

Brüssel, 18. november 2016
(OR. en)

14630/16

ECOFIN 1062
UEM 369
SOC 727
EMPL 494
COMPET 603
ENV 725
EDUC 388
RECH 324
ENER 392
JAI 966
EUROGROUP 23

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Kättesaamise kuupäev:	17. november 2016
Saaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2016) 727 final
Teema:	KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA KESKPANGALE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE EUROALA POSITIIVSE EELARVEPOLIITIKA POOLE

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2016) 727 final.

Lisatud: COM(2016) 727 final



Brüssel, 16.11.2016
COM(2016) 727 final

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

EUROALA POSITIIVSE EELARVEPOLIITIKA POOLE

1. SISSEJUHATUS

Kavatsusavalduses, mis oli lisatud 2016. aasta kõnele olukorrast Euroopa Liidus, tõid president Juncker ja esimene asepresident Timmermans esile komisjoni kavatsuse: „et edendada Euroopa Keskpannga rahapoliitikat, toetatakse järgmise euroala majanduspoliitika soovitusel positiivset eelarvepoliitika seisundit euroalal“.

Käesolev teatis võetakse vastu koos soovitusel euroala majanduspoliitika kohta aastateks 2017–2018¹ ja selles esitatakse eelarvepoliitiliste aspektide põhjendused. Nende dokumentide ning 2017. aasta majanduskasvu analüüsi² ja seonduvate dokumentide avaldamine majanduspoliitika koordineerimise Euroopa poolaasta iga-aastase tsükli alguses võimaldab alustada piisavalt varakult arutelu majanduslike ja sotsiaalsete prioriteetide üle ELi, euroala ja liikmesriikide tasandil. Selle arutelu tulemused peaksid kajastuma liikmesriikide poliitikas, eelkõige nende majandus- ja eelarveprogrammides järgmise aasta kevadel.

Keskendumine vajadusele saavutada euroalal positiivne eelarvepoliitika tuleneb majanduse kindla, ent mõõduka kasvu laiemast taustast, mida näitlikustati komisjoni 2016. aasta sügisprognosis³. Viimastel aastatel on tehtud märkimisväärsed edusamme: euroala SKP on jõudnud alates 2015. aastast tagasi kriisieelsele tasemele, töötuse määr on langenud madalaimale tasemele 2010.–2011. aastast saadik ja investeeringud on hakanud suurenema. Paraku on euroala majanduse elavnemine endiselt aeglane, kasutamata tööjõu- ja kapitaliressursid endiselt märkimisväärsed ja üldine ebakindlus suur. Lisaks sellele ei soodusta eksporti majanduse tagasihoidlikud ja ebakindlad kasvuväljavaated väljaspool ELi. Euroala majanduskasv peab seega üha enam tuginema sisenõudlusele.

Rahapoliitikaga on viimastel aastatel majanduskasvu toetatud, aga eelarvepoliitika kohta seda paraku väita ei saa. Üldine eelarvepoliitika oli aastatel 2011–2013 pärssiv, sest paljud liikmesriigid otsustasid oma eelarvet konsolideerida, et säilitada riigivõla kriisi haripunktis oma turulepääsu võimalused. See ei toetanud küll majanduskasvu, kuid seda peeti vajalikuks, et kindlustada finantsstabiilsus olukorras, mis oli enneolematu, ja reageerida riskile, et probleemid kanduvad edasi kogu euroalale ja olukord halveneb veelgi. Ajavahemikul 2014–2015 oli eelarvepoliitiline hoiak üldiselt neutraalne ja 2016. aastal pisut ekspansiivsem, aga 2017. aastal peaks see prognooside kohaselt olema taas üldiselt neutraalne.

Selline olukord osutab osaliselt ELi eelarveraamistiku piiratusel⁴. Esiteks ei sisalda ELi praegune eelarveraamistik nõudeid või vahendeid euroala üldise eelarvepoliitika otseseks juhtimiseks. See on suur erinevus võrreldes muude ühtse vääringuga piirkondadega kogu maailmas. Soovitus euroala majanduspoliitika kohta kujuneb üha enam lähteallikaks, mille alusel jõupingutusi suunata, aga selle tõhusus sõltub lõppkokkuvõttes ikkagi liikmesriikide individuaalsest ja ühisest valmisolekust seda soovitud järgida.

¹ Vt COM(2016) 726 final, 16.11.2016.

² Vt COM(2016) 725 final, 16.11.2016.

³ Prognoos on kättesaadav aadressil http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2016_autumn_forecast_en.htm

⁴ Vt ka Euroopa Keskpannga 2016. aasta juuni majandusbülletääni (European Central Bank's Economic Bulletin) peatükk „Euroala eelarvepoliitika“ („Euro area fiscal stance“).

Teiseks on stabiilsuse ja kasvu pakti nõuete peamine eesmärk hoida ära ülemäärase eelarvepuudujäägi ja valitsemissektori võla teke⁵. Nendega nähakse ette rangemad ja siduvamad mehhanismid neile liikmesriikidele, kes ei suuda täita oma keskpika perioodi eelarve-eesmärki. Ühtlasi antakse asjaomastele liikmesriikidele sellega võimalus taastada oma makromajanduslik stabiilsus. Neile liikmesriikidele, kes on oma eelarve-eesmärgid saavutanud ja/või kellel jätkub eelarvepoliitilist manööverdamisruumi, saab Euroopa poolaasta kaudu ekspansiivsema eelarvepoliitika rakendamist üksnes soovitada, mitte aga peale sundida. See kajastab olukorda, mida vahel nimetatakse ELi eelarveraamistiku asümmeetriaks: nõuete kohaselt võib suur puudujääk (ka suure võla vältimiseks) olla keelatud, kuid nendega saab liikmesriikidele eelarve ülejäägi vähendamist üksnes soovitada, mitte kohustuslikuks muuta.

