



## ELI FISKAALPOLIITIKA RAAMISTIK

Et tagada majandus- ja rahaliidu stabiilsus, peab raamistik riigi jätkusuutmatu rahanduse ärahoidmiseks olema tugev. Reform, millega muudeti stabiilsuse ja kasvu pakti (osa majanduse juhtimist käsitleva kuue seadusandliku akti pakettist), jõustus 2011. aasta lõpul. Teine reform – majandus- ja rahaliidu valitsustevaheline stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise leping, mis hõlmab fiskaalkokkulepet – jõustus 2013. aasta alguses. Määrus riikide esialgsete eelarvekavade hindamise kohta (kuulub kahe seadusandliku ettepaneku paketti) jõustus 2013. aasta mais.

### ÕIGUSLIK ALUS

- EL toimimise lepingu artiklid 3, 119–144, 136, 219 ja 282–284;
- ELi toimimise lepingule lisatud protokoll (nr 12) ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohta; protokoll (nr 13) lähenemiskriteeriumide kohta.

### EESMÄRGID

Euroopa Liidu fiskaalpoliitikameetmete eesmärk on luua liikmesriikide fiskaalpoliitika kooskõlastamiseks ja järelevalveks tugev ja tõhus raamistik. Aastatel 2011–2013 elluviidud reformid olid otseselt seotud valitsemissektori võla kriisiga, mille tõttu selgus, et vaja on rangemaid eeskirju, sest riigi jätkusuutmatu rahanduse mõju kandus euroala riikide hulgas üksteisele üle. Seetõttu tugineb muudetud raamistik Euroopa rahaliidu esialgse struktuuri vigadest saadud kogemustele ning sellega püütakse tugevdada ELi toimimise lepingu artikli 119 lõikes 3 sätestatud riigi rahanduse usaldusväarsuse juhtpõhimõtet.

### SAAVUTUSED

#### A. Stabiilsuse ja kasvu pakt

Stabiilsuse ja kasvu pakti peamine õiguslik alus liidu esmastes õigusaktides on ELi toimimise lepingu artikkel 121 (mitmepoolne järelevalve), artikkel 126 (ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus) ja lepingule lisatud protokoll nr 12 ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohta. Liidu teisestest õigusaktides sätestatakse täpsemalt, kuidas tuleb aluslepingus ette nähtud eeskirju ja menetlusi rakendada. Esimene majanduse juhtimise pakett (majanduse juhtimist käsitleva kuue seadusandliku akti pakett) jõustus 13. detsembril 2011 ja sellega muudeti stabiilsuse ja kasvu pakti eeskirju. Muudetud stabiilsuse ja kasvu paktiga nähakse ette peamised vahendid liikmesriikide fiskaalpoliitika järelevalveks (ennetuslik osa)



ja ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimiseks (paranduslik osa). Praegusel kujul kuuluvad stabiilsuse ja kasvu pakti järgmised õigusaktid:

- nõukogu 7. juuli 1997. aasta määrus (EÜ) nr 1466/97 eelarveseisundi järelevalve ning majanduspoliitika järelevalve ja kooskõlastamise tõhustamise kohta, mida on muudetud nõukogu 27. juuni 2005. aasta määrusega (EÜ) nr 1055/2005 ja 16. novembri 2011. aasta määrusega (EL) nr 1175/2011. Selles määruses sätestatakse ennetuslik osa;
- nõukogu 7. juuli 1997. aasta määrus (EÜ) nr 1467/97 ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamise kiirendamise ja selgitamise kohta, mida on muudetud nõukogu 27. juuni 2005. aasta määrusega (EÜ) nr 1056/2005 ja 8. novembri 2011. aasta määrusega (EL) nr 1177/2011. Selles määruses sätestatakse paranduslik osa;
- 16. novembri 2011. aasta määrus (EL) nr 1173/2011 eelarvejärelevalve tõhusa rakendamise kohta euroalal.

