EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 30.6.2025
COM(2025) 317 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Vahearuanne nõukogu 29. aprilli 2024. aasta direktiivi (EL) 2024/1265 (millega muudetakse direktiivi 2011/85/EL liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta) rakendamise kohta

{SWD(2025) 161 final}

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Vahearuanne nõukogu 29. aprilli 2024. aasta direktiivi (EL) 2024/1265 (millega muudetakse direktiivi 2011/85/EL liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta) rakendamise kohta

1. SISSEJUHATUS

Nõukogu direktiiv 2011/85/EL liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta[1] jõustus 2011. aasta detsembris. See oli oluline osa majanduse juhtimise tugevdamist käsitlevast õigusaktide paketist, mida tuntakse ka esimese majanduse juhtimise paketina. Direktiiviga kehtestati esimest korda ELi liikmesriikide eelarveraamistiku miinimumnõuded. Nagu direktiivis on sätestatud ja võttes arvesse alates 2011. aastast saadud kogemusi, vaadati hiljuti läbi kogu majandusjärelevalve süsteem ja selle tulemusel tehti stabiilsuse ja kasvu pakti reform, mis jõustus 30. aprillil 2024. Sellega seoses muudeti nõukogu direktiivi 2011/85/EL nõukogu direktiiviga (EL) 2024/1265[2].

Direktiiviga 2011/85/EL kehtestati miinimumnõuded eelarve raamatupidamise ja statistilise aruandluse süsteemidele, eeskirjad ja menetlused, millega reguleeritakse prognooside koostamist eelarve planeerimiseks, riigipõhised arvulised eelarve-eeskirjad, keskpika perioodi eelarveraamistikud ja mehhanismid, millega reguleeritakse valitsemissektori allsektorite ametiasutuste vahelisi eelarvesuhteid. Läbivaatamine hõlmas kõiki neid sätteid ja selle käigus hinnati, kas need on endiselt asjakohased ning kas neid on mõistetud ja kohaldatud nagu oli ette nähtud, kuid samas võeti läbivaatamise käigus arvesse ka uusi suundumusi. Eelkõige on alates 2011. aastast märkimisväärselt suurenenud sõltumatute eelarveasutuste roll ning kliimamuutuste mõju eelarvele on üha suurenenud. ELi liikmesriigid peavad direktiivi (EL) 2024/1265 koos sellest tulenevate direktiivi 2011/85/EL muudatustega siseriiklikku õigusesse üle võtma 31. detsembriks 2025.

Direktiivi (EL) 2024/1265 artikli 2 lõike 5 kohaselt peab komisjon „ koostama liikmesriikide asjakohase teabe põhjal käesoleva direktiivi põhiliste sätete rakendamise vahearuande, mille ta esitab Euroopa Parlamendile ja nõukogule 30. juuniks 2025“. Selleks esitas komisjon 2025. aasta märtsis majandus- ja rahanduskomiteele (asendusliikmed) küsimustiku, mis andis liikmesriikidele võimaluse esitada üksikasju kehtivate meetmete, juba käivitatud reformide ja konkreetsete kavade kohta. Seega põhineb käesolev vahearuanne peamiselt liikmesriikide esitatud teabel. 2025. aasta aprilliks oli enamik liikmesriike teabe esitanud[3]. Üksikasjalikud riikide teabelehed on esitatud lisatud komisjoni talituste töödokumendis (SWD(2025) 161).

Käesoleva vahearuande eesmärk on teavitada Euroopa Parlamenti, nõukogu ja üldsust direktiivi 2011/85/EL muudatuste ülevõtmisel tehtud edusammudest. Seepärast ei tohiks seda tõlgendada siseriiklike õigusnormide muudetud direktiivile vastavuse hindamisena, mis viiakse läbi pärast ülevõtmistähtaega kooskõlas ELi õigusega. Sobiva ülevaate andmiseks on

[1] ELT L 306, 23.11.2011, lk 41.

