



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 3. märts 2022
(OR. en)

6778/22

ECOFIN 177
UEM 33

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	3. märts 2022
Saaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2022) 85 final
Teema:	KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE Eelarvepoliitika suunised 2023. aastaks

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2022) 85 final.

Lisatud: COM(2022) 85 final



Brüssel, 2.3.2022
COM(2022) 85 final

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE

Eelarvepoliitika suunised 2023. aastaks

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE

Eelarvepoliitika suunised 2023. aastaks

1. Sissejuhatus

Venemaa sissetung Ukrainasse kahjustas Euroopa ja maailma julgeolekut ja stabiilsust. Hiljutised sündmused on Euroopa jaoks pöördpunkt, mis seab meie rahukorralduse põhimõtted kahtluse alla. EL on Ukrainaga poliitiliselt ja majanduslikult solidaarne. Vastuseks Venemaa provotseerimata ja põhjendamatu sõjategevusele on EL heaks kiitnud ulatuslike ja sihipäraste sanktsioonide paketi, millel on maksimaalne mõju Venemaa majandusele ja poliitilisele eliidile. Samal ajal seisab EL silmitsi mõningate vahetute probleemidega, eelkõige seoses pagulasvoogude, julgeoleku ja Venemaa võimalike vastumeetmetega. Kriis võib negatiivselt mõjutada majanduskasvu, sealhulgas finantsturgude pingete, täiendava energiahinnasurve, tarneahela püsivate kitsaskohtade ja usalduse vähenemise kaudu.

Erakordse ebakindluse ja riskide tõttu on COVID-19 kriisist väljumiseks vaja majandus- ja eelarvepoliitikat jõuliselt koordineerida. Jõuline ja koordineeritud eelarvepoliitiline reageerimine pandeemiae, enneolematu toetus ELi uutest vahenditest ja toetav rahapoliitika on aidanud ELi majandusel kriisiga toime tulla ja toetavad taastumist. 2021. aasta kolmandas kvartalis jõudis ELi majandus tagasi kriisieelsel tasemele. Komisjoni 2022. aasta talveprognoosi kohaselt ületab toodang 2022. aasta lõpuks pandeemiaeelse taseme kõigis liikmesriikides. Eelarvepoliitika tihedat koordineerimist tuleks jätkata ka edaspidi, et tagada riigi rahanduse kestlikkus ning toetada koos laiema majanduspoliitikaga majanduse taastumist ja suunata Euroopa majandus kiirema ja kestlikuma kasvu teele, hoolimata halvenenud olukorrast maailmas.

Eelarvepoliitika peab olema valmis reageerima kiiresti muutuvatele oludele. Poliitiline keskkond on muutumas. Kooskõlas rahvatervise olukorra järkjärgulise normaliseerumisega kaotatakse 2022. aastal vähehaaval pandeemiaga seotud ajutised erakorralised meetmed⁽¹⁾. Lühiajalised inflatsiooniväljavaated osutavad rahapoliitika järkjärgulisele normaliseerumisele. Kuid sissetung Ukrainasse avaldab eeldatavasti negatiivset mõju väljavaadetele, mis on muutunud ebakindlamaks, ning domineerivaks on saanud langusriskid. Stabiilsuse ja kasvu pakti nn üldise vabastusklausli⁽²⁾ kohaldamist jätkatakse 2022. aastal. See võimaldab kohandada eelarvepoliitikat vastavalt muutuvale olukorrale, et tulla toime kriisist tulenevate pakiliste probleemidega. Komisjoni 2022. aasta talveprognoosi alusel on üldine vabastusklausel kavas deaktiveerida alates 2023. aastast⁽³⁾. Suure ebakindluse tõttu

⁽¹⁾ Euroopa komisjon (2021) „2022. aasta eelarvekavad: üldhinnang“, COM(2021) 900 final, 24. november 2021.

⁽²⁾ ELi eelarve-eeskirjade erisätetega võimaldatakse kõigil liikmesriikidel tavanõuetest kooskõlastatult, korrapäraselt ja ajutiselt kõrvale kalduda üldises kriisilukorras, mis on tingitud tõsisest majandussurumisest euroalal või ELis tervikuna (vt määruse (EÜ) nr 1466/97 artikli 5 lõige 1, artikli 6 lõige 3, artikli 9 lõige 1 ja artikli 10 lõige 3 ning määruse (EÜ) nr 1467/97 artikli 3 lõige 5 ja artikli 5 lõige 2).

⁽³⁾ Üldise vabastusklausli aktiveerimiseks kiideti heaks Euroopa Komisjoni 23. märtsi 2020. aasta teatis nõukogule stabiilsuse ja kasvu pakti üldise vabastusklausli aktiveerimise kohta, COM(2020) 123 final. Otsus selle deaktiveerimise kohta põhineb majanduse olukorra üldhinnangul, mille peamiseks kvantitatiivseks kriteeriumiks on majandustegevuse

hinnatakse seda uuesti komisjoni 2022. aasta kevadprognoosi alusel. Lisaks taaskäivitati 2021. aasta oktoobris arutelu majanduse juhtimise raamistiku üle, et saavutada aegsasti laiapõhjaline konsensus edasiseks tegevuseks 2023. aastal⁽⁴⁾.

Käesolevas teatises antakse liikmesriikidele suuniseid eelarvepoliitika elluviimiseks ja koordineerimiseks, sõltuvalt muutuvatest majanduse väljavaadetest. Suunistes võetakse arvesse positiivseid kogemusi, mida saadi 2021. aasta märtsis esitatud sarnaste suunistega, mis aitasid kaasa nõukogus, eurorühmas ning teiste ELi ja rahvusvaheliste sidusrühmadega peetud pidevale arutelule asjakohaste eelarvepoliitiliste meetmete ja nende kohandamise üle. Põhimõtted põhinevad komisjoni 2022. aasta talveprognoosil ning peaksid olema suunanäitajaks liikmesriikide tulevastele stabiilsus- ja lähenemisprogrammidele. Suuniseid kohandatakse vastavalt majandussuundumustele ja hiljemalt komisjoni Euroopa poolaasta kevadpaketi 2022. aasta mai lõpus.