Arvestades vajadust toetada praegu toimuvat majanduse elavnemist ning selleks, et vältida aeglase majanduskasvu ja aeglase inflatsiooni ohtu, kutsutakse käesolevas teatises üles võtma euroalal nüüd suundunduvalt positiivsema eelarvepoliitika poole. Positiivne eelarvepoliitika hõlmab ühelt poolt toetavat, st ekspansiivset suunda, mille eelarvepoliitika peaks üldiselt võtma, ning teiselt poolt kohandamise kvaliteeti, mis on seotud jõupingutuste jagunemisega eri riikide vahel ning nende aluseks olevate kulude ja/või maksude liigiga.

Praegune olukord ei ole optimaalne vähemalt kahel põhjusel. Esiteks tooks nõukogu riigipõhistes soovitusel sisalduvate eelarvenõuete täielik täitmine värskemaid majandus- ja eelarveandmeid arvestades 2017. ja 2018. aastal euroalal kokkuvõttes kaasa mõõdukalt piirava eelarvepoliitika, ent majanduslik olukord näib seevastu praegu soodustavat ekspansiivset eelarvepoliitikat.

Teiseks kätkeb üldine eelarvepoliitika praegu jõupingutuste väga ebaühtlast jaotumist liikmesriikide vahel ja see ei ole euroala seisukohast majanduslikult mõttekas. Olukorra võib kokku võtta kõneka paradoksiga: need, kellel eelarvepoliitiline manööverdamisruum puudub, soovivad seda kasutada; need, kellel on eelarvepoliitiline manööverdamisruum olemas, ei soovi seda kasutada. Selleks et hoida ära sellise olukorra tekkimise risk, millest euroalal tervikuna keegi ei võida, on tarvis ühtsemat lähenemisviisi.

Positiivse eelarvepoliitika poole liikudes tuleb arvesse võtta mitmesuguseid majanduslikke ja õiguslikke piiranguid ning võimalikku vajadust teha kompromisse. Lisaks sellele rõhutatakse käesolevas teatises tungivat vajadust parandada nii riikide kui ka kogu euroala rahanduse kvaliteeti eesmärgiga suurendada võimalikult palju selle mõju töökohtade loomisele ja majanduskasvule ning edendada sotsiaalset õiglust.

Käesolevas teatises esitatakse hulk järeldusi ning kavandatavas soovitusel euroala majanduspoliitika kohta aastateks 2017–2018, mis avaldatakse koos teatisega, esitatakse veel mõned poliitikat vahetumalt mõjutavad tegurid.

⁵ Neid nõudeid karmistati märkimisväärselt aastatel 2011–2013, et reageerida finants- ja riigivõlakriisile.

Tekstikast nr 1. Euroala eelarvepoliitika

Kuigi eelarvepoliitikal puudub üldtunnustatud määratlus, mõistetakse selle all harilikult suunda, mille annavad eelarvepoliitikale valitsuse valikute põhjal tehtud otsused maksude ja kulutustega seotud küsimustes. Tavaliselt väljendub eelarvepoliitika seisund struktuurse esmase eelarvepositsiooni muutuses (st eelarvepositsioon, mida on kohandatud, et võtta arvesse majandustsükli mõju, ajutisi meetmeid ja intressimakseid), aga selle iseloomustamiseks võib kasutada ka muid näitajaid (nt näitajad, mis põhinevad kulude kasvumääral ja milles ei ole arvestatud uusi tulumeetmeid). Sõltuvalt sellest, kas valitsus otsustab toetada, vähendada või mitte muuta riigi rahanduse mõju reaalmajandusele – kulutuste suurendamise/vähendamise kaudu, võtmata arvesse uusi maksumeetmeid –, võib eelarvepoliitika olla ekspansiivne, pärssiv või neutraalne.

Koos rahapoliitikaga mängib eelarvepoliitika kindlat rolli makromajandusliku keskkonna stabiliseerimisel, aitab saavutada rahanduse jätkusuutlikkuse laiemaid eesmärke ja täidab ümberjagamise funktsiooni. Eelarvepoliitiline suunitus määrab kindlaks selle, millist rolli mängib asjaomane eelarvepoliitika majandustsükli. Eelarvepoliitika võib sõltuvalt asjaoludest olla rohkemal või vähemal määral protsükliline või antitsükliline.

Euroala kui tervikut silmas pidades tuleb märkida, et kui rahapoliitikat tajutakse ja kavandatakse ühtse vahendina, on üldine eelarvepoliitika 19 eri eelarvepoliitika liitmise tulemus. Euroopa poolaasta vahendite ning stabiilsuse ja kasvu pakti nõuetega on liikmesriikide tasandil võetavaid meetmeid pikka aega suunatud, aga kui mitte arvestada euroala majanduspoliitikat käsitleva soovitusel hiljutist rolli, on meetmete koordineerimine seni olnud piiratud ning euroala olukorrale ja probleemidele ei ole eriti palju tähelepanu pööratud. Eelkõige on seni sageli kõrvale jäetud küsimus, kas eri riikide eelarvepoliitika liitmine annab tulemuseks asjakohase ja rahapoliitikaga kooskõlas oleva euroala eelarvepoliitika. See küsimus on eriti oluline siis, kui rahapoliitika intressimäärad langevad nulli lähedale (vt 2. lisa).

Arutelu selle üle, milline eelarvepoliitika oleks euroalal asjakohane, on oluline osa komisjoni jõupingutustest edendada arutelu euroala vastu näidatava üldise huvi ja euroala eest kantava ühise vastutuse üle komisjoni viie presidendi aruande „Euroopa majandus- ja rahaliidu loomise lõpuleviimine”⁶ järelmeetmete 1. etapi („tegus süvendamine“) raames.

