

III

(Ettevalmistavad aktid)

EUROOPA KESKPANK

EUROOPA KESKPANGA ARVAMUS,

11. mai 2018,

seoses ettepanekuga nõukogu direktiivi kohta, millega nähakse ette sätted liikmesriikides vastutustundliku eelarvepoliitika ja keskpika perioodi eelarveorientatsiooni tugevdamiseks**(CON/2018/25)**

(2018/C 261/01)

Sissejuhatus ja õiguslik alus

1. veebruaril 2018 sai Euroopa Keskpank (EKP) Euroopa Liidu Nõukogult taotluse avaldada arvamust seoses ettepanekuga nõukogu direktiivi kohta, millega nähakse ette sätted liikmesriikides vastutustundliku eelarvepoliitika ja keskpika perioodi eelarveorientatsiooni tugevdamiseks ⁽¹⁾ (edaspidi „ettepandud direktiiv“).

EKP arvamuse andmise pädevus põhineb Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 127 lõikel 4 ja artikli 282 lõikel 5, kuna ettepandud direktiivi sätted mõjutavad Euroopa Keskpankade Süsteemi esmast ülesannet säilitada hindade stabiilsus, millele viidatakse aluslepingu artikli 127 lõikes 1 ja artikli 282 lõikes 2 ning Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirja (edaspidi „EKPSi põhikiri“) artiklis 2. EKP pädevus ettepandud direktiiviga seotud konsultatsioonis tuleneb ka aluslepingu artikli 126 lõikest 14, mis on ettepandud direktiivi õiguslik alus ja mille kohaselt, tehes otsuse pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendi ja Euroopa Keskpangaga, võtab nõukogu seadusandliku erimenetluse kohaselt ühehäälselt vastu asjakohased sätted, millega asendatakse protokoll nr 12 (ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohta), mis on lisatud Euroopa Liidu lepingule. EKP nõukogu on käesoleva arvamuse vastu võtnud kooskõlas Euroopa Keskpanga kodukorra artikli 17.5 esimese lausega.

1. Üldised märkused

- 1.1. Finants- ja majanduskriis on selgelt näidanud, et majanduse juhtimise raamistiku põhjalik reform on Euroopa Liidu, liikmesriikide ja eelkõige euroala tõsiseks ja ülekaalukaks huviks ⁽²⁾. Stabiilsuse ja kasvu pakt, mida rakendati ja tõhustati teiseste õigusaktidega nõukogu määruse (EÜ) nr 1466/97 ⁽³⁾ ja nõukogu määruse (EÜ)

⁽¹⁾ COM(2017) 824 final.

⁽²⁾ Vt arvamusi CON/2011/13 ja CON/2012/18. Kõik EKP arvamused on avaldatud EKP veebilehel www.ecb.europa.eu.

⁽³⁾ Nõukogu 7. juuli 1997. aasta määrus (EÜ) nr 1466/97 eelarveseisundi järelevalve ning majanduspoliitika järelevalve ja kooskõlastamise tõhustamise kohta (EÜT L 209, 2.8.1997, lk 1).

nr 1467/97⁽¹⁾ kaudu, andis töökindlama liidu raamistiku majandus- ja eelarvepoliitika koordineerimiseks ja jälgimiseks⁽²⁾.

- 1.2. Kooskõlas seisukohaga, mida väljendati seoses eespool osutatud õigusaktide vastuvõtmisega, toetab EKP ettepannud direktiivi, mille eesmärgiks on integreerida stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise leping (TSCG) liidu õigusraamistikku. Ettepanud direktiiv lähtub TSCG artiklist 16, mis nägi ette TSCG sisu inkorporeerimise Euroopa Liidu õigusraamistikku viie aasta jooksul pärast TSCG jõustumist, s.o 1. jaanuariks 2018⁽³⁾. TSCG sisu hindas Euroopa Komisjon vastavaks fiskaalkokkuleppele⁽⁴⁾. EKP leiab, et ettepanud direktiivis tuleb teha mõned muudatused, et veelgi tugevdada liikmesriikide eelarvepoliitilist vastutust, lihtsustada õigusraamistikku ja tagada eelarvereeglite tulemuslikum rakendamine ja jõustamine liidu ja riigi tasandil.

2. Konkreetsete märkused

2.1. Kehtiva õigusraamistiku lihtsustamine

- 2.1.1. Ettepanud direktiivi eesmärk on kehtiva õigusraamistiku lihtsustamine ja eelarvereeglite tõhusam ja süstemaatilisem seire ja rakendamine nii ELi kui ka liikmesriikide tasandil ELi majandusjuhtimise üldise raamistiku osana. Ettepanud direktiivi eesmärgiks on ka dubleerimise ja vastuoluliste meetmete võimaliku riski vähendamine seoses liidu õiguses sätestatud mehhanismide ja valitsustevaheliste kokkulepete paralleelse kehtimisega. Kuigi EKP toetab ettepanud direktiivi eesmarke punktis 1.2, kahtleb ta nende eesmärkide saavutamises ettepanud direktiivi abil.

