EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 5.2.2020
COM(2020) 55 final

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

Majanduse juhtimise paketi hindamine

Aruanne määruste (EL) nr 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 ja 473/2013 kohaldamise ning nõukogu direktiivi 2011/85/EL sobivuse kohta

{SWD(2020) 210 final} - {SWD(2020) 211 final}

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

Majanduse juhtimise paketi hindamine

Aruanne määruste (EL) nr 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 ja 473/2013 kohaldamise ning nõukogu direktiivi 2011/85/EL sobivuse kohta[1]

1. Sissejuhatus

Euro on 19 liikmesriigis elava enam kui 340 miljoni eurooplase ühisraha ning üks Euroopa silmapaistvamaid ja konkreetsemaid saavutusi. Euro on midagi enamat kui rahaprojekt. See loob aluse meie majanduste paremaks integreerimiseks, et toetada stabiilsuse ja jõukuse kasvu.

Majandus- ja rahaliidu struktuur, mis loodi 1992. aastal Maastrichti lepinguga, on ainulaadne. Selles on ühendatud ühtne rahapoliitika, mille eesmärk on hindade stabiilsus, ning liikmesriikide vastutusalasse kuuluv detsentraliseeritud eelarve- ja majanduspoliitika. Maastrichti lepingus tunnistati vajadust usaldusväärse eelarvepoliitika ja majanduspoliitika koordineerimise järele, et võimaldada ühtse rahapoliitika tulemuslikku elluviimist ning tagada stabiilne ja edukas euro, võttes arvesse võimalikku ülekanduvat mõju liikmesriikide vahel ning süsteemi võimalikku ärakasutamist, mis võib viia valitsemissektori eelarvepuudujäägi ja võlataseme ülemäärase kasvuni. See omakorda ohustaks hindade stabiilsust ja võib lõpuks sundida keskpanka kasutama eelarvepuudujäägi rahastamiseks rahapoliitikat.

Neid kaalutlusi arvesse võttes on Maastrichti lepingus nõutud, et liikmesriigid käsitleksid oma majanduspoliitikat kui ühist huvi pakkuvat küsimust ja kooskõlastaksid selle nõukoguga. Samuti sisaldab leping liikmesriikidele kehtestatud nõuet vältida valitsemissektori eelarvepuudujääki, mis ületab 3 % SKPst, ja hoida valitsemissektori võlatase allpool 60 % SKPst. Lisaks on lepingus kehtestatud turudistsipliini säilitamise elemendid, eelkõige kohustuste mitte enda peale võtmise põhimõte, mille kohaselt ei tohiks valitsused üksteise võlga tasuda, ning keelatud keskpangal valitsemissektori võlga rahastada. Sellist majandus- ja rahaliidu ülesehitust kujundas 1970ndate ja 1980ndate aastate suur inflatsioon ning

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. novembri 2011. aasta määrus (EL) nr 1173/2011 eelarvejärelevalve tõhusa rakendamise kohta euroalal (ELT L 306, 23.11.2011, lk 1); Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. novembri 2011. aasta määrus (EL) nr 1174/2011 euroalal esineva ülemäärase makromajandusliku tasakaalustamatuse korrigeerimiseks võetavate täitemeetmete kohta (ELT L 306, 23.11.2011, lk 8); Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. novembri 2011. aasta määrus (EL) nr 1175/2011, millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 1466/97 eelarveseisundi järelevalve ning majanduspoliitika järelevalve ja kooskõlastamise tõhustamise kohta (ELT L 306, 23.11.2011, lk 12); Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. novembri 2011. aasta määrus (EL) nr 1176/2011 makromajandusliku tasakaalustamatuse ennetamise ja korrigeerimise kohta (ELT L 306, 23.11.2011, lk 25); 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 (ELT L 306, 23.11.2011, lk 33); nõukogu 8. novembri 2011. aasta direktiiv 2011/85/EL liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta (ELT L 306, 23.11.2011, lk 41); Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2013. aasta määrus (EL) nr 472/2013, millega tugevdatakse majanduse ja eelarve järelevalvet euroala liikmesriikide üle, millel on või võivad tekkida tõsised raskused finantsstabiilsuse tagamisel (ELT L 140, 27.5.2013, lk 1); 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 (ELT L 140, 27.5.2013, lk 11).

poliitikakujundajate kindel veendumus, et rahaliidu lähenemise ja stabiliseerimise peamine tõukejõud on majandus- ja finantsintegratsioon.

Alates 1990ndate aastate algusest, mil Maastrichti lepinguga pandi alus ühisraha alale, on liit välja töötanud väga põhjaliku ja üksikasjaliku majandus- ja eelarvejärelevalve raamistiku. Raamistik on sätestatud mitmes allpool kirjeldatud teiseses õigusaktis ja ka muudes dokumentides, milles kirjeldatakse täpsemalt ja läbipaistvamalt, kuidas järelevalvet praktikas rakendatakse. Sellised dokumendid on näiteks stabiilsuse ja kasvu pakti tegevusjuhend ja teise majanduse juhtimise paketi suunised. Lisateavet järelevalveraamistiku rakendamise kohta võib leida stabiilsuse ja kasvu pakti käsiraamatust ning makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse kokkuvõttest.

Raamistik on aja jooksul puhanguti arenenud ja seda on muudetud vastavalt uute majandusprobleemide tekkele ning järelevalveraamistiku rakendamisel saadud kogemustele. Lühiülevaade.

- 1997. aastal sõlmiti stabiilsuse ja kasvu pakt, et tugevdada liikmesriikide eelarve- ja majanduspoliitika järelevalvet ja kooskõlastamist ning sellega püsivalt jõustada Maastrichti lepingus kõigile liikmesriikidele kehtestatud eelarvepuudujäägi ja võlapiirangud[2]. Eelkõige võimaldas see rakendada Maastrichti lepingu eelarvepuudujäägi kriteeriumit pakti parandusliku osa[3] kaudu ja kehtestada ennetusliku osa,[4] et vältida ülemäärase eelarvepuudujäägi tekkimist.
- 2000ndate alguses osutus stabiilsuse ja kasvu pakti nominaalse eelarvepuudujäägi eesmärkide saavutamine mõne majandussurutise tingimustes oleva liikmesriigi jaoks keeruliseks. Esimestele kogemustele tuginedes reformiti stabiilsuse ja kasvu pakti nii, et see võimaldaks majandustingimustega senisest rohkem arvestada. 2005. aasta reformiga pandi suuremat rõhku eelarve struktuursele kohandamisele, et arvestada majandustsükli mõjuga riigi rahandusele. Üldiselt muudeti stabiilsuse ja kasvu pakti selleks, et võtta paremini arvesse liikmesriikide majandus- ja eelarvepositsiooni ja kestlikkusriske, sealhulgas elanikkonna vananemise mõju.
- Vastuseks pärast 2007. aastat ELi ja euroala tabanud majandus- ja finantskriisist tingitud haavatavusele võttis EL rea meetmeid majanduse juhtimise ja järelevalve raamistiku tugevdamiseks. Need meetmed kehtivad kõigile liikmesriikidele, kuid eurot kasutavate riikide jaoks on neil mõningad erireeglid. Jõupingutuste keskmes on olnud õigusaktide paketid, mida tuntakse esimese majanduse juhtimise paketina (2011) ja teise majanduse juhtimise paketina (2013) (ülevaade esimese ja teise majanduse juhtimise paketi elementidest on esitatud 1. selgituses). Pakettide eesmärk on majanduspoliitika tihedam kooskõlastamine ja majandustulemuste püsiv lähendamine stabiilsuse ja kasvu pakti kohase eelarvejärelevalve tugevdamise ning liikmesriikidele

[2] Nõukogu 7. juuli 1997. aasta määrus (EÜ) nr 1466/97 eelarveseisundi järelevalve ning majanduspoliitika järelevalve ja kooskõlastamise tõhustamise kohta, nõukogu määrus (EÜ) nr 1467/97 ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamise kiirendamise ja selgitamise kohta ning 17. juuni 1997. aasta resolutsioon stabiilsuse ja kasvu pakti kohta.

[3] Stabiilsuse ja kasvu pakti parandusliku osaga tagatakse, et liikmesriigid võtavad vastu asjakohased poliitikameetmed ülemäärase eelarvepuudujäägi või võlataseme korrigeerimiseks ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamise teel. Selle menetlusega antakse liikmesriikidele siduvad ja toimivad soovitused eelarve kohandamiseks, mis on vajalik ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimiseks ettenähtud aja jooksul.

[4] Stabiilsuse ja kasvu pakti ennetusliku osaga toetatakse liikmesriike usaldusväärse eelarvepoliitikaga seotud kohustuste täitmisel. Selles nõutakse, et liikmesriigid saavutaksid keskpika perioodi jooksul riigipõhise eelarve-eesmärgi, milles võetakse arvesse majandustsüklit, võimaldades seega automaatset stabiliseerimist ja riigi rahanduse kestlikkuse tagamist.

eelarveraamistike nõuete kehtestamise kaudu. Ühtlasi on need suurendanud järelevalve ulatust, et hõlmata ka makromajanduslikke tasakaalustamatusi. Selleks et käsitleda mõju ülekandumise konkreetset tähtsust euroalal, kehtestati teise majanduse juhtimise paketiga eeskirjad euroala liikmesriikide eelarvekavade järelevalve ja hindamise kohta, konkreetsed rangemad eeskirjad euroala liikmesriikidele stabiilsuse ja kasvu pakti parandusliku osa alusel ning raamistik nende euroala liikmesriikidega tegelemiseks, kellel on või võivad tekkida tõsised raskused finantsstabiilsuse tagamisega. Eeskirju karmistati ajal, mil usaldus nii turgude vastu kui ka liikmesriikide omavaheline usaldus olid haprad, mistõttu keskenduti peamiselt riskide vähendamisele üksikutes liikmesriikides ja euroala kui terviku stabiilsuse kaitsele. Kaks paketti olid osa laiemast meetmete kogumist liidu ja kogu euroala majandusliku ja finantsstabiilsuse tugevdamiseks ning sisaldas mehhanismide loomist tingimusliku rahalise toetuse eraldamiseks euroala liikmesriikidele, kellel on või võib tekkida probleeme finantsstabiilsusega, ning ühiste järelevalve- ja kriisilahendusmehhanismidega pangandusliidu loomist.