Ühtlasi koostab majandus- ja rahanduskomitee (majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu komitee) oma arvamuse, st toimimisjuhendi, mis sisaldab stabiilsuse ja kasvu pakti rakendamise üksikasju ja milles antakse suunised stabiilsus- ja lähenemisprogrammide vormi ja sisu kohta. Kuigi formaalselt on toimimisjuhend väiksema õigusmõjuga kui määrus, on see tegelikult väga oluline dokument, sest selles määratakse kindlaks stabiilsuse ja kasvu pakti rakendamine. Selle hilisem versioon, milles majandus- ja rahanduskomitee leppis kokku 15. mail 2017, sisaldab üksikasju kehtivate stabiilsuse ja kasvu pakti eeskirjade paindlikkuse kohta (investeeringute ja struktuurireformiklauslite ja maatriksi abil, mille alusel määratakse pakti ennetusliku osa raames kindlaks majanduse seisukohast head ja halvad ajad). Need üksikasjad põhinevad ühiselt kokku lepitud seisukohal, mis käsitleb stabiilsuse ja kasvu pakti kehtivate nõuete paindlikumat kasutamist, milles majandus- ja rahanduskomitee leppis kokku 2015. aasta novembris ning mille majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu (ECOFIN) kiitis heaks 2016. aasta veebruaris. Arutelu lähtekoht oli komisjoni 2015. aasta jaanuari teatis paindlikkuse kohta. Peale selle sisaldab toimimisjuhendi kehtiv versioon kaht majandus- ja rahanduskomitee 2016. aasta novembri arvamust, milles on rohkem tähelepanu pööratud kulude kasvu eesmärgile, kuid struktuurse tasakaalu näitaja jäetud endiselt eelarvejärelevalve raamistiku oluliseks osaks.

## 1. Stabiilsuse ja kasvu pakti ennetuslik osa

Ennetusliku osa eesmärk on tagada riigi usaldusväärne rahandus ELi toimimise lepingu artikli 121 kohase mitmepoolse järelevalve abil. Meetme alus teiseses õiguses on muudetud määrus (EÜ) nr 1466/97 ja uus määrus (EL) nr 1173/2011.

Järelevalve ja suuniste tähtsamaid põhimõtteid on riigipõhine keskpika perioodi eelarve-eesmärk. Iga riigi keskpika perioodi eelarve-eesmärk peab olema teatud vahemikus, mille alampiir on -1% SKPst ja ülempiir tasakaalustatud või ülejäägiga eelarve, mida on korrigeeritud nii, et tsüklilised mõjud ning ühekordsed ja ajutised meetmed on välja arvatud. See eesmärk tuleb läbi vaadata iga kolme aasta järel või siis, kui on tehtud fiskaalpositsiooni mõjutavaid mahukaid struktuurireforme. Stabiilsuse ja kasvu pakti ennetusliku osa tuumikvahendid on stabiilsus- ja lähenemisprogrammid.



## Stabiilsus- ja lähenemisprogrammid

Esitamine. ELi toimimise lepingu artikli 121 kohase mitmepoolse järelevalve raames peavad kõik euroala liikmesriigid esitama iga aasta aprillis komisjonile ja nõukogule stabiilsusprogrammi ning euroalasse mittekuuluvad liikmesriigid lähenemisprogrammi. Stabiilsusprogrammid peavad muu hulgas sisaldama eelarve keskpika perioodi eesmärki, selleni viivat kohandamiskava ja stsenaariumianalüüsi, milles uuritakse peamiste aluseks olevate majandusprognooside muutuste mõju fiskaalpositsioonile. Arvutuste aluseks peavad olema kõige tõenäolisemad makrofiskaalsed (või konservatiivsemad) stsenaariumid. Need programmid avaldatakse.

Hinnang. Nõukogu vaatab programmid läbi, tuginedes komisjoni ning majandus- ja rahanduskomitee hinnangule. Eeskätt uuritakse põhjalikult edusamme, mida on tehtud eelarve keskpika perioodi eesmärgi saavutamisel. Muudetud stabiilsuse ja kasvu pakti uus element on see, et hinnangus käsitletakse eraldi kulude muutumist.

Arvamus. Nõukogu võtab komisjoni soovitusel tuginedes ning pärast majandus- ja rahanduskomiteega konsulteerimist programmide kohta vastu arvamuse. Nõukogul on selles õigus nõuda, et liikmesriik programmi kohandaks. See arvamus on nõukogu poolt iga Euroopa poolaasta lõpus vastu võetavate riigipõhiste soovitusel lahutamatu osa.

Järelevalve. Komisjon ja nõukogu jälgivad, kuidas stabiilsus- ja lähenemisprogramme ellu viiakse.

Varajane hoiatus. Kui eelarve keskpika perioodi eesmärgini viivast kohandamiskavast kaldutakse märkimisväärselt kõrvale, teeb komisjon asjaomasele liikmesriigile vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 121 lõikele 4 (muudetud määruse (EÜ) nr 1466/97 artiklid 6 ja 10) hoiatuse. Hoiatus antakse nõukogu soovitusel vormis, milles liikmesriigilt nõutakse vajalikke poliitikakohandusi.