2. VASTUOLULINE MAJANDUSKESEKKOND EELDAB POSITIIVSET EELARVEPOLIITIKAT

Euroala keskpika perioodi kasvupotentsiaal on võrreldes kriisieelse perioodiga peaaegu poole võrra vähenenud. See on osaliselt seotud demograafilise ja üldisemate suundumustega, aga see kajastab ka kriisi pärssivat mõju: pikemat aega püsivad nõrgad majandustulemused võivad vähendada füüsilist kapitali, tootlikkust ja tööjõus osalemist sellisel määral, et kasvupotentsiaal jääb püsima väga madalale tasemele⁷. 2017. aasta majanduskasvu analüüsis ja soovitusel euroala majanduspoliitika kohta rõhutatakse, et ELi kasvupotentsiaali suurendamiseks tuleb eeskätt kujundada välja struktuuripoliitika, millega

⁶ Vt aruanne veebisaidil https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_et.pdf

⁷ Tüüpilised näited on oskuste kadumine suure ja pikaajalise töötuse tagajärjel ning suure investeeringute puudujäägi teke, nagu kogesime seda Euroopas.

edendada tööhõivet ja tootlikkust, aga oma rolli mängib praegu samuti vastutustundlik ja majanduskasvu toetav eelarvepoliitika.

Praegused majanduslikud väljavaated on vastuolulised – alates 2013. aastast elavneb majandus järjepidevalt, aga majanduskasv ei kiirene. Euroala SKP on nüüd kriisieelse tasemega võrreldes suurem, kuid majandus elavneb endiselt aeglaselt ning selle elavnemisprotsessi jätkusuutlikkuse suhtes valitseb ebakindlus. Mitmesugused märgid osutavad majanduse suurele kasutamata potentsiaalile. Ka inflatsioon on püsivalt väike ja seda hoolimata enneolematutest rahapoliitika meetmetest. Lisaks täheldatakse mitmesuguseid langusriske. Euroala suure väliskaubanduse ülejäägi taga on peidus üldine makromajanduslik tasakaalustamatus. Töötuse määr on küll langemas, kuid mõnes liikmesriigis püsib see endiselt väga kõrge. Tootlikkuse ja palkade kasv on ikka veel tagasihoidlik. Ühendkuningriigis ELi liikmesuse küsimuses korraldatud rahvahääletuse tulemused ja üldine geopoliitiline areng on andnud põhjust uueks ebakindluseks. See kõik osutab vajadusele tugevdada euroalasiseseid majanduskasvu allikaid.

Ajal, mil Euroopa Keskpank (EKP) kasutab oma rahapoliitika vahendeid väga ulatuslikult, valitseb üldiselt üksmeel selles, et ainuüksi rahapoliitika abil ei saa makromajandust stabiliseerida ja et euroala majanduse elavnemises peab suuremat rolli mängima vastutustundlik ja majanduskasvu toetav eelarvepoliitika. Seda veendumust jagab ka üleilmne kogukond: G20 hiljutistel kohtumistel korraldati selle liikmete võetud kohustust rakendada kolmeosalist kasvustrateegiat ja 2016. aasta septembri avalduses märgiti: „oleme otsustanud kasutada kõiki poliitikavahendeid – nii raha-, eelarve- kui ka struktuuripoliitika vahendeid – eraldi ja koos, et saavutada tugev, jätkusuutlik, tasakaalustatud ja kaasav majanduskasv“⁸.

Praegu tajutakse nii vajadust kui ka võimalust kujundada eelarvepoliitikat selliselt, et see aitaks tasakaalustada ka euroala poliitikameetmete üldist kombinatsiooni. Praegune ja prognoositav inflatsioon kaldub EKP hinnastabiilsuse definitsioonist (keskpikal perioodil peab inflatsioon olema alla 2 %, ent püsima selle lähedal) ikka veel kõrvale. Sisenõudlust tuleb lisaks struktuurireformide elluviimisele ja investeeringute soodustamisele suurendada ka eelarvepoliitikaga, mille abil toetatakse vahetult majanduse elavdamist ja liigutakse välja madala inflatsiooni alast. Edusammud inflatsiooni vallas võivad aidata normaliseerida intressimäärasid ning avaldada seega soodsat mõju hoiuste tasustamise ja üldisemalt finantssektori toimimise seisukohast. Finantssektoril tuleb endiselt lahendada kriisiajast pärit võlaprobleemid.

Konkreetsed asjaolusid arvestades on eelarvepoliitika makromajanduslik mõju tõenäoliselt tavapärasest suurem. Eelarvepoliitika kui stabiliseeriva vahendi mõju sõltub üldisest majanduskeskkonnast, kus seda ellu viiakse. Kuna rahapoliitikas on jõutud nullprotsendise intressimäärani (või selle lähedale), on eelarvepoliitika meetmete mõju nii reaalmajandusele (mitmekordistav mõju) kui ka eri riikide majandusele (ülekanduv mõju)

⁸ G20 juhtide kommunikatsioon, Hangzhou tippkohtumine, 4.–5. september 2016.

suurem kui muul juhul,⁹ näiteks siis, kui intressimäär oleks kõrge või kui oleks oht, et see hakkab kiiresti kasvama, ja olukorras, kus avaliku sektori stiimulid võivad tõrjuda välja erainvesteeringud (vt 2. lisa). Lisaks on praeguste madalate intressimäärade tulemusena märkimisväärselt kahanenud riigieelarvete finantseerimise või refinantseerimise kulud.

