



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 20.6.2012
COM(2012) 342 final

KOMISJONI TEATIS

Riikide eelarve korrigeerimise mehhanismide ühispõhimõtted

KOMISJONI TEATIS

Riikide eelarve korrigeerimise mehhanismide ühispõhimõtted

Taust

Euroopa Liidu toimimise lepingus nõutakse liikmesriikidelt, et nad käsitleksid oma majanduspoliitikat kui ühise huvi küsimust ning et nende eelarvepoliitika lähtuks vajadusest tagada riigi rahanduse usaldusväarsus.

Ülemaailmne majandus- ja finantskriis on toonud välja kitsaskohad majandus- ja rahaliidu majanduse ja eelarve haldamises. Juba eelmise aasta detsembris võeti vastu ja jõustus uus reformipakett – kuue seadusandliku ettepaneku pakett. Raskete aegade jätkudes on euroala liikmesriikide majandus- ja eelarveseisundi vastastikuse mõju ulatus ja võimalikud tagajärjed praegu selgesti nähtavad.

Sel põhjusel esitas komisjon 23. novembril 2011 kaks täiendavat õigusakti ettepanekut, mille eesmärk on koos stabiilsusvõlakirju käsitleva rohelise raamatuga tugevdada euroala järelevalvemehhanisme. See pakett sisaldab kahte ettepanekut:

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles käsitletakse esialgsete eelarvekavade seire ja hindamise ning euroala liikmesriikide ülemäärase eelarvepuudujäägi kõrvaldamise tagamise üldsätteid;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega tugevdatakse majanduse ja eelarve järelevalvet liikmesriikide üle, kellel on või võivad tekkida tõsised raskused finantsstabiilsuse tagamisel euroalas.

Lisaks sellele sisaldab 2. märtsil 2012. aastal 25 liikmesriigi poolt allkirjastatud majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise leping (edaspidi „leping”), mis toetub nimetatud ettepanekutele ja mille eesmärk on tagada euroala kui terviku stabiilsus, fiskaalkokkulepet (III jaotis). Eesmärk on talletada kõnealused kohustused ELi õiguses viie aasta jooksul pärast lepingu jõustumist.

Fiskaalkokkuleppe raames võtavad lepinguosalisel oma siseriiklikus õiguses kasutusele eeskirjad korrigeerimismehhanismi kohta, mis käivitatakse automaatselt oluliste kõrvalekallete korral keskpika perioodi eesmärgist või selle saavutamisele suunatud kohandamiskavast (artikli 3 lõike 1 punkt e ja lõige 2).

Lisaks sellele kehtestatakse korrigeerimismehhanism vastavalt lepingule (artikli 3 lõige 2) „Euroopa Komisjoni ettepanekust lähtuvate ühiste põhimõtete alusel, mis käsitlevad eelkõige korrigeeriva meetme olemust, ulatust ja selle kohaldamise ajavahemikku, seda samuti erandlike asjaolude korral, ning institutsioonide rolli ja sõltumatust, kes vastutavad liikmesriigis eeskirjade täitmise üle järelevalve teostamise eest”.

Käesolev teatis on vastu võetud lepingu rakendamise raames, pidades silmas liidu üldisi huve ning eesmärki aidata kaasa majandus- ja rahaliidu nõuetekohasele toimimisele.

Käesolevas teatises esitatakse riiklike korrigeerimismehhanismide ühispehmoõtted. Kõnealusel seitse pehmoõtet on esitatud lisas. Need hõlmavad võtmekõsimusi, mida korrigeerimismehhanismide kavandamisel silmas pidada, sealhulgas mehhanismide õiguslik seisund, vastavus ELi raamistikule, mehhanismide kõivitamine, korrigeerimise ulatus ja ajavahemik, toimimisvahendid, võimalike vabastusklauslite kasutamine ning järelevalveinstitutsioonide roll ja sõltumatus.

