

Majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingu ratifitseerimise seaduse eelnõu seletuskiri

I. Sissejuhatus

Seadusega ratifitseeritakse majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise leping Belgia Kuningriigi, Bulgaaria Vabariigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Eesti Vabariigi, Iirimaa, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Itaalia Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Ungari, Malta, Madalmaade Kuningriigi, Austria Vabariigi, Poola Vabariigi, Portugali Vabariigi, Rumeenia, Sloveenia Vabariigi, Slovaki Vabariigi, Soome Vabariigi ja Rootsi Kuningriigi vahel (edaspidi leping).

9. detsembril 2011 tegid euroala riigipead ja valitsusjuhid Euroopa Ülemkogu kohtumise raames avalduse, milles leppisid majandus- ja rahaliidu fiskaalstabiilsuse saavutamise ja euroala liikmesriikide eelarvedistsipliini parandamise nimel kokku uue fiskaalkokkuleppe sõlmimises.

Läbirääkimised lepingu üle algasid pärast detsembrikuu Euroopa Ülemkogu. Vabariigi Valitsuse 19. jaanuari 2012 istungil kiitis Vabariigi Valitsus heaks valges raamatus „Ülevaade ja Eesti seisukohad ettepanekutest euro tugevdamiseks“ esitatud ettepanekud Eesti seisukohtadeks, mis olid aluseks lepingu tekstiga nõustumiseks. Valge raamat esitati ka Riigikogule¹.

Lõplik kokkulepe lepingu tekstis saavutati 30. jaanuari 2012 mitteametlikul Euroopa Ülemkogu kohtumisel.

30. jaanuari 2012 euroala liikmesriikide teatises märkisid euroala riigipead ja valitsusjuhid, et lepingu sõlmimine on samm tihedama fiskaalse ja majandusliku integratsiooni ning euroala tugevama juhtimise suunas. See suurendab märkimisväärselt eelarve jätkusuutlikkuse saavutamise ja euroala riigivõlakriisiga toimetuleku ning majanduskasvu suurendamise võimalusi.

Leping allkirjastati 2. märtsil 2012 Euroopa Ülemkogu raames. Leping allkirjastas peaminister Andrus Ansip. Leping jõustub 1. jaanuaril 2013 tingimusel, et kaksteist lepingu osalist, mille rahaühik on euro, on ratifitseerimiskirja hoiule andnud.

Kuna lepingu rakendamiseks tuleb muuta Eesti seadusi ning lepingus on selle ratifitseerimine ette nähtud, siis tuleb leping ratifitseerida Riigikogus välissuhtlemisseaduse § 20 punkti 2 ja punkti 6 ning põhiseaduse § 121 punkti 2 ja punkti 5 kohaselt.

Ratifitseerimise seaduse vastuvõtmiseks Riigikogus on vajalik Riigikogu poolthälte enamus.

Ratifitseerimise seaduse eelnõu on koostanud Välisministeeriumi juriidilise osakonna Euroopa Liidu õiguse büroo direktori kohusetäitja Kadri Elias (tel: 637 7414; kadri.elias@mfa.ee). Seletuskirja on koostanud samuti Kadri Elias ning Eesti alalise esinduse Euroopa Liidu juures rahandustalituse direktor Andres Kuningas (tel: +322 227 4335;

¹ Riigikantselei 23.01.2012. a kiri nr 2-5/12-0114-4.

andres.kuningas@mfa.ee), Rahandusministeeriumi eelarvestamise arenduste osakonna nõuniku kohusetäitja Katri Aavik (tel: 611 3013; katri.aavik@fin.ee) ja fiskaalpoliitika osakonna juhataja Andrus Säälük (tel: 611 3037; andrus.saaluk@fin.ee).

II. Seaduse eesmärk

Seaduse eesmärk on lepingu ratifitseerida.

Lepingu eesmärk on kindlustada majandus- ja rahaliidu majanduslikku alust, võttes vastu eeskirjad liikmesriikide eelarvedistsipliini tugevdamiseks fiskaalkokkuleppe abil ja tõhustada liikmesriikide majanduspoliitika koordineerimist ning parandada euroala juhtimist.

III. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Seaduse eelnõu koosneb ühest lausest – ratifitseerida majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise leping, millele Eesti Vabariik on alla kirjutanud 2. märtsil 2012.

Seletuskirja käesolevas osas on lepingu sisu tutvustus esitatud artiklite kaupa. Artiklite juures (eelkõige art 3) ja kokkuvõttes on toodud ka analüüs eelnõu (ja seega ka lepingu) kooskõla kohta Eesti Vabariigi põhiseaduse, teiste seaduste ja Euroopa Liidu õigusega. Tutvustatakse ka muudatusi seadustes (eelkõige riigieelarve seaduses), mis kaasnevad lepingu täitmisega.

Lepingus on 16 artiklit, mis on jaotatud kuude jaotisesse.

Lepingu **põhjenduspunktides** märgitakse ja rõhutatakse lepingu olulisi elemente ning Euroopa Liidu õiguses sisalduvaid meetmeid, millega lepingu sisu tihedalt seotud on. Rõhutatakse, et majanduspoliitikat käsitlevad liikmesriigid, kui ühise huvi küsimust ning märgitakse vajadust arendada veelgi tihedamat majanduspoliitika koordineerimist euroalal.

Tuletatakse meelde Euroopa Liidu aluslepingutes sätestatud valitsemissektori eelarvepuudujäägi kontrollväärtust 3% ja valitsemissektori võla kontrollväärtust 60%. Märgitakse, et majandus- ja rahaliidu tugevam struktuur tugineb Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi ELTL) asjaomastele artiklitele 121, 126 ja 136. Meenutatakse, et Euroopa Liidu aluslepingute raames on Euroopa Komisjon võtnud mitmeid meetmeid, millega tugevdatakse majanduse ja eelarve järelevalvet liikmesriikide üle. Nähakse ette, et lepingu eelarveliste kohustuste läbivaatamisel ja järelevalve teostamisel tegutseb komisjon oma pädevuse piires.

Rõhutatakse ka riigipõhist keskpika perioodi eesmärki tasakaalus eelarve nõude täitmisel. Keskpika perioodi eesmärki tuleks seejuures korrapäraselt ajakohastada ning liikmesriigid peavad ette nägema korrigeerimismehhanismi keskpika perioodi eesmärgist kõrvalekaldumise korrigeerimiseks. Märgitakse kohustust vähendada riigivõlga. Rõhutatakse eesmärki viia lepingu sätted nii pea kui võimalik Euroopa Liidu õigusesse. Lisaks rõhutatakse Euroopa Stabiilsusmehhanismi (edaspidi ESM) asutamislepingu olulisust majandus- ja rahaliidu tugevdamise seisukohast ning märgitakse, et alates 1. märtsist 2013 on finantsabi andmise tingimuseks lepingu ratifitseerimine ning vastavus lepingu artikli 3 lõikes 2 sätestatud nõuetega niipea, kui nimetatud artiklis osutatud üleminekuajaperiood on möödunud.

