talituste töödokumendid oleksid võinud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse soovitude aluseks olevas alusstsenaariumis sisalduvate andmete puhul olla läbipaistvad. Siiski rõhutab komisjon, et see teave oli alates 2014. aasta kevadest saadaval üksikasjalikus Exceli tabelis, milles esitati komisjoni vastavushindamise sammsammuline arvutuskäik ja mida levitati liikmesriikidele platvormi CIRCA kaudu. Selle tulemusel oli liikmesriikidel täielik juurdepääs eelarvekohanduste arvutuskäigu taastamiseks vajalikule andmekogumile ja muudele ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse soovitude täitmise hindamise aluseks olevatele muutujatele, nagu 2015. aasta veebruaris Prantsusmaa puhul. Peale selle esitatakse alates 2015. aasta veebruarist asjaomane teave andmebaasi AMECO avalikus versioonis avaldatavates prognoosifailides ja need on üldsusele juurdepääsetavad.

Nende failides sisalduv teave on piisav, et taastada alt-üles lähenemisviisi kohase eelarvekohanduse arvutuskäik, mida komisjon kasutas. Elukoige hõlmab see tulude poole kaalutusõiguse alusel võetud meetmete kogusummat (kaasa ja välja arvatud ühekordsed meetmed), kulude muutust, intressimäära arengut ja töötuse näitajaid. Need on ainsad alusstsenaariumi arvutamiseks vajalikud parameetrid. Lisaks selgitatakse talituste töödokumendis selgelt, kuidas alusstsenaarium on koostatud.

76

Komisjon toonitab, et võlakriteeriumide rikkumise korral võetakse määruse kohaselt arvesse kõiki asjakohaseid tegureid, olenemata eelarvepuudujäägi suurusest.

7. selgitus i)

Komisjon arvab, et tsükliliselt kohandatud võla vähenemise võrdlusalus ei kajasta täielikult väga aeglase inflatsiooni mõju pikemate ajavahemike jooksul. Kuigi tsükliliselt kohandatud võlataseme kehtestamise eesmärk oli välistada majandustsükli mõju võlareegli täitmise hindamisele, tasub rõhutada, et kohandamisega üksnes korrigeeritakse kolme aasta SKP võimaliku ja tegeliku kasvumäära erinevust. Seega võib mitmes liikmesriigis viimasel paaril aastal täheldatud SKP nominaalse kasvumäära pikaajaline alanemine mõjutada ikkagi võlareegli täitmist, isegi kui seda hinnatakse tsükliliselt kohandatud võlataseme alusel. Lisaks ei kontrollita võla võrdlusaluse puhul hindade muutumist. Tsükliliselt kohandatud võlataseme puhul kasutatakse SKP deflaatori arvandmeid, st erakorraliselt väikest inflatsiooni ei korrigeerita. Ent mitmes riigis on inflatsiooni ootamatu aeglustumine põhjustanud võla rahastamise reaalkulude märkimisväärse suurenemise. Rahastamise reaalkulude ja SKP reaalkasvumäära erinevuse suurenemine on kahjustanud järsult mitme riigi võla arengut.

7. selgitus ii)

Mis puudutab võla vähenemise võrdlusaluse järgimist Itaalias, siis rõhutab komisjon, et ta ei saanud 2016. aasta kohta veel hinnangut teha, pidades silmas, et artikli 126 lõike 3 kohane aruanne valmis 2015. aasta alguses.

Enne hinnangu tegemist järgmise aasta kohta peab olema kehtestatud õiguslikult kehtiv nõukogu nõue. Nõukogu annab oma soovitusel kevadel. Stabiilsuse ja kasvu pakti ennetusliku osa alla kuuluvate liikmesriikide puhul kehtestatakse need nõuded vastavalt asjaomase liikmesriigi majanduse tsüklilisele positsioonile (mida mõõdetakse SKP lõhena) ning selle jätkusuutlikkuse riskidele (üksikasjad leiab komisjoni 2015. aasta jaanuari teatisest paindlikkuse kohta, mis on saadaval aadressil http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/2015-01-13_communication_sgp_flexibility_guidelines_en.pdf).

Esimene vastavushindamine 2016. aasta kohta tehti kevadel 2015 ja selles leiti, et nõuded on üldjoontes täidetud. Üksikasjad leiab sellekohastest talituste töödokumentidest aadressil http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/italy_en.htm.

7. selgitus iii)

Komisjon rõhutab, et metoodikaraamistikku, kuidas hinnata struktuurireformide mõju eelarve jätkusuutlikkusele, kirjeldati märgukirjas, mis esitati liikmesriikidele veebruaris 2015 majandus- ja rahanduskomitee asendusliikmete kaudu. Itaalia stabiilsusprogrammi hindamisel 2015. aasta mais teatas komisjon, et hindas ametiasutuste esitatud struktuurireformide kava võimalikku mõju riigi rahanduse jätkusuutlikkusele, ja leidis reformide mõju simuleerimiseks kasutatud meetodeid (eelkõige QUEST) arvestades, et reformide mõõdetav mõju on usutav.

78

Komisjon tegutses täielikus kooskõlas eeskirjadega. Määruses on sõnaselgelt sätestatud kohustus (mitte niivõrd võimalus) võtta arvesse asjakohaseid tegureid – selles osutatakse arvessevõetavate tegurite mitteammendavatele loenditele. Nende hulgas on ühemõtteliselt nimetatud keskpika perioodi eelarve-eesmärgiga seotud kohandamist, samuti tasakaalustamatuse ärahoidmise ja korrigeerimisega ning liidu ühise kasvustrateegiaga seotud poliitika-meetmete rakendamist.

Võlareegli puhul ei eeldata automaatselt, et kui mõõdetavat eesmärki ei saavutata, alustatakse liikmesriigi suhtes ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust. See mitteautomaatsus on määruses selgesõnaliselt ette nähtud.

80

Komisjon leiab, et vastavalt juhtpõhimõtetele, mida ajakohastati 2015. aasta aruandes riigi rahanduse kohta majandus- ja rahaliidus, ei tuleks asjaomast meetet käsitada ühekordsena, et tagada järjepidev kohaldamine. Juhiste kohaselt ei olnud täiendav kapitalinõue oma olemuselt ei ajutist ega ühekordset laadi – sellel pidi eelduste kohaselt olema kestev mõju (2012. aastast 2017. aastani) – ja selle tulemusel ei saanuks seda liigitada ühekordseks. 2015. aasta aruanne riigi rahanduse kohta majandus- ja rahaliidus on saadaval aadressil http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/public_finances_emu_en.htm.

81

10. märtsil 2015 avaldas komisjon arvamust, et saadaolevate tõendite põhjal ei saa teha järeldust meetmete mõju-
suse puudumise kohta, sest eelarve konsolideerimise kogumaht leiti olevat kooskõlas nõukogu nõutava tasemega
(alt-üles meetodi põhjal, sest ülalt-alla meetodit mõjutas aeglane inflatsioon) ning et seega oli paranduse tähtja
pikendamine põhjendatud. Lisaks olid arvandmed (ja ka komisjoni 2015. aasta kevadprognoos 2015. aasta kogueel-
arve tasakaalu kohta) paremad, kui komisjon oli 2015. aasta märtsis eeldanud.

82

Komisjon ei nõustu selle tähelepanekuga, sest hinnangu tegemise ajal saada olnud teabe kohaselt tundus, et õige-
aegne parandus ei ole 2015. aastaks enam saavutatav. Sellistel asjaoludel on stabiilsuse ja kasvu pakti õigusraamis-
tiku alusel asjakohane: i) uurida selle põhjuseid, mille järelduste kohaselt „ei võimalda tõendid üldiselt teha järeld-
dust, et soovitatud kohandamine ei ole aastatel 2013-2014 saavutatud“, ja ii) näha ette uus toimiv kohandamiskava,
et anda kõnealusele riigile asjakohased poliitikajuhised.

83

Komisjon tuletab meelde, et määruse kohaselt on tal kohustus võtta arvesse asjakohaseid tegureid. Õigusaktides
esitatakse arvessevõetavate tegurite mitteammendav loend. Nende hulgas on ühemõtteliselt nimetatud kohanda-
mist keskpika perioodi eelarve-eesmärgi suhtes, samuti tasakaalustamatuse ärahoidmise ja parandamisega ning
liidu ühise kasvustrateegiaga seotud poliitikameetmete rakendamist.

Asjaomased dokumendid konkreetsetel juhtudel kohaldatud põhjenduste kohta on Prantsusmaa puhul saadaval
aadressil http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/france_en.htm ja Itaalia
puhul aadressil http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/italy_en.htm.

84

Komisjon rõhutab, et õigusraamistiku kohaselt on otsuseid tegev asutus nõukogu. Seega on nõukogul õigus komis-
joni ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse soovitus tühistada ja ta ei pea komisjonile aru andma.

Liikmesriikide aruandlust parandusmeetmete kohta võiks parandada

Komisjon leiab, et olemasolevad sätted ja/või juhised, mis käsitlevad eelarvejärelevalve dokumentide sisu, seal-
hulgas ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse parandusmeetmetest teatamist, pakuvad komisjonile tugevat
alust tulemusliku eelarvejärelevalve teostamiseks ja seireks, kui liikmesriigid järgivad neid asjakohaselt. Seetõttu
ei näe komisjon mingit konkreetset vajadust muuta kehtivat õigusakti, et kehtestada liikmesriikidele rangemad
aruandluskohustused.

85

Et jõustada aruandlusnõuete järgimine, saab ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluses kehtestada sanktsioone vaid ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse eelarve-eesmärkide täitmatajätmisel. Piisava aruandluse puudumine võib olla asjaomasele liikmesriigile nagunii ebasoodne, sest kui komisjonile ei ole esitatud piisavalt üksikasjalikku teavet võetud meetmete ja eelarve arengu kohta, võib see põhjustada ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kiirendamise juhul, kui järeldatakse, et ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse eesmärgid ei ole täidetud.