- Uuendatud makromajanduslik ja eelarvejärelevalve integreeriti majandus- ja tööhõivepoliitika ELi tasandil koordineerimise Euroopa poolaastasse, mis loodi samas kontekstis. Alates Euroopa poolaasta kasutuselevõtust 2011. aastal on see järk-järgult liikunud integreerituma majandusjärelevalve suunas ning hõlmab liikmesriikide jõupingutuste jälgimist strateegia „Euroopa 2020“ raames.

1. selgitus. Majandusjärelevalve raamistiku esimene ja teine majanduse juhtimise pakett

Esimene majanduse juhtimise pakett (2011)

Kuue seadusandliku akti pakett sisaldas viit määrust ja üht direktiivi, mis tugevdasid eelarvejärelevalvet ja suurendasid majandusjärelevalve ulatust, et hõlmata ka makromajanduslikke tasakaalustamatusi[5]. Eelkõige tugevdati kuuest õigusaktist koosneva paketiga eelarvejärelevalvet, võimendades stabiilsuse ja kasvu pakti *ennetuslikku osa*, kuna usaldusväärne eelarvepoliitika majanduse headel aegadel tugevdab liikmesriikide suutlikkust majandussõkkidele vastu seista ja loob ruumi eelarvepoliitika kasutamiseks halbadel aegadel. Selleks võeti kasutusele keskpika perioodi eelarve-eesmärgist või selle saavutamisele suunatud kohandamiskavast *märkimisväärse kõrvalekaldumise* mõiste ning kehtestati menetlus, mille kohaselt liikmesriigid peavad sellise kõrvalekaldumise kõrvaldama. Euroala liikmesriikide puhul võib ebapiisav poliitiline reageerimine viia lõpuks finantssanktsioonide kehtestamiseni. Selleks et paremini jälgida, kuidas liikmesriigid oma eelarvealaseid kohustusi täidavad, kehtestati *kulude kasvu eesmärk*, mis täiendab struktuurset eelarvepositsiooni. Kulude kasvu eesmärk annab liikmesriikidele usaldusväärse eelarvepoliitika jaoks rohkem tegevussuuniseid, keskendudes järelevalves otseselt valitsuse kontrolli all olevatele näitajatele.

Kuue seadusandliku akti paketiga tugevdati ka stabiilsuse ja kasvu pakti *paranduslikku osa*, rakendades lepingu *võlakriteeriumi[6] ja laiendades seega tähelepanu ülemäärase eelarvepuudujäägi vältimiselt kestliku võlatrajektoori tagamisele.*

Peale selle karmistati esimese majanduse juhtimise paketiga võimalikke sanktsioone juhul, kui euroala liikmesriigid ei järgi stabiilsuse ja kasvu pakti kohaseid nõukogu soovitusi või otsuseid.

Eelarveraamistike direktiiviga kehtestati liikmesriikidele nende eelarveraamistikke käsitlevad nõuded. Selles soovitati panna rõhku keskpikale planeerimisele ja läbipaistvatele eelarveprotsessidele. Ühtlasi toetati selles sõltumatute makromajandus- ja eelarveprognooside kasutamist eelarve kavandamisel ning eelarve-eeskirjade täitmise sõltumatut seiret liikmesriigi tasandil.

Lisaks eelarvejärelevalve tugevdamisele võeti kuue seadusandliku akti paketiga kasutusele makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlus, et avastada kahjulikku makromajanduslikku tasakaalustamatust, hoida ära selle teket ja tagada olemasoleva tasakaalustamatuse korrigeerimine. Komisjon teeb kindlaks *makromajandusliku tasakaalustamatuse* ja selle raskusastme, sealhulgas negatiivse mõju ülekandumise ohu teistele euroala liikmesriikidele ning nõukogu esitab asjaomastele liikmesriikidele soovitused selle kõrvaldamiseks. *Ülemäärase makromajandusliku tasakaalustamatuse* avastamise korral võimaldab makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlus algatada ülemäärase tasakaalustamatuse menetluse, mis keskendub liikmesriikide esitatud ja rakendatud parandusmeetmete kavadele, mida jälgivad komisjoni ja nõukogu.

Teine majanduse juhtimise pakett (2013)

Teise majanduse juhtimise paketti kuuluva kahe määrusega kehtestati euroala liikmesriikide jaoks spetsiaalsed järelevalve- ja seiremenetlused, võttes arvesse võimalikku ülekanduvat mõju majandus- ja rahaliidus.

[5] Vt joonealune märkus 1.

[6] Võlakriteerium viitab Maastrichti lepingu sätetele, millega nõutakse liikmesriikidelt, et valitsemissektori võla suhe SKPsse oleks alla 60 %, v.a juhul, kui see suhe läheneb piisava kiirusega nimetatud kontrollväärtusele.

Eeskätt loodi selle paketiga raamistik selliste liikmesriikidega tegelemiseks, kellel on või võivad tekkida raskused finantsstabiilsuse tagamisel, kes saavad finantsabi või kes lõpetavad finantsabiprogrammi. Tähtis on ka see, et teine majanduse juhtimise pakett tugevdas veelgi eelarve koordineerimist euroala liikmesriikide vahel, hinnates ühise ajakava raames mitmepoolselt liikmesriikide eelarvekavasid. Hindamine sisaldab komisjoni arvamusi nende kavade kohta enne nende vastuvõtmist liikmesriikide parlamentides, ning eurorühmas arutatakse iga liikmesriigi ja kogu euroala eelarvepositsiooni ja -väljavaateid. Teise majanduse juhtimise paketiga tugevdati lisaks järelevalvet ülemäärase eelarvepuudujäägiga euroala liikmesriikide üle.

Uue poliitilise tsükli algus liidus on sobiv hetk, et hinnata praeguse majandus- ja eelarvejärelevalve tulemuslikkust, eelkõige esimese ja teise majanduse juhtimise paketi reforme, mille rakendamise kohta peab komisjon aru andma. Kõnealuse hindamise käigus käsitletakse peamiselt esimese ja teise majanduse juhtimise paketiga kehtestatud või muudetud eri järelevalveelementide tulemuslikkust oma põhieesmärkide saavutamisel, milleks on i) riigi rahanduse kestlikkuse ja majanduskasvu tagamine ning makromajandusliku tasakaalustamatuse vältimine, ii) integreeritud järelevalveraamistiku loomine, mis võimaldab majanduspoliitikat paremini koordineerida, eeskätt euroalal, ning iii) liikmesriikide majandustulemuste lähendamise edendamine. Käesoleva teatise eesmärk on algatada nendes küsimustes avalik arutelu.

Hindamisest rääkides on tähtis märkida, et majanduse olukord on suuresti muutunud. Kümme aastat pärast suurt majanduslangust seisavad liikmesriigid silmitsi mitme probleemiga, mis olid hoopis teistsugused esimese ja teise majanduse juhtimise paketi vastuvõtmise ajal. Ehkki taastumine on olnud aeglane, ei ole paljude liikmesriikide kasvupotentsiaal ikka veel jõudnud kriisieelsele tasemele ja intressimäärad on jäänud püsivalt madalaks[7]. Potentsiaalse majanduskasvu ja intressimäärade langus on elanikkonna vananemise kontekstis käinud käsikäes püsivalt madala inflatsiooniga. Kuigi struktuurireformide rakendamine potentsiaalse majanduskasvu tugevdamiseks ja majanduse kohandamise toetamiseks oli kriisijärgsel ajal intensiivne, on reformide hoog raugenud ning edusammud on muutunud liikmesriikide ja poliitikavaldkondade lõikes ebaühtlaseks.

Seda tuleb vaadelda iga-aastases kestliku majanduskasvu strateegias[8] sõnastatud laiema eesmärgi taustal, et luua uus kasvumudel, mis arvestab meie loodusvarade piiratusega ning tagab töökohtade loomise ja püsiva heaolu tulevikus. See eesmärk väljendub konkreetselt Euroopa rohelises kokkuleppes[9] ja teatises „Tugev sotsiaalne Euroopa õiglase ülemineku jaoks“,[10] milles tutvustatakse kestliku majanduskasvu strateegiat, mille eesmärk on muuta EL maailma esimeseks kliimaneutraalseks maailmajaoks, mis on ressursitõhus ja vastab ka digiajastu nõuetele, tagades samal ajal sotsiaalse õigluse. Niisuguste eesmärkide saavutamine nõuab tublisti täiendavaid era- ja avaliku sektori investeeringuid pikema aja vältel. Nimetatud eesmärgid on kooskõlas Euroopa võetud kohustusega seada kestliku arengu eesmärgid ELi poliitikakujundamise ja tegevuse keskmesse.

Valitsevate majandustingimuste mõju majanduse juhtimise raamistikule väärib hoolikat kaalumist. Esiteks tuleb hoolikalt hinnata, kas see areng mõjutab võla kestlikkusega seotud

[7] Peale selle on tööhõive ja sotsiaalne olukord üldiselt paranenud, ent ei ole mitmes liikmesriigis veel küündinud kriisieelse tasemeni.
[8] Vt 2020. aasta kestliku majanduskasvu strateegia; COM(2019) 650 final.
[9] COM(2019) 640 final.
[10] COM(2020) 14 final.

riske. Nagu mõned hiljutised kogemused näitavad, võivad turuhoiakud järsult muutuda ja põhjustada intressimäärade äkilisi muutusi. Isegi kui põhitegurid ei muutu, võib see suurendada maksukoormust, eelkõige suure võlakoormusega riikides, ja ohustada nende võla kestlikkust. See oht on tõenäoliselt teravam rahaliidus, kus väga erineva võlatasemega valitsused jagavad sama valuutat ja keskpank ei saa tegutseda valitsustele viimase instantsi laenajana. See kinnitab vajadust keskenduda ka edaspidi võla kestlikkuse tagamisele. Samal ajal tuleks hinnata, milline oleks eelarve- ja majanduspoliitika sobiv roll makromajanduslikus stabiliseerimises, kuna rahapoliitikat piirab üha enam see, et intressimäärad on praktiliselt nullmäära lähedal. Lisaks mõjutab liikmesriikide eelarvepoliitika ka finantsturgude toimimist ja on seotud rahapoliitikaga, kui võtta eelkõige arvesse liikmesriikide riigivõlakirjade rolli võrdlusaluseks olevate turvaliste varadena ning võimalikku mõju turvaliste varade suhtelise nappuse korral. Peale selle muutub ELi järelevalveprotsessides üha tähtsamaks kliimaga seotud riskide mõju finantsturgude stabiilsusele ja riikide rahandusele.

Hindamise juures on neid uusi probleeme arvesse võetud. Selles tuginetakse ELi eelarve-eeskirjade hindamisele Euroopa Eelarvenõukogu[11] poolt ning Euroopa Parlamendi,[12] liikmesriikide, Euroopa Kontrollikoja[13] ning muude sidusrühmade ja teadusringkondade olemasolevatele aruannetele.

