

Eriaruanne

Kas stabiilsuse ja kasvu pakti ennetusliku osa peamine eesmärk on täidetud?

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



EUROOPA
KONTROLLIKODA

AUDITIRÜHM

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse auditite tulemused, mis hõlmavad ELi poliitikat ja programme ning konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemasid. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Käesoleva tulemusauditi viis läbi turgude reguleerimise ja konkurentsivõimelise majanduse valdkondade auditeerimise eest vastutav IV auditikoda. Auditit juhtis auditkoja eesistuja Neven Mates. Teda toetasid kabinetiülem Georgios Karakatsanis, kabineti atašee Marko Mrkalj, direktor Zacharias Koliass, auditijuht Jacques Sciberras, audiitorid Albano Martins Dias da Silva, Isabel Quintela, Adrian Savin ja Marion Schiefele, ning praktikant Aykut Efe.



Vasakult paremale: Marion Schiefele, Albano Martins Dias da Silva, Jacques Sciberras, Georgios Karakatsanis, Neven Mates, Marko Mrkalj, Isabel Quintela, Adrian Savin, Zacharias Koliass.

SISUKORD

	Punkt
Lühendid ja akronüümid	
Mõisted	
Kokkuvõte	I–XVI
Sissejuhatus	1–14
Stabiilsuse ja kasvu pakti ennetuslik osa	1–4
Auditi ulatus ja lähenemisviis	5–14
Tähelepanekud	15–126
I osa. Määruses seati asjakohane tempo keskpika perioodi eelarve-eesmärgile lähenemiseks, kuid selles on mitmeti mõistetavaid norme	15–24
II osa. Komisjon on ulatuslikult kasutanud kaalutlusõigust, kuid ei ole keskendunud peamisele eesmärgile	25–75
Tsükliliselt kohandatud nõuded kombineerituna lubatud kõrvalekallete ja kaalutlusruumiga ei taga kohandamiseesmärgi saavutamist	25–36
Komisjonipoolne paindlikkuse rakendamine, mis sai hiljem liikmesriikide heakskiidu, põhjustab pikki viivitusi keskpika perioodi eelarve-eesmärkide täitmisel ja võimaldab suurendada mitteseotud kulusid	37–61
Klauslite ja märkimisväärsete lubatud kõrvalekallete kumulatiivne mõju takistab keskpika perioodi eelarve-eesmärgi täitmist mõistliku aja jooksul	62–70
Stabiilsus- ja lähenemisprogrammide järgnevate aastate prognooside informatiivne väärtus	71–75
III osa. Edusammud keskpika perioodi eelarve-eesmärkide täitmisel lõppesid kohe, kui turusurve vaibus, ja mitu suure võlakoormusega riiki ei ole keskpika perioodi eelarve-eesmärgi mõistliku ajaga saavutamise kursil	76–99
Keskmiselt ei ole viimastel aastatel keskpika perioodi eelarve-eesmärkide saavutamisel edusamme tehtud	76–83
Eriti halvad tulemused kõige suurema võlakoormusega liikmesriikides	84–94
Erinevad tulemused liikmesriikides, kelle võlakoormus oli 2014.–2018. aastal 70–90%	95–96
Järsk halvenemine kahes väikese võlakoormusega liikmesriigis	97–98
Jätkusuutlikkuse ja tsükliliste kaalutluste tasakaalustamatus	99

IV osa. Komisjon võiks hindamiste teatavaid tehnilisi aspekte parandada	100–117
Optimistlik nihe komisjoni SKP reaalkasvu ning investeeringute prognoosides aastaks t ja $t+1$	100–103
Stabiilsus- ja lähenemisprogrammidesse lisatud teabe hindamine	104–105
Komisjon teatab kõrvalekalde määrast korrektselt, kuid ebaselgelt	106
Kontrollikoja tehnilised kontrollid, kus suuri probleeme ei leitud	107–117
V osa. Riigipõhised soovitused kajastavad nende aluseks olevate hindamiste järeldusi, kuid peaksid olema selgemad	118–126
Riigipõhised soovitused kajastavad tehtud hindamiste tulemusi, kuid tingimuste muutudes võib nende asjakohasus muutuda	118–120
2017. aastal avaldatud riigipõhiste soovituste sõnastuse selgus ja täidetavus vähenesid	121–125
Komisjon jälgib riigipõhiste eelarvesoovituste rakendamist piisavalt	126
Järeldused ja soovitused	127–146
Ennetusliku osa peamist eesmärki ei ole saavutatud	127–136
Komisjon peaks tegelema kumulatiivsete kõrvalekallete probleemiga ning nõutavate kohanduste matriksis seatud parameetritega	137
Paindlikkuse klausleid tuleks reformida, et need täidaksid neile määruses algselt ette nähtud ülesannet	138–141
Parandusliku osa ja ennetusliku osa kohandamisnõuded tuleks sünkroniseerida ja kiirendamismenetlusi tuleks kasutada tulemuslikumalt	142
Stabiilsus- ja lähenemisprogrammide kohustusliku teabe ja komisjoni hindamisaruannetes esitatud teabe kvaliteedi parandamine	143
Eri aastate andmekogumite ja külmutamise kasutamine tuleks läbi vaadata	144–145
Riigipõhiste soovituste selgitused tuleks selgemaks muuta	146

I lisa. Auditivalimisse kaasatud liikmesriikide valimine

II lisa. Tulemused auditivalimisse kaasatud liikmesriikide kohta

Komisjoni vastused

LÜHENDID JA AKRONÜÜMID

ECOFIN	majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu
EKP	Euroopa Keskpank
EL	Euroopa Liit
IMF	Rahvusvaheline Valuutafond
OECD	Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon
SKP	sisemajanduse koguprodukt

MÕISTED

Eelarvekavad – dokumendid, mille euroala liikmesriikide valitsused peavad Euroopa majandusjuhtimise eeskirjade kohaselt esitama komisjonile iga aasta 15. oktoobriks, et tagada liikmesriikide eelarvepoliitika koordineeritus.

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

Kuigi ESA on valdavalt kooskõlas võrreldavas Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni süsteemis kasutatavate mõistete, raamatupidamiseeskirjade ja klassifikatsioonidega, on sel ka mõned eriomadused, mis järgivad pigem ELi tava.

Esmane eelarvepositsioon/eelarvepuudujääk – intressimaksete võrra suurendatud/vähendatud valitsemissektori eelarvepositsioon/eelarvepuudujääk.

Euroopa Eelarvenõukogu – komisjoni sõltumatu nõuandev organ, mis loodi 2015. aastal. Nõukogu põhiülesanne on hinnata ELi eelarve-eeskirjade rakendamist.

Euroopa poolaasta – ELi majanduspoliitika koordineerimise iga-aastane tsükkel. Poolaasta hõlmab stabiilsuse ja kasvu paktis kindlaks määratud eelarvepoliitikat, ülemäärase makromajandusliku tasakaalustamatuse ennetamist (makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse raames) ja strateegiasse „Euroopa 2020“ kuuluvaid struktuurireforme. Selle tulemusel koostatakse liikmesriikidele riigipõhised soovitusel.

Euroopa vahetuskursimehhanism 2 (ERM II) – Euroopa vahetuskursimehhanism (ERM) loodi selleks, et stabiliseerida vahetuskursse ja aidata Euroopal muutuda rahaliselt stabiilseks alaks enne ühisraha euro kasutuselevõtmist. Pärast euro kasutuselevõtmist 1. jaanuaril 1999 asendati algne ERM majandus- ja rahaliidu kolmanda etapi alguses mehhanismiga ERM II. See algas vahetuskursside pöördumatu ja lõpliku fikseerimisega, rahandusalase pädevuse üleminekuga Euroopa Keskpankale ja euro kui ühisraha kasutuselevõtmisega. Mehhanismiga

ERM II loodi raamistik vahetuskursi poliitika alaseks koostööks eurosüsteemi (euroala keskne pangasüsteem) ja euro kasutuselevõtmiseks valmistuvate ELi liikmesriikide vahel.

Fiskaalkokkulepe – majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingu jaotis, milles käsitletakse eelarvepoliitikat.

Keskpika perioodi eelarve-eesmärk – struktuurse eelarvepositsiooni tase, milleni iga liikmesriik peaks jõudma. Enamikul liikmesriikidel on see -1% sisemajanduse koguproduktist (SKP), euroala liikmesriikidel aga mõnevõrra rangem ehk -0,5% SKPst, välja arvatud juhul, kui nende valitsemissektori võla suhe SKPsse on väike. Iga liikmesriigi tase tehakse kindlaks mitme riigipõhise eelarveriski alusel.

Kulude kasvu eesmärk – nõue, et valitsemissektori kulude kasvu netomäär vastaks riigi keskpika perioodi potentsiaalse majanduskasvu määrale või oleks sellest madalam, olenevalt riigi positsioonist oma keskpika perioodi eelarve-eesmärgi suhtes. Kulude kasvu eesmärgi raames tuleb riigi keskpika perioodi potentsiaalse majanduskasvu määra ületavale kulude kasvule vastukaaluks võtta täiendavad vabalt valitud tulumeetmed. Kulude kasvu eesmärk täiendab keskpika perioodi eelarve-eesmärki, muutes netokulude kasvu jätkusuutlikuks ja aidates seega liikuda keskpika perioodi eelarve-eesmärgi täitmise suunas või eesmärk säilitada.

Majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise leping – ELi 30. jaanuari 2012. aasta tippkohtumisel kokku lepitud ja 2. märtsil kõigi ELi liikmesriikide, välja arvatud Ühendkuningriigi ja Tšehhi Vabariigi riigipeade ja valitsusjuhtide allkirjastatud valitsustevaheline leping. See sisaldab majanduspoliitika koordineerimist ja lähendamist edendavaid norme ja fiskaalkokkuleppeks nimetatavat erijaotist, millega tugevdatakse euroala eelarve juhtimise raamistikku.

Majandus- ja rahanduskomitee – varem rahanduskomitee nime kandnud Euroopa Liidu Nõukogu komitee, mis on loodud ELi toimimise lepingu artikli 134 alusel. Selle põhiülesanne on ette valmistada ja arutada majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu (ECOFIN) otsuseid, mis puudutavad majandus- ja rahandusküsimusi.

Mitme aasta andmekogum – mitme aasta hinnanguliste prognoositud andmete kogum kindlal ajahetkel. Aja möödudes muutuvad aasta (näiteks 2018. aasta) kohta tehtud prognoosid, st need on andmete aastakäikude lõikes erinevad (näiteks 2014. ja 2016. aastast jne pärit prognoosid).

Mudel QUEST – rahvusvaheline makromajanduslik mudel, mida majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat kasutab makromajanduspoliitika analüüsimiseks ja uurimiseks.

Märkimisväärse kõrvalekalde menetlus – komisjon võib algatada märkimisväärse kõrvalekalde menetluse, kui kohandamiskavas tuvastatakse suur kõrvalekalle struktuurses eelarvepositsioonis ja kuludes. Liikmesriigilt oodatakse märkimisväärse kõrvalekalde menetluse raames meetmete võtmist kõrvalekalde korrigeerimiseks.

Nõutavate kohanduste maatriks – tabel, milles sätestatakse liikmesriikidelt nõutav igaaastane kohandamine seoses majandustsükliga, võttes arvesse nende eelarve konsolideerimise vajadusi, kaasa arvatud nende valitsemissektori võlga. Komisjonisiselt kasutati esmalt maatriksi üht versiooni ja seejärel avaldati 2015. aasta jaanuaris muudetud versioon. ECOFIN kiitis selle heaks oma 12. veebruari 2016. aasta kohtumisel dokumendis „Ühiselt kokku lepitud seisukoht, mis käsitleb stabiilsuse ja kasvu pakti kehtivate nõuete paindlikumat kasutamist“.

Potentsiaalne SKP – majanduse aastane võimalik SKP kasv, mis on saavutatav stabiilse inflatsioonimääraga. Kui tegelik SKP on suurem kui potentsiaalne tase, hakkavad mõjuma suutlikkuspiirangud ja tekib inflatsioonisurve; kui SKP on väiksem kui potentsiaalne tase, jääb osa ressursse kasutamata ja inflatsioonisurve taandub. Potentsiaalset SKP suurust ja selle kasvu hinnatakse pidevalt, mis võib põhjustada hinnanguliste väärtuste korrigeerimist tagantjärele. Ennetusliku osa jaoks esitab potentsiaalse SKP hinnangud komisjon, võttes aluseks ELi ühiselt kokku lepitud metoodika (lisateabe saamiseks metoodika kohta vt „The production function methodology for calculating potential output growth and output gaps“ (Potentsiaalse majanduskasvu ja SKP lõhede arvutamise toodangu funktsioonil põhinev meetod), European Economy, Economic Papers nr 535, november 2014).

Riigipõhised soovitused – komisjoni poolt igal aastal liikmesriikidele koostatavad poliitilised suunised riigi rahanduse usaldusväärsuse säilitamise kohta. Komisjon esitab soovitused nõukogule, et kiita need heaks juulis Euroopa poolaasta raames.

SKP lõhe – erinevus tegeliku ja hinnangulise potentsiaalse SKP vahel teatud ajahetkel.

Stabiilsus- ja lähenemisprogramm – liikmesriikide koostatav iga-aastane dokument, milles esitatakse liikmesriigi poliitika ja meetmed eelarvepoliitika jätkusuutlikkuse tagamiseks, et hoida oma eelarvepositsioon riigi keskpika eesmärgi või sellest paremal tasemel või liikuda keskpika perioodi eelarve-eesmärgi täitmise poole, tagades samal ajal piisavad võlakoormuse vähendamise jõupingutused, et järgida võlareeglit ja aluslepingu kohast 60% kontrollväärtust.

Stabiilsuse ja kasvu pakt – kõigile ELi liikmesriikidele alates 1997. aastast siduv kokkulepe (mida reformiti 2005. ja 2011. aastal) Maastrichti lepingu selliste normide rakendamise kohta, milles käsitletakse liikmesriikide eelarvepoliitika jätkusuutlikkust ehk sisuliselt valitsemissektori eelarvepuudujäägi ja võla hoidmist vastuvõetaval tasemel.

Stabiilsuse ja kasvu pakti paranduslik osa – ametlikult ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluseks nimetatav mehhanism, mis tuleb algatada liikmesriigi suhtes, kus on ületatud eelarvepuudujäägi ja võla kontrollväärtused.

Struktuurne eelarvepositsioon – tegelik eelarvepositsioon, milles võetakse arvesse tsüklilist komponenti ning ühekordseid ja muid ajutisi meetmeid. Struktuurne eelarvepositsioon kajastab eelarvepositsiooni aluseks olevat suundumust (vt ka „valitsemissektori eelarvepositsioon (puudujääk“).

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

Valitsemissektori eelarvepositsioon (puudujääk): valitsemissektori tulude ja kulude vahe. Kui see on negatiivne, viidatakse sellele kui puudujäägile. Seda nimetatakse ka valitsemissektori nominaalseks eelarvepositsiooniks/-puudujäägiks.

Valitsemissektori võlg – valitsemissektori kogu täitmata võlakohustuse nimiväärtus aasta lõpus, nagu on määratletud süsteemides ESA 95 ja ESA 2010.

Ühekordsed ja ajutised meetmed – valitsemissektori tehingud, mis avaldavad eelarvele lühiajalist mõju, toomata kaasa eelarvepositsiooni püsivat muutust. Vt ka struktuurset eelarvepositsiooni.

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus – menetlus, mille nõukogu algatab komisjoni soovitusel ELi liikmesriigi suhtes, kes on ületanud ELi stabiilsuse ja kasvu pakti õigusaktidega kehtestatud eelarvepuudujäägi ülemmäära. Menetlusel on mitu etappi, mis võivad lõppeda sanktsioonide kehtestamisega, et mõjutada liikmesriiki oma eelarvepuudujääki kontrolli alla saama; menetlus on vajalik majandus- ja rahaliidu tõrgeteta toimimiseks.

KOKKUVÕTE

Kas ennetusliku osa peamine eesmärk on täidetud?

- I. Stabiilsuse ja kasvu pakti ennetusliku osa loodi selleks, et karmistada liikmesriikide eelarvedistsipliini. Euroopa Liit kaitseb distsipliini ja stabiilsust peamiselt seetõttu, et ühe liikmesriigi eelarvekriis võib tekitada probleeme teistele liikmesriikidele.
- II. Ennetuslikku osa käsitlevas 1997. aasta määruses (nr 1466/97) nõutakse 2005. ja 2011. aasta muudatuste järel, et liikmesriigid parandaksid oma struktuurset eelarvepositsiooni ehk tsükliliste tegurite ja ühekordsete sündmuste arvesse võtmise abil kohandatud eelarvepositsiooni riigipõhise eesmärgi ehk keskpika perioodi eelarve-eesmärgi täitmise suunas, mis on enamiku riikide puhul vahemikus 0,5–1% sisemajanduse koguproduktist (SKP). See peaks tagama, et liikmesriikide valitsemissektori nominaalne eelarvepuudujääk ei ületa aluslepingus seatud ülemmäära (3% SKPst). Veelgi olulisem on aga asjaolu, et see tagaks mõistliku aja jooksul suure võlakoormusega liikmesriikide valitsemissektori võla suhte ühtlustamise aluslepingus sätestatud ülemmäärani (60% SKPst).

Mida kontrollikoda auditeeris

- III. Kontrollikoda auditeeris, kas Euroopa Komisjon kasutas talle määrusega antud volitusi, et tagada stabiilsuse ja kasvu pakti ennetusliku osa piisav rakendamine. Lisaks käsitles kontrollikoda stabiilsuse ja kasvu pakti ennetusliku ja parandusliku osa vastasmõju, niivõrd kui see on tähtis ennetusliku osa jaoks. Kontrollikoda auditeeris komisjoni.

Tulemused

- IV. Määruses on seatud mõistlik sihtmärk läheneda igal aastal keskpika perioodi eelarve-eesmärgile kiirusega 0,5 protsendipunkti SKPst. Samas lubatakse määruses nõudest kõrvale kalduda ja komisjonil kehtestada erinevaid paindlikkuse klausleid. Seetõttu sõltub ennetusliku osa tõhusus suurel määral sellest, kuidas komisjon seda rakendab (***Losa***).
- V. Komisjoni vastu võetud rakenduseeskirjad ja operatiivsed otsused ei taga määruse peamise eesmärgi täitmist, milleks on see, et liikmesriigid lähenevad keskpika perioodi

eelarve-eesmärgile mõistliku ajaga. (Kui komisjon oli rakenduseeskirjad avalikustanud, kiitis nõukogu heaks neist mõned peamised.)

VI. Paindlikkuse rakenduseeskirjad pärinevad määruse 2005. aasta reformidest, kuid ametlikult võeti need kasutusele alles 2015. aastal, kui neis võeti arvesse suure majanduslanguse aegseid arutelusid. Kriisiolukorras on teatav paindlikkus põhimõtteliselt asjakohane, ent konkreetsete sätete kehtivus ei olnud ajaliselt piiritletud ja need olid praktikas liiga kaugeleulatuvad (seda eriti tavapärasema majanduskasvu tingimustes). Samuti ei tehta komisjoni kehtestatud eeskirjades piisavalt vahet suure võlakoormusega ja ülejäänud liikmesriikide vahel. Selle asemel et raamistikku majanduse elavnemise ajal karmistada, nõrgendas komisjon seda 2017. aastal veelgi, võttes kasutusele kaalutusruumi uue mõiste.

VII. Struktuurireformideks antav paindlikkus ei ole enam seotud reformi tegelike eelarvekuludega, vaid seda kasutatakse nn stimuleeriva vahendina. Eri reformide (välja arvatud pensionireform) elluviimiseks antav paindlikkus suurendab kulusid mitte ainult konkreetsel aastal, mille jaoks seda võimaldatakse, vaid ka järgnevatel aastatel. Võimaldatud paindlikkuse kogumõju tähendab, et keskpika perioodi eelarve-eesmärkide saavutamine jääb ajakavast mitme aasta võrra maha (**II osa**).

VIII. Ennetusliku osa usaldusväärsus on õnnestanud ka parandusliku osa suundumused. Komisjon leiab, et kõik parandusliku osa nõuded on võimalik täita vaid majanduskasvu tsüklilise taastumisega, millele aitab kaasa ka komisjoni tava teha nõukogule ettepanek anda ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlustest väljumiseks mitmeaastast pikendust. Sellest tulenevalt ei pea liikmesriigid, kelle suhtes kohaldatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust, täitma oma struktuurse eelarvepositsiooni parandamise nõudeid, mida nad ennetusliku osa alla kuuludes peaksid tegema.

IX. Eriti murettekitav on see, et nõrgendatud stabiilsuse ja kasvu pakti raamistikuga ei suudeta tagada mitmes suure võlakoormusega liikmesriigis edusamme keskpika perioodi eelarve-eesmärkide saavutamisel. Kriisist väljumise ja majanduskasvu perioodil 2014–2018 kaugenes nende struktuurne eelarvepositsioon nende keskpika perioodi eelarve-eesmärgist või lähenes sellele nii aeglaselt, et kuidagi ei ole tagatud märgatavad edusammud enne

järgmist majanduslangust. Hoolimata asjaolust, et nõrgendatud raamistikuga ei tagata edasiminekut keskpika perioodi eelarve-eesmärgi poole, otsustas komisjon, et raamistiku järgimine on hädavajalik, et põhjendada võlakoormusel põhineva ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse algatamata jätmist (**III osa**).

X. Tehnilisest küljest leidis kontrollikoda liikmesriikide esitatud stabiilsus- ja lähenemisprogrammides puudusi ja teabelünki, millele komisjoni talituste töödokumentides ei osutata. Samuti ei põhjenda komisjon selgesti erinevusi tema ja liikmesriikide eelduste vahel, mis puudutavad vastavates prognoosides esitatud fiskaalmeetmeid. Peale selle ei ole komisjoni hindamistes kasutatud metoodika alati määrusega kooskõlas ja võib tekitada viivitusi ennetavates hoiatustes (**IV osa**).

XI. Lõpuks leidis kontrollikoda, et nõukogus vastu võetud riigipõhised eelarvealased soovitused põhinevad komisjoni soovitustel ja kajastavad otsuste aluseks olevate tehniliste hindamiste järeltulemusi. Nendes aga ei selgitata piisavalt soovitatud kohanduste põhjuseid ega riske, mis tekivad, kui liikmesriigid nõudeid ei täida (**V osa**).

Kontrollikoja soovitused

XII. Raamistiku tähtsaid osi tuleb koordineeritud viisil karmistada. Esiteks peaks komisjon käsitlema pidevaid kumulatiivseid kõrvalekaldeid nõutavast kohandamisest, kasutades tagantjärele korrigeerimist ehk lisanõudeid järgnevatel aastatel. Teiseks peaks komisjon läbi vaatama kohandamisnõuete tabeli (nn maatriksi) parameetrid, tagamaks, et keskpika perioodi eelarve-eesmärgid täidetakse mõistliku aja jooksul. Suure võlakoormusega liikmesriikidele tuleks kehtestada rangemad nõuded. Kolmandaks tuleks paindlikkust võimaldavates klauslites käsitleda ainult konkreetse aasta reformide ja ebatavaliste sündmustega seotud otseseid kulusid.

XIII. Kontrollikoda leiab, et need muutused on võimalik ellu viia olemasolevas õigusraamistikus.

XIV. Komisjon peaks uurima olemasoleva õigusraamistiku võimalusi, tagamaks, et ennetuslikus osas nõutava struktuurilise kohandamise taseme suudavad saavutada ka paranduslikus osas olevad liikmesriigid.

XV. Tegevusjuhendit tuleks ajakohastada, et parandada stabiilsus- ja lähenemisprogrammides nõutava kavandatud fiskaalmeetmete alase teabe kvaliteeti. Komisjoni dokumentides tuleks esitada kõik prognooside vahelised erinevused ja hindamiste järeldused määruses sätestatud kriteeriumide kohaselt. Kasutatavad näitajad peaksid ka andma olukorra halvenemise kohta võimalikult varajase hoiatuse, mitte põhinema varasemate aastate kõige soodsamatel andmetel.

XVI. Riigipõhiste soovituste regulatiivosa peaks sisaldama sõnaselgeid kohandamisnõudeid ja põhjendustes tuleks lähemalt selgitada kohanduste põhjuseid ja riske, mis tekivad, kui kohandusi ei tehta.

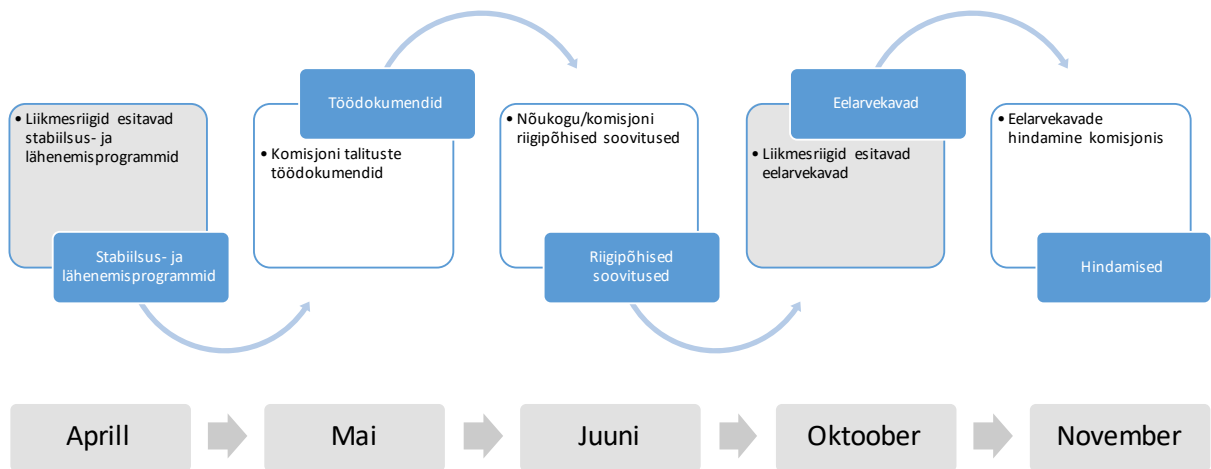
SISSEJUHATUS

Stabiilsuse ja kasvu pakti ennetuslik osa

1. Stabiilsuse ja kasvu paktiga loodi liikmesriikide eelarvepoliitika mitmepoolse järelevalve süsteem. Seda kasutavad Euroopa Komisjon ja Euroopa Liidu Nõukogu eesmärgiga tagada liikmesriikides eelarvedistsipliin. Järelevalvet tehakse, sest ühe riigi eelarvepoliitika võib kahjustada teisi riike. Sellist nähtust esineb iseäranis palju rahaliitudes. Stabiilsuse ja kasvu paktil on ennetuslik ja paranduslik osa¹.
2. Järelevalvet koordineeritakse Euroopa poolaasta protsessi raames, milles nõutakse, et liikmesriigid esitaksid kevadel oma stabiilsus- ja lähenemisprogrammid. Seejärel hindab stabiilsus- ja lähenemisprogramme komisjon ja hindamistulemused avaldatakse komisjoni talituste töödokumentides. Komisjoni soovitude põhjal esitab nõukogu iga aasta juunis riigipõhised soovitused. Lisaks peavad euroala liikmesriigid esitama oktoobris eelarvekavad, mida komisjon hindab novembris (vt joonis 1).

¹ Stabiilsuse ja kasvu pakt põhineb Euroopa Liidu toimimise lepingu (alusleping) artiklitel 121 ja 126 ning sellele lisatud protokollil nr 12, euroala liikmesriikidega seotud meetmete alus on aga artikkel 136. Ennetuslik osa loodi nõukogu 7. juuli 1997. aasta määrusega (EÜ) nr 1466/97 (mida muudeti 2005. ja 2011. aastal).

Joonis 1. Ennetusliku osa järelevalveprotsessi etapid Euroopa poolaasta raames



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

3. Nagu on sätestatud nõukogu määruses (EÜ) nr 1466/97, on ennetusliku osa peamine eesmärk tagada, et liikmesriigid lähenevad kiiresti tasakaalulähedasele või ülejäägiga eelarvepositsioonile, mis võimaldaks neil toime tulla tavapäraste tsükliliste kõikumistega, ületamata valitsemissektori nominaalse eelarvepuudujäägi 3% piirmäära². Iga liikmesriigi sihtpositsioon muudeti 2005. aastal struktuurseks eelarvepositsiooniks³, mis peab lähenema riigipõhisele keskpika perioodi eelarve-eesmärgile. Määruse kohaselt ei tohi euroala ja Euroopa vahetuskursi mehhanismis ERM II osalevate liikmesriikide keskpika perioodi eelarve-eesmärk olla väiksem kui -1% sisemajanduse koguproduktist (SKP). Majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingu allkirjastanud liikmesriigid on võtnud kohustuse tagada keskpika perioodi eelarve-eesmärk, mis on vähemalt -0,5% SKPst,

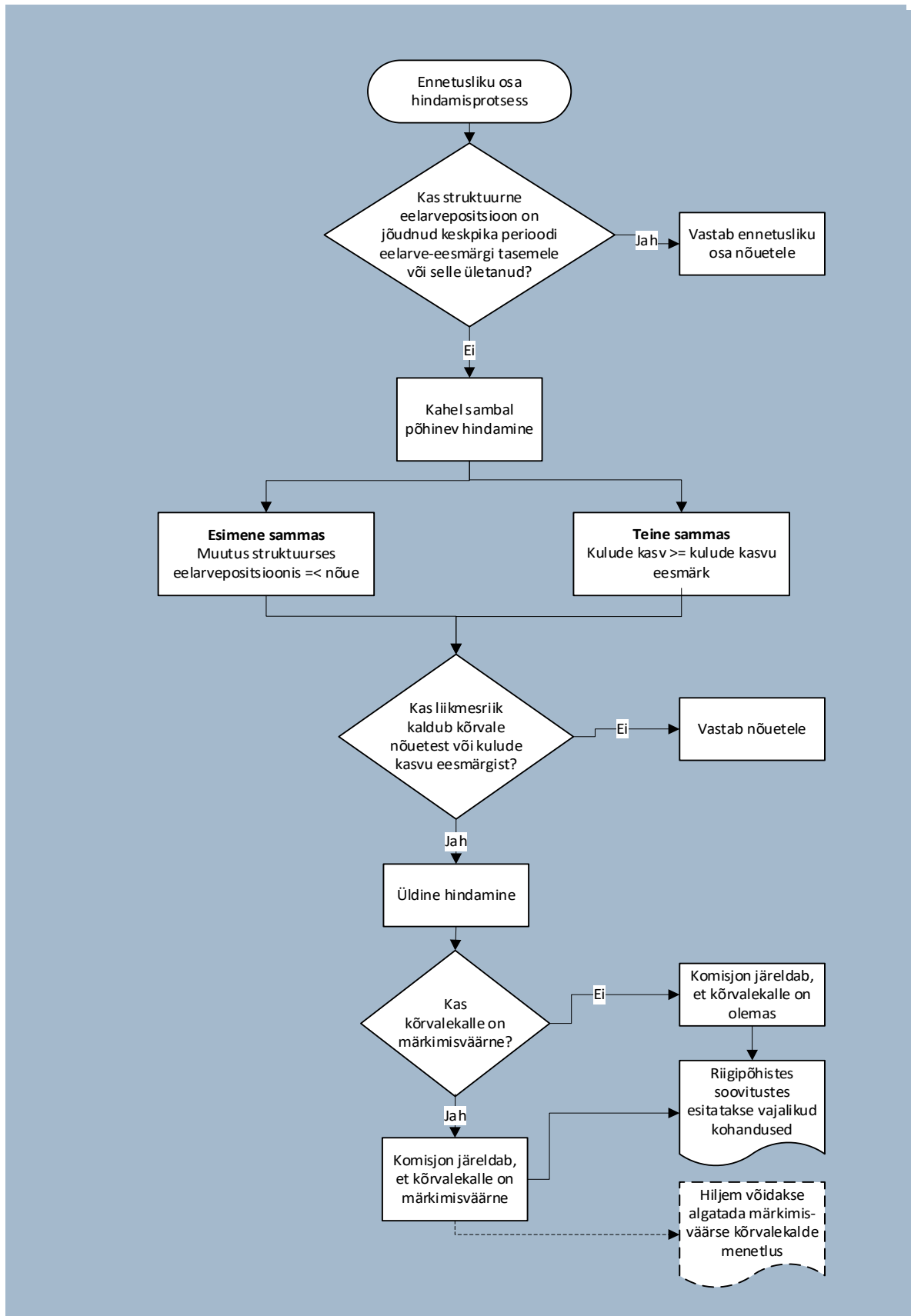
² Selle piirmäära ületamise korral algatatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus (stabiilsuse ja kasvu pakti paranduslik osa).

³ Eelarvepositsioon ja -puudujääk on absoluutväärtuselt võrdsed, kuid vastasmärgilised. 3% eelarvepuudujääk võrdub -3% eelarvepositsiooniga.

välja arvatud juhul, kui riigi võlakoormus on väiksem kui 60% SKPst, mispuhul piirmääraks jääb -1%⁴. **Joonisel 2** on esitatud praeguse ennetusliku osa raamistiku põhietapid.

⁴ Majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingu allkirjastanud 25 liikmesriigist 22-le on fiskaalkokkulepe ametlikult siduv (19 euroala liikmesriiki ja Bulgaaria, Rumeenia ja Taani).

Joonis 2. Ennetusliku osa eeskirjad



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

4. Et ELi riikide majanduskasv aeglustus alates 2007. aastast ja mitmes liikmesriigis tõusis järsult valitsemissektori võla suhe SKPsse, muutus ennetuslik osa tähtsamaks ega olnud enam üksnes vahend automaatsete stabilisaatorite toimimiseks ja kaalutusõigusel põhineva antitsükliilise eelarvepoliitika elluviimiseks vajaliku eelarvepoliitilise manööverdamisruumi loomiseks⁵. Kiire lähenemine keskpika perioodi eelarve-eesmärkidele on muutunud ülitähtsaks, et vähendada ülemäärast valitsemissektori võla suhet SKPsse. Isegi suurima võlakoormusega liikmesriikide võla suhe SKPsse hakkaks kiiresti vähenema, niipea kui nad olid täitnud oma keskpika perioodi eelarve-eesmärgi. Sellest tulenevalt tunnistas komisjon, et kooskõla ennetusliku osaga on hädavajalik eeltingimus, et võlapõhist ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust ei algatataks⁶.

Auditi ulatus ja lähenemisviis

5. Peamine auditiküsimus on see, kas komisjon koordineeris tõhusalt liikmesriikide eelarvepoliitikat, mis on vajalik stabiilsuse ja kasvu pakti ennetusliku osa eesmärkide täitmiseks Euroopa poolaasta kohustuste raames.

6. Täpsemalt uuris kontrollikoda

a) määruses nr 1466/97 seatud eesmärkide ja tingimuste selgust, tagamaks, et eelarvepuudujäägi ja/või kõrge võlatasemega (enam kui 60% SKPst) liikmesriigid lähenevad kiiresti oma keskpika perioodi eelarve-eesmärgile (***losa***);

⁵ Eelarvepoliitika toimib automaatse stabilisaatorina, kui see võimaldab majanduslanguse ajal valitsemissektori nominaalsel eelarvepuudujäägil suureneda, kuid selle raames ei rakendata struktuurset eelarvepuudujääki suurendavaid lisameetmeid. Kiire majanduskasvu ajal võimaldab see valitsemissektori nominaalsel eelarvepuudujäägil sarnasel viisil väheneda.

Kaalutusõigusel põhinev antitsükliiline eelarvepoliitika on poliitika, mille raames võetakse lisameetmed majanduse stimuleerimiseks majanduslanguse ajal. See toob kaasa struktuurse eelarvepuudujäägi suurenemise (ehk struktuurse eelarvepositsiooni vähenemise). Kiire majanduskasvu ajal püütakse antitsükliilise eelarvepoliitikaga majandust jahutada ja vähendada struktuurset eelarvepuudujääki (ehk parandada struktuurset eelarvepositsiooni). Selle vastand on protsükliiline poliitika.

⁶ Vt näiteks aluslepingu artikli 126 lõike 3 kohaselt koostatud aruanne Itaalia kohta, komisjon 2016, Brüssel, 22.2.2017 COM(2017) 106 final.

menetlus kestis kõige kauem ning kes olid oma keskpika perioodi eelarve-eesmärgist kõige kaugemal (vt *Lisa*).

9. Kontrollikoja auditikriteeriumide aluseks on

- a) õigusraamistiku, eelkõige määruse nr 1466/97 nõuded seoses Euroopa poolaastaga;
- b) stabiilsus- ja lähenemisprogrammide sisu käsitlev tegevusjuhend;
- c) komisjoni eeskirjad ja menetlused, näiteks käsiraamatud ja muud liikmesriikidele või komisjonisisest majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi töötajatele esitatud suunised;
- d) mitme ELi institutsiooni ja muu rahvusvahelise organisatsiooni (eelkõige Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF), Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) ja Euroopa Keskpanga (EKP)) esitatud või uuringute tulemusel avaldatud dokumendid, milles kirjeldatakse parimaid tavasid.