Kui see on hästi kujundatud, võib aktiivsem eelarvepoliitika täna koos reformide ja investeeringute soodustamisega aidata lähitulevikus kiiremini vähendada töötust ja suurendada keskpika perioodi (potentsiaalset) majanduskasvu euroalal. Majandus on praegu endiselt väga loid ja seetõttu on oluline hoida ära aeglase majanduskasvu ja madala inflatsioonimäära juurdumine. Samuti on pärast kriisiaastaid võimust võtnud suur reformiväsimus: suurte struktuurireformide algatamine ja elluviimine võib riikide rahandusele tähendada lühiajalisi kulusi, aga kui reformid osutuvad edukaks, võivad need avaldada eelarvele pikaajalist positiivset mõju, sealhulgas suurendada potentsiaalset majanduskasvu. Lisaks mõjule, mida see avaldab euroalal, oleks ekspansiivsemal eelarvepoliitikal positiivne ülekanduv mõju ka kogu maailma majandusele, sest aidates kaasa euroala jooksevkonto ülejäägi vähendamisele, aitab see ühtlasi vähendada üleilmset tasakaalustamatust.

ELi tasandi hiljutised algatused aitavad maksimeerida riikide rahanduse mõju reaalmajandusele. Euroopa investeerimiskava, milles keskendutakse erasektori vahendite kaasamisele majanduslikult elujõulistesse ja jätkusuutlikesse investeerimisprojektidesse, aitab üle saada investeeringute puudujäägi probleemist, mis kriisiaastatel üha süvenes¹⁰. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid ning Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond on üheskoos eriti paljulubav kombinatsioon, mille kaudu pakutakse uusi innovatiivseid rahastamisvahendeid eesmärgiga suurendada võimalikult palju iga avalikust sektorist pärineva investeeritud euro mõju majandusele. Reaalmajanduse rahastamisallikate mitmekesistamise ja riikide rahandusele avalduva surve vähendamise seisukohast on samuti olulised edusammud, mida tehakse pangandusliidu ja kapitaliturgude liidu väljakujundamisel¹¹. Eelarvepoliitika võimalikult suurele tõhustamisele tuleb kasuks ka asjaolu, et majanduspoliitika koordineerimise Euroopa poolaasta ühe osana keskendutakse struktuurireformide elluviimisele ja investeeringute soodustamisele (Euroopa investeerimiskava kolmas sammas).

3. EUROALA EELARVEPOLIITIKA PRAEGU

Praeguse olukorra hindamiseks on oluline käsitada euroala ühtse tervikuna, millel oleks justkui üks rahandusminister, ja vaadelda selle eelarvepoliitika koondandmeid. Sellist lähenemisviisi kasutataksegi käesolevas jaos.

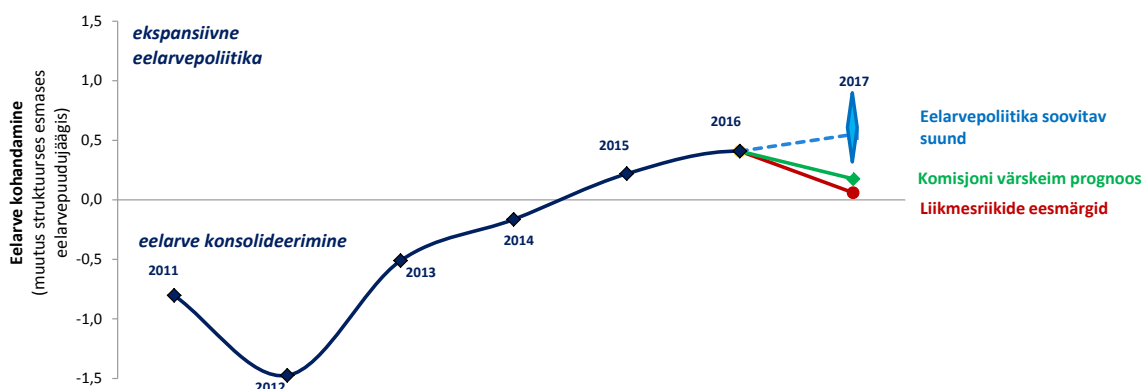
⁹ Eelarvepoliitiliste stiimulite ülekanduv mõju ELi tuumikliikmesriikides on tavalistes tingimustes üldiselt väike. See ei pruugi siiski paika pidada praeguse konjunktuuri korral, mida iseloomustavad püsivalt väga väike inflatsioon ja madalad intressimäärad. Eelkõige võivad avaliku sektori investeeringud eelarveülejäagiga riikides avaldada märkimisväärset ja positiivset ülekanduvat mõju SKP-le ülejäänud euroalal (vt 2. lisa).

¹⁰ Komisjon tegi 14. septembril 2016 ettepaneku pikendada Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi (EFSD) kestust ja suurendada selle investeeringute sihtmahtu 2020. aasta lõpuks vähemalt 500 miljardi euron ja 2022. aastaks 630 miljardi euron.

¹¹ Vt COM(2016) 601 final, 14.9.2016.

Pärast eelarve märkimisväärtset konsolideerimist 2011. – 2013. aastal peetakse euroala üldist eelarvepoliitikat aastatel 2014–2017 neutraalseks (vt joonis allpool). Ajavahemikul 2011–2013, mil majandus halvenes, oli euroala eelarvepoliitika range. Ajavahemikul 2014–2015 muutus eelarvepoliitika üldiselt neutraalseks ja 2016. aastal kergelt ekspansiivseks, arvestades majanduse elavnemist. 2017. aastaks prognoositakse nii eelarvekavades (mis väljenduvad joonisel „liikmesriikide eesmärkidena“) ja komisjoni 2016. aasta sügisprognoosis taas üldjoontes neutraalset eelarvepoliitikat.

Euroala eelarvepoliitika ajavahemikul 2011–2017



Märkus: sellel joonisel kujutatakse euroala eelarvepoliitikat, st eelarvepoliitika suunda koondtasandil. Eelarvepoliitika seisundit väljendatakse tavaliselt struktuurse esmase eelarvepuudujäägi muutusega (vt ka tekstikast nr 1). Positiivne väärtus tähendab, et eelarvepuudujääk suureneb (see aitab kaasa ekspansiivse eelarvepoliitika kujundamisele), ning negatiivne väärtus tähendab, et eelarvepuudujääk kahaneb (eelarvet tuleb konsolideerida). Koondtasand ei hõlma Kreekat, kes osaleb majanduslikus kohandamisprogrammis.