Teatise ülejäänud osa koosneb neljast punktist. Punktis 2 esitatakse 2022. ja 2023. aasta majandusväljavaated. Punktis 3 esitatakse viis põhimõtet ja analüüsitakse komisjoni 2022. aasta talveprognoosi põhjal nende mõju eelarvesoovitustele, mis esitatakse liikmesriikidele 2022. aasta mais nende 2023. aasta eelarvekavade jaoks. Punktis 4 esitatakse kokkuvõtte majanduse juhtimise raamistiku läbivaatamise hetkeseisust. Punktis 5 kirjeldatakse järgmisi samme.

2. Majanduse olukord ja väljavaated

COVID-19 pandeemia kolmandal aastal on ELi majandus jõudnud peaaegu tagasi pandeemiaeelsete tasemele. ELi majandus taastus 2021. aastal jõudsalt ja töötus jõudis rekordiliselt madalale tasemele, kuid aasta lõpus kasvutempo aeglustus. Omikronvariandi esilekerkimise tõttu kehtestati taas liikumispriirangud, suurenes surve tervishoiusüsteemidele ning haigusest, karantiinist ja hoolduskohustustest tingitud tööjõunappus. Pikaajalised tarnehäired koos suure nõudlusega kergitasid toorme- ja energiahindu. Need negatiivsed suundumused pidurdasid ELi majanduse kasvutempot, kusjuures SKP reaalkasv aeglustus 2021. aasta viimases kvartalis.

Komisjoni 2022. aasta talveprognoosi kohaselt peaks Euroopa majanduse jõuline kasv 2022. ja 2023. aastal jätkuma, kuigi aeglasemas tempos. Pärast mõningast aeglustumist peaks majanduskasv 2022. aasta teises kvartalis taas kiirenema ja jääma prognoosiperioodil jõuliseks. Majanduskasvu toetavad põhinäitajad on jätkuvalt tugevad. Pikaajalist ja tugevat kasvufaasi peaksid toetama paranev olukord tööturul, kodumajapidamiste säästus, endiselt soodsad rahastamistingimused ning taaste- ja vastupidavusrahastu vahendite kasutuselevõtt. Talveprognoosi kohaselt peaks ELi SKP reaalkasv jõudma 2022. aastal 4,0 %ni, mis on 1,3 protsendipunkti võrra väiksem kui 2021. aastal, kuid ületab siiski tublisti pikaajalist

tase ELis või euroalal võrreldes kriisieelse tasemega (2019. aasta lõpp). Euroopa Komisjon (2021), „Üks aasta pärast COVID-19 puhangu algust: eelarvepoliitika meetmed“, COM(2021) 105 final, 3. märts 2021, lk 7–8 ja 14.

⁽⁴⁾ Euroopa Komisjon (2021), „COVID-19-järgne ELi majandus – mõju majanduse juhtimisele“, COM(2021) 662 final, 19. oktoober 2021.

keskmist. Talveprognoosi⁽⁵⁾ kohaselt peaks tavaolukorra taastumine jätkuma 2023. aastal, mil majanduskasv peaks aeglustuma 2,8 %ni.

Talveprognoosis ei ole arvesse võetud sissetungi Ukrainasse ega sellest tulenevaid geopoliitilisi pingeid. See mõjutab negatiivselt kasvuväljavaateid ja kallutab riske veelgi rohkem negatiivsele poolele. Näiteks võib inflatsioon osutuda pakkumispoole kitsaskohtadest tingitud kulusurve tõttu kiiremaks kui prognoositud. Kõrgemad energiahinnad, mis kanduvad tootjahindadelt suuremal määral üle tarbijahindadele, võivad pärssida kogunõudlust. Üleilmsed tarneprobleemid püsivad tõenäoliselt kuni 2022. aasta lõpuni. Lisaks võib prognoositust suurem järelmõju, mis tuleneb sellest, et palgatõus võib osutuda tootlikkuse kasvust kiiremaks, hoida inflatsiooni kiirena pikema aja jooksul. Positiivse poole pealt võivad taaste- ja vastupidavusrahastust ning mitmeaastase finantsraamistiku fondidest, sealhulgas ELi ühtekuuluvuspoliitika fondidest rahastatavad investeeringud tugevamini hoogustada majandustegevust.

3. Eelarvesuuniste peamised põhimõtted ja mõju

Selles jaos esitatakse peamised põhimõtted, mille alusel hindab komisjon liikmesriikide stabiilsus- ja lähenemisprogramme. 2022. aasta mais liikmesriikidele 2023. aasta eelarvekavade jaoks esitatavate eelarvesoovituste mõju hindamisel lähtutakse talveprognoosist. Komisjon jälgib tähelepanelikult olukorda ja vajaduse korral kohandab oma poliitilisi suuniseid.

2023. aasta eelarvesoovitused sõnastatakse kvalitatiivselt ja neid toetatakse kvantitatiivsete näitajatega. Võttes arvesse spetsiifilisi majandustingimusi ja sellest tulenevaid raskusi SKP lõhe ning struktuurse eelarvepositsiooni hindamisel, teeb komisjon kevadel sarnaselt eelmisele aastale ettepaneku riigipõhiste eelarvepoliitika suuniste kohta, mis põhinevad 2022. aasta eelarvesoovituse koostamisel võetud lähenemisviisil, jooksvate kulude kasvu piiramisel ning riigi rahanduse kvaliteedi ja struktuuri hindamisel. Selle alusel jälgib komisjon, milliseks kujunevad eelarvetulemused võrreldes soovitustega. Euroala liikmesriikide 2023. aasta eelarveid hinnatakse sügisel komisjoni arvamustes eelarvekavade kohta.