2. Esimese ja teise majanduse juhtimise paketi rakendamise hindamine

2.1. Stabiilsuse ja kasvu pakt ning riiklikud eelarveraamistikud

Selles punktis hinnatakse, kuidas eelarvejärelevalve raamistik täidab oma peaeesmärke, milleks on aidata tagada riikide rahanduse kestlikkus, jätta ruumi majanduse stabiliseerimiseks, mõista riikide rahanduse kvaliteedi tähtsust ning edendada ELi eelarve-eeskirjade omaksvõtmist. Lisaks hinnatakse direktiivi 2011/85 mõju liikmesriikide eelarveraamistikule.

Riikide rahanduse kestlikkus

Esialgses, 1997. aasta versioonis, mille keskmes oli puudujäägikontrollväärtus 3 % SKPst, käsitleti stabiilsuse ja kasvu paktis eelkõige seda, kuidas vältida ülemääraselt suurest eelarvepuudujäägist tingitud ülekanduvat mõju, mis võib kahjustada hinnastabiilsust majandus- ja rahaliidus ning mõjutada rahapoliitika tulemuslikkust.

Majandus- ja finantskriisi puhkedes keskenduti eelarvejärelevalves riigivõla jätkusuutmatust tasemest tingitud riskidele ja võimalikele võlakriisidele, mis võivad ohustada euroala finantsstabiilsust tervikuna. Tugevneva turusurve ja kiiresti kasvava võlataseme kontekstis oli vaja otsustavalt tugevdada kaitsemeetmeid võla kestlikkuse tagamiseks. Sellises olukorras töötatigi välja esimese ja teise majanduse juhtimise paketi õigusaktid.

[11] Euroopa Eelarvenõukogu, Assessment of the EU fiscal rules with a focus on the six-pack and two-pack legislation, august 2019.

[12] Euroopa Parlamendi 24. juuni 2015. aasta resolutsioon majanduse juhtimise raamistiku kohta: ülevaade ja probleemid, ELT C 407, 4.11.2016, lk 86.

[13] Euroopa Kontrollikoda, „Kas stabiilsuse ja kasvu pakti ennetusliku osa peamine eesmärk on täidetud?“, eriaruanne nr 18/2018; „Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse mõjusa rakendamise tagamiseks tuleb teha täiendavaid parandusi“, eriaruanne nr 10/2016; „Liikmesriikide eelarveraamistikega seotud ELi nõudeid tuleb veelgi tugevdada ning nende rakendamist paremini jälgida“, eriaruanne nr 22/2019; „Makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse audit“, eriaruanne nr 03/2018.

Ajakohastatud stabiilsuse ja kasvu pakt aitas liikmesriikidel naasta nõuetekohase eelarvepositsiooni juurde, vähendades eelarvepuudujääki ja valitsemissektori võla suhet SKPsse. Eelkõige on just ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus osutunud tulemuslikuks vahendiks suure eelarvepuudujäägi korrigeerimisel – kõik liikmesriigid, kes majandus- ja finantskriisi ajal ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusega liitusid, on suutnud oma suure eelarvepuudujäägi tulemuslikult kõrvaldada. Kui 2010. aastal registreeriti kõigis liikmesriikides peale kolme majandus- ja finantskriisi järel ülemäärane eelarvepuudujääk (valitsemissektori nominaalne eelarvepuudujääk ELi tasandil tervikuna ületas 2009.–2010. aastal majanduslanguse sügavuse ja mõne liikmesriigi panga rekapitaliseerimise vajaduse tõttu 6 % SKPst), siis 2018. aastal täitsid kõik liikmesriigid eelarvepuudujäägi kriteeriumi 3 % SKPst[14]. Lisaks on 16 liikmesriiki saavutanud või saavutamas oma keskpika perioodi eelarve-eesmärke, mis annab neile investeerimiseks vajalikud eelarvepuhvrid ja eelarvepoliitilise manööverdamisruumi.

Viimastel aastatel on aga ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimist ja sellele järgnevat kohandamist keskpika perioodi eelarve-eesmärkide suunas ajendanud pigem soodsad makromajanduslikud tingimused, juhuslike tulude laekumine ja madalamad intressimäärad, mitte niivõrd püsivad eelarvekohandused. Märkimisväärse kõrvalekalde menetlus, mille eesmärk on vältida ülemäärast eelarvepuudujääki, andes liikmesriikidele võimaluse korrigeerida kõrvalekaldeid keskpika perioodi eelarve-eesmärkidest või nende saavutamiseks nõutavast kohandamiskavast, ei osutunud euroalasse mittekuuluvate liikmesriikide puhul piisavalt tulemuslikuks[15].

ELi ja euroala valitsemissektori võla suhe SKPsse, mis suurenes aastatel 2009–2014 ligi 90 %-ni, hakkas 2015. aastal vähenema tänu väiksemale esmasele puudujäägile / suuremale ülejäägile, kiiremale majanduskasvule ja enneolematult madalatele valitsemissektori võla intressimääradele. Üldiselt prognoosib komisjon, et valitsemissektori võla suhe SKPsse jätkab viimaste aastate langustrendi, vähenedes 2020. aastal umbes 79 %-ni, mis on tunduvalt väiksem kui USAs või Jaapanis (vastavalt ligikaudu 114 % ja 237 %). Võla dünaamika liikmesriigiti on olnud majandus- ja finantskriisist saadik siiski üsna erinev. See kajastab suuri erinevusi eelarve konsolideerimise ja majanduskasvu tempos ning pangandussektori toetusmeetmetega seotud riigipõhistes eelarvekuludes. Valitsemissektori võla tase on praegu (taas) alla 60 % SKPst ligikaudu pooltes liikmesriikides, kuid mõnes liikmesriigis on see endiselt ligikaudu 100 % SKPst või (tublisti) üle selle, moodustades suure osa euroala SKPst.

Mõne liikmesriigi võla suhe on tegelikult pidevalt kasvanud või parimal juhul stabiliseerunud. See on suurendanud võlatasemete erinevusi ELis. Mõnedel suure võlakoormusega liikmesriikidel on endiselt puudujääk, mis ei taga piisavat kindlusvaru kontrollväärtuse (3 % SKPst) suunas liikumiseks, olenemata soodsatest majandustingimustest. Ühtlasi on nad veel kaugel oma keskpika perioodi eelarve-eesmärkidest.

Need tähelepanekud rõhutavad tulemusliku ennetusliku osa ning eelarvepoliitika soovituste õigeaegse ja tulemusliku rakendamise tähtsust kõigis liikmesriikides. Samuti viitavad need

[14] Ainus erand on Küpros, kus valitsemissektori eelarvepuudujääk oli 2018. aastal ajutiselt 4,4 % SKPst ühekordsete toetusmeetmete tõttu, mis olid seotud Küprose ühistupanga müügiga. 2019. aastal prognoositakse eelarvetasakaalu naasmist mõistliku ülejäägini ligi 4 % SKPst.

[15] Seni on märkimisväärse kõrvalekalde menetlus algatatud kahe euroalasse mittekuuluva liikmesriigi suhtes: nendeks olid 2017. aastal Rumeenia ja 2018. aastal Ungari. Kumbki ei suutnud võtta tulemuslikke meetmeid märkimisväärse kõrvalekalde korrigeerimiseks ning seetõttu on nende suhtes korduvalt menetlusi algatatud, mis seab kahtluse alla märkimisväärse kõrvalekalde menetluse tulemuslikkuse euroalasse mittekuuluvate liikmesriikide puhul, kui võtta arvesse asjaolu, et eeskirjades ei ole sätestatud sanktsioone nendepoolsete rikkumiste korral.

asjaolule, et eelarve-eeskirjade jõustamine ei muutnud märkimisväärselt olukordi, kus eelarvedistsipliini järgimine oli kõige vajalikum. Võla vähendamise sihttaseme saavutamine nõrga reaalkasvu ja väga madala inflatsiooni ajal osutus poliitiliselt ja majanduslikult keeruliseks. Mitmes suure võlakoormusega riigis nõudis võla vähendamise sihttase eriti suuri eelarvemeetmeid, mis võinuksid tegelikult võla dünaamikale halvasti mõjuda. Seepärast võeti komisjoni hinnangus võlakriteeriumi täitmise kohta ning sellele järgnenud majandus- ja rahanduskomitee arvamustes asjakohaselt ja kooskõlas esimese majanduse juhtimise paketi sätetega arvesse kõiki asjakohaseid tegureid, sealhulgas madalat inflatsiooni ja nõrka majanduskasvu, ning eelkõige ennetusliku osa nõuete täitmist.

Majanduse stabiliseerimine üksikute liikmesriikide ja euroala tasandil

Esimese ja teise majanduse juhtimise paketi õigusaktides tunnistatakse makromajandusliku stabiliseerimise rolli, eelkõige protsüklilise poliitika vältimise tähtsust. Õigusaktide eesmärk on tagada, et liikmesriigid kohandaksid oma eelarvepoliitikat soodsates majandustingimustes, et luua eelarvepuhvrid ning omada piisavalt eelarvepoliitilist manööverdamisruumi automaatsete stabilisaatorite kasutamiseks ja eelarvetoetuse andmiseks majanduslanguse ajal. Eelarvepoliitika jõulisem koordineerimine aitas pöörata suuremat tähelepanu ka euroala kui terviku üldisele eelarvepoliitikale. Õigusaktide hilisem tõlgendamine ja rakendamine komisjoni ja nõukogu poolt[16] võimendas järk-järgult majandustegevuse lühiajalise stabiliseerimise elemente.

Täpsemalt võimaldab stabiilsuse ja kasvu pakti ennetusliku osa ülesehitus liikmesriikidel tegeleda kestlikkuse ja stabiliseerimise vajadustega. Riigipõhise keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamine annab liikmesriikidele võimaluse kasutada eelarvepoliitikat makromajanduslikuks stabiliseerimiseks majanduslikult ebasoodsatel aegadel, võimaldades automaatsetel stabilisaatoritel vabalt toimida või investeeringuid suurendada. Peale selle on keskpika perioodi eelarve-eesmärk ise ja liikmesriigi jõupingutused selle saavutamiseks esitatud struktuurselt, st majandustsükli mõju põhjal korrigeeritult. Nõutav struktuurne kohandamine näitab liikmesriigi positsiooni majandustsüklis (st soodsatel aegadel parem ja ebasoodsatel halvem) ning võlataset.