Lepingu artiklis 3 on komisjonil soovitatud esitada ettepanek ka ajavahemiku kohta lepinguosalistel kiireks lähenemiseks oma keskpika perioodi eesmärgile, võttes arvesse riigipõhiseid jätkusuutlikkusega seotud riske. Ettepaneku nimetatud ajavahemiku kohta esitab komisjon käesoleva aasta jooksul. Liikmesriikide stabiilsus- või lähenemisprogrammi kõige viimases ajakohastatud versioonis esitatud konsolideerimiskavad oleksid loomulik lähtepunkt keskpika perioodi eesmärgidele lähenemise kiiruse kindlaksmääramiseks. Nimetatud konsolideerimiskavu, sealhulgas keskpika perioodi eesmärgide sobivust, tuleks uuesti hinnata stabiilsuse ja kasvu pakti sätete alusel ning väljumisstrateegia pehmoõtteid, eelkõige eristamist vastavalt eelarve haavatavusele, makromajanduslike väljavaadete alusel.

1. Korrigeerimismehhanismide õiguslik seisund ja seos ELi raamistikuga

Lepingu kohaselt hakkavad korrigeerimismehhanismid siseriiklikus õiguses kehtima „siduvate ja püsivate, eelistatavalt põhiseaduslike sätetena, või tagatakse muul viisil nendest täies ulatuses kinnipidamine kogu siseriikliku eelarvemenetluse käigus”. Seega peaks korrigeerimismehhanismide õiguslik seisund olema selline, et nende sätteid ei saa muuta üksnes tavalise eelarveõigusega. Samas, nagu on selgitatud ka lepingus ja korratud 1. pehmoõttes, „võtab korrigeerimismehhanism täielikult arvesse liikmesriikide parlamentide eelisõigusi”. Selliste erijõõnte eesmärk on tagada, et eelarve-eeskirju kohaldatakse tõhusalt riikide eelarvepoliitikas, tunnustades samas parlamentaarseid pehmoõigusi.

2. pehmoõttega kinnitatakse, et riiklikud korrigeerimismehhanismid peavad *vastama ELi eelarve-eeskirjadele*. Fiskaalkokkuleppe nõuded on osa laiemast arengust, mis sai alguse juba stabiilsuse ja kasvu pakti hiljutise reformiga (kuue seadusandliku ettepaneku pakett) ning mis suurendab riikide osatõõtsust liidu järelevalveraamistikus. Lepingus endas on samuti viidatud juba olemasolevatele eelarvejärelevalve mõistetele, sealhulgas „keskpika perioodi eesmärk” ja „selle saavutamisele suunatud kohandamiskava”, „olulised kõrvalekaldeid” ja „erandlikud asjaolud”. 2. pehmoõttega täpsustatakse, et riiklike mehhanismide kavandamisel tuleb hoolikalt toetuda ELi mõistetele ja eeskirjadele, ehkki täpsete riiklike meetõõdite osas võimaldatakse teatavat paindlikkust, võtmaks arvesse iga riigi eripära.

2. Korrigeerimismehhanismide sisu: kõivitamine, korrigeerimise olemus, toimimisvahendid, vabastusklauslid

3. pehmoõtte kohaselt peaks *korrigeerimismehhanismide kõivitamine* toimuma selgelt määratletud asjaoludel, mis näitavad olulisi kõrvalekaldeid keskpika perioodi eesmärgist või selle saavutamisele suunatud kohandamiskavast. See eeldab selliste sätete olemasolu, millega määratakse ette kindlaks kriteeriumid oluliste kõrvalekallete esinemise hindamiseks. 3. pehmoõttega tunnustatakse asjaolu, et lepinguosalistel võivad nendel tingimustel kasutada eri mehhanisme ja kriteeriume. Eelkõige kõivitamise aluste puhul võib toetuda kas ELi, riigi või mõlema kriteeriumidele. ELi tasandi otsused olulise kõrvalekalde esinemise kohta oleksid korrigeerimismehhanismide loomulikud kõivitajad. Samas võivad riigi kriteeriumid tingimusel, et need sisaldavad olulise kõrvalekalde mõistet, toimida oluliste kõivitajatena, mille võimalik lisaellis seisneb nende varasemas toimimises.

4. põhimõtte sisu on *korrigeerimise ulatus ja ajavahemik*. Soovitatava põhimõttega antakse konkreetsed tegevussuunised ja välditakse samas liiga jäika lähenemisviisi.

Vastavalt sellele hõlmab 4. põhimõtte viit allpõhimõtet.