[2] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2024. aasta määrus (EL) 2024/1263 ja nõukogu 29. aprilli 2024. aasta määrus (EL) 2024/1264, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1467/97 ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamise kiirendamise ja selgitamise kohta, ja nõukogu 29. aprilli 2024. aasta direktiiv (EL) 2024/1265, millega muudetakse direktiivi 2011/85/EL liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta.

[3] 2025. aasta mais esitas teabe kuus liikmesriiki.

käesoleva aruande 2. jaos esitatud viis alajagu, mis vastavad direktiivi muutmise peamistele valdkondadele, ja neile järgneb kokkuvõte peamistest järeldustest.

2. EDUSAMMUD DIREKTIIVI PEAMISTE SÄTETE ÜLEVÕTMISEL

2.1 Raamatupidamist, statistikat ja läbipaistvust käsitlevate sätete muudatused (direktiivi 2011/85/EL artikkel 3 ja artikli 14 lõige 1)

Usaldusväärne eelarvepoliitika peab põhinema usaldusväärsel eelarvearuandlusel. Põhjalik, õigeaegne ja täpne teave eelarve täitmise kohta on poliitikakujundajate jaoks esmatähtis, kuna see tagab eelarve nõuetekohase täitmise, kavadest võimaliku kõrvalekaldumise õigeaegse jälgimise ja ajakohastatud eelarveplaneerimise. Põhjalikuks ja järjepidevaks avaliku sektori finantsaruandluseks on vaja läbipaistvust elementide osas, millel võib olla otsene või kaudne mõju eelarvele. Need võivad hõlmata näiteks asutusi ja fonde, mis ei kuulu tavapärase eelarve alla, kuid on seotud valitsemissektori, maksukulutuste ja tingimuslike kohustustega.

Direktiivi 2011/85/EL muudatustega selles valdkonnas tehti peamiselt muudatusi eelarveandmete kättesaadavuses kõigis valitsemissektori allsektorites, nagu on määratletud ESA 2010s. Eelkõige asendati kuu ja kvartali kassapõhised andmed (või samaväärsed avaliku sektori raamatupidamise andmed) kõigi valitsemissektori allsektorite puhul võla ja puudujäägi kvartali andmetega. Kui liikmesriigil on integreeritud, terviklik ja riigisiseselt ühtne tekkepõhine finantsarvestussüsteem, ei ole kvartali puudujäägiandmed allsektorite kaupa nõutavad. Ülejäänud muudatused puudutavad peamiselt teksti täpsustamist ja ajakohastamist, võttes arvesse alates 2011. aastast selle tõlgendamisel saadud kogemusi.

Mis puudutab teatavate eelarveandmete esitamise sageduse läbivaatamist (peamine muudatus, mis tehti artikli 3 lõike 2 muudatustega), siis sõltuvalt tekkepõhise raamatupidamise levikust peab kolmandik liikmesriikidest seda täielikult ülevõetuks ja teine kolmandik osaliselt saavutatuks. Kuigi mitte kõik need vastajad ei anna teada, kas nad kavatsevad täita uue nõude kvartali puudujäägiandmete esitamisega või viitega tekkepõhise raamatupidamissüsteemi asjakohasusele, kasutab kumbagi võimalust umbes viiendik liikmesriikidest. Ülejäänud vastajad keskenduvad rohkem kavandatud protsessile, mõned loetlesid konkreetseid seadusi, mida tuleb muuta, mõned tegid seda vähem üksikasjalikult.

Mis puutub selgitatud nõudesse avaldada ka mitmeaastaste eelarvemenetluste raames teave asutuste ja fondide kohta, mis ei kuulu eelarve alla, kuid kuuluvad valitsemissektori alla, ning teavitada nende koondmõjust valitsemissektori eelarvepositsioonile (artikli 14 lõige 1), peab kolmandik liikmesriike seda juba täidetuks. Ülejäänud vastanutes umbes viiendik liikmesriikidest kavandab konkreetseid meetmeid ja teine viiendik kavatseb veel hinnata vajadust seda teha.

Artikli 2 ja artikli 3 lõike 1 väiksemate muudatuste puhul ei ole teatatud, et siseriiklikes õigusaktides oleks vaja teha konkreetseid muudatusi.

