

Brüssel, 28.11.2012
COM(2012) 750 final

LISA

MAKROMAJANDUSE ARUANNE,

mis on lisatud

KOMISJONI TEATIS

2013. aasta majanduskasvu analüüs

SISSEJUHATUS

ELi majandus jätkab võitlust finantskriisijärgsete parandustega. Finantspinged püsisid euroalal suveni, samuti on aeglustunud maailmamajandus, vähendades ekspordi võimalikku osakaalu majanduse taastamises. Seepärast on ELi majanduse lühiajalised prognoosid pessimistlikud, kuid majanduskasvu prognoositakse taas 2013. aastaks ning see peaks veelgi suurenema 2014. aastal. Selliste prognooside taustal tuleb paljudes ELi riikides veelgi kohandusi teha. Eeskätt pärsib väike majanduskasv investeringuid, töökohtade loomist ja kiirendab töötajate arvu vähendamist, sest paindliku tööaja kasutamise võimalusi tõmmatakse kokku.

ELi majandus seisab endiselt silmitsi tohutute väljakutsetega. Paljudes liikmesriikides tuleb tegeleda finantsvõimenduse vähendamisega era- ja riigisektoris. Sellise vähendamisega üritatakse kõrvaldada rahaline tasakaalustamatus, mis on seotud varasemate jätkusuutmatute kuludega, mida rahastati laenude abil ning mida mõnel juhul hoogustas veelgi erasektori kinnisvaramull ning kohati ka range eelarvepoliitika puudumine avalikus sektoris. See pärsib nüüd majanduskasvu, sest väljaminekuid vähendatakse ja sissetulekud suunatakse võlgade tasumiseks.

Positiivsest küljest esineb märke, et ELi majandustes kohanduste tegemisel on saavutatud edusamme. Finantsturu olukord on pärast suve paranenud tänu reformikava järjekindlale rakendamisele, edusammudele majandus- ja rahaliidu ülesehituses ning euroalal tehtud poliitikaotsustele, milles osales ka Euroopa Keskpang. Märkimisväärsed reformid haavatavates liikmesriikides on samuti hakanud vilja kandma: finantsvõimendus era- ja avalikus sektoris on vähenenud ning konkurentsivõime paraneb nendes liikmesriikides, kelle konkurentsivõimes oli varem täheldatud mahajäämust, mis lihtsustab edasisi vajalikke kohandamisi. Eksport aitab üha enam kaasa jooksevkonto märkimisväärse defitsiidi vähendamisele, mis on tähtis korrigeerimise püsivuse seisukohast. ELi liikmesriikide suured erinevused majanduskasvus peegeldavad samuti käimasolevaid kohandusi: põhjalike kohandustega käib tihti kaasas ajutiselt väiksem või negatiivne majanduskasv, kuid need sillutavad teed tulevaseks majanduskasvuks ja lähenemiseks, mille tulemusi peaks juba 2014. aastal olema võimalik näha.

Finantsvõimenduse vähendamine ja kohandamised on hädavajalikud ning poliitikute peamine ülesanne on seda tegevust juhtida ning leevendada seonduvaid majanduslikke ja sotsiaalseid tagajärgi.

Eelarve kohandamine peab jätkuma kooskõlas diferentseeritud majanduskasvu soodustava stabiliseerimisstrateegiaga, võttes arvesse kõrget võlataset ja riigi rahanduse pikaajalisi probleeme. Kuna eelarve konsolideerimine võib avaldada negatiivset mõju majanduskasvule lühiajalises perspektiivis, tuleb see läbi viia majanduskasvu soodustavalt:

- konsolideerimise kiirus eri liikmesriikides peab olema diferentseeritud, võttes arvesse nende eelarvepoliitilist manööverdamisruumi õige tasakaalu leidmiseks võimaliku negatiivse majanduskasvuga kaasneva mõju ja võla jätkusuutlikkusega seonduvate ohtude vahel; stabiilsuse ja majanduskasvu pakt ning selle struktuursete eelarvepositsioonide keskne roll on raamistikuks, millest lähtuda kohanduste kiiruse diferentseerimisel;
- konsolideerimise raskuskese peab olema kulude poolel, kuid tuleb välja töötada ka üldine majanduskasvu soodustav tulude ja kulude kombinatsioon ning eelarvepoliitilise manööverdamisruumi raames ka sellised meetmed, mis kaitsevad peamisi majanduskasvu kiirendajaid, tagades seejuures kulutuste tõhususe.

Lisaks suureneb konsolideerimise usaldusväärsus ja selle positiivne mõju, kui konsolideerimine moodustab osa keskpika perioodi usaldusväärsest eelarveraamistikust ning reformidest, mille eesmärk on vananevast elanikkonnast tulenevate pikaajalise jätkusuutlikkuse probleemide lahendamine.

Finantsvõimenduse nõuetekohase vähendamise eelduseks erasektoris on kindel ja tõhus finantssektor. Seepärast peavad finantsparandused ja ümberkorraldused jätkuma eriti pangandussektoris, võttes arvesse selle tähtsat rolli ELi majanduses. Samuti tuleb edendada uute allikate kasutuselevõttu. Vaja on mikro- ja makrotasandi ühtset poliitikaraamistikku, et taastada usk pangandussektori stabiilsusesse, tugevdada jätkusuutlikke kapitalivoogusid tootlikesse tegevustesse ja tagada majanduse stabiilne rahastamine.

Struktuurireformid on vajalikud kohandamise lihtsustamiseks ja majanduskasvu raamtingimuste parandamiseks. Struktuurireformid, mis parandavad konkurentsivõimet, palkade kohandamisvõimet ja hindade paindlikkust, on väga tähtsad kohanemisvõime suurendamiseks ning ressursside ümberpaigutamiseks languses olevatest sektoritest kasvavatesse sektoritesse. Töökohtade loomist, oskuste parandamist ja kaasavat majanduskasvu edendavad reformid on vajalikud hüstereesi ohuga tegelemiseks ja selle negatiivse mõju leevendamiseks, mida kriis avaldab sotsiaalingimustele. Kohandamise koormuse õiglane jagunemine ühiskonnas on tähtis jätkusuutliku majanduskasvu jaoks. Ühtne makro-rahanduslik ja struktuuripoliitika on väga oluline majanduskasvu taastamiseks. Seega on kõigis eespool osutatud valdkondades vaja kindlaid poliitilisi meetmeid, et võidelda negatiivsete mõjude vastu ja parandada majandusolukorda jätkusuutlikult.

Euroala riigid on eriolukorras oma tugevama finants- ja majandusliku seotuse ning sellest tuleneva vastastikuse mõju tõttu.

Euroala erakapitalivood on võtnud kiiresti uue suuna, lahkudes haavatavatest riikidest. Selle tulemusena tekkinud välisrahastamise puudujääki leevendati likviidsuse pakkumisega ametlikust sektorist, mis hoidis ära korrapärase kohandamise. Kuna järjest rohkem keskendutakse kodumaisele turule, erinevad euroala riikide rahastamistingimused nii avalikus kui erasektoris üha enam. Euroala haavatavates liikmesriikides on rahastamistingimused seetõttu tunduvalt karmistunud, sest need aitavad kaasa eelarve vajalikule konsolideerimisele. Selline olukord aga takistab kohanduste tegemist, suurendab veelgi lõhet euroala riikide majandustulemuste vahel ning nõrgendab kogu euroala stabiilsust.

Euroala prioriteet on jätkata struktuurireforme ja peatada finantskillustatus, parandada rahastamistingimusi haavatavates riikides ning julgustada kapitali sissevoolu ja selle tõhusat jaotamist, et toetada kohanduste tegemist. Selline käitumine on hädavajalik majanduskasvu ja kohanduste jaoks. Lisaks toob makromajandusliku tasakaalustamatuse vähendamine endaga kaasa vajaduse, et ülejäägiga ja puudujäägiga riigid liiguksid finantsvõimenduse vähendamisel diferentseeritud tempos. Võttes kokkuvõtteks arvesse ühtset rahapoliitikat, on struktuurireformidel palkade ja hinnapaindlikkuse suurendamisel ja kohanduste hõlbustamisel euroalal üha tähtsam roll.

Reformide sihikindlus on probleemide lahendamiseks ülima tähtsusega. Euroopa stabiilsusmehhanism alustas tegevust 8. oktoobril 2012 ja Euroopa Keskpank võttis rahapoliitilised otsetehingud kasutusele septembris 2012. Nende näol on tegemist olulise panusega selliste esmaste eesmärkide saavutamisesse nagu finantsolukorra stabiliseerimine ja usalduse taastamine. Majanduse ümberkorraldamise ja tasakaalustamise tulemusi on võimalik näha keskpikas perspektiivis, sest struktuurireformide täielikuks elluviimiseks kulub aega. Toimiva majandus- ja rahaliidu loomise ideed arendatakse edasi pikaajalise eesmärgina, mille saavutamiseks on reaalseid samme reformide toetamiseks juba astunud. Selle tulemusena on pinged finantsturul viimasel ajal leevendunud, kuid turud on siiski veel haprad ja sõltuvad

toetava poliitika jätkumisest. Seega võib reformide seiskumine pingeid taas esile kutsuda ja muuta hiljutised edusammud olematuks.

1. MAJANDUSKASVU SOODUSTAV EELARVE KONSOLIDEERIMINE

Usaldusväärne ja jätkusuutlik riigi rahandus on makromajandusliku stabiilsuse ja seega ka majanduskasvu oluline eeldus. See kehtib eriti euroala kohta, kus ühtne rahapoliitika ei suuda reageerida riigispetsiifilistele olukordadele ning riikide eelarved peavad taas enda kanda võtma stabiliseerimisülesande, et tulla toime riigispetsiifiliste vapustustega. Samal ajal mõjutab jätkusuutmatu eelarvepoliitika vastastikku kõiki euroala liikmesriike, eriti finantskanalite kaudu, mida praegune kriis on ka väga selgelt näidanud. Selleks tuleb riikide tasandil võtta eelarveseisundi eest suurem vastutus. Samuti on see eeskirjadel põhineva eelarvehalduse keskmes, mis on sätestatud lepingus ning stabiilsuse ja kasvu paktis. Nende eeskirjade järgimine on vajalik majandus- ja rahaliidu latusaks toimimiseks.

Eelarve konsolideerimine avaldab majandusele lühiajalises perspektiivis negatiivset mõju, sest eelarvekärped vähendavad väljaminekuid, aga kasu tõuseb alles keskmises perspektiivis. Finantskriisi ajal võib eelarvepoliitika mõju majanduskasvule olla tavalisest suurem, sest leitakse, et nn fiskaalmeetmete mitmekordistav mõju on suurem kui tavapäraste majandustingimuste korral¹. Lühiajalises perspektiivis võib konsolideerimine negatiivselt mõjutada valitsemissektori võla suhet SKPsse, kui esialgsed võlamäärad on kõrged ning seega ka konsolideerimisvajadus suur.