1. põhimõte: tagada poliitika koordineerimine ja poliitikameetmete järjekindel kombinatsioon

Eelarvepoliitika koordineerimine on jätkuvalt esmatähtis. Liikmesriikide koordineeritud eelarvemeetmed COVID-19 tingitud tõsise majanduslanguse leevendamiseks koos üldise vabastusklausli aktiveerimise ja ELi tasandi meetmetega on olnud pandeemia majandusliku mõju leevendamisel väga edukad. Tuleb jätkata eelarvepoliitika tihedat koordineerimist, et tagada sujuv üleminek uuele kestlikule majanduskasvule ning riigi rahanduse kestlikkus.

Euroala asjakohase eelarvepoliitika aluseks peaks olema õige tasakaal kestlikkus- ja stabiliseerimiskaalutluste vahel. Esmatähtis on saavutada selline tasakaal riigi tasandil ja võtta arvesse euroala / ELi mõõdet. Kuigi majanduse põhinäitajad on jätkuvalt tugevad ja

⁽⁵⁾ Komisjoni 2022. aasta talveprognoos avaldati 10. veebruaril ja selles kasutati andmeid 1. veebruari 2022. aasta seisuga.

majandus saab tuge ELi vahenditest, eelkõige taaste- ja vastupidavusrahadest, kaob 2023. aastal kokkuvõttes üks olulistest soodustavatest tingimustest, kuna pandeemia ajal majanduse toetamiseks võetud meetmed kaotatakse järk-järgult. Eelarvepoliitika normaliseerimise ajastuse ja tempo kavandamisel tuleks arvesse võtta ka koostoimet raha- ja finantssektori poliitikaga ning taaste- ja vastupidavusrahadest saadavat eelarveimpulssi⁽⁶⁾.

Tuginedes talveprognosile, on komisjon seisukohal, et näib asjakohane minna 2020.–2022. aasta üldiselt toetavalt eelarvepoliitikalt üle 2023. aastal üldiselt neutraalsele eelarvepoliitikale, olles samal ajal valmis reageerima muutuvale majandusolukorrale.

2. põhimõte: tagada võla jätkusuutlikkus järkjärgulise ja kvaliteetse eelarvekohanduse ja majanduskasvu kaudu

Valitsemissektori võla suhe on kõrge ja pandeemia tõttu veelgi kerkinud. COVID-19 pandeemiale reageerimiseks vajalikud eelarvemeetmed ja SKP vähenemine on toonud kaasa valitsemissektori võla suhte märkimisväärse tõusu, eelkõige mõnes suure võlakoormusega liikmesriigis, kuid võla teenindamise kulud ei ole suurenenud. ELi valitsemissektori koguvõla suhe saavutas 2021. aastal haripunkti 92 % SKPst ja peaks 2023. aastal üksnes pisut vähenema (89 %-le SKPst). Samal ajal on erinevused liikmesriikide vahel endiselt suured. Valitsemissektori võla suhe SKPsse peaks jääma 2023. aastal üle 100 % SKPst kuues liikmesriigis, jäädes samal ajal alla 60 % SKPst ligikaudu pooltes liikmesriikides.

Kui poliitikat ei muudeta, peaks ELi valitsemissektori võla suhe järgmise kümne aasta jooksul üldjoontes stabiliseeruma, kuid mitmes suure võlakoormusega liikmesriigis jääma jätkuvalt tõusuteele. Võladünaamikat kujundavad mitmed tegurid. Ühest küljest süvendavad valitsemissektori suurema võlaga seotud riske muud probleemid, sealhulgas elanikkonna vananemisega kaasnevad prognoositavad kulud ja COVID-19 kriisi ajal võetud tingimuslikud kohustused (garantiid). Teisest küljest oli võladünaamika 2021. aastal üldiselt prognoositust parem. Võla kasvu aitavad leevendada väikesed rahastamiskulud ja soodsad kasvuväljavaated, osaliselt tänu eeldatavale positiivsele mõjule, mis investeeringutel ja reformidel on potentsiaalsele majanduskasvule keskpikas perspektiivis. Selle mõju ulatus sõltub majanduskasvu ja intressimäära erinevuse arengust, mis on endiselt ebakindel.

Võladünaamika piiramiseks tuleb teha mitmel aastal eelarvekohandusi koos investeeringute ja reformidega, et säilitada kasvupotentsiaal. Oluline on tagada riigi rahanduse kestlikkus, vähendades järk-järgult valitsemissektori suurt võlga. Mõnel liikmesriigil võib kriisist väljudes olla kulude suhe SKPsse kõrgem ja tulude suhe SKPsse madalam. Kui keskpikas perspektiivis ei suudeta vähendada võlga suure võlakoormusega riikides, mõjutaks see majanduskasvu väljavaateid ja süvendaks riikidevahelisi erinevusi. Kui riigi rahandus jääb haavatavaks ebasoodsatest arengutest finantsturgudel, võib see kahjustada majanduse üldist vastupidavust. Võladünaamika tundlikkus rahastamistingimuste arengu suhtes on oluline kohandamise vajaliku ulatuse ja kiiruse kindlaksmääramise seisukohast. Edukad võla vähendamise strateegiad peaksid keskenduma eelarve konsolideerimisele, riigi

⁽⁶⁾ Kuigi taaste- ja vastupidavusrahadest toetused toetavad majandust jätkuvalt igal aastal, mõõdad taaste- ja vastupidavusrahadest iga-aastane fiskaalne impulss aasta aastalt ära kasutatud taaste- ja vastupidavusrahadest toetuste erinevust.

rahanduse kvaliteedile ja struktuurile ning majanduskasvu edendamisele. Liiga järsk konsolideerimine kahjustaks käimasolevat majanduse taastumist ja sellel oleks negatiivne mõju potentsiaalsele majanduskasvule, turuhoiakutele ja rahastamiskuludele, mis lõppkokkuvõttes pärsiks võla jätkusuutlikkust.