Siiski on liikmesriikide eelarvepoliitika jäänud suures osas protsükliliseks. Eelarvepoliitika oli protsükliline juba 2000ndate aastate keskel, mil majanduslikud olud olid eriti soodsad, ning jäi ka kriisi ajal suures osas protsükliliseks, kuna konsolideerimine toimus suure turusurve olukorras ja ajal, mil majanduskasv oli väga aeglane või majandustegevus vähenemas. Ehkki reformitud eelarveraamistik võimaldas automaatsetel stabilisaatoritel toimida, piirasid nende mõju vabalt valitud konsolideerimismeetmed, mis olid vajalikud jätkusuutmatute positsioonide korrigeerimiseks suurenenud turusurve tingimustes. See võimendas kehvi majandus- ja tööhõivetulemusi kõnealusel perioodil, isegi kui eesmärk oli viia riigi rahandus kestlikule teele ja taastada turu usaldus. Eelarve konsolideerimine peatus 2014. aastal, mil euroala SKP lõhe oli endiselt negatiivne. Euroala üldine eelarvepoliitika püsis aga üldjoontes neutraalne, olgugi et euroala SKP lõhe oli 2017. aastaks positiivne. Peale selle ei olnud eelarvepoliitiline hoiak liikmesriikides asjakohane, võttes arvesse konkreetseid kestlikkuse ja stabiliseerimisega seotud vajadusi. Seega, hoolimata tugevdatud ennetuslikust osast ei kasutanud paljud liikmesriigid majanduslikult soodsamaid aegu ära, et luua vastutsüklilisi puhvreid.

[16] Komisjoni 13. jaanuari 2015. aasta teatises „Stabiilsuse ja kasvu pakti kehtivate nõuete paindlikum kasutamine“ tutvustati uut, ehkki piiratud võimalust kaalutlusõigusel põhinevaks eelarve stabiliseerimiseks. Teatise alusel lepiti majandus- ja rahanduskomitees 2015. aasta novembris ühiselt kokku seisukoht, mille nõukogu (ECOFIN) 12. veebruaril 2016 heaks kiitis.

Lisaks on stabiilsuse ja kasvu pakti keskmes valitsemissektori suure eelarvepuudujäägi ja võlataseme korrigeerimine. Kuigi stabiilsuse ja kasvu paktiga on kehtestatud menetlused valitsemissektori suure eelarvepuudujäägi korrigeerimiseks nominaalsete kontrollväärtuste osas, ei saa see sundida eelarvepoliitikat majandustegevust toetama.

Teise majanduse juhtimise paketiga loodi euroala jaoks ühine eelarve ajakava, millega nähakse ette euroala eelarvepositsiooni ja väljavaadete kontrollimine liikmesriikide eelarvekavade ja nende koostoime alusel kogu euroalal enne eelarvete vastuvõtmist liikmesriikide parlamentides. Ehkki õigusraamistikuga nähakse komisjonile ja nõukogule ette võimalus visandada meetmeid eelarve- ja makromajanduspoliitika koordineerimise tugevdamiseks euroala tasandil, ei võimalda see liidu institutsioonidel kehtestada sobivat eelarvepoliitikat euroalal tervikuna. Euroopa poolaasta raames julgustatakse küll liikmesriike võtma euroala majanduspoliitikat käsitlevat soovitust[17] arvesse oma stabiilsusprogrammides ja riiklikes reformikavades, kuid euroala mõõde ei ole liikmesriikide poliitikas ikka veel kesksel kohal.

Sellises olukorras ja stabiliseerimisfunktsiooniga keskse fiskaalvõimekuse puudumisel jääb vajaka suutlikkusest juhtida kogu euroala eelarvepoliitikat. See omakorda piirab eelarvepoliitika võimalusi aidata kaasa makromajanduslikule stabiliseerimisele euroala tasandil muust kui poliitikast tingitud suurte šokkide korral. Seetõttu toetub euroala lisaks liikmesriikide eelarve- ja majanduspoliitikale jätkuvalt peamiselt rahapoliitikale, mille eesmärk on makromajanduslik stabiliseerimine ja mis omandab erilise tähtsuse ajal, mil rahapoliitika on lähedal intressimäärade nullmäärale. Euroala eelarve stabiliseerimisfunktsiooni kasutuselevõtt, mis täiendaks liikmesriikide eelarvepoliitikat, võimaldaks muuta rahapoliitika tulemuslikumaks koos vähemate kõrvalmõjudega.

Riikide rahanduse kvaliteet, kaasa arvatud riiklike investeeringute arendamine

Riikide rahanduse kvaliteet on keerukas ja mitmetahuline küsimus. See puudutab avaliku sektori tulude ja kulude struktuuri ning seda, kas need toetavad piisavalt kestlikku majanduskasvu ja sotsiaalset kaasatust. Lisaks seondub rahanduse kvaliteet maksude kogumise tõhususega ja avaliku sektori kulutuste kontrolli- ja prioriseerimismehhanismidega. Sellega seoses võib kulude läbivaatamine nende jaotamist paremaks muuta. Üks eriti tähtis küsimus on seotud tähelepanekuga, et eelarve konsolideerimise ajal on sageli otstarbekam kärpida avaliku sektori investeeringuid või suurendada makse, selle asemel, et kärpida muid kuluartikleid. Tähtis on, et reeglitel põhinevas eelarvejärelevalve raamistikus pööratakse piisavat tähelepanu nendele küsimustele,[18] kaasa arvatud avaliku sektori investeeringute rollile. See oleks kestliku majanduskasvu toetamise ja pikaajalise kestlikkuse eeltingimus.

Avaliku sektori investeeringute tähtis roll avalike hüvede pakkumisel ja riigi rahanduse kestlikkuse toetamisel on ELi eelarveraamistikus igati tunnustust leidnud. Esiteks on komisjon Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 126 lõike 3 kohaselt kohustatud võtma liikmesriigi eelarvepuudujäägi hindamisel arvesse ka riigi investeerimiskulutusi. Teiseks tunnistatakse stabiilsuse ja kasvu pakti nimes ja sisus vajadust võtta arvesse riigi rahanduse üldist kvaliteeti seoses maksusüsteemi ja riiklike kulutuste kasvusõbralikkusega. Kolmandaks viitab keskpika perioodi eelarve-eesmärgi mõiste manööverdamisruumile eelarves ja eelkõige

[17] Igal sügisel võtab komisjon pärast Euroopa Eelarvenõukogu juunikuist hinnangut vastu euroala soovituse koos suunistega asjakohase eelarvepoliitika kohta ühisraha piirkonnas tervikuna.

[18] Selles suhtes on määruse nr 473/2013 artikli 6 lõike 3 punktis d sätestatud, et „Eelarvekava hõlmab […] asjakohast teavet valitsemissektori kulude kohta tegevuste kaupa, kaasa arvatud haridus-, tervishoiu- ja tööhõivekulutused, ning võimaluse korral teavet peamiste kulu- ja tulupoole meetmete oodatava jaotusliku mõju kohta“.

vajadusele avaliku sektori investeeringute järele[19]. Selle tulemusel on eelarveraamistikku lisatud sätted, mille eesmärk on kaitsta avaliku sektori investeeringute taset majanduslanguse ajal ja stimuleerida selliste struktuurireformide rakendamist, mis aitavad kaasa riigi rahanduse kestlikkusele, sealhulgas suurendades potentsiaalset majanduskasvu.

Kokkuvõttes ei suutnud praegune eelarveraamistik aga ära hoida avaliku sektori investeeringute taseme langust eelarve konsolideerimise ajal ega muutnud riigi rahandust majanduskasvu soodustavamaks[20]. See kajastab peamiselt liikmesriikide teadlikke poliitikavalikuid. Tõtt-öelda puuduvad selged tõendid selle kohta, nagu oleksid maksueeskirjad investeeringuid takistanud. Kuigi investeerimisklausli kasutuselevõtuga 2015. ja 2016. aastal[21] püüti tugevdada stabiilsuse ja kasvu pakti majanduskasvule orienteeritust, kaitstes investeeringuid majanduslanguse ajal, ei paista, et sellel oleks olnud märkimisväärset positiivset mõju avaliku sektori investeeringutele. Keskendumine investeeringute kaitsmisele sügava majanduslanguse olukorras tähendas selle klausli üldiselt piiratud kasutamist[22]. Samamoodi on struktuurireformi klauslit seni kohaldatud viis korda[23], kuid selle edu riigi rahanduse kvaliteeti parandavate ja/või potentsiaalset majanduskasvu suurendavate reformide edendamisel on olnud üsna piiratud.

Neid järeldusi tuleb hoolikalt kaaluda, võttes kindlasti arvesse märkimisväärseid lisainvesteeringuid, mida on vaja taristu ajakohastamiseks, ELi majanduse 2050. aastaks kliimaneutraalseks muutmiseks ja digiülemineku edendamiseks. Selle raames uurib komisjon koos liikmesriikidega võimalusi keskkonnasäästliku eelarvestamise vahendite ulatuslikumaks kasutamiseks.

ELi eelarve-eeskirjade omaksvõtmine ja haldamine

ELi praeguse eelarvejuhtimise raamistiku ülesehitust iseloomustavad mitmesugused eeskirjad, mis on seotud eri vastavusnäitajatega, ning see sisaldab eri klausleid, millest igaühel on oma rahastamiskõlblikkuse kriteeriumid ja mis võimaldavad nõuetest kõrvalekaldumist.

Arvukad eeskirjad ei anna alati samu tulemusi nõuete täitmise hindamisel ja nõuavad seega majandusliku hindamise kasutamist. Peale selle tugineb raamistik suurel määral muutujatele, mis ei ole otseselt jälgitavad ja mida sageli muudetakse, näiteks SKP lõhe ja struktuurne eelarvepositsioon, ning see takistab stabiilsete poliitiliste suuniste andmist. Ehkki stabiilsuse ja kasvu pakti suurem keerukus peaks tegema raamistiku muutuvate majandustingimustega paremini kohandatavaks, teeb see ka raamistiku keerukamaks ja vähendab selle läbipaistvust, eelkõige ennetusliku osa puhul. See on takistanud isevastutust, teabevahetust ja poliitilist osalust. Komisjon on teataval määral neid puudusi kõrvaldanud, keskendudes rohkem kulude kasvu eesmärgile, mis annab stabiilsemaid ja operatiivsemaid poliitilisi suuniseid, ning pöörates tähelepanu otseselt valitsuse kontrolli all olevatele eelarvepunktidele.