Sellele vaatamata ei ole mõnes liikmesriigis konsolideerimisele elujõulist alternatiivi, sest konsolideerimise puudumine võib endaga kaasa tuua veelgi negatiivsemaid tagajärgi. Kõrgete ja suurenevate võlatasemete korral tuleb vaadata võla jätkusuutlikkust, mis on keskmise pikkusega kontseptsioon. Komisjoni analüüsist² on näha, et vaid väheusutavate eelduste korral (lühinägevuse kõrge tase turgudel, riskipreemiate ebataavalised reaktsioonid), avaldaks konsolideerimine keskpikas perspektiivis võlgadele negatiivset mõju. Tingimuste ja ootuste loomine püsivaks konsolideerimiseks on võlgade negatiivse mõju ärahoidmise oluline osa, sest konsolideerimise pöördumine võib nullida riskipreemiale avalduva võimaliku positiivse mõju. Väiksemate turulepääsu võimalustega liikmesriikide jaoks sõltub konsolideerimise kulude hindamine ka lühiajalises perspektiivis alternatiivsest stsenaariumist, millega arvestati. Kui riigi rahanduse jätkusuutlikkus satub ohtu, võib konsolideerimise puudumine suurendada riskipreemiat või sulgeda mis tahes turulepääsu, mis omakorda võib esile kutsuda veelgi suuremate kohanduste tegemise vajaduse, mille tagajärjed majanduskasvule on tunduvalt halvemad kui konsolideerimise ja eelarve parema jätkusuutlikkuse korral.

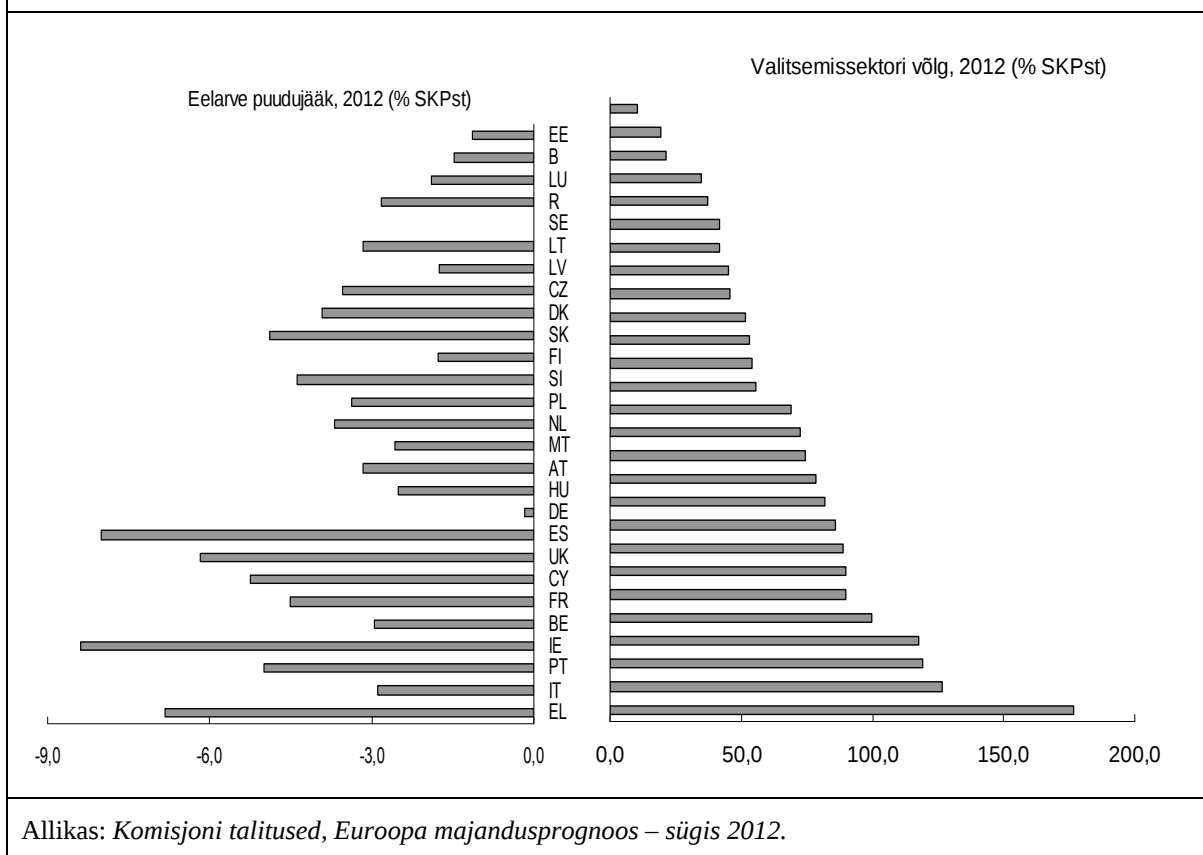
Kuigi mõnes ELi riigis on manööverdamisruum suurem, tuleb eelarve konsolideerimise aeglustumisest tulenevaid riske hoolikalt hinnata. Mõnede liikmesriikide valitsemissektori võla intressimäärad on praegu rekordmadalad, mistõttu nad saavad näiliselt suurendada laenamist, ilma et tekiks jätkusuutmatuse ohtu. Samas on ka nende riikide võlg rahuaja suurim. Lisaks prognoositakse peaaegu kõigis riikides riiklike kulutuste suurenemist, mis on tingitud elanikkonna vananemisest ja mõnel juhul ka majanduskasvu halbadest väljavaadetest. Seepärast ei saa välistada, et jätkusuutliku eelarvepoliitika lõdvendamine tooks endaga kaasa turuhoiakute muutumise. See tooks endaga kaasa tõsiseid tagajärgi mitte ainult asjaomastele

¹ Kuigi puuduvad tõendid, mis toetaksid hiljutisi väiteid väga suurte kordajate kohta, vt näiteks põhjendus I.5 „Vead prognoosides ja kordajate ebakindlus“, Euroopa majandusprognoos – sügis 2012, European Economy 7/2012.

² Vt Euroopa Komisjoni aruanne „Riigi rahandus majandus- ja rahaliidus 2012. aastal“, European Economy 4/2012, majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat.

riikidele, vaid ka terve euroala kriisiohjamise võimele , mis tugineb nende riikide krediitdivõimelisusele.

Joonis 1. ELi liikmesriikide valitsemissektori võlg ja eelarve puudujääk (2012. aasta prognoosid (% SKPst))



Allikas: Komisjoni talitused, Euroopa majandusprognoos – sügis 2012.

ELi rahandus seisab silmitsi suurte väljakutsetega ja püsiv eelarvetasakaal tuleb taastada (Joonis 1). Probleemid on eelkõige seotud kõrge võlataseme vähendamise vajadusega tingimustes, kus majanduskasvu väljavaated on väikesed, pikaajalised kulutused on surve all ja maksukoormus on juba niigi suhteliselt suur. Seega tule kohaldada majanduskasvu soodustava eelarve konsolideerimise üldist põhimõtet. Komisjoni varasemas majanduskasvu analüüsis propageeritud strateegia on osutunud edukaks vaatamata sellele, et eespool osutatud lühiajalisi negatiivseid tagajärgi ei suudetud vältida ning et täielik kasu muutub nähtavaks alles keskmises perspektiivis.

Konsolideerimise mõju majanduskasvule sõltub selle struktuurist. Lisaks tuleb konsolideerimise püsivuse tagamiseks ja eelarve jätkusuutlikkuse prognooside parandamiseks kaasata konsolideerimisse ka reformid, mis tugevdavad riigi rahanduse pikaajalist jätkusuutlikkust ning mida omakorda toetab kindel institutsiooniline raamistik.

Konsolideerimise tempo

Konsolideerimise tempo peab ka edaspidi olema riikide lõikes diferentseeritud, arvestades nende eelarvepoliitilist manööverdamisruumi. Võttes arvesse pidevat turusurvet kõrge võlatasemega riikidele, peavad finantsturgudele juurdepääsu kaotanud või tugeva turusurve alla sattunud riigid jätkama kokkulepitud eelarvealaste kohustuste täitmist. Ülejäänud liikmesriikidel tuleb jätkata kohustuste täitmist, mis on ette nähtud stabiilsuse ja majanduskasvu paktis, mis võimaldab automaatsetel stabiliseerijatel täita oma ülesandeid struktureeritud eelarve kohandamise raames, tagades riigi rahanduse pikaajalise jätkusuutlikkuse.

Stabiilsuse ja majanduskasvu pakt loob paindliku ja tõhusa raamistiku diferentseeritud konsolideerimiseks. Pakti eeskirjad võimaldavad konsolideerimise tempot varieerida, võttes arvesse konkreetse liikmesriigi eripära. Stabiilsuse ja majanduskasvu pakti raames määratakse riikidele nominaalsed eesmärgid, mis aitavad kaasa läbipaistvuse tagamisele ja eelarvepoliitika tugevdamisele. Samas kirjeldatakse nõukogu soovitustes vajalikke struktuurilisi meetmeid, mille aluseks oleks eelarvepositsioonid, võtmata arvesse tsüklilist mõju ja ühekordseid meetmeid. Kui riik on kokkulepitud struktuurilised meetmed küll rakendanud, kuid ei suuda oma eesmärgi saavutada prognoositust veelgi halvema majanduskasvu tõttu, saab ülemäärase puudujäägi korrigeerimise tähtaega pikendada. Seda võimalust on mitmel korral varem kasutatud, kõige viimati Hispaania ja Portugali puhul.

Konsolideerimise struktuur

Kuigi eelistada tuleks kulutustele keskenduvat konsolideerimist, tuleb siiski keskenduda üldiselt tõhusale ja majanduskasvu soodustavale kulutuste ja tulude kombinatsioonile. Viimaste konsolideerimiste analüüs näitas, et suurem edu saadab kulutustele keskenduvat konsolideerimist. Võttes samuti arvesse ELis kehtivat suhteliselt suurt maksukoormust, võib maksude edasine suurendamine negatiivselt mõjutada tuleviku majanduskasvu ning seega tuleks maksude tõstmisesse suhtuda ettevaatlikkusega. Majanduskasvule avalduva lühiajalise negatiivse mõju piiramiseks tuleb konsolideerimise struktuuris leida majanduskasvu soodustavate meetmetega seotud kulutuste ja tulude õige kombinatsioon.

Kulutuste tõhusus ja riigi rahanduse kvaliteet on üha tähtsamad riigi rahanduse ees seisvate pikaajaliste probleemide lahendamiseks. Võttes arvesse seninägematult kõrgeid võlatasemeid ja vananeva elanikkonnaga seonduvat pikaajalist mõju, jääb surve riiklikele kulutustele tõenäoliselt püsima ka pärast praegusi eelarvekohandusi. Seepärast muutub üha tähtsamaks kulutuste tõhususe läbivaatamine, et viia omavahel kooskõlla vajadus jätkusuutliku riigi rahanduse järele ja avalike teenuste osutamine rahuldaval tasemel. Rahvusvaheline hea tava näitab, et paljudes liikmesriikides on veel märkimisväärselt ruumi riigi ressursside kokkuhoiuks teenuste muutumatuna püsinud taseme arvelt.