Majanduse aeglase elavnemise ja makromajandusliku keskkonna riskide taustal on praegu õige aeg kujundada euroalal välja mõõdukalt ekspansiivne eelarvepoliitika. Praeguses olukorras on komisjoni talituste hinnangul soovitatav suurendada 2017. aastal kogu euroala eelarvemahtu kuni 0,5 % SKPst¹². See näitaja põhineb majandustegevuse, kasutamata tootmisvõimsuse, töötuse määra ja inflatsiooni hinnangul. See on pragmaatiline ja mõistlik eesmärk, mis kajastab laiemaid eeldusi: kergelt ekspansiivne eelarvepoliitika vähendaks kasutamata tootmisvõimsuse osakaalu euroalal, toetaks rahapoliitikat¹³ ja hoiaks ära majanduse tarbetu ülekuumenemise.

Ehkki suund on selge, tuleb täpne eesmärk seada teatavas vahemikus, ja see eeldab otsuse tegemist. Alampiiriks oleks ekspansiivne eelarvepoliitika mahuga 0,3 %: see aitaks kahandada euroala SKP lõhet 2017. aastal poole võrra¹⁴ ja vastaks üldjoontes eelarve jätkusuutlikkuse eesmärgile. Selline poliitika ei pruugi siiski olla piisavalt nõudlik, seda

¹² Võrreldes komisjoni värskemais prognoosis eeldatud tavapärase stsenaariumiga tähendaks ekspansiivne eelarvepoliitika 2017. aastal täiendavat eelarvestiimulit ehk ligikaudu 50 miljardit eurot kogu euroalal kokku. See summa vastab struktuurse eelarvepuudujäägi (sh intressimaksete) suurenemisele, mis on vajalik soovitava eelarvepoliitika saavutamiseks.

¹³ Ekspansiivne eelarvepoliitika, mille raames suurendatakse eelarvemahtu 0,5 %, aitaks samuti vähendada ligikaudu neljandiku võrra lõhet euroalal prognoositava baasinflatsiooni ja 2017. aasta 2 %-lise sihtinflatsiooni vahel.

¹⁴ SKP lõhe on erinevus tegeliku ja potentsiaalse majandustoodangu vahel.

enam, et SKP lõhe prognoosi ümber valitseb ebakindlus, mis võib tuleneda euroala stabiliseerimise vajaduse alahindamisest. Ülempiiriks pakutakse seevastu ekspansiivset eelarvepoliitikat mahuga 0,8 %: see aitaks SKP lõhe juba 2017. aastal kaotada. Selline poliitika võib olla liiga ekspansiivne, sest võib soodustada majanduse soovimatut ülekuumenemist mõnes liikmesriigis ja oleks vastuolus eesmärgiga säilitada riikide rahanduse jätkusuutlikkus.

Täna seisneb probleem selles, et isegi kui majanduseksperdid suudavad euroala jaoks kindlaks määrata soovitava eelarvepoliitika, et kombineerida omavahel makromajanduslikud ja eelarve jätkusuutlikkuse aspektid, ei tulene selline eelarvepoliitika automaatselt nõuete kohaldamisest iga liikmesriigi suhtes. Nõukogus 2016. aasta juulis vastuvõetud riigipõhistes soovitustes sisalduvate eelarvenõuete täielik täitmine tooks värskemaid majandus- ja eelarveandmeid arvestades 2017. aastal euroalal tervikuna kaasa mõõdukalt piirava eelarvepoliitika ja sarnast suundumust prognoositakse ka 2018. aastaks¹⁵ (vt 1. lisa joonis 4). Selles hinnangus ei võeta arvesse paindlikkust, mida need nõuded pakuvad, võttes arvesse muutuvaid majandustingimusi¹⁶.

Täna euroala jaoks sobiva eelarvepoliitika valimisel on oluline ka rõhutada, et praeguses eelarveolukorras ei ole riikide puhul ette nähtud eelarvekohandus selgelt optimaalne. Liikmesriikidel on väga erinevad eelarvelise manööverdamisruumi loomise ja eelarve konsolideerimise vajadused (vt 1. lisa joonis 3). Hinnangute kohaselt võivad 2017. aastal need liikmesriigid, kelle eelarvet on vaja veel konsolideerida, jätkata ekspansiivset eelarvepoliitikat, ja see võib tekitada muret nende riigi rahanduse jätkusuutlikkuse pärast (vt 1. lisa joonis 5). Teiselt poolt ei kasuta eelarvelise manööverdamisruumiga riigid tingimata seda ruumi ära. See võib tekitada muret vajaduse pärast suurendada investeringuid ja tugevdada nende riikide kasvu põhialuseid, aga ka küsimuse selle kohta, kuivõrd on nad suutelised toetama majanduse elavnemist kogu euroalal.

4. POSITIIVSE EELARVEPOLIITIKA SAAVUTAMISE MAJANDUSLIKUD JA ÕIGUSLIKUD PIIRANGUD

Positiivse eelarvepoliitika saavutamine kogu euroalal on seotud majanduslike ja õiguslike piirangutega. Majanduslikud piirangud seisnevad peamiselt vajaduses tasakaalustada laiema majandusstrateegia raames omavahel makromajanduslik stabiliseerimine lühemal perioodil ja riigi rahanduse jätkusuutlikkus keskpikal perioodil. Õiguslikud piirangud on teatavate asjaolude korral seotud ELi eelarvejärelevalve raamistikuga. Mõlemat liiki piirangud tekitavad vajaduse teha kompromisse, ja see eeldab poliitilisi otsuseid.