[19] Lisaks peavad euroala liikmesriigid, kelle suhtes kohaldatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust, esitama majanduspartnerluse programmi, milles kirjeldatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi püsivaks korrigeerimiseks vajalikke poliitikameetmeid ja struktuurireforme. Ühtlasi peavad programmi poliitilised prioriteedid olema kooskõlas liidu majanduskasvu ja tööhõive strateegiaga.

[20] Avaliku sektori investeeringud vähenesid ELis tipptasemelt 3,7 %-lt SKPst 2009. aastal 2,7 %-ni SKPst 2017. aastal, samal ajal kui avaliku sektori investeeringud keskkonnakaitsesse on jäänud üldiselt stabiilselt 5–6 % piirimaile; vt Eurostat, valitsemissektori kogukulutused funktsioonide kaupa (COFOG).

[21] Vt joonealune märkus 15.

[22] Seni on 2016. aastal investeerimisklauslist kasu saanud ainult Itaalia ja Soome.

[23] Struktuurireformi klauslit kohaldati 2016. aastal Itaalias, 2017. aastal Lätis, Leedus ja Soomes ning 2019. aastal Belgias.

Siinkohal tõstatub ka küsimus, et kuigi iga-aastastele eelarvekohandustele ja vastavushindamistele pannakse suuremat rõhku, on tähelepanu keskpika perioodi eelarve-eesmärkide saavutamisele vähenenud ja mitu liikmesriiki on lükanud edasi keskpika perioodi eelarve-eesmärkide täitmise[24]. Suurem tähelepanu iga-aastaste nõuete täitmisele võis samuti põhjustada ebapiisavat vahetegemist nende liikmesriikide vahel, kelle eelarvepositsioon ja kestlikkusega seotud riskid on väga erinevad.

Euroala liikmesriikide eelarvekavade iga-aastane läbivaatamine on võimaldanud komisjonil liikmesriikide eelarvemenetlustest varem teada saada, kuid on toonud esile ka probleemid liikmesriikide eelarvakavade muutmisega aasta lõpus ja käivitanud eurorühmas tõelise arutelu euroala eelarvepoliitika üle.

Riiklikud eelarveraamistikud

Liikmesriikide eelarveraamistikega seotud nõuded[25] direktiivis 2011/85 ja määruses nr 473/2013 soodustasid liikmesriikide eelarvepoliitika elluviimise aluseks olevate eeskirjade, menetluste ja institutsioonide ulatuslikku arengut ja tugevdamist. See on tunduvalt parandanud liikmesriikide eelarveraamistikke, mis omakorda on suurendanud liikmesriikide vastutust eelarvedistsipliini eest ja toetanud ELi eelarve-eeskirjade järgimist. Edusammud on kõige märgatavamad liikmesriikides, kus enne kriisi puudusid siseriiklikud raamistikud või kus need olid ainult algelised. ELi nõuded olid liikmesriikidele aluseks ajakohase eelarveraamistiku koostamisel. Kõik eelarveraamistiku elemendid on kiiresti arenenud, kuid suurem osa edusammudest on seotud riiklike eelarve-eeskirjadega ja sõltumatute eelarveasutuste loomisega. Numbriliste eelarve-eeskirjade arv ja kvaliteet on märkimisväärselt tõusnud. Nüüd moodustavad need keskse osa kõigi liikmesriikide eelarveraamistikest, toetades eelarvedistsipliini ja ELi eeskirjade täitmist.

Praktiliselt kõigis liikmesriikides on asutatud või tugevdatud sõltumatuid eelarveasutusi ning neil on üha tähtsam roll eelarvealastes aruteludes liikmesriigi ja ELi tasandil. Eelarvepoliitika sõltumatu järelevalve koos parema eelarvestatistikaga ning prognooside koostamist ja avaldamist käsitlevate sätetega on tunduvalt parandanud eelarvepoliitika läbipaistvust. Liikmesriikide sidusrühmad peavad üldiselt tugevaid riiklikke raamistikke tõhusaks ja tulemuslikuks vahendiks ELi eelarve-eeskirjade järgimise edendamise juures.

Samal ajal on riiklike raamistike ülesehitus ja tulemuslikkus liikmesriigiti väga erinev. See on tingitud esiteks sellest, et liidu õiguses on sätestatud üksnes riiklike raamistike miinimumnõuded ning teiseks sellest, et tegelik rakendamine ja siseriiklike sätete järgimine on varieeruv. Lisaks on riiklikke raamistikke käsitlevad sätted muutunud fiskaalkokkuleppe[26] ja selle struktuurselt tasakaalustatud eelarve eeskirja tõttu suhteliselt keerukaks, mis on põhjustanud vastuolusid ELi ja teatavate riiklike eeskirjade vahel. See on julgustanud mõningaid liikmesriike kasutama riiklike ja ELi eeskirjade vahelist arbitraaži.

[24] Stabiilsus- ja lähenemisprogrammide roll järelevalveraamistikus on vähenenud ja see on osalt põhjustanud liikmesriikide keskpika perioodi eelarve-eesmärkide saavutamise korduvat edasilükkamist.

[25] Normid ja institutsioonid, millega reguleeritakse eelarvepoliitikat liikmesriigi tasandil.

[26] Fiskaalkokkulepe on osa majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingust, mis jõustus 1, jaanuaril 2013. Selle valitsustevahelise lepingu peamine säte on tasakaalus eelarve nõue liikmesriigi õiguskorras (fiskaalkokkulepe). Eesmärk oli täiendada ELi eeskirjadel põhinevat eelarveraamistikku liikmesriigi tasandi sätetega, et saavutada lepinguosalistes riikides paremini usaldusväärne eelarvepoliitika. Fiskaalkokkulepe ühendab kõiki euroala liikmesriike ja vabatahtlikkuse alusel kolme euroalasse mittekuuluvat liikmesriiki (Bulgaaria, Taani ja Rumeenia).

2. selgitus. Majanduse juhtimine majanduspoliitika koordineerimise Euroopa poolaasta raames

Alates sellest, kui 2011. aastal loodi esimese majanduse juhtimise paketiga Euroopa poolaasta, on see kujunenud majanduspoliitika koordineerimise hästi toimivaks raamistikuks. Selle eesmärk on pakkuda terviklikku lähenemisviisi ning teha iga-aastases järelevalvetsüklis majanduspoliitika eri valdkondade, st eelarve-, struktuuri- ja finantspoliitika üle järelevalvet ühise ajakava ja raamistiku alusel[27]. Selleks on nii stabiilsuse ja kasvu pakti kui ka makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse rakendamise põhietapid ühendatud Euroopa poolaasta raames, seda nii ajaliselt kui ka vajaduse korral aruandlus- ja järelevalvenõuete osas. Selline ühendamine aitab tagada, et liikmesriikide majandust käsitletakse terviklikult.

Viimastel aastatel on Euroopa poolaasta fookust laiendatud, et võtta paremini arvesse euroala mõõdet ning tööhõive- ja sotsiaalseid aspekte, eelkõige lisades sellesse ka Euroopa sotsiaalõiguste samba. Samuti on tõhustatud dialoogi Euroopa Parlamendi, liikmesriikide ametiasutuste ja sotsiaalpartneritega. Kooskõlas Euroopa rohelise kokkuleppega peaks liikmesriikide majandus- ja tööhõivepoliitika keskkonnamõõde pälvima Euroopa poolaasta raames palju suuremat tähelepanu, kuna sellest kujuneb raamistik, mille alusel hinnata ja koordineerida kestliku arengu eesmärkide saavutamiseks vajalikku majanduspoliitikat, keskendudes samal ajal jätkuvalt majandus- ja tööhõivepoliitika peamistele väljakutsetele.

2.2. Makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlus

Makromajandusliku järelevalve ulatuse laiendamine

Makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlusega laiendati järelevalveraamistiku ulatust eelarvepoliitikalt ka muudele võimalikele makromajandusliku tasakaalustamatuse allikatele, mis olid seni jäänud tähelepanuta. See tähendas muu hulgas suuremat keskendumist sellistele makromajandusliku stabiilsuse seisukohast olulistele makrotasandi struktuurilistele ja finantsküsimustele nagu väline tasakaalustamatus, tootlikkus, konkurentsivõime, eluasemeturg ja erasektori võlakoormus. Lisaks analüüsitakse makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse raames nüüd ka riigi rahanduse arengut, eelkõige valitsemissektori võlga, kuna see on oluline üldise makromajandusliku stabiilsuse seisukohast. Sellega seoses on makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlus täiendanud muid järelevalvevahendeid ja loonud aluse selliste poliitikavaldkondade prioriseerimiseks, mida stabiilsuse ja kasvu paktis ei käsitleta, kuid mis on riigi rahanduse nõuetekohase arengu seisukohast olulised. Parandatud on tasakaalustamatuste tuvastamise analüütilist alust ning loodud on protsessid, millega jälgida majanduse arengut ja poliitikameetmete võtmist. Kuigi makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse järelevalve on jätkuvalt keskendunud makromajandusliku stabiilsuse seisukohast olulistele aspektidele, on seda järk-järgult laiendatud, et võtta arvesse kohandamise laiemat mõju, näiteks mõju tööhõivele ja sotsiaalsele arengule.

Seost teiste järelevalvesuundadega ei ole siiski alati täielikult ära kasutatud. See puudutab makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse ning stabiilsuse ja kasvu pakti järelevalve koosmõju, et käsitleda samal ajal makromajanduslikke tasakaalustamatusi, potentsiaalseid

[27] Määrusega nr 1175/2011 lisati määrusesse nr 1466/97 õiguslik alus Euroopa poolaasta jaoks, mille eesmärk on tagada liikmesriikide majanduspoliitika tihedam koordineerimine ja majandustulemuste kestev lähenemine ning anda terviklikku ja ühtset poliitilist nõu liikmesriikide majandus- ja tööhõivepoliitika kohta.

majanduskasvu probleeme ja ohte valitsemissektori võla kestlikkusele. Kokkuvõttes võib öelda, et makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse järelevalve ei pruugi seni olla piisavalt hõlmanud uute esilekerkivate majandusprobleemide omavahelist seost, eelkõige näiteks seoseid kliimamuutuste ja muude keskkonnamõjudega.