Valitsemissektori reformide jätkumine ja parima tava juurutamine tulemuspõhise eelarve koostamisel võivad olla tähtsad avaliku sektori kulutuste tõhususe suurendamiseks. Kuluülevaadetest ajendatud avaliku halduse reformidel ja tulemuspõhise eelarve koostamisel on vastastikku viljastav mõju nii eesmärkide kui ajagraafikute puhul. Kui tulemuspõhise eelarve puhul eelistatakse terviklikku lähenemisviisi ja selleks on vaja pikaajalist visiooni, alustades tulemuste kavandamisest ja lõpetades nende saavutamisega, siis avaliku halduse reformidega saab saavutada kiireid ja silmapaistvaid tulemusi riigi kulutuste ja kokkuhoiu valdkonnas tingimusel, et neid koostatakse rangete kuluülevaadete alusel ja need kaasatakse pikaajalistesse strateegiatesse. Avaliku halduse reformid võiksid keskenduda kokkuhoiu saavutamisele seal, kus indikaatorid, sealhulgas riikidevahelised ja riigisisised võrdlused näitavad, et kokkuhoiu potentsiaal on suurim (vt ka 3. jagu). Muud kulutuste tõhususe seisukohast asjakohased meetmed võivad peegeldada eri kulutuste sotsiaalmajanduslikke eesmärgi, sealhulgas selliseid jaotamisega seotud küsimusi nagu sotsiaalsiirete, riigiabi ja muude toetuste parem struktuur ja suunamine, avaliku sektori kõige tulutoovamate investeeringute väljaselgitamine ning avalike hüvede ja teenuste pakkumise suurem tõhusus. Mis tahes vahend kulutuste tõhususe suurendamiseks valitakse, peab sellega kaasas käima tulemusjuhtimine avaliku halduse kõigil tasanditel.

Kulutuste kokkuhoidmisel tuleks vältida selliseid kulutusi, millel on positiivne mõju majanduskasvule ja selle potentsiaalile. Kärbeta kavandamisel tuleks neid minimeerida sellistes valdkondades, mis on seotud inimkapitali ja tehnoloogilise eelise arendamisega. Põhivarasse tehtavate avaliku sektori investeeringute puhul ei ole olukord aga nii selgepiiriline. Sellised investeeringud aitavad kaasa võimalikule majanduskasvule vaid siis,

kui uute infrastruktuuride näol on tegemist erainvesteeringute sisendiga, mis kehtib eeskätt transpordi-, side- ja teatavate kommunaalteenuste investeeringute puhul. Teiseks on põhivarasse tehtavad avaliku sektori investeeringud kasulikud vaid teatava tasemeni. Nendes liikmesriikides, kus infrastruktuuride tase on juba praegu rahuldav, peab pöhirõhk olema suunatud nende hooldusele ja võimaluse korral parendamisele.

Vaatamata hiljutistele reformidele tuleb paljudel liikmesriikidel teha eelarve tulude poolel olulisi maksupoliitilisi valikuid. Mõned ELi liikmesriigid said kasu, kuigi erineval määral, tulude poole meetmetest, mida võeti oma riigi rahanduse konsolideerimiseks ja jätkusuutlikkuse tagamiseks. Selliste meetmete eesmärk peaks aga olema maksusüsteemide tõhususe suurendamine, tagades konsolideerimise koormuse õiglase jagunemise ühiskonna kõigi osade vahel. Täiendavaid tulusid saab eelistatavalt teenida maksubaasi laiendamisega, kuid mitte maksumäärade suurendamise või uute maksude kehtestamisega. Selleks tuleks maksukulutuste ning üksikisiku ja ettevõtte tulumaksu kitsaskohad hoolikat läbi vaadata, vähendades seejuures vähendatud käibemaksumääraga maksustamise ja käibemaksust vabastamise ulatust või suurendades vähendatud maksumäärasid standardmäärani. Aktsiisimaksuvabastused tuleks samuti läbi vaadata, lähtudes nii tulude teenimisest kui ka tõhusast panusest riigi poliitika muudesse valdkondadesse (näiteks tervishoiu- ja keskkonnapoliitika).

Parem maksuhaldus saab samuti edukalt täiendada tulude suurendamise meetmeid. Mõned maksudest kõrvalehoidumise vastu suunatud meetmed, näiteks pangasaladuse kaotamine, on juba lühiajalises perspektiivis aidanud märkimisväärselt suurendada maksutulu. Samas on parema maksuhaldusega kaasnevat tulude suurenemist eelnevalt raske hinnata ning seda ei tuleks seepärast range eelarvepoliitika kontekstis üle hinnata, eriti lühikeses perspektiivis. Maksunormidest kinnipidamise parandamine võib esineda eri vormides, näiteks varimajanduse vähendamine, võimalike käibemaksupettuste ja käibemaksust kõrvalehoidumise vähendamine või maksukorralduse tõhususe suurendamine. Maksukorralduse parandamine on küsimus, mis tuleb paljudel liikmesriikidel lahendada, et saada täiendavaid tulusid, vähendada suuri kulusid kogutud puhastulu kohta ning vähendada väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate halduskoormust.

Euroopa majanduse majanduskasvu ja töökohtade loomise potentsiaali suurendamiseks tuleks kaaluda võimalusi, mille mõju tuludele oleks neutraalne. See kehtib eriti selliste liikmesriikide kohta, kellel on nii võimalus kui vajadus minna töjõumaksudelt üle vähem moonutatavatele maksudele (tarbimismaksud, perioodilised varamaksud, keskkonnamaksud). Maksusüsteemi selline ülesehitus, milles otseste maksude ja sotsiaalmaksude osakaal on suur ja kaudsete maksude osakaal väike, võib viidata sellele, et osutatud üleminekuks on ruumi. Reform, mille mõju tuludele oleks neutraalne, võiks samuti sisaldada ettevõtte tulumaksu kõrgete määrade vähendamist.

Konsolideerimise ja maksureformide strateegia koostamisel peaks arvestama ka muude konkreetsete maksudega seonduvate probleemidega. Esiteks kasutatakse ettevõtete maksusid pigem võlgade finantseerimiseks kui kapitali rahastamiseks. Teiseks põhineb eluaseme maksustamine liiga palju tehingumaksudel, kuigi kasutada võiks kahjutumaid perioodilisi kinnisvaramaksusid. Samas võib hüpoteeklaenude intressi maksudest mahaarvamise võimalus põhjustada võlgadesse kaldumise ja eluasemesse tehtavate üleinvesteeringute ohtu. Keskkonnamaksudel võib olla samuti tähtis roll kokkulepitud eesmärkide saavutamisel ning nendega võiks aeg-ajalt luua õigeid stiimuleid kahjulike heitkoguste, eriti kasvuhoonegaaside vähendamiseks. Maksureformid peavad peegeldama majanduslikku tõhusust ja sotsiaalset võrdsust vastavalt ühistele eelistustele. Maksureformide ettevalmistamisel tuleb arvesse võtta vahendite jaotamisest tulenevat mõju.

Pikaajaline jätkusuutlikkus

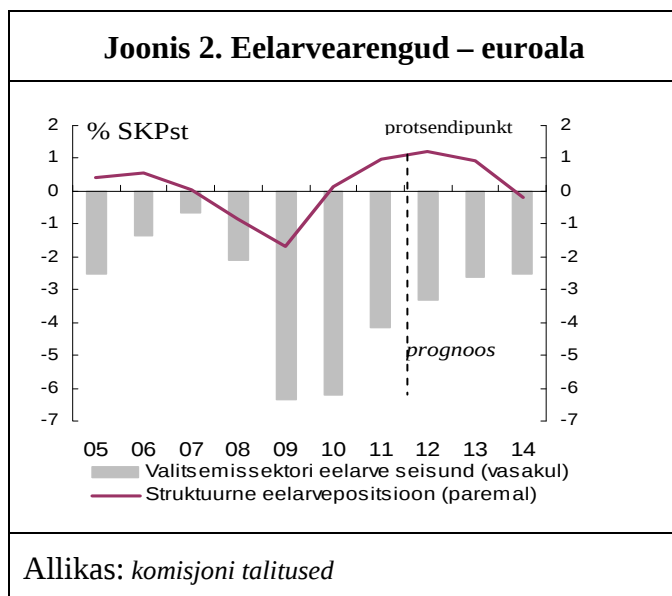
Konsolideerimise vajadust suurendavad vananevast elanikkonnast tulenevad probleemid, mis mõjutavad riigi rahandust. 2012. aasta eelarve jätkusuutlikkuse aruande³ kohaselt püsib võlakooormus ELis stabiilsena kuni 2020. aastani tänu hiljutistele eelarve

³ Vt Euroopa Komisjoni 2012. aasta eelarve jätkusuutlikkuse aruanne, European Economy 8/2012.

konsolideerimise alal tehtud jõupingutustele ja reformide valdkonnas saavutatud edusammudele, mis peaaegu stabiliseerivad elanikkonna vananemisega seonduvad kulutused. Alates 2021. aastast aga suurenevad elanikkonna vananemisega seonduvad kulutused ja ELi võlakooormus hakkab uuesti suurenema, moodustades 2030. aastaks peaaegu 90% SKPst. Sellist arengut saab peatada vaid liikmesriikide jõupingutustega. Kui suudetakse saavutada struktuurse tasakaalu paranemine aastas vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra SKPst kuni keskmise pikkusega perioodi eesmärgi saavutamiseni, ning kui seda suudetakse hoida pikas perspektiivis, nagu see on ette nähtud stabiilsuse ja majanduskasvu paktiga, oleks võlatase 2030. aastaks ligikaudu 60% SKPst.

Kuigi mõned liikmesriigid juba tegelevad kulutustele avalduva survega, mis kaasneb vananeva elanikkonnaga, tuleb lisaks praeguste kavade rakendamisele veel palju teha. Paljud liikmesriigid on viimase kümne aasta jooksul oma pensionisüsteeme juba märkimisväärselt reforminud ning selle positiivne mõju eelarvele on nähtav. Pikas perspektiivis suurenevad riiklikud kulutused pensionidele kogu ELi tasandil eeldatavasti veelgi⁴ (+1,5 protsendipunkti SKPst 2060. aastaks). Selleks tuleb suurendada jõupingutusi pensionisüsteemide reformimiseks eriti sellistes riikides, kus pensionikulutuste prognoosid ületavad ELi keskmist ning kus reformidega ei ole veel tõsiselt alustatud. 2012. aastal anti enamikule liikmesriikidele soovitusi pensionipoliitika muutmiseks. Kuigi mitmes riigis on tehtud tublisid edusamme, sealhulgas piiratud ennetähtaegselt pensionile jäämise võimalusi ja ühtlustatud meeste ja naiste pensioniiga, tuleb teistel liikmesriikidel oma reformikava kas intensiivistada või alles käivitada.

Pensioniea sidumine oodatava elueaga aitaks stabiliseerida töö- ja pensioniaastate vahelist suhet. Korduvate keeruliste läbirääkimiste vältimiseks tuleb sellise seose puhul järgida automaatseid eeskirju. See meede on tõhus viis üleelamisriski vähendamiseks, pöörates samaaegselt tähelepanu jätkusuutlikkuse ja piisavuse küsimusele, pakkudes stiimuleid kauem töötamiseks ja seega suuremate pensioniõiguste saamiseks. Kõrgema tegeliku pensionilemineku ea saavutamiseks tuleb lisaks pensionisüsteemide reformimisele kehtestada poliitika, millega tagatakse vanemate töötajate osalemine tööturul ning toetatakse aktiivset ja tervet vananemist, toetades seda stiimulitega käia kauem tööl ning elukestvat õppimist soostava maksu- ja toetuste poliitikaga.



Liikmesriigid on näidanud üles sihikindlust eelarve konsolideerimise jätkamiseks ning on puudujääki märkimisväärselt vähendanud. Komisjoni 2012. aasta sügisprognoosi kohaselt väheneb 2012. aastal ELi üldine keskmine valitsemissektori eelarve puudujääk 0,8 protsendipunkti võrra, moodustades 3,6% SKPst. Euroalal on pilt laias laastus samasugune: valitsemissektori eelarve puudujääk väheneb 3,3%-le SKPst. Koos eelarve edasise konsolideerimisega 2013. aastal prognoositakse, et euroala valitsemissektori eelarve puudujääk väheneb esimest korda pärast 2008.