¹⁵ 2018. aasta eelarvenõuded ja nendega seotud eelarvepoliitika peaks eelduste kohaselt üldiselt sarnanema 2017. aasta nõuete ja poliitikaga, sest need sõltuvad sellest, kui kaugel on konkreetne riik oma keskpika perioodi eelarve-eesmärgist, samuti tema majanduslikust olukorrast ja võla tasemest, mis prognooside kohaselt eriti ei muutu.

¹⁶ Vt COM(2015) 12 final, 13.1.2015.

Pinge vajaduse vahel toetada majanduse elavnemist lühemal perioodil ja tagada riigi rahanduse jätkusuutlikkus keskpikal perioodil on eriti tugev neis liikmesriikides, kelle valitsemissektori võlg on väga suur (vt 1. lisa joonised 3 ja 8). Kõnealustes liikmesriikides võib liiga aktiivne eelarvepoliitika süvendada usaldamatust riigi rahanduse ja majanduse elavnemise jätkusuutlikkuse vastu, mitte neid toetada. See juhtuks näiteks siis, kui strateegiaga ei kaasneks reformid ja meetmed, millega tagatakse, et strateegia mõju jõuab tõepoolest reaalmajanduseni, samuti siis, kui strateegiaga ei suudetaks võlataset märkimisväärselt alandada, ja/või siis, kui strateegia tagajärjel tõuseksid intressimäärad.

Rahanduse jätkusuutlikkus on endiselt prioriteet, eriti teatavate liikmesriikide jaoks, kuid probleemid on pärast kriisi haripunkti märkimisväärselt vähenenud ja seetõttu ei pruugi rahanduse jätkusuutlikkus olla euroala kui terviku jaoks lähiajal peamine riskiallikas. Riikide rahanduse olukord halvenes järsult 2008.–2012. aastal ja valitsemissektori võlg suurenes euroalal keskmiselt 60 %-lt SKP-st enam kui 90 %-ni SKP-st. Enamikul juhtudel on võlakoorma suur kasv viimastel aastatel tingitud pankade rekapiitaliseerimisest ja aeglasemast SKP nominaalkasvust, mitte eelarvevahendite raiskamisest. Valitsemissektori võlg on nüüd hakanud võrreldes 2015. aasta tipptasemega (92 %) mõnevõrra vähenema, aga selle tase on endiselt väga kõrge ja püsib üle euroala keskmise näiteks seitsmes liikmesriigis: Kreeka (182 % SKPst 2016. aastal), Itaalia (133 %), Portugal (130 %), Küpros (107 %), Belgia (107 %), Hispaania (99 %) ja Prantsusmaa (96 %). Samal ajal on kogu euroala valitsemissektori eelarvepuudujääk kokku vähenenud 6 %-lt SKPst 2010. aastal vähem kui 2 %-ni 2016. aastal ning prognooside kohaselt selle vähenemine jätkub.

Ülaltoodust nähtub, et majanduse elavnemise taset arvestades näib positiivsem eelarvepoliitika asjakohane, aga 2017.–2018. aastal seda veel eeldada ei saa. ELi kehtivas eelarveraamistikus keskendutakse peaaesjalikult liikmesriikidele esitatavatele konkreetsetele nõuetele, kasutamata täielikult ära euroala mõju. Stabiilsuse ja kasvu pakti nõuded lähtuvad loogikast, et liikmesriikidel on parimad võimalused lasta automaatsetel stabiliseerimismehhanismidel mängida täiel määral oma rolli, kui on saavutatud keskpika perioodi eelarve-eesmärk, ning kuni selle hetkeni tuleb eelarvet mõningal määral konsolideerida. Neilt liikmesriikidelt, kes on oma eelarvet vastavalt vajadusele kohandanud ning saavutanud keskpika perioodi eelarve-eesmärgi ja kellel on tekkinud eelarvepoliitilist manööverdamisruumi, eeldatakse, et nad toetavad omaenda ja üldistes huvides sisenõudlust, aga paraku saab neil ainult paluda seda teha: ELi iga-aastastes riigipõhistes soovitustes on selle kohta selged strateegilised juhised, kuid ühtegi kvantifitseeritud eelarvenõuet neile liikmesriikidele esitatud ei ole. Stabiilsuse ja kasvu pakti raames 2017. aastaks esitatavates soovitustes palutakse paljudel liikmesriikidel jätkata oma eelarve konsolideerimist eesmärgiga korrigeerida ülemäärast eelarvepuudujääki (pakti paranduslik osa) või saavutada keskpika perioodi eelarve-eesmärk (pakti ennetuslik osa).

Õigete poliitikameetmete kombinatsiooni saavutamine euroalal on keeruline, sest puudub tsentraliseeritud eelarve, mis võiks selle saavutamisele aktiivsemalt kaasa aidata. Ehkki Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid võivad sisenõudluse toetamisele

olulisel määral kaasa aidata,¹⁷ on ELi praegune eelarve võrdlemisi väike ja moodustab umbes 1 % ELi SKPst. Samuti ei ole see suunatud konkreetsetele euroala vajadustele ja võimalus seda aastast aastasse kohandada on piiratud. Seda asjaolu rõhutati ka viie presidendi aruandes Euroopa majandus- ja rahaliidu loomise lõpuleviimise kohta.

5. EELARVEPOLIITIKA STRUKTUUR JA KVALITEET

Positiivse eelarvepoliitika edendamine ei ole ainult eelarvepoliitilise suuna ja eelarve tasakaalu mahu küsimus, vaid on tihedalt seotud ka selle aluseks oleva riigi rahanduse struktuuriga. Lisaks eespool osutatud vajadusele jaotada eelarve kohandamine liikmesriikide vahel ühtlasemalt on oluline esile tuua ka avaliku sektori kulutuste ja maksustamise kvaliteedi küsimus.