Makromajandusliku tasakaalustamatuse korrigeerimise poliitikameetmed ja nende tulemuslikkus

Makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlus on suurendanud sellekohast teadlikkust ja on keskendunud poliitikameetmetele, andes mõnel juhul häid tulemusi, isegi kui ülemäärase tasakaalustamatuse menetlust ei ole kunagi käivitatud. Makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlus on aidanud süvendada ELi institutsioonide ja riiklike poliitikaasutuste vahelist dialoogi selle üle, kuidas lahendada tuvastatud probleeme, keskendudes poliitilisele arutelule riiklikul tasandil ja tugevdades poliitikakujundusprotsesse. Mitmel juhul kujutas makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlus endast raamistikku makrotasandi struktuursete ja finantsküsimustega tegeleva poliitika prioriseerimiseks riikides, kus finantssektori stabiilsus on tõsiselt ohus. Neil juhtudel võeti makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse järelevalve järel poliitilisi meetmeid, mille üle tehti tähelepanelikku ja korrapärast järelevalvet, ning vähendati finantsturu pingeid, ilma et oleks tulnud kasutada sekkuvamat ülemäärase tasakaalustamatuse menetlust.

Makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlus ei ole siiski osutunud piisavaks poliitiliseks tõukejõuks, et säilitada reformipüüdlused liikmesriikides, kus esineb tasakaalustamatus või kus sise- ja välisvõlg on jätkuvalt suur. Kuigi on tõendeid, et makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse raames antud riigipõhiste soovituste põhjal võeti alguses tugevamaid järelmeetmeid, on reformide rakendamine muutunud aja jooksul võrreldavaks muude Euroopa poolaasta raames antavate ja makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlusega mitteseotud soovituste alusel tehtud reformidega. Tasakaalustamatuse kõrvaldamine on viimastel aastatel aeglustunud, mis väidetavalt tuleneb finantsturu väiksemast survest ja teatavast reformiväsimusest.

Makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlus on andnud jooksevkonto puudujäägi vähendamisel paremaid tulemusi kui jooksevkonto püsiva ja suure ülejäägi vähendamisel. Poliitikameetmeid oli eriti vaja liikmesriikides, kus esines suur jooksevkonto puudujääk ja konkurentsivõime oli vähenenud, kuna kahtlusi tekitasid nende välisvõla kestlikkus ja sellega seotud maksevõimeriskid, mis teevad eriti muret, kui vaadata neid koos kulupõhise konkurentsivõime ja ekspordi turuosa pideva vähenemisega. Makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlus ei ole omakorda suutnud soodustada suurte ja püsivate jooksevkonto ülejääkide kohandamist, mida ei saa täielikult selgitada majanduse põhinäitajatega. Suured ja püsivad jooksevkonto ülejäägid, isegi kui need ei ohusta otseselt riigi majandusstabiilsust, võivad mõjutada euroala sujuvat toimimist. Nende kohandamine aitaks asjaomastes liikmesriikides suurendada reaalset SKPd ja selle positiivne mõju kanduks edasi ülejäänud euroalale. Lõpetuseks, kuna makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlus võeti kasutusele olukorras, kus tasakaalustamatus ja ülemäärane tasakaalustamatus olid paljudes liikmesriikides juba olemas, tuleb veel kontrollida selle tulemuslikkust uute tasakaalustamatuste, haavatavuste ja riskide kuhjumise ennetamisel. Selleks tuleks tekkivad tasakaalustamatused avastada piisavalt vara, et oleks võimalik võtta asjakohaseid ennetavaid poliitikameetmeid.

Isevastutus makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse eest

Kuna võimalikud tasakaalustamatused võivad olla seotud paljude teguritega, tugineb makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse järelevalve nii kvantitatiivsele kui ka

kvalitatiivsele analüüsile ega tähenda näitajate mehaanilist tõlgendamist. Seega on komisjon kasutanud raamistiku rakendamisel määrustega nr 1174/2011 ja 1176/2011 lubatud kaalutlusõigust ning nõukogu on üldiselt alati nõustunud komisjoni seisukohtadega tasakaalustamatuse olemasolu ja raskusastme kohta. 2016. aastal selgitas komisjon tasakaalustamatuste kindlakstegemise ja hindamise kriteeriume ning ühtlustas nende liigitust[28]. Makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse ennetusliku osa rakendamine on algusest peale integreeritud Euroopa poolaastasse ja selle kohaldamist on edasi arendatud, et võtta arvesse saadud kogemusi, probleemide muutumist ning liikmesriikide ja sidusrühmadega peetud pidevat dialoogi.

Hoolimata makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse läbipaistvaks rakendamiseks tehtud edusammudest oleks vaja täiendavaid jõupingutusi, et siduda makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse raames tehtav analüüs sellekohaste soovitustega ning makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlus muude järelevalvemenetlustega. Kui liikmesriikides on tuvastatud ülemäärane tasakaalustamatus, on komisjon kasutanud makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse raames ette nähtud võimalust käivitada konkreetne ja hoolikas järelevalve poliitika rakendamise üle, mis peaks suurendama asjaomastes liikmesriikides vastastikust survet ja edendama reformimeetmeid. Asjaomased liikmesriigid ei olnud siiski kohustatud kokkulepitud parandusmeetmete kavas sätestatud konkreetseid poliitikameetmeid rakendama. Sellise tava pärast on üha valjemalt nõutud, et komisjon kasutaks täielikult ära makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse vahendeid, sealhulgas soovitama nõukogul käivitada ülemäärase tasakaalustamatuse menetlus, ning suurendaks läbipaistvust juhtudel, kui ülemäärase tasakaalustamatuse menetlust ei käivitata tuvastatud ülemäärase tasakaalustamatusega liikmesriikide suhtes[29].

2.3. Euroala liikmesriigid, kellel on või võivad tekkida tõsised probleemid finantsstabiilsusega

Makromajandusliku finantsabi programmide väljatöötamise ja järelevalve raamistik

Majandus- ja rahaliidu esimesel kümnel aastal puudus raamistik, mille alusel toetada konkreetselt euroala liikmesriike, kellel on või võivad tekkida tõsised probleemid finantsstabiilsusega. 2010. aastal ja järgnenud aastatel töötati välja konkreetsed mehhanismid rahalise toetuse andmiseks,[30] mille tulemusel loodi Euroopa stabiilsusmehhanism (ESM). Jätkuvalt puudusid aga liidu õigusaktid, milles oleks sätestatud järelevalveraamistik ja selle toetuse juhtimisstruktuur. Määrusega nr 472/2013 kehtestati toetuse andmise raamistik, et tagada toetuse läbipaistvus ja demokraatlik isevastutus.

Seda raamistikku kohaldati Iirimaad ja Portugali käsitlevate programmide suhtes (rahastasid EFSF ja EFSM), Hispaania ja Küprose programmide suhtes (rahastas ESM), samuti Kreeka suhtes (teine ja kolmas programm), kes sai finantsabi nii EFSFi kui ka ESMi kaudu. Jooksevkonto ja eelarvepuudujääk suures osas kõrvaldati ning finantssektori stabiilsus säilitati või taastati. Peale selle aitasid potentsiaalset majanduskasvu edendada programmide kohased

[28] 2016. aastal avaldas komisjon kokkuvõtte, milles terviklikul ja läbipaistval viisil dokumenteeritakse makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse rakendamine; Euroopa Komisjon (2016), „Makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlus – aluspõhimõtted, protsess, kohaldamine: kokkuvõte“.

[29] Kontrollikoda soovitas suurendada läbipaistvust iga kord, kui komisjon ei soovita käivitada ülemäärase tasakaalustamatuse menetlust (Euroopa Kontrollikoda, 2018), „Makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse audit“, eriaruanne nr 3).

[30] Näiteks Kreeka laenu rahastamise leping (GLF), Euroopa Finantsstabiilsuse Fond (EFSF) ja Euroopa finantsstabiilsusmehhanism (EFSM).

struktuurireformid. Kõik finantsabi saanud euroala liikmesriigid on edukalt naasnud mõistliku rahastamisintressiga turgudele ning nende suhtes kohaldatakse nüüd programmijärgset järelevalvet.

Makromajanduslike kohandamisprogrammide koostamist käsitlevaid sätteid on järgitud, eelkõige seoses järgmisega: i) programmi ettevalmistamine ja sidusrühmade teavitamine tehtud edusammudest; ii) euroala liikmesriigiga allkirjastatud vastastikuse mõistmise memorandumi ja nõukogu vastuvõetud makromajandusliku kohandamisprogrammi vahel kooskõla tagamine; iii) programmi rakendamisel tehtud edusammude jälgimine, vaadates need selleks korrapäraselt läbi ning kaasates sotsiaalpartnereid ja kodanikuühiskonna organisatsioone; iv) tehnilise abi andmine, et aidata rakendada programmi tingimusi. Nende menetluste kehtestamisega võimaldas määrus nr 472/2013 ühtlasi säilitada kogu euroala finantsstabiilsust.

Seoses juhtimiskorraga, mida järgitakse makromajanduslikes kohandamisprogrammides osalevates institutsioonides – komisjon koostöös Euroopa Keskpangaga ja vajaduse korral Rahvusvahelise Valuutafondiga. – nähakse raamistikuga ette teatav paindlikkus selle osas, kuidas juhtimiskorda praktikas rakendada, ning hoiatatakse, et kõiki konkreetselt määratud rolle tuleks täita täismahus. Üldiselt on juhtimiskord toiminud hästi.

Samuti aitas määrus nr 472/2013 parandada komisjoni meetmete läbipaistvust ja isevastutust, seda eelkõige tugevdatud dialoogi kaudu Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentidega[31]. Lisaks on määrus seotud ESMi asutamislepinguga. Komisjon peab tagama, et kõik vastastikuse mõistmise memorandumid, mis euroala liikmesriigiga ESMi nimel on allkirjastatud, on kooskõlas sellise makromajandusliku kohandamisprogrammi ja liidu õigusega. Mis puutub komisjoni ja ESMi vahelistesse suhetesse, on praktiline rakendamine kindlaks määratud 27. aprillil 2018 allkirjastatud vastastikuse mõistmise memorandumis ja nende vahel 14. novembril 2018 kokku lepitud ühises seisukohas, mille alusel vaadatakse praegu ESMi asutamislepingut läbi.

Majanduslik suutlikkus ja kooskõla ELi järelevalvemenetlustega

Määruses nr 472/2013 toetati majanduspoliitika tihedamat kooskõlastamist ja euroala liikmesriikide püsivat lähenemist, tagades kooskõla Euroopa poolaasta tavapärase järelevalvetsükli ja selle määruse kohase tugevdatud järelevalve vahel. Määrusega ühtlustati protsesse, et tagada majanduspoliitika järelevalve järjepidevus ja vältida aruandekohustuste dubleerimist. Makromajanduslikes kohandamisprogrammides käsitleti selgelt tavapäraste järelevalvemenetluste (stabiilsuse ja kasvu pakt ja makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlus) raames tuvastatud haavatavusi ja tasakaalustamatusi. Kõik pärast programmi lõppu veel tegemata kohandused võeti riigipõhistesse soovitustesse üle tavapärase järelevalvetsükli ja programmijärgse järelevalve käigus. Määrusega kehtestatud tugevdatud järelevalve aitas seega vähendada asjaomaste liikmesriikide ajutisi erinevusi teistest euroala liikmesriikidest ning pani aluse uuendatud lähenemisele.