10. Kontrollikoda külastas majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraati, et tutvuda liikmesriikide eelarvekavade hindamisega seotud eeskirjade raamistiku, eri operatiivsete otsuste põhjenduste ja ametkonnasiseste protsessidega, mille alusel koostatakse riigipõhised soovitused.

11. Kontrollikoda küsitles majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadis valimi kuue liikmesriigiga tegelevate osakondade töötajaid ja vaatas läbi hulga komisjoni dokumente, nii üldkasutatavaid kui ka ametkonnasiseseks kasutuseks mõeldud materjale. Lisaks korraldas kontrollikoda teabekülastused valimi kuude liikmesriiki, kus vastavates rahandus- ja majandusministeeriumides kohtuti komisjoni töötajate kolleegide, eelarvenõukogude esindajate ja ELi esinduste juures töötavate Euroopa poolaasta ametnikega.

12. Kontrollikoda moodustas haridus- ja teadusasutuste ja mõttekodade sõltumatute ekspertide nõuandva rühma ning kutsus mitu liikmesriikide eelarvenõukogu kontrollikojas toimuvale seminarile, et jagada arvamusi raamistiku ja liikmesriikides täheldatud eri suundumuste kohta.

13. Kontrollikoda testis analüütiliselt komisjoni kasutatud vastavushindamise mudeleid. Testiti seda, kas mudelite struktuur kajastas määrustes sätestatud tingimusi ja kas mudelid olid täpsed ning liikmesriikide vahel ja ajas järjepidevad.

14. Samuti testiti teatavate operatsiooniliste lähenemisviiside mõju, võrreldes alternatiivsete tõlgenduste simulatsioonide tulemeid, ja viidi uuesti läbi riikidega tegelevate osakondade tehtud eri analüüsid, vaadates üle liikmesriikide stabiilsus- ja lähenemisprogrammid, komisjoni talituste töödokumendid, muud ametkonnasiseseks kasutuseks mõeldud dokumendid ja muu olemasoleva teabe, et teha kindlaks, kas komisjoni teatavad tähelepanekud ja soovitused põhinevad kindlal alusel.

TÄHELEPANEKUD

1 osa. Määruses seati asjakohane tempo keskpika perioodi eelarve-eesmärgile lähenemiseks, kuid selles on mitmeti mõistetavaid norme

15. Et keskpika perioodi eelarve-eesmärgile lähenetaks kiiresti, sätestati määruses struktuurse eelarvepositsiooni kohandamise keskmiseks iga-aastaseks eesmärgiks 0,5% SKPst ja sedastati, et eesmärk peaks olema kõrgem nende liikmesriikide puhul, kelle võlakoormus ületab 60% SKPst⁸.

16. Mõneti ebajärjepidevalt võimaldatakse määrusega eesmärgist suhteliselt palju kõrvale kalduda, enne kui liikmesriiki peetakse nõuetele mittevastavaks. Mõningast kõrvalekaldumist võiks siiski lubada, kuna prognoosimine ja eelarve täitmine on seotud teatava ebakindlusega. Kavandatud kõrvalekalle on väga suur: aastas lubatud kõrvalekalle võib olla 0,5%, st sama suur kui eesmärk ise. Kahe aasta jooksul võib see jällegi olla kokku 0,5% SKPst (s.o kummalgi aastal keskmiselt 0,25%). Selline suhteliselt suur lubatud kõrvalekalle on muutnud liikmesriikidele pandud tegelikud ootused ebamääraseks. Veelgi olulisem on asjaolu, et määruses ei sätestata selliste kõrvalekallete mitme aasta kumulatiivset piirmäära, mida võidakse tõlgendada nii, et 0,25%st veidi väiksemad

⁸ Määruse (EÜ) nr 1466/97 artikli 5 lõike 1 teine lõik ja artikli 9 lõike 1 teine lõik.

kõrvalekalded võivad jätkuda lõputult⁹. See mõjutab suurel määral aega, mis kulub liikmesriigil oma keskpika perioodi eelarve-eesmärgi täitmiseks, ja seetõttu ka ennetusliku osa tulemuslikkust.

17. Lisaks on määruses mitu tingimust ja paindlikkuse klauslit, mis võivad avaldada ennetusliku osa tulemuslikkusele täiendavat mõju, olenevalt sellest, kuidas komisjon neid rakendab.

18. Määrusega võeti kasutusele kontseptsioon, mille kohaselt peaks struktuurse eelarvepositsiooni kohandamine sõltuma majandustsüklist, kuigi teatavat kohandamist nõutakse ka halbadel aegadel. See eeldab, et komisjon ja nõukogu peavad kaaluma, „kas majanduslikult headel aegadel tehakse suuremaid jõupingutusi kohandamiseks, samas kui majanduslikult halbadel aegadel võivad jõupingutused olla väiksemad“¹⁰.

19. Määrusega „jäetakse [--] eelarvesse manööverdamisruumi, võttes eelkõige arvesse riiklike investeeringute tegemise vajadust“¹¹.

20. Määruses võimaldatakse paindlikkust, nõudes, et nõukogu ja komisjon võtaksid „arvesse olulisi struktuurireforme, millega pikemas perspektiivis saavutatakse otsene positiivne mõju eelarvele, sealhulgas potentsiaalse püsiva majanduskasvu suurendamise kaudu, ja millel on seetõttu tõendatav mõju riigi rahanduse pikaajalisele usaldusväärsusele“¹². Selle paindlikkuse kasutamiseks peavad liikmesriigid oma stabiilsus- ja lähenemisprogrammides esitama „selliste oluliste struktuurireformide kulude ja tulude analüüsi, millega pikemas perspektiivis tagatakse otsene positiivne mõju eelarvele“¹³. Paindlikkust võivad taotleda liikmesriigid, kes on säilitanud 3% kontrollväärtuse suhtes

⁹ Vt Euroopa Eelarvenõukogu sarnaseid tähelepanekuid: Brüssel, Euroopa Eelarvenõukogu 2017. aasta aruanne, lk 55, jaotis 5.1.3.

¹⁰ Määruse (EÜ) nr 1466/97 artikli 5 lõike 1 teine lõik ja artikli 9 lõike 1 teine lõik.

¹¹ Sealsamas, artikli 2a lõik 1.

¹² *Idem*, artikli 5 lõige 1 ja artikli 9 lõige 1.

¹³ *Idem*, artikli 3 lõike 2 punkt c ja artikli 7 lõike 2 punkt c.

vajaliku kindlusvaru ja saavutavad eeldatavasti kooskõla keskpika perioodi eelarve-eesmärgiga „programmiperioodi jooksul“¹⁴. Stabiilsus- ja lähenemisprogrammide programmiperiood on tavaliselt neli aastat, mõned riigid aga lisavad sellele viienda aasta.

21. Määruses lubatakse sõnaselgelt kõrvalekaldeid, mis tulenevad pensionireformide otsestest lisakuludest¹⁵. Lubatud kõrvalekalle on rangelt seotud reformi elluviimisele järgneva esimese aasta eelarvekuludega ja iga-aastaste lisakuludega järgnevatel aastatel. Kõnealune klausel ei vähenda määruse tõhusust, sest pensionireformid avaldavad riikide rahanduse jätkusuutlikkusele pikaajalist positiivset mõju.

22. Määruses lubatakse ühtlasi kõrvalekaldeid, mis tulenevad ebatavalistest sündmustest, mis ei ole liikmesriigi kontrolli all ja millel on suur mõju riigi finantsseisundile, ning mis tulenevad tõsisest majandussurutisest euroalas või kogu liidus, tingimusel et need kõrvalekalded ei ohusta riigi rahanduse keskpika perioodi jätkusuutlikkust.

23. Kui määruse põhinõuete koostamisel lähtuti eelarvepositsiooni ja struktuurse eelarvepositsiooni parandamisest, võeti 2011. aasta reformidega kasutusele ka kulude kasvu eesmärk. Selle eesmärgi täitmine eeldab, et määruse artikli 5 lõike 1 punktis b määratletud iga-aastane kulude kasv¹⁶ ei ületa potentsiaalset SKP keskpika perioodi kasvumäära, välja arvatud juhul, kui ülemäärane kasv korvatakse kaalutusõiguse raames võetavate tulumeetmetega. Kui liikmesriik ei ole jõudnud keskpika perioodi eelarve-eesmärgini, peaks iga-aastane kulude kasv olema väiksem kui potentsiaalne SKP keskpika perioodi kasvumäär, et parandada struktuurset eelarvepositsiooni kavandatud ulatuses.

24. Kui kaks eesmärki (kulude kasvu eesmärk ja struktuurse eelarvepositsiooni nõue) võivad teoorias anda samad tulemused, võivad nõuetele vastavuse erinevad tulemused tuleneda teatud erinevustest, näiteks kui kasutatakse potentsiaalset kasvumäära, mis erineb

¹⁴ *Idem*, artikli 5 lõike 1 kümnes lõik ja artikli 9 lõike 1 kümnes lõik.

¹⁵ *Idem*, artikli 5 lõige 1 ja artikli 9 lõige 1.

¹⁶ „Kogukulutustest jäetakse välja intressikulud, liidu programmidele tehtavad kulutused, mis korvatakse täielikult liidu fondide tuludest, ja kaalutusõigusevälised muudatused töötuskindlustushüvitiste kuludes.“

struktuurse eelarvepositsiooni puhul kasutatavast määrast, või kui ei võeta arvesse intressikulusid. Kulusid käsitlev nõue annab aga teatavad eelised tulemuslikkuse hilisemal hindamisel¹⁷.

II osa. Komisjon on ulatuslikult kasutanud kaalutusõigust, kuid ei ole keskendunud peamisele eesmärgile

Tsükliliselt kohandatud nõuded kombineerituna lubatud kõrvalekallete ja kaalutusruumiga ei taga kohandamiseesmärgi saavutamist

25. Kohandamise eristamiseks lähtuvalt majanduse positsioonist majandustsüklis (määruses viidatakse sellele kui halbadele ja headele aegadele) avaldas komisjon 2015. aastal nõutavate kohanduste maatriksi (edaspidi „maatriks“), milles sätestati vajalike kohanduste suurus (vt **joonis 3**). Majanduse heade ja halbade aegade põhikriteerium on SKP lõhe, mis on jagatud viide kategooriasse: erakordselt halvad ajad, väga halvad ajad, halvad ajad, normaalsed ajad ja head ajad. Maatriksis ei nähta ette kohandusi erakordselt halvadel aegadel. Erakordselt halbade aegade kontseptsiooni määruses ei mainita. Liikmesriigid, kelle võlakoormus on alla 60% SKPst, ei pea tegema kohandusi väga halvadel aegadel ega isegi mitte halvadel aegadel (välja arvatud juhul, kui majandus kasvab potentsiaalsest kiiresti). Kuigi määruses seda ei nõuta, jõudis komisjon hiljem majandus- ja rahandusküsimuste nõukogus (ECOFIN) liikmesriikidega maatriksi (ja muu paindlikkuse, vt allpool) teemal kokkuleppele¹⁸.

¹⁷ Kulude kasvu eesmärgile keskendumisega pannakse suuremat rõhku otseselt valitsuse kontrollitavatele poliitilistele hoobadele ja kulude kasvu eesmärk on paremini prognoositav kui struktuurse eelarvepositsiooni näitaja.

¹⁸ ELi majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu 30. novembri 2015. aasta ühiselt kokku lepitud seisukoht, mis käsitleb stabiilsuse ja kasvu pakti kehtivate nõuete paindlikumat kasutamist, 14345/15, lk 8, Brüssel; majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu 12. veebruari 2016. aasta istungi nr 3445 tulemused, Brüssel.

Joonis 3. Pakti ennetusliku osa alusel keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamiseks vajaliku aastase eelarvekohanduse kindlaksmääramise maatriks

	Tingimus	Vajalik aastane eelarvekohandus*	
		Võlg alla 60% ja jätkusuutlikkusega seotud risk puudub	Võlg üle 60% või esineb jätkusuutlikkusega seotud risk
Erakordselt halvad ajad	Reaalkasv < 0 või SKP lõhe < -4	Kohandamist ei tule teha	
Väga halvad ajad	-4 ≤ SKP lõhe < -3	0	0,25
Halvad ajad	-3 ≤ SKP lõhe < -1,5	0, kui majanduskasv on potentsiaalsest väiksem; 0,25, kui majanduskasv on potentsiaalsest suurem	0,25, kui majanduskasv on potentsiaalsest väiksem; 0,5, kui majanduskasv on potentsiaalsest suurem
Normaalsed ajad	-1,5 ≤ SKP lõhe < 1,5	0,5	> 0,5
Head ajad	SKP lõhe ≥ 1,5%	> 0,5, kui majanduskasv on potentsiaalsest väiksem; ≥ 0,75, kui majanduskasv on potentsiaalsest suurem	≥ 0,75, kui majanduskasv on potentsiaalsest väiksem; ≥ 1, kui majanduskasv on potentsiaalsest suurem

* Kõik näitajad on protsendipunktides SKPst

Allikas: COM (2015) 12 final, lisa 2.

26. Negatiivse majanduskasvu ja alla -4% suuruse SKP lõhe korral kasutatakse maatriksis väljendi „0-protsendine kohandamine“ asemel väljendit „kohandamist ei tule teha“.

Erinevaid väljendeid võidi kasutada selleks, et võtta arvesse struktuurse eelarvepositsiooni halvenemist järsu majanduslanguse ajal, kuigi komisjon teatas auditi käigus, et mõlemal juhul oleks vajalik 0-protsendine kohandamine¹⁹. Mitme kategooria kasutamine halbade aeagade tähistamiseks viitab asjaolule, et maatriks avaldati sügava majanduslanguse ajal, mis võis ka mõjutada selle parameetrite väärtuseid.

27. Komisjon teeb vähe ja ebajärjepidevalt vahet suurema võlakoormusega (s.o üle 60% piirmäära) liikmesriikidele ja teistele liikmesriikidele kehtivatel kohandamisnõuetel. Suurema

¹⁹ Hoolimata eeskirjadest ja nende tõlgendusest on majanduslanguse ajal väga raske ära hoida struktuurse eelarvepositsiooni halvenemist. Näiteks 2000. aasta suhteliselt väikese majanduslanguse ajal halvenes euroala riikide struktuurne eelarvepositsioon ajavahemikus 2000–2002 keskmiselt 1,2 protsendipunkti võrra SKPst. Suure majanduslanguse ajal halvenes ajavahemikus 2007–2010 struktuurne eelarvepositsioon 2,5 protsendipunkti võrra SKPst (IMFi andmete põhjal, maailmamajanduse väljavaated, oktoober 2017).

võlakoormusega liikmesriikide puhul on nõue 0,25 protsendipunkti võrra suurem halbadel ja headel aegadel, kuid üllatavalt mitte normaalsetel aegadel. Normaalse majanduskasvu kohta märgib komisjon lihtsalt, et nõue peaks olema rohkem kui 0,5% SKPst. 2016. aasta käsiraamatus selgitatakse, et rohkem kui 0,5% SKPst tähendab tavaliselt vähemalt 0,6% SKPst²⁰. Kui normaalsetel aegadel nõutava kohanduse suurus on 0,6% SKPst, siis puuduvad tõendid selle kohta, et suurema võlakoormusega liikmesriikidele oleks soovitatud normaalsetel aegadel suuremat kohandust.

28. Maatriksis eristatakse seda, kas majanduskasv ületab potentsiaali või mitte, Seda tehakse aga ebajärjepidevalt, kuna halbadel ja headel aegadel on nõuded 0,25 protsendipunkti võrra kõrgemad juhul, kui majanduskasv ületab potentsiaali; normaalsetel aegadel madala võlakoormusega riikide jaoks sellist täiendavat kohandust aga ette ei nähta ning suure võlakoormusega riikide puhul ei ole seda määratletud. Kiire kasvu ajal, s.o kui kasv ületab keskmist või potentsiaalset kasvumäära, peaks olema lihtsam reforme ellu viia, kuid komisjon väitis, et kaalus suuremate kohanduste teostatavust, sealhulgas nende poliitilist elujõulisust (vt ka **punkt 50**).

29. Enne maatriksi väärtuste määramist ei analüüsinud komisjon seda, kuidas määratud parameetrid kombineerituna määrukses nimetatud märkimisväärse kõrvalekaldega tagavad, et liikmesriigid täidavad oma keskpika perioodi eelarve-eesmärgi mõistliku aja jooksul. Maatriks ei põhine simulatsioonil selle kohta, kas mõistlike makromajanduslike eelduste puhul suudavad maatriksi väärtused mõistliku aja jooksul kaasa tuua struktuurse eelarvepositsiooni paranemise keskmiselt 0,5 protsendipunkti võrra SKPst. Analüüsiti vaid SKP lõhede jagunemist, kuid ei vaadeldud mõju keskpika perioodi eelarve-eesmärgi täitmisele.

30. Euroopa Eelarvenõukogu hoiatas, et kumulatiivse kõrvalekalde piirangute puudumine määrukses ajendab liikmesriike süstemaatiliselt kõrvale kalduma keskpika perioodi eelarve-

²⁰ Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2016 (Stabiilsuse ja kasvu pakti 2017. aasta käsiraamat), punkt 1, selgitus 1.6, lk 38.

eesmärgi täitmiseks vajalikust kohandamisest ja et mõnel liikmesriigil võib olla kavatsus nii lubatud ulatuses toimida²¹.

31. Komisjon võttis 2017. aasta mais kasutusele mõiste „hindamisruum“²², mida nimetatakse ka kaalutusruumiks ja mis raamistikku veelgi nõrgendab. Komisjon teatas, et kavatseb seda hindamisruumi kasutada juhtudel, kui eelarve ulatusliku kohandamise mõju majanduskasvule ja tööhõivele on eriti suur²³.

32. Itaalia kohta esitatud riigipõhistes soovitudes teatas komisjon, et nõutav kohandamine peaks olema „vähemalt 0,6% SKPst“, kuid seejärel lisas: „Nagu käesolevate riigipõhiste soovitusena kaasnevas komisjoni teatises meelde tuletatakse, tuleb 2018. aasta eelarvekava ja 2018. aasta eelarve täitmise hindamisel nõuetekohaselt arvesse võtta eesmärki saavutada eelarvepoliitiline hoiak, mis aitab nii tugevdada käimasolevat elavnemist ja tagada Itaalia riigi rahanduse jätkusuutlikkus. Seoses sellega kavatseb komisjon kasutada kohaldatavat hindamisruumi, arvestades tsüklilist olukorda Itaalias.“²⁴

33. Sellega andis komisjon ette teada, et märkimisväärne kõrvalekaldumine riigipõhistes soovitudes sätestatud kohandamisest ei pruugi käivitada mittevastavuse hindamist. See on vähendanud sätestatud nõude asjakohasust ja usaldusväarsust.

34. Samal aastal hiljem seda uut paindlikkust selgitades märkis komisjon, et võib stabiilsuse ja kasvu paktille vastavuse hindamisel kasutada teatavat kaalutusõigust²⁵. Seega isegi kui liikmesriik kalduks märkimisväärselt kõrvale nõutavast kohandamisest, võib komisjon lõpuks jõuda järeldusele, et märkimisväärse kõrvalekalde menetlus ei ole õigustatud. Sellega seoses

²¹ Vt Euroopa Eelarvenõukogu 2017. aasta aruanne, lk 55.

²² COM(2017) 500 final, „Euroopa poolaasta 2017: riigipõhised soovitused“.

²³ Sellega seoses märkis Euroopa Eelarvenõukogu oma 2017. aasta aruandes järgmist: „Kuigi paindlikkus on soovitatav, täheldatakse üha enam, et aina suurenev hulk stabiilsuse ja kasvu paktil raames võetavaid paindlikkusnorme ei ole läbipaistvad ja valitakse vahel üksikjuhtumipõhiselt, sealhulgas poliitilistele kaalutlustele reageerimiseks“.

²⁴ COM(2017) 511 final.

²⁵ COM(2017) 800 final, „2018. aasta eelarvekavad: üldine hinnang“.

osutab komisjon määruse nr 1466/97 artikli 6 lõikele 3, väites, et kuigi üldine hindamine oli seotud täpsete kvantitatiivsete kriteeriumidega, ei pidanud see nendega piirduma, võimaldades komisjonil võtta arvesse muid elemente.

35. Täiendavad selgitused üldise ekspansiivse poliitika kasutamise kohta esitati komisjoni 2018. aasta eelarvekavade üldise hinnangu aruandes. Ekspansiivset poliitikat põhjendatakse sellega, et majanduse elavnemine näib veel habras või eelarvepoliitika karmistamine võib seda ohustada. Aruandes sedastatakse, et liikmesriigid, kelle võla suhe SKPsse on üle 60%, peaksid tagama „mõistliku eelarvekohanduse“, mis võiks komisjoni kirjelduse järgi ligikaudselt vastata vähemalt poolele maatriksiga ette nähtud nõudele. Samas dokumendis sätestatakse see mõistlik kohandus võimalikult ülemääraste eelarvepuudujäägi menetluse vältimise aluskriteeriumina.

36. Tuleks märkida, et nõudeid vähendati viimati ajal, kui ELi ja euroala majandus oli neli aastat järjepidevalt kasvanud ning kasvumäärad olid suuremad kui potentsiaalse SKP kasvumäär. Ühel juhul põhjendas komisjon nõutava kohanduse vähendamist oma hindamise alusel sellega, et majandus ei ole piisavalt elavnenud, kuid ei võtnud arvesse, et viimase nelja aasta (2015–2018) majanduskasv, mis võib näida väike, on hinnanguliselt 1% suurem kui potentsiaalne kasvumäär.

Komisjonipoolne paindlikkuse rakendamine, mis sai hiljem liikmesriikide heakskiidu, põhjustab pikki viivitusi keskpika perioodi eelarve-eesmärkide täitmisel ja võimaldab suurendada mitteseotud kulusid

37. Komisjon võttis 2015. aastal seisukoha seada struktuurireformide klausli piiranguks 0,5% SKPst ja mitte seada piirangut investeerimisklauslile²⁶. Peale komisjoniga kokkuleppe

²⁶ Komisjoni 13. jaanuari 2015. aasta teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Keskpanngale, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele, Regioonide Komiteele ning Euroopa Investeerimispanngale „Stabiilsuse ja kasvu pakti kehtivate nõuete paindlikum kasutamine“, COM(2015) 12 final, Strasbourg.

saavutamist seadis ECOFIN²⁷ hiljem struktuurireformide ja investeerimisvaldkonna kuludest tulenevate kõrvalekallete maksimummääraks kokku 0,75% SKPst, kuni liikmesriik on täitnud oma keskpika perioodi eelarve-eesmärgi. Ülempiiri ei seatud pensionireformi klauslile (see ei tohi aga olla suurem kui tegelikud kulud). Ebatavaliste sündmuste klauslil selline piirang puudub.

38. Investeerimisklauslit saab kasutada ainult sellisel eelarveaastal, kui SKP on negatiivne või negatiivne SKP lõhe on suurem kui 1,5% SKPst. Piirang ei kehti struktuurireformide klauslitele (sealhulgas pensionireformi klauslile). See ei kehti ka ebatavaliste sündmuste klauslitele.

39. Investeerimis- ja struktuurireformidest tulenevat kõrvalekallet võib lubada üksnes juhul, kui liikmesriigi struktuurse eelarvepositsiooni kaugus keskpika perioodi eelarve-eesmärgist on kuni 1,5% SKPst. Pensionireformi klauslile piirang ei kehti. See ei kehti ka ebatavaliste sündmuste klauslitele.

40. **Tabelis 1** antakse ülevaade kõigist ajavahemikus 2013–2017 heaks kiidetud paindlikkuse klauslitest.

Tabel 1. Aastatel 2013–2017 heaks kiidetud paindlikkuse klauslite loetelu, esitatuna protsendina SKPst

Liikmesriik	Lubatud kõrvalekalle kokku 2013–2017	2013		2014		2015		2016					2017						
		Pension	Inves-teeringud	Pension	Inves-teeringud	Pension	Pagulased	Struktuuri-reform	Pension	Inves-teeringud	Pagulased	Julgeolek	Struktuuri-reform	Pension	Inves-teeringud	Pagulased	Julgeolek	Maavärin	
LV	1,20	0,50				0,30		0,30				0,10							
IT	1,20					0,03	0,50		0,21	0,06	0,06					0,16			0,18
BG	0,70		0,60		0,10														
FI	0,67					0,05				0,17		0,50		0,10		-0,15			
SK	0,40				0,40														
AT	0,39					0,09				0,25	0,04								0,01
HU	0,22					0,04					0,04								0,14
BE	0,17					0,03				0,08	0,05								0,01
LT	0,10							0,10				0,4*							
SL	0,08									0,07						0,01			

Allikad: komisjon 2013–2017.

■ Luba antud tagantjärele
■ Luba antud
■ Lubatakse kohaldada pärast 2018. aasta strateegiaamistikku

* 0,40 lubati kohaldada täielikult, kuid tuleb täita minimaalne sihtnäitaja. Leedule lubatud kõrvalekalle oli 2017. aastal seega 0,1.

²⁷ ELi majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu 30. novembri 2015. aasta ühiselt kokku lepitud seisukoht, mis käsitleb stabiilsuse ja kasvu pakti kehtivate nõuete paindlikumat kasutamist, 14345/15, lk 8, Brüssel.

Allikas: Euroopa Komisjon.

Investeeringuklausli rakendamine

41. Komisjon²⁸ oli 2015. aasta jaanuaris seisukohal, et investeeringuklauslis sätestatud kõrvalekallet võib lubada juhul, kui liikmesriigid kavatsesid kulutada avaliku sektori vahendeid nõuetele vastavatele ja majanduskasvu edendavatele ELi programmidele²⁹. Sellisel juhul arvutatakse nominaalkulutused protsendina SKPst ja kohandamisnõuet vähendatakse sama protsendi võrra SKPst. Kehtestati tingimus, et selliste kulude väärtus eurodes, mis tehakse kapitali kogumahutusena põhivarasse, ei tohiks vastaval aastal langeda. ECOFIN kinnitas seda ühiselt kokku lepitud seisukohas, mis käsitleb stabiilsuse ja kasvu pakti kehtivate nõuete paindlikumat kasutamist³⁰.

42. Investeeringuklauslis selle praegusel kujul ei ole nimetatud tingimuse ega sõnaselge eesmärgina vajadust suurendada investeeringute osakaalu (protsendina SKPst). Itaalia kohta teatas komisjon, et isegi investeeringuvaldkonna kõrvalekalde lubamisel oleks riigi eelarvekulud kapitali kogumahutusse põhivarasse (protsendina SKPst) endiselt valdavalt stabiilsed³¹.

43. Et heakskiidetud investeeringuklausliga seotud kulud vähendavad struktuurset eelarvepositsiooni aastal, mille kohta kõrvalekalle on heaks kiidetud, mõjutab see struktuursete eelarvepositsioonide kavu järgnevatel aastatel. Tingimusel, et kõik muud näitajad jäävad samaks, võtab keskpika perioodi eelarve-eesmärgile lähenemine seetõttu

²⁸ Komisjoni 13. jaanuari 2015. aasta teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Keskpankale, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele, Regioonide Komiteele ning Euroopa Investeeringupangale „Stabiilsuse ja kasvu pakti kehtivate nõuete paindlikum kasutamine“, COM(2015) 12 final, Strasbourg.

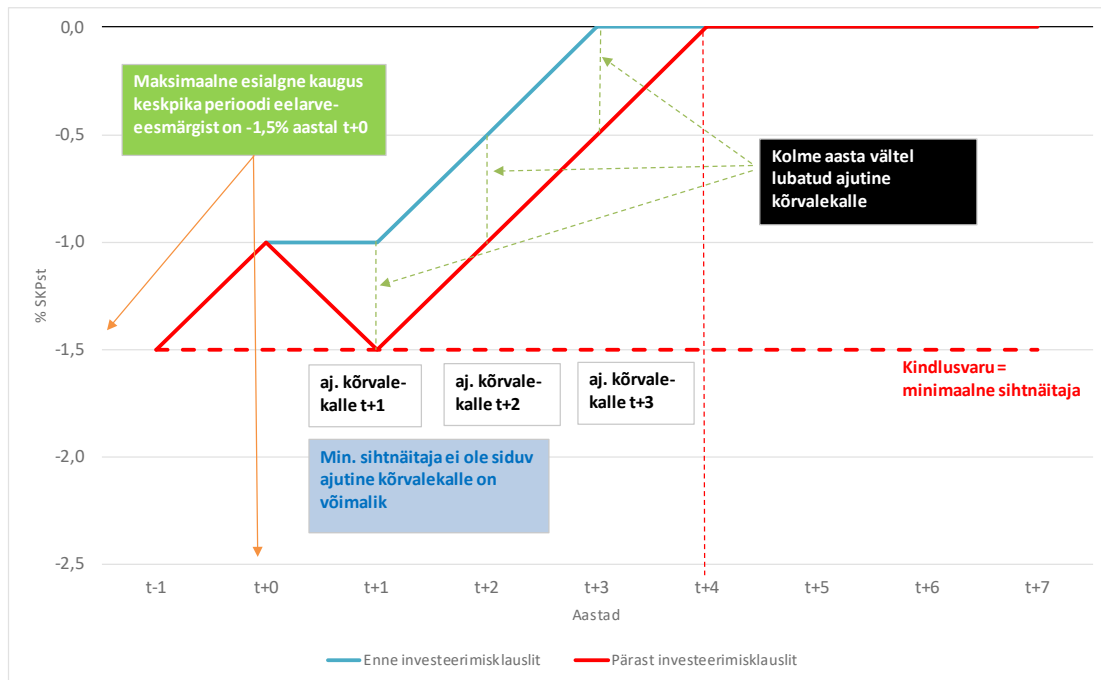
²⁹ Komisjon viitab vahel investeeringuvaldkonna kõrvalekaldele kui reformiklausli allkategoriale.

³⁰ ECOFIN 888, UEM 422, 14345/15.

³¹ Itaalia 2016. aasta stabiilsusprogrammi hindamine (mai 2016): „Komisjoni prognoosi kohaselt suureneb 2016. ja 2017. aastal Itaalia valitsemissektori kapitali nominaalne kogumahutus põhivarasse veelgi (vastavalt 0,9% ja 0,6%). Sellest tulenevalt jääb avaliku sektori investeeringute osakaal SKPst (ligikaudu 2,3%) eeldatavasti valdavalt stabiilseks“.

kauem aega. Sellest tulenevalt suurendab ühe aasta investeerimisvaldkonna kõrvalekalle järgnevate aastate lubatud kogukulusid sõltumata nende aastate investeeringute mahust. Puudub tingimus, mis nõuaks suuremaid investeeringuid ka järgnevatel aastatel. Seda võib täheldada ka investeerimisklausli mõju komisjonipoolsest kirjeldusest³² (vt **joonis 4**).

Joonis 4. Investeerimisklausli komisjonipoolne simulatsioon



Allikas: Euroopa Komisjoni stabiilsuse ja kasvu pakti 2017. aasta käsiraamatu 14. lisa, simulatsioon nr 2, lk 176.

44. Et vältida eesmärgile lähenemise aja pikenemist, peaks komisjon järgnevatel aastatel suurendama maatriksis sätestatud kohandust heakskiidetud investeerimisvaldkonna kõrvalekalde täis- või ümberarvestatud ulatuses (sama kehtib struktuurireformide ja ebatavaliste sündmuste jaoks lubatud kõrvalekallete kohta, vt allpool). Komisjon aga ei järgi seda lähenemisviisi. Komisjon selgitas auditi käigus, et täiendavad kohandused maatriksis tooksid kaasa kohanduste pideva peatamise ja alustamise ning et kohandused võivad muutuda liiga suureks, mida liikmesriigid võivad omakorda pidada karistavaks või mille tõttu nad ei pruugi tahta struktuurireforme ellu viia.

³² 2017. aasta käsiraamatu 14. lisa, simulatsioon nr 2, lk 176.

45. Investeerimisklausli mõju kirjeldamisel³³ näitas komisjon, et lähenemiseks kuluv aeg pikeneb, kuid väitis, et kõrvalekalle mõju kaob programmiperioodi viimaseks aastaks. Komisjoni arvutus põhineb eeldusel, et keskmine aastane kohandus on 0,5% SKPst ja et liikmesriikide algne kaugus keskpika perioodi eelarve-eesmärgist on 1,5% SKPst. Ilma investeerimisvaldkonna kõrvalekaldeta täidetak sellises tempos keskpika perioodi eelarve-eesmärk kolme aasta jooksul. Kui investeerimisvaldkonna kõrvalekalle on 0,5% SKPst, on vaja veel üht aastat. Selle põhjal väidab komisjon, et isegi kui järgnevatel aastatel ei võeta kompensatsioonimeetmeid, kaob klauslite mõju programmiperioodi lõpuks (vt **joonis 4**).

46. Märkimisväärsete lubatud kõrvalekalle ja muude tegurite tõttu 0,5% suurust keskmist kohandust tegelikkuses aga ei saavutata. Seepärast pikeneb lähenemise aeg palju rohkem. See pikeneb aga veelgi enam, kui võetakse arvesse muude valdkondade (reformid ja ebatavalised sündmused) kõrvalekalle mõju. Ühes riigis olid ajavahemikus 2015–2017 kõigi valdkondade kumulatiivsed kõrvalekalded (välja arvatud pension) 1,2% SKPst (vt **tabel 1**).

47. Mõju seisneb selles, et heakskiidetud investeerimisvaldkonna kõrvalekalle põhjustab järgnevatel aastatel kogukulude suurenemise, hoolimata sellest, mis juhtub investeerimiskulude tasemega. Seetõttu võib jooksvate kogukulude kasv ületada mitu korda heakskiidetud investeerimisvaldkonna kõrvalekalde, kuni keskpika perioodi eelarve-eesmärk lõpuks täidetakse³⁴.

Struktuurireformide klausli rakendamine

48. Nagu investeerimisklausli puhul, toob struktuurireformide elluviimiseks lubatud kõrvalekalle kaasa lubatud kulude suurenemise mitte ainult aastal, mille kohta kõrvalekalle on heaks kiidetud, vaid ka järgnevatel aastatel (võrreldes algse stsenaariumiga), ja seetõttu pikendab keskpika perioodi eelarve-eesmärgile lähenemise aega.

³³ Vt klauslite eri simulatsioonid komisjoni stabiilsuse ja kasvu pakti 2017. aasta käsiraamatu 14. lisas.

³⁴ Vt komisjoni stabiilsuse ja kasvu pakti 2017. aasta käsiraamatu 14. lisa simulatsioon nr 2, lk 176.

49. Komisjon otsustas, et struktuurireformide valdkonna kõrvalekalle ei pea vastama reformide elluviimise tegelikele eelarvekuludele³⁵. Teisest küljest nõutakse määruses sõnaselgelt, et kõrvalekalde heakskiitmine eeldab reformi kulude ja tulude analüüsi³⁶. Määruses viidatakse selgesti, et oluliste pensionisüsteemi reformide puhul ei tohiks kõrvalekalle olla tegelikest kuludest suurem.

50. Selle asemel kasutab komisjon lubatud kõrvalekalde suuruse määramisel kaalutusõigust (ECOFINI heakskiidetud ulatuses), kui reformil on eeldatav pikaajaline mõju majanduskasvule ja seetõttu positiivne mõju eelarvele, hoolimata asjaolust, et sellist mõju on palju raskem mõõta, kui reformi tegelikke eelarvekulusid. Nii toimib „standardne reformivaldkonna kõrvalekalle“ reformide elluviimise stiimulina, mitte nende kulude katmise vahendina³⁷.

51. Komisjonil aga on palju teisi poliitikavahendeid, millega innustada liikmesriike struktuurireforme ellu viima, sealhulgas eelarvevahendid.

52. Kui kavandatud reformid viiakse täielikult ellu, kohaldab komisjon klauslit järelhindamises³⁸. Kui klauslit lubatakse kohaldada eelnevalt, sedastatakse riigipõhistes soovitudes, et kui kavandatud reform viiakse täielikult ellu, arvatakse vastavuse

³⁵ Komisjon selgitas, et üks selle teostamatuse põhjuseid on, et otseste kulude mõõtmist peetakse keeruliseks. Komisjon väidab ka, et „sellise reformi elluviimisega võib olla seotud muid kulusid, mis lähevad kaugemale otsestest eelarvekuludest, näiteks majanduslikud ja poliitilised kulud“.

³⁶ Määruse (EÜ) nr 1466/97 artikli 3 lõike 2 punktis c nõutakse, et stabiilsus- ja lähenemisprogrammid sisaldaksid selliste oluliste struktuurireformide kulude ja tulude analüüsi, millel on pikaajaline otsene positiivne mõju eelarvele, sealhulgas suurendades potentsiaalset jätkusuutlikku majanduskasvu.