⁴

Euroopa Komisjon ja majanduspoliitika komitee: „2012. aasta aruanne rahvastiku vananemise kohta, mis käsitleb majanduslikke ja eelarvelisi prognoose ELi 27 liikmesriigi kohta (2010–2060)“, Euroopa Komisjon, European Economy No 2.

aastat alla 3% SKPst (Joonis 2). Enamikus liikmesriikides võib konsolideerimise struktuuri lugeda majanduskasvu soodustavaks ning eelarve tulude ja kulutuste pooli pidada üldjoontes tasakaalus olevaks. Ajavahemikul 2007–2012 saavutati peamine kulutuste kokkuhoid investeeringute, otsese tarbimise ja avaliku sektori palgafondi arvelt. Samal ajavahemikul suurenes sotsiaalsiirete osa, eriti nendes riikides, keda majanduskriis kõige tugevamini mõjutas.

Eelarve konsolideerimine näib olevat tugevam pigem struktuurses kui nominaalses mõttes. Prognooside kohaselt ületavad 2012. aasta struktuursed kohandused 1 protsendipunkti nii ELis kui euroalal. Sellise tulemuse saavutamiseks on liikmesriigid üldiselt kinni pidanud oma nominaalsetest eesmärkidest, võttes aasta jooksul makromajandusliku olukorra halvenemisel parandusmeetmeid. Prognooside kohaselt püsib konsolideerimine 2013. aastal stabiilne, sest liikmesriikidel tuleb kas ellu viia ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse raames nõutav eelarve konsolideerimine või ikka veel teha jõupingutusi keskmise pikkusega eesmärkide täitmiseks. Selle tulemusena peaks struktuurne eelarvepuudujääk ELis 2013. aastal vähenema rohkem kui 0,5 protsendipunkti võrra.

Eelarvehaldus ja eelarveasutused

Kindlad riiklikud eelarveraamistikud on keskse tähtsusega usaldusväärsete eelarveotsuste tegemiseks. Lepingute kohaselt kuuluvad eelarveotsused riikide ametiasutuste pädevusse. Seega on olulise tähtsusega, et liikmesriigid võtaksid riiklikul tasandil meetmeid oma kohustuste etteaimatavuse ja usaldusväärsuse suurendamiseks, et tagada mõistlik eelarvepoliitika. Direktiiviga liikmesriikide eelarveraamistike kohta ja majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepinguga parandatakse märkimisväärselt riikide eelarveraamistikke. Direktiivi nõuetekohane ülevõtmine 2013. aasta lõpuks peaks tagama ELi liikmesriikide elujõulised eelarveraamistikud, sealhulgas õigeaegse ja põhjaliku statistika, keskmise pikkusega kavandamise, võimaluse tugineda realistlikele prognoosidele ja riiklike eelarve-eeskirjade määratlemise, edendades lepingust tulenevatest eelarvekohustustest kinnipidamist. Lisaks on 25 liikmesriiki seadnud majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingu raames eesmärgiks võtta siduvasse riigi õigusesse üle tasakaalustatud või ülejäägiga eelarve koostamise nõue, asetades seega stabiilsuse ja kasvu pakti aluspõhimõtte riiklike raamistike keskmisse. Nõuetele vastavust tuleks riikide automaatsetes korrektsioonimehhanismides veelgi parandada, samuti peaksid need olema kooskõlas ühiste põhimõtetega ning neid tuleks kasutada selgelt kindlaksmääratud asjaoludel, mis omakorda peaks nõuetele vastavust suurendama.

Eelarvehaldust on Euroopa tasandil tugevdatud ja komisjon on kaasseadusandjatele esitanud veel täiendusi. Kuue seadusandliku ettepaneku paketiga⁵ on tugevdatud ELi eelarvejärelevalvet ning võimet välja selgitada eelarvetasakaalustamatust ja seda parandada juba varases etapis. Paketiga nähti ette uued vahendid, näiteks kulueesmärk ja võla arväärtuses esitamise nõue. Kuna sama vääringut kasutavad liikmesriigid jagavad omavahel ka suuremaid eelarvepoliitika järeelmõjusid, on seepärast tugevdatud nende euroala liikmesriikide finantssanktsioone, kes nõudeid ei täida, ning sanktsioone kohaldatakse nüüd järk-järgult ja juba varasemas etapis. Komisjon on teinud euroala liikmesriikide eelarvejärelevalve parandamiseks veel ettepanekuid kahes määruuses, mis moodustavad nn kahe seadusandliku ettepaneku paketi. Suuremat järelevalvet käsitleva määrusega laiendatakse ja tugevdatakse eelarvejärelevalvet nendes liikmesriikides, kus esineb finantsraskusi. Eelarvepoliitika laiemat järelevalvet käsitleva määrusega luuakse aga

⁵ Viiest määruse ja ühest direktiivi ettepanekust koosnev pakett, mis jõustus 13. detsembril 2011. Nende õigusaktidega tugevdati stabiilsuse ja majanduskasvu pakti ning kehtestati uued eeskirjad makromajandusliku tasakaalustamatuse järelevalveks. Samuti vt: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm

ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluses osalevate liikmesriikide suurem järelevalve, et tagada ülemäärase eelarvepuudujäägi õigeaegne korrigeerimine. Samuti tugevdatakse sellega ELi tasandil rakendatavaid ennetavaid meetmeid, pannes aluse eelarvepoliitika tõhusale koordineerimisele majandus- ja rahaliidus, nt nähes ette eelarve ühise ajakava ja iga-aastaste riiklike eelarvekavade koordineeritud esitamise komisjonile enne nende vastuvõtmist parlamendis.

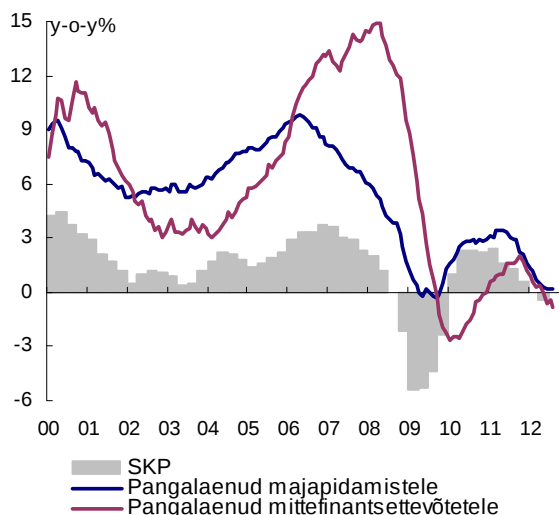
2. FINANTSSTABIILSUSE TAASTAMINE

Viimase aasta jooksul on finantspinged ELi finantsturgudel jätkunud, kuid juba on märgata paranemise märke. Euroala riikide, pankade ja majanduskasvu negatiivne vastastikmõju toitis finantsstressi ja mõjutas usaldust. ELi tugevate poliitiliste meetmete ja liikmesriikide poliitikute jõupingutuste tulemusena on olukord veidi paranenud, kuid riigivõlakirjade tootluse vahe on haavatavates riikides püsinud suur ja kõikuv. Samas on mõnes ELi liikmesriigis toimunud suur erakapitali sissevool ning nende riigivõlakirjade intressimäärad on olnud rekordmadalal, kohati isegi negatiivsel tasemel. Riigivõlakirjade turgude ja pankade vahelised tugevad seosed kujutavad endast peamist ohtu ELi ja eriti euroala finantsstabiilsusele.

ELi pangandussektoris on püsinud likviidsus- ja struktuurifondidest rahastamisega seotud probleemid. Paljude haavatavate liikmesriikide pankade juurdepääs kapitaliturgudele on olnud raske. Riigireitingu vähenemine on vähendanud tagatiste kättesaadavust eurosüsteemis toimuvate pangatehingute jaoks ja viinud alla ka panga enda krediitireitingud, põhjustades seega pankade rahastamiskulude suurenemise. Lisaks rahastamissurvele võis 2012. aasta esimeses pooles haavatavate euroala liikmesriikide puhul täheldada ka hoiuste vähenemist. Samal ajal kõrgema reitinguga liikmesriikides hoiused hoopis suurenesid. Samuti on sattunud surve alla pankadesisene rahastamine, sest majanduskasvu prognoosid on kesised ja seega tulupotentsiaal on väiksem. Pangad vastasid rahastamissurvele sellega, et asusid tagamata laenude asemel välja andma tagatud laene ja võlakirjasid. Selle tulemusena on pankade bilanssides märkimisväärselt suurenenud koormatud vara, mis on veel üks põhjus muretsemiseks.

Joonis 3: Pangalaenu majapidamistele ja mittefinantsettevõtetele

snoovrlp1



Allikas: komisjoni talitused

Turupõhise rahastamise nappus ja väikesest majanduskasvust tulenev krediidirisk pärsivad pankade suutlikkust rahastada reaalmajandust.

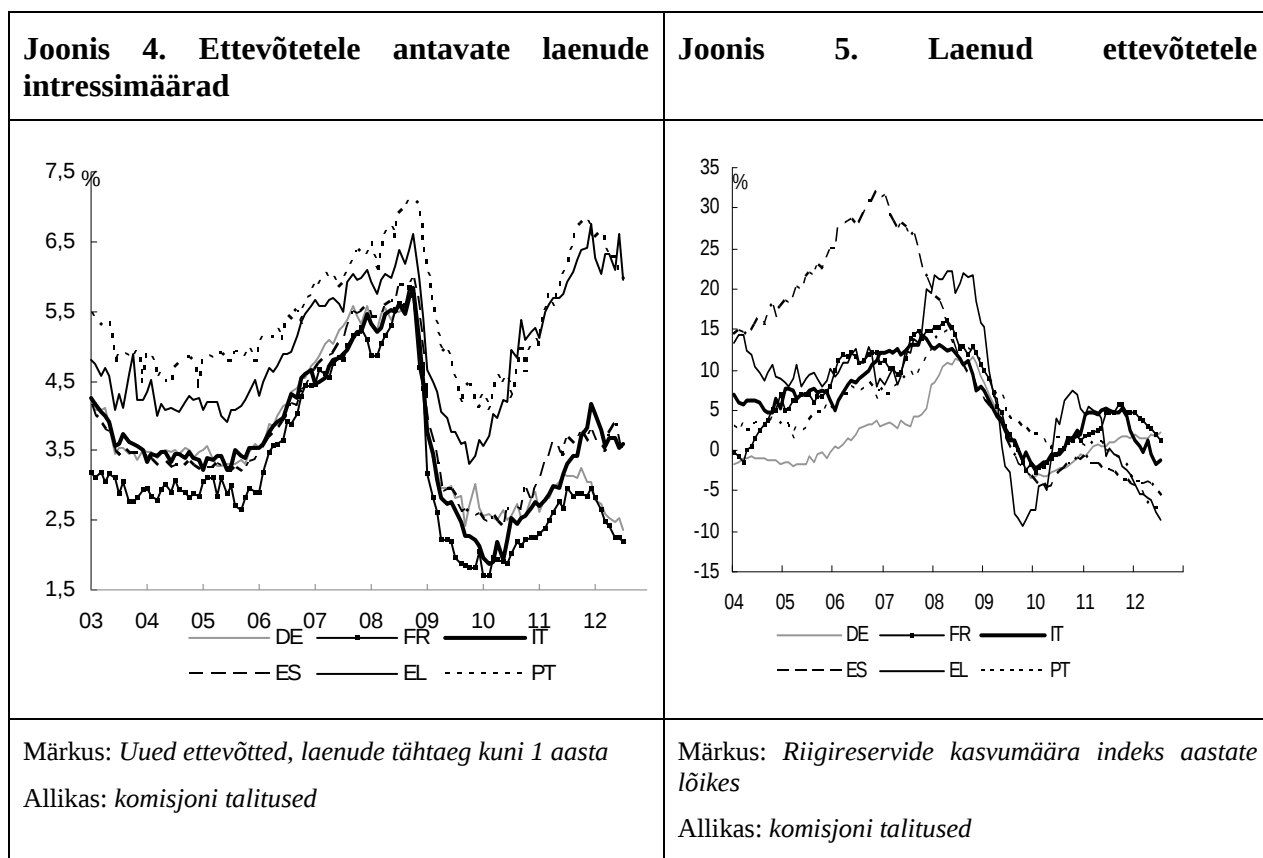
Rahastamiskiirangud on eriti suured väikese ja keskmise suurusega ettevõtjate puhul, mis on ELi majanduse nurgakiviks ja loovad suure osa töökohtadest. Laenuraskused on suurimad haavatavates riikides, kus raskustesse sattunud pangad on vähendanud laenamist, kuigi tagasihoidlikud majanduskasvu prognoosid ja vajadus vähendada ettevõtete ja majapidamiste võlgasid vähendavad ka nõudlust krediidi järele (Joonis 3). Kuigi pangad on jätkanud oma bilanssides vajalike kohanduste tegemist, ei ole esinenud märke nõuetele mittevastava või ülemäärase finantsvõimenduse vähendamise kohta. Kapitalivood avalikest vahenditest, mis on leevendanud erakapitali väljavoolu, samuti Euroopa Pangandusjärelevalve juhitud