Tuginedes talveprognoosile, on komisjon seisukohal, et alates 2023. aastast on soovitatav alustada järkjärgulist eelarve kohandamist, et vähendada suurt valitsemissektori võlga, samal ajal kui liiga järsul konsolideerimisel võib olla negatiivne mõju majanduskasvule ja seega ka võla jätkusuutlikkusele.

3. põhimõte: soodustada investeringuid ja edendada kestlikku majanduskasvu

Euroopa majanduse suunamine kiiremale kestlikumale kasvule ja kaksiküleminekuga seotud probleemide lahendamine peaks olema kõigi liikmesriikide tegevuskavas kesksel kohal. (7) Euroopa Komisjoni ja teiste organisatsioonide hinnangud osutavad, et ELi kliima- ja digieesmärkide saavutamiseks tuleb teha suuri investeringuid. Rohelise kokkuleppe eesmärkide saavutamiseks on aastatel 2021–2030 vaja täiendavaid avaliku ja erasektori investeringuid summas 520 miljardit eurot aastas. ELis digipöörde eluviimiseks vajalikke investeringuid on järgmisel kümnendil hinnanguliselt puudu 125 miljardit eurot aastas. Enamiku neist investeringutest peab tegema erasektor. Avalik sektor peab siiski täitma oma osa täiendava rahastuse pakkumise kaudu, et toetada poliitikameetmeid, vähendada uuenduslike projektide riske, suunata ja kaasata erainvesteringuid ning ületada turutõrked. Teatistes Euroopa tulevikukindla kasvumudeli kohta rõhutatakse, kui oluline on kõigi asjaomaste osalejate, sealhulgas ELi, liikmesriikide ja erasektori koordineeritud tegevus kõigi olemasolevate poliitiliste hoobade aktiveerimisel(8). Esmatähtis on tagada liikmesriikide investeerimis- ja reformipoliitika ning riiklike ja ELi eesmärkide sidusus.

Taaste- ja vastupidavusrahastu ning mitmeaastasest finantsraamistiku vahenditega toetatakse avaliku sektori investeringuid ja reforme lähiaastatel. Taaste- ja vastupidavusrahastust, mis on taasterahastu „NextGenerationEU“ keskne osa, antakse 2026. aastani 338 miljardit eurot tagastamatut toetust ja kuni 386 miljardit eurot laenu (mõlemad summad on jooksevhindades). Taaste- ja vastupidavusrahastu rahastus aitab suurendada vastupidavust, teha edusamme keskkonna- ja digieesmärkide saavutamisel ning edendada ühtekuuluvust, tootlikkust ja konkurentsivõimet. Seni on heaks kiidetud 22 ELi liikmesriigi taaste- ja vastupidavuskavad ning neist 21 liikmesriigile, kes seda taotlesid, on tehtud eelmakseid. Taaste- ja vastupidavusrahastu toetused on kavas välja maksta varem, nii et 2023. aasta lõpuks oleks välja makstud ligikaudu kaks kolmandikku toetustest(9). Taaste- ja vastupidavusrahastu toetusega rahastatavad kulud võimaldavad rahastada kvaliteetseid

(7) ELi praegused majandus- ja tööhõivepoliitika prioriteedid on üles ehitatud neljale mõõtmele: keskkonnasäästlikkus, tootlikkus, õiglus ja makromajanduslik stabiilsus. Vt Euroopa Komisjon (2021), „2022. aasta majanduskasvu analüüs“, COM(2021) 740 final, 21. november 2021.

(8) Euroopa Komisjon (2022) „Euroopa tulevikukindel kasvumudel: roheline, digitaalne ja vastupidava majanduse suunas“.

(9) Praeguse seisuga nõukogu poolt heaks kiidetud 22 taaste- ja vastupidavuskava kogumaht on 291 miljardit eurot tagastamatu toetusena ja 154 miljardit eurot laenudena. Kuus liikmesriiki (Küpros, Kreeka, Itaalia, Portugal, Rumeenia ja Sloveenia) on vastu võtnud kava, mis hõlmab laenu. Nagu on ette nähtud taaste- ja vastupidavusrahastu määruse (EL) 2021/241 artikliga 18, ajakohastatakse taaste- ja vastupidavusrahastu tagastamatu toetuse maksimaalset summat 30. juuniks 2022. Vt Euroopa Komisjon (2022), „Taaste- ja vastupidavusrahastu aastaaruanne“.

investeeringuprojekte ja katta tootlikkust suurendavate reformide kulusid, ilma et sellega kaasneks suurem eelarvepuudujääk ja võlg. Taaste- ja vastupidavuskavade kiire rakendamine edendab seega majanduse püsivat ja kestlikku taastumist ja suuremat potentsiaalset majanduskasvu ning toetab eelarvepositsiooni järkjärgulist paranemist, sealhulgas liikmesriikides, kus valitsemissektori võla suhe on väga kõrge. ELi ühtekuuluvuspoliitika uue põlvkonna fondide heakskiitmise järel on võimalik veelgi suurendada investeeringuid, edendades kaksiküleminekut ja vastupidavust kogu liidu territooriumil.

Kõik liikmesriigid peaksid kaitsma investeeringuid üldiselt ja põhjendatud juhul laiendama riiklikult rahastatavaid investeeringuid, eelkõige vastupidava rohe- ja digipöörde jaoks. Rõhku tuleks panna investeeringute kõrgele kvaliteedile kooskõlas taaste- ja vastupidavusrahastust rahastatavate investeeringutega. Eelarvepoliitika tuleks ümber suunata kaksikülemineku toetusele, et saavutada püsiv ja kestlik majanduskasv. Vajaduse korral, näiteks vastuseks taaste- ja vastupidavusrahastu panuse vähenemisele, peaksid liikmesriigid suurendama riiklikult rahastatavaid investeeringuid, eelkõige kaksikülemineku jaoks. Eelarve kohandamine suure võlakoormusega liikmesriikides ei tohiks pärssida investeeringuid, vaid seda tuleks teha pigem riiklikult rahastatavate jooksvate kulude kasvu piiramise kaudu.

Komisjoni arvates tuleks keskpika perioodi eelarvekavades edendada ja kaitsta riiklikult rahastatavaid kvaliteetseid avaliku sektori investeeringuid, kuna vastupidava majanduse edendamine ja kaksikülemineku probleemide lahendamine on ühised peamised poliitikaeesmärgid 2023. aastaks ja pärast seda.

4. põhimõte: edendada eelarvestrateegiat, mis on kooskõlas keskpika perioodi lähenemisviisiga eelarve kohandamisele, võttes arvesse taaste- ja vastupidavusrahastut

Eelarve kohandamine suure võlakoormusega liikmesriikides peaks toimuma järkjärgult, mitte tooma kaasa liiga piiravat eelarvepoliitikat, ning seda peaksid toetama investeeringud ja reformid, mis suurendavad kasvupotentsiaali, aidates usaldusväärset vähendada võlataset. Järkjärguline ja pidev eelarve kohandamine peaks käima käsikäes riigi rahanduse struktuuri parandamisega, et saavutada võla vähenemine keskpikas perspektiivis. Keskpika perioodi kavad peavad olema kooskõlas liikmesriikide võla jätkusuutlikkuse analüüsiga⁽¹⁰⁾. Kavades tuleks konkreetselt esitada kavandatud investeeringud ja reformid ning arvesse tuleks võtta ELi vahendite (sealhulgas taaste- ja vastupidavusrahastu toetused) väljamaksmise eeldatavat ajakava. 2023. aasta järgse perioodi puhul peaksid keskpika perioodi kavad keskenduma eelarve konsolideerimisele, et saavutada järkjärgult, püsivalt ja majanduskasvu soodustaval viisil usaldusväärne eelarvepositsioon keskpikas perspektiivis. Kavades tuleks üksikasjalikult kindlaks määrata aluseks olevad meetmed ning nendega kaasnevad reformid ja investeeringud.

Eelarvepoliitika kohandamisel tuleks arvesse võtta taaste- ja vastupidavusrahastu toetuse mõju majandustegevusele. Taaste- ja vastupidavusrahastu toetused annavad

⁽¹⁰⁾ Stabiilsuse ja kasvu pakti tegevusjuhend (2017) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>

jätkuvalt märkimisväärset eelarvetoetust kogunõudluse kasvuks kuni saavutatakse iga liikmesriigi kava makseprofili haripunkt, pärast mida toetust vähendatakse. Seda tuleks arvesse võtta keskpika perioodi eelarvekavades.

Konsolideerimisega ei tohiks põhjendamatult viivitada. Kui eelarve kohandamine on vajalik, suurendab selle edasilükkamine hilisematele aastatele rakendamisega seotud riske ja sageli raskendab liikmesriikide stabiilsus- ja lähenemisprogrammides sätestatud keskpika perioodi eelarve-eesmärkide saavutamist. Lisaks on eelarvestrateegia rakendamise edasilükkamine seotud ka sellega, et valitsused kasutavad prognoositust suuremast majanduskasvust tulenevaid tulusid ja juhuslikke eelarvetulusid jooksvate kulude suurendamiseks või maksukärbeteks, selle asemel et kiirendada võla vähendamist. Sageli tähendab see, et puhvreid ei taastata ajal, mil majandustingimused seda võimaldavad.

Komisjoni arvates tuleks stabiilsus- ja lähenemisprogrammides näidata, kuidas liikmesriikide keskpika perioodi eelarvekavad tagavad järkjärgulise konsolideerimise, investeeringute ja reformide kaudu valitsemissektori võla järkjärgulise vähendamise usaldusväärsele tasemele ning kestliku majanduskasvu.

5. põhimõte: mitmekesistada eelarvestrateegiat ja võtta arvesse euroala mõõdet

Alates 2023. aastast on suure võlakoormusega liikmesriikides vaja võlasuhte stabiliseerimiseks ja hilisemaks vähendamiseks alustada eelarve järkjärgulist kohandamist. Kui majandustingimused seda võimaldavad, on jätkuvalt oluline taastada eelarvepuhvid ja jätkata valitsemissektori võla ja SKP suhte vähendamist, et suurendada vastupanuvõimet tulevastele šokkidele, säilitada soodsad rahastamistingimused ja tagada euroala sujuv toimimine, pidades silmas võimalikku ülekanduvat mõju. Komisjoni 2022. aasta talveprognoosi kohaselt on asjakohane hakata suure võlakoormusega liikmesriikides eelarvepositsiooni järk-järgult parandama alates 2023. aastast. Selle saavutamiseks peaksid riiklikult rahastatavad jooksvad kulud (millest on maha arvatud kaalutusõigusel põhinevad tulumeetmed) kasvama aeglasemalt kui keskpika perioodi potentsiaalne SKP (mõõdetuna kulude kasvu eesmärgi alusel). Suure võlakoormusega liikmesriigid peaksid jätkama kaksiküleminekuks vajalike investeeringute edendamist ja rakendama riiklikult rahastatavate jooksvate kulude puhul eelarvekohandust. Seda strateegiat peaks toetama taaste- ja vastupidavuskavade õigeaegne rakendamine. Mis tahes juhuslikke tulusid, sealhulgas prognoositud kiiremast majanduskasvust tulenevaid ootamatuid tulusid tuleks kasutada võla vähendamiseks.

Vähese/keskmise võlakoormusega liikmesriigid peaksid seadma esikohale investeeringud kaksiküleminekusse. Vähese/keskmise võlakoormusega liikmesriikidele on üldiselt iseloomulik usaldusväärne eelarveseisund. ⁽¹⁾ Esmatähtis on suurendada avaliku sektori investeeringuid kaksiküleminekuks, vajaduse korral (näiteks vastusena taaste- ja vastupidavusraha panuse vähenemisele) suurendades riiklikult rahastatavaid investeeringuid kiiremini, kui kasvab keskpika perioodi potentsiaalne SKP. Jooksvate kulude

⁽¹⁾ Komisjoni simulatsioonide kohaselt tooks isegi väga tagasihoidlik kohandus mõnes kõnealus liikmesriigis kaasa eelarve ülejäägi.

areng peaks olema kooskõlas üldise neutraalse eelarvepoliitika säilitamisega, mistõttu 2023. aastal eelarvet ei kohandata, välja arvatud juhul, kui märgid ülemäärasest nõudlusest osutavad sellele, et majanduskasvu kontrollimiseks tuleks kohaldada paindlikku eelarvepoliitikat, või vastupidi, kui halvenenud majandusväljavaadete tõttu tuleks teha lisakulutusi. See aitab säilitada kogu euroala jaoks sobiva eelarvepoliitika, kuna madala/keskmise võlakooomusega liikmesriikides eelarve enneaegse konsolideerimise ülekanduv mõju võib põhjendamatult vähendada kogunõudlust euroalal ja raskendada eelarve kohandamist suure võlakooomusega liikmesriikides.

Komisjoni arvates peaksid eelarvesoovitused olema jätkuvalt liikmesriigiti erinevad ja võtma arvesse võimalikku ülekanduvat mõju riikide vahel. Vajaduse korral tuleks riiklik eelarvekohandus teha viisil, mis parandab kulude struktuuri, kaitstes investeeringuid üldiselt.

Mõju ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusele

Komisjon ei tee 2022. aasta kevadel ettepanekut algatada uusi ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusi. COVID-19 pandeemial on jätkuvalt tohtu makromajanduslik ja eelarvemõju, mis koos praeguse geopoliitilise olukorraga on toonud kaasa erakordselt suure ebakindluse, sealhulgas üksikasjaliku eelarvepoliitika kujundamisel. Seepärast leiab komisjon, et 2022. aasta kevadel ei tuleks teha otsust selle kohta, kas algatada liikmesriikide suhtes ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus.

Komisjon hindab 2022. aasta sügisel uuesti, kas on asjakohane teha ettepanek algatada ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus. Liikmesriigid, kes kavatsesid ületada eelarvepuudujäägi kontrollväärtust 2023. aastal ja pärast seda, peaksid kirjeldama kavandatud poliitikameetmeid, millega viiakse eelarvepuudujääk alla kontrollväärtuse, nii et seda võetakse asjakohasel juhul arvesse asjakohaste tegurite hindamisel⁽¹²⁾. Liikmesriikide puhul, kelle võla suhe SKPsse ületab kontrollväärtust 60 % SKPst, võtab komisjon kõigi asjakohaste tegurite hindamisel arvesse, et võla vähendamise sihttaseme järgimine tähendaks liiga järsku ja varast eelarve kohandamist, mis võib ohustada majanduskasvu. Seepärast on komisjon seisukohal, et praegustes erandlikes majandustingimustes ei ole võla vähendamise sihttaseme järgimine põhjendatud. Samal ajal jätkub võla ja eelarvepuudujäägi suundumuste jälgimine ning komisjon hindab uuesti seda, kas on asjakohane teha ettepanek algatada 2022. aasta sügisel ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus.

4. Majanduse juhtimise raamistiku läbivaatamise hetkeseis

2021. aasta oktoobris taaskäivitas komisjon avaliku arutelu ELi majanduse juhtimise raamistiku läbivaatamise üle, kutsudes teisi institutsioone ja kõiki peamisi sidusrühmi selles osalema. Arutelu on käimas ja sellel tuginetakse nii komisjoni 2020. aasta veebruaris esitatud seisukohale majandusjärelvalve raamistiku tulemuslikkuse kohta kui ka COVID-19 kriisist saadud õppetundidele. ELi eelarveraamistiku üle peetavas avalikus arutelus

⁽¹²⁾ Määruse (EÜ) nr 1467/97 artiklis 2 kindlaks määratud asjakohased tegurid. Põhimõtteliselt saab eelarvepuudujäägil põhinevat ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust vältida üksnes juhul, kui ülemäärane eelarvepuudujääk on ajutine, erandlik ja kontrollväärtuse lähedal.

keskendutakse järgmistele vajadustele: vähendada võlga järk-järgult, püsivalt ja majanduskasvu soodustavalt mõistlikule võlatasemele, säilitada lähiaastatel suured avaliku sektori investeeringud, sealhulgas kaksiküleminekuks ja vastupidavuse suurendamiseks, tagada riigi rahanduse hea struktuur ja kvaliteet, kohaldada vastutsüklilist eelarvepoliitikat ja luua eelarvepoliitiline manööverdamisruum eelarve stabiliseerimiseks, tagada poliitika tihe koordineerimine eri poliitikavahendite vahel ning ELi ja liikmesriikide vahel ning lihtsustada ELi raamistikku ja tagada ELi eelarveraamistiku tulemuslik järgimine. Arutelu toimub mitmesuguste foorumite kaudu, mille hulka kuuluvad erinõupidamised, seminarid ja veebiküsitlus. See kaasav arutelu hõlmab kodanikke ja mitmesuguseid sidusrühmi, eelkõige sotsiaalpartnereid, akadeemilisi ringkondi, teisi ELi institutsioone ja asutusi ning riikide valitsusi ja parlamente. Veebiküsitlus lõppes 31. detsembril 2021. Komisjon analüüsib praegu esitatud seisukohti ja avaldab kokkuvõtva aruande 2022. aasta märtsis. Jätkatakse arutelusid sidusrühmadega selle üle, kuidas suurendada majanduse juhtimise raamistiku tulemuslikkust, et saavutada konsensus raamistiku tuleviku suhtes.

Käimasolev arutelu annab liikmesriikidele ka võimaluse arutada juhtimisraamistiku peamisi eesmärgi, selle toimimist ja uusi väljakutseid, mida tuleb arvesse võtta. Arutelud toimuvad peamiselt majandus- ja rahanduskomitees ning majanduspoliitika komitees, aga ka ministrite tasandil nõukogus (ECOFIN) ja euroala spetsiifiliste aspektide puhul euroala liikmete vahel eurorühmas. Arutelud toimuvad piiratud arvul põhiteemadel, mis on kooskõlas 2021. aasta oktoobri teatises esitatud probleemidega, ja avaliku arutelu põhiteemadel. Need hõlmavad valitsemissektori võla jätkusuutlikkust ja võla vähendamist majanduskasvu soodustaval viisil, avaliku sektori investeeringute kaitset ja eelarveraamistiku rolli avaliku sektori investeeringute ja reformide edendamisel, pidades silmas üleminekut rohelisele, digitaalsele ja vastupidavale ELi majandusele, arutelu COVID-19 kriisile reageerimisest (sealhulgas taaste- ja vastupidavusraha) saadud õppetundide üle, vastutsüklilist eelarvepoliitikat ja võimaluste loomist lühiajaliseks stabiliseerimiseks ning seda, kuidas lihtsustada eelarveraamistikke, suurendada riigi isevastutust ja parandada nõuete täitmise tagamist. Samuti on tõstatatud küsimus Ukrainasse sissetungi võimalikust pikaajalisest mõjust vastupidavusele ja julgeolekule. Lisaks arutavad euroala liikmed euroala spetsiifilisi aspekte. Lähikuudel on kavas pidada täiendavaid arutelusid peamiste sidusrühmadega (nt Euroopa Eelarvenõukogu) ja akadeemiliste ringkondade / ekspertidega. Kokkuvõtvad arutelud on kavas pidada juulis nii ministrite tasandil nõukogus (ECOFIN) kui ka euroala liikmetega eurorühmas.

Tuginedes käimasolevale avalikule arutelule ja liikmesriikidega peetavatele aruteludele, esitab komisjon suunised majanduse juhtimise raamistiku võimalike muudatuste kohta, et saavutada 2023. aastaks aegsasti laiapõhjaline konsensus edasise tegevuse suhtes. Komisjoni arvates on arutelude käigus koorunud välja mitu põhiküsimust, mille puhul edasine konkreetsem töö võiks sillutada teed konsensusele ELi tulevase eelarveraamistiku suhtes.

- **Võla jätkusuutlikkuse tagamine ja kestliku majanduskasvu edendamine investeeringute ja reformide kaudu on ELi eelarveraamistiku edu võti.** Kesksel kohal on riigi rahanduse kestlikkuse tagamine, vähendades valitsemissektori suurt

võlakoorumust realistlikul, järkjärgulisel ja püsival viisil. ELi eelarveraamistik peaks stimuleerima edukaid keskpika perioodi võlavähendusstrateegiaid, keskendudes eelarve konsolideerimisele, riigi rahanduse kvaliteedile ja struktuurile ning majanduskasvu edendamisele. Raamistik peaks vastama praegustele ja tulevastele väljakutsetele, sealhulgas aitama säilitada investeeringute piisava taseme. Avaliku sektori investeeringuid tuleb hoida eelseisvatel aastatel kõrgel tasemel, mistõttu on oluline edendada riigi rahanduse head struktuuri ja kvaliteeti, et tagada kestlik ja kaasav majanduskasv. ELi eelarveraamistikul peaks olema asjakohane roll riiklike investeeringute ja reformide stimuleerimisel, pöörates erilist tähelepanu liikmesriikide investeerimis- ja reformipoliitika ning riiklike ja ELi eesmärkide sidususe tagamisele.