Igal juhul tegeleb komisjon liikmesriikide eelarveseisundi pideva seirega riikidega tegelevate asjaomaste osakondade kaudu, kes teevad liikmesriikidesse korrapäraseid kontrollkäike. Mis puudutab korrapärasemat aruandlust, mis on näiteks esimeses ja teises majanduse juhtimise kavas kevadiste stabiilsusprogrammide ja sүgiseste eelarvekavade kaudu kehtestatud, siis on sätestatud üksikasjalikud nõuded selle kohta, millest liikmesriik on kohustatud aru andma. Määruse nr 473/2013 artikli 7 lõike 2 kohaselt võib komisjon juhul, kui liikmesriigi eelarvekavas ei tõendata tema arvates piisaval määral riigi eelarvestrateegia vastavust komisjoni nõudele, nõuda, et liikmesriik esitaks oma eelarvekava uuesti. Kui aga liikmesriik ei ole täitnud rohkemat hulka üldisi aruandlusnõudeid, siis on komisjoni jõustamisvõimalused tõepoolest piiratud, eelkõige stabiilsusprogrammide puhul.

86

Eelarvejärelevalve dokumentidest (nagu stabiilsus- ja lähenemisprogrammid või eelarvekavad), sealhulgas nendest, milles antakse aru nõukogu soovitude täitmisest (aruanded võetud meetmete kohta), võib teinekord puududa konkreetne teave parandusmeetmete kohta, eelkõige viimaste aastate puhul. Seda kajastatakse komisjoni prognoosides, mis moodustavad liikmesriikide kavade riskihindamise aluse. Kui leitakse, et parandusmeetmeid ei ole piisavalt täpsustatud, ei võeta neid tõesti prognoosis arvesse. Veelgi enam, kui konkreetse teabe puudumine mõjutab riskide tasakaalu, on need riskid alati komisjoni hinnangus nimetatud.

8. selgitus – Esimene taane

Eelarvet mõjutavate meetmete loend on esmajoones osa lähenemisprogrammist, mitte riiklikust reformiprogrammist.

8. selgitus – Teine taane

Komisjon rõhutab asjaolu, et 2012. aasta lähenemisprogrammis esitatakse meetmete mõju kolmes eraldiseisvas tabelis – esimeses vaadeldakse seda otsese maksureformi seisukohast (tulude poole meetmed), teises esitatakse kavandavate konsolideerimismeetmete üksikasjalik jaotus koos mõjuga eelarvepuudujäägile ja kolmandas võetakse kokku väiksemad 2012. aastast kehtivad muudatused (üksnes kulude pool). Kuigi kaasnevas tekstis ei ole iga üksikut meetet kirjeldatud, on pealkirjad piisavalt üksikasjalikud ja arusaadavad.

Vastus punktile 88 eelnevale pealkirjale

Komisjon ei nõustu, et tema seire ja järelevalve ei ole läbipaistvad. ELi eelarveraamistik on viimastel aastatel läbi teinud mitu muutust, mille eesmärk on olnud võtta kasutusele lisaeeskirjad, tugevdada vastavusmehhanisme ja suurendada riikide vastutust. Komisjon peab seda teretulnud muutuseks.

Raamistikku tehtud seadusandlikud muudatused tuli muuta tehniliselt toimivaks. Selleks tuli kohandada meetodeid ja liigitust, mida kasutati stabiilsuse ja kasvu paktilise vastavuse hindamisel. See protsess toimus ulatuslikes aruteludes majandus- ja rahanduskomiteega ning nõukogu teiste pädevate asutustega. Arutelude pidamist hõlbustati hulga seletuskirjadega. Järelevalveraamistiku üha suurem keerukus nõudis läbipaistvuse huvides lisaselgitusi.

Seetõttu võeti kõik läbivaadatud raamistiku rakendamise meetodid kokku stabiilsuse ja kasvu pakti käsiraamatus, mis on komisjoni veebisaidil avalikult saadaval. Nüüd hakatakse käsiraamatut igal aastal ajakohastama vastavalt kohustusele, mille komisjon võttis 21. oktoobri 2015. aasta teatises Euroopa majandus- ja rahaliidu loomise lõpuleviimise kohta.

Et läbipaistvust veelgi suurendada, nõustus komisjon alates 2014. aasta kevadest andma liikmesriikidele kogu vajaliku teabe, et taastada aluseks olev ja nii ennetuslikule kui ka paranduslikule osale vastavuse hindamisega seotud arvutuskäik, sealhulgas esitama üksikasjalikud Exceli tabelid, mis sisaldavad samsammulisi arvutusi. Alates 2014. aasta kevadest on komisjon teinud täiesti avalikuks koondandmete aegread kaalutlusõiguse alusel võetud meetmete mõju ja ühekordsete meetmete taseme kohta. Kooskõlas ECOFINi nõukogu 2014. aasta juuni järeldustega on komisjon astunud veel ühe sammu edasi, jagades liikmesriikidega alates 2015. aasta kevadest ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse riikide puhul kehtiva alt-üles lähenemisviisiga hõlmatud peamiste üksikute maksu-meetmete tulemusi.

Lisaks on komisjon muutnud kättesaadavaks üksikasjaliku teabe põhimeetmete kohta, mis sisalduvad ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohta antud uute soovitustega kaasnevates talituste töödokumentides, sealhulgas põhimuutujate prognoosi, et arvutada välja alusstsenaariumi kohased eelarve kohandused (nt võrdlusalus, millega võrreldakse edaspidiseid prognoose, et teha arvutusi nii ülalt-alla kui ka alt-üles lähenemisviiside kohta).

Metoodikaraamistikku selle kohta, kuidas hinnata struktuurireformide mõju eelarve jätkusuutlikkusele, kirjeldati märgukirjas, mis esitati liikmesriikidele veebruaris 2015 majandus- ja rahanduskomitee asendusliikmete kaudu.

89 ii)

Komisjon soovib seoses kontrollikoja tähelepaneku 89 punktiga ii selgitada, et meetmete mõjususe metoodika, mille nõukogu kiitis heaks 2014. aastal, on laiem kui pelgalt alt-üles metoodika ja hõlmab meetmete mõjususe hindamisel ka ülalt-alla lähenemisviisi. Seda metoodikat selgitatakse 2014. aasta aruandes riigi rahanduse kohta majandus- ja rahaliidus, II osa punktis 1.

90

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse soovitude järgimist kontrollitakse hoopis Eurostati kinnitatud tegelike andmete alusel, mitte komisjoni prognooside alusel. Kui liikmesriik ei täida oma valitsemissektori nominaalse eelarvepuudujäägi eesmärke või kui temalt on nõutud struktuurse tasakaalu parandamist, korraldatakse lisaks meetmete mõjususe hindamine, mida nimetatakse ka põhjalikuks analüüsiks.

9. selgitus – Kuues taane

Komisjon nõustub üldjoontes sellega, et meetmete mõjususe hindamine on muutunud järjest keerulisemaks. Selles võetakse paremini arvesse keerulisemaid majandusolukordi ja sellesse on lisatud uusi järelevalveelemente, et tagada võrdsus riikide kohtlemises ning ajas, mis on nõutav eeskirjade läbipaistvaks kasutuselevõtmiseks (vt komisjoni vastus punkti 89 kohta).

91

Ülalt-alla ja alt-üles lähenemisviisid näitavad vajadust mõista valitsevat majandusolukorda paremini. Märjukirja, milles vaadati läbi meetmete mõjususe hindamise metoodika, sealhulgas alt üles lähenemisviisi kasutuselevõtmine („Meetmete mõjususe hindamise metoodika läbivaatamine“ („Review of the methodology for assessing effective action“)) arutasid 26. veebruaril 2014 kõigepealt majandus- ja rahanduskomitee asendusliikmed, seejärel kiitis majandus- ja rahanduskomitee selle 12. juunil 2014 heaks ja ECOFINi nõukogu kinnitas selle 20. juunil 2014.

Komisjon möönab, et võetud lähenemisviisi kindlaksmääramisel on tehtud loomumaseid järeleandmisi eeskirjade süsteemi keerukuse arvel, et arvestada võimalikult palju aluseks olevat makromajanduslikku olukorda ja arengut.

Läbipaistvuse suurendamiseks nõustus komisjon andma liikmesriikidele kogu vajaliku teabe, et nad saaksid täielikult taastada meetmete mõjususe hindamisega seotud arvutuskäigu, sealhulgas esitada üksikasjalikud Exceli tabelid, mis sisaldavad nii ülalt-alla kui ka alt-üles lähenemisviiside samm-sammulisi arvutusi. Siiski ei ole need andmed liikmesriikide konkreetse taotluse korral täielikult avalikud, vaid neid jagatakse ühise CIRCA-nimelise platvormi kaudu, millele pääsevad ligi üksnes majandus- ja rahanduskomitee liikmed ning nende asendusliikmed ministriumides.

92

Eelarve kohandamise hindamisel keskendutakse struktuursele tasakaalule alates 2005. aasta stabiilsuse ja kasvu pakti reformidest, millega püüti võtta paremini arvesse majandustsükli mõju liikmesriikide eelarveseisundile. On tõsi, et struktuurne tasakaal on olemuslikult seotud hinnangulise võimaliku kasvuga, mis on mittejälgitav näitaja. See kajastab makromajanduse piiratust, millest ei pääse senikaua, kuni eelarve hindamise põhielement on struktuurne tasakaal, nagu määrusega on ette nähtud.

Üksikasjalik ühine lähenemisviis võimaliku majanduskasvu hindamiseks lepiti liikmesriikidega kokku pikaajalise SKP löhe töörühma kaudu ja nõukogu toetab seda.

94

Tegevusjuhendis soovitatakse, et eelarve kohandamise alt-üles hinnang (milles tavaliselt keskendutakse kaalutlusõiguse alusel võetud fiskaalmeetmete oodatavale eelarvemõjule) peaks täiendama struktuurse tasakaalu muutmisest tuleneva eelarve kohandamise hindamist (ehk ülalt alla lähenemisviisi). Märkukirja, milles vaadati läbi meetmete mõjususe hindamise metoodika, sealhulgas alt-üles lähenemisviisi kasutuselevõtmine („Meetmete mõjususe hindamise metoodika läbivaatamine“) arutasid 26. veebruaril 2014 kõigepealt majandus- ja rahanduskomitee asendusliikmed, seejärel kiitis majandus- ja rahanduskomitee selle 12. juunil 2014 heaks ning ECOFINi nõukogu kinnitas selle 20. juunil 2014.

Metoodika aluseks on kaalutlusõiguse põhjal võetud meetmete hinnanguline mõju eelarvele tulude poolel ja selles võetakse arvesse nii otseseid kui ka kaudseid meetmeid kulude poolel.