kooskõlastatud rekapiitaliseerimine on mänginud selles osas tähtsat rolli. Samas on finantsvõimenduse vähendamise vajadus riikide lõikes erinenud. Haavatavate liikmesriikide pangad on oma bilansse kohandanud kiiremini kui muud pangad. Neid asjaolusid arvestades on positiivne märk see, et euroalal tervikuna on erasektorile antavad pangalaenu 2012. aastal

stabiliseerunud ning viimane Euroopa Keskpanga laenuülevaade näitab rahastamisprobleemide mõningast vähenemist.

Uus riikide maksejõuetuse risk on muutnud euroala finantsintegratsiooni suunda. Euro kasutuselevõtt ja krediidiriski ülemaailmsel tasemel hindamine enne kriisi puhkemist on ajendanud euroala finantsturgude integratsiooni ja lihtsustanud krediidivoogude liikumist euroala riikide vahel. Koos kinnisvaramullide lõhkemisega mõnes liikmesriigis ja riigivõlakriisi tekkimisega vähenesid piiriülesed rahavood märkimisväärselt ja kapitalivood riikidest välja peatusid. Viimase kümne aasta jooksul vähenesid euroala riikide erakapitalivood kõige rohkem suunal põhjast lõunasse, sest pangad vähendasid oma piiriüleseid riskipositsioone nii haavatavate riikide valitsus- kui erasektori puhul. Selle tulemusena tekkinud välisrahastamise puudujääki leevendati eurosüsteemist saadud vahenditega ja hiljem ka ELi/IMFi finantsabiprogrammide raames antud laenudega. Lisaks suurenesid riikide võlakohustused kodumaiste turgude lõikes, suurendades veelgi viletsamas olukorras olevate riikide ja raskustes olevate pankade vahelist negatiivset vastastikmõju.

Rahastamistingimused euroala riikide lõikes on erinevad. Piiriülese laenamise suuremad riskipreemiad on viinud suurema finantskillustatuseni ja süvendanud seega ettevõtetele ja majapidamistele antavate laenude intressimäärade erinevusi euroala riikide vahel. Erasektori intressimäärad on haavatavates riikides praegu tunduvalt kõrgemad kui muudes liikmeriikides, eriti aga nendes, mida on peetud nn turvapaiga turgudeks (Joonised 4 ja 5).



Euroala krediiditurgude lagunemine raskendab rahaliidu toimimist. Käimasolevad kohandused ja ümberkorraldused euroala haavatavates liikmesriikides pärsvad majanduskasvu. Kohandamiste edukus sõltub tavapäraste laenutingimuste taastamisest pangandussüsteemi poolt, mis praegu ei suuda oma õiget vahendaja rolli ühtsel turul täita. Piiriülese dimensiooniga mikro- ja makrotasandi järelevalve peaks aitama integreeritud pangandussüsteemil taastada oma finantsvahendaja roll.

Tavapäraste laenutingimuste taastamiseks tuleb tähelepanu pöörata pankade raskuste põhjustele. ELi tasandil on astutud julgeid poliitilisi samme, et lõhkuda raskustes olevate pankade ja nende asukohariikide vaheline nõiaring, ületada euroalal rahastamiskasused,

kaotada finantskillustatus ning täiustada rahapoliitika ülekandumise mittetoimivaid mehhanisme.

Toimiva majandus- ja rahaliidu loomise osana leppisid ELi riigipead juunis 2012 kokku pangandusliidu moodustamises, mille esimene käegakatsutav tulemus on ühtne järelevalvemehhanism. Kokkuleppe kohaselt esitas komisjon ettepanekud ühtse järelevalvemehhanismi loomiseks ja Euroopa Keskpangale järelevalvevolituste andmiseks. Euroopa Pangandusjärelevalve integreeritakse pangandusjärelevalve uude raamistikku ELi tasandil ühtsuse tagamiseks. Ühtse järelevalvemehhanismi eesmärk on kõrvaldada järelevalves esinevad erinevused, mis põhjustasid Euroopa finantsturu killustatuse ja seadsid pangandussektori ohtu. Ühtse järelevalvemehhanismiga tagatakse, et kõik selles osalevad liikmesriigid saavad olla täielikult kindlad pangandusjärelevalve kvaliteedis ja erapooletuses. See on oluline selle tagamiseks, et kapitalivood toetaksid tasakaalustamist lühiajalises perspektiivis ja et tulevikus ei esineks uusi tasakaalustamatuse juhtumeid (vt 3. jagu).

Euroopa stabiilsusmehhanismi loomisega varustati euroala tugeva alalise tulemüüriga. Suur rahastamissuutlikkus (500 miljardit eurot) ja paindlike instrumentide kogum on need omadused, millega Euroopa stabiilsusmehhanism suudaks väljuda pankade ja riikide vahelisest nõiaringist ja aidata kaasa usalduse taastamisele. Lisaks laenude ja krediidiinide väljamaksmisele likviidsuspiirangutega euroala liikmesriikidele on Euroopa stabiilsusmehhanismil suur valik instrumente, mille abil saab ta teatavate eeltingimuste täitmise korral sekkuda ka esmase ja teise võlakirjaturu tegevusse, ilma et tuleks ilmtingimata rakendada igakülgset makromajanduslikku kohandamisprogrammi.

Võimalus kasutada Euroopa stabiilsusmehhanismi otse pankade rekapitalizeerimiseks on võimas vahend euroala pankade ja riikide vahelise nõiaringi lõhkumiseks. Euroopa stabiilsusmehhanism võib anda ka laenusid pankade rekapitalizeerimiseks. Kuni tänaseni sai selliseid laene anda vaid liikmesriikidele, kes said neid kasutada oma raskustes olevate pankade rekapitalizeerimiseks. Kuigi mehhanism on pakkunud teatavat leevendust likviidsuspiirangutega võitlevatele valitsustele, on tegemist pankade ja riikide vastastikmõju probleemi lahendamiseks siiski alles teise valikuga. Sellised laenud kajastatakse liikmesriikide eelarvekontodel ning need suurendavad nende võlakoormust. Probleemi lahendamiseks otsustati euroala tippkohtumisel 2012. aasta juunis, et Euroopa stabiilsusmehhanismile antakse võimalus rekapitalizeerida pankasid otse, pärast seda, kui ühtne järelevalvemehhanism on tõhusalt toimima hakanud. Pankade ja riikide riskide vastastikmõju likvideerimiseks kulub euroalal veel palju aega ning see oleks oluline samm edasi euroala kriisi edukaks lõpetamiseks.

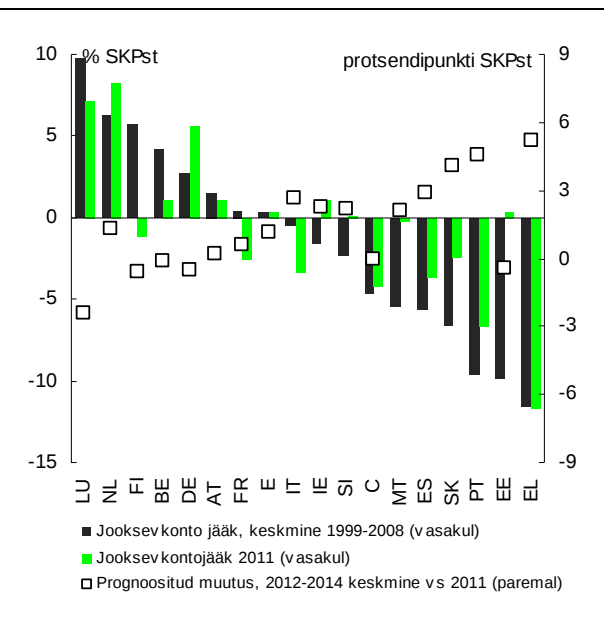
Euroopa Keskpank on võtnud tõhusaid meetmeid pankade rahastamispiirangute leevendamiseks ja rahapoliitika ülekandumise mehhanismi parandamiseks. Euroopa Keskpank tegi 2011. aasta detsembris ja 2012. aasta veebruaris kaks kolmeaastast pikaajalist refinantseerimistehingut, mis täitsid euroala pankade refinantseerimisvajaduse, tagades pankadele juurdepääsu väikeste kuludega keskpika tähtajaga rahastamisele. Kuna aga rahastamissurve jätkus ja mõnes euroala liikmesriigis ilmnesid märgid rahapoliitika ülekandumise mehhanismi tõsistest häiretest, võttis Euroopa Keskpank kasutusele uue vahendi – rahapoliitilised otsetehingud –, et tagada euroalal rahapoliitika õige ülekandumine. Rahapoliitilised otsetehingud on teisesel riigivõlakirjade turul tehtavad otsetehingud, mille suhtes kohaldatakse rangeid ja tõhusaid tingimusi seoses Euroopa stabiilsusmehhanismist rahastatava kohandamisprogrammiga. Kuna seda vahendit ei ole veel kasutatud, on sellest teatamine juba iseenesest euroala riigivõlakirjade turgusid parandanud ning koos pangandusliidu rakendamise kavaga on sellel suur potentsiaal euroala finantspingete leevendamiseks ja majandusele laenu andmise tingimuste taastamiseks.

Kuigi tugevad poliitilised meetmed on turupingeid leevendanud, sõltuvad turud siiski palju toetava poliitika ja kohustuste elluviimise jätkumisest. Haavatavus ei ole ELi ning eriti euroala finantssüsteemist kuskile kadunud. Samal ajal on euroala kriis tekitanud turuarengute suure sõltuvuse poliitikameetmetest. Seepärast on turgude ebastabiilsuse vähendamiseks olulise tähtsusega kindlad poliitikameetmed ning kokkulepitud meetmete ja riikliku reformipoliitika jõuline rakendamine. Toimiva majandus- ja rahaliidu, eriti aga pangandusliidu ülesehitamine taastab kestva finantsstabiilsuse.