Lisaks on muudetud direktiivi artikli 16 lõikes 1 sätestatud, et „komisjon esitab 31. detsembriks 2025 ja seejärel iga viie aasta tagant aruande selle kohta, milline on seis seoses järgmisega: a) liidus valitsemissektori poolt kasutatav avaliku sektori raamatupidamisarvestus, võttes arvesse edusamme, mida on tehtud alates komisjoni 2013. aasta hinnangust rahvusvaheliste avaliku sektori raamatupidamise standardite sobivuse kohta liikmesriikidele“. Sellega seoses rõhutab nõue avaldada käesolev aruanne enne 2025. aasta lõppu veelgi, kui oluline on jälgida usaldusväärse tekkepõhise avaliku sektori raamatupidamise olemasolu ja arengut ELis.

2.2 Uued sätted sõltumatute eelarveasutuste kohta (direktiivi 2011/85/EL artiklid 2 ja 8a)

Pärast direktiivi 2011/85/EL jõustumist on sõltumatute eelarveasutuste tähtsus märkimisväärselt suurenenud. Alates 2011. aastast on direktiiviga kutsutud „struktuurselt sõltumatuid asutusi või oma tööülesannete täitmisel liikmesriikide eelarveasutustest sõltumatuid asutusi“ üles jälgima, kas liikmesriigid järgivad oma siseriiklikke arvulisi eelarve-eeskirju. 2012. aastal sisaldasid riikide eelarve korrigeerimise mehhanismide ühised põhimõtted (mis kehtestati majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise valitsustevahelise lepingu III jaotisega „Fiskaalkokkulepe“) teatavaid sõltumatute järelevalveasutuste suhtes kohaldatavaid miinimumnõudeid. Hiljem nõuti määruses 2013/473/EL, mida kohaldatakse euroala suhtes, et sellised asutused koostaksid või kinnitaksid iga-aastase ja keskpika perioodi eelarveplaneerimise aluseks olevad makromajanduslikud prognoosid.

Direktiivi 2011/85/EL muudatused koondavad kõik need olemasolevad elemendid ja muudavad need kohaldatavaks kõigis ELi liikmesriikides. Nendega täpsustatakse ja parandatakse mõningaid sõltumatuse tagamise meetmeid (nt rõhutades sõltumatute eelarveasutuste kommunikatsioonisuutlikkust, nõudes stabiilseid ressursse ja õigeaegset juurdepääsu teabele ning nähes ette sõltumatute eelarveasutuste korrapärase välishindamise). Mõned uued ülesanded on seotud reformitud stabiilsuse ja kasvu paktiga. Muud uued ülesanded hõlmavad riikliku eelarveraamistiku järjepidevuse, sidususe ja tulemuslikkuse hindamist ning kutse korral osalemist parlamendi kuulamistel ja aruteludel. Lõpuks kehtestatakse riikide ametiasutustele seoses sõltumatute eelarveasutuste hindamisega „järgi või selgita“ põhimõte.

Ei ole üllatav, et kõik liikmesriigid on juba käsitlenud siseriiklikus õiguses mõningaid või isegi paljusid sõltumatute eelarveasutuste muudatusi, sest muudatused koondavad teataval määral ELi õigusega või fiskaalkokkuleppega seotud kehtivaid sätteid. Poola on erijuhtum, kuna riigis ei ole veel toimivat sõltumatut eelarveasutust, kuid Poola esitatud teabe põhjal jõustusid asjaomased õigusaktid 2025. aasta jaanuaris ja sõltumatu eelarveasutus luuakse 1. jaanuariks 2026.