Seoses kaalutlusõiguse alusel võetud meetmetega on komisjon taganud oma läbipaistvuskohustuste täitmiseks konkreetseid järelmeetmeid, i) tehes alates 2014. aasta kevadest AMECO võrguandmebaasi (st komisjoni täielikult avaliku andmebaasi) kaudu kõigile riikidele kättesaadavaks kaalutlusõiguse alusel võetud meetmete mõju (jooksvad/kapitalitulud ja jooksvad/kapitalikulud) ja ühekordsete meetmete taseme ning ii) vahetades alates 2015. aasta kevadest liikmesriikidega platvormi CIRCA kaudu teavet peamiste kaalutlusõiguse alusel võetud maksumeetmete kohta, mis on lisatud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse alt-üles lähenemisviisile.

Lisaks on komisjon muutnud kättesaadavaks üksikasjaliku teabe põhimeetmete kohta, mis sisalduvad ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohta antud uute soovitustega kaasnevates talituste töödokumentides, sealhulgas põhimuutujate prognoosi, et arvutada välja alusstsenaariumi kohased eelarve kohandused (nt võrdlusalus, millega võrreldakse edaspidiseid prognoose, et teha arvutusi nii ülalt-alla kui ka alt-üles lähenemisviiside kohta).

95

Komisjon ei nõustu, et tema analüüs on muutunud vähem läbipaistvaks.

ELi eelarveraamistik on viimastel aastatel läbi teinud mitu muutust, mille eesmärk on olnud võtta kasutusele lisaeeskirjad, tugevdada vastavusmehhanisme ja suurendada riikide vastutust. Eeskirja tehti veel muudatusi, et seda saaks kasutada erinevate majandustingimuste puhul.

Seadusandlikud muudatused tuli muuta tehniliselt toimivaks. Selleks tuli kohandada meetodeid ja liigitust, mida kasutati stabiilsuse ja kasvu paktile vastavuse hindamisel. See protsess toimus ulatuslikes aruteludes majandus- ja rahanduskomiteega ning nõukogu teiste pädevate asutustega. Arutelude pidamist hõlbustati hulga seletuskirjadega. Järelevalveraamistiku üha suurem keerukus nõudis läbipaistvuse huvides lisaselgitusi.

Seetõttu võeti kõik läbivaadatud raamistiku rakendamise meetodid kokku stabiilsuse ja kasvu pakti käsiraamatus, mis on komisjoni veebisaidil avalikult saadaval. Nüüd hakatakse käsiraamatut igal aastal ajakohastama vastavalt kohustusele, mille komisjon võttis 21. oktoobri 2015. aasta teatises Euroopa majandus- ja rahaliidu loomise lõpuleviimise kohta (vt komisjoni vastused punktide 88–94 kohta).

96

Seoses ülalt-alla lähenemisviisiga ja asjaoluga, et kuni 2014. aastani ei olnud väljaspool komisjoni tema arvutuskäigu taastamiseks vajalikke andmeid korrapäraselt saada, on komisjon teinud märkimisväärsed jõupingutusi selle olukorra parandamiseks ja on nüüd võtnud eesmärgiks tagada täielik läbipaistvus, andes liikmesriikidele juurdepääsu kõigile asjakohastele andmetele. Sel põhjusel on komisjon muutnud kättesaadavaks üksikasjaliku teabe põhimeetmete kohta, mis sisalduvad ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohta antud uute soovitusetega kaasnevates talituste töödokumentides, sealhulgas põhimuutujate prognoosi, et arvutada välja alusstsenaariumi kohased eelarve kohandused (nt võrdlusalus, millega võrreldakse edaspidiseid prognoose, et teha arvutusi nii ülalt-alla kui ka alt-üles lähenemisviiside kohta). Lisaks annab komisjon pärast iga prognoosivooru (alates komisjoni 2014. aasta kevadprognoosist) liikmesriikidele töövahendiks Exceli tabeli kõigi asjakohaste sisendandmetega, et nad saaksid komisjoni arvutuskäigu täpselt taastada.

97

Komisjon soovib selgitada, et meetmete alt-üles arvuline mõõtmine põhjaliku analüüsi osana, mis tuleb teha juhul, kui ei ole suudetud täita soovitatud eelarve-eesmärke, pakuti esimest korda välja 2012. aasta detsembris komisjoni märgukirjas „Meetmete mõjususe hindamine” majandus- ja rahanduskomitee asendusliikmetele (nõukogu sellekohane organ) ja sellest ajast saadik on seda tehtud eelarve kohandamise lisanäitaja saamiseks põhjalikus analüüsis, eelkõige ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse soovitusetele lisatud talituste töödokumentides või eelarvejärelvalve märgukirjades, mida arutatakse liikmesriikidega korrapäraselt. Et suurendada ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse soovitusete vastavuse hindamise meetoodika läbipaistvust, esitati 26. veebruaril 2014 majandus- ja rahanduskomitee asendusliikmetele kõigepealt märgukiri, milles vaadati läbi alt-üles lähenemisviisi meetoodika ja käsitleti üksikasjalikult selle kasutuselevõtmist („Meetmete mõjususe hindamise meetoodika läbivaatamine”). Majandus- ja rahanduskomitee (peakomisjon) kiitis selle heaks 12. juunil 2014 ja ECOFINi nõukogu kinnitas selle 20. juunil 2014.

Komisjon leidis, et vastavalt ühiselt kokkulepitud meetoodikale võis Prantsusmaa puhul eeldada struktuursete eelarve-eesmärkide saavutamist, ning otsustas menetluse peatada. Üksikasjalikud põhjendused on esitatud komisjoni talituste töödokumendis, mis on saadaval aadressil http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/communication_to_the_council/2015-07-01_fr_communication_swd_en.pdf.

98

Komisjon nõustus andma liikmesriikidele kogu vajaliku teabe, et nad saaksid täielikult taastada meetmete mõjususe hindamisega seotud arvutuskäigu, sealhulgas esitada üksikasjalikud Exceli tabelid, mis sisaldavad nii ülalt-alla kui ka alt-üles lähenemisviiside sammsammulisi arvutusi. Siiski ei ole andmed liikmesriikide konkreetse taotluse korral täielikult avalikud, vaid neid jagatakse ühise CIRCA-nimelise platvormi kaudu, millele pääsevad ligi üksnes majandus- ja rahanduskomitee liikmed ja nende asendusliikmed ministeeriumides.

99

Üksikute meetmete mõju järelhindangust ei tohiks tuletada lõplikke järeldusi. Tõepoolest võib sellist mõju olla raske arvutada, sest meetme mõju on raske eristada ulatuslikumatest tulude ja kulude muutusi põhjustavatest teguritest, näiteks majanduskeskkonnast, võrreldes seni ülekaalus olnud suundumusega mitte teha poliitilisi muudatusi. Üldiselt ilmneb kaalutusõiguse alusel võetud eelarvemeetmete mõjus tagantjärele eelarve täitmise ja püstitatud eelarve-eesmärkide saavutamise (või saavutamatajätmise) kaudu. Seda, kas liikmesriik on võtnud piisavaid poliitika-meetmeid soovitatud eelarve-eesmärkide saavutamiseks, hindab komisjon kahe lisatöövahendi ehk meetmete mõjususe hindamise ültalt-alla ja alt-üles lähenemisviisi alusel.

Komisjon (ja liikmesriigid) seiravad ka üksikute kaalutusõiguse alusel võetud fiskaalmeetmete tulemusi. Koondandmete aegread on saadaval andmebaasis AMECO. Tulemusi eel hinnatakse ja vajaduse korral vaadatakse need rakedamise käigus läbi (muu hulgas nt juhul, kui meetmete ülesehitust muudetakse, kui neid rakendatakse vaid osaliselt ja kui on põhjust vaadata läbi aluseks olevad eeldused).

100 i)

Malta puhul esitati võetud meetmete aruanne 1. oktoobril 2013 (kolm kuud pärast nõukogu 21. juuni 2013. aasta soovitus). Selles käsitleti 2013. aasta meetmeid, aga 2014. aasta meetmed jäid ebaselgeks. Eelkõige teatati aruandes ekspansiivsete meetmete võtmisest kulude poolel, mida korvatakse kaudsete maksude tõstmisega ja töölevõtmispiirangutega, aga kõigi üksikasjade puhul anti lihtsalt viide tulevasele eelarvele.

Üksikasjad puudusid seepärast, et Malta eelarveprotsess ei järgi Euroopa ajakava. Eelkõige ei olnud Malta ametiasutustel võimalik avalikustada eelarvemeetmeid ei võetud meetmete aruandes ega eelarvekavas, milles seetõttu ei esitatud piisavaid üksikasju eelarve-eesmärke toetavate kaalutusõiguse alusel võetud meetmete kohta. Kõik vajalikud üksikasjad tehti teatavaks alles pärast 2014. aasta eelarve esitamist (mis edastati parlamendile 4. novembril 2013 ja võeti vastu 21. novembril 2013). Komisjoni hinnang, mis põhines 5. novembril avaldatud sügisprognoosil, ei sisaldanud 2014. aastaks teatatud meetmeid. Need meetmed lisati viimaks järgmisesse talveprognoosis.

100 ii)

Oktoobris 2013 esitatud Prantsusmaa võetud meetmete aruanne oli tõepoolest liidetud aruandega „Rapport économique social et financier” (RESF), milles esitatakse eelarvekava koostamise osana tavaliselt ka hinnang riigi rahandusele. Eelarvekava analüüsis leidis komisjon, et selle dokumendiga ei rikuta ametlikke aruandlusnõudeid. Pigem leiti selles etapis, et kirjeldatud meetmed ei ole piisavad eelarvepuudujäägi toomiseks 3%ni. Kuna tegemist oli mitmeaastase parandusega, keskenduti hinnangus 2013. ja 2014. aastale, nagu tegevusjuhendis nõutud. Siiski tõsteti hilisemaid aastaid hõlmava teabe puudumisega seotud riske nõuetekohaselt esile kaasnevas talituste töödokumendis, mis on saadaval aadressil http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/fr_2013-11-15_swd_en.pdf.

Komisjon hindas Malta olukorda uuesti järgmises talveprognoosis, mis avaldati veebruaris 2014. Selle uue eelarvepuudujäägi prognoosi kohaselt, mis sisaldas 2014. aasta eelarve kohta teatatud meetmeid, olid 2014. aasta ülemäärased eelarvepuudujäägi nõuded nominaalses plaanis täidetud.