Lepingu I jaotis „Eesmärk ja kohaldamisala“

Lepingu **artiklis 1** sätestatakse lepingu eesmärk ja kohaldamisala. Lõike 1 kohaselt lepivad lepinguosalisel kokku, et kindlustavad majandus- ja rahaliidu majanduslikku alust, võttes vastu eeskirjad eelarvedistsipliini tugevdamiseks fiskaalkokkuleppe abil oma majanduspoliitika koordineerimise tõhustamiseks ja euroala juhtimise parandamiseks. Lõike 2 kohaselt kohaldatakse lepingut täies ulatuses nende lepinguosaliste suhtes, mille rahaühik on euro.

Liikmesriikide eelarvedistsipliini ning majanduspoliitika koordineerimist käsitlevad ka Euroopa Liidu aluslepingud.

Euroopa Liidu lepingu (edaspidi ELL) kohaselt on Euroopa Liidu üheks põhieesmärgiks majandus- ja rahaliidu rajamine, mis hõlmab ka ühtset ja stabiilset raha (ELL art 3 lg 4). ELLi sõlmides on liikmesriigid leppinud kokku oma majanduse tugevdamises ning vastastikusel lähendamises. Selle eesmärgi täitmiseks sisaldab ELTL VIII jaotist „Majandus- ja rahapoliitika“. Nimetatud jaotise sätetes kinnitatakse vajadust liikmesriikide majanduspoliitika tihedaks koordineerimiseks ning märgitakse, et liikmesriigid käsitlevad oma majanduspoliitikat kui ühise huvi küsimust. ELTLi majandus- ja rahapoliitika jaotise sätetes on liikmesriigid leppinud kokku ka kriteeriumides liikmesriikide eelarvele. Nimelt, ELTLi artikli 126 kohaselt hoiduvad liikmesriigid ülemäärasest eelarvepuudujäägist ning Euroopa Komisjoni ülesandeks on seatud jälgida liikmesriikide eelarveseisundit ja riigivõla kujunemist. Seejuures võtab komisjon aluseks eelarvepuudujäägi suhte sisemajanduse koguprodukti (edaspidi SKP), mille kontrollväärtuseks on 3% ning riigivõla suhte SKPsse, mille kontrollväärtuseks on 60% (aluslepingutele lisatud protokoll nr 12 ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohta).

Majanduspoliitika, samuti eelarvepoliitika on valdkonnad, mis on EL aluslepingute kohaselt liikmesriikide pädevuses. Euroopa Liidu ainupädevuses on üksnes eurot kasutavate riikide rahapoliitika.

Lepingu artikli 1 kohaselt on lepingu eesmärgiks seega ELLiga rajatud majandus- ja rahaliidu tugevdamine veelgi, leppides kokku riigisisese eelarvemenetluse käigus range eelarve tasakaalu reegli järgimises ning oma majanduspoliitika koordineerimise tõhustamises. Lepingu sõlmimisega edendavad liikmesriigid liidu üht põhieesmärki – tugevat majandus- ja rahaliitu.

Lepingu II jaotis „Kooskõla ja seos Euroopa Liidu õigusega“

Lepingu **artiklis 2** sätestatakse kooskõla ja seos Euroopa Liidu õigusega. Lõike 1 kohaselt kohaldatakse ja tõlgendatakse lepinguosalisel lepingut kooskõlas Euroopa Liidu aluslepingutega, eelkõige Euroopa Liidu lepingu artikli 4 lõikega 3², ning Euroopa Liidu õigusega, seal hulgas menetlusõigusega, kui on vaja vastu võtta teiseseid õigusakte. Lõike 2 kohaselt kohaldatakse

² ELLi artikli 4 lõike 3 kohaselt abistavad liit ja liikmesriigid kooskõlas lojaalse koostöö põhimõttega täielikus vastastikusel austuses üksteist aluslepingutest tulenevate ülesannete täitmisel. Liikmesriigid kasutavad kõiki asjakohaseid üld- või erimeetmeid, et tagada aluslepingutest või liidu õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmise, seejuures hoiduvad liikmesriigid kõigist meetmetest, mis võiksid ohustada liidu eesmärkide saavutamist.

lepingut niivõrd, kui võrd see on kooskõlas Euroopa Liidu aluslepingutega ning Euroopa Liidu õigusega.

Euroopa Liidu õigus ei keela liikmesriikidel sõlmida lepinguid ega ka reguleerida omavahelist koostööd rahvusvahelise lepinguga. Seda isegi juhul, kui nimetatud koostöö käsitleb Euroopa Liidu aluslepingute objekti. Asjaolu, et Euroopa Liidu aluslepingud võimaldavad liikmesriikidel sõlmida kokkuleppeid, mis puudutavad mõnd aluslepingutes reguleeritud küsimust kinnitab ka ETL artikkel 273, mis näeb ette, et liikmesriikidevahelised „aluslepingute objekti“ käsitlevad vaidlused võib anda Euroopa Kohtu pädevusse poolte erikokkuleppe alusel. Poolte erikokkuleppe all peetakse silmas muuhulgas liikmesriikide vahel sõlmitud rahvusvahelisi lepinguid.

Käesoleva lepingu puhul on poolte erikokkuleppeks ETL artikli 273 mõistes lepingu artikkel 8, mille kohaselt antakse Euroopa Kohtu pädevusse otsustada, kas lepinguosaliste kohustus lisada tasakaalus eelarvenõue siduvate ja püsivate sätetena oma õigussüsteemi, on täidetud.

Rahvusvaheliste lepingute sõlmimisel peavad liikmesriigid arvestama, et need ei tohi minna vastuollu Euroopa Liidu õigusega ega tohi kahjustada Euroopa Liidu huve või eesmärkide täitmist. Euroopa Liidu õigus on lepingu suhtes ülimuslik. Vastuolu korral Euroopa Liidu õigusega, jäetakse vastuolus olev lepingu osa kohaldamata.

Lepingu III jaotis „Fiskaalkokkulepe“

Lepingu **artikkel 3** on lepingu tuum, milles sätestatakse valitsussektori eelarve tasakaalu reegel ja automaatne korrigeerimismehhanism. Valitsussektoris kuuluvad kolm allsektorit: keskvalitsus (sh riik), kohalikud omavalitsusüksused ja sotsiaalkindlustusfondid. Neljas võimalik allsektor on osariik/liidumaa, millist allsektorile omase autonoomia ja pädevusega Eestis ei eksisteeri.

Lepinguga ühinenud riikidelt nõutakse tasakaalus või ülejäägis eelarvet ja seda arvestades kõikide valitsussektori allsektorite eelarveid kogumis. See nõue loetakse täidetuks, kui riik täidab oma stabiilsuse ja kasvu pakti³ alusel seatud keskpika perioodi eelarve-eesmärgi (*medium-term objective*, MTO), mis ei ole nõrgem, kui eelarve struktuurne puudujääk 0,5% SKPst (eelarve struktuurse positsiooni kohta vaata täpsemalt seletuskirja peatükis „VI. Seaduse mõjud“). Nimetatud reeglist on võimalik ajutiselt kõrvale kalduda erandlikel asjaoludel. Riigid, mille võlatase on oluliselt alla 60% SKPst ning nende riigirahanduse riskid on madalad, võivad lubada ka struktuurset positsiooni -1% SKPst.