Komisjon on täielikult rakendanud programmijärgset järelevalvet käsitlevad sätted. Mis puutub tõhustatud järelevalve tulemuslikkusesse, siis kohaldatakse Kreeka suhtes vastavaid nõudeid alates 2018. aasta augustist (finantsabi programmi lõpp). Erisätetega saadud senistel vähestel kogemustel põhinev esialgne hinnang on positiivne. Kuigi tõhustatud järelevalve

[31] Seda kinnitas Euroopa Kontrollikoja tulemusaudit, vt eriaruanne nr 17/2017: „Komisjoni sekkumine Kreeka finantskriisi“.

kavandati algselt ennetava raamistikuna, et aidata finantsabi vajada võivaid liikmesriike, ei ole seda seni sel eesmärgil kasutusele võetud.

Samal ajal on oluline säilitada programmide eest piisav riiklik isevastutus, eelkõige programmi lõpetamise või sellega mittejätkamise korral. Jätkuvalt on päevakorral läbipaistvuse ja isevastutusega seotud probleemid, sealhulgas võttes arvesse asjaolu, et ESM on siiani valitsustevaheline organ.

2.4. Üldised järeldused

Käesolevas hinnangus esitatakse nii tugevad küljed kui ka võimalikud parandusvaldkonnad. Hindamine kinnitas, et nii esimese kui ka teise majanduse juhtimise paketi reform koos Euroopa poolaasta käivitamisega on tugevdanud majandusjärelevalve raamistikku ELis ja euroalal ning suunanud liikmesriike majandus- ja eelarvepoliitika eesmärkide saavutamisel. Sellega on loodud laiem ja terviklikum järelevalvekontseptsioon, mis suurendab Euroopa poolaasta raames antavate poliitiliste nõuannete üldist järjepidevust (vt 2. selgitus). Eelarve ühtse ajakava kehtestamine ja liikmesriikide eelarvekavade alusel välja antud poliitilised suunised on tihendanud koordineerimist euroalal. Mõlema majanduse juhtimise paketi reformidega kehtestatud meetmed on seega aidanud kaasa majanduspoliitika tihedamale kooskõlastamisele.

Soovitatud poliitika rakendamine liikmesriikides on muu hulgas aidanud kaasa ELi majanduse järkjärgulisele tugevnemisele ja viimastel aastatel täheldatud töökohtade loomise hoogustumisele. Olemasolevate makromajanduslike tasakaalustamatuste korrigeerimise, uute tasakaalustamatuste tekkimise ennetamise ja valitsemissektori võla taseme vähendamise toetamisega on järelevalveraamistik aidanud ka luua tingimusi kestlikuks majanduskasvuks, vastupanuvõime tugevdamiseks, haavatavuste vähendamiseks ja võimalike kahjulike mõjude ülekandumise ohu vähendamiseks. Mõlema majanduse juhtimise paketi reformid on seega kaasa aidanud liidu majanduskasvu ja tööhõive strateegia rakendamisele.

Tugevdatud järelevalveraamistik on soodustanud ka liikmesriikide majandustulemuste lähenemist, nagu on näha majanduskasvu üldisest taastumisest ja töötuse määra vähenemisest kõigis liikmesriikides, makromajanduslike tasakaalustamatuste vähenemisest ning valitsemissektori eelarvepuudujäägi ja võla taseme vähenemisest, samuti sellest, et kõik liikmesriigid on ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse lõpetanud. Lisaks aitas raamistik, mis loodi nende euroala liikmesriikide toetamiseks, kellel on või võib seoses finantsstabiilsusega tekkida probleeme, vähendada asjaomaste liikmesriikide ajutist erinevust ülejäänud euroalast ning pani aluse nende täiendavale lähenemisele.

Finantskriisist taastumine on võrreldes varasemate kordadega olnud aeglane, kuid vähenenud on ka kasvutrend, millega on kaasnenud püsivalt madal inflatsioon. Samal ajal on mõnes liikmesriigis valitsemissektori võla tase endiselt kõrge, lisaks jäädakse kaugele ka keskpika perioodi eelarve-eesmärkidest ja nende reformipüüdlused on raugemas. Mõne liikmesriigi majandust ohustab jätkuvalt majanduskasvu aeglustumine, mille mõju võib üle kanduda teistesse riikidesse ja mõjutada kogu euroala toimimist.

Liikmesriikide eelarvepoliitika on sageli olnud protsükliline. Lisaks ei ole riikide rahanduse struktuur muutunud majanduskasvu soodustavamaks ning riikide valitsused on näidanud, et nad eelistavad investeeringute kaitsmisele pigem jooksvate kulude suurendamist. Suured šokid, mis ei ole tingitud poliitikast, vähendavad kogu euroala eelarvepoliitika juhtimise võimet, milles oleksid asjakohaselt eristatud liikmesriikide eelarvekohandusi, kui headel aegadel ei võeta mõistlikke poliitikameetmeid. Selles ei muutu seni midagi, kuni see tugineb üksnes liikmesriikide eelarvepoliitika koordineerimisele, kuna puudub keskne

stabiliseerimisfunktsioon. Kehtiv raamistik ja selle rakendamine ei ole seega makromajanduslikku stabiliseerumist edendanud.

Lisaks ei taganud praegune järelevalveraamistik ega selle rakendamine piisavat nende liikmesriikide eristamist, kelle eelarvepositsioon, kestlikkusega seotud riskid või muud nõrgad kohad erinevad märkimisväärselt. Liidu eelarve-eeskirjade ja riiklike eelarveraamistike koosmõju on samuti üks parandamist vajav valdkond.

Eelarveraamistik (mis hõlmab teiseseid õigusakte ja muid dokumente, mis annavad üksikasjalikumat ja läbipaistvamat teavet selle kohta, kuidas järelevalve praktikas toimub) on muutunud liiga keeruliseks. See keerukus tuleneb mitut eesmärki taotlevast raamistikust, vajadusest võtta arvesse mitmesuguseid muutuvaid asjaolusid ja sellest, et see peaks seoses liikmesriikide erimeelsustega võimaldama kasutada paindlikkust. Keerukus väljendub väga üksikasjalikus kodifitseerimises, mis hõlmab eri tegevusnäitajaid, millest paljud ei ole jälgitavad ja mida sageli muudetakse, samuti mitmesugustes vabastusklauslites. Selle tulemusena on eelarve-eeskirjad muutunud vähem läbipaistvaks, mis takistab prognoositavust, teabevahetust ja poliitilist osalust.

Majanduskriisi ajal kuhjunud muud tasakaalustamatused on vähenemas, kuigi pigem aeglaselt. Makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlus on andnud jooksevkonto puudujäägi vähendamisel paremaid tulemusi kui jooksevkonto püsiva ja suure ülejäägi vähendamisel. Kuigi seda võib selgitada pakilisema vajadusega korrigeerida suurt jooksevkonto puudujääki, võttes arvesse kestlikkuse küsimust, võib ka jooksevkonto püsiv ülejääk mõjutada euroala sujuvat toimimist. Poliitiliste soovituste mõju ei ole piisav ja on aja jooksul vähenenud, kuna reformide hoog on raugenud. Kuigi konkreetsete järelevalvesuundade koostoime on olnud piisav, on veel ruumi selle suurendamiseks. Üksikute järelevalvevahendite olulisi seoseid ei ole piisavalt arvesse võetud, eelkõige siis, kui valitsemissektori võla kestlikkuse probleemid on lahutamatult seotud laiema makromajandusliku tasakaalustamatuse või madala potentsiaalse majanduskasvuga[32].

Lõpetuseks tuleks kaaluda, kas oleks vaja järelevalveraamistikku, mis aitaks lahendada praeguseid ja tulevasi pakilisi majandus-, demograafilisi ja keskkonnaprobleeme. Praegu on üks peamisi majandusprobleeme see, et kui ei võeta poliitikameetmeid potentsiaalse majanduskasvu kiirendamiseks, võib majanduskasv jääda tagasihoidlikuks pikemaks ajaks. Võttes arvesse juba niigi väga toetavat rahapoliitikat, on oluline kaaluda, kas ja kuidas saaks liikmesriikide eelarve- ja struktuuripoliitika toetada euroala poliitikat ja kiirendada potentsiaalset majanduskasvu, ning ELi majanduse juhtimise raamistiku võimalikku rolli selles. Lisaks tuleks kaaluda, mil määral saab raamistikuga toetada majandus-, keskkonna- ja sotsiaalpoliitika vajadusi, mis on seotud üleminekuga kliimaneutraalsele, ressursitõhusale ja digitaalsele Euroopa majandusele, täiendades õiguskeskkonna ja struktuurireformide võtmerolli.

3. Avaliku arutelu küsimused

Kogemuse põhjal, mis on seni õigusaktidega seoses saadud, peaks avalik arutelu hõlmama mitmeid küsimusi.

[32] Lisaks ei ole raamistikus keskne roll järelevalvel selle üle, kuidas kandub mõju pankade ja riikide vahel üle, kuigi see on makromajandusliku ja finantsstabiilsuse seisukohast endiselt oluline.

Kuidas parandada raamistikku, et tagada kõigis liikmesriikides rahanduse kestlikkus, aidata kõrvaldada olemasolevad makromajanduslikud tasakaalustamatused ja vältida uute tekkimist? Nagu kogemused näitavad, on väga tähtis, et riikide rahanduse kestliku positsiooni tagamise ja makromajandusliku tasakaalustamatuse vältimise eesmärgid tõesti saavutatakse. Tulemuslik majanduse koordineerimine ja järelevalve parandavad märkimisväärselt ELi ning majandus- ja rahaliidu vastupanuvõimet negatiivsele ülekanduvale mõjule, mis võib tekkida jätkusuutmatute positsioonide kuhjumisest. Kuigi võla kestlikkuse ja makromajandusliku tasakaalustamatuse korrigeerimise osas on üldiselt tehtud edusamme, ei ole need alati olnud piisavad ja liikmesriikide vahel on suured erinevused. Seetõttu peab tulemuslik raamistik tagama ka seal, kus see on kõige vajalikum, valitsemissektori võla kestlikkuse ning makromajandusliku tasakaalustamatuse ennetamise ja korrigeerimise. Sellega seoses tuleb arvesse võtta ka kliimamuutustega seotud riske.