Sanktsioonid. Kui liikmesriik vajalikke kohandamismeetmeid ei võta, võib euroala liikmesriikidele määrata muudetud stabiilsuse ja kasvu pakti kohaselt sanktsioone, st nõuda neilt tagatist, mille suurus on 0,2% eelmise aasta SKPst ja millelt makstakse intressi. Samuti on ette nähtud trahvid, kui võla- või puudujäägi andmetega on manipuleeritud.

Euroopa poolaasta. Stabiilsus- ja lähenemisprogrammide esitamine ja hindamine moodustavad osa Euroopa poolaastast, mis on laiem protsess, mille raames Euroopa Liidus majanduspoliitikat kooskõlastatakse. See hõlmab stabiilsuse ja kasvu pakti ennetuslikku osa.

## 2. Stabiilsuse ja kasvu pakti paranduslik osa

### Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse eesmärk on hoida ära ülemäärase puudujäägi tekkimine ja tagada sellise puudujäägi kiire korrigeerimine. Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust reguleeritakse ELi toimimise lepingu artikliga 126, lepingule lisatud protokolliga nr 12 ja muudetud määrusega (EÜ) nr 1467/97 ning uue määrusega (EL) nr 1173/2011.



Muudetud stabiilsuse ja kasvu pakti kohaselt alustatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust puudujäägi- või võlakriteeriumi alusel:

- puudujäägikriteerium: valitsemissektori puudujääki peetakse ülemääraseks, kui see ületab kontrollväärtuse, st 3% SKPst turuhindades, või
- võlakriteerium: võlg ületab 60% SKPst ja aastast võla vähendamise eesmärki – maksta võla sellest osast, mis ületab 60% läve, aastas tagasi 1/20 – ei ole kolmel viimasel aastal saavutatud.

Samuti sisaldab muudetud määrus sätteid, milles selgitatakse, millal peetakse kehtestatud kontrollväärtusest suuremat puudujääki erakorraliseks (kui see on ebatavalise sündmuse, suure majanduslanguse vms tagajärg) või ajutiseks (kui prognoosidest nähtub, et pärast ebatavalise sündmuse või languse lõppu väheneb puudujääk allapoole kontrollväärtust).

ELi toimimise lepingu artikli 126 lõigetes 3–6 on sätestatud menetlus ülemäärase puudujäägi hindamiseks ja selle üle otsustamiseks. Kui liikmesriik ei täida või kui on oht, et ta ei täida vähemalt üht kahest kriteeriumist, koostab komisjon aruande. Majandus- ja rahanduskomitee koostab selle aruande põhjal arvamuse. Kui komisjon näeb ülemäärase puudujäägi olemasolu (või võimalust, et see tekib), edastab ta asjaomasele liikmesriigile arvamuse ja teavitab nõukogu. Komisjoni ettepaneku põhjal teeb nõukogu lõpliku otsuse selle kohta, kas tegemist on ülemäärase eelarvepuudujäägiga (ELi toimimise lepingu artikli 126 lõige 6). Seejärel võtab nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal vastu asjaomasele liikmesriigile esitatava soovitusel (ELi toimimise lepingu artikli 126 lõige 7), milles nõutakse kuue kuu jooksul puudujäägi vähendamiseks tõhusate meetmete võtmist. Kui nõukogu teeb kindlaks, et neid meetmeid ei ole võetud, võib ta oma soovitusel avalikustada (ELi toimimise lepingu artikli 126 lõige 8). Kui liikmesriik jätkuvalt ei rakenda nõukogu soovitusi, võib nõukogu asjaomasele liikmesriigile teatada, et tal tuleb ettenähtud tähtaja piires võtta vajalikke meetmeid (ELi toimimise lepingu artikli 126 lõige 9).

Sanktsioonid. Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusega nähakse soovitusel täitmatajätmise korral ette ka sanktsioonid (ELi toimimise lepingu artikli 126 lõige 11). Euroala liikmesriikide puhul on selleks sanktsiooniks üldjuhul trahv, mis koosneb püsikomponendist (0,2% SKPst) ja muutuvkomponendist (mõlemad komponendid kokku kuni 0,5% SKPst).

Määrusega (EL) nr 1173/2011 (eelarvejärelvalve tõhusa rakendamise kohta euroalal) on euroala liikmesriikidele ette nähtud täiendavad sanktsioonid. Sanktsioone rakendatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse eri etappides ning need hõlmavad intressivaba tagatist 0,2% SKPst ja trahvi 0,2% eelmise aasta SKPst. Samas määruses on ette nähtud ka sanktsioonid statistikaga manipuleerimise eest.