Erandlikud asjaolud, mille puhul on lubatud eelarve struktuurse tasakaalu reeglist kõrvalekaldumine, on lepingu artikli 3 lõike 3 alapunkt b kohaselt erakorralised sündmused, mis on väljaspool asjaomase lepinguosalise kontrolli ja mis avaldavad suurt mõju valitsussektori finantsseisundile. Leping teeb siinkohal viite ka stabiilsuse ja kasvu paktile – erandlik asjaolu on lepingu mõistes ka paktis sätestatud järsu majanduslanguse periood. Seega on erakorraliste asjaolude määratluse puhul tegemist hetkel kehtivate ja rakendatavate põhimõtetega ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluses, mida viiakse läbi vastavalt ETL artiklile 126. Olulise põhimõttena on lepingus sätestatud, et ajutine kõrvalekaldumine reeglist ei tohi ohtu seada riigi rahanduse jätkusuutlikkust keskpika perioodi jooksul. Liikmesriikidel

³ Stabiilsuse ja kasvu pakt (*Stability and Growth Pact*, SGP) on raamistik, mille eesmärk on majandus- ja rahaliitu kuuluvate riikide eelarvepoliitika kooskõlastamine.

ei ole seega kohustust iga hinna eest järgida eelarve tasakaalu reeglit, sest sellest on võimalik erandlike asjaolude korral kõrvale kalduda ja sellega ei kaasne liikmesriikidele lepingu täitmisel probleeme ega sanktsioone.

Lepingu artikli 3 lõike 2 kohaselt tuleb eelarve tasakaalu reegel fikseerida eelistatavalt riikide põhiseadustes või muudes iga-aastase eelarveprotsessi suhtes siduvates ja alalise iseloomuga õigusaktides, et tagada reegli järgimine kogu eelarveprotsessi jooksul. Reegel tuleb riigisisesse õigusesse üle võtta 1 aasta jooksul alates lepingu jõustumisest. Jõustumine sõltub ratifitseerimiskirjade laekumisest. Lepingu artiklis 14 on ette nähtud, et leping jõustub 1. jaanuaril 2013, eeldusel et kaksteist lepinguosalist, mille rahaühik on euro, on ratifitseerimiskirjad hoiule andnud. Seega, kui leping jõustub Eesti suhtes 1. jaanuaril 2013, tuleb eelarve tasakaalu reegel riigisiseses õiguses fikseerida hiljemalt 1. jaanuariks 2014.

Euroopa Liidu Nõukogu õigusteenistus on lepingu läbirääkimiste käigus leidnud, et artikli 3 lõikest 2 tuleneva kohustuse täitmiseks piisab, kui eelarvetasakaalu reeglid sätestatakse eelarve baasseaduses, mille alusel võetakse vastu iga-aastaseid eelarveid ja mida iga-aastase eelarve seadusega muuta ei saa. Lähtuvalt sellest on Eestis vajaliku tasemega õigusakt riigieelarve seadus, millega on määratud valitsussektori üksuste osalus riigi eelarvestrategia koostamises.

Lisaks tuleb luua korrigeerimismehhanism, mis käivitub Euroopa Liidu õigusest tulenevatest kriteeriumidest (keskpika perioodi eelarve-eesmärgist või selle saavutamisele suunatud kohandamiskavast) kõrvalekaldumisel automaatselt. Mehhanismi määrab kindlaks liikmesriik, kuid Euroopa Komisjoni ettepanekutest lähtuvate ühiste põhimõtete kohaselt. Eeldatavasti esitab Euroopa Komisjon asjaomased ettepanekud 2012. aasta II poolaastaks.

Eelarve tasakaalu reegli sätestamise vajaduse tingib tekkinud usalduskriis euro kui valuutasüsteemi suhtes. Samas ei ole selline põhimõte uus ja on alati sisaldunud euroala rakendusreeglites ning kuulub praktikas täitmisele ka stabiilsuse ja kasvu pakti rakendamisel.

Eelnõu ja seega ka leping on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega (*edaspidi* põhiseadus või PS). Alljärgnevalt tuakse lepingu seosed põhiseaduse parlamentaarse demokraatia põhimõttega, parlamendireservatsiooniga ja parlamendi eelarvepädevusega.

1) seos parlamentaarse demokraatia põhimõttega

Põhiseaduse § 1 kohaselt on Eesti iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas. Põhiseaduse sotsiaalriikluse põhimõtte toob välja § 10. Riigil lasub rahva poolt pandud kohustus tagada kõigile põhiõiguste ja -vabaduste kasutamise võimalus õiglasel ja võimalustekohasel alusel.⁴

Parlamentaarset demokraatia põhimõtte reguleerib riigivõimu legitimatsiooni, hõlmates organite moodustamist, legitimeerimise ja kontrolliga seonduvaid küsimusi. Põhiseaduse § 56 ja 60 kohaselt peab Riigikogu langetama kõik riigi ning ühiskonna jaoks olulised otsused, kuna Riigikogu omab ainsa riigivõimuorganina otsust demokraatlikku legitimatsiooni.

Käesoleval juhul saab parlamentaarse demokraatia põhimõttega seoses olla küsimus selles, kas Riigikogu täidab talle põhiseadusega pandud iga-aastase riigieelarve vastuvõtmise

⁴ R. Maruste. Põhiseadus ja selle järelevalve. Tallinn, 1997, lk 99.

funktsiooni (PS § 65 p 6). Riigieelarve allub põhiseaduslikkuse järelevalve menetslusele ning Riigikohus võib selle tunnista põhiseadusega vastuolus olevaks. Samuti saab küsimus olla selles, kuidas teostab Riigikogu poliitilist kontrolli täidesaatva võimu – Vabariigi Valitsuse tegevuse üle eelarve täitmise aruande täitmise kinnitamise (PS § 65 p 6) otsustamisel. Riigikogu kontrollifunktsioon seisneb ka Riigikogu liikme arupärimisõiguses (PS § 74 lg 1). Silmas tuleb pidada ka seda, et eelarveküsimusi ei saa panna rahvahääletusele.

2) seos parlamendireservatsiooniga

Parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõtte kohaselt peab Riigikogu otsustama kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused ning delegeerima täitevvõimule vaid nende küsimuste otsustamise, mis põhiseaduse järgi ei tule langetada Riigikogul.⁵ See tähendab, et Riigikogu ei saa edasi delegeerida riigieelarve vastuvõtmist Vabariigi Valitsusele. See põhimõtte konkretiseerib võimu jaotumist seadusandja ja täitevvõimu vahel. Antud kontekstis on parlamendireservatsiooni väljendus PS § 104 lg 2 – riigieelarveseaduse muutmise on üksnes Riigikogu pädevuses ja seda saab teha vaid koosseisu häälteenamusega. Olulisuse põhimõtte kajastub PS § 3 lg-s 1 – riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.

Põhiseaduse § 121 p 5 kohaselt ratifitseerib Riigikogu välislepingud, milles ratifitseerimine on ette nähtud. Samuti need välislepingud, mille rakendamiseks on tarvis Eesti seaduste vastuvõtmist, muutmist või kehtetuks tunnistamist. Lepinguga võetud kohustuste täitmiseks tuleb täiendada riigieelarve seadust.

Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni aruandes on viidatud, et mõnede riikide põhiseaduses on fikseeritud ka põhimõtted pikaajalise finantsplaneerimise ning majandusliku tasakaalu ja stabiilse arengu säilitamise abinõude kohta (eelkõige lubatud eelarvedefitsiidi piir ja laenukoormuse ülemmäär).⁶ Seega on eksperdid olnud seisukohal, et riigi kui terviku stabiilse arengu, majandusliku tasakaalu ning pikaajalise planeerimise põhimõtted on põhiseaduse mõttega kooskõlas ja kuuluvad põhiseadusega kaitstavate väärtuste hulka. Üksnes otstarbekuse kaalutlusel ei tehta ettepanekut põhiseadust vastavalt täiendada. Põhjenduseks on toodud Eesti majanduse kiire muutumine. Juhul kui põhiseaduses sisalduksid detailsed majanduspoliitilised eesmärgid, ei pruugi põhiseaduse muutmise menetluslik aeg tagada piisavalt kiiret reageerimist eesmärkide muutmise vajaduse korral.⁷

3) seos parlamendi eelarvepädevusega

Tasakaalus riigieelarve põhimõtet peetakse ka rahvusvaheliselt üldiselt riigieelarvega seotud oluliseks põhimõtteks.⁸ Eeltoodud tuleb käesoleva seaduse ja lepingu valguses vaadelda koosmõjus ühiskonna toimimise üldiste põhimõtete ja Eesti Euroopa Liidu liikmelisusega. Riigivõim kui selline on üks tervik, mis väljendub eri vormides, mida traditsiooniliselt jaotatakse seadusandlikuks, täidesaatvaks ja õigusemõistmiseks.⁹ Seega saab ka riik

⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2., täiendatud väljaanne 2008, lk 52 punkt 2.3.1.1.

⁶ Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Põhiseaduse 8. peatükk "Rahandus ja riigieelarve". Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.just.ee/52513>.

⁷ Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Põhiseaduse 8. peatükk "Rahandus ja riigieelarve". Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.just.ee/52513>.

⁸ Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Põhiseaduse 8. peatükk "Rahandus ja riigieelarve". Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.just.ee/52513>.

⁹ R. Narits. Õiguse entsüklopeedia. Tartu, 1995, lk 107.

täidesaatva võimuna tagada põhiseaduslikke väärtusi üksnes koos terviku teiste osadega. Üksnes riigiasutuste eelarve tasakaal ei tagaks Euroopa Liidu õiguses ettenähtud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse vältimise eesmärki. Seetõttu on vältimatu riigi, kui terviku omavaheline koostöö. Täidesaatva võimu (Vabariigi Valitsuse) ülesanne on põhiseaduse § 115 lõigust 2 tulenevalt esitada Riigikogule riigieelarve eelnõu. Eelpool on viidatud, et põhiseaduse mõtte toetab pikaajalist finantsplaneerimist ja stabiilset ühiskonna arengut. Stabiilne ühiskonna areng ja majanduslik tasakaal on kogu riigi elanikkonna huvides. Avalikkuse huvides on, et kõik riigivõimu kandjad saaksid oma ülesandeid täita jätkusuutlikult. Täidesaatev võim saab stabiilsust tagada omades teatud suunavat võimu valitsussektori teiste allsektorite suhtes. Täidesaatev võim peab seejuures järgima institutsioonidele põhiseadusega tagatud autonoomiat ja selle piirangud tuleb ette näha seaduse tasemel. Valitsussektori eelarve tasakaalu hoidmine ja üldine finantsdistiipliin saavad olla piisavaks õigustuseks põhiseadusest tuleneva autonoomia piiramiseks. Siinkohal on sobivaks näiteks kohaliku omavalitsusüksuse finantsjuhtimise seadus.¹⁰

Riigieelarve vastuvõtmist peetakse üheks olulisemaks parlamendi suveräänsuse elemendiks.¹¹ Lepingu sõlmimisel säilib liikmesriikide eelarvepädevus. Liikmesriikidele jääb endiselt pädevus määrata oma riigi eelarve tulud ja kulud. Lepinguga ei anta teisele lepinguosalisele ega Euroopa Liidu institutsioonidele pädevust kontrollida riigieelarve kulude ja tulude kirjeid ehk poliitilisi valikuid selle kohta, kuidas jaotatakse riigi tulud riigi erinevate tegevusvaldkondade vahel, ning õigust prognoosida, kust tulevad riigi tulud. Lepinguga võtab riik üksnes kohustuse tagada, et valitsussektori eelarve positsioon lähtub eesmärgist hoida see vähemalt tasakaalus või ülejäägis. Sisuliselt ei seata lepingus tasakaalus eelarve nõudega piiranguid kulutuste paigutamiseks enne, kui riigil on ulatuslikud puudujäägid, kuid ka siis vaid kulutuste kogumahule ning täiendavate tulude leidmisel isegi mitte kulude kogumahule. Seega on tagatud seaduse vastavus ka põhiseaduse § 59, § 65 punktiga 6 ja § 115–119.

Riigieelarve koostatakse arvestades valitsussektori eelarve tasakaalu põhimõtet ja seda lähtuvalt valitsussektori teiste allsektorite eelarveplaneeringutest. Teave valitsussektori allsektorite eelarvemahust esitatakse Riigikogule iga-aastase riigieelarve seletuskirjas.

Kuna lepingul on tugev puutumus Euroopa Liidu õigusega, tuleb artikli 3 rakendamist vaadata koosmõjus Euroopa Liidu eelarve- ja majanduspoliitika koordineerimise esimese õigusaktide paketiga (jõustunud 13.12.2011) ja teise õigusaktide paketiga (eelnõud KOM(2011)819 ja KOM(2011)821 hetkel menetlemisel).

Valitsussektori eelarve tasakaalu põhimõtte ei ole uus ja on alati sisaldunud euroala rakendusreeglites ning kuulub täitmisele seoses stabiilsuse ja kasvu paktiga.¹²

¹⁰ RT I, 23.12.2011, 8. Kätesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/123122011008>.

¹¹ Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Põhiseaduse 8. peatükk "Rahandus ja riigieelarve". Kätesaadav arvutivõrgus: <http://www.just.ee/52513>.

¹² Stabiilsuse ja kasvu pakt koosnes algselt nõukogu 7. juuli 1997 määrusest (EÜ) nr 1466/97 (eelarveseisundi järelevalve ning majanduspoliitika järelevalve ja kooskõlastamise tõhustamise kohta), nõukogu 7. juuli 1997 määrusest (EÜ) nr 1467/97 (ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamise kiirendamise ja selgitamise kohta) ning Euroopa Ülemkogu 17. juuni 1997 resolutsioonist stabiilsuse ja kasvu pakti kohta. Määrusi (EÜ) nr 1466/97 ja (EÜ) nr 1467/97 muudeti 2005. aastal vastavalt määrustega (EÜ) nr 1055/2005 ja (EÜ) nr 1056/2005. Lisaks võeti vastu nõukogu 20. märtsi 2005 aruanne stabiilsuse ja kasvu pakti rakendamise tõhustamise kohta. 2011. aastal täiendati pakti Euroopa Liidu eelarve- ja majanduspoliitika koordineerimise esimese õigusaktide paketi hulka kuuluvate määrustega (EL) nr 1175/2011 ja (EL) nr 1177/2011.

Stabiilsuse ja kasvu pakt põhineb eesmärgil tagada riigi rahanduse usaldusväärsus, mis tagab hindade stabiilsuse ning tugeva ja püsiva majanduskasvu, mille aluseks on finantsstabiilsus, toetades seega liidu püsiva majanduskasvu ning tööhõive eesmärkide saavutamist.