Enamiku artikli 8a lõigetes 3 ja 4 sätestatud sõltumatuse tagamise meetmete puhul peab kolmandik liikmesriike neid juba oma siseriiklikus õiguses ülevõetuks, samas kui rohkem kui kolmandik leiab, et tuleb veel võtta mõningaid meetmeid. Erandiks on uus nõue, mille kohaselt peavad sõltumatuid eelarveasutusi korrapäraselt hindama välishindajad, kuid ainult väga vähesed liikmesriigid on teatanud, et selleks vajalikud õigusaktid on olemas. Mitmel juhul on teada antud, et väljakujunenud tava on uute nõuetega kooskõlas. Õiguslik kodifitseerimine oleks siiski vajalik.

Seoses sõltumatute eelarveasutuste ülesannetega kasutavad liikmesriigid võimalust võtta üle direktiivi sätted, millega täpsustatakse institutsioonilist ülesehitust või aluseks olevaid õigusakte. See võib selgitada, miks rohkem kui kolmandik liikmesriikidest on teatanud, et sõltumatute eelarveasutuste praeguste õiguslike ülesannete (st eelarveplaneerimise aluseks olevate makromajanduslike prognooside koostamine või kinnitamine ning riiklike eelarve-eeskirjade järgimise jälgimine) ülevõtmine ei ole lõpule viidud. Samuti peab õiguslik ülesehitus sageli kajastama stabiilsuse ja kasvu pakti ennetuslikus ja paranduslikus osas sätestatud uusi sõltumatute eelarveasutuste ülesandeid koos kohustusega korrapäraselt hinnata riiklike eelarveraamistike järjepidevust, sidusust ja tõhusust.

Kuigi paljudes liikmesriikides kehtib mõningal määral „järgi või selgita“ põhimõte (nagu see kehtestati fiskaalkokkuleppega seotud ühiste põhimõtetega), tuleb seda siiski kohandada vastavalt selle laiemale kasutamisele kooskõlas direktiivi muudatustega.

2.3 Keskpika perioodi eelarveraamistikku käsitlevate sätete muudatused (direktiivi 2011/85/EL artiklid 2, 9, 10 ja 11)

Direktiivi 2011/85/EL kohaselt peavad liikmesriigid kehtestama usaldusväärse ja tõhusa keskpika perioodi eelarveraamistiku, mis võimaldab neil laiendada eelarveplaneerimist kaugemale aastasest perioodist ning edendada seeläbi järjepidevamat, tõhusamat ja potentsiaalselt ambitsioonikamat poliitikakujundamist keskpikas perspektiivis. Raamistik peab sisaldama mitmeaastaseid eelarve-eesmärke koos iga peamise tulu- ja kuluartikli prognoosidega, mis põhinevad eeldusel, et poliitikat ei muudeta, koos selgitustega poliitika kohta, mida kavandatakse keskpikas perspektiivis, et ületada lõhe poliitika muutmata jätmisel põhinevate prognooside ja poliitiliste eesmärkide vahel. Lisaks peab see sisaldama hinnangut selle kohta, kuidas kavandatud poliitika tõenäoliselt mõjutab riigi rahanduse pikaajalist jätkusuutlikkust.

Direktiivi 2011/85/EL muudatustega tõhustatakse keskpika perioodi eelarveraamistiku nõutavaid elemente, kutsudes üles kirjeldama kavandatud reforme ja investeeringuid ning hindama kavandatud poliitika mõju jätkusuutlikule ja kaasavale majanduskasvule. Samuti täpsustatakse nendega, et aastaeelarve peab olema kooskõlas keskpika perioodi kavaga.

Direktiivi kohane keskpika perioodi eelarveraamistiku määratlus on väidetavalt kasutusel juba veerandis liikmesriikides. Ligikaudu veerand vastanutest teatas, et kavatsevad selle säte üle võtta või et neil on selge ajakava selle tegemiseks 2025. aasta lõpuks või varem. Neljandik liikmesriikidest ei esitanud teavet selle sätte ülevõtmise seisu kohta ega selle kohta, kas oleks vaja võtta täiendavaid meetmeid.

Pooled liikmesriigid teatasid sellise sätte täielikust või osalisest ülevõtmisest, millega tagatakse, et riiklik raamistik põhineb terviklikel ja läbipaistvatel keskpika perioodi riiklikel eelarve-eesmärkidel, mis on kooskõlas kehtivate riigipõhiste arvuliste eelarve-eeskirjadega ja määruse (EL) 2024/1263 asjakohaste sätetega. Rohkem kui kolmandik vastanutest märkis, et neid sätteid ei ole veel üle võetud.