101

Komisjon ei nõustu selle tähelepanekuga, sest võetud meetmete hindamine on korraga nii tagasiulatuva kui ka ettevaatav, kuivõrd see hõlmab analüüsi ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse eesmärkide täitmise kohta varasematel aastatel (arvandmete alusel), käesoleval aastal ja tulevastel aastatel (prognooside alusel). Sel viisil hinnatakse eelkõige kõnealuse liikmesriigi poolt ette nähtud meetmete asjakohasust ja usaldusväärsust edaspidiste ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse eesmärkide saavutamisel. Seda arusaama järgitakse üldiselt kõigis seonduvates komisjoni dokumentides, näiteks teatistes võetud meetmete kohta, stabiilsus- ja lähenemisprogrammide hinnanguitele lisatud talituste töödokumendis või komisjoni arvamuses eelarvekava projekti kohta, sealhulgas märgukirjades „Komisjoni eelarvejärelevalve prognoosi mõju” („Implications of the Commission forecast for budgetary surveillance”), kus pärast iga prognoosivooru antakse kõigi liikmesriikide kohta korrapäraselt ülevaade stabiilsuse ja kasvu pakti nõuete täitmisest ning mida arutatakse nõukogu asjaomases organis.

Kuna aga ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse etapid peavad juhul, kui nõukogu soovitustele ei ole vastatud mõjusate meetmetega, tuginema usaldusväärsete tõendite kogumil, on need etapid suuresti määratud täheldatud andmete põhjal. Komisjon leiab, et esialgne vastavushindamine, mis tehti pärast võetud meetmete aruannet, millele on viidatud käsiraamatus, on esialgsel laadi ja kajastab valitsemissektori teadaandeid, nagu on selgitatud ka tegevusjuhendis.

Lisaks soovib komisjon meelde tuletada, et pärast majanduse juhtimise esimese paketi jõustumist seiratakse stabiilsuse ja kasvu pakti ennetuslikule ja paranduslikule osale vastavust nüüd pidevalt. Komisjoni prognoosid, mis avaldatakse kolm korda aastas – talvel, kevadel ja sügisel –, kujutavad endast teetähiseid korrapärastel eelarvehindamistel, sealhulgas meetmete mõjususe hindamisel nendes liikmesriikides, kelle puhul on ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus peatatud. Kui komisjon peaks oma hinnangus järelutama, et ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse soovitusi ei täideta, põhjustab see ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kiirendamise. Seega ei ole esimese aasta liiga lihtsad eesmärgid meetmete mõjususe hindamisel olulised.

102

Komisjoni 2. juuni 2014. aasta soovitus riiklikku reformiprogrammi ja stabiilsusprogrammi käsitleva nõukogu soovitusel sisaldas soovitusi tugevdada eelarvestrateegiat, muuhulgas täpsustades üksikasjalikult 2014. aastal ja edaspidi võetavaid meetmeid, et tagada ülemäärase puudujäägi korrigeerimine jätkusuutlikul viisil 2015. aastaks, viies ellu nõukogu poolt ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse käigus antud soovitusel nimetatud struktuuri- ja kohandused. Lisaks võttis komisjon vastu oma arvamuse eelarvekava kohta ja avaldas 28. novembril 2014 talituste töödokumendi. Üldiselt oli komisjon oma prognooside põhjal seisukohal, et Prantsusmaa puhul esines oht mitte täita stabiilsuse ja kasvu pakti sätteid, sest valitsemissektori nominaalsest eelarvepuudujäägi eesmärgist ega struktuurse tasakaalu kohandamisest ei piisa ilmselt 2013. aasta soovitusel täitmiseks. Komisjon kutsus ametiasutusi üles võtma riikliku eelarvemenetluse raames meetmeid, et tagada 2015. aasta eelarve kooskõla stabiilsuse ja kasvu pakti sätetega.

106

Kui soovitusi koostati aasta keskmiste näitajate põhjal, märkis komisjon, et sageli jäeti selle tagajärjel esimestel aastatel mõjusad meetmed võtmata ja ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust ei kiirendatud. Seepärast otsustaski komisjon ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse soovitusel koostamise tava läbi vaadata ja see selgitab, miks alates 2011. aastast on kõigis uutes artikli 126 lõike 7 kohastes soovitusel seatud mitmeaastaseks ajavahemikuks iga-aastased nominaalsed ja struktuursed eesmärgid.

Komisjoni ühine vastus punktidele 108 ja 109

Komisjon soovib selgitada, milline roll on struktuurireformidel ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluses.

Komisjon rõhutab, et ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse algatamise või pikendamise otsustamisel on üks asjakohane arvesse võetav tegur selliste majanduskasvu edendavate struktuurireformide rakendamine, mis võivad viimaks parandada riigi rahanduse pikaajalist jätkusuutlikkust. Seepärast väärib märkimist, et komisjon on vastavalt määruse nr 1467/97 artiklile 2 kohustatud neid asjakohaseid tegureid oma soovitude andmisel arvestama. Jõustamisel aga keskendutakse ülemäära eelarvepuudujäägi reguleerivates õigusaktides eelarvetulemustele ja sellisel kujul ei sisalda asjakohased õigusaktid erisätteid struktuurireformide elluviimise jõustamiseks. Loomulikult tuleb taas kinnitada, et ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohasel meetmete mõjususe hindamisel keskendutakse eelarve nõutava kohandamise saavutamisele ning struktuurireformide hindamine seda ei mõjuta. Selle üle, kuidas on ellu viidud struktuurireformid – kaasa arvatud need, mis kuuluvad majanduspartnerluse programmi alla –, tehakse järelevalvet Euroopa poolaasta ja muu hulgas makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse raames.

110

2013. aasta detsembri arvamuses majanduspartnerluse programmide kohta mõõnis nõukogu küll, et kõik reformid on pooleli, kuid rõhutas siiski vajadust tegelda põhjalikult mõne riigipõhise soovitusega, eelkõige ettevõtete maksustamise kallutatust käsitleva riigipõhise soovitusega 1 ja riigi rahanduse pikaajalist jätkusuutlikkust hõlmava riigipõhise soovitusega 2.

Tegelikult hinnatakse komisjoni talituste töödokumendis ametiasutuste edusamme nõukogu vastuvõetud, eelneva aasta riigipõhiste soovitude rakendamisel. Määrusega ei ole ei komisjonile ega liikmesriigile ette nähtud konkreetseid järelmeetmeid seoses majanduspartnerluse programme käsitleva nõukogu arvamusega. Lisateavet kavandatud ja rakendatud meetmete kohta pärast eelmise aasta riigipõhiste soovitude avaldamist esitati 2014. aasta riikliku reformiprogrammi lisas, nagu nõutakse kõigilt liikmesriikidelt. Esitatud teabe kvaliteeti ja usaldusväärsust kajastati täies ulatuses rakendamise hinnangus ja komisjoni ettepanekus uute riigipõhiste soovitude kohta.

11. selgitus – Esimene taane – kuluaruanne

Kõigis dokumentides, mida komisjon Itaalia riigi rahanduse kohta viimati väljastas, näiteks artikli 126 lõike 3 kohane 2015. aasta veebruarikuine aruanne ning 2015. ja 2016. aasta arvamus eelarvekava kohta, nimetatakse vajadust muuta kuluaruanne kõigil valitsemistasanditel eelarveprotsessi lahutamatuks osaks.

11. selgitus – Teine taane – korruptsiooni ohjamine

Komisjon ei nõustu 11. selgituses esitatud kontrollikoja tähelepanekuga, sest kõigis hinnangutes, mis komisjon on koostanud alates Itaalia korruptsioonivastase ameti (ANAC) loomisest vastavalt 2012. aasta novembri korruptsioonivastasele seadusele, on rõhutatud nii menetluslike kui ka sisulisi probleeme, mis takistavad uue asutuse tõhusat toimimist.

Juba komisjoni talituste töödokumendis SWD(2013) 362 final (mai 2013) juhiti tähelepanu sellele, et hiljuti heakskiidetud korruptsioonivastase seadusega „nõutakse ikka veel rakendusakte, lisaks jääb selles käsitlemata nii mõnigi kriitiline küsimus“. Pärast korruptsioonivastase seaduse erinevate rakenduse määruste heakskiitmist rõhutati komisjoni talituste töödokumendis SWD(2014) 413 final (juuni 2014), et „riigiasutuste hindamise ja läbipaistvuse tagamise riiklikul korruptsioonivastase võitluse ametil (ANAC), mis vastutab kogu riigis ennetava korruptsioonivastase poliitika kooskõlastamise eest ja mille liikmete arv suurenes 2013. aastal kolmelt viiele, on väga vähe töötajaid ja tal puuduvad volitused kehtestada sanktsioonid“. Lisaks on komisjon alates 2012. aastast, mil Itaaliale esitati esimest korda selleteemaline riigipõhine soovitus, korrapäraselt asetanud fookusesse Itaalia vajaduse vaadata läbi oma hagi aegumise tähtsajad, et tõhustada korruptsiooni ohjamist.

11. selgitus – Kolmas taane – maksudest kõrvalehoidumise ohjamine

Komisjon ei nõustu ühegi oletusega selle kohta, nagu ei pööraks ta piisavalt tähelepanu maksudest kõrvalehoidmisele Itaalias, sest uuritud on kõiki komisjoni üldisemas hinnangus arvesse võetud asjakohaseid näitajaid. Näiteks arutati Itaaliat käsitlevas 2015. aasta aruandes põhjalikult, kui suurt probleemi kujutab endast maksudest kõrvalehoidmine Itaalias. Nimelt rõhutati selles, et „maksukuulekus on väike ja ajakulukas, mis võib kahjustada võrdväärseid tegutsemisvõimalusi ja sotsiaalset võrdsust” (lk 70 jj). Pealegi suhtus komisjon 2015. aasta stabiilsusprogrammi tehnilisel hindamisel kriitiliselt nende meetmete mõjususse – ka oodatavate tulude mõttes –, mida Itaalia valitsus oli rakendanud, et hoogustada võitlust maksude vältimise / maksudest kõrvalehoidmisega (vt lk 10): „meetmed, millega parandada maksukuulekust maksuametilt maksumaksjatele edastatud teatiste abil ja mis põhinevad andmebaaside riskikontrollimisel (sealhulgas niinimetatud *spesometro*), ning sellele järgnev maksumaksja võimalus vaadata oma maksutagastus aegsasti enne asja kohtusse andmist autonoomselt läbi (niinimetatud *adempimento volontario*). Kuigi viimati nimetatud meede võib nõuetekohasel ja ootuspärasel kohaldamisel olla paljutõotav, ei sisalda komisjoni prognoos sellega seotud eeldatavaid tulusid, sest komisjoni arvates on selle rakendamine endiselt algetapis”.