- Esiteks soovitatakse korrigeerimise ulatuse ja ajavahemiku puhul lähtuda varem kindlaksmääratud eeskirjadest, millega piiratakse, kuid ei välistata täielikult kaalutusõigust olulise eelarvest kõrvalekaldumise vastaste meetmete kavandamisel.
- Teiseks peaks ulatuslikumate kõrvalekallete korral rakendama ulatuslikumat korrigeerimist kooskõlas üldise proportsionaalsuspõhimõttega.
- Kolmandaks tuleks korrigeerimise kindlaksmääramisel lähtuda kooskõlast keskpika perioodi eesmärgiga ja selle saavutamisele suunatud kohandamiskavaga, järgides sellega fiskaalkokkulepet, mille põhisisu on keskpika perioodi eesmärgi ja selle saavutamisele suunatud kohandamiskava arvessevõtmine. Täpsemalt ei peaks kohandamiskava rakendamise ajal eesmärgist kõrvalekalduv liikmesriik üldjuhul muutma keskpika perioodi eesmärgi juurde tagasipöördumise ajavahemikku. Kui liikmesriik järgib keskpika perioodi eesmärki, kuid kaldub sellest siis kõrvale, peaks ta eesmärgi juurde tagasi pöörduma mõistliku aja jooksul, mis üldiselt tähendab järgmisel või ülejärgmisel aastal pärast kõrvalekaldumist. See stsenaarium on soovituslik ning ei välista siiski täielikult paindlikkust, sõltuvalt täpsetest asjaoludest.
- Neljandaks peaksid korrigeerimismehhanismid sisaldama olulisi elemente, mis tagavad eelarveraamistiku stabiilsuse, et vältida nn liikuva sihtmärgi sündroomi, mis seostub tavaliselt eelarvealaste kõrvalekalletega. Selleks tuleks korrigeerimismehhanismidega tagada vastavus peamistele fiskaaleesmärkidele, mis on seatud enne olulise kõrvalekalde toimumist.
- Viiendaks tuleks korrigeerimise alguses võtta vastu korrigeerimise kava, mis peaks olema korrigeerimisperioodi hõlmavate edaspidiste eelarvete suhtes siduv, suurendades sellega mehhanismide usaldusväarsust.

Ka korrigeerimismehhanismide *toimimine* on oluline aspekt mehhanismide kavandamisel. 5. põhimõttega tunnustatakse olulist rolli, mis võib sellega seoses olla riiklike kulutusi reguleerivatel eeskirjadel ja kaalutusõiguse raames võetud tulumeetmetel, pidades silmas, et need tegurid peegeldavad fiskaalasutuste kaalutusõigusel põhinevaid otsuseid vahetumalt kui võimalikud fiskaaltulemused või tsükliliselt kohandatud eelarveseisundid. Veel üks oluline element, mida liikmesriigid oma süsteemide kavandamisel peaksid arvesse võtma, on seotud valitsemissektori mõne tasandi või kõigi tasandite vahelise koordineerimisega eelarvest olulise kõrvalekaldumise korral, et suurendada sellega oma mehhanismide usaldusväarsust. Nimetatud koordineerimismehhanismid ei tähendaks tingimata seda, et määratakse ette kindlaks korrigeerimise jaotamine valitsemissektori ja piirkondlike üksuste vahel. Kuid on vaja kindlaid tagatisi, et piirkondlike üksuste tegevus ei sea ohtu valitsemissektori selliste üldiste eelarve-eesmärkide saavutamist, mille eest valitsemissektor on vastutav ELi tasandil.

Põhimõtet, et eelarve-eeskirjad peaksid andma võimaluse reageerida eriti ebasoodsatele asjaoludele, on ELi järelevalveraamistikus juba ammu tunnustatud ning seda tunnustatakse ka lepingus. 6. põhimõtte kohaselt peavad võimalikud *vabastusklauslid* põhinema kindlalt ELi tasandil kokkulepitud põhimõtetel, et edendada põhimõtteühtlust ja vältida erandlike asjaolude liiga paindlikke määratlusi. Samuti nõutakse, et korrigeerimismehhanismi võimalik

peatamine vabastusklausli alusel oleks lubatud kindlaksmääratud aja jooksul ning et vabastusklausli rakendamisele järgneks minimaalne kohandamisaeg kooskõlas stabiilsuse ja kasvu pakti miinimumnõudega. Ka vabastusklausli rakendamise lõpetamisel eeldatakse tulevaste eelarvete suhtes siduva korrigeerimiskava koostamist.