³⁷ Komisjon selgitas, et: „arvestades, et teadaolevalt on struktuurireformide mõju raske täpselt kvantifitseerida, tehti poliitiline otsus järgida laiemat lähenemisviisi, mis on tõhusam ja paremini edasiantav ning annab kiiremaid tulemusi. See hõlmab standardse kõrvalekalde lubamist, kui reform või reformipakett on hinnatud (või kinnitatud) piisavalt oluliseks. Seega keskendub komisjon struktuurireformide klausli kohaldamise hindamisel peamiselt sellele, kas reformipakett suurendab jätkusuutlikkust.“

³⁸ ELi majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu 30. novembri 2015. aasta ühiselt kokku lepitud seisukoht, mis käsitleb stabiilsuse ja kasvu pakti kehtivate nõuete paindlikumat kasutamist, 14345/15, punkt 3.1., lk 6, Brüssel.

järelhindamises klauslikohane määr fiskaalnõudest maha³⁹. Kevadel 2017 andis komisjon Itaaliale loa ettenähtud määradest kõrvale kalduda, kuid ei hinnanud läbipaistvalt seda, kas kõik Itaalia 2015. aasta riiklikus reformikavas nimetatud reformid, mille jaoks paindlikkust taotleti, ka täielikult ellu viidi. 2017. aasta riigiaruande kohaselt oli mõni reform ellu viimata (näiteks 2015. aasta konkurentsioiguse seadus jäi vastu võtmata).

53. Kontrollikoda leidis, et komisjon ei taganud piisavat teavet otseste eelarvekulude ja teatavate klauslite aluseks oleva pikaajalise kasu kohta ega nende piisavat eel- ja järelhindamist. Näiteks 2016. aastal lubati Itaaliale kohaldada kaht struktuurireformide valdkonna klauslit koguulatuses 0,5% SKPst. Kõrvalekalle aga ei vastanud Itaalia prognoositud otsestele ega kaudsetele reformi eelarvekuludele, mida oli võimalik kontrollida. Kõrvalekalle oli 2016. aastal kuludest kaks korda suurem ja kohandamisperioodi (2017–2019) kulused ei olnud prognoositud.

54. Ühtlasi leidis kontrollikoda, et komisjon ei hinnanud õigesti klauslitega seotud majanduslikku mõju. On küll näiteid mudelil QUEST⁴⁰ põhinevatest simulatsioonidest, kuid teatavatel juhtudel oleks komisjon pidanud nõudma liikmesriikidelt rohkem analüüsi ja põhjendusi valdkondades, kus liikmesriigid ei olnud esitanud piisavat teavet. Seoses Itaaliale 2016. aastal lubatud struktuurireformide kõrvalekaldega (0,4% SKPst) hindasid riigi ametiasutused reformide pikaajalist positiivset mõju SKP-le ja esitasid andmed komisjonile. 2015. aasta kevadel hindas komisjon ametiasutuste prognoositud positiivse mõju SKP-le usutavaks. Kontrollikoda ei leidnud küllaldaselt tõendeid, mis oleksid komisjoni kontrolli tulemusi kinnitanud. Hiljem hindas komisjon 2015. aasta detsembris ise reformide mõju ja muutis seda 2016. aasta aprillis – osaliselt prognooside pikaajalisuse ja teatavate eelduste ebakindluse tõttu. Kõrvalekalde klausli järelhindamise ajal (2017. aasta kevadel) klausli mõju ei hinnatud. Need hindamised on parimal juhul ligikaudsed ja valdavalt ebamäärased,

³⁹ Ühiselt kokku lepitud seisukoht, mis käsitleb stabiilsuse ja kasvu pakti kehtivate nõuete paindlikumat kasutamist, punkti 3.3 alapunkt iv.

⁴⁰ Rahvusvaheline makromajanduslik mudel, mida majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat kasutab makromajanduspoliitika analüüsimiseks ja uurimiseks.

mistõttu neid ei sobi kasutada klauslite nõuetelevastavuse järelhindamise kriteeriumina. Itaaliale lubatud investeerimisklausli (0,25% SKPst) mõju SKP-le ei hinnatud.

Ebatavaliste sündmuste klausli rakendamine

55. Paindlikkust võimaldatakse kõrvalekallete puhul, mis tulenevad ebatavalistest sündmustest, nagu pagulaste sissevool, loodusõnnetused või julgeolekuohud⁴¹. Komisjon peab hindama, kas sellised sündmused põhjendavad paindlikkuse kasutamist või mitte. Selliste sündmustega seotud klauslitel ei ole ülemmäära.

56. Nagu investeerimis- ja struktuurireformide klausli puhul, ei suurenda komisjon kohandamisnõudeid klausli lubamisele järgnevatel aastatel, et kompenseerida ebatavalisest sündmusest tulenev kulude suurenemine. Seetõttu pikeneb keskpika perioodi eelarveeesmärgi täitmise aeg veelgi.

57. Klauslite alusel lubatud kulude hindamisel leidis kontrollikoda, et enne sündmuse toimumist lubati teha teatavaid ennetavaid kulusid (näiteks üldkasutatavate hoonetega seotud ennetusmeetmed Itaalias 2017. aastal), hoolimata asjaolust, et sellega kalduti kõrvale käsiraamatus sätestatud põhimõttest, et kulud peavad olema sündmusega otseselt seotud⁴². Oma vastustes väitis komisjon, et kui neid kulusid ei oleks tehtud, oleks need lubatud kõrvalekalde arvutamisest hiljem välja jäetud. Kontrollikoda leiab, et kõnealusel juhul tulnuks neid kulusid pidada nõuetevastaseks, sest need ei olnud otseselt seotud tegeliku sündmusega.

Eri aastate andmetest soodsaimate näitajate valimine

58. Raamistikku nõrgendab ka asjaolu, et selle asemel, et kasutada viimaseid olemasolevaid andmeid, mis on kõige usaldusväärsemad, kasutatakse menetluse eri etappides otsuste tegemiseks mitme eri aasta soodsaimaid andmeid. „Soodsaim“ viitab siinkohal näitajatele, mis vajavad kõige vähem kohandamist. Eri aastatest valitakse soodsaimaid näitajaid

⁴¹ Määruse (EÜ) nr 1466/97 artikli 5 lõike 1 kolmeteistkümnes lõik ja artikli 9 lõike 1 kolmeteistkümnes lõik.

⁴² Euroopa Komisjoni stabiilsuse ja kasvu pakti 2017. aasta käsiraamatu lk 46, neljas lõik.

järgmistel juhtudel: kui arvutatakse eelarvepositsiooni kaugus keskpika perioodi eelarve-eesmärgist, ning kui seatakse kohandamisnõue ja see hiljem külmutatakse.

59. Et mõõta kindlal aastal kaugust keskpika perioodi eelarve-eesmärgist, võrdleb komisjon keskpika perioodi eelarve-eesmärki eelneva aasta struktuurse eelarvepositsiooniga, kasutades eri aastate andmekogumite soodsaimaid andmeid, selle asemel, et võrrelda eesmärki sama aasta struktuurse eelarvepositsiooniga. Kui sellist meetodi kasutab liikmesriik, kes on keskpika perioodi eelarve-eesmärgi täitnud, kuid kelle struktuurne eelarvepositsioon halveneb, võib tema hindamisel ilmnedu üheaastane viivitus.

Ühepoolne külmutamine

60. Eelneva aasta kevadel määratud nõuded külmutatakse, st nende ülemmääri ei suurendata, isegi kui andmete läbivaatamisel ilmneb, et majandustingimused on paranenud. Näiteks oleks komisjon 2017. aasta novembris eelarvekavu hinnates võinud arvesse võtta paranenud makromajanduslikke väljavaateid. Seevastu vähendatakse nõuete ülemmääri, kui majanduslik olukord halveneb ja ajad muutuvad väga halvaks.

61. Lisaks valis komisjon 2014., 2015. ja 2016. aasta kevade hindamistes soodsaimad näitajad eri aastate hulgast, mis ei olnud võrreldavad, sest need põhinesid Euroopa majanduse integreeritud kontode süsteemidel (ESA) 95 ja 2010. Selles üleminekuetapis võis nende aastate näitajate koos kasutamine tekitada positsioone, mis erinevad nendest, mis oleks saadud, kui oleks kasutatud ühisel standardil põhinevaid näitajaid.

Klauslite ja märkimisväärsete lubatud kõrvalekallete kumulatiivne mõju takistab keskpika perioodi eelarve-eesmärgi täitmist mõistliku aja jooksul

62. Kui iga-aastase lähenemise sihtmärgiks seati 0,5% SKPst, oli eelarvepuudujäägiga liikmesriikide keskmine struktuurne eelarvepositsioon 2,9% SKPst⁴³ ja nende keskmine keskpika perioodi eelarve-eesmärk oli -0,5% SKPst. See viitas, et keskpika perioodi eelarve-eesmärk täidetak umbes viie aasta jooksul, eeldades, et sellel perioodil on makromajanduses keskmised tingimused. See oleks ka ülemäärase eelarvepuudujäägi

⁴³ Euroopa Komisjoni 2016. aasta kevadise majandusprognoosi tabel 2.9, lk 43.

menetlusest väljuvate liikmesriikide ligikaudne lähenemisaeg, eeldades et valitsemissektori nominaalne eelarvepositsioon ja struktuurne eelarvepositsioon langevad sellel ajahetkel kokku (vt **1. selgitus**).

1. selgitus. Milline on mõistlik aeg ennetusliku osa keskpika perioodi eelarve-eesmärgi täitmiseks?

Ennetuslikku osa käsitlevas määruses ei esitata sõnaselgelt keskpika perioodi eelarve-eesmärgi täitmise aeg, kuigi selles mainitakse kohandamiskava, mis on piisav, et „saavutada keskpika perioodi eelarve-eesmärk ühe majandustsükli jooksul“ (määruse (EÜ) nr 1466/97 artikli 5 lõige 1).

Samas artiklis struktuurireformide klausli nõudeid selgitades märgitakse, et „eelarveseisund peaks ootuste kohaselt saavutama *programmiperioodi jooksul* uuesti kooskõla keskpika perioodi eelarve-eesmärgiga“.

Komisjon oli paindlikkust käsitlevas 2015. aasta teatises investeerimisklausli tingimusi selgitades palju täpsem: „keskpika perioodi eelarve-eesmärk tuleb täita *jooksva stabiilsus- või lähenemisprogrammi nelja-aastase kestuse jooksul*“.

Alljärgnevad argumendid viitavad, et keskpika perioodi eelarve-eesmärgi täitmise mõistlik tähtaeg ei tohiks olla pikem kui 4–5 aastat.

– Ennetuslikku osa käsitleva määruse vastuvõtmise ja kehtestamise ajal (1997–1999) oli euroala riikide keskmine struktuurne eelarvepuudujääk väiksem kui 2% SKPst. Kui kohandamise iga-aastane sihtmärk oleks olnud 0,5% SKPst, oleks struktuurne eelarvepuudujääk kaotatud (s.o „tasakaalulähedane või ülejäägiga eelarveseisund“) nelja aasta jooksul.

- Ennetusliku osa eesmärk on luua võimalusi automaatsete stabilisaatorite vabaks toimimiseks, hoides samas valitsemissektori nominaalse eelarvepuudujäägi allpool 3% ülemmäära. Pikem kui nelja-aastane ajavahemik keskpika perioodi eelarve-eesmärgi täitmiseks suurendab tõenäosust, et enne eesmärgi täitmist tuleb järgmine majanduslangus. Näiteks oli euroalas 2001.–2002. aasta majanduslanguse ja järgmise kriisi vahel ainult neli aastat, kus majanduskasv oli suurem kui 1%.

- Stabiilsuse ja kasvu pakti võlareegli kohaselt peab valitsemissektori võla suhe SKPsse langema kolme aasta jooksul keskmiselt ühe kahekümnendiku võrra tegeliku võlamäära ja 60% kontrollväärtuse vahelisest erinevusest. Suure võlakoormusega riikide puhul tagaks keskpika perioodi eelarve-eesmärgi täitmine võlakoormuse sellise vähendamise. Teisisõnu on võlareegli täitmiseks pon suure võlakoormusega liikmesriikide jaoks hädavajalik läheneda kolme aasta jooksul kiiresti keskpika

perioodi eelarve-eesmärgile. Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusest väljuvate liikmesriikide puhul nähakse määruuses ette kolmeaastane üleminekuaeg, kuni võla kahekümnendiku võrra vähendamise nõue on täidetud.

63. Võttes aga arvesse keskmist märkimisväärset kõrvalekallet, milleks on 0,25% SKPst kahel järjestikusel aastal, võib liikmesriik eesmärgile lähenemise aja kahekordistada, kuid jääda ikkagi nõuete piiresse.

64. Investeeringute ja struktuurireformide paindlikkuse klauslid on piiratud 0,75 protsendipunktiga SKPst. Kui keskmine eelarve kohandamine oleks 0,25 protsendipunkti aastas⁴⁴, pikeneks lähenemise aeg veel kolme aasta võrra⁴⁵.

65. Ebatavaliste sündmustega seotud paindlikkuse klauslid ei ole piiratud; Itaalia puhul ulatusid need 0,5 protsendipunktini SKPst. Eeldades et kehtivad eespool nimetatud tingimused, pikendab see lähenemise aega veel kahe aasta võrra.

66. Lõpuks, nagu kogemused on näidanud, keeraks mis tahes majanduslangus kella tagasi. Raamistikus keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamiseks lubatud aja jooksul on majanduslangus üsna tõenäoline. Näiteks tõi 2000.–2002. aasta suhteliselt väike majanduslangus (euroala keskmised kasvumäärad ei muutunud negatiivseks) kaasa euroala struktuurse eelarvepositsiooni halvenemise umbes 1,2% SKPst. Sellised majanduslangused võiksid keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamise aega veelgi pikendada. Kui keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamise aeg pikeneb, võib sellesse aega sattuda rohkem kui üks majanduslangus.

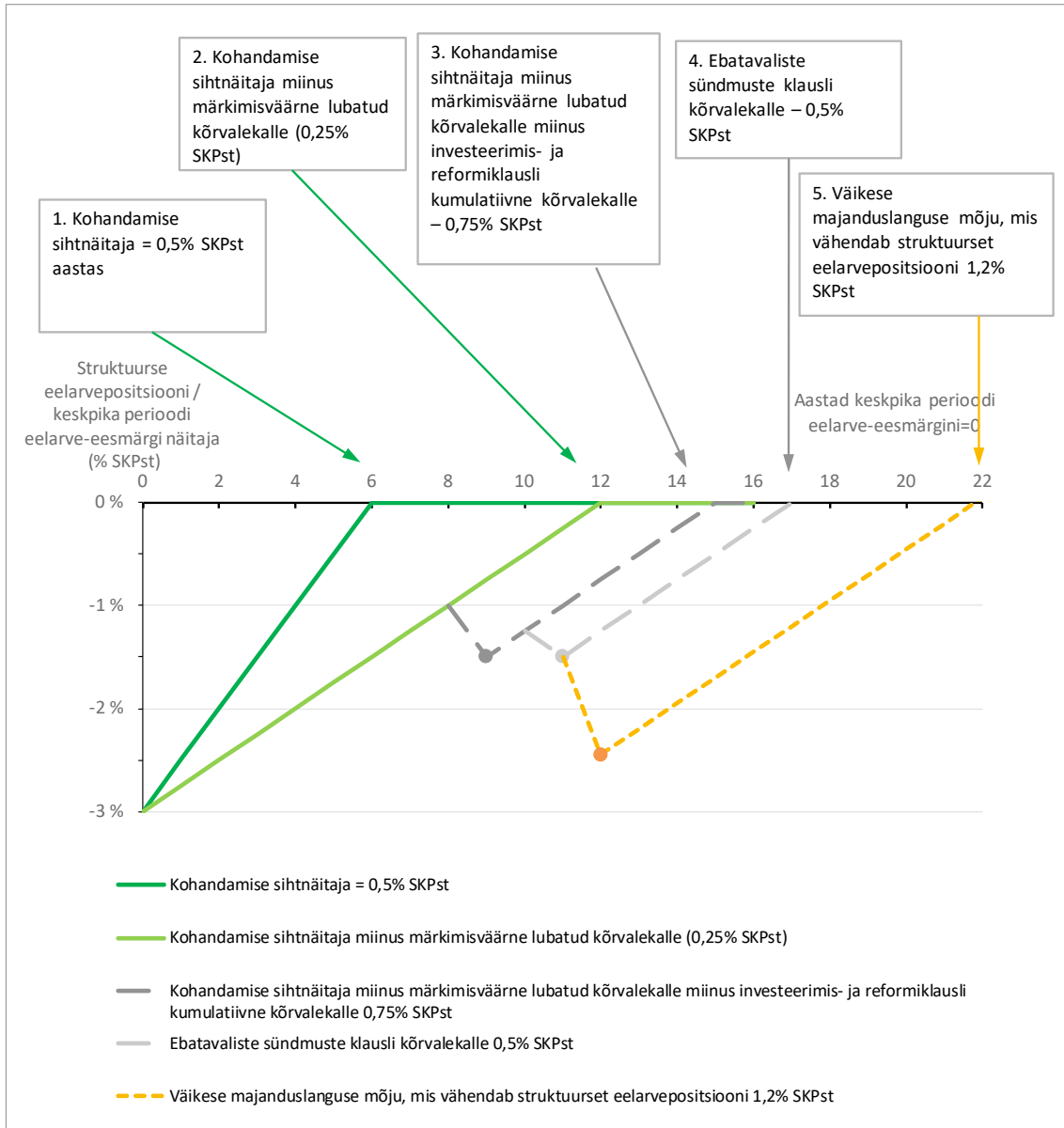
67. **Skeemil 1** näitlikustatakse maatriksi, märkimisväärsete kõrvalekallete, kõigi klauslite (välja arvatud pensionireformi klausel) ja võimaliku majanduslanguse kumulatiivset mõju

⁴⁴ Sihtmärk 0,5 protsendipunkti SKPst miinus märkimisväärne kõrvalekalle (0,25 protsendipunkti SKPst).

⁴⁵ Luba, mille Itaalia investeeringute ja reformide puhul kõrvale kaldumise jaoks sai, oli selle piiri lähedal.

keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamise ajale. Majanduslanguse mõju välja arvatud, vastab **skeemil 1** näidatud muu mõju üldjoontes juba tegelikkuses ilmnenu mõjule.

Skeem 1. Märkimisväärsete kõrvalekallete, maksimaalsete investeeringute ja struktuurireformide, ebatavaliste sündmuste klauslite ja väikeste majanduslanguste kumulatiivne mõju keskpika perioodi eelarve-eesmärgi täitmise ajale



Märkus. 1) Kontrollikoda eeldab, et kõigi klauslite kohaldamise luba on antud enne majanduslanguse algust ja kui struktuurne eelarvepositsioon on üle -1,5%. Tulemust see siiski ei mõjuta.

2) Liikmesriikide praeguse keskpika perioodi keskmine eelarve-eesmärk on -0,5 protsendipunkti SKPst. 3) Kumulatiivsed investeeringu- ja reformiklauslid on kohustuslik ülempiir. Kõige suurem seni heaks kiidetud määr oli 0,71%. Suurim seni heakskiidetud kumulatiivne määr on ebatavalise sündmuse kohandus.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

68. Lõpuks olgu nimetatud, et viimati kasutusele võetud mõiste „kaalutlusruum“ on andnud nõuete vähendamiseks uue võimaluse, vähendades maatriksi nõudeid poole võrra.

Liikmesriigi puhul, kelle võlg ületab normaalsetel aegadel 60% SKPst, vähendatakse tema nõuet maatriksi 0,6%-lt 0,3%ni. Välja arvatud juhul, kui ta on eelneval aastal kohaldanud suuremat märkimisväärsset kõrvalekallet kui 0,25% SKPst, oleks liikmesriigil siis võimalik seda nõuet veelgi vähendada 0,24% võrra SKPst, vältides tegelikult mis tahes kohandamist, olgugi et tegemist on nn normaalsete aegadea.

69. Maatriksi määratlemisel, kõigi nende kõrvalekaldumise lubade andmisel ja nende konkreetsete liikmesriikide puhul heakskiitmisel ei analüüsinud komisjon, millist mõju avaldavad load liikmesriigi väljavaadetele täita keskpika perioodi eeslarve-eesmärk mõistliku ajaga (vt 1. selgitus), mis on määruse peamine eesmärk. Komisjon märkis, et keskendus makromajanduslike prognooside ebakindluse tõttu teadlikult struktuurse eelarvepositsiooni iga-aastastele muutustele. Komisjoni koostatud ja käsiraamatule lisatud simulatsioonid ei ole realistlikud, kuna neis eeldatakse, et lähenemine toimub eesmärgiks seatud kiirusega 0,5% aastas; tegelik kiirus muutub aga vastavalt maatriksile ja lisaks vähendavad seda lubatud kõrvalekalded. Selline lühinägelik käsitlusviis ei võimalda nõuetekohaselt hinnata, millist mõju avaldavad lubatud kõrvalekaldumised määruse peamise eesmärgi täitmisele.

70. Üheskoos on maatriks, märkimisväärsed kõrvalekalded, erinevad paindlikkuse klauslid ja kõige hiljutisem kaalutlusruum raamistiku palju nõrgemaks muutnud. Täpsemalt võib kõiki paindlikkuse klausleid kohaldavate liikmesriikide keskpika perioodi eelarve-eesmärkidele lähenemise aeg väga pikaks venida. See paneks suure võlakoormusega liikmesriigid järgmise majanduslanguse ajal ebakindlasse olukorda ja lükkaks edasi ka nende valitsemissektori võla ja SKP suhte vähenemist.

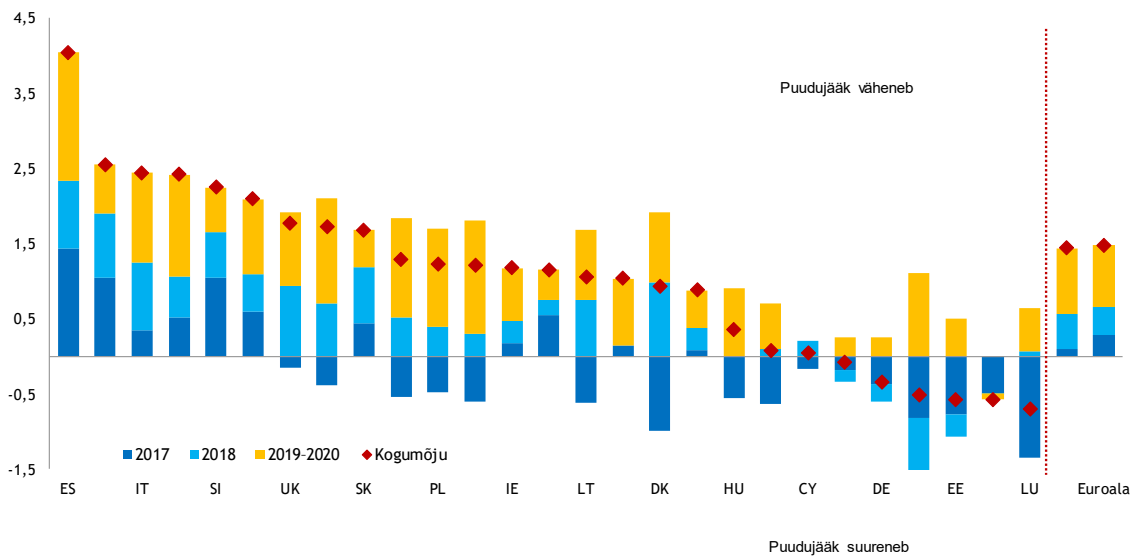
Stabiilsus- ja lähenemisprogrammide järgnevate aastate prognooside informatiivne väärtus

71. Enamik liikmesriike, kelle suhtes kohaldatakse ennetuslikku osa, näitab oma stabiilsus- ja lähenemisprogrammides, et nad saavutaksid oma keskpika perioodi eelarve-eesmärgi

neljandaks aastaks või teeksid selle saavutamisel vähemalt arvestatavaid edusamme⁴⁶. See vastab komisjoni ootustele, mida ta väljendas dokumendis „Stabiilsuse ja kasvu pakti kehtivate nõuete paindlikum kasutamine“⁴⁷. Suuremad edusammud tehakse prognooside kohaselt siiski programmiperioodi kahel viimasel aastal (*skeem 2*)⁴⁸.

Skeem 2. 2017. aasta stabiilsus- ja lähenemisprogrammides esitatud eelarvepositsiooni muutuste (2017–2020) ajaraamistik

Joonis 2.1. Eelarvesuundumuste ajaraamistik: ELi liikmesriikide 2017.–2020. aasta eelarvepositsiooni kavandatud muutumine (% SKPst, kumulatiivne) 2017. aasta stabiilsus- ja lähenemisprogrammide kohaselt



Joonisel näidatakse valitsemissektori nominaalse eelarvepositsiooni muutusi (aastatel 2017–2020) vastavalt 2017. aasta stabiilsus- ja lähenemisprogrammidele. Riigid on järjestatud 2017.–2020. aasta nominaalse eelarvepositsiooni suurimast kumulatiivsest muutusest väikseimani.

Allikas: 2017. aasta stabiilsus- ja lähenemisprogrammid.

Allikas: institutsiooniline dokument 059, juuli 2017, Euroopa Komisjon, viide 2017. aasta stabiilsus- ja lähenemisprogrammidele, lk 17.

72. Struktuurne eelarvepositsioon vaadatakse läbi igal aastal. Näiteks on kõige varasemad 2018. aasta struktuurse eelarvepositsiooni prognoosid, mis tehti 2014. ja 2015. aastal, palju optimistlikumad kui hilisematel aastatel, s.t 2016. ja 2017. aastal tehtud prognoosid (vt

⁴⁶ Vt näiteks selgitus 2.1 dokumendis „An Overview of the 2017 Stability and Convergence Programmes and an Assessment of the Euro Area Fiscal Stance for 2018“ (Ülevaade 2017. aasta stabiilsus- ja lähenemisprogrammide ning euroala eelarvepoliitika seisund 2018. aastaks), institutsiooniline dokument 059, juuli 2017.

⁴⁷ COM(2015) 12 final, Strasbourg 13.1. 2015.

⁴⁸ Graafik 2.1 samas dokumendis.

tabel 2). Selliseid allapoole korrigeerimisi ei saa panna makromajanduslike väljavaadete halvenemise arvele, kuna need on tegelikult paranenud.

Tabel 2. Liikmesriikide valimi 2018. aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärk 2014.–2017. aasta stabiilsus- ja lähenemisprogrammides protsendina SKPst

	AT	BE	FI	IT	HU	NL	ES	FR	PT
Stabiilsus- ja lähenemisprogramm 2014	-0,3%		0,3%	0,0%					-0,2%
Stabiilsus- ja lähenemisprogramm 2015	-0,5%	0,0%	-2,6%	0,1%	-1,6%	-0,5%	-0,2%	-0,1%	-0,4%
Stabiilsus- ja lähenemisprogramm 2016	-0,5%	0,0%	-1,4%	-0,8%	-1,7%	-0,6%	-1,9%	-0,3%	-0,8%
Stabiilsus- ja lähenemisprogramm 2017	-0,8%	-0,4%	-1,1%	-0,7%	-2,4%	0,3%	-2,0%	-0,5%	-1,1%

Allikas: AT, BE, FI, IT, HU, NL, ES, FR, PT stabiilsus- ja lähenemisprogrammid 2014–2017.

73. Nõuete paindlikumat kasutamist käsitlevas 2015. aasta teatistes märkis komisjon, et „liikmesriigid peavad kompenseerima mis tahes ajutise kõrvalekalde ja keskpika perioodi eelarve-eesmärk tuleb täita jooksva stabiilsus- või lähenemisprogrammi

nelja-aastase kestuse jooksul“⁴⁹. See lause on paindlikkuse klauslite mõju käsitlevas jaotises, kuid selle tähendus paistab olevat, et kõik liikmesriigid peavad täitma keskpika perioodi eelarve-eesmärgi stabiilsus- ja lähenemisprogrammi perioodi lõpuks.

⁴⁹ COM(2015) 12 final, punkt 2.2, Strasbourg, 13.1.2015. Hiljem kiitis selle heaks ECOFIN dokumendis „Commonly agreed position on Flexibility in the Stability and Growth Pact“ (Ühiselt kokku lepitud seisukoht, mis käsitleb stabiilsuse ja kasvu pakti kehtivate nõuete paindlikumat kasutamist), ECOFIN 14345/15.

74. Sarnane lause samas kontekstis on artikli 5 lõikes 1, kus öeldakse, et „eelarveseisund peaks ootuste kohaselt saavutama programmiperioodi jooksul uuesti kooskõla eelarve keskpika perioodi eesmärgiga“.

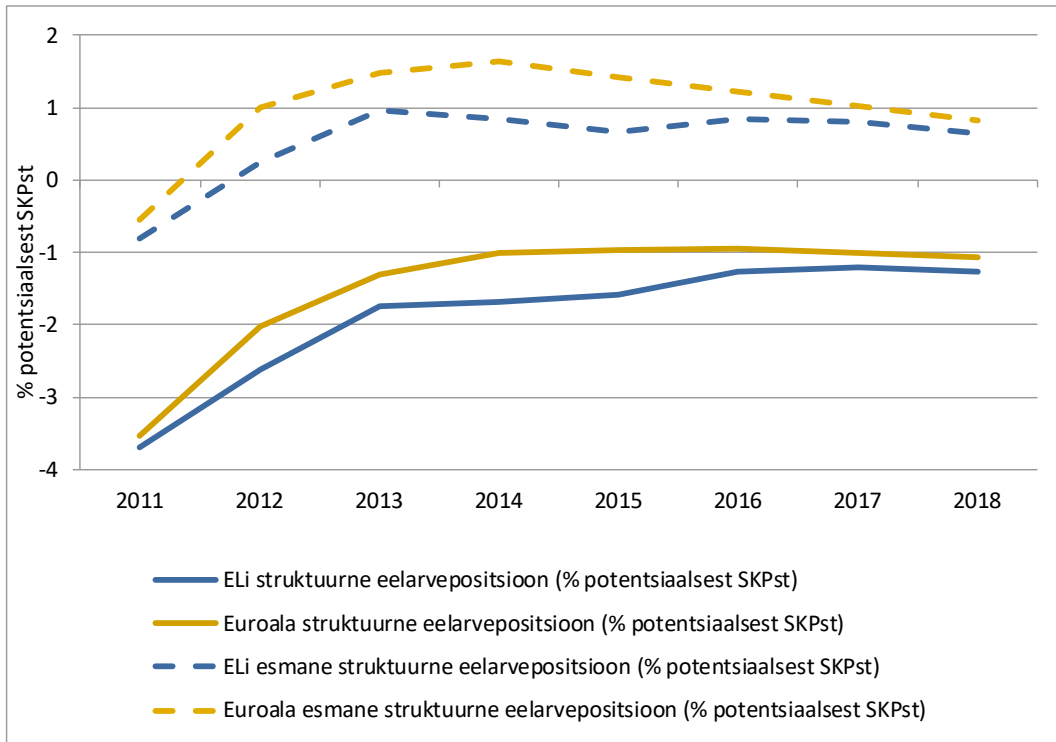
75. Komisjon ei pea siiski liikmesriike selliste muudatuste eest vastutavaks ega ürita algset eesmärki jõuga täita. Samuti ei ole ta maatriksit välja töötanud nii, et kõik liikmesriigid, olenemata sellest, kui kaugel nad keskpika perioodi eelarve-eesmärgist on, saavutaksid selle programmiperioodi neljandal aastal. Struktuurse eelarvepositsiooni pidev tegelikust suuremaks hindamine 2–3 aastat ette tehtud prognoosides näitab, et stabiilsus- ja lähenemisprogrammides esitatud järgnevate aastate prognoosidel on väike informatiivne väärtus (vt **tabel 2**).

III osa. Edusammud keskpika perioodi eelarve-eesmärkide täitmisel lõppesid kohe, kui turusurve vaibus, ja mitu suure võlakoormusega riiki ei ole keskpika perioodi eelarve-eesmärgi mõistliku ajaga saavutamise kursil

Keskmiselt ei ole viimastel aastatel keskpika perioodi eelarve-eesmärkide saavutamisel edusamme tehtud

76. Aastatel 2011–2014 ajendas liikmesriikides eelarve konsolideerimist turusurve. Kui selline surve vaibus ja SKP kasv 2014. aastal taastus, ei suudetud stabiilsuse ja kasvu pakti raamistikuga, mida oli rakendusaktidega nõrgendatud, struktuurse eelarvepositsiooni edasist parandamist tagada, eelkõige nõrga eelarvepositsiooniga liikmesriikides. Euroalal jäi struktuurne eelarvepositsioon pärast 2014. aastat peaaegu muutumatuks, samas kui struktuurne esmane eelarvepositsioon halvenes keskmiselt 1 protsendipunkti SKPst. Liikmesriigid kulutasid kõik madalamatest intressimääradest saadud säästud (vt **skeem 3**).

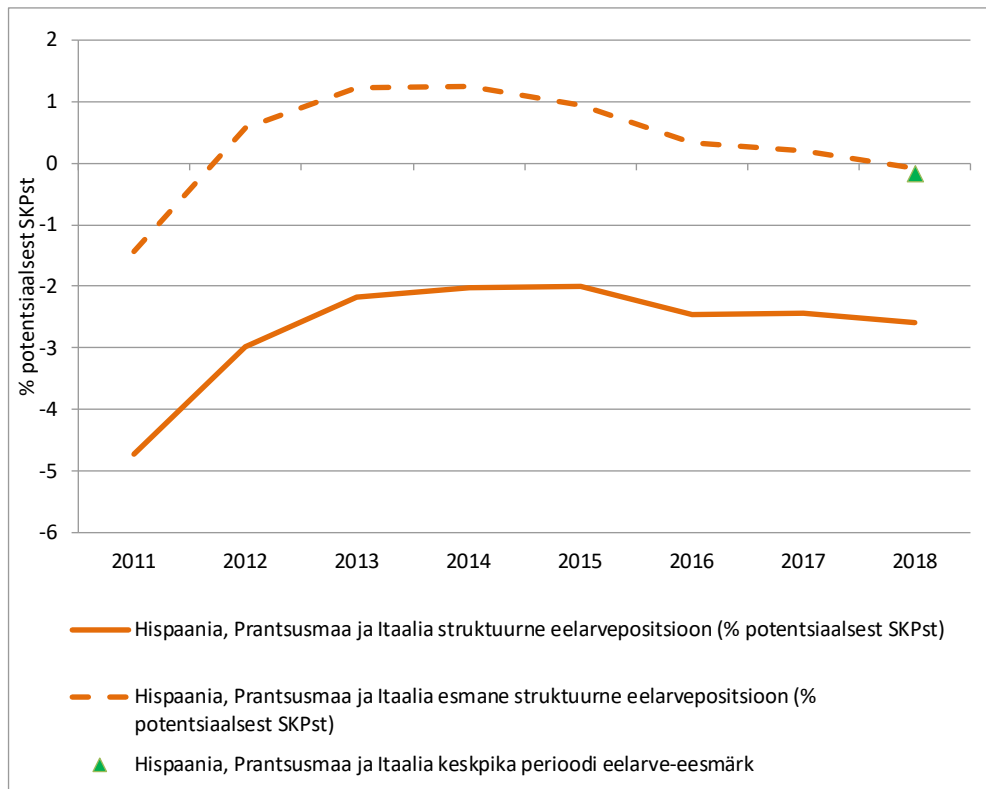
Skeem 3. Struktuurne eelarvepositsioon ja struktuurne esmane eelarvepositsioon ELis ja euroalal (protsendina potentsiaalsest SKPst aastatel 2011–2018)



Allikas: majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi iga-aastane makromajanduslik andmebaas (AMECO), märts 2018.

77. Mitmes euroala riigis (Hispaania, Itaalia ja Prantsusmaa), kes on oma keskpika perioodi eelarve-eesmärkide täitmisest kaugel, halvenes struktuurne eelarvepositsioon oluliselt ja veelgi rohkem halvenes struktuurne esmane eelarvepositsioon (vt **skeem 4**).