Vastus punktile 113 eelnevale pealkirjale

Seoses ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse tõhususega märgib komisjon, et 23 liikmesriigist, kelle suhtes kohaldati 2011. aasta novembris ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust, lõpetati 2015. aasta lõpuks menetlus 15 suhtes ning kõik uurimise all olnud liikmesriigid parandasid nii oma eelarve- kui ka struktuurset tasakaalu. Komisjoni 2016. aasta talvise majandusprognoosi kohaselt olid Hispaania, Prantsusmaa ja Soome peale Kreeka ainukesed liikmesriigid, mille valitsemissektori nominaalne eelarvepuudujääk oli 2015. aastal endiselt üle 3%.

118

Prantsusmaal, kus nominaalkasv on väike, suurenes valitsemissektori võlg proportsionaalselt valitsemissektori endiselt üsna suure eelarvepuudujäägiga.

Itaalias suurenes võlasuhe 2008.–2014. aasta kriisi ajal keskmiselt 4,7 protsendi võrra SKPst, mille tõttu kerkis võla suhe SKPsse 2014. aastal veidi üle 132%, võrrelduna kriisieelse madalaima tasemega (2007), mis oli ligikaudu 100%. Selle märgatava kasvu taga oli võlga suurendav mõju, mis tulenes suurest erinevusest võlalt tasutud üsna kõrgete intressimäärade (keskmiselt 4,2%) ja SKP nullilähedase aastase keskmise nominaalkasvumäära vahel (reaalkasv –1,3% ja deflaatoriga kasv +1,4%), st tekkinud oli niinimetatud lumepalliefekt. Seevastu püsis esmane eelarvepositsioon keskmiselt ülejäägis (1,2% SKPst), mis aitas taas võlga vähendada. Seda aga tasakaalustas suur võlakoormuse muutuse ja eelarvepositsiooni vaheline erinevus, mis oli peamiselt seotud rahalise toetusega euroala programmi riikidele ja likviidsuse kuhjumisega nendel aastatel.

Saksamaal, Maltal ja Tšehhi Vabariigis (kus see on künnisest madalam) oli kasv aastatel 2008–2015 mõõdukas (Maltal 1,3%, Saksamaal 6,6% ja Tšehhi Vabariigis 12,3%) ja võla suhe on kahanemas. Küpros pidi silmitsi seisma enneolematu panganduskriisiga ja tema võla suhe SKPsse kasvas aastail 2008–2015 63,3%, kusjuures kõige järsem tõus oli ajavahemikul 2008–2013 (45,1%-lt 102,5%-le). 2013. aastal, mil Küprose suhtes algatati finantsabiprogramm, hakkas võla areng pöörduma ja võla suhe stabiliseerus 2014. aastal (108,2%) ja 2015. aastal (108,4%). Nii Prantsusmaa kui ka Itaalia võla suhe SKPsse kasvas ajavahemikul 2008–2015 pidevalt ligi 30%.

12. selgitus

Seoses 12. selgitusega soovib komisjon märkida, et statistiliselt kontrollitud arvandmed 2015. aasta kohta tehakse kättesaadavaks alles 2016. aasta aprillis.

120

Komisjon leiab, et ehkki Itaalia kõrge võlatase vähendas ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse tõhusust, seati Itaalia 2009. aasta ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluste soovitusel paranduste tegemise tähtajaks 2012. aasta, mis täideti, nii et 2013. aastal lõpetati ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus. See aitas vähendada valitsemissektori suure võla riskipreemiat ja seega soodustas võla vähenemist.

123

Komisjon on täiel määral kohustunud kohaldama sanktsioone, kui see on asjakohane ja eeskirjade kohaselt ette nähtud.

124

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluses keskendutakse tavaliselt eelarvele ja selle väljatöötamisel ei peetud silmas struktuurireformide jõustamist. Sanktsioone saab tõesti kehtestada vaid siis, kui ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse eelarve-eesmärgid jäävad täitmata.

Poliitikameetmeid, millel on võimalik mõju eelarvele ja suur mõju teatud struktuursetele valdkondadele, seiratakse Euroopa poolaasta raames. Siiski jälgitakse ülemäärase tasakaalustamatuse tõttu erijärelevalve all olevates riikides reformide elluviimist makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse raames. Stabiilsuse ja kasvu pakti ning makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse puhul on olemas erinevad jõustamisvõimalused.

Eelarvepoliitika: jõustamismeetmed nii stabiilsuse ja kasvu pakti ennetuslikus kui ka paranduslikus osas

Makromajanduslik tasakaalustamatus: jõustamismeetmed paranduslikus osas (st ülemäärase tasakaalustamatuse menetlus)

Komisjon nõustub, et rakendamise ulatus ei ole piisav ja et seda peaks parandama. Sel eesmärgil on võetud alljärgnevaid meetmeid.

Komisjon toetab korrapäraseid dialooge liikmesriikide (st kahepoolsete kohtumiste kaudu), sotsiaalpartnerite ja kõigi tasandite sidusrühmadega, et tagada hoolikas seire ja järelmeetmed, vaadata läbi tegevuse tulemuslikkus ja toetada kogemuste vahetamist. Viimase aasta Euroopa poolaasta tsüklis elavdas komisjon suhtlust liikmesriikidega soovitude teemal. Lisaks suurendas komisjon oma kohalolekut liikmesriikides ning tugevdas poliitilisi kontakte muu hulgas riikide parlamentide ja sotsiaalpartneritega.

Eelmise aasta Euroopa poolaasta tsükli puhul järgiti uut sujundatud protsessi, mis andis rohkem aega uurida ja arutada ELi juhiseid liikmesriikidega. Riigipõhised analüüsid iga liikmesriigi kohta (st riikide aruanded) on kättesaadavad kaks ja pool kuud enne riigipõhiste soovitude avaldamist koos häiremehhanismi aruannet järgivate põhjalike aruannetega. Tulemuseks on suurem läbipaistvus ja tagasiside liikmesriikidelt enne riigipõhiste soovitude vastuvõtmist. Eeldatavasti suurendab see vastutust ja viimaks parandab ka soovitude tegelikku rakendamist.

Samuti tagab komisjon, et ELi rahalised vahendid juhitaks ELi ja riiklikesse prioriteetidesse. ELi struktuuri- ja investeerimisfondid on peamised ELi tasandi investeerimisvahendid, mille abil saavutada Euroopa 2020. aasta eesmärgid ja järgida riigipõhiseid soovitusi. Seda otstarvet täidavad ka uus Euroopa investeerimiskava ja loodud Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond. ELi fondidest antakse raha peamiselt majanduskasvu hoogustavatele investeeringuteks, näiteks nende jaoks, mis on määratletud riigipõhistes soovitudes ja mis aitavad ELil saavutada Euroopa 2020. aasta eesmärgid. Lisaks on komisjon sõlminud liikmesriikidega neid fonde käsitlevad partnerluslepingud üksnes teatud tingimuste täitmisel. Vajaduse korral saab komisjon paluda liikmesriikidel oma kavu põhiliste struktuuri-reformide toetamiseks muuta ning ta võib rahastamise peatada, kui soovitusi on korduvalt ja tõsiselt rikutud.

Viimaks võib komisjon reformide (riigipõhiste soovitude) tulemusliku rakendamise parandamiseks anda kõikidele liikmesriikidele nende taotlusel ka tehnilist abi.

127

Komisjon tõstab esile kavasad, mille eesmärk on täiustada viie juhi aruandes esitatud majanduse juhtimise raamistikku.

Järeldused ja soovitused

128

Komisjon rõhutab väga olulisi edusamme, mida on tehtud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kui majanduse juhtimise vahendi täiustamisel.

Alates 2014. aasta kevadest on komisjon andnud liikmesriikidele juurdepääsu kõigile andmetele, näitajatele ja vahenditele, mis on vajalikud eelarvejärelvalve protsessis kohaldatavate asjakohaste näitajate arvutamiseks. Nende põhjal saavad liikmesriigid komisjoni arvutuskäigu täielikult taastada. Et suurendada veelgi ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse läbipaistvust, jagab komisjon liikmesriikidega alates 2015. aasta kevadprognoosist ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusega hõlmatud liikmesriikide puhul kohaldatava alt-üles lähenemisviisiga kaasnevate ja kaalutusõiguse alusel võetud peamiste üksikute maksumeetmete tulemusi.

131

Statistikaandmete uurimine on dokumenteeritud mitmes sise- ja välisdokumendis, milles kirjeldatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse teatiste ja küsimustike kontrollimise protsesse ning kontrollkäikude juhiseid.

Valitsemissektori piiritlemist, sealhulgas otsustamiskava, on üksikasjalikult selgitatud nii ESA 2010s kui ka MGDDs. Valitsemissektori piiritlemise kontrollimiseks on Eurostati käsutuses valitsusasutuste register, ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohta esitatud andmed, valitsemissektori kontrolli all olevaid, kuid sellest välja jäävaid üksusi käsitlev küsimustik, mis on saadaval alates 2011. aastast, ning enne ülemäärase eelarvepuudujäägiga seotud külastusi nõutud dokumendid ümberliigitamise kohta. Valitsemissektori piiritlemise küsimus on üks keskseid teemasid kõigil ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusega seotud külastustel.

1. soovitus – Esimene lõik

Komisjon nõustub soovitusega.

1. soovitus – Teine lõik

Komisjon nõustub soovitusega.

Komisjonil on asjakohased sisemenetlused, millest kvaliteedi hindamise töös juhindutakse. Need kehtestatakse sisedokumentidega ja on eesmärgipärased.

Siiski vaatab komisjon nende valdkondade menetlused läbi ja annab oma parima nende täiustamiseks, kui see on vajalik.