3. STRUKTUURIREFORMID MAJANDUSKASVU TOETAMISEKS JA TASAKAALUSTAMATUSE PARANDAMISEKS

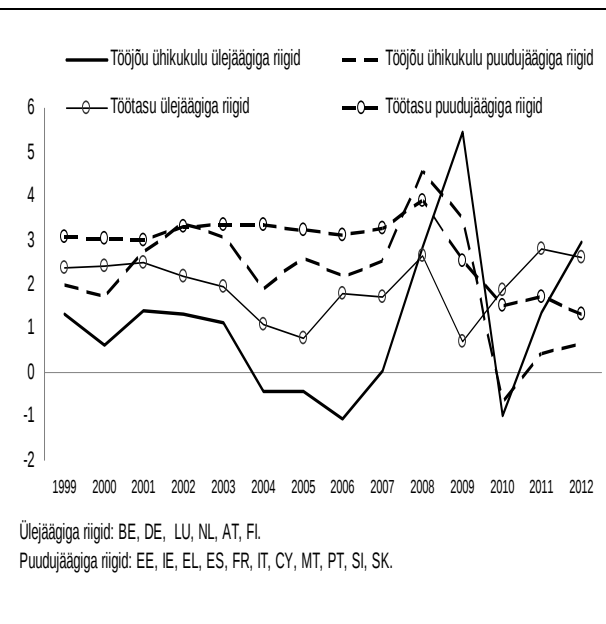
Praegu on kõige suurem väljakutse usalduse taastamine ja majanduskasvu taaselustamine lühiajalises perspektiivis, luues samas tingimused tulevaseks jätkusuutlikuks majanduskasvuks. Piiratud makromajandusliku poliitika kontekstis on struktuurireformidel tähtis ülesanne majanduskasvu ja tasakaalustamise strateegias, mille eesmärk on kasutada ära ELi majanduse potentsiaali. Kriisi süvenedes tegid haavatavad riigid märkimisväärsed reformialaseid jõupingutusi. Kuigi nendes liikmesriikides on vajadus tegude järele suurem, on nii lühiajalise kui keskmise pikkusega majanduskasvu puhul tegemist kogu ELi hõlmava probleemiga, millele tuleb leida ühine vastus. Vaatamata sellele, et majanduse olukord erineb liikmesriigiti märkimisväärselt, on liikmesriikide ja ELi tasandil vaja kooskõlastatud lähenemisviisi reformidele, mis annaks uue poliitilise tõuke, lõdvendaks poliitilisi majanduspiiranguid ning lihtsustaks seega reformiprotsessi.

Joonis 6. Jooksevkontojääk – euroala ja liikmesriigid



Allikas: komisjoni talitused

Joonis 7. Tööjõu ühikukulu ja nominaalne töötasu töötaja kohta - euroala

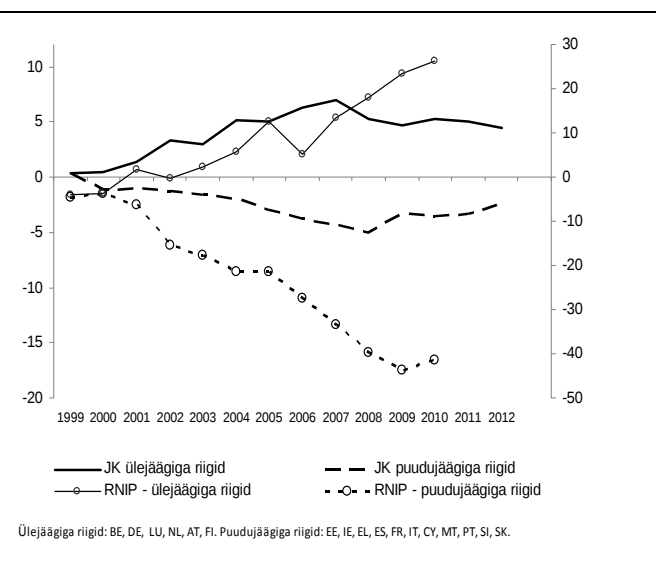


Allikas: komisjoni talitused

ELi majanduskasvu piirab jätkuv makromajanduslik tasakaalustamatus ja varasema ülemäärase laenamise ja tarbimise kohandamise vajadus. Ajutiselt väiksem majanduskasv käib tihti kaasas põhjalike kohandustega, sest majanduse ümberkorraldamise käigus suunatakse ressursid suletud sektorist ümber avatud sektoritesse ning kõikide majandussektorite bilanssidel tuleb kohaneda. Vaatamata raskele majandusolukorrale on viimase aasta jooksul ette nähtud kohandamine jätkunud ning esimesed tulemused on juba näha. Statistikast jooksevkontode, kaubanduse ja sisenõudluse kohta on näha, et ELis ja euroala riikides kohandused jätkuvad, kuid vaja on täiendavaid edusamme (Joonis 6).

Kohandamised on käimas ka kohandamisprogramme kohaldavates ja muudes haavatavates riikides, sealhulgas nendes, kus viimased edusammud olid suhteliselt tagasihoidlikud. Väheneb jooksevkontode tasakaalustamatus ning tööjõu ühikukulu arengusuundumused toetavad samuti tulevast suuremat tasakaalustamist (Joonis 7). Mõnes puudujäägiga riigis kohandatakse nominaalpalkasid nii avalikus kui erasektoris.

Joonis 8: Jooksevkonto (JK) ja rahvusvaheline netoinvesteeringu positsioon (RI: ülejäägi ja puudujäägiga riigid)



Allikas: komisjoni talitused

Välispositsioonide käimasolev kohandamine on enamasti struktuurset laadi. Puudujäägiga riikides on import tunduvalt vähenenud ja eksport veidi suurenenud. Kuigi seni domineeris impordi vähenemine, valmistab konkurentsivõime paranemine ette pinda tulevaseks ekspordi suurenemiseks. Komisjoni sügisprognoosi kohaselt peaks ekspordi osakaal tasakaalustamistegevuses varsti suurenema. Kui konkurentsivõime suudetakse taastada, peaks ekspordi suurenemine kaasa aitama ekspordisuunitlusega tööstusharude tekkimisele ja püsivatele kohandustele. Siiski ei ole jooksevkontovoogude väline tasakaalustamine veel piisav varude jätkusuutmatute arengusuundumuste peatamiseks (rahvusvaheline netoinvesteeringu positsioon ja välisvõlg)

(Joonis 8). Enamikus puudujäägiga riikides suureneb välisvõla ja SKP suhtarv; kui suhtarv väheneb, on see peamiselt tingitud kohustuste ümberhindamisest. Tuleb teha suuri kohandamisi, mille hind – eriti tööhõive seisukohast – sõltub liikmesriigi kohanemissuutlikkusest. Jooksevkontode tasakaalustamatuse kõrvaldamisel on ülejäägiga ja puudujäägiga riikide edusammud olnud nähtavamad. Ülejäägiga riikides esineb samuti märke sisenõudluse tasakaalustumisest, kuigi jooksevkonto ülejäägi kohandamine peegeldab ka seda, et kogu euroala jooksevkonto on nüüd ülejäägiga.

Kuigi struktuurireformide täielik mõju majanduskasvule ja tasakaalustamisele muutub nähtavaks keskmise kuni pika ajavahemiku jooksul, võib kasu tõusta ka varem. Reforme seostatakse lühiajalises plaanis kohandustega ja üleminekukuludega, sest need jagunevad üldjuhul ettevõtjate ja üksikisikute vahel ebaühtlaselt. Samas võib struktuurireformidel olla ka kohene ergutav mõju, kui nendega suurendatakse usaldust ja majanduses osalejate ootusi. Prioriteet tuleks anda nendele reformidele, mille mõju eelarvekuludele on väikseim (nt konkurentivõimet ja tooteturgude konkurentsi edendavad reformid, ettevõtete regulatiivse ja halduskoormuse vähendamise reformid), kusjuures tähelepanu tuleks samuti pöörata parimate raamtingimuste saamiseks (nt laiendatud sotsiaaldialoog), et toetada tegevust nendes poliitikavaldkondades, mida juba traditsiooniliselt on raskem reformida, nt tööturg. Samuti tuleb arvesse võtta eri reformivaldkondade sünergiaid. Näiteks tööturureformid, mille eesmärk on tööjõu ühikukulu läbivaatamine, edendaksid konkurentivõimet veelgi, kui need käiksid käsikäes tooteturu reformidega, mille eesmärk on suurendada konkurentsi ja vähendada marginaale. Seega tuleks hoolega uurida eri reformivaldkondade ja õige ajastuse vahelisi seoseid, võttes arvesse iga liikmesriigi eriolukorda.

Finantsregulatsioon ja –järelevalve on olulise tähtsusega nõuetekohase tasakaalustamise tagamisel ja kahjulike äkktõusude ja -languste ärahoidmisel. Mõne ELi riigi erasektoris toimuv finantsvõimenduse vähendamine, mis on samuti seotud piiratud finantstingimustega, mida on kirjeldatud 2. jaos, võib negatiivselt mõjutada lühiajalist majanduskasvu. Samas on see ülemäärase sise- ja välismaksebilansi puudujäägi kõrvaldamise eeltingimus. Ülemäärane krediitkasv ja finantsvõimendus finantssektoris, mis just leidiski aset enne kriisi, põhjustab aga haavatavusi sektoris, kus korratute korrektsioonide riskitase on kõrge, tuues endaga kaasa negatiivseid tagajärgi majanduskasvule. Selles kontekstis on tõhusate makro- ja mikrotasandi vahendite väljatöötamine olulise tähtsusega selle tagamiseks, et kui ühel päeval finantseerimistingimused ELis normaliseeruvad, jätkatakse tasakaalustamist, suunates jätkusuutlikke kapitalivooge kõige tootlikumasse tegevusse ja ELi pikaajalistesse investeringutesse, ning et ülemääraseid tasakaalunihkeid tulevikus ei esineks.