ELi riigipõhistes soovitustes rõhutatakse vastutustundliku ja majanduskasvu soodustava eelarvepoliitika kujundamise võimalusi ja määratakse kindlaks mõned prioriteetsed valdkonnad, mis saaksid kasu vahendite suuremast/paremast kasutamisest või maksukoormuse ümberjaotamisest liikmesriigi tasandil. See on eriti oluline nende riikide jaoks, kes peavad tegelema majanduskasvu kitsaskohtade ja/või riigi rahanduse pikaajalist jätkusuutlikkust ohustavate riskidega. Vaatamata antud juhiste, leidub siiski tõendeid selle kohta, et eelarve konsolideerimise struktuur kriisi järel ei ole paljudes liikmesriikides olnud optimaalne. Eelarve konsolideerimine põhines suurel määral maksukoormuse suurendamisel eelkõige neis liikmesriikides, kelle tulude suhe SKP-sse oli juba suur, ja selline meede pärssis nende majanduskasvu (vt 1. lisa joonis 6). Samal ajal on investeringuteks tehtavad valitsemissektori kulutused, mida kriisijärgsete konsolideerimismeetmete tõttu järsult vähendati, endiselt tagasihoidlikud (vt 1. lisa joonis 7).

Riigi rahanduse kvaliteeti võivad aidata parandada pensioni- ja tervishoiusüsteemi reformid. Pensioni- ja tervishoiusüsteem moodustavad enamikus liikmesriikides lõviosa riigi rahandusest ja hoolekandesüsteemide ajakohastamine on nii uusi lahendamist vajavaid probleeme kui ka uusi võimalusi silmas pidades ühine prioriteet. Kõnealused uued probleemid ja võimalused tulenevad muutustest peremudelites, keskmise eeldatava eluea pikenemisest ja majanduse digiteerimisest. Eurorühm leppis hiljuti kokku hulgas põhimõtetes, mille eesmärk on parandada pensionisüsteemide jätkusuutlikkust. Eurorühm kutsus komisjoni ka üles võtma neid põhimõtteid arvesse oma järelevalvemenetlustes ning uurima asjakohaste võrdlusaluste väljatöötamise võimalust¹⁸.

¹⁷ Need fondid moodustavad väga olulise osa kõikidest avaliku sektori investeringutest paljudes liikmesriikides ja üle 1 % SKP-st seitsmes euroala liikmesriigis ühel konkreetset aastal. Tänu nendest pakutavale pidevale korrapärasele rahalisele toetusele võib neil olla ka stabiliseeriv roll ja seda eelkõige vapustustele vastuvõtlikumate väikeste majanduste jaoks.

¹⁸ Eurorühma avaldus pensionisüsteemide jätkusuutlikkuse üldpõhimõtete kohta on esitatud järgmisel veebisaidil: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/16-eurogroup-pension-sustainability/>

Avaliku sektori kulutuste kasvusõbralikkust saab soodustada ka riikide eelarveraamistike parandamise kaudu, eeskätt selle kaudu, et kulutused vaadatakse korrapäraselt läbi ja riigi rahanduse juhtimist tugevdatakse kõikidel valitsustasanditel. Sellised vahendid ja meetodid on väga kasulikud eelarvepoliitika usaldusväärsuse suurendamiseks, sest nendega juurutatakse riigi sisepoliitikasse ELi raamistik ning tugevdatakse seega omalustunnet. Kulutuste läbivaatamise põhimõtted, mille eurorühm hiljuti heaks kiitis, kujutavad endast väga kasulikku lähtepunkti¹⁹.

Veel üks oluline prioriteet enamiku liikmesriikide jaoks seisneb selles, et teatavat osa riigieelarvest saaks kasutada kiiremini tsüklilistele muutustele reageerimiseks ja tugevdada seega nende vahendite makromajandusliku stabiliseerimise funktsiooni. Riigi rahanduse mitu elementi on oma olemuselt sellised, et neid saab kasutada kui vahendeid, mis leevendavad vapustusi ja mõjuvad antitsükliliselt, näiteks töötuskindlustus ja sotsiaalisüsteemid või astmeline tulumaksusüsteem.

Euroopa investeerimiskavas pakutakse liikmesriikidele mitmesuguseid võimalusi, kuidas suurendada oma riikliku sekkumise finantsmõju reaalmajandusele – et sellest oleks kasu nii riigi sees kui ka piiri taga. Nii on see näiteks juhul, kui liikmesriigid otsustavad kasutada paremini innovatiivseid rahastamisvahendeid Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide raames, samuti juhul, kui liikmesriigid otsustavad aidata kaasa Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi (EFSI) kasutuselevõtmisele. Näiteks on EFSI-le tagatise andmine eriti tõhus viis, kuidas liikmesriigid, kellel on eelarvepoliitilist manööverdamisruumi, saavad panustada majanduse elavdamise toetamisse euroalal²⁰.

Investeeringute suurendamise stiimulite edu sõltub kvaliteetsete projektide olemasolust. Euroopa tasandil pakub uus Euroopa investeerimisprojektide portaal näiteid huvipakkuvatest Euroopa investeerimisprojektidest. Riigi tasandil on oluline teha edusamme kõigi haldustasandite vahel kokkulepitud ja koordineeritavate riiklike taristukavade rakendamisel, et luua kvaliteetsetest projektidest stabiilne reserv.

6. KOKKUVÕTE

Komisjon selle praeguses koosseisus on asetanud oma tegevuskava keskmesse töökohad, majanduskasvu ja sotsiaalse õigluse. Tema majanduspoliitika on keskendunud nn positiivsele kolmnurgale, kombineerides omavahel investeerimise hoogustamise, struktuurireformid ning vastutustundliku eelarvepoliitika. Ta on selgitanud ja kasutanud stabiilsuse ja kasvu pakti nõuete paindlikkust, et võtta paremini arvesse majandustsüklit ning stimuleerida struktuurireforme ja investeeringuid, samuti on ta andnud oma riigipõhistes soovitustes selgeid juhiseid.