132

Komisjon hindab oma külastuste käigus liikmesriikide kontrollisüsteeme ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse küsimustike, vastastikuste eksperdiarvamuste, küsimustike ja muude vahendite abil. Näiteks on ta edendanud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse andmete eest vastutavate peamiste asutuste vaheliste vastastikuse mõistmise memorandumite allkirjastamist, kuigi see ei ole tema õiguslik kohustus. Samamoodi on otstarbekohane erinevatest komponentidest koosnev Eurostati süsteem.

Kui vaja, saab komisjon kontrollikoja tuvastatud komponentide dokumenteerimist parandada (liikmesriikide järelvalve- ja kontrollisüsteemid).

Vt ka komisjoni vastus punktile 59.

2. soovitus

Komisjon nõustub soovitusega.

Institutsiooniline kord ning järelevalve- ja kontrollisüsteemid on osa nii ettevalmistavate kui ka tavapäraste dialoogkülastuste päevakavast. Komisjon analüüsib, kuidas seda küsimust saaks edaspidi paremini dokumenteerida.

133

Komisjon leiab, et külastuste kestus on andmete kvaliteedi asjakohaseks uurimiseks piisav. Vajaduse korral on Eurostatil võimalus teha pikemaid või sagedasemaid visiite. Lisaks on Eurostat alati suutnud kontrollkäikude ajal päevakava punkte kohandada, ja kui mitte, siis on ta tegelnud nende punktidega pärast kontrollkäiku. Olemasoleva IT-tehnoloogia abil on see järjest tulemuslikum.

Vt ka komisjoni vastused punktidele 52 ja 54.

Nende külastuste arv, pikkus ja ulatus oleneb töötajate ja rahaliste vahendite olemasolust.

134

Teatud teemade asjus tehakse vahetut kontrollimist külastuste ajal (aga ka siis, kui näiteks Eurostati ametnikud vaatavad kontoris läbi avaliku ja erasektori partnerluse lepinguid).

Suure riskiga teemad kuuluvad nii ettevalmistavate kui ka tavapäraste dialoogkülastuste päevakavasse. Lisaks üldis-tele suure riskiga teemadele, mis moodustavad alati külastuse päevakava osa, hõlmab see ka konkreetseid riskipõhiseid teemasid.

Vt ka komisjoni vastus punktile 53.

135

Komisjon tagab, et dialoogkülastuste lõplikud aruanded avaldatakse mõistliku viivitusega. Siiski ei sõltu heade tavade vahetamine kontrollkäikude aruannete avaldamise ajast, sest liikmesriikidel ja komisjonil on heade tavade jagamiseks mitu hästitoimivat foorumit (nt ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse tööühm, metoodika töökond jne).

Vt ka komisjoni vastus punktile 56.

3. soovitus – Esimene lõik

Komisjon nõustub soovitusega.

Komisjon arvab, et tema dialoogkülastuste kestus on asjakohane.

Sagedasemad külastused nõuaksid rohkem ressursside – nii töötajate kui ka rahaliste vahendite – kaasamist. Komisjon kaalub selle soovitusel kulu ja tulu.

3. soovitus – Teine lõik

Komisjon nõustub soovitusega.

3. soovitus – Kolmas lõik

Komisjon nõustub soovitusega.

Komisjon tagab, et dialoogkülastuste lõplikud aruanded avaldatakse mõistliku viivitusega.

136

Kui meede puudutab olulist küsimust, tegeleb komisjon sellega alati ka edasi. Mõnikord tuleb tähtaegu pikendada pragmaatilistel või korralduslikel põhjustel.

Eurostat kvaliteedihindamine hõlmab kõiki olulisi ja sisulisi küsimusi, mida lahendatakse meetmete abil.

Vt komisjoni vastus punktile 56.

4. soovitus

Komisjon nõustub soovitusega.

Komisjon uurib, kas ja millistes valdkondades peaks ta oma volitusi rohkem täiel määral kasutama.

137

Eurostat teeb nõuanded avalikuks üksnes kokkuleppel liikmesriikidega. Sammuna suurema läbipaistvuse poole on Eurostat hakanud majandus- ja rahanduskomiteele edastama teavet ka avalikuks tegemata nõuannete kohta.

Vt ka komisjoni vastused punktidele 57 ja 58.

5. soovitus

Komisjon nõustub soovitusega.

138

Eurostatil on menetlus, millega määratakse teatatud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse andmete analüüsimiseks kindlaks etapid, ajakavad ja iga osaleja roll. Selle juurde kuuluvad korrapärased kohtumised tippjuhtkonna ja peadirektoriga. Mõni päev enne pressiteate avaldamist hindab peadirektor, kes on Euroopa Liidu peastatistik, iga liikmesriigi olukorda, ning otsustab reservatsioonide ja paranduste üle.

Reservatsioonide või andmetega seotud muudatuste aluseks on ametialane hinnang, mis põhineb enne selgitamisprotsessi ja selle ajal saadaoleval kvalitatiivsel ja kvantitatiivsel teabel. Seda protsessi teostatakse eranditult statistika põhjal, sealjuures kasutatakse Eurostatile sel eesmärgil antud ja õigusaktides sätestatud statistikaalaseid volitusi.

Vt komisjoni vastus punktile 65.

139

Eurostatil on menetlus, millega määratakse teatatud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse andmete analüüsimiseks kindlaks etapid, ajakavad ja iga osaleja roll. Selle juurde kuuluvad korrapärased kohtumised tippjuhtkonna ja peadirektoriga. Mõni päev enne pressiteate avaldamist hindab peadirektor, kes on Euroopa Liidu peastatistik, iga liikmesriigi olukorda ning otsustab reservatsioonide ja paranduste üle.

Reservatsioonide või andmetega seotud muudatuste aluseks on ametialane hinnang, mis põhineb enne selgitamisprotsessi ja selle ajal saadaoleval kvalitatiivsel ja kvantitatiivsel teabel. Seda protsessi teostatakse eranditult statistika põhjal, sealjuures kasutatakse Eurostatile sel eesmärgil antud statistikaalaseid volitusi.

Vt komisjoni vastus punktile 65.

6. soovitus

Komisjon nõustub soovitusega.

Komisjon tagab, et kõigi meetodiliste probleemidega, millel on võimalik/tegelik mõju netolaenuandmisele/netolaenuvõtmisele, tegeldakse ühetaolisel viisil. Vajaduse korral aga täiendab komisjon reservatsioone või andmete muutmist käsitlevaid kirjalikke sisedokumente.

140

Komisjon ei nõustu tähelepanekuga, et tema ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohta tehtud soovitude aluseks olev analüüs on vähe läbipaistev. Komisjoni hinnangute ja sellest tulenevate soovitude läbipaistvus on mõne viimase aastaga märkimisväärselt suurenenud.

See raamistik on viimastel aastatel läbi teinud mitu muutust, mille eesmärk on olnud võtta kasutusele lisaeeskirjad, tugevdada vastavusmehhanisme ja suurendada riikide vastutust. Seadusandlikud muudatused tuli muuta tehniliselt toimivaks ja meetodikat oli vaja kohandada.

See tähendab, et komisjon on stabiilsuse ja kasvu paktile vastavuse hindamiseks kehtestanud metoodika – näiteks meetmete mõjususe metoodika, et hinnata vastavust ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse raames, ning ühekordsete meetmete liigituspõhimõtted, mis on avaldatud 2015. aasta aruandes riigi rahanduse kohta majandus- ja rahaliidus – ja sellele on kaasa aidanud enamjaolt hulk seletuskirju, mis on edastatud nõukogu pädevatele asutustele ja mille sisu on kokkuvõtlikult esitatud komisjoni veebisaidil avalikult kättesaadavas käsiraamatus. Nüüd hakatakse käsiraamatut igal aastal ajakohastama kooskõlas kohustusega, mille komisjon võttis 21. oktoobri 2015. aasta teatises Euroopa majandus- ja rahaliidu loomise lõpuleviimise kohta.

Et läbipaistvust veelgi suurendada, nõustus komisjon alates 2014. aasta kevadest andma liikmesriikidele kogu vajaliku teabe, et taastada aluseks olev ja nii ennetuslikule kui ka paranduslikule osale vastavuse hindamisega seotud arvutuskäik, sealhulgas esitama üksikasjalikud Exceli tabelid, mis sisaldavad sammsammulisi arvutusi. Alates 2014. aasta kevadest on komisjon teinud täiesti avalikuks koondandmete aegread kaalutlusõiguse alusel võetud meetmete mõju ja ühekordsete meetmete taseme kohta. Kooskõlas ECOFINi nõukogu 2014. aasta juuni järeldustega on komisjon astunud veel ühe sammu edasi, jagades liikmesriikidega alates 2015. aasta kevadest ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusega hõlmatud riikide puhul kehtiva alt-üles lähenemisviisiga kaasnevate peamiste üksikute maksumeetmete tulemusi.

Lisaks on komisjon muutnud kättesaadavaks üksikasjaliku teabe põhimeetmete kohta, mis sisalduvad ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohta antud uute soovitusetega kaasnevates talituste töödokumentides, sealhulgas põhimuutujate prognoosi, et arvutada välja alusstsenaariumi kohased eelarve kohandused (nt võrdlusalus, millega võrreldakse edaspidist prognoosi, et teha arvutusi nii ülalt-alla kui ka alt-üles lähenemisviiside kohta).

Komisjon mõõnab, et järelevalveraamistik on muutunud keerukamaks. Tööpooles on eeskirjade ja lähenemisviiside kindlaksmääramisel tehtud loomumomente järeleandmisi kogu raamistiku keerukuse arvel, et arvestada võimalikult palju aluseks olevat makromajanduslikku olukorda ja arengut. Läbipaistev kodifitseerimine ning metoodika avaldamine on vähendanud süsteemiga seotud kaalutlusõigust ja selle tõlgendamisulatust.

Nagu on öeldud 21. oktoobri 2015. aasta teatises, kavatseb komisjon koostöös liikmesriikidega teha edasisi jõupingutusi olemasoleva raamistiku selguse parandamiseks ja selle keerukuse vähendamiseks, kui see on kehtivas õigusraamistikus vähegi võimalik. Komisjon seab eesmärgiks sujundada stabiilsuse ja kasvu paktile vastavuse hindamise metoodikat.

141

Väga suures osas on kontrollikoja nimetatud keerukuse suurenemine tulenenud püüdest parandada läbipaistvust. Järelevalveraamistiku üha suurem keerukus nõudis samal ajal läbipaistvuse huvides üksikasjalikke selgitusi.