Igal liikmesriigil on oma eelarveseisundi osas eraldi keskpika perioodi eesmärk, mis esitatakse majanduspoliitika kooskõlastamise raames stabiilsusprogrammiga. Euroalas osalevate liikmesriikide spetsiifilised keskpika perioodi eelarve-eesmärgid määratakse kindlaks vahemikus, mis ulatub -1% SKPst tasakaalu või ülejäägini, võttes arvesse tsükliliselt korrigeeritud eelarveseisundit ning arvestamata ühekordseid ja ajutisi meetmeid. Komisjon vaatab läbi ja hindab eesmärkide täitmise realistlikkust ja teeb omapoolsed soovitusel. Seega on liikmesriikide majandusliku seisundi hindamisel lähtutud lepinguga ettenähtavatest piirväärtustest. Lepingu alusel kinnitab selle osaline, et näeb siseriiklikus õiguses ette kohustuse kinni pidada kokkulepitud keskpika perioodi eesmärgist.

Seega kokkuvõttes leping ja eelnõu on kooskõlas põhiseaduses sisalduva parlamentaarse demokraatia põhimõttega, parlamendireservatsiooniga ja Riigikogu eelarvepädevusega. Samuti on leping kooskõlas stabiilse majandusarengu tagamise ja Eesti euroalasse kuulumise eesmärkidega.

Lepingu **artiklis 4** nähakse ette ülemäärase võlataseme vähendamise kohustus. Artikkel kordab ja kinnitab üle Euroopa Liidu aluslepingutele lisatud 12. protokollis artikli 1 ning nõukogu 7. juuli 1997. aasta määruse nr 1467/97, ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamise kiirendamise ja selgitamise kohta, sätteid, millega seatakse riigivõla ülempiir ning seda ületava võla vähendamise kiirus. Lisaks nähakse ette, et võlakriteeriumi rikkumise korral alustatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust ELTLi artikli 126 kohaselt.

Artikkel 4 ei too kaasa muudatust võrreldes EL õiguses juba ettenähtuga.

Lepingu **artiklis 5** sätestatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluses olevatele riikidele kohustus koostada eelarve- ja majanduspoliitika partnerluse programm. Programmis kirjeldatakse plaanitavad eelarvepoliitika ja struktuursed reformid, millega saavutada kestlik eelarve positsioon. Programmi formaadi annab ette Euroopa Komisjon ja selle täitmise üle teostab järelevalvet Euroopa Komisjon koos nõukoguga stabiilsuse ja kasvu pakti raames ettenähtud seireprotseduuride kohaselt. Samasugune nõue on esitatud ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse eelnõus, milles käsitletakse esialgsete eelarvekavade seire ja hindamise ning euroala liikmesriikide ülemäärase eelarvepuudujäägi kõrvaldamise tagamise üldsätteid (KOM(2011)821).

Seega on lepingu artiklis 5 sätestatu paralleelselt käsitletud ka Euroopa Liidu teiseses õiguses.

Lepingu **artiklis 6** nähakse ette, et riiklike võlakirjade väljaandmise paremaks koordineerimiseks kohustuvad lepinguosalisel teavitama Euroopa Komisjoni ja nõukogu oma võlakirjade väljaandmise kavast. Samasugune nõue on esitatud ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse eelnõus (KOM(2011)821), milles käsitletakse esialgsete eelarvekavade seire ja hindamise ning euroala liikmesriikide ülemäärase eelarvepuudujäägi kõrvaldamise tagamise üldsätteid.

Seega on ka lepingu artiklis 6 sätestatu paralleelselt käsitletud ka Euroopa Liidu teiseses õiguses.

Artiklis 7 nähakse ette, et lepinguosalisel, mille rahaühik on euro, toetavad Euroopa Komisjoni esitatud ettepanekuid või soovitusi liikmesriigi suhtes, mille rahaühik on euro ja kes Euroopa Komisjoni hinnangul on ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse raames rikkunud eelarvepuudujäägi kriteeriumi. Kui enamik lepinguosalistest on komisjoni ettepanekute ja soovitude toetamisele kvalifitseeritud häälteenamusega vastu, siis nimetatud kohustus ei kehti. Sellise kokkuleppe sõlmimisel on arvestatud, et Euroopa Liidu aluslepingutes sätestatud menetlusnõudeid tuleb täielikult austada.

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus on sätestatud ELTLi artiklis 126, kus nõukogu teeb otsuseid kvalifitseeritud häälteenamusega. Artikliga 7 võtavad lepinguosalisel, mille rahaühik on euro, kohustuse iga kord toetada Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 126 kohaselt esitatud komisjoni ettepanekuid või soovitusi, välja arvatud juhul, kui kvalifitseeritud häälteenamus neist on sellele vastu. Sisuliselt tähendab see eelkokkulepet, kuidas lepinguosalisel, mille rahaühik on euro, käituvad tulevikus ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse raames nõukogus hääletades.

Artikliga 7 ei muudeta ega saagi muuta Euroopa Liidu aluslepingutes ettenähtud hääletusreegleid, sest ELTLi artiklist 126 tulenevate nõukogu otsuste vastuvõtmiseks on endiselt vajalik nõukogu liikmete kvalifitseeritud häälteenamust. Artikli 7 sõnastusest „*Euroopa Liidu aluslepingutes sätestatud menetlusnõudeid täielikult arvestades*“ tuleneb ka lepinguosaliste eesmärk pidada täielikult kinni aluslepingutes sätestatud menetlusnõuetest ning kavatsus mitte kõrvale hiilida aluslepingu hääletusreeglitest ega luua nende asemel uut hääletamise protseduuri. Artikli 7 eesmärk on tugevdada ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusest tagades, et eelarvepuudujäägi kriteeriumi rikkunud riigi suhtes võetakse selle menetluse raames meetmeid automaatselt.

Artiklis 8 nähakse ette Euroopa Kohtu kontroll lepingu artikli 3 lõikest 2 tulenevate nõuete täitmise üle.

Lõike 1 kohaselt kutsutakse Euroopa Komisjoni üles esitama õigeaegselt lepinguosalistele aruande nende riigisiseste sätete kohta, mille lepinguosalisel on artikli 3 lõikele 2 kohaselt vastu võtnud. Kui Euroopa Komisjon teeb pärast seda, kui ta on andnud asjaomasele lepinguosalisel võimaluse esitada oma märkused, oma aruandes järelduse, et nimetatud lepinguosaline on jätnud täitmata artikli 3 lõikest 2 tulenevad kohustused, antakse asi ühe või mitme lepinguosalisel poolt Euroopa Kohtusse. Kui lepinguosaline on komisjoni aruandest sõltumata seisukohal, et teine lepinguosaline on jätnud täitmata artikli 3 lõikest 2 tulenevad kohustused, võib ta samuti anda asja Euroopa Kohtusse. Mõlemal juhul on Euroopa Kohtu otsus menetluse osalistele siduv ja nad võtavad selle täitmiseks vajalikud meetmed Euroopa Kohtu poolt kindlaks määratud ajavahemiku jooksul.