3. Järelevalveinstitutsioonide roll ja sõltumatus

Kui korrigeerimismehhanismile vastavuse eest vastutavad peamiselt fiskaalasutused, siis usaldusväärse ja läbipaistvuse edendamisel on võtmeroll riiklikel *järelevalveinstitutsioonidel*, nagu kinnitatakse viimases soovitatavas põhimõttes (7. põhimõte). Nimetatud institutsioonid peaksid hindama korrigeerimismehhanismide toimimist vastavalt riiklikele eeskirjadele ning korrigeerimise käivitamise ja rakendamise eri etappides, sealhulgas ka vabastusklauslite võimalikku kasutamist.

Nn järgi-või-selgita-põhimõte, mille kohaselt liikmesriigid kas järgivad järelevalveinstitutsioonide nõuandeid või selgitavad, miks nad nendest kõrvale kalduvad, tagaks selle, et hinnanguid ei saa eirata, ning seejuures ei sekkutaks fiskaalasutuste pädevusse poliitikakujundamisel.

Kõnealuste institutsioonide tegevusautonoomia ja sõltumatus on põhitegur, mis võimaldab neil oma rolli riiklikus eelarvepoliitikas tõhusalt täita. 7. põhimõttes on selle kohta esitatud mitu tingimust. Esiteks peaks järelevalveinstitutsioonide ülesehitus olema vastutuse tagamiseks kooskõlas juba olemasoleva institutsioonilise raamistikuga ja riigi haldusstruktuuriga. Teiseks on esitatud mitu kriteeriumi ulatusliku tegevusautonoomia tagamiseks. Kõnealuste institutsioonide tegevuskord, volitused ja vastutus peaksid tuginema õigusnormidele. Kehtestada tuleks kindlad ettevaatusabinõud seoses töötajate ametissenimetamise ja vahendite piisavusega ning juurdepääsuga volitustega seotud teabele. Nimetatud tingimused on vajalikud selleks, et järelevalveinstitutsioonid saaksid tõhusalt toimida ning tegutseda mehhanismide läbipaistvuse ja usaldusväärse kaitsjana. Erilist rõhku tuleks panna üldsuse takistamatule teavitamisele.

LISA

Riikide eelarve korrigeerimise mehhanismide ühispõhimõtted

1) [Õiguslik seisund] Korrigeerimismehhanismid talletatakse siseriiklikus õiguses siduvate ja püsivate, eelistatavalt põhiseaduslike sätetena, või tagatakse muul viisil nendest täies ulatuses kinnipidamine kogu siseriikliku eelarvemenetluse käigus. Mehhanismi puhul võetakse täielikult arvesse liikmesriikide parlamentide eelisõigusi.

2) [Vastavus ELi raamistikule] Riiklikud korrigeerimismehhanismid tuginevad kindlalt Euroopa fiskaalraamistiku mõistetele ja eeskirjadele. See kehtib eelkõige mõiste „oluline kõrvalekalle” ja võimalike vabastusklauslite määratluse puhul. Korrigeerimise ulatus ja ajavahemik viiakse vastavusse võimalike soovitustega, mis on asjaomastele liikmesriikidele esitatud stabiilsuse ja kasvu pakti raames.

3) [Käivitamine] Korrigeerimismehhanismi käivitamine toimub selgelt määratletud asjaoludel, mis näitavad olulisi kõrvalekaldeid keskpika perioodi eesmärgist või selle saavutamisele suunatud kohandamiskavast. Mehhanismi käivitamise aluseks võivad olla ELi või riiklikud kriteeriumid, juhul kui need vastavad eespool nimetatud tingimusele. Samal tingimusel võivad nõuetele vastata nii eelmehhanismid, millega seatakse eelarve-eesmärgid kõrvalekallete vältimiseks, kui ka järelmehhanismid, mis käivitavad korrigeerimise reaktsioonina varasematele kõrvalekalletele.