Komisjon arvab, et läbipaistvus on viimasel ajal märkimisväärselt suurenenud, ja kuigi ta mõõnab, et on veel parandamisruumi, ei ole ta nõus, et senised jõupingutused on olnud ebapiisavad. Komisjon on tõesti pühendunud täiel määral läbipaistvusele. Statistikavaldkonnas avaldab komisjon metoodilisi nõuandeid ja suuniseid, eeldusel et ta ei riku sellega nõukogu määruses nr 479/2009 sätestatud statistilist konfidentsiaalsust. Koos Euroopa arvepidamise süsteemiga lähtub komisjon selgelt eeskirjadest ega kaldu ette nähtud menetlustest kõrvale. Siiski on komisjoni põhiülesanne kohaldada puhtmehaanilise lähenemise asemel usaldusväärset ja eeskirjadekohast hindamist, mis on ainus vahend, millega käsitleda nõuetekohaselt liikmesriikide ja kaalul olevate probleemide eripalgelisust.

Pealegi tuli viimastel aastatel ELi eelarveraamistikus tehtud seadusandlikud muudatused muuta tehniliselt toimivaks. Selleks tuli kohandada meetodeid ja liigitust, mida kasutati stabiilsuse ja kasvu paktili vastavuse hindamisel. See protsess toimus ulatuslikes aruteludes majandus- ja rahanduskomiteega ning nõukogu teiste pädevate asutustega. Arutelude pidamist hõlbustati hulga seletuskirjadega. Järelevalveraamistiku üha suurem keerukus nõudis läbipaistvuse huvides lisaselgitusi.

Seetõttu võeti kõik läbivaadatud raamistiku rakendamise meetodid kokku stabiilsuse ja kasvu pakti käsiraamatus, mis on komisjoni veebisaidil avalikult saadaval. Nüüd hakatakse käsiraamatut igal aastal ajakohastama vastavalt kohustusele, mille komisjon võttis 21. oktoobri 2015. aasta teatises Euroopa majandus- ja rahaliidu loomise lõpuleviimise kohta.

Metoodika ametlikuks muutmine aga kipub vähendama süsteemiga seotud kaalutlusõigust ja selle tõlgendamisulatust, sest avaldatud metoodika järgimine on kohustuslik.

Et läbipaistvust veelgi suurendada, nõustus komisjon alates 2014. aasta kevadest andma liikmesriikidele kogu vajaliku teabe, et taastada aluseks olev ja nii ennetuslikule kui ka paranduslikule osale vastavuse hindamisega seotud arvutuskäik, sealhulgas esitama üksikasjalikud Exceli tabelid, mis sisaldavad samm-sammulisi arvutusi. Alates 2014. aasta kevadest on komisjon teinud täiesti avalikuks koondandmete aegread kaalutlusõiguse alusel võetud meetmete mõju ja ühekordsete meetmete taseme kohta. Kooskõlas ECOFINi nõukogu 2014. aasta juuni järeldustega on komisjon astunud veel ühe sammu edasi, jagades liikmesriikidega alates 2015. aasta kevadest ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusega hõlmatud riikide puhul kehtiva alt üles lähenemisviisiga kaasnevate peamiste üksikute maksumeetmete tulemusi.

Lisaks on komisjon muutnud kättesaadavaks üksikasjaliku teabe põhimeetmete kohta, mis sisalduvad ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohta antud uute soovitustega kaasnevates talituste töödokumentides, sealhulgas põhimuutujate prognoosi, et arvutada välja alusstsenaariumi kohased eelarve kohandused (nt võrdlusalus, millega võrreldakse edaspidiseid prognoose, et teha arvutusi nii ülalt-alla kui ka alt-üles lähenemisviiside kohta).

7. soovitus – Esimene taane – hindamisprotsess

Komisjon nõustub soovitusega osaliselt, arvestades väga suurt edu, mida ta on saavutanud oma analüüside läbipaistvamaks muutmisel.

Tegevusjuhendis täpsustatakse, et ühekordsed ja ajutised meetmed on meetmed, millel on ajutine mõju eelarvele ja mis ei too kaasa jätkusuutlikku muutust mitmeperioodilises eelarveseisundis. Juhendis esitatakse ka mõningad näited. Arvestades aga väga suuri riikidevahelisi erinevusi, on vägagi võimalik, et ilmneb meetmeid, mis ei sobi eriti hästi ühessegi varem loetletud kategooriasse. Sellises olukorras oleks väga soovitatav, et komisjonile jääb võimalus kohaldada oma majanduslikku hinnangut. Seoses sellega on komisjon avaldanud oma varasemates riigi rahanduse aruannetes töid, milles nähakse ette analüütiline lähenemisviis ja aluspõhimõtted, ning komisjonis on alustatud tööd selle materjali ajakohastamiseks. Ajakohastatud ja üksikasjalikumad komisjonisisised juhised (sealhulgas mitu juhtpõhimõtet ja tüüpjuhtumit) ühekordsete meetmete kohta avaldati ka asutuseväliselt 2015. aasta aruandes riigi rahanduse kohta majandus- ja rahaliidus.

Samamoodi ei ole varem lõplikult määratletud ootamatu majandust kahjustava sündmuse mõistet, sest ei ole võimalik ammendavalt kindlaks määrata üksikuid riigipõhiseid asjaolusid, mida saaks eelnevalt kohaldada, eriti kui arvestada, et need sündmused on oma laadilt ennustamatud. Siiski leiab komisjon, et meetmete mõjususe hindamise kokkulepitud metoodika pakub võimalust läheneda sellele teemale terviklikult.

Komisjon esitab asjakohaste tegurite analüüsi, nagu on nõutud nõukogu määruses (EÜ) nr 1467/97, võttes arvesse nii otseselt õigusaktis loetletud tegureid kui ka neid, mida peab asjakohaseks kõnealune liikmesriik.

Määruses sätestatakse, et kui eelarvepuudujäägi kriteeriumi on rikutud ja valitsemissektori võlg ületab 60% SKPst, kaalutakse asjakohaseid tegureid üksnes otsustamisel, kas alustada ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust juhul, kui eelarvepuudujääk on endiselt kontrollväärtuse lähedal ning rikkumist peetakse ajutiseks.

Õigusaktides sätestatakse tööpoolest võimalike asjakohaste tegurite pikk loend, mis ei ole ammendav, sest komisjonil tuleb kaaluda ka selliseid tegureid, mida peab asjakohaseks kõnealune liikmesriik. See on aluseks olevate riigipõhiste asjaolude arvessevõtmisel otsustav element, sest need asjaolud on nii oma tunnuste kui ka keerukuse poolest riigiti erinevad ega pruugi alati olla mõõdetavad.

Lisaks võimaldab meetmete mõjususe hindamine ülalt-alla lähenemisviisi alusel korrigeerida ka ootamatute sündmuste mõju.

7. soovitus – Teine taane – juurdepääs andmetele

Komisjon nõustub soovitusega.

7. soovitus – Kolmas taane – alt-üles hindamine

Komisjon ei nõustu soovitusega, sest tal ei ole õiguslikke volitusi kaasata sõltumatute riiklike eelarvenõukogude talitusi.

7. soovitus – Neljas taane – analüüsi põhjalikkus

Komisjon nõustub soovitusega.

142

Kontrollikoja tähelepanek, et ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse puhul on tavapäraselt keskendunud valitsemissektori eelarvepuudujäägile kui võlale, on väga põhjendatud. Enne majanduse juhtimise esimese paketi jõustumist ei kasutatud stabiilsuse ja kasvu pakti võlakomponenti korrapärastes järelevalveprotsessides piisavalt aktiivselt. Sel põhjusel oli üks esimeses majanduse juhtimise paketi sisalduv peamine reform võlareegli kasutuselevõtt, millega nähti eelkõige ette, et võla piirmäär – 60% SKPst – rikkumine toob kaasa ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse algatamise, ja määratleti määruse kohaselt, mida kujutab endast piisava kiirusega vähenev võlg.

Riigid, mille suhtes kohaldati ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust kuupäeval, mil võeti vastu majanduse juhtimise esimese paketi stabiilsuse ja kasvu pakti tehtud muudatused (st 8. novembril 2011), läbivad pärast oma ülemäärase eelarvepuudujäägi parandamist kolmeaastase üleminekumenetluse. Nende kolme aasta jooksul hinnatakse võlakriteeriumile vastavust sellest vaatenurgast, kas kõnealune liikmesriik teeb piisavaid edusamme selle täitmiseks.

Selle korraldusega tunnustatakse praktilisel viisil asjaolu, et liikmesriigid, mille suhtes majanduse juhtimise esimese paketi vastuvõtmise ajal kohaldati ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust, olid juba kokku leppinud eelarve konsolideerimise kavad, mis ei pruukinud olla kooskõlas äsja kasutusele võetud võlareegli nõuetega. Seega tekkis käimasolevate ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluste ja võlareegli nõuete vahel vastuolu. Seepärast kujutab üleminekumenetlus endast tarvilikku mööndust, et need liikmesriigid vajavad aega oma struktuursete kohanduste kooskõlastamiseks uuele võrdlusalusele vastamiseks vajaliku tasemega. Tuleb märkida, et need riigid peavad ka sellel ajavahemikul liikuma vastavuse poole ja et mittevastavuse korral seisavad nemadki silmitsi menetluslike tagajärgedega; siin ei ole tegemist olukorraga, et võlanõuet ülemineku ajal üldse ei kohaldata. Pealegi, kuigi ülemineku menetlus kestab määratluse kohaselt kolm aastat, peab liikmesriik viimasel aastal tõendama vastavust võlakriteeriumile, nii et tegelikult erineb üleminekumenetlus tavalisest võla vähenemise võrdlusalusest ainult kahel esimesel aastal.

143

Komisjon ei nõustu, et teatisega „Stabiilsuse ja kasvu pakti kehtivate nõuete paindlikum kasutamine“ on mingil viisil kahjustatud menetluse usaldusväärsust või seatud kahtluse alla võla jätkusuutlikkus. Tegelikult ei erinenud teatis senisest stsenaariumist, sest sellega ei laiendatud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse algatamata jätmise otsuse tegemisel arvessevõetavate tegurite kontseptsiooni. Määruse nr 1467/97 artiklis 2, milles käsitletakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse algatamist, on selgelt kirjas, et kui komisjon koostab artikli 126 lõike 3 kohast aruannet, peab ta võtma arvesse kõiki asjakohaseid tegureid, kuivõrd need mõjutavad tõsiselt eelarvepuudujäägi- ja võlakriteeriumile vastavuse hindamist, sealhulgas võimaliku majanduskasvu keskpika perioodi arengut, ülemäärase makromajandusliku tasakaalustamatuse ärahoidmise ja parandamisega seotud poliitikameetmete rakendamist ning liidu ühise kasvustrateegiaga seotud poliitikameetmete rakendamist.