Samuti märgib rohkem kui kolmandik liikmesriike, et on täielikult või osaliselt üle võtnud sätte, millega lisatakse kestlikku ja kaasavat majanduskasvu mõjutavate kavandatud reformide ja investeeringute kirjeldus. Ligikaudu pooled vastanutest teatasid, et kavatsevad selle säte üle võtta või et neil on selge ajakava selle tegemiseks 2025. aasta lõpuks.

Umbes veerand liikmesriikidest teatas, et nad on kehtestanud riiklikud sätted, et hinnata kavandatud poliitika mõju kestlikule ja kaasavale majanduskasvule. Sama palju liikmesriike märkis, et neid sätteid ei ole veel üle võetud.

13 liikmesriiki teatas, et nad on täielikult või osalisest üle võtnud sätte, millega tagatakse aastaeelarvet käsitlevate õigusaktide kooskõla riiklike eelarve-eesmärkidega keskpikas perspektiivis. Kümme liikmesriiki ei ole esitanud teavet selle nõude ülevõtmise seisu kohta või ei ole märkinud, et seda ei ole veel üle võetud. Kaheksa liikmesriiki esitasid selget teavet kavandatud ülevõtmise ajakava kohta, samas kui viis liikmesriiki ei ole veel ajakava kindlaks määranud.

Artikli 11 selgitused on enda hinnangul juba täielikult või osaliselt üle võtnud üheksa liikmesriiki. Viis liikmesriiki märkisid, et nad kavatsevad pidada kinni ülevõtmise tähtajast (2025. aasta lõpp).

2.4 Uued sätted aruandlusnõuete kohta seoses loodusõnnetustest ja kliimamuutustest tulenevate makromajanduslike eelarveriskidega (direktiivi 2011/85/EL artikli 9 lõike 2 punkt d ja artikli 14 lõige 3)

Alates direktiivi 2011/85/EL jõustumisest on kliimamuutuste ja loodusõnnetuste mõju eelarvepoliitikale üha ilmsemaks muutunud. Mõlemad aspektid on omavahel seotud, kuid ei ole identsed. Liikmesriigid seisavad üha sagedamini silmitsi ränkade loodusõnnetustega, mida sageli seostatakse temperatuuri tõusuga, ning need võivad kaasa tuua märkimisväärseid eelarvekulusid ja suuri tingimuslikke kohustusi. Lisaks võivad kliimamuutustega seotud eelarvekulud tuleneda ka leevendus- ja kohanemismeetmetest.

Seepärast lisatakse direktiiviga (EL) 2024/1265 direktiivi 2011/85/EL uued nõuded. Liikmesriigid peavad nüüd hindama kavandatud poliitika mõju riigi rahanduse jätkusuutlikkusele keskpikas ja pikas perspektiivis, võttes oma keskpika perioodi eelarveplaneerimise dokumentides arvesse kliimamuutustest tulenevaid makromajanduslikke eelarveriske. Nad peavad avaldama teabe loodusõnnetuste ja kliimaga seotud tingimuslike kohustuste kohta ning andma aru nendega seoses kantud eelarvekulude kohta. Võttes arvesse nende ülesannete keerukust ja kiiret arengut selles valdkonnas, tuleb kõiki neid nõudeid täita nii palju, kui see on võimalik. Ülevõtmiseks peavad liikmesriigid lisama oma siseriiklikesse õigusaktidesse sätted, millega tagatakse vajalik hindamine ja aruandlus.