- 2.1.2. TSCG osas on ettepanud direktiivi eesmärgiks fiskaalkokkuleppe integreerimine liidu õigusesse. Samas erinevad ettepanud direktiivi sätted oluliselt fiskaalkokkuleppe sätetest, mis võib kaasa tuua fiskaalkokkuleppe reeglite lõdvendamise ja suurendada mitmete eelarveraamistike paralleelsest kehtimisest tekkivat ebamäärasust. Eelkõige nõrgenevad fiskaalkokkuleppe reeglid seetõttu, et ettepanud direktiivis puudub viide liikmesriikide fiskaalkokkuleppest tulenevale kohustusele hoida eelarvetasakaalu või -ülejätki, või jälgida struktuurse eelarvepuudujäägi ülempiiri 0,5 % SKPst, mis võib ulatuda 1,0 %ni SKPst, kui võlatase on oluliselt alla 60 % SKPst ja jätkusuutlikkuse risk on madal. Samuti sätestab fiskaalkokkuleppe kohustuse tagada kiire lähenemise stabiilsuse ja kasvu paktiga kooskõlas olevale keskpikale eesmärgile. EKP leiab, et neid kohustusi tuleb ettepanud direktiivis selgelt kajastada.

⁽¹⁾ Nõukogu 7. juuli 1997. aasta määrus (EÜ) nr 1467/97 ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamise kiirendamise ja selgitamise kohta (EÜT L 209, 2.8.1997, lk 6).

⁽²⁾ Stabiilsuse ja kasvu pakt moodustas osa kuuest õigusaktist (Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. novembri 2011. aasta määrus (EL) nr 1173/2011 eelarvejärelevalve tõhusa rakendamise kohta euroalal (ELT L 306, 23.11.2011, lk 1); Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. novembri 2011. aasta määrus (EL) nr 1174/2011 euroalal esineva ülemäärase makromajandusliku tasakaalustamatuse korrigeerimiseks võetavate täitemeetmete kohta (ELT L 306, 23.11.2011, lk 8); Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. novembri 2011. aasta määrus (EL) nr 1175/2011, millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 1466/97 eelarve seisundi järelevalve ning majanduspoliitika järelevalve ja kooskõlastamise tõhustamise kohta (ELT L 306, 23.11.2011, lk 12); Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. novembri 2011. aasta määrus (EL) nr 1176/2011 makromajandusliku tasakaalustamatuse ennetamise ja korrigeerimise kohta (ELT L 306, 23.11.2011, lk 25); nõukogu 8. novembri 2011. aasta määrus (EL) nr 1177/2011, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1467/97 ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamise kiirendamise ja selgitamise kohta (ELT L 306, 23.11.2011, lk 33) ja nõukogu 8. novembri 2011. aasta direktiiv 2011/85/EL liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta (ELT L 306, 23.11.2011, lk 41), mis jõustus 13. detsembril 2011), ja kahe määruse paketi (Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2013. aasta määrus (EL) nr 472/2013, millega tugevdatakse majanduse ja eelarve järelevalvet euroala liikmesriikide üle, millel on või võivad tekkida tõsised raskused finantsstabiilsuse tagamisel (ELT L 140, 27.5.2013, lk 1) ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2013. aasta määrus (EL) nr 473/2013 euroala liikmesriikide eelarvekavade seire ja hindamise ning nende ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimise tagamise ühiste eeskirjade kohta (ELT L 140, 27.5.2013, lk 11), mis jõustus 30. mail 2013).

⁽³⁾ TSCG artikkel 16 nägi ette vajalike meetmete võtmise, mille eesmärgiks on TSCG sisu inkorporeerimine liidu raamistikku viie aasta jooksul pärast TSCG jõustumist, s.o 1. jaanuariks 2018, lepingu rakendamisel saadud kogemuste hindamise alusel. See on kooskõlas viie presidendi 22. juuni 2015 aruandega „Euroopa majandus- ja rahaliidu loomise lõpuleviimine“, mille koostas Jean-Claude Juncker koostöös Donald Tuski, Jeroen Dijsselbloemi, Mario Draghi ja Martin Schulziga, avaldatud komisjoni veebilehel www.ec.europa.eu.

⁽⁴⁾ Fiskaalkokkulepe on sätestatud TSCG III jaotises.