¹⁹ Vt http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2016/09/spending-reviews_commission_note_pdf

²⁰ EFSI-t võib toetada kas rahaliselt või tagatise andmisega. Kuigi rahalistel toetustel on erinevalt tagatistest statistiliselt puudujääki ja võlga suurendav mõju, ei võeta neid stabiilsuse ja kasvu pakti täitmise hindamisel arvesse.

Ajal, mil majanduse elavnemine on endiselt habras ja ebakindlus suur, on tunduvalt positiivsem euroala eelarvepoliitika õigustatud, et toetada reaalmajandust, aga ka Euroopa Keskpanga rahapoliitikat. Samal ajal peaks see positiivne suund tuginema stabiilsuse ja kasvu paktiga sätestatud õigusraamistikule ning selle kujundamisel tuleks võtta arvesse rahanduse jätkusuutlikkusega seotud üldisi probleeme, mis on eriti päevakohased teatavates liikmesriikides. See uus suund peaks olema osa üldisest püüdlusest tasakaalustada euroala prioriteete ja poliitikameetmeid ning seejuures tuleks suuremat tähelepanu pöörata riikide rahanduse kvaliteedile ja struktuurireformide rakendamisele.

Kuna eelarve stabiliseerimise funktsiooni ei ole, siis ei ole ELi tasandil mehhanismi, millega kujundada eelarvepoliitikat, mis on asjakohane euroala jaoks tervikuna ning on samal ajal liikmesriikide tasandil hästi tasakaalustatud. Stabiilsuse ja kasvu pakti nõuete pimesi kohaldamine, eirates neis sisalduvaid paindlikkuse elemente, ei annaks rahuldavaid tulemusi, ja seda eriti praegustes tingimustes. Positiivse eelarvepoliitika kujundamine on seega peamiselt euroala liikmesriikide ühine ülesanne.

Võttes arvesse vajadust võtta praeguse olukorra suhtes midagi ette, kinnitab komisjon oma kavatsust:

- toetada eurorühma, nõukogu ja Euroopa Ülemkogu nende arutelus soovitusi üle, milles käsitletakse euroala majanduspoliitikat aastatel 2017–2018. Soovituses tuleks sätestada euroala eelarvepoliitika üldine suund ja määrata kindlaks ülesannete jaotus eri kategooriatesse kuuluvate liikmesriikide vahel. Ülesannete jaotamisel ei tuleks arvestada mitte ainult konkreetsete riikide, vaid kogu euroala majanduse ja eelarve olukorda. Liikmesriigid, kelle suhtes kohaldatakse ülemäärast eelarvepuudujäägi menetlust, ja need liikmesriigid, kes peavad oma keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamiseks veel pingutama, peaksid jätkama neile antud soovitusi järgimist. Liikmesriike, kellel on eelarvepoliitilist manööverdamisruumi, tuleks ergutada arendama ekspansiivsemat eelarvepoliitikat ning kasutama täielikult ära Euroopa investeerimiskavas reaalmajandusele avaldatava mõju suurendamiseks pakutavad vahendid, näiteks Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondile antavad tagatised;
- jätkata stabiilsuse ja kasvu pakti kohaldamist vastavalt nõuete sisalduvale majanduslikule tõlgendusele, sealhulgas võtta arvesse euroala kui terviku lahendamist vajavaid probleeme ja prioriteete. Seda lähenemisviisi kajastatakse ka täna vastu võetud arvamustes euroala liikmesriikide 2017. aasta eelarvekavade kohta²¹;
- teha majanduspoliitika koordineerimise Euroopa poolaasta raames koostööd iga euroala liikmesriigiga, et kajastada nende riikide poliitikas paremini euroala lahendamist vajavaid probleeme ja prioriteete. Eriti oluline on selline koostöö nende liikmesriikidega, kelle suhtes tehakse kohaldatava makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse raames põhjalikku analüüsi. Järgmise aasta veebruaris esitatavate riigiaruannete põhjal saab jälgida igas liikmesriigis tehtud edusamme;

²¹ Vt COM(2016) 730 final, 16.11.2016.

- jätkata kõikide ELi vahendite, näiteks Euroopa investeerimiskava vahendite kasutamist, et suurendada võimalikult palju avaliku sektori kulutuste mõju kõigil valitsustasanditel ja piiri taga, ning tugevdada ELi ja riiklike strateegiate sünergia;
- hinnata korrapäraselt olukorda 2017. aasta Euroopa poolaasta ja oma tulevaste majandusproгноoside kontekstis. Komisjon on valmis kasutama kõiki ELi eelarveraamistiku võimalusi, kui euroala majanduse elavnemine jätkub aeglases tempos või kui realiseeruvad negatiivsed riskid. Juhul kui majandus elavneb oodatust kiiremini, tuleks seevastu püüda ära hoida ülekuumenemise ja protsüklilise poliitikaga kaasnevad riskid.

Käesolevas teatises keskendutakse põhiliselt 2017. – 2018. aasta konkreetsele olukorrale, kuid teatis on ka osa komisjoni üldistest püüdlustest edendada euroala ja selle liikmesriikide ühiseid huve ning süvendada Euroopa majandus- ja rahaliitu. Alates viie presidendi aruande ja selle järelmeetmena esitatud komisjoni teatise²² avaldamisest on tehtud tegusa süvendamise raames teatavaid edusamme. Eelkõige tuleks mainida hiljuti loodud Euroopa Eelarvenõukogu, kes annab komisjonile edaspidi korrapäraselt nõu euroalale sobiva eelarvepoliitika ja ELi eelarveraamistiku kohaldamise kohta.

Komisjon esitab 2017. aasta märtsis valge raamatu Euroopa tuleviku kohta, milles ta annab täiendavad suunised ka majandus- ja rahaliidu tuleviku jaoks.

²² Vt COM(2015) 600 final, 21.10.2015.