4) [Korrigeerimise olemus] Korrigeerimise ulatus ja ajavahemik pannakse paika varem kindlaksmääratud eeskirjadega. Ulatuslikumate kõrvalekallete korral keskpika perioodi eesmärgist või selle saavutamisele suunatud kohandamiskavast rakendatakse ulatuslikumat korrigeerimist. Korrigeerimismehhanismi eesmärk on struktuurse eelarveseisundi kavandatud tähtjaks taastamine vastavalt keskpika perioodi eesmärgile või üle selle ning eelarveseisundi säilitamine nimetatud tasemel. Korrigeerimismehhanismi abil tagatakse vastavus olulistele fiskaaleesmärkidele, mis on seatud enne olulise kõrvalekalde toimumist, vältides seeläbi püsivat kõrvalekaldumist üldistest fiskaaleesmärkidest, mis on kavandatud enne olulise kõrvalekalde toimumist. Korrigeerimise alguses võtavad liikmesriigid vastu korrigeerimise kava, mis on korrigeerimisperioodi hõlmavate eelarvete suhtes siduv.

5) [Toimimisvahendid] Korrigeerimismehhanismiga võidakse anda silmapaistev roll riiklike kulutusi reguleerivatele eeskirjadele ja kaalutusõiguse raames võetud maksumeetmetele, sealhulgas mehhanismi käivitamisel ja korrigeerimise rakendamisel, tingimusel et nimetatud eeskirjad on kooskõlas keskpika perioodi eesmärgi saavutamise ja selle saavutamisele suunatud kohandamiskavaga. Korrigeerimismehhanismi kavandamisel võetakse arvesse õigusnorme, mis on seotud mehhanismi käivitamise korral eelarve kohandamise koordineerimisega valitsemissektori mõne allsektori või kõigi allsektorite vahel.

6) [Vabastusklauslid] Võimalike vabastusklauslite kindlaksmääramine on vastavalt stabiilsuse ja kasvu pakti kokkuleppele seotud mõistega „erandlikud asjaolud”. Nimetatud mõiste hõlmab väljaspool asjaomase liikmesriigi kontrolli olevat erakorralist sündmust, mis avaldab suurt mõju valitsemissektori finantsseisundile, või stabiilsuse ja kasvu pakti määratud järsu majanduslanguse perioode, sealhulgas euroala tasandil. Korrigeerimismehhanismi peatamine vabastusklausli rakendamise korral on ajutine. Korrigeerimismehhanismiga nähakse ette struktuurse kohandamise miinimumkiirus pärast vabastusklausli rakendamise lõppu vastavalt stabiilsuse ja kasvu pakti alampiirinõudele. Vabastusklausli rakendamise lõpetamisel võtab liikmesriik vastu korrigeerimiskava, mis on korrigeerimisperioodi hõlmavate eelarvete suhtes siduv.

7) [Järelevalveinstitutsioonide roll ja sõltumatus] Tegevusautonoomiat omavad sõltumatud asutused, mis tegutsevad järelevalveinstitutsioonina, toetavad korrigeerimismehhanismi usaldusväärset ja läbipaistvust. Nimetatud institutsioonid hindavad avalikult järgmist: korrigeerimismehhanismi käivitamist õigustavate asjaolude esinemine, korrigeerimise toimumine vastavalt riiklikele eeskirjadele ja kavadele ning vabastusklauslite rakendamise käivitamiseks, pikendamiseks ja lõpetamiseks vajalike asjaolude esinemine. Asjaomane liikmesriik on kohustatud järgima järelevalveasutuste soovitusi või avalikult selgitama, miks neid ei järgita. Kõnealuste asutuste ülesehituses võetakse arvesse juba olemasolevat institutsioonilist raamistikku ja riigi haldusstruktuuri. Järelevalveasutusi toetatakse ulatuslikku tegevusautonoomiat tagavate riiklike õigusnormidega, mis hõlmavad järgmist: i) seadusel põhinev tegevuskord; ii) häirevabadus, mille kohaselt nimetatud asutused ei võta vastu juhtnõore ning neil on õigus õigeaegselt avalikuks teabevahetuseks; iii) kogemusel ja pädevusel põhinev ametisse nimetamise menetlus; iv) vahendite piisavus ja asjakohane juurdepääs teabele määratud volituste täitmiseks.