## **B. Fiskaalkokkulepe**

Euroopa Ülemkogu 2012. aasta märtsi kohtumisel kirjutasid kõik liikmesriigid (välja arvatud Ühendkuningriik ja Tšehhi Vabariik) alla majandus- ja rahaliidu valitsustevahelisele stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingule, mille fiskaalosa moodustab fiskaalkokkulepe (ka Horvaatia ei kirjutanud lepingule alla ei enne ega ka pärast ELiga ühinemist 2013. aasta 1. juulil). Fiskaalkokkuleppe kohaselt tuleb



tasakaalus eelarve põhimõte – struktuurse puudujäägi ülempiir on 0,5% SKPst (kui valitsemissektori võlg on väiksem kui 60% SKPst, on ülempiir 1% SKPst) – lisada riigisisestesse õigusaktidesse, eelistatavalt põhiseaduse tasemel (võla suurenemise pidurdamise säte). Kui seda põhimõtet ei ole korrektselt rakendatud, võivad liikmesriigid teisi liikmesriike Euroopa Liidu Kohtusse kaevata. Lisasätted hõlmavad muu hulgas korrigeeriva mehhanismi automaatset käivitumist ja tugevdatud eeskirju riikidele, kelle suhtes ülemäärase puudujäägi menetlust kohaldatakse. Peale selle antakse Euroopa stabiilsusmehhanismist rahalist toetust üksnes liikmesriikidele, kes on fiskaalkokkuleppele alla kirjutanud.

### C. Muud euroala majandusjuhtimist tugevdavad reformid

Liidu majandusjuhtimise ja fiskaalpoliitika raamistiku reformid aastatel 2011–2013 hõlmasid peale stabiilsuse ja kasvu pakti läbivaadatud eeskirjade ning majandus- ja rahaliidu valitsustevahelise stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingu kaht määrust, mille eesmärk on euroala majandusjuhtimist veel tugevamaks muuta (kahe seadusandliku ettepaneku pakett):

- 21. mai 2013. aasta määrus (EL) nr 473/2013 euroala liikmesriikide eelarvekavade seire ja hindamise ning nende ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimise tagamise ühiste eeskirjade kohta ning
- 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.

Esimeses määruses nähakse eelkõige kõigile euroalasse kuuluvatele liikmesriikidele ette eelarvet puudutav ühine ajakava ning eeskirjad liikmesriikide eelarvekavade seireks ja hindamiseks komisjoni poolt. Kui kavades on stabiilsuse ja kasvu pakti eeskirju märkimisväärselt eiratud, on komisjonil õigus nõuda, et kavad vaadataks läbi. Samuti nähakse kõnealuses määruses ette, et euroalasse kuuluvad liikmesriigid, kelle suhtes kohaldatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust, peavad esitama majanduspartnerluse programmi, milles kirjeldatakse üksikasjalikult poliitikameetmeid ja struktuurireforme, mis on vajalikud ülemäärase eelarvepuudujäägi tegelikuks ja kestvaks kõrvaldamiseks. Nõukogu võtab komisjoni ettepaneku alusel vastu majanduspartnerluse programme käsitlevad arvamused.

Teine määrus puudutab liikmesriike, millel on või võivad tekkida tõsised raskused finantsstabiilsuse tagamisel. Selles sätestatakse eeskirjad tõhustatud järelevalve, rahalise toetuse ja programmijärgse järelevalve kohta (kuni saadud rahalisest toetusest on vähemalt 75% tagasi makstud).

## EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament on mitmepoolse järelevalve (ELi toimimise lepingu artikli 121 lõige 6) üksikasjalike eeskirjade sätestamisel kaasseadusandja ning temaga konsulteeritakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust rakendavate teiseste õigusaktide üle (ELi toimimise lepingu artikli 126 lõige 14). Muudetud stabiilsuse ja kasvu pakt sisaldab uut instrumenti ehk majandusdialoogi, millega antakse Euroopa Parlamendile praeguses fiskaalpoliitika raamistikus oluline roll, mis seisneb selles, et



Euroopa Parlamendi pädeval komisjonil on õigus kutsuda nõukogu eesistuja, komisjon, Euroopa Ülemkogu eesistuja, eurorühma esimees ja vajaduse korral liikmesriik arvamusi vahetama. Samuti tuleb Euroopa Parlamenti õigusaktide kohaldamisega pidevalt kursis hoida. Peale selle tuleb volitusi, mis komisjonile on antud selleks, et ta saaks euroala liikmesriikide esialgsete eelarvekavade seiret ja hindamist ning nende ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimise tagamist käsitleva uue määruse raames kehtestada lisaaruandlusnõudeid, nüüd iga kolme aasta järel uuendada. Parlament ja nõukogu võivad volitused tagasi võtta.

Jost Angerer  
05/2019