Skeem 4. Eelarvepositsiooni muutused ELi valitud liikmesriikides (keskmiselt, protsendina potentsiaalsest SKPst aastatel 2011–2018)

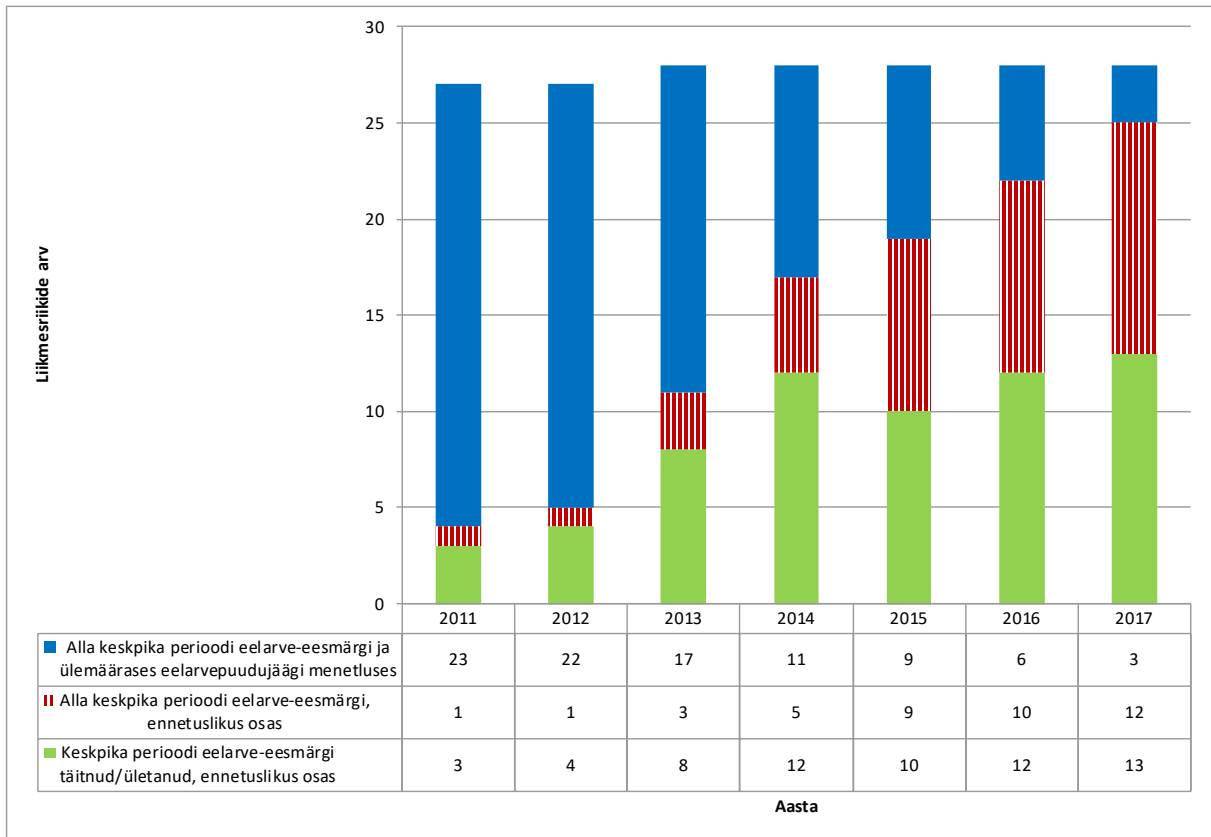


Märkus: Hispaania, Itaalia ja Prantsusmaa struktuurne eelarvepositsioon põhineb nende vastava nominaalse SKP kaalutud keskmisel; keskpika perioodi eelarve-eesmärgid tuginevad 2017. aasta stabiilsusprogrammidele.

Allikas: majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi andmebaas AMECO, märts 2018.

78. Nende liikmesriikide arv, kes on oma keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutanud, kasvas turusurve all tollastest halbadest majandustingimustest hoolimata 3-lt 2011. aastal 12ni 2014. aastal. Pärast seda peatusid edusammud ka selles valdkonnas, hoolimata asjaolust, et majanduskasv taastus (vt **skeem 5**). Vaid umbes pool liikmesriikidest on praegu oma keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutanud.

Skeem 5. Keskpika perioodi eelarve-eesmärgi (2011–2017) täitnud liikmesriikide arv



Allikas: komisjoni 2016. aasta kevadprognoos aastateks 2013–2015, komisjoni 2017. aasta kevadprognoos aastateks 2016–2017.

79. **Joonisel 5** näidatakse, mil määral on struktuurse eelarvepositsiooni parandamisel edu saavutanud need liikmesriigid, kes ei ole 2017. aasta sügisprognoosi kohaselt oma keskpika perioodi eelarve-eesmärki täitnud. Keskmiselt ei ole need 13 riiki nelja aasta jooksul alates 2014. aastast kuni nende 2018. aasta viimase prognoosini edusamme teinud. Seitse riiki teatasid isegi oma struktuurse eelarvepositsiooni halvenemisest ja vaid kuus liikmesriiki registreerisid paranemise. Keskmise halvenemine oli mõnevõrra suurem kui keskmine paranemine.

Joonis 5. Liikmesriikide lähenemine nende keskpika perioodi eelarve-eesmärgile või sellest kaugenemine aastatel 2014–2018

Liikmesriigid, kes ei ole täitnud keskpika perioodi eelarve-eesmärki	Keskpika perioodi eelarve-eesmärk	Kaugus keskpika perioodi eelarve-eesmärgist	Struktuurne eelarvepositsioon (% potentsiaalsest SKPst)		Struktuurse eelarvepositsiooni muutus	Struktuurne eelarvepositsioon halveneb	Struktuurne eelarvepositsioon paraneb	
	2017. aasta stabiilsus- ja lähenemisprogrammid	(2017.a struktuurne eelarvepositsioon – keskpika perioodi eelarve-eesmärk)	2014	2018	(2018–2014)			
Rumeenia	-1,0	-2,3	-0,4	-4,3	-3,9			
Eesti	-0,5	-0,6	0,0	-1,4	-1,4			
Ungari	-1,5	-1,7	-2,2	-3,6	-1,4			
Itaalia	0,0	-2,1	-1,0	-2,0	-1,0			
Läti	-1,0	-0,8	-1,0	-1,8	-0,8			
Austria	-0,5	-0,4	-0,8	-1,0	-0,2			
Portugal	0,25	-2,1	-1,7	-1,8	-0,1			
Soome	-0,5	-0,5	-1,5	-1,4	0,1			
Poola	-1,0	-1,1	-2,8	-2,3	0,5			
Sloveenia	0,25	-1,9	-2,2	-1,6	0,6			
Slovakkia	-0,5	-1,1	-2,2	-1,2	1,0			
Belgia	0,0	-1,5	-2,9	-1,5	1,4			
Iirimaa	-0,5	-0,8	-4,0	-0,5	3,5			
Liikmesriikide arv							7	6
Liikmesriikide osakaal, kes ei ole veel oma keskpika perioodi eelarve-eesmärke saavutanud.							54%	46%

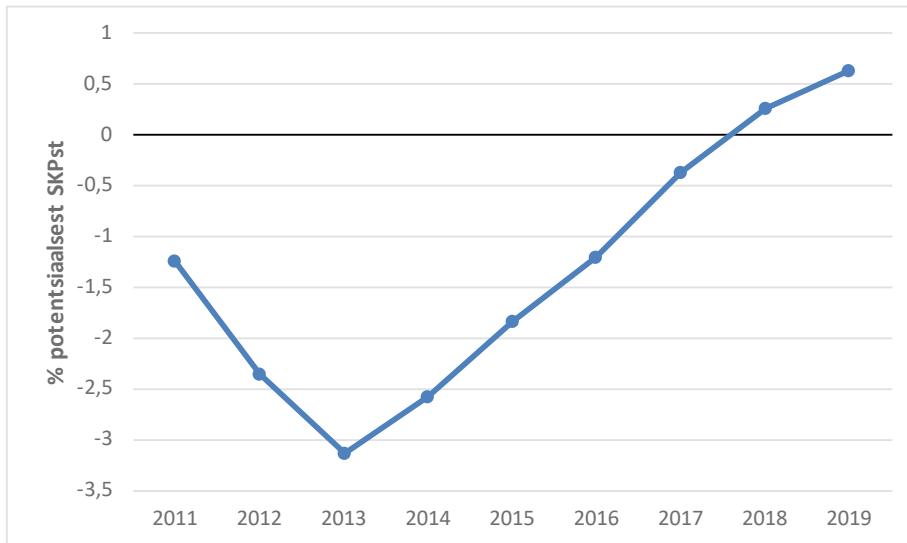
Allikas: komisjoni 2017. aasta sügisprognoos, 2017. aasta stabiilsus- ja lähenemisprogrammid, hinnangud 2018. aasta eelarvekavade kohta.

80. Lisaks hakati komisjoni euroala eelarvepoliitika seisundit käsitlevates 2016. aasta seisukohtades soovitada ekspansiivset eelarvepoliitikat⁵⁰, hoolimata asjaolust, et SKP lõhe hakkas pärast 2013. aastat kiiresti kahanema ja muutub 2018. aastal positiivseks (vt **skeem 6**)⁵¹. Sellised soovitused võisid nõrgendada nende liikmesriikide eelarve konsolideerimise võimalust, kes ei ole oma keskpika perioodi eelarve-eesmärki täitnud.

⁵⁰ Komisjoni teatis „Euroala positiivse eelarvepoliitika poole“ (COM(2016) 727 final), 16. november 2016, lk7.

⁵¹ Kaalutusõigusel põhineva eelarvepoliitika klassikalise kriitika kohaselt avaldub mõju alati liiga hilja ja toimib seejärel protsükliliselt.

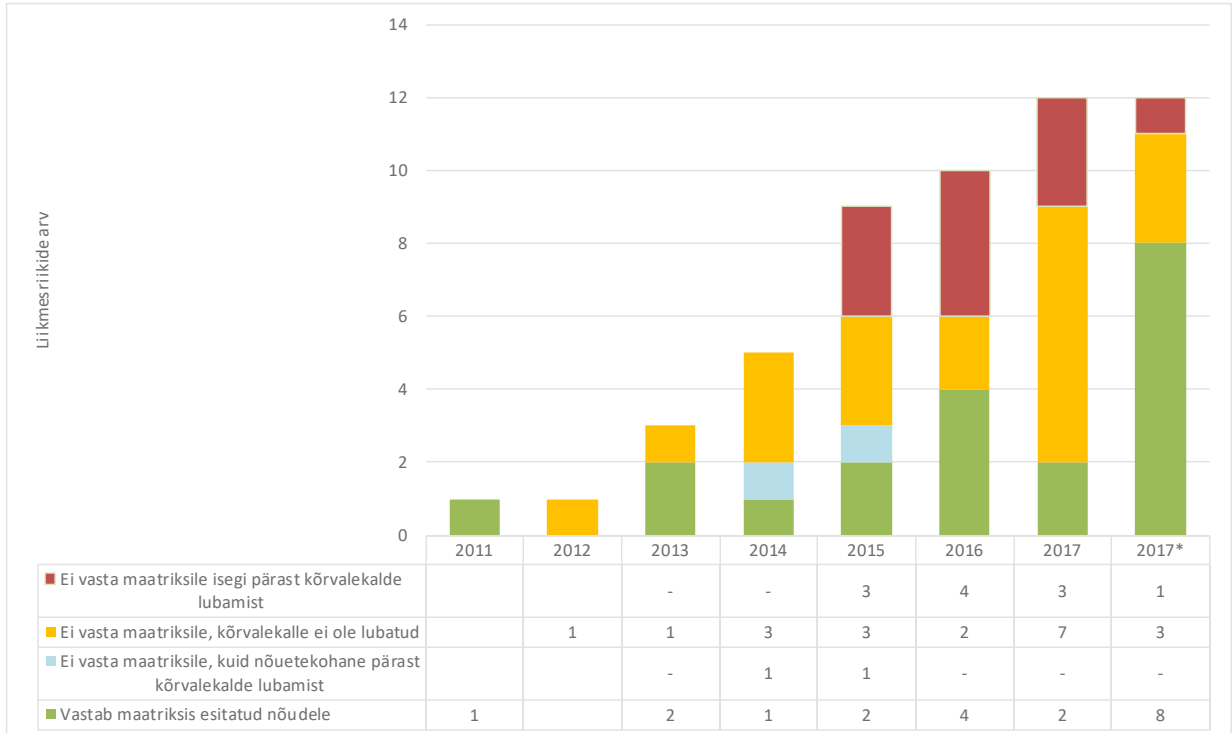
Skeem 6. SKP lõhe euroalal (2011–2019)



Allikas: majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi andmebaas AMECO, märts 2018.

81. Ennetusliku osa rakendusalassee jäävate ja keskpika perioodi eelarve-eesmärgi veel mitte täitnud liikmesriikide kesised kohandamismeetmed on näha ka siis, kui võrrelda maatriksis sätestatud struktuurse eelarvepositsiooni korrigeerimist tegeliku korrigeerimisega. **Skeemil 7** näidatakse, mil määral on struktuurse eelarvepositsiooni parandamisel edu saavutanud liikmesriigid, kes ei ole oma keskpika perioodi eelarve-eesmärgi täitnud. Väga vähesed riigid täidavad maatriksist tulenevad nõuded ja enamik neid ei täida. Esialgsetel andmetel tundusid 2017. aastal maatriksi nõuetele vastavat vaid kaks liikmesriiki; struktuurse eelarvepositsiooni kõige värskemate andmete põhjal (2018. aasta kevade prognoos) tundub aga, et paljude liikmesriikide 2017. aasta majanduskasvu arvesse võttes täidab enam kui pool liikmesriikidest tagantjärele oma keskpika perioodi eelarve-eesmärgi.

Skeem 7. Nende ennetusliku osa rakendusallasse jäävate ja keskpika perioodi eelarve-eesmärgi täitmisest maas olevate liikmesriikide arv, kes ei tee kohandusi stabiilsuse ja kasvu pakti maatriksi nõuete kohaselt



**Märkus.* sama liikmesriigi struktuurse eelarvepositsiooni 2018. aasta kevadel ajakohastatud prognoosi põhjal.

Allikas: komisjoni talituste töödokumendid 2011.–2012. aasta kohta; 2017. aasta kevadprognoos aastateks 2013–2017; 2016. aasta kevadprognoos aastateks 2013–2015, milles käsitletakse kaugust keskpika perioodi eelarve-eesmärgist.

82. Ennetusliku osa tulemuslikkust on kahjustanud ka paranduslikus osas alates 2014. aastast tehtud muudatused. Parandusliku osa rakendusallasse jääva Hispaania struktuurne eelarvepositsioon halvenes 2014. aasta järgsel perioodil järsult, samas kui Prantsusmaa ja Portugal tegid vaid väga aeglasi edusamme (vt **tabel 3**)⁵².

⁵² Portugali ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus tühistati 2017. aasta juunis.

Tabel 3. 2017. aastal SKP suhtes suure võlakoormusega euroala liikmesriikidele keskpika perioodi eelarve-eesmärgi täitmiseks vajalike aastate arvutamine

Liikmesriik	Struktuurse eelarvepositsiooni keskmine muutus (2014–2018)	Keskpika perioodi eelarve-eesmärk	Kaugus keskpika perioodi eelarve-eesmärgist	Keskpika perioodi eelarve-eesmärgi täitmiseks vajalike aastate arv
		(stabiilsus-programmid 2017)	(struktuurne eelarvepositsioon 2017 – keskpika perioodi eesmärk 2017)	(2017. aasta struktuurse eelarvepositsiooni ja 2014.–2018. aasta keskmise kohanduse alusel)
Belgia	0,3	0,0	-1,5	5,0
Iirimaa	0,8	-0,5	-0,8	0,9
Hispaania	-0,3	0,0	-3,1	Lähenedamine puudub
Prantsusmaa	0,1	-0,4	-2,0	14,9
Itaalia	-0,2	0,0	-2,1	Lähenedamine puudub
Portugal	0,2	0,25	-2,1	8,7

Märkus: Portugali ja Prantsusmaa 2017. aasta struktuurset eelarvepositsiooni ja selle 2018. aasta oodatavat suurust on 2018. aasta kevade prognoosis tunduvalt ülespoole kohandatud.

Allikas: struktuurne eelarvepositsioon – AMECO 2017; keskpika perioodi eelarve-eesmärk, mille liikmesriigid seadsid 2017. aasta kevadprognoosi kasutades, vaadati läbi 2016. aastal ja tuleb täita aastatel 2017–2019; kaugus keskpika perioodi eelarve-eesmärgist ja selle saavutamiseks kuluv aeg põhineb kontrollikoja arvutustel.

83. Lisaks ei kohalda komisjon ennetusliku osa rakendusalassee jäävate liikmesriikide suhtes parandusliku osa nõudeid, kuigi selleks ei ole ühtegi selget õigusnormi. Komisjoni tõlgendus on, et paranduslik osa võimaldab tuua valitsemissektori nominaalse eelarvepuudujäägi alla 3% vaid tsükilise taastumise abil, struktuurses eelarvepositsioonis kohustuslikke parandusi tegemata. Samal ajal on komisjon soovitanud mitmele liikmesriigile ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusest väljumise tähtaegade korduvat mitmeaastast pikendamist, mis on palju pikem aeg, kui aluslepingutes ette on nähtud. Seetõttu ei pea parandusliku osa

rakendusalasasse jäävad liikmesriigid täitma nõudeid, mida nad peaksid muidu ennetusliku osa rakendamisasal olles järgima. Komisjon küsis kunagi ka liikmesriikide nõusolekut nende vastuolude kõrvaldamiseks, kuid seda küsimust ei ole lahendatud.

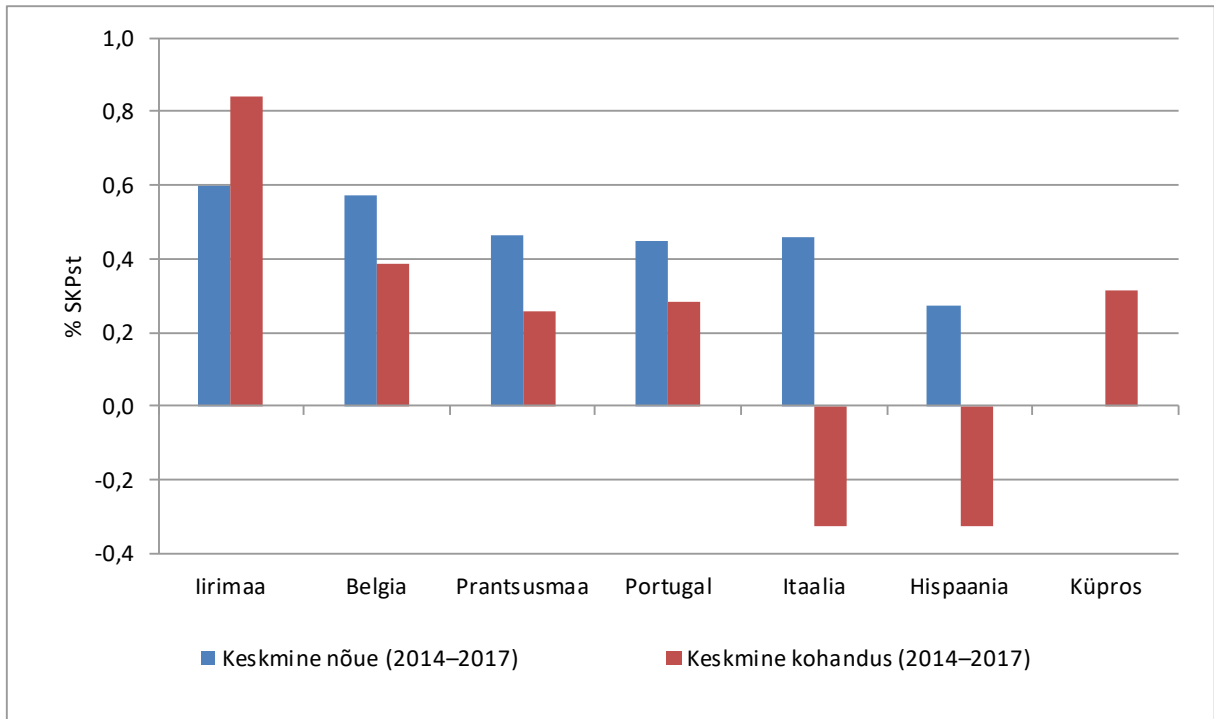
Eriti halvad tulemused kõige suurema võlakoormusega liikmesriikides

84. Muutused rahaliidu üksikute liikmesriikide eelarvepositsioonis ja valitsemissektori võla suhtes SKPsse on palju olulisemad kui koond- või keskmiste näitajate muutused⁵³. Selle põhjus on, et rahaliidus on eelarvedistsipliini stiimulid nõrgemad, sest riigid ei pea jälgima oma maksebilansi olukorda, kuid nende eelarvepoliitika negatiivne välismõju seotud riikidele on suurem.

85. Seetõttu toimuvad kõige olulisemad muutused suure võlakoormusega ELi riikides (kontrollikoda peab nendeks riike, kus valitsemissektori võla suhe SKPsse on üle 90%). Lisaks on tähtis vaadata ka liikmesriike, kelle suhtes kohaldatakse sellel perioodil (2014–2018) stabiilsuse ja kasvu pakti paranduslikku osa. Loogiline järeldus on, et ennetusliku osa kriteeriumid peaksid olema parandusliku osa kohandamisnõuete aluseks. Selles mõttes on esimesed viimaste jaoks olulised. Avanev pilt on murettekitav (vt ***skeem 8***).

⁵³ Selles kontekstis on ELi koondandmete võrdlemisel Ameerika Ühendriikide ja Jaapani andmetega väga piiratud väärtus. ELil ei ole ulatuslikku valitsemissektori võlga ega maksustamisalast pädevust.

Skeem 8. Keskmine nõue (maatriksi⁵⁴ alusel) ja keskmine korrigeerimine (muutus struktuurses eelarvepositsioonis) 2014–2017



Allikas: struktuurne eelarvepositsioon andmebaasist AMECO, märts 2018, nõuded komisjoni 2015., 2016. ja 2017. aasta kevadistest hinnangutest.

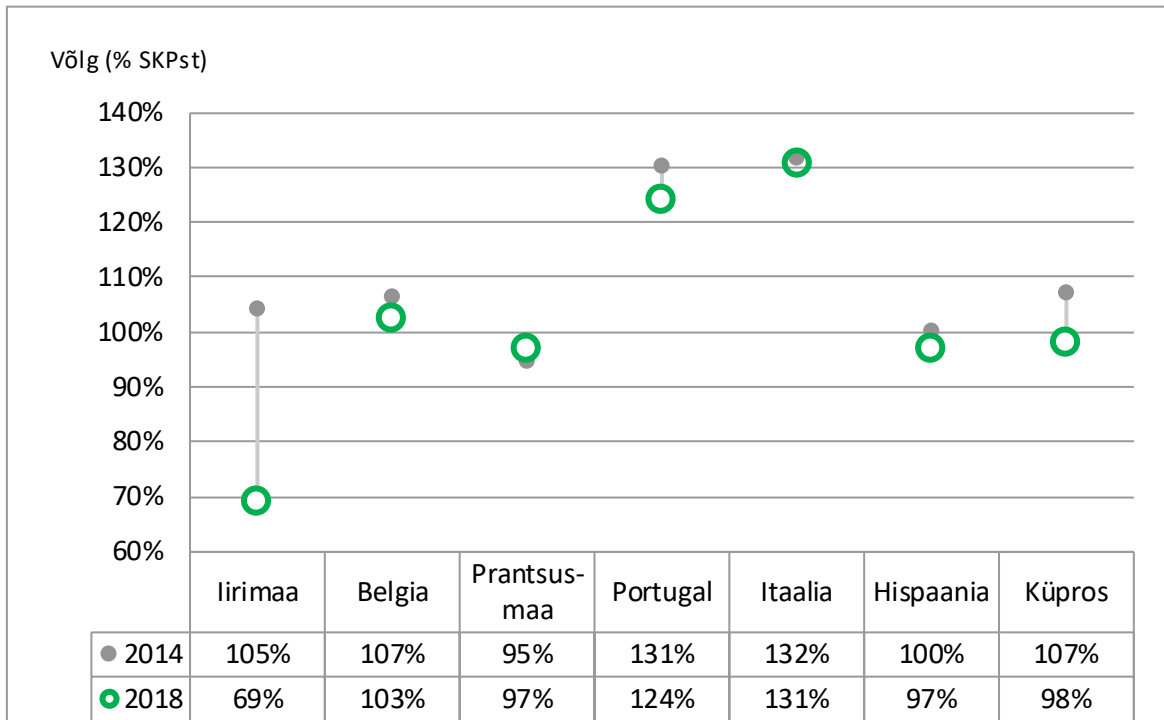
86. Edu näiteks on Iirimaa, kes parandas oma struktuurset eelarvepositsiooni oluliselt rohkem, kui maatriksis nõuti. Ka Iirimaa plaanib saavutada oma keskpika perioodi eelarveeesmärgi 2018. aastal ja tema valitsemissektori võla suhe SKPsse väheneb kiiresti⁵⁵. Küpros saavutab oma keskpika perioodi eelarve-eesmärgi 2018. aastal. See koos majanduse elavnemisega paneb tema valitsemissektori võla suhte SKPsse allapoole liikuma, kuigi aeglaselt⁵⁶ (vt skeem 9).

⁵⁴ Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust täitvatele liikmesriikidele kehtestatud keskmine korrigeerimise nõue, eeldusel et kohaldatakse ennetusliku osa maatriksit.

⁵⁵ Tähelepanek kehtib ka siis, kui võrrelda võlga kasutada oleva kogurahvatuluga, kuigi vähenemine on mõnevõrra väiksem.

⁵⁶ Küprose struktuurne eelarvepositsioon oli 2014. aastal tugevalt positiivne, tema keskpika perioodi eelarve-eesmärgist tublisti ees, mis tähendab, et 2017. aastal lähenes ta oma keskpika perioodi eesmärgile ülevalt.

Skeem 9. Valitsemissektori võla suhe SKPsse 2014. ja 2018. aastal



Allikas: majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi andmebaas AMECO, märts 2018.

87. Belgia on oma keskpika perioodi eelarve-eesmärgile veidi lähenenud, kuid palju vähem, kui maatriksis nõutud. Prognoosi kohaselt on ta 2018. aasta lõpus keskpika perioodi eelarve-eesmärgist veel umbes 1,5 protsendipunkti kaugusel. Seda prognoosi korrigeeriti hiljuti allapoole. Eeldades et eelolevatel aastatel korrigeerib Belgia oma eelarvepositsiooni jätkuvalt 2014.–2018. aasta keskmise määraga, vajab ta keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamiseks 5 aastat (vt ka **tabel 3**).

88. Portugali struktuurne eelarvepositsioon on sellel ajavahemikul keskmiselt vaid veidi paranenud ja jääb keskpika perioodi eelarve-eesmärgist maha umbes 2 protsendipunktiga SKPst; seda hoolimata asjaolust, et kõige värskema prognoosi kohaselt (kevad 2018) on struktuurne eelarvepositsioon märgatavalt paranenud. Kui 2017. aasta osutub erandlikuks ja kohandamise keskmise kiiruse aluseks võtta varasemad aastad, vajaks Portugal keskpika perioodieelarve-eesmärgi täitmiseks peaaegu 9 aastat. Kui aga 2018. aasta kevadises prognoosis esitatud struktuurse eelarvepositsiooni viimase aja paranemine püsib ja ületab ka tulevikus maatriksi nõudeid, saavutaks Portugal oma keskpika perioodi eelarve-eesmärgi mõistlikuma aja jooksul.

89. Muret tekitavad aga suundumused kolmes suures riigis: Itaalias, Prantsusmaal ja Hispaanias. Nendes riikides olid korrigeerimised maatriksi nõuetest oluliselt väiksemad ja selline tempo ei aita kaasa keskpika perioodi eelarve-eesmärkidele mõistliku ajaga lähenemisele. Kontrollikoda on seisukohal, et paranduslikus osas olevate liikmesriikide (erinevalt ennetuslikus osas olevatest riikidest) eelarvepositsioonide kohandamise suuresti erinev tempo mõjutab oluliselt stabiilsuse ja kasvu pakti raamistiku kui terviku usaldusväärset.

90. Parandusliku osa rakendamisasal as olev Prantsusmaa oma struktuurset eelarvepositsiooni aastatel 2014–2018 peaaegu ei parandanud (**tabel 3**). Olles 2018. aasta lõpus keskpika perioodi eelarve-eesmärgi täitmisest 2,7 protsendipunkti (SKPst) kaugusel ja arvestades korrigeerimise keskmist tempot ajavahemikul 2014–2018, vajab Prantsusmaa keskpika perioodi eesmärgi täitmiseks 15 aastat. Prantsusmaa valitsemissektori võla suhe SKPsse sellel perioodil suurenes.

91. Itaalia (ennetusliku osa rakendamisasal) ja Hispaania (parandusliku osa rakendamisasal) struktuurne eelarvepositsioon halvenes samal perioodil palju ja nüüd on nad keskpika perioodi eelarve-eesmärgi täitmisest kaugel: Itaalias 2 protsendipunkti võrra ja Hispaanias rohkem kui 3 protsendipunkti võrra. Hoolimata nende majanduskasvust ei ole kumbki riik võlakooormuse vähendamises edusamme teinud.

92. Prantsusmaa ja Hispaania puhul – mõlema suhtes kohaldatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust – on komisjon praeguse eelarvepuudujäägi menetluse tähtaega mitmel korral pikendanud⁵⁷, olles samas seisukohal, et „ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust ei saa kiirendada, kui liikmesriik saavutab oma valitsemissektori eelarvepuudujäägi vahe-eesmärgid, isegi kui poliitilised kohustused ei ole

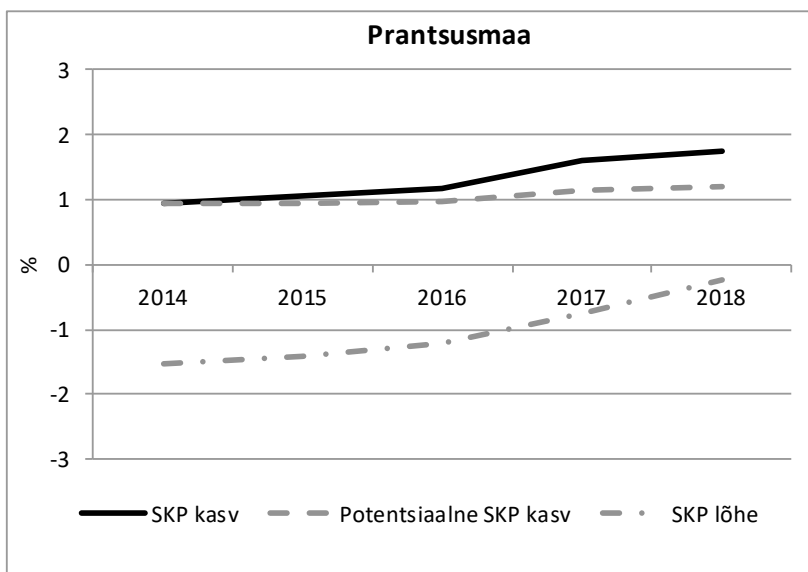
⁵⁷ Prantsusmaa ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus algatati 2009. aastal ja sellest väljumise esialgne tähtaeg oli 2012. aasta. Juba 2009. aasta lõpus pikendati tähtaega 2013. aastani. 2013. aastal pikendati tähtaega kahe aasta võrra ehk 2015. aastani. 2015. aastal pikendati tähtaega veel kahe aasta võrra ehk 2017. aastani. Prantsusmaa majanduskasv oli negatiivne ainult 2009. aastal.

Hispaania puhul pikendati tähtaega neljal korral, kaks korda ühe aasta võrra ja kaks korda kahe aasta võrra, kusjuures viimaseks tähtajaks määrati 2018. aasta.

täidetud⁵⁸. Seetõttu halvenes Hispaania struktuurne eelarvepositsioon 2014.–2017. aastal 1,7 protsendipunkti SKPst, Prantsusmaa eelarvepositsioon paranes väga vähe.

93. Sellel perioodil ületas majanduskasv kõigis suurriigis kasvupotentsiaali ja SKP lõhe vähenes. Prognooside kohaselt on viimane Itaalias ja Hispaanias 2018. aastal positiivne ja Prantsusmaal vaid veidi negatiivne (vt skeemid 10, 11 ja 12). Need kolm riiki on lisaks emiteerinud rohkem kui poole euroala valitsemissektori võla kogusummast.

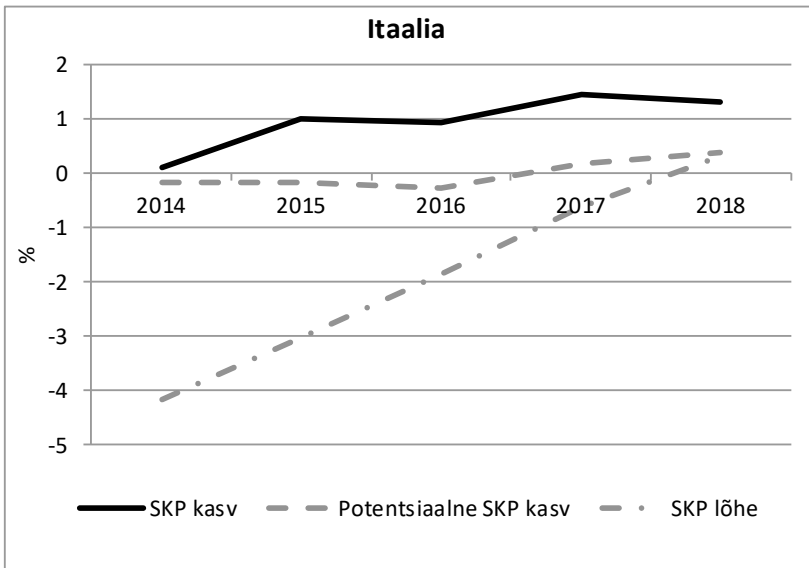
Skeem 10. SKP, potentsiaalse SKP ja SKP lõhe muutumine Prantsusmaal (2014–2018)



Allikas: majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi andmebaas AMECO, märts 2018.

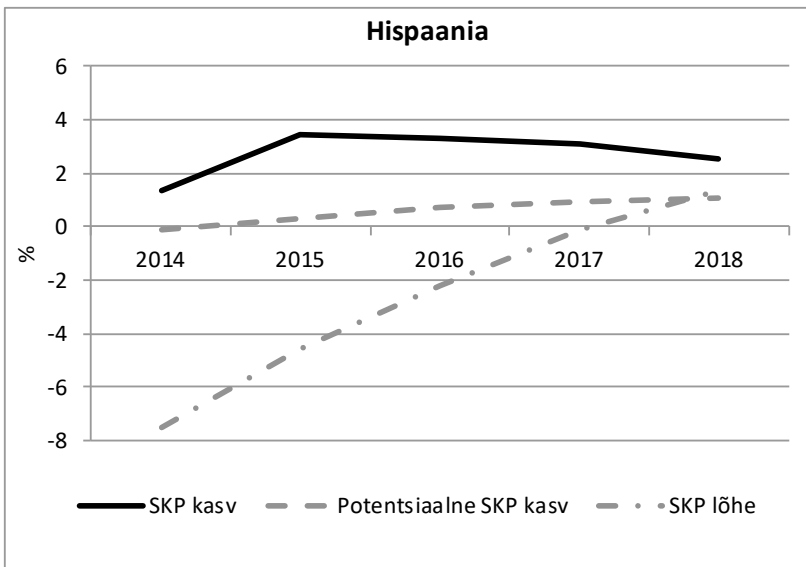
⁵⁸ Vt komisjoni stabiilsuse ja kasvu pakti käsiraamat „Vade mecum on the Stability and Growth Pact“ (2017. aasta väljaanne), punkt 2.3.2.1.

Skeem 11. SKP, potentsiaalse SKP ja SKP lõhe muutumine Itaalias (2014–2018)



Allikas: majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi andmebaas AMECO, märts 2018.

Skeem 12. SKP, potentsiaalse SKP ja SKP lõhe muutumine Hispaanias (2014–2018)



Allikas: majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi andmebaas AMECO, märts 2018.

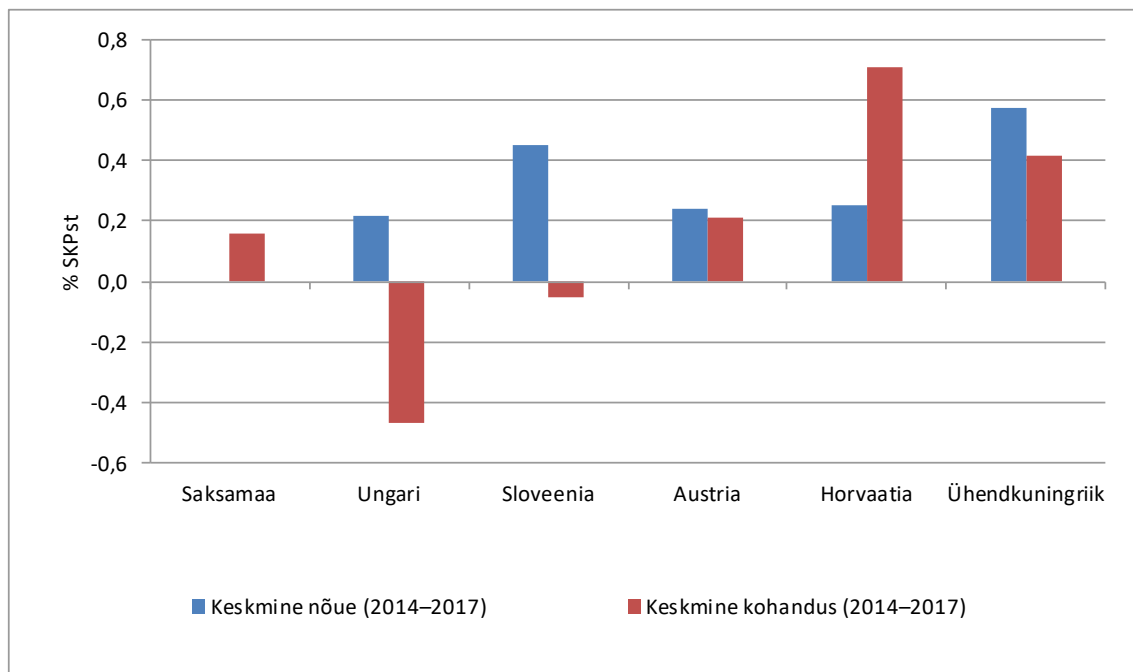
94. Euroopa Keskpang juhtis hiljuti tähelepanu eelarve konsolideerimise edusammude puudumisele euroala suure võlakoormusega riikides. Oma 2017. aasta aruandes finantsstabiilsuse kohta märkis EKP: „[---] nominaalse eelarvepositsiooni parandamine varjab eelarvelise haavatavuse aluspõhjuseid ja üldist kerget eelarvepoliitika lõdvenemist euroalal

2017.–2019. aasta perspektiivis. Stimuleerivad fiskaalmeetmed jäävad mitmes euroala riigis stabiilsuse ja kasvu pakti raames võetud kohustustest jätkuvalt maha (vt **skeem 8**). Mitme riigi struktuurse eelarvepositsiooni prognoositud halvenemine ajavahemikul 2017–2019 võib keskpika perioodi eelarve-eesmärkide täitmist veelgi raskendada⁵⁹.