Lõikes 2 nähakse ette, et kui lepinguosaline on enda või Euroopa Komisjoni hinnangul seisukohal, et teine lepinguosaline ei ole täitnud lõikes 1 osutatud Euroopa Kohtu otsust, võib ta anda asja uuesti Euroopa Kohtusse ning taotleda finantssanktsioonide kehtestamist ELTLi artikli 260 alusel Euroopa Komisjoni poolt kehtestatud kriteeriumite kohaselt. Kui kohus leiab, et lepinguosaline ei ole täitnud kohtuotsust, võib ta määrata põhisumma või karistusmaks, mis on asjakohane ja mis ei ületa 0,1% asjaomase lepinguosalisel SKPst. Lepinguosalisel, mille rahaühik on euro, määratud summad makstakse ESMi. Teistele lepinguosalistele määratud summad makstakse Euroopa Liidu üldeelarvesse.

Lõikes 3 täpsustatakse, et artikkel 8 on lepinguosaliste vaheline erikokkulepe ELTLi artikli 273 tähenduses.

Euroopa Kohtu pädevus tuleneb ELTLi artiklist 273, mis näeb ette, et Euroopa Kohtu pädevusse kuulub aluslepingute objekti käsitlev liikmesriikidevaheline vaidlus, kui see antakse Euroopa Kohtu pädevusse poolte erikokkuleppe alusel. Et tegemist on pooltevahelise erikokkuleppega, on täpsustatud artikli 8 lõikes 3.

Lepingu artikli 8 rakendamiseks leppisid lepinguosalistes kokku järgmises korralduses. Artikli 8 lõikes 1 nimetatud juhul esitavad hagi kohtusse lepinguosalistes, kes Euroopa Komisjoni aruande esitamise ajal moodustavad kolmest nõukogu liikmest koosneva, 18-kuuliseks perioodiks määratud eesistujarühma¹³. Seejuures on kolm tingimust: 1) nende riikide suhtes ei ole tuvastatud lepingu artikli 3 lõikest 2 tulenevate tingimuste rikkumist; 2) need riigid ei ole lepingu artikli 8 lõike 1 või lõike 2 alusel kohtumenetluse objektiks; 3) muud asjaolud ei takista nendel riikidel hagi esitamist. Kui ükski eesistujarühma riikidest ei täida nimetatud tingimusi, esitavad hagi riigid, kes moodustavad eelneva eesistujakolmiku. Hagejad tegutsevad kõikide lepinguosalistes huvides ja tihedas koostöös nendega. Lepinguosalistes leppisid artikli 8 lõike 2 rakendamiseks kokku ka selles, et juhul, kui komisjoni hinnangul ei ole lepinguosaline täitnud Euroopa Kohtu otsust, kasutavad nad lepingu artikli 8 lõikest 2 tulenevat õigust anda asi Euroopa Kohtusse. Seejuures kohaldatakse samu kokkuleppeid, mis lepinguosalistes on kindlaks määratud artikli 8 lõike 1 alusel kohtusse pöördumiseks.

Lepingu artikkel 8 on vajalik, et paremini tagada lepingu artiklist 3 tulenevate kohustuste täitmine. Euroopa Kohtu pädevuses on seejuures kontrollida üksnes seda, kas lepinguosaline on artikli 3 lõikes 1 ette nähtud eeskirjad oma riigisisises õiguses sätestanud. Kohtu pädevusse ei kuulu riigisisises õiguses sätestatud eeskirjade rakendamise kontrollimine.

Lepingu IV jaotis „Majanduspoliitika koordineerimine ja lähendamine“

Lepingu **artiklis 9** nähakse ette koostöö lepinguosalistes majanduspoliitika teostamiseks. Võttes aluseks ELTLi majanduskoordinatsiooni sättes on lepinguosalistes valmis mõnes euroala seisukohalt olulises küsimuses tegema tihedamat koostööd kui Euroopa Liit tervikuna, pidades siin silmas nii konkurentsivõime kui ka ühtekuuluvuse eesmärgi. Eesti on valmis ELLiga kooskõlas astuma lisasamme majanduspoliitika koordineerimisel euroala ja ka euroalasse mitte kuuluvate liikmesriikide vahel, seda vastavalt vajadusele ja otstarbekohasusele ka laiendatud euroala pakti raames või tõhustatud koostööd ja euroala spetsiifilisi kokkuleppeid kasutades. Majanduspoliitiliste kokkulepete rakendamine ja täitmise jälgimine peab toimuma Euroopa 2020. aasta strateegia ning Euroopa poolaasta, ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse ja makromajanduslike tasakaalustamatuste menetluse raames. Tõhustatud koostöö ning euroala spetsiifiliste siduvate kokkulepete rakendamine peab toimuma ELLi (ja teisese õiguse) alusel. Lisaks ei tohiks lisasammud majanduspoliitika koordineerimisel tekitada uusi turutõkkeid ning seega takistama siseturu toimimist ja arendamist.

Lepingu **artiklis 10** nähakse ette majanduspoliitika koordineerimise praktiline teostus. Majanduspoliitika koordineerimist soovitakse edendada kasutades selleks ELLi 20 ja ELTLi artiklist 326–334 tuleneva tõhustatud koostöö võimalust. Seda tehes arvestatakse Euroopa Liidu aluslepingutes sätestatud protseduurireegleid. Tõhustatud koostöö tuleb kõne alla

¹³ Nõukogu kodukorra artikli 1 punkt 4 (2009/937/EL).

valdkondades, mis on vajalikud euroala toimimiseks, ohustamata seejuures Euroopa Liidu terviklikkust.

Lepingu **artikkel 11** näeb ette täiendavad koordineerimise meetmed. Lepinguosalised jagavad oma parimaid tavaid ning lubavad kindlustada olulisematest majandusreformidest teavitamise, et võimaldada vajadusel nende arutelu ka euroala või Euroopa Liidu partneritega. Nimetatud koordineerimise puhul järgitakse EL institutsioonide kaasamise vajadust nagu seda nõuavad Euroopa Liidu õigusaktid.

Lepingu V jaotis „Euroala juhtimine“

Lepingu **artikkel 12** näeb ette euroala tippkohtumised. Lepinguga sätestatakse lisaks Euroopa Liidu aluslepingutele lisatud 14. protokollis juba ette nähtud eurorühmale ka vähemalt kaks korda aastas toimuva euroala tippkohtumise formaat. Euroala eriküsimuste arutelu nähakse ette euroala liikmete ringis, konkurentsivõimet ning euroala ülesehitust puudutavate küsimuste arutelusid aga kõikide lepinguosaliste ringis. Lisaks on euroala tippkohtumise eesistujal kohustus teavitada kõiki Euroopa Liidu liikmesriike euroala kohtumiste ettevalmistustest ja tulemustest.

Lepingu **artikkel 13** käsitleb rahvusparlamentide kaasamist. Nähakse ette, et Euroopa Parlament ja liikmesriikide parlamendid lepivad ise omavahel kokku kuidas nad lepingu sisalduvates eelarve ja majanduskoordineerimise küsimustes omavahelist koostööd korraldavad.