- 2.1.3. Lisaks ei asenda ettepannud direktiiv TSCGd, kuna TSCG sisaldab sätteid, mis ületavad ettepannud direktiivi reguleerimisala. TSCG jääb liikmesriikides, v.a Tsehhi Vabariigis ja Ühendkuningriigis, kehtima, kuid ettepannud direktiivist ei nähtu dubleerimise ja vastuoluliste meetmeteriski vähenemine seoses liidu õiguses sätestatud mehhanismide ja valitsustevaheliste kokkulepete paralleelse kehtimisega. Ettepannud direktiiviga kaasneva seletuskirja kohaselt ei mõjuta ettepannud direktiiv majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingu artiklites 7 ja 13 osutatud kohustusi. Samas mõjutab ettepannud direktiiv TSCG lepingupooltest liikmesriikide kohustusi seoses TSCG artikliga 3, kuna neid sätteid ei tühistata ega asendata⁽¹⁾. Ettepannud direktiivi sätete ühildamine TSCG artikliga 3 tagaks selguse seoses TSCG ja ettepannud direktiivi paralleelse kehtimisega ning aitaks kaasa ettepannud direktiivi eesmärkide saavutamisele.
- 2.1.4. Lisaks on EKP-le teadaolevalt enamik TSCG lepingupooltest liikmesriike fiskaalkokkuleppe sätteid juba oma riigi seadustes rakendanud. Mõnedel juhtudel on seda tehtud põhiseaduslikul või sellega samaväärsel tasandil. Võttes arvesse, et fiskaalkokkuleppe sätteid on ettepannud direktiivi sätetest rangemad, eelkõige struktuurse eelarvepuudujäägi ülemmäära osas 0,5 %ni SKPst, võib eeldada, et ka nende riigisest seaduste sätteid sisaldavad rangemaid fiskaalnõudeid. Seetõttu võib liidu fiskaalreeglite puhul tulemuseks olla ebavõrdsus ja erisused, kui fiskaalkokkulepet siiani riigi seadustes täielikult mitterakendanud liikmesriigid otsustavad rakendada ettepannud direktiivi vastuvõtmise järel fiskaalkokkuleppe sätteid lõdvemal kujul või kui mõned liikmesriigid otsustavad sellisel muuta oma riigi seadusi. See aspekt toetab EKP punktis 2.1.2 esitatud soovitus kajastada ettepannud direktiivis selgelt fiskaalkokkuleppe kohustused. Fiskaalkokkuleppe sätete kajastamine tagab õigusselguse ja võrdse kohtlemise liidus tervikuna.
- 2.1.5. Lõpetuseks, liidu üldise fiskaalraamistiku taustal on näha, et ettepannud direktiivi sätteid sarnanevad või seostuvad stabiilsuse ja kasvu pakti, kuue määruse paketi ja kahe määruse paketi sätetega. Mõned näited on sätteid, millega asutatakse sõltumatud organid ettepannud direktiivis ja määruses (EL) nr 473/2013, samuti kvantitatiivsed eelarvereeglid ja keskpikad eelarveraamistikud direktiivis 2011/85/EL. EKP arvamuse kohaselt tuleks nendel juhtudel ettepannud direktiivis selgitada, milline on ettepannud direktiivi sätete koosmõju liidu seaduse kehtivate sätetega, ja vajadusel õigusselguse tagamiseks asjakohaseid õigusakte muuta.
- 2.2. *Keskpika perioodi eesmärk*
- 2.2.1. Ettepannud direktiiv sätestab, et liikmesriigid peavad sätestama neile kohustuslike ja muutumatute arvuliste eelarve-eeskirjade raamistiku. See raamistik peab sätestama struktuurse eelarvepositsiooni keskpika perioodi eesmärgi, mis tagaks, et valitsemissektori võla suhe sisemajanduse koguprodukti turuhindades ei ületa protokoll nr 12 (ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohta)⁽²⁾ artiklis 1 sätestatud kontrollväärtust või et see läheneks sellele rahuldava kiirusega. EKP arusaama kohaselt ei osuta see keskpika perioodi eesmärk stabiilsuse ja kasvu paktis, eelkõige määruses (EÜ) nr 1466/97, määratletud keskpika perioodi eesmärgile ning et komisjoni eesmärgiks on kohustada liikmesriike kajastama oma eelarveraamistikes keskpika perioodi eesmäärke, mis võivad erineda stabiilsuse ja kasvu paktis sätestatutest. EKP leiab, et ettepannud direktiiv peab selgelt ja arusaadavalt määratlema, kuidas seda uut keskpika perioodi eesmärki struktuurses eelarvepositsioonis määratlema ja, nagu märgitud punktis 2.1.2, kuidas see seostub fiskaalkokkuleppes osutatud struktuurse eelarvepuudujäägi maksimummääraga 0,5 % sisemajanduse koguproduktist. See määratlus tagaks liikmesriikidele selguse oma kohustuste osas ja nende ühetaolised ja harmoneeritud eeskirjad liidus tervikuna.
- 2.2.2. Fiskaalkokkuleppe sätestab ka lepingupoolte kohustuse tagada kiire lähenemine nende vastavale keskpika perioodi eesmärgile kooskõlas stabiilsuse ja kasvu paktiga, mis jälgiks lähenemise ajakavas riigi erisuste jätkusuutlikkust. EKP märgib, et ettepannud direktiiv tuleb lisada kiire lähenemise kohustus. Samuti leiab EKP, et ettepannud direktiivis osutatud lähenemist keskpika perioodi eesmärgile tuleks täpsustada ja käsitleda stabiilsuse ja kasvu pakti eeskirju lähenemise kiiruse miinimumina.