Erinevad tulemused liikmesriikides, kelle võlakoormus oli 2014.–2018. aastal 70–90%

95. Selles rühmas ületasid maatriksi nõudeid kaks liikmesriiki: Saksamaa ja Horvaatia. Oma nõuete täitmisele on jõudnud lähedale Austria ja, kuigi vähemal määral, Ühendkuningriik. Sloveenia keskmiselt oma näitajaid ei kohandanud, Ungari aga on rakendanud väga ekspansiivset eelarvepoliitikat (vt **skeem 13**).

Skeem 13. Keskmise nõue (maatriksi alusel) ja keskmine kohandamine (muutus struktuurses eelarvepositsioonis) mõõdukalt suurema valitsemissektori võlaga riikides

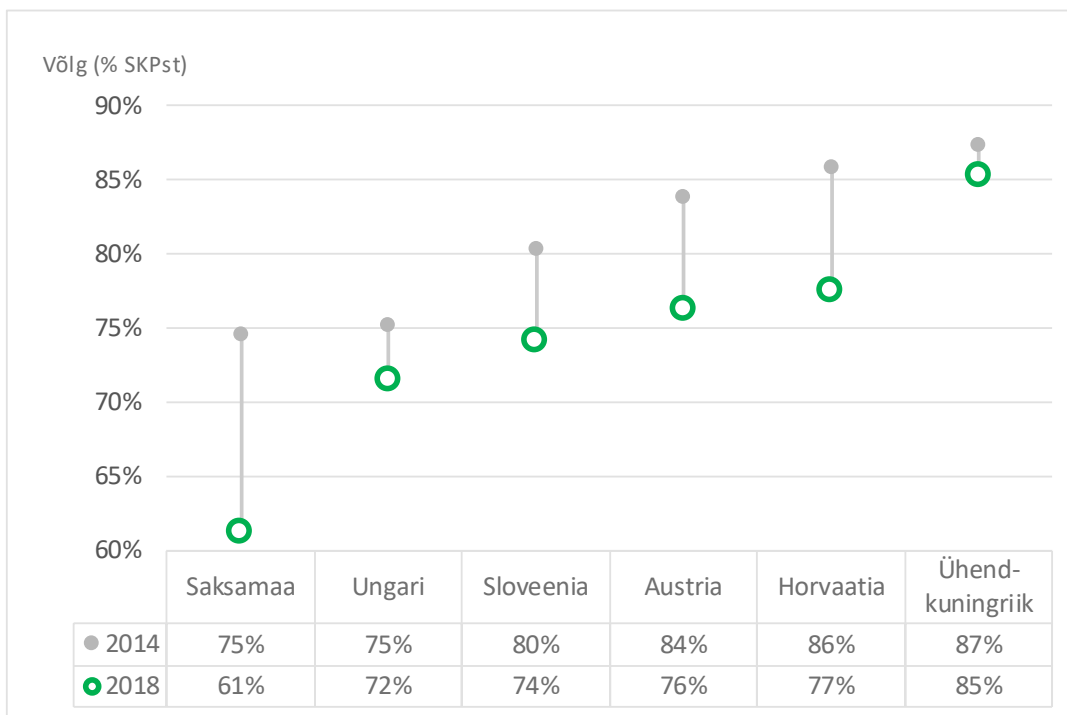


Allikas: majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi andmebaas AMECO, märts 2018. Märkus. Horvaatia keskmised nõuded põhinesid kolmel aastal: 2015–2017.

⁵⁹ EKP, aruanne finantsstabiilsuse kohta, detsember 2017, lk 29 (vaba tõlge).

96. Liikmesriikides, kes kohandasid oma struktuurset eelarvepositsiooni, on oluliselt vähenenud ka võla suhe SKPsse: Saksamaa võlg vähenes 14 protsendipunkti SKPst, Austria võlg 8 protsendipunkti ja Horvaatia oma 9 protsendipunkti võrra. Võla vähenemine oli väike Ühendkuningriigis, mis kajastab lähteolukorra suurt struktuurset eelarvepuudujääki, kuigi see paranes kõnealusel perioodil märgatavalt. Keskmiselt vähenes võlakoormus selles rühmas oluliselt rohkem kui suure võlakoormusega liikmesriikide rühmas (selles rühmas on erandiks Iirimaa) (vt **skeem 14**).

Skeem 14. Valitsemissektori võla suhe SKPsse mõõdukalt suurema võlakoormusega riikides aastatel 2014–2018



Allikas: majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi andmebaas AMECO, märts 2018.

Järsk halvenemine kahes väikese võlakoormusega liikmesriigis

97. Väikese võlakoormusega (39,4% SKPst) Rumeenia ületas 2014. aastal oma keskpika perioodi eesmärgi, kuid liigub praegu ajavahemiku 2014–2018 struktuurse eelarvepositsiooni erakordse halvenemise poole – umbes 4 protsendipunkti võrra SKPst. 2017. aasta mais algatas komisjon esmakordselt märkimisväärse kõrvalekalde menetluse ja kiirendas seda 2017. aasta novembris.

98. Eesti, kelle võlakoormus oli 2014. aastal kõigest 10,7% SKPst, ületas 2014. aastal oma keskpika perioodi eelarve-eesmärgi. Riigi struktuurne eelarvepositsioon halvenes aastatel 2014–2018 (valdavalt 2017. aastal) aga 1,4 protsendipunkti võrra SKPst. Komisjoni hinnangul erinevad struktuurse eelarvepositsiooni halvenemise põhjused Rumeenia omadest, kuna kahe riigi üldine eelarveolukord on väga erinev ja Eesti riigivõlg erakordselt väike (2018. aastal 9,1% SKPst).

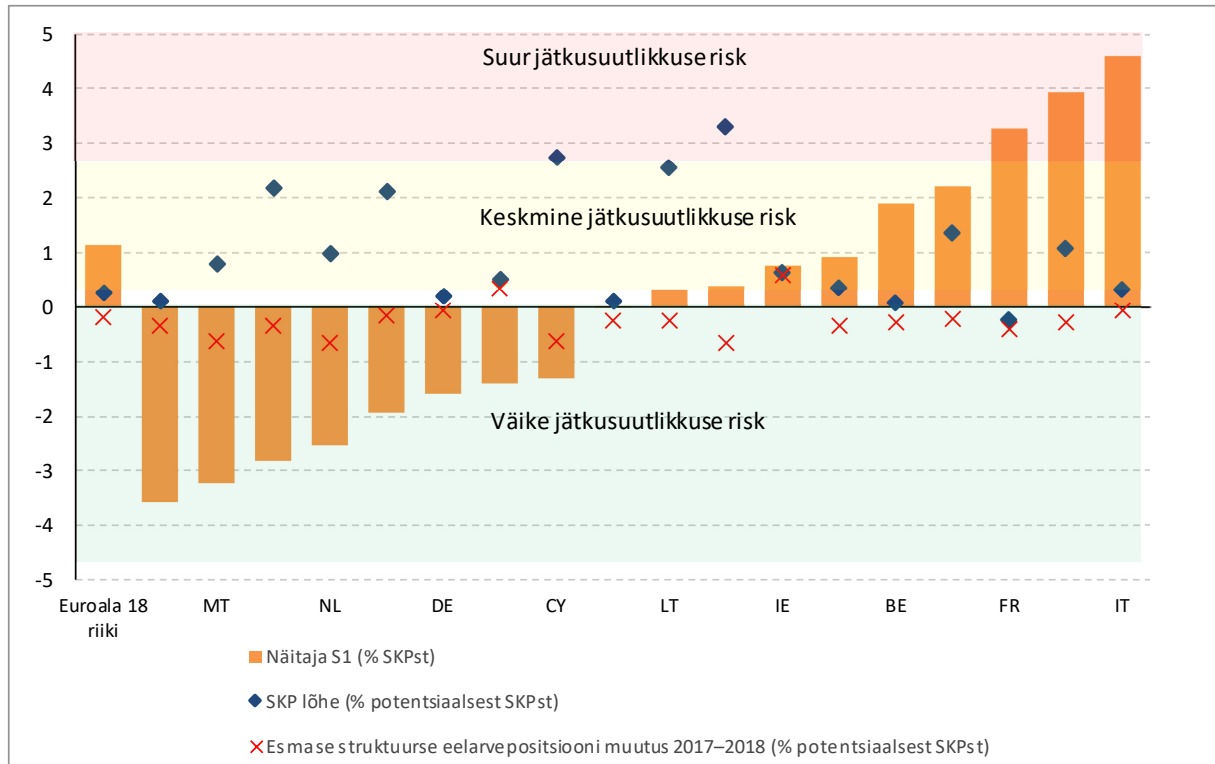
Jätkusuutlikkuse ja tsükliliste kaalutluste tasakaalustamatus

99. Oma hiljutistes soovitustes äsja kasutusele võetud hindamisruumi kohta rõhutas komisjon riigi rahanduse jätkusuutlikkuse ja antitsükliliste kaalutluste tasakaalustamise tähtsust eelarve-eesmärkide seadmisel⁶⁰. Ometi ilmnis komisjoni enda hiljutisest analüüsist, et väga suure võlakoormusega liikmesriikides (riigid, kelle jätkusuutlikkusega seotud risk on esitatud skeemi 15 paremal poolel) seda ei tehta. Nendes liikmesriikides on SKP lõhe tegelikult kaotatud või on isegi positiivne, kuid puuduvad stimuleerivad fiskaalmeetmed riigi rahanduse jätkusuutlikkuse parandamiseks⁶¹.

⁶⁰ 2016. aastal juhtis komisjon sellisele kompromissile tähelepanu: „Asjakohase eelarvepoliitika seisundi üldmääratluses tuleb arvesse võtta stabiliseerimise ja jätkusuutlikkuse alaseid vajadusi. Nagu allpool märgitakse, võib nende kahe mõõtme vaheliste kompromisside olemasolu eeldada tasakaalustavat tegevust majandusele otsetoetuse andmise vajaduse täitmisel, jätmata tähelepanuta riigi rahanduse jätkusuutlikkust keskpikas plaanis.“ Euroopa Komisjoni aruanne riigi rahanduse kohta majandus- ja rahaliidus 2016. aastal, lk 116) (vaba tõlge).

⁶¹ COM(2017) 800 final „2018. aasta eelarvekavad: üldine hinnang“.

Skeem 15. Euroala liikmesriikide struktuurse esmase eelarvepositsiooni prognoositud muutus aastatel 2017–2018 ja selle seos riigi rahanduse jätkusuutlikkusele tekkiva riski (näitaja S1) ja SKP lõhega



Märkus. Näitaja S1 on keskpika perioodi jätkusuutlikkuse lõhe; sellega mõõdetakse eelarvepositsiooni eelnevat korrigeerimist, mida on vaja, et viia võla suhe SKPsse määratud kuupäevaks 60%ni. Näitaja S1 kriitilised künnised on 0 ja 2,5; kui S1 jääb nende vahele, näitab see keskmist riski. Kui S1 on alla 0 või üle 2,5, näitab see vastavalt väikest või suurt riski. Lisateavet leiab 2015. aasta eelarve jätkusuutlikkuse aruandest ja 2016. aasta võla jätkusuutlikkuse uuringust „Debt Sustainability Monitor“.

Allikas: lihtsustatud skeem komisjoni teatisest „2018. aasta eelarvekavad: üldine hinnang“, Euroopa Komisjon, 2017. SKP lõhe – AMECO, märts 2018;

struktuurse esmase eelarvepositsiooni muutus – komisjoni 2017. aasta sügisprognoos; näitaja S1 teatisest „2018. aasta eelarvekavad: üldine hinnang“, Euroopa Komisjon, 2017.

IV osa. Komisjon võiks hindamiste teatavaid tehnilisi aspekte parandada

Optimistlik nihe komisjoni SKP reaalkasvu ning investeringute prognoosides aastaks t ja t+1

100. Komisjon kontrollib kindla aja tagant statistiliste meetoditega oma prognooside täpsust; sellised kontrollid viidi läbi 2007. 2012. ja 2016. aastal. Komisjoni analüüsist ilmneb, et

prognoosid on üldiselt täpsed ja võrreldavad teiste rahvusvaheliste institutsioonide, näiteks IMFi ja OECD prognoosidega.

101. 2016. aasta uuringus⁶² aga leiti, et perioodil 2000–2014 hindas komisjon SKP reaalkasvu aasta ette prognoosides keskmiselt +0,54 protsendipunkti võrra üle. Sarnast nihet kinnitati ka ajavahemiku 1969–2014 laiendatud valimi puhul (s.t +0,33 protsendipunkti).

102. Liikmesriikide tasandil on nihe statistiliselt oluline Itaalia puhul: 1% nii SKP jooksva kui järgneva aasta prognoosides, kuid Taani, Prantsusmaa ja Portugali järgneva aasta prognooside nihe on juba märkimisväärsed 5%. Selline suhteliselt suur nihe ilmneb jooksva aasta kevadprognoosides ja järgmiseks aastaks koostatud sügisprognoosides. See mõjutab tugevalt näiteks võlasuundumusi; ühe riigi puhul põhjustas keskmine optimistlik nihe 1,1% selle, et valitsemissektori võla suhet SKPsse alahinnati järgmiseks aastaks koostatud prognoosides 1,4 protsendipunkti võrra SKPst.

103. Hoolimata tuvastatud nihetest ei ole kontrollikojal olnud võimalik kindlaks teha, milliseid parandusmeetmeid komisjon on võtnud, et hoida ära nihete kordumine tulevikus.

Stabiilsus- ja lähenemisprogrammidesse lisatud teabe hindamine

104. Valimisse kaasatud liikmesriikide stabiilsus- ja lähenemisprogrammides sisalduv teave vastas üldiselt tegevusjuhendi ja määruse nõuetele. Eelkõige sisaldasid programmid teavet kogu programmiperioodi eelarve-eesmärkide ja nende saavutamise fiskaalmeetmete kohta. Mõnel juhul ei olnud nõuded siiski täidetud. Kontrollikoda leidis, et komisjoni hinnangud valimisse kaasatud stabiilsus- ja lähenemisprogrammide kohta ei olnud nende tabelünkade esitamisel süstemaatilised (vt **2. selgitus**).

⁶² https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/european-commissions-forecasts-accuracy-revisited-statistical-properties-and-possible-causes-forecast-errors_en

2. selgitus. Puuduv teave

Kahes stabiilsus- ja lähenemisprogrammis ei ole esitatud keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamise eelarvestrateegiat ning kolmes stabiilsus- ja lähenemisprogrammis ei ole avalikustatud aasta t+1 tulude ja kulude eesmäärke.

Viies stabiilsus- ja lähenemisprogrammis ei ole esitatud avaliku sektori kulusid tegevuste kaupa ning kolmes programmis ei ole käsitletud finantssektorist valitsemissektori võlale tulenevaid riske.

Viies stabiilsus- ja lähenemisprogrammis puuduvad reformide kulude-tulude analüüsid ja kolmes SKP prognooside riskihindamised.

Kahes stabiilsus- ja lähenemisprogrammis ei näidata, milliseid fiskaalmeetmeid on kavandatud või võetud.

105. Komisjoni hindamistes juhitakse tähelepanu fiskaalmeetmete kirjelduse puudujääkidele stabiilsus- ja lähenemisprogrammides (vt valimi tulemused *lisas*). Enne 2011. aastat koostas komisjon tegevusjuhendi nõuete alusel stabiilsus- ja lähenemisprogrammide kvaliteedi erihinnanguid (vt näiteks komisjoni talituste 2009. ja 2010. aasta töödokumendi lisa). Pärast 2011. aastat sarnaseid lisasid aga ei ole.

Komisjon teatab kõrvalekalde määrast korrektselt, kuid ebaselgelt

106. Kontrollikoda leidis, et hindamistes on kõrvalekallete arvutusi õigesti hinnatud. Ka märkimisväärse kõrvalekalde hindamised on õiged ja dokumenteeritud peamiselt komisjoni talituste töödokumentides. Samas esitab komisjon oma talituste töödokumentides tabeli, milles esitatakse järeldused kahe samba (ühe ja kahe aasta keskmised prognoosid) võrdlusel põhineva kõrvalekalde määra kohta. Kuigi tabelis võrreldakse kahe samba alusel tehtud järeldusi, on kummagi samba nõuetele vastavuse tulemuste esitamise viis segadusseajav.

Kontrollikoja tehnilised kontrollid, kus suuri probleeme ei leitud

107. Kontrollikoda analüüsis ennetusliku osa menetluste tehnilisi aspekte. Enamiku aspektide puhul suuri probleeme ei tuvastatud. Kokkuleppel liikmesriikidega valmis komisjonil 2012. ja 2016. aastal tegevusjuhend, et määrata täpselt kindlaks, millist teavet peavad stabiilsus- ja

lähenemisprogrammid määruse kohaselt sisaldama (eriti artikli 3 lõige 2 ja artikli 7 lõige 2). Kontrollikoda leidis, et see vastab määruse nõuetele.

108. Komisjon avaldas 2012., 2016. ja 2017. aastal stabiilsuse ja kasvu pakti käsiraamatu. Kontrollikoda analüüsis, kas 2016. ja 2017. aasta väljaandes kirjeldatud käsitusviisid kajastavad määruse nõudeid. Kontrollikoda leidis mitu erandit, mida selgitatakse allpool.

- Määruses nõutakse kõige ajakohasemaid majandusandmeid ja komisjon kasutab eri aastate kõige soodsamaid andmeid, et määrata kindlaks paiknemine keskpika perioodi eelarve-eesmärgi suhtes. Sellest sõltub omakorda, kas vastaval aastal vajatakse kohandust. Juhul kui struktuurse eelarvepositsiooni kaugus keskpika perioodi eelarve-eesmärgist ületab maatriksist tuleneva nõude, kasutatakse maatriksist lahknevate kohanduste otsustamisel ebasümmeetrilist külmutamist. Ka aasta kulude kasvu eesmärk põhineb aasta t-1 prognoosil ja hilisemates prognoosides seda ei ajakohastata. Halveneva struktuurse eelarvepositsiooni tingimustes (vt **punkt 59**) või eesmärgi aluseks olevate näitajate muutumisel lühendab selline lähenemisviis aga õigeaegselt reageerimiseks jäävat aega. Lisaks mõõdab komisjon kaugust keskpika perioodi eelarve-eesmärgist antud aastal, võrreldes seda eelmise, mitte jooksva aasta struktuurse eelarvepositsiooniga (vt **punkt 60**).
- Komisjon arvab kulude kasvu eesmärgi puhul valitsemissektori kulutuste arvutamisel maha „ELi investeerimisfondidest saadud investeeringute aastase keskmise mahu“. Seetõttu ei kajasta konkreetse aasta kulude prognoos täpselt valitsemissektori investeeringuid antud aastal. Määruses ei ole sellist tasakaalustamist ette nähtud.

109. Kontrollikoda kontrollis, kas riikidega tegelevatele osakondadele antud sisesuunised ja hindamisel kasutatud arvutustabelid olid käsiraamatus kirjeldatud käsitusviisidega kooskõlas. Kontrollikoda leidis, et komisjoni hindamistegevus vastas käsiraamatule, välja arvatud meetod, millega komisjon analüüsis paiknemist keskpika perioodi eelarve-eesmärgi suhtes, kasutades varasemate aastate kõige soodsamat struktuurset eelarvepositsiooni näitajat.

110. Kontrollikoda analüüsis, kas auditi valimisse kaasatud stabiilsus- ja lähenemisprogrammides oli teabelünki võrreldes tegevusjuhendi nõuetega. Kontrollikoda

leidis, et komisjoni hinnangutes stabiilsus- ja lähenemisprogrammide kohta ei esitatud neid lünki süstemaatiliselt.

111. Komisjoni talituste töödokumentides esitatakse asjakohast teavet liikmesriikide eelarvekohustuste, nende vastavate mõõtmiste ja ennetusliku osa eeskirjade täitmise kohta. Kontrollikoda tegi kindlaks, et võetud meetmete ja komisjoni prognoosis arvestatud mõju kirjeldust saab parandada (lisaks sellele, mida liikmesriigid on oma stabiilsus- ja lähenemisprogrammides kavandanud). Kasuks tuleks, kui komisjoni talituste töödokumentides oleks tabel, mis kirjeldaks erinevusi selgemalt.

112. Liikmesriigid leppisid kokku potentsiaalse SKP hindamise ühisel ELi meetodil. Teatavad liikmesriigid koostavad siiski ka oma prognoose, tuginedes meetodikatele, mis erinevad ühisest ELi meetodist, mida kasutatakse ennetusliku osa hindamise alusena. Erinev meetodika viib mõnikord erinevate hindamisteni, millest võib omakorda tuleneda ka erinev struktuurse eelarvepositsiooni prognoos. Vaadanud läbi mitu uuringut, kus võrreldakse komisjoni potentsiaalse kasvu hindamised teiste koostatud prognoosidega, leidis kontrollikoda, et sarnaste hindamistega (nt OECD või IMF) võrreldes toimib ELi lähenemisviis hästi.

113. Lisaks võttis komisjon 2016. aastal kasutusele usutavusvahendi, et hinnata olukordi, kus konkreetsete aastate prognoositud SKP lõhede suhtes valitseb suur ebakindlus. See on katseprojekt, mida viiakse ellu kahe järgmise aasta jooksul, et võtta arvesse kõiki tegureid, mida liikmesriigid peavad oma potentsiaalse SKP prognooside jaoks asjakohaseks. Selline usaldatavusprobleemide üle avatud dialoogi pidamise lähenemisviis on ühise meetodi kontekstis asjakohane.

114. Kontrollikoda analüüsis kasutatud arvutustabeleid ja valemeid ning kordas töö täpsuse kontrollimiseks mitut hindamist. Kontrollikoda vaatas läbi ka andmevalimi, mida komisjon oma hindamistes kasutas, ja leidis, et see sobis vastavate allikatega, nagu andmebaasist AMECO pärit andmed, ELi statistikaameti (Eurostat) või stabiilsus- ja lähenemisprogrammide andmed. Probleeme ei täheldatud, välja arvatud viis, kuidas käsitleti ülekandmist ESA 95st ESA 2010sse, ja varasemate aastate andmekogumite hindamises kasutamise meetod (vt **punkt 62**).

115. Kontrollikoda leidis, et keskpika perioodi miinimumeesmärgid arvutati käsiraamatus kirjeldatud viisil. Kontrollikoda kontrollis ka, kas kõik liikmesriigid seadsid keskpika perioodi eelarve-eesmärgi vähemalt miinimumtasemele või ületasid seda, ning leidis, et selle nõude täitsid kõik liikmesriigid, välja arvatud Sloveenia aastatel 2016–2017 (aastateks 2017–2019). See ei mõjutanud kuidagi komisjoni hindamise tulemust.

116. Kontrollikoda analüüsis minimaalsete keskpika perioodi eelarve-eesmärkide tundlikkust aluseks olevate muutujate suhtes ja leidis, et enamasti olid need tundlikud poolpaindlikkuse suurte muutuste suhtes, suurte võlašokkide ja vananemisega seotud kulude suhtes. Samas täheldas kontrollikoda, et minimaalsetes keskpika perioodi eelarve-eesmärkides ei võetud arvesse teisi võlga mõjutavaid tegureid, näiteks varude muutuste kohandamist.

117. Kontrollikoda analüüsis hindamistoiminguid ka selleks, et kontrollida, kas maatriksi parameetreid kohaldatai õigesti. Uuele maatriksile üleminekul säilitati 2015. aasta kevadises hindamises vana maatriksi parameetrid ja selle asemel et teha kohandusi kõigile liikmesriikidele, kohaldatai neid üksnes nende liikmesriikide puhul, kelle struktuurne eelarvepositsioon oli halvenenud. Komisjon ei hallanud ühelt eeskirjalt teisele üleminekut järjepidevalt.

V osa. Riigipõhised soovitused kajastavad nende aluseks olevate hindamiste järeltulemusi, kuid peaksid olema selgemad

Riigipõhised soovitused kajastavad tehtud hindamiste tulemusi, kuid tingimuste muutudes võib nende asjakohasus muutuda

118. Nõukogus vastu võetud lõplikud riigipõhised eelarvesoovitused põhinevad komisjoni soovitustel. Õiguslikus vormis koostatud soovitustes kutsutakse liikmesriike üles tegelema märkimisväärse kõrvalekalde kindlakstehtud riskidega, ning täpsustatakse, milliseid kohandusi tuleb struktuurses eelarvepositsioonis ja kulude kasvus teha.

119. Kontrollikoda leidis, et ennetuslikku osa puudutavad riigipõhised eelarvesoovitused on kooskõlas komisjoni talituste töödokumentides esitatud hindamisjäreltulemustega.

120. Kontrollikoja arvates avaldatakse soovitused igal aastal piisavalt vara (juulis), et anda liikmesriikidele võimalus oma eelarveprotsessis neile reageerida. Enamik liikmesriike arutab

järgmise aasta eelarve üle, viimistleb seda ja võtab selle vastu sügisel. Enne seda võivad makromajanduslikud ja eelarvetingimused muutuda, samas kui kehtiv riigipõhine soovitus põhineb sellel aastal varem valitsenud tingimustel. Tingimuste märkimisväärsed muutused võivad riigipõhiste soovitude asjakohasust mõjutada.

2017. aastal avaldatud riigipõhiste soovitude sõnastuse selgus ja täidetavus vähenesid

121. Riigipõhiste soovitude asjakohasus oleneb ka nende selgusest ja usaldusväärsusest selles mõttes, et kas neid saab hiljem kontrollida ja täita. Auditi ajal esitas komisjon 2018. aasta riigipõhised soovitud, kus arvulised nõuded olid paigutatud põhjendustesse, mitte regulatiivossa. Komisjon leiab, et nii põhjendused kui ka regulatiivosa on võrdselt siduvad ja täitmisele pööratavad, mis ei ole aga avalikkuse üldine arusaam.

122. Hiljuti märkis EKP sellel teemal järgmist: „Komisjoni eelarvepoliitilised soovitud erinevad varasematest kahes aspektis. Esiteks täpsustatakse selle struktuurilise kohanduse suurust, mida nõukogu soovib valitsustel stabiilsuse ja kasvu pakti nõuete täielikuks täitmiseks teha, üksnes põhjendustes, mitte regulatiivosades. Tavaliselt tuleks esitada valitsustele selged eeljuhised, kuidas riigi rahandust järgmise 12–18 kuu jooksul juhtida, regulatiivosades. Need on juhendiks ka parlamentidele ja avalikkusele ning viiteks stabiilsuse ja kasvu pakti täitmise läbipaistvate järeelhindamiste tegemisel. Seetõttu on tähtis, et eelarvejuhised oleksid täiel määral kaasatud, sealhulgas valitsuste 2018. aasta eelarvekavades, et tagada piisavad edusammud riigi rahanduse usaldusväärsuse saavutamisel“⁶³.

123. EKP juhtis tähelepanu ka sellele, et „[---] kõigi riikide kohta, kelle struktuurilise kohandamise nõue on 2018. aastal 0,5% SKPst ja rohkem, olenemata nende valitsemissektori võla suurusest, märgitakse põhjendustes, et „2018. aasta eelarvekava hindamisel ja sellele järgneval 2018. aasta eelarvetulemuste hindamisel [tuleb] eesmärgina nõuetekohaselt arvesse võtta sellise eelarvepoliitika seisundi saavutamist, mis aitab kaasa nii käimasoleva majanduse elavnemise tugevdamisele kui ka [vastava liikmesriigi] riigi rahanduse jätkusuutlikkuse tagamisele“. See võib tähendada struktuurilise kohandamise nõuete

⁶³ EKP, Economic Bulletin 4/2017 (vaba tõlge).

vähendamisi, kui need ületavad stabiilsuse ja kasvu pakti olemasolevate paindlikkussätete raames antuid (nagu komisjon 2015. aasta jaanuaris teatas). Edasi liikudes on tähtis, et tagatakse eeskirjadel põhineva stabiilsuse ja kasvu pakti järjepidev rakendamine⁶⁴.

124. Komisjoni esitatud sellised juhendid võivad põhjustada olukorra, kus kaks eesmärki, ühelt poolt majanduse elavnemise tugevdamine ja teiselt poolt riigi rahanduse jätkusuutlikkuse tagamine, viivad väga asümmeetriliste järeldusteni: üks ergutab liikmesriike majanduskasvu soodustavatele meetmetele rohkem kulutama ja teine piirab sellist kulutuste suurendamist. See võib tähendada ka väiksemaid nõudeid kui stabiilsuse ja kasvu pakti eeskirjade raamistikus kindlaks määratud näitajad (maatriksi ja klauslite kombinatsioon).

125. Kavandatud soovitude loogika paremaks edasiandmiseks peaks komisjon esitama protsessi aluseks oleva hindamise kokkuvõtte ja selgitama soovitude rakendamise tähtsust ning juhtima tähelepanu riskidele, mis tekivad, kui neid ei täideta. Varem toetas riigipõhiseid soovitusi üks põhjendus, milles esitati protsessi aluseks olev loogika. Pärast viimatisi muudatusi ei selgitata aga põhjendustes enam riigipõhiste soovitude põhjuseid.

Komisjon jälgib riigipõhiste eelarvesoovitude rakendamist piisavalt

126. Komisjon hindab riigipõhiste soovitude rakendamist erinevate lähteandmete alusel, suurendades jälgimist aasta viimases kvartalis. Arvestades ulatuslikku analüüsi, kättesaadavaid andmeid ja mitut teabevahetuse eesmärgil tehtud külastust ning teabevahetust liikmesriikide ja komisjoni vahel, peab kontrollikoda seda liikmesriikides toimuvate suundumuste piisavaks jälgimiseks ja kontrolliks.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

Ennetusliku osa peamist eesmärki ei ole saavutatud

127. Ennetusliku osa eesmärk on tagada, et ELi liikmesriikide eelarvepositsioon püsib nende vastavate keskpika perioodi eelarve-eesmärkide tasemel, et tagada jätkusuutlik eelarvepositsioon ning võimaldada majanduslanguse korral eelarvepoliitilist

⁶⁴ *Ibid.*

manööverdamisruumi. Lisaks tagaksid suure võlakoormusega liikmesriigid oma keskpika perioodi eesmärkide täitmisega, et nende valitsemissektori võla suhe SKPsse hakkaks kooskõlas stabiilsuse ja kasvu pakti võlapõhise parandusliku osa nõuetega vähenema. See kõik on hädavajalik, et vältida häireid tekitavat eelarvekriisi ELis ja – mis veelgi olulisem – rahaliidus (**punktid 4–5**).

128. Määruses kehtestatakse mõistlik sihtmärk vähendada eelarvepuudujääki igal aastal keskpika perioodi eesmärgi (0,5% protsendipunkti SKPst) suunas; kuid selles võetakse kasutusele ka märkimisväärse kõrvalekalde mõiste, mida tõlgendatakse lubatud kõrvalekaladena. Lisaks antakse määruses komisjonile nõuete kohaldamisel laiaulatuslik kaalutusõigus (**punktid 16–17, 32–37**).

129. Komisjon on seda kaalutusõigust väga ulatuslikult teostanud, eesmärgiga vähendada kohandamisnõudeid nii rakenduseeskirjade kehtestamisel kui ka üksikotsustes. Sellega ei ole komisjon aga taganud, et täidetakse määruse peamine eesmärk: keskpika perioodi eelarveeesmärkidele lähenemine mõistliku aja jooksul (**punktid 63–71**).

130. Niinimetatud maatriksis täpsustatud kohandamisnõuded ja parameetrid ning arvukad paindlikkuse klauslid kehtestati siis, kui peamine probleem oli ELi teine majanduslangus 2012. aastal. Põhimõtteliselt oli paindlikkus sellises olukorras asjakohane, kuid praktikas on see läinud liiga kaugele (**punktid 26–71**). Eelkõige ei tehtud selles piisavalt vahet võlaprobleemidega ja ülejäänud liikmesriikide vahel (**punktid 85–97, 100**). Lisaks ei olnud maatriksi heakskiidetud parameetrid ja erinevad paindlikkuse klauslid nende konkreetsete asjaoludega ajaliselt seotud (**punktid 77–82**).

131. Raamistiku karmistamise asemel on komisjon seda hiljuti veelgi nõrgendanud, näiteks uue mõiste „kaalutusruum“ kasutuselevõtmisega 2017. aastal (**punktid 32–37, 69 ja 79**).

132. Seetõttu ei taga praegune raamistik normaalsetel aegadel keskpika perioodi eesmärkide mõistliku tempoga saavutamist. Üldiselt ei ole see viimasel majanduskasvu elavnemise perioodil aidanud kaasa edusammudele keskpika perioodi eesmärkide täitmisel, hoolimata tõsiasiast, et majanduskasv on ületanud potentsiaalset kasvumäära ja SKP lõhe on vähenenud (**punktid 79–82**).

133. Erilist muret valmistab stabiilsuse ja kasvu pakti komisjoni rakenduseeskirjades kehtestatud nõrgenenud raamistiku suutmatust tagada edusamme keskpika perioodi eesmärgi täitmisel mitmes suure võlakoormusega liikmesriigis. Nende struktuurne eelarvepositsioon on aastatel 2014–2018 keskpika perioodi eelarve-eesmärkidest kaugenud või läheneb neile niivõrd aeglaselt, et olukorra märkimisväärne paranemine enne järgmist majanduslangust pole sugugi kindel (**punktid 85–97, 100**).

134. Stabiilsuse ja kasvu pakti usaldusväärset kahjustavad ennetava ja parandusliku osa vastuolud. Komisjon ei kohalda ennetusliku osa nõudeid parandusliku osa rakendusalasle jäävate liikmesriikide suhtes ja on mitmel korral teinud ettepaneku pikendada ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusest väljumise tähtaega mitme aasta võrra, mis tähendab, et liikmesriigid, kelle suhtes kohaldatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust, ei pea täitma nõudeid, mis oleksid neile muidu kohustuslikud, kui nende suhtes kohaldataks ennetuslikku osa (**punkt 84**).

135. Kuigi määruses seda ei nõuta, küsis komisjon majandus- ja rahandusküsimuste nõukogult (ECOFIN) paljudele rakenduseeskirjadele heakskiidu ja ka sai selle. Sellised pretsedendid võivad nüüd raamistikus vajalike paranduste tegemise palju raskemaks muuta (**punktid 26, 38, 42 ja 51**).

136. Sellegipoolest tuleb komisjoni rakenduseeskirjadega kehtestatud praegust raamistikku muuta. Kontrollikoda soovib ennetava raamistiku 2018. aastaks kavandatud läbivaatamise kontekstis järgmisi meetmeid.

Komisjon peaks tegelema kumulatiivsete kõrvalekallete probleemiga ning nõutavate kohanduste matriksis seatud parameetritega

137. Matriksi praegune kombinatsioon, milles määratakse kohandamisnõuded olenevalt majandustsüklist, paindlikkuse klauslitest ja lubatud kõrvalekalletest, ei taga, et keskpika perioodi eesmärgid saavutataks mõistliku aja jooksul mõistlike makromajanduslike stsenaariumide alusel. Kontrollikoda leiab, et kumulatiivsete kõrvalekallete küsimusega saab tegeleda praeguse määruse raames, arvestades et selle peamist eesmärki tuleks eelistada antud paindlikkuse valikutele. Arvestades nende küsimuste omavahelist seost, sõltub matriksi vajaliku läbivaatamise ulatus sellest, kas ja kuidas lahendatakse kumulatiivsete

kõrvalekallete ja paindlikkuse klauslite küsimused. Sellest hoolimata on olemas tugev alus, et karmistada nõudeid liikmesriikidele, kelle võlakoormus on üle 90% SKPst, ja vähemal määral ka neile, kelle võlakoormus on üle 60%, kuid alla 90% SKPst (**punktid 26–71, 85–97 ja 100**).

1. soovitus

- a) Selleks et tegeleda lubatud kõrvalekallete kumulatiivse mõjuga, peaks komisjon lisama läbivaadatud maatriksisse sätte, millega suurendatakse kohandamisnõuet järgmiseks aastaks, et kompenseerida liikmesriigi keskmist kõrvalekallet kahel viimasel aastal ning oodatavat kõrvalekallet jooksva aastal⁶⁵.
- b) Komisjon peaks suurendama nende liikmesriikide kohandamisnõudeid, kelle valitsemissektori võla suhe SKPsse on üle 60% SKPst, et viia nõuded vastavusse võlareegli sätetega. Suurendamise määr peaks olenema sellest, kui kaugel 60% künnisest ollakse, kas astmeliselt (näiteks suuremad nõuded neile, kelle valitsemissektori võla suhe SKPsse on üle 90%) või järk-järgult.
- c) Komisjon peaks läbi vaatama nõutud kohanduste maatriksi teised sätted ja kaaluma nende muutmist, et saavutada kõigis liikmesriikides keskpika perioodi eesmärkidele lähenemine mõistliku aja jooksul, võttes arvesse kõigis teistes (sh. lubatud kõrvalekaldeid ja paindlikkust puudutavates) sätetes tehtud muudatuste mõju.