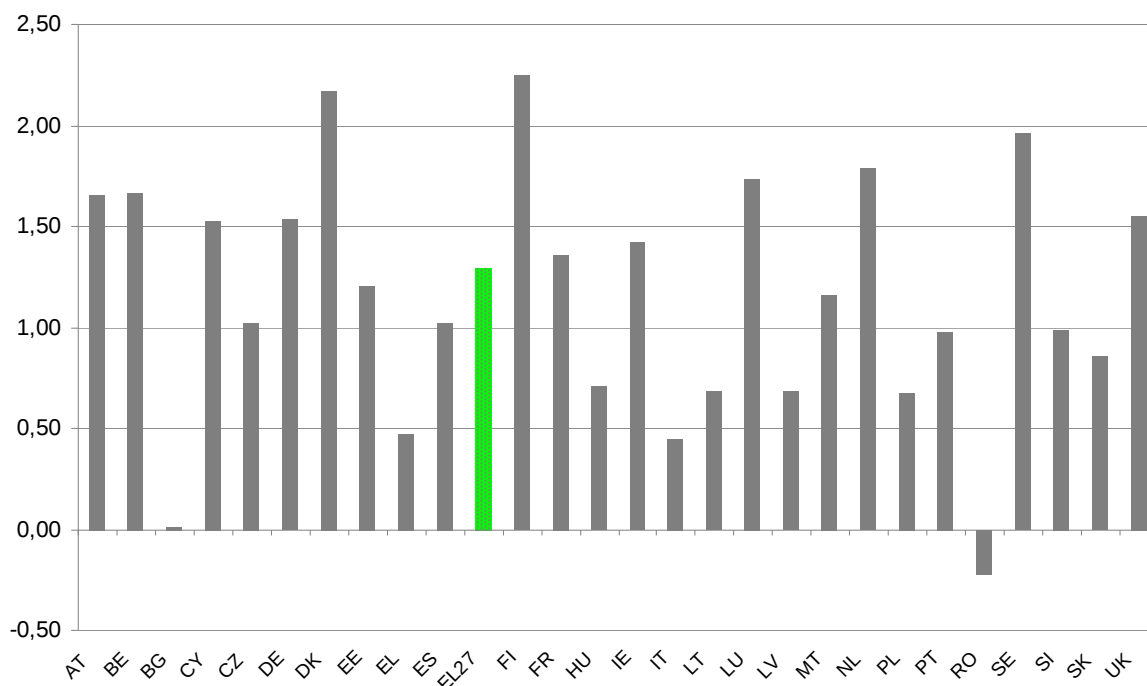
Tootlikkust suurendavad struktuurireformid on prioriteet, et edendada majanduskasvu keskmise perioodi jooksul ja tagada ELi majanduse püsiv tasakaalustamine. Empiirilised tõendid näitavad, et reformid, mille eesmärk on suurendada toote-, teenuse- ja tööturgude tõhusust, võivad edendada ka tootlikkust, innovatsiooni ning suurendada toodangu- ja tööhõivetaset. Struktuurireformid, mis on peamiselt suunatud innovatsiooni, investeringute ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kasutamise toetamise ning kaubanduse liberaliseerimisse, võivad samuti tootlikkust otse mõjutada. Sellised reformid soodustavad ka tööjõu ja kapitali ümberpaigutamist, võimaldades üleminekut suure kasvupotentsiaaliga sektoritesse (sealhulgas keskkonnasäästliku majanduskasvuga sektorid ja digitaalmajandus). Lisaks võib selline struktuurireform osutada tähtsaks sise- ja välismaksebilansi puudujäägi vähendamisel, nt konkurentsivõime ja eksporditulemuste parandamise kaudu. Struktuurireformid on eriti asjakohased euroalal, kus nominaalsed kursimuutused ei saa suhtelisi hindasid mõjutada.

Keskkonnasäästliku majanduskasvu tugevdamine tagaks paremad tulemused nii makro- kui mikromajanduse tasandil. Üleminek vähese CO₂-heitega ja ressursitõhusale tootmisele leevendab toormehindade järskudest muutustest tulenevat survet kuludele ja inflatsiooniprobleeme. See vähendab sõltuvust ressurssidest, energiast ja energiakaubanduse puudujäägist ning suurendab ELi majanduse konkurentsivõimet pikas perspektiivis. EL on välja töötanud poliitika ressursside kasutamise tõhususe parandamiseks ja kehtestanud ambitsioonikad eesmärgid, mis mõjutavad kõiki liikmesriike. Poliitika vilju saab maitsta vaid siis, kui poliitikaga kaasneb stabiilne ja etteaimatav regulatiivne raamistik, et suunata investeringud ja maksumuudatused tööhõivelt hoopis keskkonna- ja tarbimismaksudele, keskkonnakahjulike toetuste lõpetamisele, uute roheliste turgude ja tehnoloogiate edendamisele ning olemasolevate tootmis- ja tarbimismudelite keskkonnasäästlikumaks muutmisele.

Toote- ja teenuseturgude liberaliseerimist tuleb jätkata. Täiendavaid samme tuleb astuda põhjendamatute takistuste kõrvaldamiseks toote- ja teenuseturgudel ning nende turgude konkurentsivõime suurendamiseks, sealhulgas jaekaubanduse, reguleeritud kutsealade, ehituse, turismi, äriteenuste ja võrgutööstuse valdkondades. Selleks tuleb tegutseda ka ELi tasandil, kus hästitoimiv ühtne turg võib suurendada nii majanduskasvu potentsiaali kui kaasa aidata tasakaalustamatuse peatamisele. Kogu potentsiaali ärakasutamiseks tuleb ühtsel turul teha ambitsioonikaid muudatusi, tugevdades nii jõustamistegevust kui ka suurendades reformialaseid jõupingutusi riikide tasandil, nagu see on sätestatud I ja II ühtse turu aktis.

Sellega seoses kutsutakse liikmesriike võtma ambitsioonikaid meetmeid teenuste direktiivi rakendamiseks, võttes arvesse selle majanduskasvu ja kohanemissuutlikkuse potentsiaali⁶.

Joonis 9. Valitsemistõhususe indeks, ELi liikmesriigid, 2011.



Märkus: Maailmapanga valitsemistõhususe indeks näitab elanikkonna suhtumist avaliku teenistuse kvaliteeti ja sellise teenistuse poliitilisest survest sõltumatus määra, poliitika väljatöötamise ja rakendamise kvaliteeti ning seda, kui usutav on, et valitsus sellise poliitika ellu viib. Indeksi väärtused jäävad vahemikku -2,5 – 2,5.

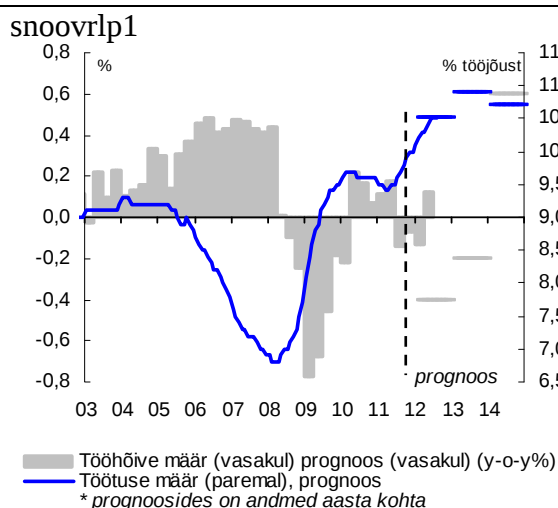
Allikas: Maailmapank

Ettevõtluskeskkonna parandamine ja riigisektori tõhususe suurendamine on prioriteetse tähtsusega. Avatud ja tõhus ettevõtluskeskkond hoogustab majanduskasvu, sest selline keskkond edendab ettevõtlust ja vähendab ettevõtjatele mittevajalikke kulusid. On tõendeid selle kohta, et halduskeerukus ehk bürokraatia mõjutab negatiivselt ettevõtluse taset, innovatsiooni ja konkurentsivõimet. Lakkavad välismaised otseinvesteeringud, mis oleksid võinud kaasa aidata tasakaalustamatuse probleemi lahendamisele. Lisaks põhjustab ülemäärane regulatiivne koormus varimajanduse teket. Tõhus avalik haldus pakub teenuseid kogu majandusele ega kehtesta majanduses osalejatele ebaproportsionaalselt suurt bürokraatlikku koormust. Avalikus halduses esinevate probleemide lahendamine aitaks kaasa nii eelarve konsolideerimisele kui konkurentsivõime ja majanduskasvu suurendamisele. Eriti aitaks kohtusüsteemi reform vähendada ettevõtjate riske ja ebakindlust seoses äritegevuse alustamise ja sellega jätkamisega ning tooks endaga kaasa investeeringuid, vähendaks tehingukuluseid ja tugevdaks konkurentsi. Sellega seoses on liikmesriigid juba võtnud meetmeid ühtse ja tõhusa avaliku teenistuse kujundamiseks. Tähtsamad reformivaldkonnad on kohtusüsteemid ning e-valitsuse ja e-hangete laialdasem kasutamine.

⁶ Komisjoni talituste hinnangul on teenuste direktiivi praegusest rakendamisest tõusev tulu 0,8% ELi SKPst, kusjuures veidi ambitsioonikam rakendamine, kui iga riik, võttes arvesse teenuste piiriülese osutamise ja sellise tegevuse alustamise esinevaid piiranguid, saavutaks ELi keskmise taseme, tooks see täiendavat tulu suurusjärgus 0,4% protsendipunkti SKPst. Sellest veelgi ambitsioonikama stsenaariumi puhul, kui iga liikmesriik saavutaks viie kõige paremate tulemustega riigi keskmise, tooks see ELi tasandil endaga kaasa 1,8% SKP kasvu.

Töötus on terves reas ELi riikides tõsine probleem, millel on majanduslikud, sotsiaalsed ja poliitilised tagajärjed (Joonis 10). Suureneva töötusega käib kaasas ka ELi tööturgude vaheliste erinevuste suurenemine. Kuigi töötus on enamikus riikides suurenenud ning mõnel juhul saavutanud rekordtaseme, on siiski ka neid liikmesriike, kus see on vähenenud. Pikaajaline töötus, tööjõu pakkumise ja nõudluse suured lahknevused paljudes ELi riikides, mis on tingitud valdkondlikest muutustest, viitavad sellele, et töötus võib muutuda strukturesemaks, mis avaldab negatiivset mõju pikaajalisele majanduskasvu potentsiaalile.

Joonis 10: Tööhõive suurenemine ja töötuse määr - EL

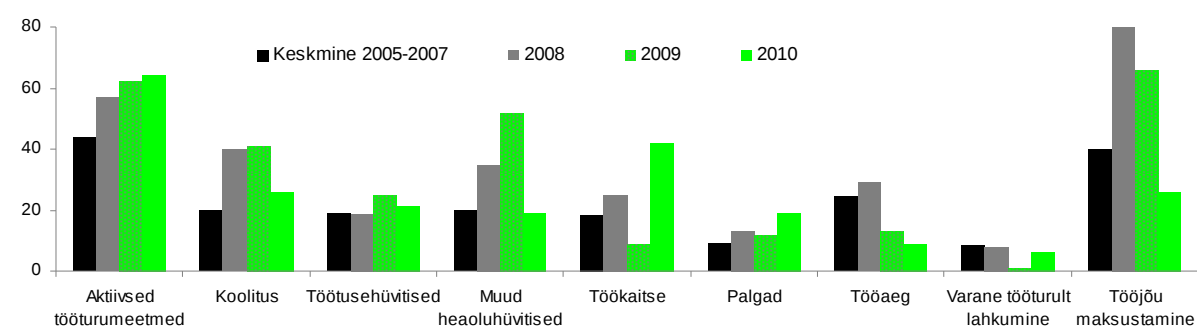


Allikas: komisjoni talitused

Struktuurireformidel on tähtis roll töötuse probleemi lahendamisel, suurendades majanduskasvu ja edendades kohandamisi. Kui töötuse määra vähendatakse märkimisväärselt, tuleb luua tingimused usalduse taastamiseks ja stabiilseks nõudluseks tööjõu järele. Samas on töötuse vähendamine usalduse tugevdamise ja praeguste reformide sotsiaalse ja poliitilise jätkusuutlikkuse tagamiseks olulise tähtsusega. Esmase eesmärgina tuleb siiski toime tulla kõrgete ja püsivate töötuse määradega aeglase majanduskasvu ning mõnes riigis ka finantsvõimenduse edasise vähendamise ja välise tasakaalustamise tingimustes. Võttes arvesse erinevaid tingimusi ELi tööturgudel, tuleb poliitilist reaktsiooni kooskõlastada, kuid siiski ka kohandada vastavalt iga riigi konkreetsele olukorrale.