Lepingu VI jaotis „Üld- ja lõppsätted“

Lepingu **artiklis 14** sätestatakse lepingu ratifitseerimise kohustus ja jõustumine. Ratifitseerimiskirjad tuleb anda hoiule Euroopa Liidu Nõukogu peasekretariaati. Leping jõustub 1. jaanuaril 2013, eeldusel et kaksteist nendest lepinguosalistest, mille rahaühik on euro, on oma ratifitseerimiskirja hoiule andnud. Kui 1. jaanuariks 2013 ei ole kaheteistkümne riigi ratifitseerimiskirjad hoiule antud, jõustub leping selle kuu esimesel päeval, mis järgneb kaheteistkümneenda ratifitseerimiskirja hoiuleandmisele lepinguosalise poolt, mille rahaühik on euro.

Lepingut kohaldatakse selle jõustumise kuupäevast alates nende lepinguosaliste suhtes, mille rahaühik on euro ja kes on lepingu ratifitseerinud. Teiste lepinguosaliste suhtes, mille rahaühik on euro, kohaldatakse lepingut alates nende ratifitseerimiskirja hoiuleandmisele järgneva kuu esimesest päevast.

Lepingu **artikli 15** kohaselt võivad lepinguga ühineda kõik Euroopa Liidu liikmesriigid. Ühinemine jõustub, kui ühinemiskiri antakse hoiule hoiulevõtjale, kes teatab sellest teistele lepinguosalistele.

Lepingu **artiklis 16** on ette nähtud, et hiljemalt viie aasta jooksul lepingu jõustumisest võetakse lepingu rakendamisel saadud kogemuste hindamise alusel vajalikud meetmed kooskõlas ELLi ja ELTLiga, et viia lepingu sisu Euroopa Liidu õigusraamistikku.

Euroopa Liidu esmasesse õigusesse üleviimine eeldab kõikide liikmesriikide nõusolekut, sest Euroopa Liidu aluslepinguid saab muuta üksnes liikmesriikide konsensusega.

Kokkuvõtteks:

Eelnõu on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse ja välissuhtlemisseadusega. Eelnõu vastuvõtmise korral tehakse muudatused riigieelarve seadusesse, mis vajab välislepinguga kooskõlla viimist.

Eelnõu on põhiseadusega kooskõlas, kuna tasakaalus eelarve nõue ei kahjusta suveräänsuse kui põhiseaduse aluspõhimõtte toimimist, sellega tagatakse riikluse püsivus. Nimetatud seisukoht on ka toodud Vabariigi Valitsuse heaks kiidetud ja Riigikogule esitatud valges raamatus „Ülevaade ja Eesti seisukohad ettepanekutest euro tugevdamiseks“.

Lepingu jõustumisel on tagatud ka põhiseaduse parlamentaarse demokraatia, parlamendireservatsiooni ja Riigikogu eelarvapädevuse põhimõtted. Eestile jääb endiselt pädevus määrata oma riigi eelarve tulud ja kulud. Lepinguga ei anta teisele lepinguosalisele ega ka Euroopa Kohtule pädevust kontrollida riigieelarve kulude ja tulude kirjeid ehk poliitilisi valikuid selle kohta, kuidas jaotatakse riigi tulud riigi erinevate tegevusvaldkondade vahel ning prognoose, kust tulevad riigitulud.

Lepingu ratifitseerimine tähendab Eesti jaoks pika aja vältel kujunenud majanduspoliitiliste väärtuste kinnistamist, kuna Eesti on järginud tasakaalus eelarve ja minimaalse riigivõla põhimõtteid juba enne Euroopa Liiduga liitumist.

Eelnõu on kooskõlas välissuhtlemisseadusega ja ratifitseeritakse selles ettenähtud korras. Põhiseaduse § 121 punkti 2 kohaselt ratifitseerib Riigikogu välislepingud, mille rakendamiseks on tarvis Eesti seaduste vastuvõtmist, muutmist või tühistamist. Paragrahvi 121 punkti 5 kohaselt ratifitseerib Riigikogu välislepingud, milles ratifitseerimine on ette nähtud. Kuna lepingu artikli 14 punkti 1 kohaselt tuleb leping ratifitseerida ning lepingu rakendamiseks tuleb Eestis muuta riigieelarve seadust, siis tuleb leping Eestis Riigikogus ratifitseerida.

Lepingu artiklis 14 on ette nähtud, et leping jõustub 1. jaanuaril 2013, eeldusel et 12 lepinguosalist, mille rahaühik on euro, on ratifitseerimiskirjad hoiule andnud. Seega, kui leping jõustub Eesti suhtes 1. jaanuaril 2013, tuleb eelarve tasakaalu reegel riigisisises õiguses sätestada hiljemalt 1. jaanuariks 2014.

Eelnõu rakendamiseks on vajalik muuta riigieelarve seadust.

Riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu koostamise eest vastutab Rahandusministeerium ja eelnõu esitamise tähtaeg Vabariigi Valitsusele on lähtuvalt tegevuskavast 2012. a IV kvartal. Koos riigieelarve seaduse muutmisega kaalutakse võimalust muuta ka seadusi, mis reguleerivad valitsussektori allsektorite eelarvestamist ja selle kaudu ka mõju valitsussektori eelarve tasakaalule.

Lepingu artikli 3 punkti 2 kohaselt kehtestatakse riigisisises õiguses korrigeerimismehhanism Euroopa Komisjoni ettepanekust lähtuvate EL ühiste põhimõtete alusel. Need põhimõtted kooskõlastatakse vajadusel ka Euroopa Parlamendiga. Eeldame, et Euroopa Komisjon esitab ettepanekud 2012. aasta II poolaastaks. Juhul, kui Euroopa Liidu sisene konsultatsiooniprotsess pikeneb, on Rahandusministeeriumil võimalik riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu esitada pärast 2012. aasta IV kvartalit. Nimetatud seaduse eelnõu ei

ole võimalik esitada ega menetleda olukorras, kus eelnõu aluseks olevad EL ühised põhimõtted korrigeerimismehhanismi suhtes on kokku leppimata. Siinkohal tuleb rõhutada, et eelnõu esitamise ajakava mõningane edasilükkumine ei too kaasa otsest mõju lepingu tingimuste täitmisele.

IV. Eelnõu terminoloogia

Ratifitseerimise seaduse eelnõus ega lepingus ei kasutata uusi ega võõrkeelseid termineid. Lepingu on eesti keelde tõlkinud Euroopa Liidu Nõukogu. Lepingus kasutatud terminid on üldjuhul kasutatud juba Euroopa Liidu õiguses, mis käsitleb lepinguga reguleeritavat valdkonda.

V. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Leping ei ole Euroopa Liidu õiguse osa, vaid välisleping, mida tuleb Eestis menetleda välissuhtlemisseaduse kohaselt.

Euroopa Liidu õigus ei reguleeri välislepingute riigisisest menetlemist.

Kuna lepingu sätted haakuvad tihedalt Euroopa Liidu õigusega, siis tulenevalt põhiseaduse täiendamise seadusest (PSTS) ja asjaomasest Riigikohtu praktikast peab leping olema kooskõlas põhiseadusega ja PSTS¹⁴ kaudu Eesti õiguse lahutamatuks osaks oleva ning ülimuslikult kohaldatava Euroopa Liidu õigusega.¹⁵

Leping on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas. Lepingu üksikute sätete kooskõla on analüüsinud ka Euroopa Liidu Nõukogu õigusteenistus, kes on samuti leidnud, et leping on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas.