See soovitus tuleks rakendada maatriksi ja paindlikkuse klauslite läbivaatamise raames, nagu on ette nähtud 2018. aastaks ühiselt kokkulepitud seisukohas, või hiljemalt 2019. aasta kevadel.

Paindlikkuse klausleid tuleks reformida, et need täidaksid neile määruses algselt ette nähtud ülesannet

138. Komisjon kasutab struktuurireformi klauslit, minnes liiga kaugele selle määruses kehtestatud eesmärgist tagada, et eelarvepiirangud ei takista oluliste reformide elluviimist. Määruses ei mainita, et paindlikkuse klauslid motiveerivad liikmesriike reforme läbi viima. Stabiilsuse ja kasvu paktiga lubatud paindlikkust tuleks kasutada ettenähtud eesmärgil, samas kui muid vahendeid võib kasutada reformide edendamiseks (**punktid 50–52**).

⁶⁵ Vt sarnane soovitus Euroopa Eelarvenõukogu 2017. aasta aruandes.

139. Komisjon lubab eri klauslite raames jätkata suuremat kulutamist ka pärast aastaid, mille jaoks need heaks kiideti. Kogukulutusi suurendatakse pidevalt, kuni keskpika perioodi eesmärk on lõpuks saavutatud. See pikendab eesmärkide täitmiseks kuluvat aega, mis mõjub halvasti määruse põhieesmärgi saavutamisele (**punktid 44–48, 54**).

140. Investeerimisklausel ei taga avaliku sektori investeeringute suuremat osakaalu SKPst ja võimaldab jätkata investeeringutega mitteseotud kulutuste tegemist ka järgnevatel aastatel (**punkt 43**).

141. Ka ebatavalise sündmuse klausel toob kaasa nendega mitteseotud kulutuste suurenemise klausli lubamisele järgnevatel aastatel ja selle raames tehtud kulutuste rahastamiskõlblikkust tõlgendatakse vabalt (**punkt 57**).

2. soovitus

- a) Komisjon peaks muutma struktuurireformide klausli rakenduseeskirju ja piirama klausli otse kindlaks määratud eelarvekuludega rakendamise mõnel esimesel aastal. Kulude heakskiidetud suurendamist peaks käsitlema ühekordse sündmusena ja see ei tohiks viia mitteseotud kulude suurendamiseni järgnevatel aastatel.
- b) Oma praeguses reformis peaks komisjon loobuma investeerimisklausli kasutamisest. Mis tahes selle asendamiseks vastu võetav klausel peaks tagama avaliku sektori investeeringute suurema osakaalu SKPst.
- c) Komisjon peaks ebatavalise sündmuse klausli heaks kiitma ainult nende kulude puhul, mis on aset leidnud sündmustega otse seotud.

Käesolev soovitus tuleks rakendada õigel ajal, et kohaldada seda 2019. aasta kevadel.

Parandusliku osa ja ennetusliku osa kohandamisnõuded tuleks sünkroniseerida ja kiirendamismenetlusi tuleks kasutada tulemuslikumalt

142. Eelarvepuudujäägi põhise parandusliku osa ja ennetusliku osa vahel on vastuolud. Oluline oleks lõpetada olemasolevate ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluste tähtaegade liigne ja mitmeaastane pikendamine. Peale selle peaksid ennetusliku osa nõuded olema parandusliku osa miinimumnõuded. Kontrollikoda ei leia, et oleks õiguslikku alust vabastada

parandusliku osa rakendusallasse jäävad liikmesriigid ennetusliku osa nõuete täitmisest ja kohaldada nende suhtes ennetusliku osa kiirendamismenetlusi (**punkt 84–94**).

3. soovitus

Komisjon peaks uurima, milliseid võimalusi pakub õigusraamistik selle tagamiseks, et ka parandusliku osa rakendusallasse jäävad liikmesriigid teeksid ennetuslikus osas nõutava struktuurilise kohandamise. Selleks peaks komisjon esitama majandus- ja rahanduskomitee teatise selle kohta, kuidas ta kavatses seda saavutada.

Käesolev soovitus tuleks rakendada õigel ajal, et kohaldada seda alates 2019. aasta kevadest, ja selleks ajaks peaks komisjon esitama ka majandus- ja rahanduskomiteele adresseeritud teatise.

Stabiilsus- ja lähenemisprogrammide kohustusliku teabe ja komisjoni hindamisaruannetes esitatud teabe kvaliteedi parandamine

143. Stabiilsus- ja lähenemisprogrammides esitatud teabe kvaliteeti tuleb parandada. Peale selle, arvestades et komisjoni tehtava hindamise aluseks on tema enda prognooside võrdlemine liikmesriikide prognoosidega, on vaja rohkem läbipaistvust komisjoni prognoosides hõlmatud eri meetmete kohta, et teha kindlaks kavade usaldusväärsus ja anda vastav hinnang. Soovitustes kehtestatud kriteeriumidel põhineva vastavushindamise tulemuste selgemat esitamist ja koondhindamistes arvesse võetud tegurite selgitamist on vaja ka komisjoni talituste töödokumentides (SWD) (**punktid 104–106, 111–112**).

4. soovitus

- a) Komisjon peaks esitama oma ettepanekud ja püüdma liikmesriikidega kokku leppida tegevusjuhendi muutmises, tagamaks, et liikmesriikide stabiilsus- ja lähenemisprogrammid sisaldaksid tulude ja kulude prognooside üksikasjalikku tabelit.
- b) Komisjon peaks talituste töödokumentides oma eelarvemeetmete prognooside ja liikmesriikide prognooside erinevusi paremini selgitama. Samuti tuleks kõikidel juhtudel täpsemalt selgitada, millises ulatuses vastab stabiilsus- ja lähenemisprogramm tegevusjuhendi nõuetele.

- c) Komisjon peaks kasutusele võtma tabeli, milles märgitakse iga samba kohta eraldi komisjoni talituste töödokumentides kõrvalekallete ulatuse kohta esitatud hindamistulemused. Tabelis tuleks üksikasjalikult selgitada ka koondhindamise järeldust, osutades kõigile arvesse võetud teguritele, kui koondhindamise järeldus ei vasta määruses sätestatud kriteeriumidele.
- d) Komisjon peaks esitama ka andmed vähemalt viie viimase aasta kumulatiivsete kõrvalekallete kohta.

Käesolev soovitus tuleks rakendada õigel ajal, et kohaldada seda 2019. aasta kevadel.

Eri aastate andmekogumite ja külmutamise kasutamine tuleks läbi vaadata

144. Teatavad tehnilised käsitusviisid, nagu külmutamise või mitme eri aasta andmekogumite kõige soodsamate näitajate kasutamine või investeeringute keskmiste näitajate kasutamine kulude kasvu eesmärgi puhul, ei tulene määrusest ja võivad põhjustada märkimisväärsete kõrvalekallete hilisemat avastamist (***punktid 59–60, 108–109***).

145. Kohandamisnõuete külmutamise tava on asümmeetriline. See takistab suurema kohandamise taotlemist eelarvekavade hindamisel olukorras, kus see võib ajakohastatud teabe kohaselt põhjendatud olla (***punkt 61***).

5. soovitus

- a) Komisjon peaks tuginema oma nõudmistes kõige uuematele andmetele, mitte eri aastate andmekogumite kõige soodsamatele andmetele.
- b) Kulude kasvu eesmärgi puhul peaks ta kohaldama kogukulude kontseptsiooni, nagu on nõutud määruses, mitte aga ühe aasta investeeringute keskmist mahtu arvutama.
- c) Kui väljavaated stabiilsus- ja lähenemisprogrammide ja eelarvekavade hindamise vahel oluliselt paranevad, peaks komisjon olema valmis nõudma suuremat kohandamist.

Käesolev soovitus tuleks rakendada õigel ajal, et kohaldada seda 2019. aasta kevadel.

Riigipõhiste soovituste selgitused tuleks selgemaks muuta

146. Praegused põhjendused on õiguslikud ega sisalda soovituste üksikasjalikku põhjendust. Rohkem võiks selgitada soovitatud kohanduste loogikat ja riske, mis tekiksid, kui neid nõudeid ei täidetak (punktid 122–126).

6. soovitus

- a) Põhjendustes tuleks soovitatud kohanduse ja seotud riskide põhjuseid üksikasjalikult selgitada.
- b) Selleks et rõhutada riigipõhiste soovituste kohustuslikkust, tuleks nõutud kohandust selgitada nende regulatiivosas, mitte põhjendustes.

Käesolev soovitus tuleks rakendada õigel ajal, et kohaldada seda 2019. aasta kevadel.

IV auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Neven MATES, võttis käesoleva aruande vastu 13. juuni 2018. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president

Klaus-Heiner LEHNE

AUDITIVALIMISSE KAASATUD LIIKMESRIIKIDE VALIMINE

1. Ennetusliku osa menetluste auditis keskenduti kuuele liikmesriigile (5 euroala riiki ja 1 euroalasse mittekuuluv liikmesriik).
2. Välja jäeti liikmesriigid, kelle suhtes kohaldati ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust või kohandamisprogrammi või keda oli juba auditeeritud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse, Kreeka, või makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse auditites (välja arvatud Itaalia⁶⁶). Ülejäänud liikmesriikide hulgast valis kontrollikoda need, kelle suhtes on paranduslikku osa kauem kohaldatud, kelle struktuurne eelarvepositsioon oli hiljuti halvenenud või kes olid keskpika perioodi eelarve-eesmärgist kõige kaugemal (vt **tabel 1**).

⁶⁶ Itaalia väljus ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusest 2013. aastal ja oli enne seda hõlmatud kontrollikoja auditis ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohta. Itaalia kaasati valimisse, arvestades ennetuslikus osas paindlikkuse klauslite ulatuslikku kohaldamist ja tema üldist tähtsust ELi makromajanduslikes suundumustes.

Tabel 1. Auditivalimisse kaasatud liikmesriikide valimine

Ennetusliku osa auditi liikmesriikide valikukriteeriumide analüüs																
Majandus- ja rahaliit	Liikmesriik	Struktuurne eelarvepositsioon						Märkused	Kaugus keskpiika perioodi eelarve-eesmärgist (struktuurne eelarvepositsioon _{t-1} miinus keskpiika perioodi eelarve-eesmärk) *							
		2011	2012	2013	2014	2015	2016		2011	2012	2013	2014	2015	2016**		
Euroala riigid	Belgia	-4,03	-3,42	-2,73	-2,85	-2,48	-2,10	Euroopa poolaasta audit	-4,61	-4,78	-4,17	-3,48	-3,60	-3,23		
	Eesti	0,27	-0,10	-0,40	0,31	0,31	0,18	Täitis kogu perioodil vältel keskpiika perioodi eelarve-eesmärgi	0,17	0,27	-0,10	-0,40	0,31	0,31		
	Liirima	-7,52	-6,45	-4,32	-3,22	-2,99	-2,15	Ennetuslikus osas ainult 2016. aastal	-8,83	-7,52	-6,45	-4,32	-3,22	-2,99		
	Läti	-1,26	-0,03	-0,94	-1,76	-2,09	-1,85	Täitis keskpiika perioodi eelarve-eesmärgi 2013–2014. aastal	-1,19	-0,26	0,97	0,06	-0,76	-1,09		
	Leedu	-3,59	-2,60	-2,27	-1,42	-1,20	-1,43	Täitis keskpiika perioodi eelarve-eesmärgi 2015–2016. aastal	-2,29	-2,59	-1,60	-1,27	-0,42	-0,20		
	Luksemburg	1,38	2,47	2,06	2,15	0,71	0,90	Täitis kogu perioodil vältel keskpiika perioodi eelarve-eesmärgi	0,00	0,88	1,97	1,56	1,65	0,21		
	Madalmaad	-3,58	-2,26	-0,94	-0,53	-1,07	-1,40	ELI audit (ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluses üks aasta kauem kui LT, LV)	-3,03	-3,08	-1,76	-0,44	-0,03	-0,57		
	Austria	-2,53	-1,82	-1,24	-0,67	-0,59	-1,01	ELI audit (ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluses üks aasta kauem kui LT, LV)	-2,76	-2,08	-1,37	-0,79	-0,22	-0,14		
	Portugal	-6,22	-3,09	-2,50	-1,37	-1,82	-2,33	Kogu perioodi vältel ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluses	-7,60	-5,72	-2,59	-2,00	-0,87	-1,32		
	Slovakkia	-4,11	-3,56	-1,69	-2,05	-2,06	-2,04	Kogu perioodi vältel võlg < 60% SKPst.	-6,65	-3,61	-3,06	-1,19	-1,55	-1,56		
Soome	-0,85	-1,14	-0,98	-1,75	-1,75	-1,52	Euroopa poolaasta audit	-0,61	-0,35	-0,64	-0,48	-1,25	-1,25			
Euroalasse mittekuuluvad riigid	Taani	-0,50	0,04	-0,18	0,56	-2,26	-1,36	Vähem järjepidev ja väiksema puudujäägi/võlga kui HU	-0,22	0,00	0,54	0,32	1,06	-1,76		
	Horvaatia	Puudub	Puudub	-3,57	-3,85	-3,49	-3,84	Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluses 2013–2016	Puudub	Puudub	-4,08	-3,57	-3,85	-3,49		
	Ungari	-4,52	-1,44	-1,47	-2,50	-2,35	-2,63	Euroopa poolaasta audit	-1,88	-2,82	0,26	0,23	-0,80	-0,65		
	Poola	-6,07	-4,04	-3,44	-2,65	-3,01	-2,65	Vähem järjepidev ja väiksema puudujäägi/võlga kui HU	-7,26	-5,07	-3,04	-2,44	-1,65	-2,01		
	Rumeenia	-2,98	-2,01	-1,07	-0,63	-0,78	-2,74	Vähem järjepidev ja väiksema puudujäägi/võlga kui HU	-4,59	-1,98	-1,01	-0,07	0,37	0,22		
	Rootsi	0,00	0,10	-0,19	-0,82	-1,04	-0,96	Täitis kogu perioodi vältel keskpiika perioodi eelarve-eesmärgi	1,77	1,00	1,10	0,81	0,18	-0,04		
	Ühendkuningriik	-5,84	-6,56	-4,55	-5,15	-4,48	-3,30	Kogu perioodi vältel ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluses	-6,00	-4,59	-5,31	-3,30	-3,90	-3,23		
Juba auditeeritud	Saksamaa	-1,34	-0,12	0,27	0,82	0,92	0,71	Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus	-1,68	-0,84	0,38	0,77	1,32	1,42		
	Kreeka	-6,40	-0,43	1,98	0,57	-1,13	-0,27	Kreeka audit	-9,65	-5,90	0,07	2,48	1,07	-0,63		
	Hispaania	-6,17	-3,35	-1,90	-1,80	-2,53	-2,61	menetlus	-7,04	-6,17	-3,35	-1,90	-1,80	-2,53		
	Prantsusmaa	-5,09	-4,26	-3,53	-2,79	-2,74	-2,39	makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlus	-5,50	-4,69	-3,86	-3,13	-2,39	-2,34		
	Itaalia	-3,27	-1,28	-0,87	-1,06	-0,98	-1,50	Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus/Euroopa poolaasta audit	-3,27	-3,27	-1,28	-0,87	-1,06	-0,98		
	Küpros	-5,50	-5,14	-1,69	2,02	0,35	0,22	Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus	-5,06	-5,50	-5,14	-1,69	2,02	0,35		
	Malta	-2,78	-3,65	-2,47	-2,39	-2,09	-1,65	Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus	-4,02	-2,78	-3,65	-2,47	-2,39	-2,09		
	Sloveenia	-4,79	-2,13	-2,16	-2,75	-2,69	-2,48	menetlus	-4,55	-4,79	-2,13	-2,16	-2,75	-2,69		
	Bulgaaria	-1,87	-0,48	-0,76	-2,48	-2,56	-2,43	menetlus	-1,51	-0,87	0,52	0,24	-1,48	-1,56		
	Tšehhi Vabariik	-2,63	-1,48	0,08	-0,78	-1,96	-1,42	Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus	-3,06	-1,63	-0,48	1,08	0,22	-0,96		

Allikas: Euroopa Komisjoni andmed (ennetuslik osa – 2015. aasta sügisprognoos)

* Kaugus keskpiika perioodi eelarve-eesmärgist (negatiivne = struktuurne eelarvepositsioon alla keskpiika perioodi eelarve-eesmärgi, positiivne = struktuurne eelarvepositsioon ületab keskpiika perioodi eelarve-eesmärgi)

** Prognooside põhjal

Ennetuslikus osas

Ei ole täitnud keskpiika perioodi eelarve-eesmärgi Euroopa Komisjoni 2015. aasta detsembri hindamiste kohaselt

TULEMUSED AUDITIVALIMISSE KAASATUD LIIKMESRIIKIDE KOHTA

1. Kontrollikoda auditeeris kuuest liikmesriigist koosnevat valimit, vaadates läbi komisjoni hindamised stabiilsus- ja lähenemisprogrammide kohta, komisjoni talituste töödokumendid, riigipõhised soovitused ja nendega seotud erinevad töödokumendid. Kontrollikoda tegi ka teabekogumiskülastusi valimisse kaasatud liikmesriikidesse, et koguda tagasisidet edusammude, eeskirjade raamistiku ning eelarvepoliitika ELi-poolse koordineeritud järelevalve kohta.

Liikmesriikide esitatud teave (stabiilsus- ja lähenemisprogrammid)

2. Kontrollikoda leidis, et esitatud teabe mõttes käsitletakse stabiilsus- ja lähenemisprogrammides enamikku määruse ja tegevusjuhendi nõudeid. Programmid sisaldasid teavet eelarve-eesmärkide ja nende saavutamise meetmete kohta ning teavet riigi rahanduse kvaliteedi parandamise ja pikaajalise jätkusuutlikkuse saavutamise meetmete kohta. Eelarvemeetmeid ei esitata siiski alati piisavalt hästi struktureeritud viisil, mis võimaldaks nende üksikasjadest paremini aru saada (nt hinnanguline mõju eelarvele, tüpologia, seisund jne). Seda on nõukogu soovituste põhjendustes korduvalt märgitud (vt **tabel 1**).

Tabel 1. Nõukogu soovitustes esitatud põhjendused valimisse kaasatud liikmesriikide esitatud stabiilsus- ja lähenemisprogrammides sisalduvate meetmete kohta antud teabe kvaliteedi ja taseme kohta

	Põhjendused komisjoni soovitustes		
	2015	2016	2017
AT	(8) [---] alates 2016. aastast kavandatud eelarvepuudujäägi saavutamiseks võetavaid meetmeid ei ole piisavalt täpselt kirjeldatud [---]	(6) [---] meetmeid, mida on vaja kavandatud eelarvepuudujäägi eesmärkide saavutamiseks alates 2017. aastast, ei ole piisavalt täpselt kirjeldatud [---]	
BE	(8) [---] meetmeid, mida on vaja kavandatud	(6) [---] meetmeid, mida on vaja kavandatud eelarvepuudujäägi	(6) [---] meetmeid, mida on vaja kavandatud

	eelarvepuudujäägi eesmärkide saavutamiseks alates 2016. aastast, ei ole piisavalt täpselt kirjeldatud [---]	eesmärkide saavutamiseks alates 2017. aastast, ei ole piisavalt täpselt kirjeldatud [---]	eelarvepuudujäägi eesmärkide saavutamiseks alates 2018. aastast, ei ole täpselt kirjeldatud [---]
HU	(8) [---] meetmeid, mis toetavad kavandatud eelarvepuudujäägi saavutamist alates 2016. aastast, eriti pärast 2016. aastat võetavaid meetmeid, ei ole piisavalt täpsustatud [---]	(6) [---] kavandatud eelarvepuudujäägi eesmärkide saavutamiseks alates 2017. aastast ja eriti pärast seda võetavaid meetmeid ei ole piisavalt täpselt kirjeldatud.	
FI		(6) [---] meetmeid, mida on vaja, et saavutada 2019. aastaks keskpika perioodi eelarve-eesmärk, ei ole piisavalt täpselt kirjeldatud [---]	
IT	(12) [---] valitsus ei ole veel kindlaks määranud täiendavaid kulukärpeid, mis võimaldavad tal 2016. aastal vältida juba vastu võetud käibemaksumäära tõstmist.		

Allikas: nõukogu soovitused 2015–2017.

Komisjoni hindamised liikmesriikide esitatud teabe kohta

3. Kontrollikoda leidis, et üldiselt esitavad liikmesriigid oma stabiilsus- ja lähenemisprogrammid ette nähtud tähtaja jooksul ning majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi riikidega tegelevatel osakondadel on suhteliselt vähe aega, et esitatud stabiilsus- ja lähenemisprogrammid põhjalikult läbi vaadata (vt **tabel 2**).

Tabel 2. Valimisse kaasatud liikmesriikide stabiilsus- ja lähenemisprogrammide esitamise ja komisjoni talituste töödokumentide avaldamise kuupäevad (2015–2017)

	2015			2016			2017		
	Stabiilsus- ja lähenemisprogrammi esitamise kuupäev	Komisjoni hindamisdokumendi kuupäev	Kulunud aeg (kalendripäeva)	Stabiilsus- ja lähenemisprogrammi esitamise kuupäev	Komisjoni hindamisdokumendi kuupäev	Kulunud aeg (kalendripäeva)	Stabiilsus- ja lähenemisprogrammi esitamise kuupäev	Komisjoni hindamisdokumendi kuupäev	Kulunud aeg (kalendripäeva)
AT	21.4	27.5	36	27.4	26.5	29	2.5	23.5	21
BE	30.4		27	29.4		27	28.4		25
FI	2.4		55	14.4		42	28.4		25
HU	30.4		27	29.4		27	2.5		21
IT	28.4		29	28.4		28	27.4		26
NL	30.4		27	28.4		28	26.4		27

Allikas: Euroopa Kontrollikoja hinnang stabiilsus- ja lähenemisprogrammidele ning komisjoni talituste töödokumentidele.

4. Komisjoni hindamise koostamine sõltub aga teabevahetuse protsessist, mis algab aastase tsükli varasemas etapis, sealhulgas teabevahetus kahepoolsetel kohtumistel, mis toimuvad enne stabiilsus- ja lähenemisprogrammide esitamist. Riikidega tegelevate osakondade tööd täiendavad Euroopa poolaasta ametnikud, kes töötavad ELi esindustes liikmesriikides. Need ametnikud suhtlevad asjaomaste riiklike asutuste esindajatega ning jälgivad hoolikalt peamisi fiskaalseid ja eelarvepositsiooni muutusi igas liikmesriigis.

Riigipõhiste soovituste asjakohasus

5. Kontrollikoda hindas, kas riigipõhised soovitused on kooskõlas järeldustega, mille komisjon oma hindamistes annab. Üldiselt on riigipõhised eelarvesoovitused komisjoni hindamistulemustega kooskõlas (vt **tabel 3**).

Tabel 3. Valimisse kaasatud riikidele antud riigipõhiste soovituste ja komisjoni hindamiste järjepidevuse kontroll (2015–2017)

Liikmesriik	Aasta t		Komisjoni hinnang Nõutud kohandus on parandatud (aastad t / t+1)	Põhjendus / soovitus	
AT	2015		0,3%	Põhjendus	(8) [---] keskpika perioodi eesmärgi täitmiseks on vaja struktuurilist kohandamist 0,3% SKPst
	2016		0,3%	Soovitus	(1) [---] kohandada eelarvet 2017. aastal 0,3% SKPst
	2017		0,3%	Põhjendus	(8) [---] kohandada eelarvet 2017. aastal 0,3% SKPst
BE	2015		2015: 0,6% 2016: 0,6%	Soovitus	(1) Saavutada eelarve kohandamine vähemalt 0,6% SKPst keskpika perioodi eelarve-eesmärgi suunas aastatel 2015 ja 2016
	2016		0,6%	Soovitus	(1) [---] saavutada eelarve aastane kohandamine vähemalt 0,6% SKPst
	2017		0,6%	Põhjendus	(10) [---] see kohandus [---] vastaks igaaastasele struktuursele kohandusele vähemalt 0,6% SKPst
FI	2015		2015: 0,1% 2016: 0,5%	Soovitus	(1) Kohandada keskpika perioodi eelarve-eesmärgi suunas liikudes eelarvet 2015. aastal vähemalt 0,1% SKPst ja 2016. aastal 0,5% SKPst
	2016		2016: 0,5% 2017: 0,6%	Soovitus	(1) Saavutada 2016. aastal eelarve kohandamine keskpika perioodi eelarve-eesmärgi suunas mahus

Liikmesriik	Aasta t		Komisjoni hinnang Nõutud kohandus on parandatud (aastad t / t+1)	Põhjendus / soovitus	
					vähemalt 0,5% SKPst ja 2017. aastal 0,6% SKPst.
	2017		0,1%	Põhjendus	(12) [---] vastab struktuursele kohandusele 0,1% SKPst aastas
HU	2015		2015: 0,5% 2016: 0,6%	Soovitus	(1) Kohandada keskpika perioodi eelarve-eesmärgi suunas liikudes eelarvet 2015. aastal 0,5% SKPst ja 2016. aastal 0,6% SKPst.
	2016		2016: 0,3% 2017: 0,6%	Soovitus	(1) [---] kohandada keskpika perioodi eelarve-eesmärgi suunas liikudes eelarvet 2016. aastal 0,3% SKPst ja 2017. aastal 0,6% SKPst.
	2017		1,0%	Põhjendus	(8) [---] see kohandus [---] vastaks struktuursele kohandusele 1,0% SKPst
IT	2015		2015: 0,3% 2016: 0,1%	Soovitus	(1) Kohandada keskpika perioodi eelarve-eesmärgi suunas liikudes eelarvet 2015. aastal vähemalt 0,25% SKPst ja 2016. aastal 1% SKPst
	2016		2016: 0,25% 2017: 0,6%	Soovitus	(1) [---] saavutada eelarve aastane kohandamine 0,6% SKPst või rohkem
	2017		0,6%	Põhjendus	(10) [---] see kohandus [---] vastaks igaaastasele struktuursele kohandusele vähemalt 0,6% SKPst

Liikmesriik	Aasta t		Komisjoni hinnang Nõutud kohandus on parandatud (aastad t / t+1)	Põhjendus / soovitus	
NL	2015		2015: -0,3% 2016: -0,2%	Puudub	
	2016		0,6%	Soovitus	(1) [---] kohandada eelarvet 2017. aastal 0,6% SKPst
	2017		Vastab nõuetele	Puudub	

Allikas: komisjoni talituste töödokumendid ja valimisse kaasatud liikmesriikide stabiilsus- ja lähenemisprogrammid (2015–2017).

KOMISJONI VASTUSED EUROOPA KONTROLLIKOJA ERIARUANDELE¹

„KAS STABIILSUSE JA KASVU PAKTI ENNETUSLIKU OSA PEAMINE EESMÄRK ON TÄIDETUD?“

KOKKUVÕTE

I. Ennetusliku osa roll on saavutada riigi rahanduse jätkusuutlikkus, võimaldades samal ajal kohandada eelarvepoliitikat vastavalt majandustingimustele. Seda vajadust tasakaalustada keskpika kuni pika perioodi mõistlikku eelarvepoliitikat ja samal ajal hõlbustada automaatsete stabilisaatorite toimimist väljendab praktikas ennetusliku osa keskmes olev keskpika perioodi eelarve-eesmärk. Kuna keskpika perioodi eelarve-eesmärk on struktuurne, võimaldab see majandustsüklis tingitud korrapäraseid nihkeid eelarvepositsioonis. Selle tagamine, et liikmesriigid teevad järjepidevaid edusamme oma keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamiseks, on seega komisjoni ja nõukogu otsustava tähtsusega ülesanne selleks, et parandada vajalikul määral võla jätkusuutlikkust ja makromajanduslikku stabiilsust.

Määruse artikli 6 lõikes 3 eeldatakse põhjendatult, et riigi rahanduse jätkusuutlikkust keskpikal perioodil määrab rohkem eri asjaolusid, sealhulgas näiteks vajadus vältida soovitudle vastupidise mõjuga eelarvekohandusi majandustsükli langusfaasis, struktuurireformide ja investeeringute tähtsus majanduskasvu potentsiaali suurendamises ning vajadus võtta arvesse sündmusi, mis on väljaspool valitsuse kontrolli. Kõik need tegurid on määruses sõnaselgelt sätestatud.

Määrusega nähakse ette ka lubatav kõrvalekalle iga-aastastest kohandusnõuetest, võttes arvesse eelarvepoliitika kavandamises ja elluviimises kätkevat paratamatut ebakindlust, mille tõttu liikmesriik ei pruugi saavutada oma eesmärgi väljaspool valitsuse kontrolli olevatel asjaoludel. Kuigi kontrollikojale näib valmistavat muret, et mõni liikmesriik kasutab seda kõrvalekalderuumi järjepidevalt ära (vt XII punkt ja 1. soovitusel punkt a), peab komisjon seda siiski lubama, sest see on määruses sätestatud.

Stabiilsuse ja kasvu pakti ennetuslik osa seab liikmesriikide eelarvepoliitikale küll raami, kuid oluline on korrata, et eelarvepoliitika kuulub siiski liikmesriikide pädevusse. Komisjonil on stabiilsuse ja kasvu pakti jõustamises ilmselgelt keskne roll, seda eelkõige läbi hindamise, kas liikmesriigid täidavad oma poliitikat ellu viies määrusest tulenevaid kohustusi. Õigusaktides ei ole võimalik sätestada kõiki mõeldavaid makromajandus- ja eelarvepoliitika kujundamise aspekte, mis võivad eelarve-eeskirjade kohaldamise seisukohalt olulised olla; seetõttu jäetakse neis komisjonile ja nõukogule kaalutlusruum konkreetsete olukordadega arvestamiseks.

Hindamise hõlbustamiseks on komisjon välja töötanud ulatusliku menetluste ja meetodikate paketi. Need on vajalikud nii selleks, et liikmesriigid oskaksid ette näha, kuidas komisjon nõuete täitmist hindab, kui ka selleks, et tagada hinnangute ühetaolisus. Juhtudel, kus komisjon hindamisel oma kaalutlusõigust kasutab, püüab ta seda teha läbipaistvalt ja kindla korra kohaselt ning liikmesriikidega igakülgset konsulteerides (läbi asjakohaste komiteede, nagu ECOFIN ning majandus- ja rahanduskomitee).

Kuigi komisjoni ülesanne on hinnata, kas liikmesriigid täidavad ennetusliku osa nõudeid, on eeskirjade jõustamine komisjoni ja nõukogu jagatud pädevuses, mis seisneb selles, et liikmesriikide eelarvenõuete kehtestamiseks ja võimalikeks järgnevateks menetlusteks peab nõukogu võtma vastu

¹ Komisjoni vastused kajastavad kontrollikojaga kuni 22. maini 2018 peetud arutelude tulemusi.

komisjoni soovitusel. Alates majanduse juhtimise paketi jõustumisest on nõukogu ennetusliku osa kohased komisjoni soovitused oluliste muudatusteta heaks kiitnud.

Komisjon leiab, et ennetusliku osa raames ette nähtud paindlikkust on kasutatud proportsionaalselt, asjakohaselt ja majanduslikult põhjendatult, võttes arvesse riikide rahanduse märgatava halvenemiseni viinud kriisi ainulaadsust. Ehkki praegu valitseb üldine seisukoht, et Euroopa majandus elavneb jõudsalt, osutasid elavnemise ebatavalised jooned veel suhteliselt hiljuti vajadusele olla eelarve konsolideerimisel ettevaatlik. Eelkõige juhtisid komisjon ja teised, kaasa arvatud EKP president, tähelepanu inflatsioonisurve puudumisele, euroala suurele jooksevkonto ülejäägile ja suure töötusemäära püsimisele mõnes liikmesriigis kui tõendite sellest, et majandus on endiselt teataval määral loid. Nende murekohtade ning suurenenud geopoliitilise ebakindluse tõttu leidis komisjon, et eelarve-eeskirjade ettevaatlik kohaldamine tagaks selle, et liiga suured eelarvekohandused ei ohusta majanduse elavnemist, mis on paljudes liikmesriikides veel habras.

Selleks täpsustati komisjoni 2015. aasta teatises „Stabiilsuse ja kasvu pakti kehtivate nõuete paindlikum kasutamine“, kuidas hakkab komisjon tegema hindamisi kolmes põhivaldkonnas: eelarvenõuete varieerimine tsüklilistest tingimustest lähtudes, kõrvalekallete lubamine pikaajalist jätkusuutlikkust parandavate struktuurireformide tegemiseks ning kõrvalekallete lubamine majanduskasvu hoogustavate avaliku sektori investeeringute tegemiseks. Määruse sätted, mille raames komisjon kõnealust paindlikkust rakendab, on olnud jõus juba pikka aega, pärinedes valdavalt õigusraamistiku reformimise ajast 2005. aastal. Komisjon konsulteeris kasutatud lähenemisviisi üle taas laialdaselt liikmesriikidega, mille tulemusena avaldati 2016. aasta algul ühiselt kokku lepitud seisukoht, mis käsitleb stabiilsuse ja kasvu pakti kehtivate nõuete paindlikumat kasutamist. Komisjoni hiljutised simulatsioonid kinnitavad, et nn nõuete maatriksi kohaldamisest tulenev keskmine nõue on lähedal sihtmärgile 0,5% SKPst. Struktuurireformide ja investeerimisklausli kohaldamisega seotud jätkusuutlikkuse paranemist saab hinnata pikema aja vältel, sest need eeldavad juba oma olemuselt, et pikas perspektiivis tulemusi andva poliitika rakendamine võib tuua kaasa lühiajalisi kulusid. Seetõttu ongi ette nähtud, et kui ulatuslikke struktuurireforme või majanduskasvu hoogustavaid investeeringuid tegevate liikmesriikide puhul lubatakse ajutist kõrvalekaldumist kohandamiskavast, võib see pikendada keskpika perioodi eelarve-eesmärgile lähenemist. Selleks et tagada, et kõnealune mõju oleks tõepoolest ajutine ja tooks lõpptulemusena kaasa riigi rahanduse jätkusuutlikkuse paranemise pikas perspektiivis, on ette nähtud mitu olulist kaitsemeetet. Eelkõige peab liikmesriik vastama rangetele kriteeriumidele, selleks et klauslit tema suhtes kohaldataks, sealhulgas jääma ennetusliku osa kohaldamisalasse, säilitama kindlusvaru eelarvepuudujäägi piirmäärani 3% SKPst ning mitte olema klausli kohaldamise ajal keskpika perioodi eelarve-eesmärgist kaugemal kui 1,5% SKPst; neile kriteeriumidele lisanduvad kummagi klausli rakendamise erinõuded.

Seetõttu ei nõustu komisjon kontrollikoja järeldusega, et komisjon ei ole taganud määruse peamise eesmärgi täitmist. Komisjon kohaldab koos nõukoguga kõikidel juhtudel määruse sätteid. Komisjonil on kaalutusõigus, kui ta hindamisel ennetusliku osa sätteid rakendab. Sellises olukorras on komisjon leidnud, et väga üksikutel erandjuhtudel on ohutum hinnata eelarve ulatusliku konsolideerimise mõju majanduskasvule pigem liiga ettevaatlikult. Komisjon on seisukohal, et kui eeskirju kohaldataks mehaaniliselt, võtmata arvesse majanduse elavnemist varitsevaid ohte, võib see anda lõpuks soovitud vastupidise tulemuse. Sellega seoses tasub märkida, et komisjoni lähenemisviisi leidis üldist toetust Euroopa Eelarvenõukogu 2017. aasta aruandes, milles leiti, et eeskirjade jäik kohaldamine oleks võinud ohtu seada veel hapra elavnemise jätkumise.

Üldiselt on eelarvepositsioonid viimastel aastatel järjepidevalt paranenud, parandusliku osa kohaldamisalasse kuuluvate liikmesriikide arv on oluliselt vähenenud ning võlg kahaneb nii ELis kui ka euroalal. Loomulikult ei ole eelarve-eeskirjad täiuslikud ning mure ennetusliku osa keerukamaks muutumise pärast on õigustatud. Komisjon püüab seetõttu jätkuvalt ennetusliku osa

toimimist parandada ning on valmis kaaluma kõiki ettepanekuid, mis on põhjendatud ning võtavad arvesse nii majanduslikku olukorda kui ka asjakohast keskpikka perspektiivi.

III. Komisjon märgib, et stabiilsuse ja kasvu pakti paranduslik ja ennetuslik osa on sätestatud eri määrustes. Sellega seoses juhib komisjon tähelepanu, et kontrollikoda tegi hiljuti parandusliku osa täieliku eraldi auditi, avaldades 2016. aasta aprillis aruande ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohta.