Vaid vähesed riiklikud eelarveraamistikud juba sisaldavad kas täielikult või osaliselt sätteid, mille kohaselt tuleb selle hindamisel, milline on kavandatud keskpika perioodi poliitika mõju keskpika perioodi ja pikaajalisele riigi rahanduse jätkusuutlikkusele, arvesse kliimamuutustest tulenevaid makromajanduslikke eelarveriske ning nende keskkonna- ja jaotuslikku mõju. Samal ajal annab rohkem kui kolmandik vastanutest teavet selle kohta, milline on kavandatud ajakava selliste sätete vastuvõtmiseks riiklikus eelarveraamistikus. Sarnane pilt on seoses nõudega avaldada teavet loodusõnnetuste ja kliimaga seotud tingimuslike kohustuste ja eelarvekulude kohta, mis tulenevad loodusõnnetustest ja kliimaga seotud šokkidest.

2.5 Selgitavad muudatused (direktiivi 2011/85/EL artiklid 2, 3, 4, 5, 6 ja 7)

Alates direktiivi 2011/85/EL jõustumisest on praktika näidanud, et mõningaid kontseptsioone ja mõisteid on mõistetud erinevalt või oleks kasulik neid selgitada või ajakohastada. Näiteks asendati viide ESA 95 raamatupidamisstandardi kasutamisele (varasema artikli 3 lõikes 1) dünaamilisema viitega. Enamiku nende selgituste puhul paluti liikmesriikidel peamiselt kontrollida, kas nende riiklikud eelarvealased õigusaktid vajavad samuti vastavaid muudatusi.

Pooled liikmesriikidest leiavad, et selgitavad muudatused on nende siseriiklikes õigusaktides juba täielikult kajastatud. Neljandik märkis, et kuigi selgitused on laialdaselt kajastatud, tuleb siiski teha mõningaid muudatusi konkreetsetes siseriiklikes sätetes. Teine neljandik esitas üldisema teabe ülevõtmisprotsessi kohta või osutas käimasolevatele hindamistele.

3. KOKKUVÕTE

Üldiselt on liikmesriikide teatatud edusammud direktiivi muudatuste ülevõtmisel ebaühtlased. Seepärast erines teave juba võetud ülevõtmismeetmete kohta oluliselt nii sisult kui ka viidete poolest konkreetsetele muudetavatele õigusaktidele. Ülejäänud sammude puhul puudub üldiselt selge ajakava.

Enamik liikmesriike, kes teatasid konkreetselt statistikat, raamatupidamist ja läbipaistvust käsitlevate muudatuste ülevõtmisest, leiavad, et nõuded on kas täidetud või peaaegu täidetud, samas kui mitme liikmesriigi kohta ei ole piisavalt üksikasjalikku teavet.

Edusammud sõltumatute eelarveasutuste vallas näivad olevat edenenud – sarnaseid, kuid mitte identseid sätteid on kohaldatud kõigis või enamikus liikmesriikides alates 2011. aastast. Mõnda direktiivi sätet peavad liikmesriigid veel hoolikalt kaaluma, kui nad hindavad vajadust võtta meetmeid nende ülevõtmiseks siseriiklikku õigusesse. Mõned sõltumatusega seotud positiivsed elemendid on mõnel juhul üsna juurdunud ja vajavad õiguslikku kodifitseerimist. Eelkõige on õiguslikke meetmeid sageli veel vaja selliste uute elementide puhul, nagu sõltumatute eelarveasutuste kommunikatsioonisuutlikkuse rõhutamine ja nende väline hindamine.

Kuigi paljud liikmesriigid on teatanud, et keskpika perioodi eelarveraamistiku määratlus on muudetud direktiiviga kooskõlas, on enamikus liikmesriikides endiselt kavandatud või vaja teha mõningaid kohandusi, et tugevdada raamistikku ja tagada kooskõla ELi majandusjuhtimise raamistikuga seoses uue ennetusliku osa määrusega ja muudetud parandusliku osa määrusega.

Uued kliimaga seotud sätted vajavad endiselt suures osas käsitlemist ja liikmesriigid peavad selleks veel kindlaks määrama ajakava.

Komisjon jätkab direktiivi rakendamist nende osade puhul, mille eest ta vastutab. Pärast ülevõtmise tähtaega viib komisjon läbi täieliku vastavushindamise kooskõlas ELi tavapäraste menetlustega.