Alates kriisi puhkemisest on mitu ELi riiki kasutanud tööturureformi puhul aktiivset lähenemisviisi. Mõnel juhul on vastu võetud ambitsioonikad reformikavad eesmärgiga luua tööhõiveks soodsamad tingimused (Joonis 11). Hiljutine reformitegevus on suures osas kooskõlas Euroopa tasandi prioriteetidega, eriti aga meetmetega, mis muudavad tööturud dünaamilisemaks, vähendavad ebakindlust ja parandavad konkurentsivõimet. Mõned riigid, kellel on kõrge töötuse tase ja maksebilansi tasakaalustamatus, on alustanud tööd palkade kohandamisvõime ja tööturu kohanemissuutlikkuse probleemidega, reformides eelkõige töökaitsealasid õigusakte ja palgasüsteeme. Muudetud on sissetuleku kaitset ja töötute aktiveerimist ja tööotsingute toetamist käsitlevat poliitikat, et see võtaks paremini arvesse suurenevaid tööturuprobleeme. Samas mitte kõik riigid ei ole astunud vajalikke samme, et seista vastu poliitikaprobleemidele, mis ootavad lahendusi.

Joonis 11. Tööturumeetmete arv valdkondade lõikes, kogu EL



Märkus: Aktiivsed tööturumeetmed ei hõlma koolitust.

Allikas: Komisjoni talitused, majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi LABREF-andmebaas.

Töötuse probleemi lahendamine ja töökohtade loomine peaksid olema poliitilised prioriteedid. Tööturureformid peavad jätkuma eriti nendes riikides, kus tööturuprobleemid on suurimad. Võimalik majanduskasv sõltub suurel määral sellest, kuivõrd tõhusalt suudetakse leida lahendused tööturu kitsaskohtadele ja kuidas tullakse toime töötuse hüstereesi ohuga. Struktuursete ja institutsiooniliste tööturuprobleemide (tööturu killustatus, oskuste ja töökohtade kokkuviimise halvenemine ja jätkuv struktuurne töötus) lahendamiseks on vaja nõuetekohast poliitilist reaktsiooni. Kohandamisi soodustavale ambitsioonikale struktuurireformile ning meetmete nõuetekohasele rakendamisele suunatud jõupingutused peavad jätkuma nendes riikides, kus tööturuprobleemid on suurimad. Samuti võib kaaluda erimeetmete võtmist tööjõunõudluse suurendamiseks, vähendades eelkõige vähetasustatud tööjõult võetavaid maksusid, kui maksutingimused seda võimaldavad, ning toetades ettevõtlust ja sotsiaalset ettevõtlust. Samuti tuleb võtta eesmärgipäraseid meetmeid selliste töötajate töölevõtmiseks, kelle tööjõus osalemine on ohus (nt pikaajalised töötud või eelneva töökogemuseta noored), kasutades selleks kulutõhusat aktiivset tööturupoliitikat ja suure töökohtade arvuga sektorite potentsiaali.

Lisa. Valik makromajanduslikke indikaatoreid

	Majandusksv ja töökohad						Konkurentsivõime						Riigi rahandus						Finantsstabiilsus				
	SKP elaniku kohta ostujõu standardi alusel	Aastane SKP kasvuprognoos	Töötuse määr	Pikaajaline töötus*	Noorte töötus (<25)*	Tööjõu osalemismäär*	Nominaalsed tööjõu ühikukulud*			Nominaalne töötasu töötaja kohta*		Jooksevkonto*	Ekspordituruosakaubad + teenused)*	Valitsemissektori võlg*	Valitsemissektori eelarveseisund*	Üldine maksukoristus	Jätkusuutlikkuse näitaja (S2)*	Keskmine tööturult väljumise iga*	Oodatav eluiga*	Erasektori võlg*	Halvad laenud	Pikaajalised intressimäärad võrreldes Saksamaaga	Omakapitali tulu
							Kogu majandus	Teenused	Tootmine	Avalik sektor	Erasektor												
	Tase võrreldes EL27ga=100	Muutus aastast	Vanuserühm 15-64	% aktiivsest elanikkonnast	% aktiivsest elanikkonnast	%	Muutus aastast	Muutus aastast	Muutus aastast	Muutus aastast	Muutus aastast	% SKPst	Muutus %	% SKPst	% SKPst	Maksud % SKPst	Kõrge tase võrdub nõrga jätkusuutlikkusega	2010 või hilisem	60 aastat	% SKPst	%	Protseendipunkti	%
	2011	2012	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011 või hilisem	2011 või hilisem	märts 2012	2011 või hilisem	september 2012	2011 või hilisem
BE	118	-0.2	61.9	3.5	18.7	66.7	2.7	2.6	-0.9	3.5	2.9	1.0	5.0	97.8	-3.7	45.6	7.4	61.6	23.6	238.4	4.2	1.1	1.4
BG	45	0.8	58.5	6.3	25.0	66.0	1.1	-1.0	:	4.8	8.1	1.7	5.6	16.3	-2.0	27.1	2.8	64.1	19.4	:	19.7	2.3	4.6
CZ	80	-1.3	65.7	2.7	18.1	70.5	1.1	0.4	-1.3	1.4	2.6	-3.9	5.9	40.8	-3.3	34.4	5.5	60.5	21.4	78.1	7.1	0.9	13.7
DK	125	0.6	73.1	1.8	14.2	79.3	0.5	0.1	0.0	0.9	2.2	6.6	5.4	46.6	-1.8	49.0	3.3	62.3	22.8	241.5	3.0	-0.2	0.6
DE	120	0.8	72.5	2.8	8.6	77.2	1.4	2.3	-2.2	3.0	3.1	5.6	5.2	80.5	-0.8	39.8	1.4	62.4	23.8	128.3	1.6	0.0	2.2
EE	67	2.5	65.1	7.1	22.3	74.7	-1.4	1.6	-10.1	3.5	-2.0	0.3	7.4	6.1	1.1	33.0	1.2	62.6	21.5	141.0	4.5	:	25.5
IE	127	0.4	59.2	8.6	29.4	69.4	-3.2	:	:	0.1	:	1.1	4.6	106.4	-13.4	29.9	4.1	64.1	23.5	332.0	:	3.8	-11.1
EL	82	-6.0	55.6	8.8	44.4	67.7	-1.8	-2.3	-0.2	-1.7	-5.5	-11.7	4.9	170.6	-9.4	34.8	-2.4	61.5	23.8	124.6	12.1	19.4	43.5
ES	99	-1.4	57.7	9.0	46.4	73.7	-1.5	-0.1	-4.1	-1.1	1.4	-3.7	4.2	69.3	-9.4	32.9	4.8	62.3	25.1	214.2	5.2	4.4	0.1
FR	107	0.2	63.9	4.0	22.9	70.4	1.6	1.6	2.3	2.5	3.2	-2.6	4.9	86.0	-5.2	45.6	1.6	60.2	25.4	141.1	4.6	0.8	5.6
IT	101	-2.3	56.9	4.4	29.1	62.2	0.9	1.4	2.1	-0.1	2.4	-3.3	5.4	120.7	-3.9	42.4	-2.3	60.4	24.6	126.0	9.5	3.8	-13.0
CY	92	-2.3	68.1	1.6	22.4	74.0	3.3	1.9	0.7	3.2	2.7	-4.2	7.4	71.1	-6.3	34.7	8.2	62.8	23.6	:	:	5.5	-86.0
LV	58	4.3	61.8	8.8	31.0	73.3	3.0	3.4	3.5	5.1	:	-2.4	10.4	42.2	-3.4	27.7	-0.7	62.7	20.0	123.1	10.1	2.4	5.1
LT	62	2.9	60.7	8.0	32.9	72.0	-0.1	0.2	-2.9	2.6	4.7	-3.7	9.8	38.5	-5.5	26.4	4.7	59.9	20.3	69.4	16.0	3.0	17.0
LU	274	0.4	64.6	1.4	16.4	67.9	3.3	3.1	2.0	1.9	2.0	7.1	10.1	18.3	-0.3	38.1	9.7	59.4	23.8	:	:	0.2	6.2
HU	66	-1.2	55.8	5.2	26.1	62.7	1.8	2.5	5.7	1.6	3.3	1.0	6.1	81.4	4.3	36.6	0.5	59.7	20.0	154.9	14.9	5.8	-7.9
MT	83	1.0	57.6	3.0	13.8	61.6	1.3	:	:	2.3	0.7	-0.3	4.4	70.9	-2.7	34.8	5.8	60.5	24.1	212.3	1.5	2.5	4.2
NL	131	-0.3	74.9	1.5	7.6	78.4	1.2	2.0	-1.8	0.9	1.8	8.3	5.2	65.5	-4.5	38.8	5.9	63.5	23.9	:	2.4	0.4	6.2
AT	129	0.8	72.1	1.1	8.3	75.3	0.9	2.9	-3.9	1.9	2.5	1.1	5.9	72.4	-2.5	43.7	4.1	60.9	24.1	161.9	4.1	0.6	1.5
PL	65	2.4	59.7	3.6	25.8	66.1	0.7	4.3	-7.9	4.8	4.2	-4.5	6.2	56.4	-5.0	32.5	1.6	59.3	21.5	79.0	6.0	3.4	12.3
PT	77	3.0	64.2	6.2	30.1	74.1	-0.7	:	:	:	:	-6.6	3.9	108.1	-4.4	36.1	-1.8	62.6	24.2	247.9	5.3	7.1	-4.1
RO	49	0.8	58.5	3.1	23.7	63.3	1.7	:	:	-8.5	7.2	-4.1	5.4	33.4	-5.0	27.5	3.7	64.3	19.7	:	11.4	5.1	1.3
SI	84	-2.3	64.4	3.6	15.7	70.3	-0.6	-0.3	-1.0	-0.1	1.5	0.1	5.5	46.9	-6.4	37.6	7.6	59.8	23.3	130.3	:	4.8	-11.1
SK	73	2.6	59.5	9.2	33.5	68.9	-0.4	2.7	0.0	-0.6	2.8	-2.5	6.2	43.3	-4.9	28.8	6.9	58.8	20.4	74.8	4.0	2.7	11.1
FI	116	0.1	69.0	1.7	20.1	74.9	1.8	2.6	1.9	2.8	3.8	-1.1	7.7	49.0	-0.6	43.4	5.8	61.7	23.9	179.9	0.8	0.3	8.1
SE	126	1.1	74.1	1.4	22.9	80.2	-0.8	-1.0	-4.1	0.6	1.3	6.5	5.0	38.4	0.4	44.9	2.0	64.4	24.2	234.7	:	0.0	10.7
UK	108	-0.3	69.5	2.7	21.1	75.7	1.5	:	:	:	:	-1.9	5.2	85.0	-7.8	37.6	5.2	63.0	23.8	:	2.2	0.0	4.2
EA	108	-0.4	64.3	4.6	20.8	71.5	0.9	:	:	:	:	0.3	5.1	88.1	-4.1	40.6	2.7	61.5	24.0	:	:	2.3	:
EU	100	-0.3	64.3	4.1	21.4	71.2	0.9	:	:	:	:	0.0	5.2	83.0	-4.4	39.9	2.1	61.5	23.2	:	:	2.0	:

* Muutujad, mida kasutati Euroopa Ülemkogu järeldustes (märts 2011) laiendatud euroala pakti käsitlevas tekstis.

Allikad: komisjoni talitused, Eurostat, EKP