IV. Komisjon kohaldab kaasseadusandjate kokkulepitud õigusraamistikku. Määruses ei ole sätestatud ega saagi sätestada kõiki üksikasju, mis on vajalikud õigusraamistiku kõikide aspektide rakendamiseks, ning komisjon peab otsustama, kuidas õigusakti sätted praktikasse rakendada. Juhtudel, kus komisjon oma kaalutusõigust kasutab, püüab ta seda teha läbipaistvalt ja kindla korra kohaselt, konsulteerides igakülgset liikmesriikidega läbi asjakohaste komiteede, nagu ECOFIN, majandus- ja rahanduskomitee jt. Ennetusliku osa jõustamine ongi komisjoni ja nõukogu jagatud pädevuses ning nõukogu on heaks kiitnud kõik komisjoni riigipõhised soovitused, kaasa arvatud need, mis sisaldavad nn paindlikkusklauslite kohaselt lubatud kõrvalekaldeid.

V. Komisjon ei nõustu kontrollikoja järeldusega, et „[k]omisjoni vastu võetud rakenduseeskirjad ja operatiivsed otsused ei taga määruse peamise eesmärgi täitmist“. Esiteks on stabiilsuse ja kasvu pakti jõustamine komisjoni ja nõukogu jagatud pädevuses ning nõukogu on kõik komisjoni riigipõhised soovitused heaks kiitnud. Teiseks on määruse peamine eesmärk see, et liikmesriigid järgiksid keskpikal perioodil ettevaatlikku eelarvepoliitikat, mis väljendub keskpika perioodi eelarve-eesmärkide saavutamises või selleks kohanduste tegemises. Määruses arvestatakse aga ka keskpika perioodi jätkusuutlikkuse muid tegureid, sealhulgas näiteks vajadust vältida soovitud vastupidise mõjuga eelarvekohandusi majandustsükli langusfaasis, struktuurireformide ja investeringute tähtsust majanduskasvu potentsiaali suurendamisel ning vajadust võtta arvesse sündmusi, mis on väljaspool valitsuse kontrolli. Kõik need tegurid on määruses sõnaselgelt sätestatud. Kontrollikoja analüüsi tulemusi tuleb hinnata viimaste aastate konkreetsete majandustingimuste, sealhulgas kriisi oluliste järelmõjude taustal.

VI. Komisjon leiab, et ennetusliku osa raames ette nähtud paindlikkust on kasutatud proportsionaalselt, asjakohaselt ja majanduslikult põhjendatult. Ehkki praegu valitseb üldine seisukoht, et Euroopa majandus elavneb jõudsalt, osutasid elavnemise ebatavalised jooned veel suhteliselt hiljuti vajadusele olla eelarve konsolideerimisel ettevaatlik, sest on tõendeid majanduse jätkuvast loidusest. Nende murekohtade tõttu leidis komisjon, et eelarve-eeskirjade ettevaatlik kohaldamine tagaks selle, et liiga suured eelarvekohandused ei ohusta majanduse elavnemist, mis on paljudes liikmesriikides veel habras. Samal ajal on komisjon järjekindlalt rõhutanud, et suure võlakooormusega liikmesriigid peavad võtma meetmeid jätkusuutlikkuse parandamiseks, ning mitu komisjoni 2015. aasta jaanuari teatisega praktikasse rakendatud paindlikkussätet ongi just selleks ette nähtud.

Seetõttu ei nõustu komisjon kontrollikoja järeldusega, et ta nõrgendas oma kaalutusõiguse kasutamise raamistikku veelgi. Väga üksikute erandjuhtudel on komisjon leidnud, et ohutum on hinnata eelarve ulatusliku konsolideerimise mõju majanduskasvule pigem liiga ettevaatlikult. Komisjon on seisukohal, et kui eeskirju oleks kohaldatud mehaaniliselt, võtmata arvesse majanduse elavnemist varitsevad ohte, oleks see võinud anda soovitud vastupidise tulemuse.

VII. Struktuurireformide klausli kohast ajutist kõrvalekaldumist ei ole kunagi seotud reformi tegelike eelarvekuludega ning määrusega ei ole sellist seost ka ette nähtud, eelkõige seetõttu, et neid kulusid võib olla raske mõõta ja/või nende otsene mõju eelarvele võib olla piiratud. Võib olla väga kasulikke struktuurireforme, mis ei too kaasa märkimisväärseid otseseid eelarvekulusid, kuid millel võivad olla arvestatavad majanduslikud või poliitilised kulud, näiteks tööturu- või kohtureformid.

Ajutine kõrvalekaldumine keskpika perioodi eelarve-eesmärgist või kohandamiskavast tähendab tehniliselt seda, et kulutusi suurendatakse võrreldes lähtetasemega (st kulutuste kavaga ajutise kõrvalekalde puudumisel) igal aastal kuni keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamiseni. Selline kõrvalekaldumise põhimõte lepiti nõukoguga kokku selleks, et vältida eelarve kohandamise korduvat peatamist ja taasalustamist ning tagada kõikide liikmesriikide võrdne kohtlemine olenevalt sellest, kui kaugel nad on keskpika perioodi eelarve-eesmärgist. Kompenseerimine, mis oleks vajalik selleks, et viia kulud klausli kohaldamise järgsel aastal tagasi algse kava tasemele, tähendaks eelarve täiendavat kohandamist lisaks liikmesriigi tavapärasele kohandusnõudele vastaval aastal (välja arvatud juhul, kui seonduvad kulud on ühekordsed) ning see vähendaks tunduvalt struktuurireformide tegemise stiimulit, mida klausel on kavandatud pakkuma.

Kontrollikoja järeldus, et kõikide võimalike reformide elluviimiseks antav paindlikkus kokku põhjustab pikki viivitusi keskpika perioodi eelarve-eesmärkide täitmisel, on üldistus, mis on seotud ainult ühe konkreetse liikmesriigi näitega. Tüüpjuhul, kus liikmesriik täidab kohandamiskava keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamiseks, on lõplik mõju lihtsalt keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamise edasilükkumine ühe aasta võrra.

VIII. Komisjon usub, et paranduslik osa on viimastel aastatel üldiselt hästi toiminud, nagu tõendab asjaolu, et nende liikmesriikide arv, kelle suhtes kohaldatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust, vähenes 24-lt 2011. aastal kõigest kolmele 2017. aastal. Vastab siiski tõele, et liikmesriikidele, kes saavutavad parandusliku osa kohase nominaalse eelarvepuudujäägi eesmärgi, ei kaasne menetluslike tagajärgi juhul, kui nad ei täida struktuurse eelarvepositsiooni eesmärki. See tuleneb parandusliku osa nominaalsest iseloomust, mille kohaselt ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus tühistatakse, kui nominaalne eelarvepuudujääk väheneb alla 3% SKPst, olenemata sellest, milline on struktuurne eelarvepositsioon.

Komisjon pakkus välja variandid selle vastuolu lahendamiseks seeläbi, et tsükliliste tingimuste paranedes võib lühendada ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse tähtaegu, kuid liikmesriigid ei toetanud seda ettepanekut. Komisjon on valmis seda teemat uuesti käsitlema ja koguma ettepanekutele liikmesriikide toetust.

IX. Komisjon ei jaga kontrollikoja muret, „et nõrgendatud stabiilsuse ja kasvu pakti raamistikuga ei suudeta tagada mitmes suure võlakoormusega liikmesriigis progressi keskpika perioodi eelarve-eesmärkide suunas“, sest mitme kontrollikoja osutatud liikmesriigi suhtes on asjaomasel perioodil paranduslikku osa kohaldatud. Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse keskne eesmärk on aluslepingus sätestatud 3% suuruse nominaalse eelarvepuudujäägi piiri saavutamine. Seega on komisjon ja nõukogu jõustanud paranduslikku osa kooskõlas aluslepinguga ning selle tulemusena on nende liikmesriikide arv, kelle suhtes kohaldatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust, alates 2014. aastast ka järjepidevalt vähenenud.

Peale selle käsitleb kontrollikoda asjaomaseid liikmesriike valikuliselt, jättes tähelepanuta nii need paljud liikmesriigid, kes on oma ennetusliku osa kohase keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutanud või lähenevad sellele, kui ka sellised suure võlakoormusega liikmesriigid nagu Küpros ja Iirimaa, kes on teinud tublisid edusamme.

X. Komisjon analüüsib põhjalikult kõikide liikmesriikide stabiilsus- ja lähenemisprogramme ning avaldab tulemused stabiilsus- ja lähenemisprogrammide hinnangutes.

Fiskaalmeetmete puhul hindab komisjon sõltumatult ja põhjalikult nende tulemuslikkust. Läbipaistvust ja seega kontrollimisvõimalust lisab see, et komisjon avaldab alates 2014. aasta kevadest AMECO andmebaasis kõikide liikmesriikide kohta vabalt valitud meetmete mõju (jooksvad/kapitalitulud ja jooksvad/kapitalikulud) ja ühekordsete tulude suuruse. Kuigi teatav hinnangulisus on igal konkreetsel juhtumil vältimatu, usub komisjon, et mitmekesine teabekogum võimaldab ära hoida süstemaatilised nihked või ebatäpsused.

Komisjon nõustub siiski, et fiskaalmeetmete hindamine oleks saanud olla läbipaistvam, ning on pidanud seetõttu 2017. aasta jooksul liikmesriikidega aktiivset arutelu nende meetmete täpsemaks ja läbipaistvamaks hindamiseks.

XI. Komisjon püüab pidevalt oma soovitude põhjusi paremini selgitada ning kaalub kontrollikoja ettepanekuid. Komisjon kaalub neid ka koos asjakohaste soovitustega, mille kontrollikoda annab pärast Euroopa poolaasta auditi lõpetamist.

XII. Komisjon ei ole nõus, et raamistiku põhimõtteid tuleb karmistada. Täpsemalt ei nõustu komisjon esimese soovitusega, sest lubatav kõrvalekalderuum 0,25% SKPst on määrusega EÜ (nr) 1466/97 sõnaselgelt ette nähtud ja komisjon ei saa kehtestada määrusega vastuolus olevaid piiranguid mittemärkimisväärsete kõrvalekallete kumuleerumisele. Peale selle on 0,25% suurune kõrvalekalle sätestatud määruses selleks, et võtta arvesse struktuurse eelarvepositsiooni arvutamise keerukust ning eelarvepoliitika kujundamises ja elluviimises kätkevat paratamatut ebakindlust. Nende tegurite tõttu võib liikmesriik oma eesmärgist kõrvale kalduda asjaoludel, mis on väljaspool valitsuse kontrolli.

Maatriksis on suurema võlakoormusega liikmesriikidele juba praegu parameetrite kategooriate kaudu suuremad nõuded kehtestatud. Sellest sõltumatult analüüsib komisjon praegu maatriksi ja selle eri nõuete mõjusust osana paindlikkuse kasutamise üldisemast läbivaatamisest, mis on ette nähtud liikmesriikidega ühiselt kokku lepitud seisukohas.

Komisjon nõustub, et ebatavaliste sündmuste klausli sätteid tuleks kohaldada üksnes asjaomaste sündmustega otse seotud kulude suhtes, kuid ei ole nõus soovitusega, et ka struktuurireformide klausli kohane ajutine kõrvalekalle tuleks otseselt kuludega siduda, sest ta leiab, et see kohandus nõrgendaks struktuurireformide klausli mõjusust. Struktuurireformide klausli kohane ajutine kõrvalekalle ei ole reformi tegelike eelarvekuludega otse seotud, sest on väga kasulikke struktuurireforme, mis ei too kaasa märkimisväärseid otseseid eelarvekulusid, kuid millel on arvestatavad majanduslikud või poliitilised kulud.

XIII. Komisjon ei nõustu, et probleemi, et liikmesriigid kasutavad lubatavat kõrvalekalderuumi 0,25% SKPst kumulatiivselt, saab lahendada olemasolevas õigusraamistikus, sest see kõrvalekalderuum on määruse (EÜ) nr 1466/97 artikli 6 lõikes 3 otsesõnu sätestatud. Komisjon kardab seetõttu, et maatriksi süstemaatilist ümberkujundamist sel viisil võidakse tõlgendada määrusega ette nähtud kõrvalekalderuumist möödaminemisenä.

XIV. Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse nominaalne olemus ehk keskendumine 3% suuruse nominaalse eelarvepuudujäägi piirile vähendab komisjoni võimalusi jõustada struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi paranduslikus osas. Komisjon on varem pakkunud välja variante, kuidas võiks püüda tagada, et paranduslikus osas täidetakse struktuurse eelarvepositsiooni kohandamise nõudeid – täpsemalt kaaludes võimalust vaadata ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse soovitus läbi, juhul kui majandus areneb algse soovituse aluseks olnud stsenaariumiga võrreldes positiivsemalt –, kuid liikmesriigid ei ole seda ettepanekut toetanud.

Komisjon on siiski valmis seda teemat uuesti käsitlema ja koguma sellistele ettepanekutele liikmesriikide toetust.

Vt vastus punktile VIII.

XV. Komisjon on alates 2017. aastast püüdnud koos liikmesriikidega suurendada fiskaalmeetmete hindamise täpsust ja läbipaistvust. Komisjon on valmis vastavalt selle protsessi tulemustele tegevusjuhendit muutma, kui liikmesriigid sellega nõustuvad. Oluline on aga võtta selliseid muudatusi tehes arvesse tulu- ja kulumete erinevust. Näitajad, mida komisjon nõuete täitmist hinnates kasutab, põhinevad kõige uuemal komisjoni prognoosil ja viimastel valideeritud Eurostati andmetel.

Eelarvenõuded kehtestatakse üks aasta ette, et liikmesriik saaks oma eelarvepoliitika välja kujundada. Nõuded põhinevad kõige soodsamal mitme aasta andmekogumil üksnes keskpika perioodi eelarve-eesmärgini jäänud kauguse arvutamise osas, maatriksi nõudeid ajakohastatakse aga ainult üksikutel hästi põhjendatud asjaoludel, lähtudes läbivaatamise põhimõtetest.

XVI. Komisjon nõustub selle soovitusega.

TÄHELEPANEKUD

25. Määruses ei esine tõepoolest erakordselt suure majanduslanguse mõistet, kuid seal ei esine ka mitut muud kategooriat. Õigupoolest mainitakse määruses ainult majandustõusu ja majanduslangust, normaalse majanduskasvu võimalust isegi nimetamata. See tuleneb tõsiasjast, et määruses ei ole sätestatud ega saagi sätestada kõiki üksikasju, mis on vajalikud õigusraamistiku kõikide aspektide rakendamiseks, ning komisjon peab otsustama, kuidas õigusakti sätted praktikasse rakendada. Kohandamist ei ole sellises olukorras ette nähtud seetõttu, et eelarve konsolideerimise meetmete nõudmine nii halbades tsüklilistes tingimustes võiks anda soovitule vastupidise tulemuse, s.t nende kahjulik mõju majandusaktiivsusele võiks tuua kaasa veelgi halvema eelarveseisundi.

26. Maatriksi eesmärk ei ole lubada struktuurse eelarvepositsiooni halvenemist järsu majanduslanguse ajal. Kuigi negatiivse majanduskasvu puhuks kasutatakse maatriksis väljendit „kohandamist ei tule teha“, tähendab see praktikas seda, et struktuurse eelarvepositsiooni nõutava kohandamise suuruseks on määratud 0.

27. Kontrollikoda ei märgi, kuidas tuleks maatriksis järjepidevamat vahetegemist rakendada. Nõuet kohandada rohkem kui 0,5% SKPst on aga alati rakendatud nõudena kohandada 0,6% SKPst ning suuremat kohandamist ei ole normaalse majanduskasvu tingimustes soovitatud. Olgu veel kord märgitud, et ehkki maatriksis kasutatud tsükliliste tingimuste klassifikatsioon põhineb komisjoni ettepanekul, kiitsid liikmesriigid selle täielikult heaks ühiselt kokku lepitud seisukohas, mis käsitleb stabiilsuse ja kasvu pakti kehtivate nõuete paindlikumat kasutamist.

28. Komisjon leiab, et maatriksis tehtud eristus, millele kontrollikoda osutab, ei ole ebajärjepidev.

Kui välja arvata väga suure ja erakordselt suure majanduslanguse kategooriad, jäävad kohandused 0,5% sihtmärgi lähedusse, et maatriks ei kaugeneks liialt määrusest. Kategooriates antud kohandusmäärad tulenevad veel kahest praktilisest tegurist. Esiteks, kui eeldatakse, et minimaalne täpsusaste on 0,1% SKPst, on võimalik teha üksnes piiratud määral eristusi, jäädes samal ajal sihtmärgist mõistlikku kaugusse. Teiseks soovis komisjon vältida liiga suurt künnistest tulenevat mõju, et ei tekiks olukorda, kus väikesed nihked muutujas, mis ei ole tegelikult vaadeldav, s.t SKP lõhes, toovad kaasa suured muutused liikmesriigi eelarvestrateegia ettekirjutuses. Kolmandaks tundub, et tähelepanekus on segi aetud komisjoni vastused seoses struktuurireformidega kaasnedu võivate poliitiliste kuludega ning maatriksi aluseks olev argumentatsioon, mis võeti kokku eespool.

Lõpetuseks tuleb seoses väitega, et potentsiaalsest kiirema kasvu olukord peaks olema ideaalne aeg reformide elluviimiseks, märkida, et majanduslanguse kategoorias võib SKP lõhe olla isegi kuni –3%, mis näitab, et ehkki SKP lõhe kahaneb (st majanduskasv on potentsiaalsest kiirem), on majandus endiselt keerulises tsüklilises faasis.

29. Komisjon siiski tegi maatriksi parameetrite määramise ajal analüüsi. Maatriksi alus on 28 ELi liikmesriigi SKP lõhe koondjaotus ajavahemikus 1986–2014 vastavalt komisjoni 2014. aasta sügisprognoosidele. Sellest on välja jäetud suurim (negatiivne) SKP lõhe kas aastast 2009 või 2010, kuivõrd need aastad kajastavad kõige ebatavalisemaid tingimusi, mis on varasemal keskpikal perioodil esinenud, ning neid ei saa seetõttu pidada tüüpilise majandustsükli osaks. Varasem jaotus näitab, kui sageli on iga maatriksi kategooria kohandust vaja rakendada, mis mõjutab ilmselgelt keskpika perioodi eelarve-eesmärgi täitmist. Hiljutised komisjonisisesed simulatsioonid, mis tehti

osana ühiselt kokkulepitud seisukohas nõutud paindlikkuse ametlikust läbivaatamisest, kinnitavad, et tsüklilistel tingimustel põhinev keskmine maatriksist tulenev kohandus alates 2000. aastast on veidi alla 0,5% SKPst.

30. 0,25% suurune kõrvalekalderuum on määruses sätestatud ning komisjon ei saa kehtestada määrusega vastuolus olevaid piiranguid mittemärkimisväärsete kõrvalekallete kumulatiivse kasutamise suhtes.

Euroopa Eelarvenõukogu aruandes väljendatakse tõepoolest silmatorkavalt mitmetimõistetavalt seoses vajadusega muuta õigusakte selleks, et viia sisse tema ettepanekud korduvate kõrvalekallete mõju piiramiseks.

31. Komisjon ei nõustu, et see, et ta kasutab hindamisel, eelkõige majandushinnangute langetamisel, oma kaalutusõigust, nõrgendab mis tahes moel raamistikku.

Esiteks on komisjonil määruse (EÜ) nr 1466/97 artikli 6 lõike 3 kohaselt kaalutusõigus maatriksist tulenevatest eelarvekohandustest kõrvalekaldumise hindamisel. Määrusega ei nähta ette automaatset menetlust järeldamaks, kas kõrvalekaldumine on märkimisväärne.

Teiseks ei tohiks stabiilsuse ja kasvu pakti, sealhulgas selle ennetuslikku osa, mõista pelgalt üksikute eeskirjade liikumatu kogumina, mida kohaldatakse mehaaniliselt iga juhtumi suhtes, vaid see on majanduse ja eelarve juhtimise süsteem, mille eesmärk on aidata tagada ettevaatlikku keskpika kuni pika perioodi makromajandus- ja eelarvepoliitika kujundamist. Makromajanduspoliitika kujundamine on oma loomult selline, et ettenähtamatute sündmuste esinemine on paratamatu, ning majanduse juhtimise raamistik peab olema piisavalt paindlik, et võimaldada sellistele arengusuundadele reageerida ja nendega toime tulla. Kui raamistik seda ei võimaldaks, kahjustaks see stabiilsuse ja kasvu pakti usaldusväärset majanduse juhtimise ja majanduspoliitika kujundamise toimiva vahendina.

Seetõttu on oluline, et komisjon hindaks alati majanduse olukorda, et tagada eeskirjade mõistlik rakendamine, mitte ei kasutaks puhtmehaanilist lähenemisviisi, mis ei sõltu valitsevatest makromajanduslikest tingimustest.

Ühine vastus punktidele 32 ja 33

2017. aasta riigipõhiste soovitude puhul oli taotlus, et need saavutaksid kaks eesmärki, milleks olid käimasoleva elavnemise tugevdamine ja riigi rahanduse jätkusuutlikkuse tagamine, ning jääksid samal ajal lühikeseks ja lihtsaks. Seepärast ei hõlmanud riigipõhised eelarvesoovitused erinevalt varasemast tavast soovitusi 2018. aasta nõutava kohanduse kohta. See oli eelkõige poliitiline otsus, mis lähtus mitmest kaalutlusest.

Esiteks on nn maatriksipõhine lähenemisviis küll endiselt 2018. aasta riigipõhiste soovitude alus, kuid komisjoni 2017. aasta soovitusettepanekud sisaldasid täpsustust seoses liikmesriikidega, kelle puhul maatriksist tulenev eelarvekohandus on 0,5% SKPst või rohkem (kaalutusruum). Leiti, et riigipõhised soovitused ei ole õige koht, kus täpsustada läbi hindamisruumi kasutamise tasakaalu maatriksist tulenevate nõuete ja vajaduse vahel võtta arvesse konsolideerimise mõju majanduskasvule ja tööhõivele.

Teiseks väljendatakse kaasnevates põhjendustes väga sõnaselgelt, mida 2018. aastal teha tuleb; täpsemalt nimetatakse neis i) nõude suurust, ii) hinnangut nõude täitmisele ja iii) järeltulemust, kas on vaja lisameetmeid.

Kolmandaks on põhjendused ja riigipõhised soovitused ise võrdse õigusliku jõuga.

Komisjoni silmis ei ole seetõttu praegu tõendatud, et temapoolne kaalutusruumi kasutamine on vähendanud riigipõhiste soovitude eelarvenõude asjakohasust või usaldusväärset.

34. Nõuete täitmise hindamisel on komisjonil kaalutlusruum maatriksist tulenevatest eelarvekohandustest kõrvalekaldumise suhtes. Kõnealune kaalutlusruum tuleneb nõukogu määruse (EÜ) nr 1466/97 artikli 6 lõike 3 konkreetsetest sätetest. Artikli 6 lõike 3 kohaselt on keskpika perioodi eelarve-eesmärgist või selle saavutamise kohandamiskavast märkimisväärse kõrvalekaldumise kindlakstegemise kord ühelt poolt seotud kindlate kvantitatiivsete kriteeriumidega, sealjuures nendega piirdumata, ning teiselt poolt võimaldab muude asjaolude arvessevõtmist. Määrusega ei nähta seega ette automaatset menetlust järeldamiseks, kas kõrvalekaldumine on märkimisväärne.

35. Komisjon möönab oma hinnangutes pingelist suhet jätkusuutlikkuse ja stabiliseerimisega seotud vajaduste vahel konkreetsetes liikmesriikides, kuigi see ei ole paratamatu, nagu näitab komisjoni 2016. aasta riigirahandusaruande IV osas avaldatud analüüs. Kui pinge on tõepoolest olemas, on komisjoni ülesanne analüüsida konkureerivaid vajadusi ja anda tasakaalustatud hinnang, võttes arvesse kõiki asjakohaseid kaalutlusi. Komisjoni kaalutlusõigus seisneb kõikide olemasolevate näitajate arukas tõlgendamises, võttes eelkõige arvesse majandustsükliga seonduvat ebakindlust ning ohte, mida jõuline eelarve kärpimine võib endast käimasoleva majanduse elavnemise jaoks mõnes liikmesriigis kujutada.

36. Esiteks ei pruugi majanduskasvu koondmäärad kajastada elavnemise võimalikku haprust mõnes liikmesriigis ega võta arvesse võimalikku soovitudle vastupidist mõju, mida liiga suur eelarve konsolideerimine võib sellise riigi majandusele avaldada. Need on ilmselgelt olulised tegurid, mida komisjon püüdis arvesse võtta, kui ta kasutas oma kaalutlusruumi sobivate eelarvepoliitika parameetrite kindlaksmääramiseks konkreetsete majandustingimuste jaoks.

Teiseks ei ütle asjaolu, et tegelik majanduskasv on potentsiaalsest suurem, kuigi palju elavnemise tugevuse kohta. Näiteks Itaalia potentsiaalne majanduskasv kõnealustel aastatel oli hinnangute kohaselt 0.

37. Struktuurireformide ja investeerimisklausli piirangud lepiti kokku komisjoni ja liikmesriikide vahelise arutelu tulemusena.

41. Komisjon soovib täielikkuse huvides investeerimisklausli tingimuste põhjuste kohta lisaselgituse anda. Klausel on ette nähtud selliste avaliku sektori investeeringute puhuks, mida võib nende positiivse mõju poolest potentsiaalsele majanduskasvule ja riigi rahanduse jätkusuutlikkusele pidada majanduslikult võrdväärseks struktuurireformidega, ning on seetõttu seotud teatavate ELi kaasrahastatavate projektidega. Klausli kohaldamise tingimus, mille kohaselt avaliku sektori investeeringud ei tohi väheneda, tagab selle, et riigi rahastatud investeeringuid ei asendata ELi rahastatud investeeringutega.

42. Investeerimisklausli kohaldamise põhitingimus on, et liikmesriigi negatiivne SKP lõhe peab olema suurem kui $-1,5\%$ SKPst. Teiste sõnadega, liikmesriik peab olema majanduslanguse olukorras. Uuringud näitavad, et kui riigil on sellises olukorras probleeme jätkusuutlikkusega, kaldutakse avaliku sektori investeeringuid kärpima, kahjustades potentsiaalset majanduskasvu. Investeerimisklausli eesmärk on püüda seda ära hoida, mispärast selles nõutakse, et avaliku sektori investeeringute tase klausli kohaldamise aastal ei langeks. Kui investeeringute nominaalsuurus väheneb, võib nende suhe SKPsse sellegipoolest suureneda, juhul kui SKP kasv väheneb (väljaspool valitsuse kontrolli olevatel asjaoludel) järsemalt kui investeeringud.

43. Investeerimisklausli eesmärk on tuua kaasa investeeringute püsiv suurenemine. Sellises olukorras ei oleks põhjendatud nõuda, et liikmesriik pöörduks klausli kohaldamise järgsel aastal tagasi algse kohandamiskava juurde.

44. Vt vastus punktidele VII ja 43.

45. Alates maatriksi kasutuselevõtust ei ole võimalik eelnevalt hinnata, kas liikmesriik saavutab keskpika perioodi eelarve-eesmärgi nelja aastaga (sest see sõltub muuhulgas maatriksist tulenevatest nõuetest igaks aastaks). Seetõttu tegi komisjon liikmesriikidele ettepaneku kasutada keskpika perioodi eelarve-eesmärgile lähenemise kriteeriumi täitmiseks lihtsustatud eeldust, hinnates selle asemel, kas klausli kohaldamist taotleva liikmesriigi algkaugus keskpika perioodi eelarve-eesmärgist on 1,5% SKPst või alla selle. Lähtudes aastase kohandamise sihtmärgist 0,5% SKPst ja selle lubatud suurimast ajutisest kõrvalekaldest, saavutataks sellise kauguse juures tagasipöördumine keskpika perioodi eelarve-eesmärgi juurde nelja aastaga.

46. Mittemärkimisväärne kõrvalekalderuum on sätestatud määruses ning komisjonil ei ole selle kohaldamise suhtes valikut. Ei ole siiski paratamatu, et märkimisväärne kõrvalekalderuum igal aastal vältimatult ära kasutatakse, s.t et „[s]eepärast *pikeneb* lähenemise aeg palju rohkem“. Näiteks Soome seda komisjoni 2018. aasta kevadprognoosi kohaselt ei tee.

47. Kui muud tingimused on võrdsed, toob investeerimisklausli kohaldamine kaasa kogukulude suurenemise võrreldes olukorraga, kus seda ei oleks kohaldatud.

Kulude suurenemine ei ole aga sõltumatu sellest, mis juhtub investeerimiskulude tasemega, sest klausli kohaldamise tingimus on, et avaliku sektori investeeringute tase ei tohi klausli kohaldamise aastal väheneda.

48. Vt vastused tähelepanekutele 43, 45 ja 47.

49. Artiklis 3 on küll nõutud, et stabiilsus- ja lähenemisprogramm sisaldaks oluliste struktuurireformide kulude ja tulude analüüsi, kuid see ei tähenda, et ajutine kõrvalekalle peaks põhinema kuludel. Nn struktuurireformide klausli sätetes artiklis 5 ei ole kuludele ühtegi viidet. Asjaolu, et ajutine kõrvalekalle ei põhine otse kuludel, ei tähenda ka seda, et kulusid ei möödeta.

50. Selle hindamisel, kas reformidel on eelarvele positiivne mõju, nagu on määruses nõutud, võtab komisjon arvesse otseseid eelarvekulusid ja ka pikaajalist mõju majanduskasvule. Pikaajaline mõju majanduskasvule peaks välja viima riigi rahanduse pikaajalise jätkusuutlikkuse paranemisele.

52. Komisjon on järjekindlalt hinnanud kõikide Itaalia struktuurireformide mõju, kaasa arvatud nende reformide mõju, mille jaoks oli taotletud struktuurireformide klausli kohast paindlikkust, nagu on märgitud hinnangus Itaalia vastavuse kohta struktuurireformide klausli kriteeriumidele (komisjoni talituste töödokument Itaalia 2016. aasta stabiilsusprogrammi kohta, lk 18). Eelkõige hinnatakse Itaalia struktuurireformide rakendamise seisuga põhjalikult Itaalia 2017. ja 2018. aasta riigiaruandes. Peale selle on rakendamise seisule nii enne kui ka pärast pidevalt viidatud komisjoni talituste töödokumentides Itaalia 2016. aasta eelarvekava (lk 22–23), 2016. aasta stabiilsusprogrammi (lk 4 jj) ning 2017. aasta eelarvekava kohta (lk 19), samuti artikli 126 lõike 3 kohases aruandes 2017. aasta veebruarist (lk 13–14).

53. Nagu on märgitud 49. tähelepaneku vastuses, ei põhine ajutine kõrvalekalle reformide otsestest eelarvekuludel. Seda, kuidas komisjon hindab reformide pikaajalist mõju majanduskasvule, on põhjalikult selgitatud vastuses 54. tähelepanekule.

54. Komisjon leiab, et ta hindas klausliga seotud majanduslikku mõju õigesti. Kui Itaalia taotles 2016. aastaks struktuurireformide klausli kohaldamist (2016. aasta eelarvekavas ja stabiilsusprogrammis), analüüsis komisjon 2015. aasta detsembri majanduspoliitika komiteele esitatud märgukirjas Itaalia struktuurireformide mõju QUEST-mudeli abil (avaldatud 2016. aasta aprillis pealkirja all „The Economic Impact of Selected Structural Reform Measures in Italy, France, Spain and Portugal“ („Valitud struktuurireformide meetmete majanduslik mõju Itaalias, Prantsusmaal, Hispaanias ja Portugalis“)). Seega oli 2016. aasta stabiilsusprogrammi ajaks komisjoni hinnanguid Itaalia ametiasutustega laialdaselt arutatud. Peale selle oli komisjon artikli 126 lõike 3 kohases aruandes 2015. aasta veebruarist seadnud avalikult kahtluse alla Itaalia

ametiasutuste esialgse hinnangu reformide mõju kohta. Selle teabevahetuse tulemusena vähendati 2016. aasta stabiilsusprogrammis (võrreldes 2016. aasta eelarvekavaga) nende struktuurireformide hinnangulist mõju, mille jaoks paindlikkust oli küsitud, nagu on märgitud allmärkuses 26. See näitab komisjoni töö olulisust reformide mõju analüüsimisel ja ametiasutuste esitatud hinnangute kontrollimisel.

See, et hinnang struktuurireformide mõju kohta majanduskasvule on väidetavalt ligikaudne, tuleneb makromajandusliku modelleerimise paratamatutest piirangutest. Määruses on nõutud, et komisjon võtaks arvesse jätkusuutlikkuse paranemist läbi struktuurireformide mõju potentsiaalsele majanduskasvule, kuid see on juba oma olemuselt ebakindel modelleerimisülesanne.

56. Vt vastused punktidele 45, 47 ja 48.

57. Itaalia maaväriatega seotud ennetavad kulud olid kõlblikud, sest toimus mitu tugevat maavärinat ning hädaolukordade ohjamise ja ennetavad kulud on omavahel seotud. Seetõttu leiti, et ligikaudu 3 miljardit eurot ehk 0,18% SKPst, mille Itaalia valitsus 2017. aastal selleks otstarbeks määras, vastab nn ebatavalise sündmuse klausli kriteeriumidele. Investeeringukava mõju eelarvele tuleb kinnitada järelhindamisel, tuginedes asjakohastele eelneva ja järgneva perioodi andmetele, mille Itaalia ametiasutused komisjonile esitavad.

58. Komisjon ei pea seda raamistiku nõrgendamiseks, vaid pigem arvestamiseks sellega, kuidas liikmesriikides tegelikult eelarvepoliitikat kujundatakse ja määratakse.

Liikmesriikidele tuleb ette teada anda, kui suurt eelarvekohandust nõutakse, selleks et nad saaksid seda eelarve kavandamisel arvesse võtta. Selline ettevaatav keskpika perioodi eelarve kavandamine ja kooskõlastamine ongi põhjus, miks stabiilsus- ja lähenemisprogrammide protsessi Euroopa poolaasta raames vaja on.

Kui struktuurset eelarvepositsiooni korrigeeritakse selliselt, et kaugus keskpika perioodi eelarve-eesmärgini väheneb niivõrd, et algne nõue tähendaks keskpika perioodi eelarve-eesmärgi ületamist, siis nõude külmutamine lõpetatakse ja see vaadatakse läbi. Selline lähenemisviis on tõepoolest ebasümmeetriline, sest kui struktuurset eelarvepositsiooni korrigeeritakse allapoole, s.t keskpika perioodi eelarve-eesmärgist kaugemale kui oli algselt prognoositud, siis liikmesriigi nõuet ei suurendata. See on tingitud sellest, et see rikuks liikmesriigi õigustatud ootust nõutava eelarvekohanduse suuruse suhtes, mille komisjon oli ette näinud ajal, kui liikmesriik oma eelarvestrateegiat kavandas ja kokku leppis.

59. Tugineda nõude arvutamisel keskpika perioodi eelarve-eesmärgini jäänud kaugusele samal aastal ei ole mitte üksnes poliitiliselt ebarealistlik, vaid ka praktikas teostamatu.

Kui aasta $t-1$ kevadel hinnatakse, et liikmesriik täidab oma keskpika perioodi eelarve-eesmärgi aastal $t-1$, siis ei ole aastal t kohandamist vaja ja nõue aastaks t külmutatakse tasemel 0. See annab liikmesriikidele vajaliku kindluse nõutava kohanduse suuruse suhtes, kui nad alustavad väga ulatuslikke riigisiseseid menetlusi, mis eelarve koostamisega tavaliselt kaasnevad. Kui aasta t kevadel hinnatakse, et tingituna struktuurse eelarvepositsiooni korrigeerimisest oli liikmesriigi kaugus oma keskpika perioodi eelarve-eesmärgist aastal $t-1$ 0,5% SKPst, siis on komisjoni arvates liiga hilja nõuet läbi vaadata. Liikmesriik on selleks ajaks juba aasta t eelarve vastu võtnud, lähtudes komisjonilt saadud teabest, et kohandamist ei nõuta. Kui komisjon kehtestaks suurema nõude, rikuks see liikmesriigi õigustatud ootust nõutava eelarvekohanduse taseme suhtes, mille põhjal teda hinnatakse. Selline ennustamatus kahjustaks tõsiselt stabiilsuse ja kasvu pakti raamistiku usaldusväärsust liikmesriikide poliitikute silmis.

Võtta nõude aluseks prognoositud kaugus keskpika perioodi eelarve-eesmärgist samal aastal, mille suhtes nõuet kohaldatakse, on problemaatiline ka seetõttu, et prognoos ise oleneb nõudest. Igal

juhul ei jäta ajakohastatud prognoosidel põhinevad samal aastal tehtud läbivaatamised liikmesriikidele piisavalt ettevalmistusaega oma eelarvepoliitika kujundamiseks.

60. Täielikkuse huvides tuleb lisada, et liikmesriikide nõudeid ei suurendata, kui komisjon hindab, et tsüklilised tingimused on paranenud. Nagu on märgitud vastustes punktidele 58 ja 59, ei tehta seda seetõttu, et see rikuks liikmesriikide õigustatud ootust nõutava eelarvekohanduse suuruse suhtes sel ajal, kui nad oma eelarvepoliitikat kujundavad ja määravad.