⁽¹⁾ Selles küsimuses peavad otsuse tegema TSCG lepingupooled.

⁽²⁾ Lisatud aluslepingule.

2.2.3. Lõpetuseks, EKP toetab liikmesriikidele pandud kohustust sätestada oma eelarve planeerimises valitsemissektori kulusid sisaldava keskpika perioodi kasvukava, mis oleks siduva ja alalise olemusega. Erinevalt valitsemissektori kulude kavast, millele osutab stabiilsuse ja kasvu paktiga kooskõlas olev fiskaalkokkulepe, näeb ette pandud direktiivi kulukava ette kindlate kulusihtide kohaldamise ametisse nimetatud valitsuste ametiaja jooksul. Neid sihte tuleb järgida kõikides ametiaja aastaeelarvetes. Kuigi see kindlaksmääratud reegel võib soodustada eelarvedistsipliini ja luua eelarvelisi võimalusi majanduskasvu ajal, on vajalik suurem selgus, kuidas seda reeglit keskpikal perioodil rakendada. Lisaks peab ette pandud direktiiv selgitama, kas liikmesriigid peavad oma eelarvekulutuste aastasihte kohandama, kui majandusareng erineb liikmesriikide poolt tehtud mitmeaastaste kulusihtide prognoosidest.

2.3. *Automaatne korrigeerimismehhanism*

2.3.1. EKP toetab automaatse korrigeerimismehhanismi sätteid, mis on kooskõlas TSCG artikli 3 lõike 1 punktiga e ja ületab määruse (EÜ) nr 1466/97 artikli 6 lõikes 2 sätestatud kõrvalekallete korrigeerimise menetluse ulatust. See meede võimaldab liikmesriikidel korrigeerida keskpika perioodi eesmärgist kõrvalekaldumist ja kohandada tagasi-pöördumist ning heastada kõrvalekaldeid ette pandud direktiivis osutatud valitsussektori kulutuste suunast ⁽¹⁾.

2.3.2. Siiski osutab EKP mõnele mehhanismi aspektile, mida võiks läbi vaadata, et tagada mehhanismi tõhusam kohaldamine liikmesriikides. Konkreetselt, ette pandud direktiiv sätestab korrigeerimismehhanismi käivitamise, kui täheldatakse suurt kõrvalekallet, kuid ei määratle seda mõistet ega anna ühtki juhust selle ulatuse osas. EKP soovib korrigeerimismehhanismi rakendamise selgitamiseks ette pandud direktiivis määratleda „täheldatud suure kõrvalekalde“ mõiste.

2.4. *Sõltumatud organid*

2.4.1. EKP toetab ette pandud direktiivi sätteid, mille eesmärgiks on tugevdada sõltumatute organite rolli, andes neile pädevuse, mis ületab nende praegusi ülesandeid määruse (EL) nr 473/2013 alusel. Eelkõige toetab EKP „järgida või põhjendada“ põhimõtte sätestamist liidu õiguses, kuna see tugevdab sõltumatute organite rolli eelarve järelevalves. Samas on nende sõltumatute organite asutamine ja neile mitmete ülesannete andmine juba sätestatud määruses (EL) nr 473/2013. Seetõttu peaks ette pandud direktiiv vältima liidu õiguse kehtivate sätete dubleerimist ja ainult laiendama sõltumatutele organitele antud ülesandeid, et tagada ette pandud direktiivi ulatuse hõlmamine.

Teksti redaktsiooni ettepanekud, mille puhul EKP on soovitanud ette pandud direktiivi muuta, on esitatud eraldi tehnilises töödokumendis koos selgitustega. See tehniline töödokument on avaldatud inglise keeles EKP veebilehel.

Frankfurt Maini ääres, 11. mai 2018

EKP president

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Vt ette pandud määruse artikli 3 lõike 2 punkt b.