Kuidas tagada vastutustundlik eelarvepoliitika, mis kindlustaks pikaajalise kestlikkuse, samas aga võimaldaks lühiajalist stabiliseerimist? Et aidata kaasa paremale makromajanduslikule stabiliseerimisele nii headel kui ka halbadel aegadel, toetavad eelarvepoliitika suunised liikmesriike riigi rahanduse pikaajalise kestlikkuse tagamisel ja vastutsüklilise eelarvepoliitika rakendamisel. Kuigi tulemuslik raamistik peaks olema vastutsükliline nii headel kui ka halbadel aegadel, ei ole seda praktikas sageli saavutatud. Piisav eelarve konsolideerimine ja võla vähendamine majanduse tõusuaegadel annab võimaluse kasutada eelarvepoliitikat halbadel aegadel. Sellega seoses on abiks nii asjakohane eelarve-eesmärke kui ka struktuurireforme käsitlev keskpika perioodi poliitika kavandamine, et edendada tootlikkust ja investeeringuid, ning asjakohane poliitiline alus.

Millises vormis peaks ELi järelevalveraamistik motiveerima liikmesriike viima läbi olulisi reforme ja tegema investeeringuid, mis peaksid aitama lahendada praegusi ja tulevasi majanduslikke, sotsiaalseid ja keskkonnaalaseid probleeme, nähes samal ajal ette tagatised võla kestlikkust ohustavate riskide vastu? Raamistik peaks olema kooskõlas tänaste ja homsete väljakutsetega. Tuleb arutada, kuidas peaks ELi järelevalveraamistik aitama kaasa sellele, et edendada riigi rahanduse majanduskasvu soodustavat struktuuri ja säilitada liikmesriikide jaoks piisav investeeringute tase. Märkimisväärseid investeeringuid on vaja eelkõige selleks, et täita Euroopa rohelise kokkuleppe laiemaid eesmärke. See tõstatab küsimuse, mil määral saab eelarveraamistikuga toetada reforme ja investeeringuid (sealhulgas inimkapitali ja oskustesse), mida on vaja üleminekuks kliimaneutraalsele, ressursitõhusale ja konkurentsivõimelisele digiajastu kohasele majandusele viisil, mis ei jäta kedagi kõrvale. See hõlmab praeguste paindlikkusklauslite asjakohasuse, st nende kohaldamisala ja kõlblikkuse ümberhindamist, et investeeringud oleksid õiget liiki ja õiges mahus, säilitades samas võla kestlikkuse. Lisaks tuleks arutada eelarveraamistiku rolli riikide eelarvete keskkonnasäästlikumaks muutmisel.

Kuidas lihtsustada ELi raamistikku ja muuta selle rakendamine läbipaistvamaks? Kuigi praegune keerukate sätetega eelarvejärelevalve raamistik, mis loodi ajal, mil peamiste sidusrühmade vahel usaldus puudus, võimaldas teatavat paindlikkust ja otsustusvabadust, tuleb majandusotsuseid siiski teha reglementeeritud raamistikus objektiivsel ja läbipaistval viisil. Näiteks tuleb seejuures ka mõelda, kas aluslepingus sätestatud selge keskendumine tõsistele poliitikavigadele, mis põhineks selgelt määratletud eesmärkidel ja tegevuspoliitika eesmärkidel, võiks aidata kaasa

järelevalveraamistiku tulemuslikule rakendamisele. Lihtsam raamistik ja rakendamine aitaks suurendada isevastutust, parandada teabevahetust ning vähendada jõustamise ja nõuete täitmisega seotud poliitilisi kulusid.

Kuidas saaks järelevalve keskenduda pakilisemate poliitiliste probleemidega liikmesriikidele ning tagada konstruktiivse dialoogi ja osalemise? Järelevalve peaks sõltuma olukorra tõsidusest, keskenduma eelkõige kõige pakilisematele juhtumitele ja olema vähem sekkuv, kui üldised riskid on väikesed. Seega tuleb kaaluda, kas järelevalveraamistik peaks tulemuslikkuse tagamiseks keskenduma rohkem „tõsiste vigade väljaselgitamisele“[33], st liikmesriikidele, kelle poliitiline strateegia võib ohustada valitsemissektori võla kestlikkust või viia muu makromajandusliku tasakaalustamatuseni. Lisaks on väga oluline intensiivne poliitiline dialoog liikmesriikide ja sidusrühmadega, eelkõige mitmepoolsete kontaktide raames, kuid ka kahepoolselt komisjoniga.

Kuidas saab raamistikuga tagada tulemusliku jõustamise? Millist rolli peaksid mängima rahalised karistused, mainega seotud kulud ja positiivsed stiimulid? Sobivat tasakaalu rahaliste karistuste ja vahendite vahel, mis soodustavad makromajanduslikku stabiilsust ja kestlikku majanduskasvu, näiteks lähenemise ja konkurentsivõime rahastamisvahend või lähenemise ja reformi rahastamisvahend, tuleb hoolikalt kaaluda, et tagada raamistiku tulemuslik rakendamine.

Kas ELi eelarveraamistikuga on võimalik tugevdada riiklikke eelarveraamistikke ja parandada nende koostoimet? Tuleb mõelda, kas riiklike eelarveraamistike, eelkõige sõltumatute eelarveasutuste rolli tugevdamine parandaks ELi eelarve-eeskirjade järgimist ja suurendaks isevastutust raamistiku eest. Võttes ka arvesse, et kvaliteetne statistika on läbipaistva eelarveraamistiku alus, tuleb hinnata, kas oleks vaja täiendavalt parandada andmete kvaliteeti.

Kuidas tuleks raamistikus arvesse võtta euroala mõõdet ning majandus- ja rahaliidu süvendamise tegevuskava? Majanduse juhtimise raamistiku ning majandus- ja rahaliidu loomise lõpuleviimise laiema tegevuskava vahel on mitu konkreetset seost. Esiteks keskenduvad nii stabiilsuse ja kasvu pakt kui ka makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlus üksnes liikmesriikide poliitikale, eelkõige valitsemissektori kõrge võlataseme ja jooksevkonto puudujäägi ennetamisele ja korrigeerimisele. Sellises olukorras ja stabiliseerimisfunktsiooniga keskse fiskaalvõimekuse puudumisel jääb vajaka suutlikkusest juhtida kogu euroala eelarvepoliitikat. Sobiva suurusega stabiliseerimisvõime kehtestamine võimaldaks eelarvepoliitikal rohkem aidata kaasa makromajanduslikule stabiliseerimisele kogu euroala tasandil. Teiseks võivad rahandusliidu (pangandusliit ja kapitaliturgude liit) väljakujundamine, ühise turvalise vara kasutuselevõtt ja pankade riigivõlakirjapositsioonide regulatiivse käsitluse läbivaatamine – sõltuvalt konkreetsest struktuurist – parandada turudistsipliini ja võimaldada veelgi lihtsustada tõhusa eelarvejärelevalve raamistiku struktuuri. Kolmandaks on elujõuline ja vastupidav majandus- ja rahaliit, mis põhineb tugeval alusel, parim vahend Euroopas finantsstabiilsuse suurendamiseks. See on eeltingimus euro rahvusvahelise rolli tugevdamiseks, mis omakorda on vahend Euroopa mõjuvõimu suurendamiseks

[33] Vt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 126 lõige 2.

maailmas ja ülemaailmsetel turgudel, edendades seeläbi Euroopa väärtusi ja toetades Euroopa ettevõtete, tarbijate ja valitsuste huve.

Kuidas saavad stabiilsuse ja kasvu pakt ning makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlus Euroopa poolaasta kontekstis paremini koos toimida, et parandada majanduspoliitika koordineerimist liikmesriikide vahel? Euroopa poolaastaga ühtlustatakse erinevate järelevalvesuunade ajakava. Samuti aitab see sünkroniseerida riiklikke menetlusi ja toetab ELi-sisest lähenemist. Siiski võib olla veel ruumi, et seda veelgi tugevdada poliitika koordineerimise vahendina, pidades silmas paremini integreeritud järelevalvet ja uusi esilekerkivaid probleeme. Kuigi üksikud tegevussuunad keskenduvad oma eesmärkidele, tuleb hinnata, kas eri suundi saaks tulemuslikumalt koos rakendada siis, kui probleemid on omavahel seotud. Selleks võib näiteks kasutada makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse ning stabiilsuse ja kasvu pakti vahelisi seoseid juhtudel, kui valitsemissektori võla kestlikkuse probleemid on seotud nii eelarvedistsipliini kui ka potentsiaalse majanduskasvu struktuursete takistustega.

Järelevalveraamistiku tulemuslik toimimine on kõigi liikmesriikide, Euroopa institutsioonide ja muude peamiste sidusrühmade ühine vastutus. Kõigi peamiste sidusrühmade üksmeel ja suur usaldus on liidu majandusjärelevalve tulemuslikkuse seisukohast otsustava tähtsusega. Komisjon kutsub kõiki sidusrühmi üles osalema avalikus arutelus, et esitada oma seisukohad selle kohta, kuidas tugevdada majanduse juhtimise raamistiku rakendamist.

Avalik arutelu peaks andma sidusrühmadele võimaluse avaldada arvamust järelevalve senise toimimise ja selle kohta, kuidas suurendada raamistiku tulemuslikkust peamiste eesmärkide saavutamisel. Komisjon rõõmustab kaasava arutelu üle ja loodab 2020. aasta esimesel poolel saada tagasisidet Euroopa Parlamendilt, nõukogult, Euroopa Keskpangalt, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteelt, Regioonide Komiteelt, riikide valitsustelt ja parlamentidelt, riikide keskpankadelt, sõltumatutelt eelarveasutustelt, riiklikelt tootlikkuse komiteedelt, sotsiaalpartneritelt, kodanikuühiskonna organisatsioonidelt ja akadeemiliselt ringkonnalt. Komisjon teeb lähikuudel nende sidusrühmadega koostööd mitmesuguste vahendite abil, näiteks korraldatakse spetsiaalseid kohtumisi ja seminare ning avatakse veebipõhine konsultatsiooniplatvorm. Komisjon kaalub kõiki seisukohti ja lõpetab 2020. aasta lõpuks komisjonisisesed arutelud võimalike edasiste sammude ulatuse üle.