61. Üleminek ESA 95-lt ESA 2010-le tähendas seda, et kindla aasta kohandusnõue võis olla arvutatud ESA 95 järgi, kuid tehtud eelarvekohandust hinnati ESA 2010 järgi. See on vältimatu, kui ei taheta, et potentsiaalselt kõik liikmesriikide nõuded tuleks ESA 2010 kohaselt ümber arvutada. Nõuete aluseks oleva maatriksi põhimõtteid arvestades on igal juhul ebatõenäoline, et nõuete arvutamine ESA 2010 järgi oleks midagi muutnud.

Näitajad või mõõtmised ei ole aastate lõikes ebajärjekindlad. Näiteks kui 2014. aastal tehtud eelarvekohandust hinnati ESA 2010 järgi, on nii 2014. kui ka 2015. aasta arvud arvutatud ESA 2010 järgi.

66. Komisjon leiab, et kontrollikoja esitatud stsenaarium on üksnes illustratiivne, sest on loomulikult raske ekstrapoleerida üksikute liikmesriikide tulemusi tulevikus, lähtudes mineviku majanduslanguse koondmõjust euroalale.

67. Nagu on märgitud vastuses punktile 66, on simulatsioonid mõnevõrra spekulatiivsed, sest need käsitlevad hüpoteetilist juhtumit, mis ei ole tegelikkuses aset leidnud; samuti ei võeta neis arvesse riigipõhiste minimaalsete sihtmärkide võimalikku mõju – need ei lubaks paljude liikmesriikide suhtes struktuurireformide ja investeerimisklauslit kohaldada.

68. Vt punktide 33–35 vastused selle kohta, kuidas komisjon oma kaalutlusruumi kasutab.

69. Komisjon leiab, et kontrollikoja tähelepanekus ei esitata täielikku pilti.

Esiteks tuleb lisada üldisel tasandil, et komisjon tegi nii maatriksit kui ka paindlikkusklause kohaseid kõrvalekaldumisvõimalusi välja töötades ulatuslikke analüüse. Esimesel juhul hõlmasid need varasemate SKP lõhede jaotust. Teisel juhul esitas komisjon liikmesriikidele mitu näitlikustavat simuleeritud stsenaariumi paindlikkusvõimaluste põhimõtete kohta, lähtudes sellest, et rakendatakse kohandamise sihttasest 0,5% SKPst (s.t eeldades, et ei kasutata kõrvalekalderuumi 0,25% SKPst). Mitu sellist näitlikustavat simulatsiooni on avaldatud käsiraamatu lisas.

Teiseks hindab komisjon siis, kui ta hindab liikmesriikide taotlusi paindlikkusklause kohaldamiseks, ka liikmesriikide kaugust keskpika perioodi eelarve-eesmärgist tagamaks, et see on programmiperioodi lõpuks saavutatav, eeldades, et rakendatakse kohandamise iga-aastast sihttasest.

70. Vt vastused punktidele 66, 67 ja 69.

72. Tuleb märkida, et komisjon on stabiilsus- ja lähenemisprogrammide hinnangutes juhtinud pidevalt tähelepanu struktuurse eelarvepositsiooni prognooside korrigeerimise küsimusele, esitades sellekohaseid graafikuid.

75. Komisjonil ei ole õigust selliseid keskpika perioodi eelarve-eesmärgile lähenemise sihtmärke jõuga täita, kuid ta analüüsib ja kommenteerib liikmesriikide muudatusi keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamise oodatavas tähtajas, nagu võib näha igal järelevalveringil avaldatud komisjoni talituste töödokumentidest ja eelarvekavade hinnangutest. Komisjon peab seega liikmesriike vastutavaks, kuid ei saa praeguses õigusraamistikus menetluslikke samme astuda.

Ei ole selge, kuidas oleks võimalik töötada maatriks välja nii, et tagada juba ette, et kõik liikmesriigid, olenemata sellest, kui kaugel nad keskpika perioodi eelarve-eesmärgist on, saavutaksid selle programmiperioodi neljandal aastal, kuivõrd prognoosid selle kohta, milline on

struktuurne eelarvepositsioon kolme aasta pärast, on tõenäoliselt peaaegu kindlasti valed (see on makromajanduslike prognooside vältimatu omadus). Juhul kui liikmesriik on programmiperioodil keskpika perioodi eelarve-eesmärgist väga kaugel, võiks see tähendada ka väga suuri eelarvekohandusi, selleks et püüda vahe nelja aasta jooksul ületada. See võiks anda soovitud vastupidise tulemuse.

76. Komisjon ja liikmesriigid on jõudnud ulatuslike arutelude tulemusena kokkuleppele töötada välja stabiilsuse ja kasvu pakti raamistiku kõikide aspektide rakendamiseks vajalikud üksikasjad; näiteks on välja töötatud ühiselt kokku lepitud seisukoht, mis käsitleb stabiilsuse ja kasvu pakti kehtivate nõuete paindlikumat kasutamist. Sellise töö eesmärk ei ole stabiilsuse ja kasvu pakti raamistikku nõrgendada, vaid rakendada määruse üldised eesmärgid praktikasse.

77. See tähelepanek ei ole stabiilsuse ja kasvu pakti ennetusliku osa tulemuslikkuse hindamise seisukohalt asjakohane. Analüüsitud valim hõlmab struktuurse ja esmase eelarvepositsiooni muutumist liikmesriikides, kelle suhtes kohaldata analüüsitud perioodil ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust (s.t Hispaania ja Prantsusmaa alates 2009. aastast), kuid ennetuslikul osal on eraldi eeskirjad. Komisjon tuletab meelde, et kontrollikoda avaldas 2016. aastal eraldi eriaruande „Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse mõjusa rakendamise tagamiseks tuleb teha täiendavaid parandusi“, kus komisjon andis oma ametlikud vastused (https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_10/SR_EDP_ET.pdf).

78. Komisjon leiab, et edusammud keskpika perioodi eelarve-eesmärkide saavutamise suunas on viimastel aastatel jätkunud, kuigi vähem jõudsalt kui elavnemise algetapis, mil kaksteist liikmesriiki väljus ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusest.

79. Komisjon leiab, et 2014. ja 2018. aasta struktuurse eelarvepositsiooni hinnangud ei ole täielikult võrreldavad, et otsustada, mil määral on struktuurse eelarvepositsiooni parandamisel edu saavutanud need liikmesriigid, kes ei ole 2014. ja 2018. aasta vahel oma keskpika perioodi eelarve-eesmärki täitnud. 2014. aasta struktuurse eelarvepositsiooni hinnangud põhinevad minevikuandmetel ja hõlmavad 2014. aastal tegelikult võetud fiskaalmeetmete mõju. 2018. aasta hinnangud seevastu põhinevad komisjoni prognoosil. Asjaomased liikmesriigid võtavad eeldatavasti oma eelarvemenetluse raames fiskaalmeetmeid tagamaks, et 2018. aasta eelarve on stabiilsuse ja kasvu paktiga kooskõlas, mistõttu 2018. aasta andmete järeelhindamine näitab teistsuguseid struktuurseid eelarvepositsioone kui 2017. aasta sügise prognoos.

80. Komisjon leiab, et tema seisukohad euroala eelarvepoliitika seisundi suhtes kajastavad tasakaalustatult kõikide liikmesriikide eelarvepositsiooni. Liikmesriikidelt, kes ei ole oma keskpika perioodi eelarve-eesmärki täitnud, oodatakse fiskaalmeetmete võtmist, et olla stabiilsuse ja kasvu paktiga vastavuses, ning mõnel liikmesriigil, kes on keskpika perioodi eelarve-eesmärgi ületanud, soovitatakse kasutada vaba eelarveruumi majanduskasvu toetamiseks. Seda tõendab komisjoni 2016. aasta teatis „Euroala positiivse eelarvepoliitika poole“, milles on otse öeldud, et „[l]iikmesriigid, kelle suhtes kohaldatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust, ja need liikmesriigid, kes peavad oma keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamiseks veel pingutama, peaksid jätkama neile antud soovitude järgimist“.

81. Komisjon rõhutab, et andmed eelarve täitmise tulemuse kohta 2017. aastal, millel nõuete täitmise lõplik hindamine põhineb, näitavad liikmesriikide tulemuslikkuse märkimisväärset paranemist: nõuded täitnud riikide arv on 2017. aasta kevadprognoosil põhinevate esialgsete hinnangutega võrreldes neljakordistunud. Peale selle ei paista koondarvudest välja olulised erinevused üksikute liikmesriikide eelarvepositsioonides keskpika perioodi eelarve-eesmärgi suhtes.

Samuti ei hõlma valim heade tulemustega liikmesriike, s.t neid, kes on keskpika perioodi eelarve-eesmärgi täitnud. Kuna keskpika perioodi eelarve-eesmärgi täitnud liikmesriigid vastavad samuti

ennetusliku osa sätetele, annab nende kaasamine täpsema ülevaate nõuete täitmisest kõikide riikide lõikes.

82. Nende liikmesriikide eelarvepoliitika tulemuslikkus, kelle suhtes kohaldatakse stabiilsuse ja kasvu pakti paranduslikku osa, ei võimalda anda täpset hinnangut stabiilsuse ja kasvu pakti ennetusliku osa tulemuslikkusele, sest need kaks osa alluvad eraldi eeskirjadele.

Vt punkti 77 vastus ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust käsitleva kontrollikoja aruande kohta.

83. Stabiilsuse ja kasvu pakti paranduslik ja ennetuslik osa on sätestatud eri määrustes. Stabiilsuse ja kasvu pakti parandusliku osa nominaalne olemus ehk keskendumine aluslepingus sätestatud piirmäärale 3% SKPst tähendab seda, et ehkki komisjon taotleb ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse soovitusel, et liikmesriigid kohandaksid struktuurset eelarvepositsiooni, ei ole komisjonil õigust menetlust karmistada, kui liikmesriik on nominaalsed eesmärgid täitnud.

Komisjon põhjendas ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse tähtaegade pikendamist teatavatel juhtudel oma vastuses kontrollikoja 2016. aasta eriaruandele „Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse mõjusa rakendamise tagamiseks tuleb teha täiendavaid parandusi“ (https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_10/SR_EDP_ET.pdf).

85. Paranduslik osa võimaldab liikmesriikidel kasutada strateegiat, mille kohaselt nominaalne eesmärk saavutatakse üksnes makromajanduslike tingimuste paranemise toel, tegemata nõutavaid eelarvekohandusi. Tuleb märkida, et komisjon ja nõukogu näevad ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse soovitusel ette eelarvekohandused, mis on struktuurset koostöös ennetuslikus osas nõutavatega. Kui aga liikmesriik on nominaalse eesmärgi täitnud, ei ole võimalik menetluslikke meetmeid algatada. Parandusliku osa nominaalne iseloom on üliluslik, sest see põhineb aluslepingus sätestatud nominaalse eelarvepuudujäägi piirmääralt 3% SKPst. Komisjon leiab seetõttu, et parandusliku ja ennetusliku osa kohaldamisalas olevate liikmesriikide tehtud eelarvekohanduste keskmine ei kajasta adekvaatselt liikmesriikide jaoks realselt siduva nõude mõju.

88. Uusimad andmed näitavad Portugali struktuurse eelarvepositsiooni märkimisväärset paranemist viimastel aastatel: 2013. ja 2017. aasta vahel on paranemine olnud 2% SKPst ning kaugus keskpika perioodi eelarve-eesmärgist on 1,4% SKPst.

89. Prantsusmaa ja Hispaania suhtes kohaldati peaaegu kogu vaatlusaluse perioodi vältel paranduslikku osa, mis tähendab seda, et maatriksist tulenevatel nõuetel ei olnud menetluslikke tagajärgi.

90. Komisjon leiab, et parandusliku osa kohaldamisalas olevate liikmesriikide kohandamistempo ei anna teavet stabiilsuse ja kasvu pakti ennetusliku osa mõjususe kohta, sest see allub teistsugustele meetmetele.

92. Vt punkti 83 vastus ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse tähtaegade pikendamise kohta.

98. Eesti struktuurse eelarvepositsiooni nõrgenemine 2017. aastal ei lähe vastuollu ennetusliku osa nõuetega.

99. Komisjon leiab, et ta on kasutanud paindlikkust, sealhulgas hindamisruumi, proportsionaalselt, asjakohaselt ja majanduslikult põhjendatult. Veel suhteliselt hiljuti andsid Euroopa majanduse elavnemise ebatavalised jooned põhjust rakendada eelarve konsolideerimist ettevaatusega. Inflatsioonisurve puudumine, euroala suur jooksevkonto ülejääk ja suure töötusemäära püsimine mõnes liikmesriigis osutasid sellele, et majandus on endiselt teataval määral loid. Nende murekohtade ning suurenenud geopoliitilise ebakindluse tõttu leidis komisjon, et eelarve-eeskirjade ettevaatlik kohaldamine tagaks selle, et liiga suured eelarvekohandused ei ohusta majanduse

elavnemist, mis on paljudes liikmesriikides veel habras. Seetõttu kasutas komisjon kokkuleppel liikmesriikidega paindlikkust, et varieerida eelarvenõudeid tsüklilistest tingimustest lähtudes.

102. Komisjon nõustub, et tema viimases prognoosimistäpsuse hinnangus leiti mõnel juhul märke nihkest teatava metodoloogia kasutamisel. Ta rõhutab aga, et hinnangus jõuti ka järeldusele, et komisjoni majandusprognoosid on täpsemad kui turul saadavad ning võrreldavad muude rahvusvaheliste institutsioonide prognoosidega. Peale selle sõltub komisjoni võlaprognooside täpsus ka mitmest muust tegurist, nagu esmase eelarvepositsiooni ning võlakoormuse muutuse ja eelarvepositsiooni vahelise erinevuse prognoos.

103. Prognoosimistäpsuse korrapärase hindamise eesmärk on institutsiooniline õppimine ning komisjon püüab pidevalt oma prognooside täpsust parandada. Viimastel aastatel on tehtud palju tööd uute kvantitatiivsete prognoosimeetodite väljaarendamiseks. Prognoosimisteenuste hiljutises välis hinnangus (ilmumas) jõutakse järeldusele, et prognoosid on kvaliteetsed ja prognoosimisprotsessid tõhusad.

108.

Esimene loendipunkt. Komisjoni seisukohad selles küsimuses on esitatud 58. ja 59. tähelepaneku vastustes vajaduse kohta arvestada liikmesriikide õigustatud ootusi.

Esimesel juhul põhineb maatriksist tulenev kohandusnõue aasta $t-1$ kevadprognoosil aasta t SKP lõhe kohta ning see vaadatakse läbi üksnes juhul, kui tekib väga suur või erakordselt suur majanduslangus. Teisel juhul põhineb aasta t kulude kasvu eesmärgi viitemäär aasta $t-1$ kevadprognoosil ning seda ei ajakohastata järgnevate prognooside põhjal.

Vt punkti 60 vastus selle kohta, miks on praktikas problemaatiline määrata kaugust keskpika perioodi eelarve-eesmärgist jooksva aasta prognoosi põhjal.

Teine loendipunkt. Investeeringute tasandamist nelja aasta lõikes ei ole määrusega ette nähtud. Selline tasandamine on aga ECOFINi komiteede kaudu liikmesriikidega igakülgset läbi arutatud ja kokku lepitud. Seetõttu on seda kirjeldatud tegevusjuhendis, kus on öeldud, et „[k]una investeeringukulud võivad väga palju varieeruda, eriti väikeste liikmesriikide puhul, tuleks valitsemissektori kogukulu korrigeerida, jagades investeeringukulud ühtlaselt nelja aasta peale“. Teiste sõnadega, tasandamine on kasutusele võetud selleks, et väiksemad riigid, kellel on väiksem SKP elaniku kohta, ei kannataks avaliku sektori investeeringute hüpete tõttu. See on probleem eelkõige mõne uue Euroopa Liidu liikmesriigi jaoks, kelle puhul olulise osa koguinvesteeringutest moodustavad ELi struktuurivahendid, sest nende vahendite väljamaksmises võib esineda aastati järske hüppeid ja langusi.

117. Komisjon leiab, et 2014–2015 oli üleminek järjepidev. Komisjon langetas täies kooskõlas liikmesriikidega praktilise poliitilise otsuse, et tagada ülemineku ajal järjepidevus eelarve-eesmärkide vahel, mille suhtes liikmesriike hinnati. Sellise korraldusega tagati, et 2015. aasta jaanuari paindlikkust käsitlevas teatises avaldatud maatriksi kasutuselevõtt ei sea üksikuid liikmesriike halvemasse olukorda seeläbi, et nende 2015. aasta eelarvenõue ülemineku jooksul muutub.

121. 2018. aasta riigipõhiste soovitude puhul oli taotlus, et need saavutaksid kaks eesmärki, milleks olid käimasoleva elavnemise tugevdamine ja riigi rahanduse jätkusuutlikkuse tagamine, ning jääksid samal ajal lühikeseks ja lihtsaks ning oleksid seega üldsusele arusaadavamad. Seetõttu ei hõlmanud riigipõhised eelarvesoovitused erinevalt varasemast tavast soovitusi 2018. aasta nõutava kohanduse kohta. Vt täpsemalt punkti 33 vastus. Kokkuvõttes on põhjendused ja riigipõhised soovitused ise võrdse õigusliku jõuga.

124. Komisjon leiab, et juhendid on selged ja sõnastatud iga liikmesriigi jaoks asjakohaselt vastavalt tema eelarvepositsioonile.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

127. Ennetusliku osa eesmärk on saavutada riigi rahanduse jätkusuutlikkus, võimaldades samal ajal kohandada eelarvepoliitikat olenevalt majandustingimustest. Keskpika perioodi eelarve-eesmärk väljendab praktikas vajadust tasakaalustada keskpika kuni pika perioodi mõistlikku eelarvepoliitikat ja samal ajal hõlbustada automaatsete stabilisaatorite toimimist. Selle tagamine, et liikmesriigid teevad järjepidevaid edusamme oma keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamiseks, on seega komisjoni ja nõukogu otsustava tähtsusega ülesanne selleks, et parandada vajalikul määral võla jätkusuutlikkust ja makromajanduslikku stabiilsust.

129. Komisjon teostab oma kaalutusõigust täies kooskõlas kaasseadusandjate heakskiidetud õigusraamistikuga ja läbipaistvalt, konsulteerides igakülgselt liikmesriikidega asjakohaste komiteede kaudu. Komisjon lükkab kategooriliselt tagasi kontrollikoja järelduse, et komisjon kasutas oma kaalutusõigust eesmärgiga vähendada kohandamisnõudeid. Kaalutusõigust kasutati kooskõlas määrusega, milles võetakse arvesse ka keskpika perioodi jätkusuutlikkuse muid tegureid, nagu vajadus vältida soovitud vastupidise mõjuga eelarvekohandusi, struktuurireformide ja investeringute tähtsus majanduskasvu potentsiaali suurendamisel ning vajadus võtta arvesse sündmusi, mis on väljaspool valitsuse kontrolli.

130. Maatriks ja paindlikkusklause rakenduslik vorm sätestati komisjoni 2015. aasta teatises. Määruse sätted tulenevad aga 2005. aasta reformist.

Nii või teisiti toimus maatriksi ja paindlikkusklause kohandamisparameetrite kehtestamine ja kohaldamine täies vastavuses õigusraamistikuga ja läbipaistvalt ning asjakohaste komiteede kaudu igakülgselt liikmesriikidega konsulteerides.

131. Kaalutusruum võeti kasutusele selleks, et määrata kindlaks asjakohased eelarvepoliitika parameetrid juhtudel, kus majanduskasvu koondmäärad ei pruugi kajastada elavnemise võimalikku haprust üksikutes liikmesriikides, võttes arvesse ka eelarve liigse konsolideerimise võimalikku soovitud vastupidist mõju selliste riikide majandusele.

132. Edusammud keskpika perioodi eelarve-eesmärgi täitmisel on praegu jätkumas, kuigi vähem jõudsalt kui elavnemise algperioodil.

133. Komisjon leiab, et praegused stabiilsuse ja kasvu pakti raamistiku rakenduseeskirjad, mis on kehtestatud kokkuleppel liikmesriikidega pärast ulatuslikke arutelusid, ei nõrgenda stabiilsuse ja kasvu pakti raamistikku, vaid aitavad määruse üldisi eesmärke praktikas rakendada.

134. Esiteks märgib komisjon, et stabiilsuse ja kasvu pakti paranduslik ja ennetuslik osa on sätestatud eri määrustes. Teiseks usub komisjon, et paranduslik osa on viimastel aastatel üldiselt hästi toiminud, nagu tõendab asjaolu, et nende liikmesriikide arv, kelle suhtes kohaldatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust, vähenes 24-lt 2011. aastal kõigest kolmele 2017. aastal.

Tuleb siiski öelda, et stabiilsuse ja kasvu pakti parandusliku osa nominaalne iseloom ehk keskendumine aluslepingus sätestatud piirmäärale 3% SKPst tähendab seda, et ehkki komisjon taotleb ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse soovitud, et liikmesriigid kohandaksid struktuurset eelarvepositsiooni, ei ole komisjonil õigust menetlust karmistada, kui liikmesriik on nominaalsed eesmärgid täitnud. Komisjoni katsed seda probleemi lahendada ei leidnud liikmesriikide toetust.

Vt punkti 83 vastus ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse tähtaegade pikendamise kohta.

135. Komisjon ja liikmesriigid on pidanud ulatuslikke arutelusid selleks, et kujundada välja ühine arusaam, mis on vajalik stabiilsuse ja kasvu pakti raamistiku kõikide aspektide rakendamiseks

vajalike üksikasjade paikapanemiseks. Selliste eeskirjade otstarve on rakendada määruse üldised eesmärgid praktikasse ning need ei takista komisjoni ja liikmesriike kokku leppimast stabiilsuse ja kasvu pakti raamistiku võimalikes lisatäpsustustes.

Komisjoni ülesanne on küll hinnata, kas liikmesriigid täidavad ennetusliku osa nõudeid, kuid eeskirjade jõustamine on komisjoni ja nõukogu jagatud pädevuses. Komisjon ei usu, et liikmesriikidega konsulteerimata tegutsemine oleks tulemuslik või tuleks kasuks raamistiku pikaajalisele usaldusvärsusele. Eelarvepoliitika raamistiku ülesehitus on olemuslikult mitmepoolne ning liikmesriikidega konsulteerimine on möödapääsmatu selleks, et tagada eeskirjade omaksvõtt, mis aitab lõpptulemusena kaasa nii nõuete täitmisele kui ka jõustamisele.

1. soovitus

a) Komisjon ei nõustu soovitusel, sest lubatav kõrvalekalderuum 0,25% SKPst on määrusega (EÜ) nr 1466/97 sõnaselgelt ette nähtud ja komisjon ei saa kehtestada määrusega vastuolus olevaid piiranguid mittemärkimisväärsete kõrvalekallete kumuleerumisele. Komisjon kardab, et maatriksi süstemaatilist ümberkujundamist sellest lähtudes võidaks tõlgendada määrusega ette nähtud kõrvalekalderuumist möödaminemisenä. Peale selle on 0,25% suurune kõrvalekalle sätestatud määruses selleks, et võtta arvesse struktuurse eelarvepositsiooni arvutamise keerukust ning eelarvepoliitika kujundamises ja elluviimises kätkevat paratamatut ebakindlust. Nende tegurite tõttu võib liikmesriik oma eesmärgist veidi kõrvale kalduda asjaoludel, mis on väljaspool valitsuse kontrolli.

b) Komisjon ei nõustu soovitusel. Parameetrid on juba praegu maatriksis niimoodi kategoriseeritud, et suurema võlakooormusega liikmesriikidele kehtestatakse suuremad nõuded. Õigusaktidega ei ole aga ette nähtud ennetusliku osa nõuete kooskõlla viimist võla vähendamise sihttasemega. Peale selle on õigusaktides sõnaselgelt nõutud, et komisjon hindaks võla vähendamise sihttaseme täitmise hindamise käigus asjakohaseid tegureid, mistõttu seda ei saa pidada absoluutseks reegliks.

c) Komisjon on soovitusel osaliselt nõus, täpsemalt selles osas, kus soovitatakse maatriksi mõjusust analüüsida, sest komisjon on praegu paindlikkuskorda üldisemalt läbi vaatamas, nagu on nõutud liikmesriikidega ühiselt kokkulepitud seisukohas. Komisjon ei saa aga selle protsessi tulemusi ette ära otsustada.

138. Komisjon lükkab otsustavalt tagasi kontrollikoja järelduse, et ta on läinud struktuurireformide klauslit kasutades liiga kaugele määruse eesmärgist.

Esiteks on määruse sätted, mille kohaselt komisjon kõnealust paindlikkust rakendab, olnud jõus juba pikka aega, valdavalt õigusraamistiku reformimise ajast 2005. aastal.

Teiseks ei ole struktuurireformide klausli kohane ajutine kõrvalekalle küll reformi tegelike eelarvekuludega otse seotud, kuid määrusega ei ole sellist seost ka ette nähtud, eelkõige seetõttu, et neid kulusid võib olla raske mõõta ja/või nende otsene mõju eelarvele võib olla piiratud. Võib olla väga kasulikke struktuurireforme, mis ei too kaasa märkimisväärseid otseseid eelarvekulusid, kuid millel võivad olla arvestatavad majanduslikud või poliitilised kulud, näiteks tööturu- või kohtureformid. Sellistel juhtudel nulliks ajutise kõrvalekalde otsene sidumine eelarvekuludega klausli soovitud stimuleeriva mõju.

Oluline on rõhutada, et komisjon konsulteeris kasutatud lähenemisviisi üle laialdaselt liikmesriikidega, mille tulemusena avaldati 2016. aasta algul ühiselt kokku lepitud seisukoht, mis käsitleb stabiilsuse ja kasvu pakti kehtivate nõuete paindlikumat kasutamist.

139. Ajutine kõrvalekaldumine keskpika perioodi eelarve-eesmärgist või kohandamiskavast tähendab tehniliselt seda, et kulutusi suurendatakse võrreldes lähtetasemega (st kulutuste kavaga

ajutise kõrvalekalde puudumisel) igal aastal kuni keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamiseni. Selline kõrvalekaldumise põhimõte lepiti nõukoguga kokku selleks, et vältida eelarve kohandamise korduvat peatamist ja taasalustamist ning tagada kõikide liikmesriikide võrdne kohtlemine olenevalt sellest, kui kaugel nad on keskpika perioodi eelarve-eesmärgist. Kui klausel ei ole seotud reformi otseste kuludega, tähendaks kompenseerimine, mis oleks vajalik selleks, et viia kulud klausli kohaldamise järgsel aastal tagasi algse kava tasemele, eelarve täiendavat kohandamist lisaks liikmesriigi tavapärasele kohandusnõudele vastaval aastal. See vähendaks tunduvalt selliste struktuurireformide tegemise stiimulit, millega ei kaasne olulisi eelarvekulusid, kuid mille tegemiseks on siiski vaja stiimulit, mida klausli kasutamine saab pakkuda.

140. Komisjoni ja nõukogu kokkulepitud lähenemisviisil, mis on sätestatud paindlikkust käsitlevas ühiselt kokkulepitud seisukohas, on väga selge põhjendus. Klausel on ette nähtud selliste avaliku sektori investeeringute puhuks, mida võib nende positiivse mõju poolest potentsiaalsele majanduskasvule ja riigi rahanduse jätkusuutlikkusele pidada majanduslikult võrdväärseks struktuurireformidega, ning on seetõttu seotud teatavate ELi kaasrahastatavate projektidega. Klausli kohaldamise tingimus, mille kohaselt investeeringute nominaalsuurus ei tohi väheneda, tagab selle, et riigi rahastatud investeeringuid ei asendata ELi rahastatud investeeringutega.

141. Komisjon leiab, et ta siiski tagab seda, et üksnes ebatavaliste sündmustega otse seotud kulutused on rahastamiskõlblikud. Põhjalik näide konkreetse juhtumi kohta on toodud komisjoni vastuses punktile 57.

2. soovitus

a) Komisjon ei nõustu soovitusega, sest ta leiab, et nõutud muudatus nõrgendaks struktuurireformide klausli mõjusust. Struktuurireformide klausli kohane ajutine kõrvalekalle ei ole reformi tegelike eelarvekuludega otse seotud, sest on väga kasulikke struktuurireforme, mis ei too kaasa märkimisväärseid otseseid eelarvekulusid, kuid millel on arvestatavad majanduslikud või poliitilised kulud. Sellistel juhtudel nulliks ajutise kõrvalekalde otsene sidumine eelarvekuludega klausli soovitud stimuleeriva mõju.

Kuna lubatav kõrvalekalle ei põhine ühekordsetel kuludel, tähendaks soovitatud nõue viia kulud klausli kohaldamise järgsel aastal tagasi algse kava tasemele ka eelarve täiendavat kohandamist lisaks liikmesriigi tavapärasele kohandusnõudele vastaval aastal. Selline kõrvalekaldumise põhimõte lepiti nõukoguga kokku selleks, et vältida eelarve kohandamise korduvat peatamist ja taasalustamist.

b) Komisjon ei nõustu soovitusega loobuda klausli kasutamisest praegusel kujul, sest ta leiab, et investeerimisklausel on oluline osa paindlikkuspaketist, mis võeti 2015. aastal kasutusele selleks, et toetada ELis majanduskasvu riigi rahanduse jätkusuutlikust tagaval viisil, täpsemalt stimuleerides majanduskasvu hoogustavaid avaliku sektori investeeringuid. Klauslit vaadatakse praegu siiski läbi osana paindlikkuskorra üldisemast läbivaatamisest, mis on ette nähtud ühiselt kokkulepitud seisukohas. Komisjon annab läbivaatamise tulemustest majandus- ja rahanduskomiteele aru 2018. aasta juunis, kuid ei saa selle töö tulemust ette ära otsustada.

c) Komisjon nõustub soovitusega.

142. Komisjon andis ametlikud vastused ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse tähtaegade pikendamise kohta teatavatel juhtudel seoses kontrollikoja 2016. aasta eriaruandega „Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse mõjusa rakendamise tagamiseks tuleb teha täiendavaid parandusi“.

Komisjon ja nõukogu soovivad liikmesriikidel, kelle suhtes kohaldatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust, kohandada struktuurset eelarvepositsiooni kooskõlas ennetava osa nõuetega. Määrusega ei anta komisjoni ja nõukogu käsutusse aga vahendeid, mis võimaldaksid jõustada struktuurse eelarvepositsiooni kohandamise nõudeid stabiilsuse ja kasvu pakti

parandusliku osa kohaldamisalas olevate liikmesriikide suhtes olukorras, kus soovitatud nominaalse puudujäägi eesmärgid saavutatakse majanduskasvu toel, täitmata soovitatud struktuurse eelarvepositsiooni kohandamise eesmäärke.

3. soovitus

Komisjon on soovitusel osaliselt nõus.

Komisjon on varem pakkunud välja variante, kuidas võiks püüda tagada, et paranduslikus osas täidetakse struktuurse eelarvepositsiooni kohandamise nõudeid – täpsemalt, kaaludes võimalust vaadata ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse soovitus läbi, juhul kui majandus areneb algse soovitusel aluseks olnud stsenaariumiga võrreldes positiivsemalt –, kuid liikmesriigid ei ole seda ettepanekut toetanud. Komisjon on valmis seda teemat uuesti käsitlema ja koguma sellistele ettepanekutele liikmesriikide toetust. Komisjon ei saa aga praeguse seisuga võtta kohustust esitada märgukiri majandus- ja rahanduskomiteele.

143. Komisjon püüab kõikide stabiilsuse ja kasvu paktiga seotud materjalide loetavust ja läbipaistvust pidevalt parandada ning on valmis arutama liikmesriikidega stabiilsus- ja lähenemisprogrammide mallide paremakstegemise võimalusi.

Komisjon nõustub, et fiskaalmeetmete hindamine oleks saanud olla läbipaistvam, ning on pidanud seetõttu 2017. aasta jooksul liikmesriikidega aktiivset arutelu nende meetmete täpsemaks ja läbipaistvamaks hindamiseks.

Hindamistulemuste esitamise küsimuses võib öelda, et komisjon püüab alati oma soovitusel põhjusi paremini selgitada ning kaalub konkreetseid kontrollikoja ettepanekuid.

4. soovitus

a) Komisjon nõustub soovitusel. Komisjon on alates 2017. aastast püüdnud koos liikmesriikidega suurendada fiskaalmeetmete hindamise täpsust ja läbipaistvust ning on valmis vastavalt selle protsessi tulemustele tegevusjuhendit muutma, kui liikmesriigid sellega nõustuvad. Oluline on aga võtta selliseid muudatusi tehes arvesse tulu- ja kulumeetmete erinevust.

b) Komisjon nõustub soovitusel.

c) Komisjon nõustub soovitusel.

d) Komisjon nõustub soovitusel.

144. Komisjon leiab, et külmutamine tuleneb vajadusest määrata eelarve nõutav kohandusmäär ette kindlaks, et hõlbustada keskpika perioodi eelarve planeerimist liikmesriikides ning arvestada nende sellekohaste õigustatud ootustega.

Investeeringute tasandamine nelja aasta lõikes ei ole küll määrusega ette nähtud, kuid see on ECOFINi komiteede kaudu liikmesriikidega igakülgset läbi arutatud ja kokku lepitud. Seetõttu on seda selgelt kirjeldatud tegevusjuhendis, kus on öeldud, et „[k]una investeeringukulud võivad väga palju varieeruda, eriti väikeste liikmesriikide puhul, tuleks valitsemissektori kogukulu korrigeerida, jagades investeeringukulud ühtlaselt nelja aasta peale“.

145. Komisjon leiab, et kohandusnõude sümmeetriline läbivaatamine oleks vastuolus liikmesriikide õigustatud ootusega, et neid hinnatakse vastavalt sellele eelarve kohandamise nõudele, mille komisjon kirjutas ette sel ajal, kui liikmesriik oma eelarvestrateegiat kavandas ja kokku leppis.

5. soovitus

a) Komisjon ei nõustu soovitusel, sest selle rakendamine rikuks liikmesriikide õigustatud ootust, et neid hinnatakse vastavalt sellele eelarve kohandamise eesmärgile, mis seati eelarve kavandamise ajal. Igal juhul põhinevad nõuded kõige soodsamal mitme aasta andmekogumil üksnes keskpika

perioodi eelarve-eesmärgini jäänud kauguse arvutamise osas, maatriksi nõudeid ajakohastatakse aga ainult üksikutel hästi põhjendatud asjaoludel, lähtudes läbivaatamise põhimõtetest.

b) Komisjon ei nõustu soovitusel, sest investeeringute tasandamine võeti kasutusele tõsise probleemi tõttu, et avaliku sektori investeeringute suurus mõnes liikmesriigis kõigub väliste tegurite tõttu. See põhimõte on ECOFINi komiteede kaudu liikmesriikidega läbi arutatud ja kokku lepitud ning seda on seega tegevusjuhendis selgelt kirjeldatud.

c) Komisjon ei nõustu soovitusel, sest selle rakendamine rikuks liikmesriikide õigustatud ootust, et neid hinnatakse vastavalt sellele eelarve kohandamise eesmärgile, mis seati eelarve kavandamise ajal.

6. soovitus

a) Komisjon nõustub soovitusel.

b) Komisjon nõustub soovitusel.

Sündmus	Kuupäev
Auditiplaani vastuvõtmine / auditi algus*	20.9.2016
Aruande projekti ametlik saatmine komisjonile (või mõnele teisele auditeeritavale)	11.4.2018
Aruande lõplik vastuvõtmine peale ära kuulamismenetlust	13.6.2018
Komisjoni (või mõne teise auditeeritava) vastuste saamine kõigis keeltes	Inglise keel: 28.6.2018 Muud keeled: 19.7.2018

ISBN 978-92-847-0299-2

doi:10.2865/903277

QJ-AB-18-015-ET-N

Euroopa Komisjon on kasutanud talle määrusega antud kaalutusõigust väga ulatuslikult, et vähendada nii rakenduseeskirjades kui üksikotsustes seatavaid kohandamisnõudeid.

Kontrollikoda on seisukohal, et maatriksi praeguste parameetrite kombinatsioon, lubatud kõrvalekalded ja paindlikkusklauklid kokku õonestavad määruses seatud sihtnäitajat, st eesmärki kohandada eelarvepositsiooni ühe majandusükli jooksul igal aastal keskmiselt 0,5% võrra SKPst. Seetõttu ei saa liikmesriigid oma keskpika perioodi eelarve-eesmärke mõistliku aja jooksul saavutada. Eriti murettekitav on asjaolu, et mitu suure võlakoormusega liikmesriiki kohandavad oma eelarvepositsiooni väga aeglaselt või ei tee seda üldse. Seetõttu tuleks nii rakenduseeskirjad kui komisjoni praktika üle vaadata ja rangemaks muuta.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx
Veebisait: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Euroopa Liit, 2018

Euroopa Liidu autoriõiguste alla mittekuuluvate fotode või muu materjali kasutamiseks või reprodutseerimiseks tuleb taotleda luba otse autoriõiguste valdajalt.