Võlareegli (nii täieliku reegli kui ka üleminekureegli) puhul ei eeldata automaatselt, et kui mõõdetavat eesmärki ei saavutata, algatatakse liikmesriigi suhtes ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus. See mitteautomaatsus on määruses sõnaselgelt sätestatud ja see on majanduslikult põhjendatud, sest võla areng ei ole täielikult valitsemissektori kontrolli all (rohkem kui eelarvepuudujäägi areng). Võla suhe SKPsse sõltub tegelikult eelkõige nii SKP reaalkasvust kui ka inflatsioonist. Lisaks on see seotud ka võlakoormuse muutuse ja eelarvepositsiooni vahelise erinevusega, mida mõjutavad muu hulgas välisvaluuta kurss ning statistilised ümberliigitamised.

8. soovitus

Komisjon aktsepteerib soovitust.

Realistlike ja usaldusväärsete ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse eesmärkide puhul tuleks arvestada, et ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse soovitude osana kasutatavatesse võla ja SKP suhte eesmärkidesse tuleks suhtuda ettevaatusega.

Võla suhe SKPsse ei ole nii palju valitsemissektori kontrolli all kui eelarvepuudujääk. Eelkõige võivad vaadeldava aasta võlasuhteid oluliselt mõjutada eelarvepuudujäägiga mitteseotud finantstehingud (nn võlakoormuse muutuse ja eelarvepositsiooni vaheline erinevus). Kuna võladünaamika iseloom on selline, et üks aasta mõjutab teist, võivad sellised ühekordsed ilmingud avaldada edasikanduvat mõju järgmistele aastatele, mis põhjustab vastuolusid eelarvepuudujäägil ja võlal põhinevate eesmärkide vahel.

144

Jõustamisel keskendutakse ülemäärast eelarvepuudujääki reguleerivates õigusaktides eelarvega seotud tulemustele ning nii ei sisalda asjakohased õigusaktid konkreetseid sätteid struktuurireformide elluviimise jõustamiseks. Loomulikult keskendutakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohasel meetmete mõjususe hindamisel eelarve nõutava kohandamise saavutamisele ning struktuurireformide hindamine seda ei mõjuta. Struktuurireformide, sealhulgas majanduspartnerluse programmis alustatud reformide elluviimist jälgitakse Euroopa poolaasta raames. Siiski ei nähta määrusega ette konkreetseid samme juhtudeks, kui struktuurimeetmetest jääb majanduspartnerluse programmi analüüsis soovitatuga võrreldes väheks. Ülemäärase tasakaalustamatuse tõttu erijärelevalve all olevates riikides jälgitakse reformide elluviimist ülemäärase tasakaalustamatuse menetluse raames.

145

Seda, miks ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusega seotud dokumentidega ei ole seiret tagatud, saab selgitada vajadusega vältida dubleerimist ja järelevalvemenetluste tarbetut keerukust.

Selline seire on põhjendatud Euroopa poolaasta raames, mis loodi tagamaks, et majandus- ja eelarvepoliitikat käsitletakse terviklikul viisil, võttes arvesse nende omavahelist toimet ja sõltuvust.

Muudatused, mille komisjon 2015. aasta Euroopa poolaasta raames tegi, olid mõeldud riikide vastutuse ning Euroopa ja riigi tasandi otsusetegemise vastutuse suurendamiseks.

Osana tugevdatud Euroopa poolaastast koostatakse alates 2015. aastast iga aasta veebruariks iga riigi ning euroala kohta aruanne, milles tuvastatakse probleemid, eelkõige need, mis on seotud reformiprotsessiga, ning eelmises riigipõhiste soovitude voorus tuvastatud probleemide lahendamisel tehtud edusammud. Neid üksikasjalikke hinnanguid kasutatakse riigipõhiste soovitude järgmise vooru sõnastamisel.

Pealegi jälgitakse ülemäärase tasakaalustamatuse tõttu erijärelevalve all olevates riikides reformide elluviimist makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse raames.

Mis puudutab komisjoni hiljutist otsust võtta rohkem arvesse struktuurireformide rakendamist, siis tuleks rõhutada, et see ei mõjuta ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohast meetmete mõjususe hindamist.

9. soovitus – Esimene lõik

Komisjon nõustub soovitusega.

Majanduspartnerluse programmide kasutuselevõtmise põhjuseks on asjaolu, et valitsemissektori ülemäärane eelarvepuudujääk võib vähemalt osaliselt tuleneda struktuursetest puudustest. Kui nende puudustega otseselt ei tegelda, ei pruugi eelarvemeetmed olla eelarvepuudujäägi püsivaks paranemiseks piisavad. Seevastu aluseks olevate puudustega tegelemine on tõenäoliselt mõjus ning majanduslikust seisukohast keskmise ja pikema aja jooksul tulemuslikum. Alates majanduse juhtimise teise paketi jõustumisest esitavad liikmesriigid, kelle suhtes on algatatud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus / kelle ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse tähtaega on pärast meetmete mõjususe hindamist muudetud, korraga nii võetud meetmeid käsitleva aruande kui ka majanduspartnerluse programmi, mis tuleb edastada 3–6 kuud pärast ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse etappide läbimist.

Majanduspartnerluse programmid on ühekordsed dokumendid, mille eesmärk on toimida nende eelarve struktuuri-reformide tegevuskavana, mida liikmesriigid peavad vajalikuks oma ülemäärase eelarvepuudujäägi püsiva paran-damise tagamisel. Oma majanduspartnerluse programmides peaksid liikmesriigid määrama ja valima oma priori-teetid, pidades silmas konkurentsivõimet, pikaajalist jätkusuutlikku majanduskasvu ja oma struktuursete puuduste kõrvaldamist. Majanduspartnerluse programmi mõte on täiendada ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse käigus võetud meetmeid ja laiemate strateegia eesmärk on vältida ülemäärase eelarvepuudujäägi tekkimist. Selle ühekordne laad ei tähenda, et järelmeetmeid ei järgne. Komisjon ja nõukogu jälgivad eelarve struktuurireformide rakendamist Euroopa poolaasta raames. Seoses sellega tuleb pidada silmas vajadust vältida dubleerimist ja järelevalvemenet-luste tarbetut keerukust.

9. soovitus – Teine lõik

Komisjon ei nõustu soovitusel, sest enda arvates ta juba tegutseb talle õigusaktidega antud volituste täielikus ulatuses ja on korduvalt avalikult rõhutanud, et liikmesriikidel tuleb ette võtta vajalikud struktuurireformid.

146

Kui käsitleda uusi aruandlusnõudeid, siis puuduvad (sõnaselged) õigussätted tagamaks, et liikmesriigid täidavad neid, ja sanktsioonid juhuks, kui neid ei täideta. Kuna aga see nõue tuleneb määrusest, peaks see olema täitmisele pööratav, arvestades, et komisjonil on võimalik algtada mittevastavuse korral rikkumismenetlus. Selle abinõu mõjusust tuleks hinnata ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse nõuete suhtes.

147

Nagu on kirjas vastuses põhjenduse b punktile iv, ei nähta määruses alati ette, et komisjon peaks andma korrapära-selt hinnanguid/tagasisidet. Komisjon võtab lisaaruandeid oma korrapärase järelevalves täielikult arvesse (st igas prognoosivoorus; üldjoontes antakse alates 2013. aasta sügisprognoosist märgukirjade „Komisjoni eelarvejäre-valve prognoosi mõju“ riigipõhises osas lühike hinnang). Ainult siis, kui nõudeid ei ole täidetud, märgitakse see selgelt ära ja sellele osutatakse asjakohases komisjoni dokumendis (konkreetselt olukorrast olenevalt võib see olla kas spetsiaalne märgukiri või moodustada osa stabiilsus- ja lähenemisprogrammide või eelarvekava hindamise dokumentidest). Nõuete täitmatajätmise korral saab algtada rikkumismenetluse.

10. soovitus – Esimene lõik

Komisjon nõustub soovitusel.

10. soovitus – Teine lõik

Komisjon ei nõustu soovitusel, sest selle abinõu mõjusust tuleks hinnata ülemäärase eelarvepuudujäägi menet-luse nõuete järgi.

149

Komisjon kinnitab taas oma valmisolekut kohaldada vajaduse korral sanktsioone vastavalt esimesele majanduse juhtimise pakatile.

11. soovitus

Komisjon ei nõustu soovitusel.

Komisjon on alati tegutsenud kooskõlas aluslepinguga. Komisjon soovib nõukogul ka edaspidi vajaduse korral kiirendada menetlust ja kohaldada sanktsioone vastavalt õigusaktidele.

KUST SAAB ELi VÄLJAANDEID?

Tasuta väljaanded:

- üksikeksemplarid:
EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- rohkem eksemplare ning plakatid ja kaardid:
Euroopa Liidu esindustest (http://ec.europa.eu/represent_et.htm),
delegatsioonidest väljaspool ELi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm),
kasutades Europe Direct'i teenistust (http://europa.eu/europedirect/index_et.htm)
või helistades infotelefonile 00 800 6 7 8 9 10 11 (kõikjalt ELis helistades tasuta) (*).

(*) Antav teave on tasuta nagu ka enamik kõnesid (v.a mõne operaatori, hotelli ja telefonikabiini puhul).

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>).

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus on üks ELi majandusjuhtimise põhielemente. Seda kasutatakse vajaduse korral liikmesriikide eelarvepuudujäägi ja võla arengusuuna korrigeerimiseks. Auditi käigus uuris kontrollikoda ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kvaliteeti viimaste aastate keerulises majanduskeskkonnas, alates menetluse algatamise otsuste aluseks olnud andmetest kuni lõpptulemusteni. Kontrollikoda leidis, et menetluse elluviimine ei ole veel täielikult mõjus, kuid komisjon on otsustanud vajalike paranduste tegemist jätkata.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus