

Kakspakk – eelarvejärelevalve tugevdamisele suunatud Euroopa Liidu ettepanekud

Sissejuhatus

Euroopa Liidu (EL) suurenev integreeritus erinevates valdkondades teostub ja areneb iga vastuvõetud direktiivi ja määrusega. ELi unikaalne õigussüsteem ei ole kaugeltki ideaalne ega lõpuni välja arendatud ning seetõttu on seda kohati ka keeruline mõista – suunad, kuhu täna liigutakse, võivad homme muutuda tulenevalt näiteks erinevate liikmesriikide meelsuse muutumisest või ka üldisest maailmamajanduse taustast. Tulenevalt põhimõttest, et hästitoimiv süsteem on üldjuhul parem kui halvasti toimiv või koguni mittetoimiv, üritab EL suures plaanis liikuda suunas, mille tulemusena oleks EL globaalselt tugev majandusjõud. EL on majanduskriisi tõttu saanud jõulisemalt hakata vastu võtma otsuseid, mis kriisita ei olnud mõeldavad ja vastuvõetavad liikmesriikide poolt. Ega ole täielikult nüüdki, kuid vähemalt on praktiline kriisitunnetus toonud välja ELi süsteemi nõrkused, mida nüüd üritatakse lappida, et vältida tulevikus tekkivaid sarnaseid olukordi. Iseasi kahtlemata on, kuidas täpsemalt üritatakse jõuda selle paremini funktsioneeriva tervikuni.

Teemalehe eesmärgiks on avada ülevaadtlikult üks fragment taolistest arengutest ELis, nimelt mõiste *kakspakk*. Selle termini all peetakse silmas kahte ELi määruse ettepanekut, mis peaksid sisuliselt toetama neid arenguid, mida on eespool lühidalt kirjeldatud. Need kaks määruse ettepanekut võtavad luubi alla euroala liikmesriikide eelarved ning loovad õigusraamistiku nende euroala liikmesriikide üle järelevalve teostamiseks, kes ei kipu reegleid järgima. Tegemist on seega regulatsiooni ettepanekuga, mis võinuks tegelikult juba varem ELis paigas olla. See oleks ehk ära hoidnud või vähemalt leevendanud eurokriisi – liikmesriikidel ei oleks olnud küll nii suurt vabadust oma rahaasjade üle otsustada, kuid samas ei saa klubisse kuuludes ka vastutustundetult käituda. *Kakspakk* on üks meetmetest, mis üritab korrekture selles küsimuses teha. Oluline on siinkohal märkida, et tegemist on laiema temaatikaga ELi viimase aja arengute kontekstis ja seega on käesolevas ülevaates muid teemaga seonduvaid valdkondi kirjeldatud vaid põgusalt ning keskendutud konkreetsele aspektile üldisemas ELis arendatavas fiskaaljärelevalve süsteemis.

Nagu eelnevalt viidatud, on *kakspakk* nimetus kahele ELi määruse ettepanekule, mis puudutavad eurotsooni kuuluvate liikmesriikide eelarvete järelevalve küsimusi. *Kakspaki* määruste ettepanekud põhinevad neil kokkulepetel, mis varasemalt on kokku lepitud *kuuspaki* õiguslike meetmetega. *Kuuspaki* nimetuse alla mahub viis ELi määrust ja üks ELi direktiiv, mis jõustusid 13. detsembril 2011 ning mis reguleerivad finants- ja makroökonomilist järelevalvet. *Kuuspakk* tugevdab fiskaalvaldkonnas Euroopa stabiilsus- ja kasvupakti, mis on reeglitepõhine raamistik rahvuslike fiskaalpoliitikate ühtlustamiseks ELis. Euroopa stabiilsus- ja kasvupakti puudutav teisene õigus kiideti heaks 1997. aastal ja pakti reformiti aastatel 2005 ja 2011. *Kuuspakk* on seega Euroopa stabiilsus- ja kasvupakti 2011. aasta reform. Seega on nüüd plaanitud, et ka *kakspakk* teeb vastavad muudatused sellesse süsteemi.

Kakspaki määruste ettepanekute olemus

Kakspaki üldnimetuse all peitub kaks määruse ettepanekut. Üks nendest on Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus, milles käsitletakse esialgsete eelarvekavade seire ja hindamise ning euroala liikmesriikide ülemäärase eelarvepuudujäägi kõrvaldamise tagamise üldsätteid (I määruse ettepanek). Teine on Euroopa Parlamendi ja

Nõukogu määrus, millega tugevdatakse majanduse ja eelarve järelevalvet liikmesriikide üle, kellel on või võivad tekkida tõsised raskused finantsstabiilsuse tagamisel euroalas (II määruse ettepanek).

I määruse ettepanekus on esitatud üldised reeglid euroala liikmesriikide eelarvete koostamise ajakava kohta, eelarve tasakaalu nõue, seirenõuded (sh tähtaeg, millal peab liikmesriik eelarve Euroopa Komisjonile (EK) ülevaatamiseks esitama, s.o 15. oktoober) ning lisaks ka erisätted nendele euroala liikmesriikidele, kellel on ülemäärane eelarvepuudujääk. Sisuliselt on tegemist reeglitega, mille kohaselt antakse EKle õigus (sõltumatult) hinnata euroala liikmesriikide eelarveplaane ning oma järelduste põhjal võib EK teha ettepanekuid vastavatele liikmesriikidele nõvigade parandamiseks, et saavutada eelarvete kooskõla ELis kehtivate nõuetega, sh Euroopa stabiilsus- ja kasvupakti ning Euroopa Semestri printsiipidega. Määruse ettepaneku sisu tugineb mh asjakohastele Lissaboni lepingu sätetele, nt EL toimimise lepingu artiklile 136(1)(a): [m]ajandus- ja rahaliidu nõuetekohase toimimise tagamiseks ning kooskõlas aluslepingute asjakohaste sätetega võtab nõukogu liikmesriikide suhtes, mille rahaühik on euro [...] vastu meetmeid, millega tugevdatakse asjaomaste liikmesriikide eelarvedistsipliini koordineerimist ja järelevalvet.

Sellest järeldub, et I määruse ettepanekuga kasutatakse EL toimimise lepingu võimalusi nimetatud valdkonda täpsemalt reguleerida. Koostoides sellega, et varasemalt on samas valdkonnas ka samme juba astunud, on I määruse ettepaneku puhul tegemist kokkulepitud printsiipide tugevama jõustamisega. Mõistagi võib siin näha ohtu liikmesriikide suveräänsusele oma eelarvete üle otsustamise suhtes. Samas nendel riikidel, kellel rahandus on korras, ei tohiks eelarve esitamisest EKle olla mingeid erilisi tagajärgi, sest iseenesest ei anna uus raamistik EKle vetoõigust.

II määruse ettepanekus keskenduvad majanduse tugevdamise ja eelarve järelevalve reeglid neile euroala liikmesriikidele, „kellel on või võivad tekkida tõsised raskused finantsstabiilsuse tagamisel ja/või kes saavad või võivad saada finantsabi ühelt või mitmelt teiselt riigilt, Euroopa Finantsstabiilsuse Fondilt (EFSF), Euroopa finantsstabiilsusmehhanismilt (EFSM), Euroopa stabiilsusmehhanismilt (ESM) või muult rahvusvaheliselt finantseerimisasutuselt nagu Rahvusvaheline Valuutafond (IMF)“ (II määruse ettepaneku artikkel 1). II määruse ettepanek annab EKle võimaluse rakendada eelmainitud tingimustele vastavate liikmesriikide suhtes tõhustatud järelevalve meetmeid, milleks on näiteks konsultatsioon ning koostöö EK ja Euroopa Keskpangaga.

Tõhustatud järelevalve all olevad euroala liikmesriigid edastavad mh andmeid finantseerimisasutuste finantsseisundi kohta ja hindavad vajadusel pangandussektori tugevust (stressitestid või tundlikkusanalüüsid). Kui selgub, et liikmesriigi finantsseisund on selline, mis võib negatiivselt mõjuda euroala finantsstabiilsusele, siis võidakse soovitada sellel liikmesriigil taotleda finantsabi ja koostada makromajanduslik kohandamisprogramm. Lisaks hõlmab järelevalve regulaarseid ülevaatamissoone konkreetsesse liikmesriiki. II määruse ettepanek sätestab vastavad protseduurid. Programmijärgne järelevalve näeb II määruse ettepaneku kohaselt ette, et seniks, kuni programmi riik ei ole ära maksnud 75% oma võlast, jääb ta järelevalve alla.

Kakspaki mõju

Kokkuvõtvalt on tegemist kahe määruse ettepanekuga, mis täpsustavad ja täiendavad seni vastu võetud meetmeid seoses eelarve teemaga. Väidetavalt on meetmed kavandatud nii, et need ei tekita dubleerimist (näiteks informatsiooni ELi tasandile edastamises) ega ka täiendavad administratiivseid kulusid. Näib, et Eestile kõnealused määrused midagi uut ei tähenda (peale eelarve EKsse saatmise kohustuse), sest Eesti pole nõ probleemriik, kui rääkida riigi rahandusest.

Kui *kakspakk* jõustub, siis hakkab ELi majandusliku halduse struktuur koosnema kolmest elemendist:

- 1) Euroopa Semester, mille eesmärgiks on, et ELi majandused toimiksid kooskõlas (nt defitsiit alla 3% SKPst);
- 2) *kuuspakk* ja fiskaallepe, mis tugevdavad Euroopa stabiilsus- ja kasvupakti ning sisaldavad makroökonomilise järelevalve mehhanisme;
- 3) *kakspakk*, mis on suunatud ennetama potentsiaalseid fiskaalprobleeme ja lisaks tegelema samuti tagajärgedega.

Kakspakki nähakse ühe nurgakivina euroala majanduse tugevdamisel. EK asepresidendi ning rahandus- ja majandusvoliniku Olli Rehni arvates on *kakspakk* vajalik selleks, et euroala muutuks integreeritumaks ja efektiivsemaks poliitikaraamistike vastuvõtmisel ja seda juba järgmisest, 2014. aastast alates. Ta viitab ka sellele, et *kakspakk* on üheks aluseks edasiste sammude tegemisel, mis viiks ELi lähemale tõelisele majandus- ja rahaliidule.

Kokkuvõte

ELi integreerumise protsessis on *kakspakil* oma oluline roll. Kui vaadelda viimaseid ELi arengutendentse, siis on ilmselge, et meetmed, millega EK välja tuleb, on suunatud tugevamale koostööle liikmesriikide vahel. See tähendab ka ELile suuremate volituste andmist, kuid samas ka suuremat kollektiivset järelevalvet liidus toimuva üle, vähemalt rahanduse valdkonnas. Lisaks sellele võib taolistes ettepanekutes näha euroala teatavat eristamist ülejäänud EList. Viimane ei ole aga üllatav, sest nimelt euroala reguleerimise üle on ELil suurem kompetents.

Riikide õigus oma eelarve üle otsustada on üks suveräänsuse tunnuseid ning *kakspaki* raames võib esitada küsimuse, kas selline õigus kaoks. Kuigi tegemist ei ole lihtsa küsimusega, saab vastata, et kui liikmesriigid juba kokkulepitud reegleid täidaksid, siis ei esita *kakspakk* neile sisuliselt uusi nõudmisi. Siinkohal tekib aga paratamatult hoopis laiem küsimus – millist ELi tahetakse ja nõ kui palju seda tahetakse. Kas on parem kuuluda ELi ja loovutada seega ka oma otsustusõigust riigiülesele tasemele või toimetada globaliseerivas maailmas üksikute riikidena? Plusse ja miinuseid kaaludes peavad liikmesriigid varem või hiljem otsustama, millise piirini nad föderaliseerumisega kaasa lähevad.

Kakspakk on üks konkreetne samm laiemas kontekstis ning seega ei saa seda meedet käsitleda kui midagi terviklikku ja lõplikku. See on üks samm suunas, mis muudab ELi rohkem integreeritumaks. Lähitulevik näitab, millised saavad olema järgmised sammud pärast seda, kui ka *kakspakk* on jõustunud. Praegu ootab *kakspakk* veel ELi Nõukogu heakskiitu, kuid eesmärk on saada reeglid paika võimalikult kiiresti, et neid saaks rakendada eurotsooni liikmesriikide järgmise eelarveperioodi ehk 2014. aasta eelarvete osas.

Kristjan Aruoja
nõunik
6365

Kasutatud allikad

- Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus, milles käsitletakse esialgsete eelarvekavade seire ja hindamise ning euroala liikmesriikide ülemäärase eelarvepuudujäägi kõrvaldamise tagamise üldsätteid (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0821:FIN:ET:PDF>) [I määruse ettepanek]
- Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus, millega tugevdatakse majanduse ja eelarve järelevalvet liikmesriikide üle, kellel on või võivad tekkida tõsised raskused finantsstabiilsuse tagamisel euroalas (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0819:FIN:ET:PDF>) [II määruse ettepanek]
- Economic governance „two pack“ background note (<http://www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/content/20130304BKG62046/html/Economic-governance-two-pack-background-note>)
- Six-pack? Two-pack? Fiscal compact? A short guide to the new EU fiscal governance (http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm)
- Stability and Growth Pact (http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm)
- Roheline tuli majanduse juhtumise *kakspakile* (<http://www.europarl.europa.eu/news/et/pressroom/content/20130312IPR06439/html/Green-light-for-economic-governance-two-pack>)
- Economic governance: Commission proposes two new Regulations to further strengthen budgetary surveillance in the euro area (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-822_en.htm)
- Statement by Vice President Rehn on the trilogue agreement on the Two-Pack (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-123_en.htm)