- **Suurem keskendumine ELi eelarvejärelevalve keskpikale perioodile näib paljutõotav.** Liikmesriikide eelarvetulemusi tuleks jätkuvalt jälgida igal aastal, säilitades eelarve mitmepoolse koordineerimise positiivsed elemendid. Kui selgetest ELi tasandi suunistest ei tulene teisiti, võib liikmesriikide suurem manööverdamisruum eelarve kohandamise kava koostamiseks ja rakendamiseks keskpikas perspektiivis, mis võimaldaks neil integreerida investeerimis- ja reformikavad oma eelarvekurssi, ühtlasi suurendada isevastutust ja seega tagada nõuete parema täitmise.
- **Täiendavalt tuleks arutada, milliseid järeldusi saab teha taaste- ja vastupidavusrahastu ülesehitusest, juhtimisest ja toimimisest.** Keskenduda tuleks õppetundidele, mis on seotud isevastutuse, vastastikuse usalduse, nõuete täitmise tagamise ning majandusliku ja fiskaalmõõdme ning ELi ja riikliku mõõtme vastastikmõju parandamisega. Kaalumist väärib taaste- ja vastupidavusrahastu kohustustel põhinev lähenemisviis poliitika koordineerimisele, millega kaasneb riikide suur isevastutus poliitika kujundamise ja tulemuste eest ning mis põhineb liikmesriikidele investeerimis- ja reformiprioriteetide kohta antavatel eelsuunistel. Euroopa poolaasta peaks jääma alusraamistikuks, mille raames tehakse ELis integreeritud järelevalvet ning koordineeritakse majandus- ja tööhõivepoliitikat.
- **Peamised eesmärgid on lihtsustamine, riigi suurem isevastutus ja parem nõuete täitmise tagamine.** Praegune raamistik põhineb mittejälgitavatel muutujatel, mis on muutuste suhtes tundlikud ja mida mõjutavad tsüklilised tingimused. See sisaldab ka keerukaid tõlgendussätteid, sealhulgas mitmesuguseid paindlikkusklauseid, mis muudavad raamistiku kohaldamise keeruliseks ja pärsivad läbipaistvust. Seepärast on vaja lihtsamaid eelarve-eeskirju, mille puhul kasutatakse nõuetele vastavuse hindamisel ELi tasandil üht tegevuseeskirja koos jälgitavate näitajatega, nagu netokulude koondnäitaja. Seejuures tuleb kaaluda ka seda, kas aluslepingus sätestatud selge keskendumine tõsistele poliitikavigadele võiks aidata raamistikku tulemuslikumalt rakendada. Need eesmärgid on omavahel seotud. Eelkõige muudaks lihtsam raamistik ELi eelarvejärelevalve arusaadavamaks ning aitaks seeläbi kaasa selgemale teabevahetusele, suuremale isevastutusele, paremale vastavusele ja tulemuslikumale nõuete täitmise tagamisele. Kui liikmesriikidele antakse eelarvekursi

kujundamiseks rohkem manööverdamisruumi, tuleks seda tasakaalustada sellega, et komisjon ja nõukogu tagavad nõuete täitmata jätmise korral rangemalt nende täitmise.

5. Järgmised sammud

Käesolevas teatises esitatakse 2023. aastaks esialgsed eelarvepoliitika suunised, mida vajaduse korral ajakohastatakse hiljemalt 2022. aasta mais Euroopa poolaasta kevadpaketi raames. Tulevased suunised kajastavad jätkuvalt maailmamajanduse olukorda, iga liikmesriigi konkreetset olukorda ja arutelu majanduse juhtimise raamistiku üle. Majandusväljavaadete arengut jälgitakse tähelepanelikult ja võetakse nõuetekohaselt arvesse. Liikmesriike kutsutakse üles võtma neid suuniseid arvesse oma stabiilsus- ja lähenemisprogrammides.

Liide

Liikmesriikide stabiilsus- ja lähenemisprogrammides esitatavate täiendavate tabelite loetelu. Kohustuslikud andmed on märgitud paksus kirjas.

Tabel taaste- ja vastupidavusrahastu mõju kohta programmi prognoosidele – LAENUD

Programmi prognoosides arvesse võetud taaste- ja vastupidavusrahastu laenude rahavoog (% SKPst)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Taaste- ja vastupidavusrahastu laenude väljamaksed ELilt							
Taaste- ja vastupidavusrahastu laenude tagasimaksed ELile							
Taaste- ja vastupidavusrahastu laenudest rahastatavad kulud (% SKPst)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Hüvitised töötajatele D.1							
Vahetarbimine P.2							
Sotsiaalmaksud D.62+D.632							
Intressikulu D.41							
Makstavad subsidiumid D.3							
Jooksvad siirded D.7							
JOOKSVAD KULUD KOKKU							
Kapitali kogumahutus põhivarasse P.51g							
Kapitalisiirded D.9							
KAPITALIKULUD KOKKU							
Taaste- ja vastupidavusrahastu laenudest rahastatavad muud kulud (% SKPst) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Maksumulu vähenemine							
Muud tulused mõjutavad kulud							
Finantstehingud							

Tabel taaste- ja vastupidavusrahastu mõju kohta programmi prognoosidele – TOETUSED

Taaste- ja vastupidavusrahastu toetustest saadav tulu (% SKPst)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Tuluprognoosides sisalduvad taaste- ja vastupidavusrahastu toetused							
Taaste- ja vastupidavusrahastu toetuste väljamaksed ELilt							
Taaste- ja vastupidavusrahastu toetustest rahastatavad kulud (% SKPst)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Hüvitised töötajatele D.1							
Vahetarbimine P.2							
Sotsiaalmaksud D.62+D.632							
Intressikulu D.41							
Makstavad subsidiumid D.3							
Jooksvad siirded D.7							
JOOKSVAD KULUD KOKKU							
Kapitali kogumahutus põhivarasse P.51g							
Kapitalisiirded D.9							
KAPITALIKULUD KOKKU							
Taaste- ja vastupidavusrahastu toetustest rahastatavad muud kulud (% SKPst) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Maksumulu vähenemine							
Muud tulused mõjutavad kulud							
Finantstehingud							

Tabel programmi kohaselt vastu võetud/teatavaks tehtud garantiide kohta

	Meetmed	Vastuvõtmise kuupäev	Tingimuslike kohustuste maksimaalne summa (% SKPst)	Hinnanguline kasutuselevõtt (% SKPst)
COVID-19 pandeemiale reageerimiseks				
	Vahesumma			
Muud				
	Vahesumma			
	Kokku			

Märkus: selle tabeliga asendatakse stabiilsuse ja kasvu pakti tegevusjuhendi tabel 7.