Lepingu kooskõla ja seost Euroopa Liidu õigusega käsitleb ka lepingu artikkel 2, mille kohaselt kohaldatakse ja tõlgendatakse lepingut kooskõlas Euroopa Liidu aluslepingutega ja Euroopa Liidu õigusega. Lepingu sätteid kohaldatakse niivõrd kui võrd need on kooskõlas Euroopa Liidu aluslepingutega ja Euroopa liidu õigusega. Euroopa Liidu õigus on lepingu suhtes ülimuslik, mida kinnitab ka Euroopa Kohtu praktikast tulenev Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõte, mille kohaselt on Euroopa Liidu õigus ülimuslik liikmesriikide õiguskordade suhtes, seal hulgas liikmesriikide hiljem kehtestatud normide ning hiljem sõlmitud välislepingute suhtes.

VI. Seaduse mõjud

Lepingu esmane eesmärk ja soovitatav mõju on, et koos Euroopa Liidu eelarve- ja majanduspoliitika koordineerimise õigusaktidega (esimene ja teine pakett) ja euroala stabiilsusmeetmete olemasoluga (Euroopa Finantsstabiilsuse Fond – EFSF ja ESM) taastatakse usaldus euroala majanduse ja riigirahanduse vastu ning ühtlasi ennetatakse uute

14 Vt PSTS tõlgendus Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 11. mai 2006 arvamuses 3-4-1-3-06.

15 Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 11. mai 2006 arvamus 3-4-1-3-06.

probleemide kerkimist ja vähendatakse uute riskide tekkimist. Kõikide nende meetmete koosmõjul soovitakse saavutada olukord, et Euroopa Liidu riikidel ei tekkiks tulevikus vajadust kasutada ESMi toetust või on see risk miinimumini viidud.

Lepingus seatud eesmärkide, eelkõige eelarve tasakaalu reegli rakendamise, saavutamisele on lisatud täiendav survevahend, sidudes tulevikus ESMist abi saamine lepingu ratifitseerimise ja eelarve tasakaalu reegli ülevõtmisega.

Leping ei nõua liikmesriikidelt tasakaalureegli täitmist iga hinna eest – reeglist kõrvalekaldumine on lubatud erandlike asjaolude korral (lepingu artikkel 3 lõige 2 punkt c ja artikkel 3 lõige 3 punkt b). Need on sündmused, mis ei ole riigi kontrolli all, näiteks suur majanduslangus (vt lisaks lepingu III jaotist „Fiskaalkokkulepe“). Seega ei tähenda majanduskriisi korral eelarve tasakaalu reeglist kõrvalekaldumine lepingu mittetäitmist ega too riigile kaasa sanktsioone.

Eelarve tasakaalu reegli rakendamine mõjutab eelkõige eelarveprotsessi korraldust, sh asutuse struktuuriüksust, mis hindab reegli täitmist. Otsene mõju eelarvele reegli sätestamisest on piiratud, kuna EL liikmesriigid pidid juba peale stabiilsuse ja kasvu pakti 2005. aasta reformi püstitama oma keskpika perioodi eelarve-eesmärgid lähtudes valitsussektori struktuurset positsioonist ning Eesti valitsussektori eelarve struktuurne positsioon on viimastel aastatel olnud ülejäägis. Valitsuse keskpika perioodi eelarve-eesmärgiks on valitsussektori struktuurne ülejääk. Ülejäägi eesmärk püstitati 2007. aasta konvergensiprogrammis. 2005. ja 2006. aasta konvergensiprogrammides oli eesmärgiks eelarve struktuurne tasakaal. Eesti eelarvepositsiooni eesmärk ja rakendatav eelarvepoliitika on seega juba kooskõlas lepingu nõuetega.

Eelarve struktuurse positsiooni alusel on parem hinnata eelarvepoliitika arenguid, sest see jätab kõrvale majandustsüklilist tulenevad mõjud ning ühekordsete ja ajutiste mõjudega meetmed. Struktuurse positsiooni leidmiseks hinnatakse kõigepealt majanduse soovitava kogutoodangu ehk potentsiaalse SKP tase. Potentsiaalne SKP on maksimaalne SKP tase olemasolevaid tootmissisendeid (tööjõud, kapital, tootlikkus/oskused) kasutades, mille korral ei tekitata ülemääraseid hinnatõusurvideid. Kui tegelik SKP ületab potentsiaalse SKP taset, on tegemist positiivse SKP lõhega (*output gap*) ning sellele allajäämise korral negatiivsega. SKP lõhe alusel arvutatakse eelarve tsükliline komponent – normaalsest tasemest suuremad või väiksemad eelarve tulud (enamasti maksud) ja kulud (nt majanduse olukorrast sõltuvad sotsiaalkindlustuse kulud – töötuskindlustushüvitised, toimetulekutoetused). Arvestades nominaalse positsiooni näitajast maha eelarve tsükliline komponent, leitakse tsükliliselt kohandatud eelarvepositsioon. Kui valitsussektori eelarvepositsioon on tsükliliselt kohandatud tasakaalus, võib tegelik nominaalne eelarvepositsioon seega olla potentsiaalset kõrgema majanduskasvu korral ülejäägis või potentsiaalset madalama kasvu või majanduslanguse korral puudujäägis.

Eelarve struktuurse positsiooni arvutamiseks lahutatakse tsükliliselt kohandatud eelarvepositsioonist maha ühekordsete ja ajutiste mõjudega meetmed. Ühekordse mõjuga meetmed võivad olla näiteks:

- erakorralised tulud riigiosalusega ettevõtetest – nt Eesti puhul kriisi ajal saadud tavapärasest suuremad dividendid;
- ajutised maksumuudatused – nt Eesti puhul pensionikindlustuse II samba maksete ajutine peatamine, mis suurendas valitsussektori eelarvestatistikas sotsiaalmaksu laekumist;

- mittefinantsvarade (kinnisvara, litsentsid) müügist saadud tulud – Eesti puhul nt Kyoto protokollist tuleneva lubatud heitkoguse ühikute müügist saadud tulud;
- looduskatastroofide, õnnetuste jms põhjustatud kulutused;
- kohtuotsuse täitmisega kaasnevad mõjud jne.

Tabel 1

Valitsussektori tsükliliselt kohandatud ja struktuurse positsiooni hindamine

(% SKP_{st})

	2011	2012*	2013*	2014*	2015*	2016*
Tegelik/oodatav SKP reaalkasv (%)	7,6	1,7	3,0	3,4	3,5	3,5
Potentsiaalse SKP reaalkasv (%)	1,1	1,6	1,9	2,3	2,7	3,0
<i>SKP lõhe (OG)</i>	-2,8	-2,7	-1,7	-0,6	0,2	0,7
Valitsussektori eelarvepositsioon (1)	1,0	-2,6	-0,7	0,1	0,5	0,9
Tsükliline eelarve komponent (2)	-0,8	-0,8	-0,5	-0,2	0,1	0,2
Tsükliliselt tasandatud eelarvepositsioon (3)=(1)-(2)	1,9	-1,8	-0,2	0,3	0,4	0,7
Ühekordsed meetmed (6)	1,6	-1,3	-0,3	-0,2	-0,3	-0,3
Struktuurne eelarvepositsioon (7)=(3)-(6)	0,3	-0,5	0,1	0,5	0,7	1,0

**prognoos.*

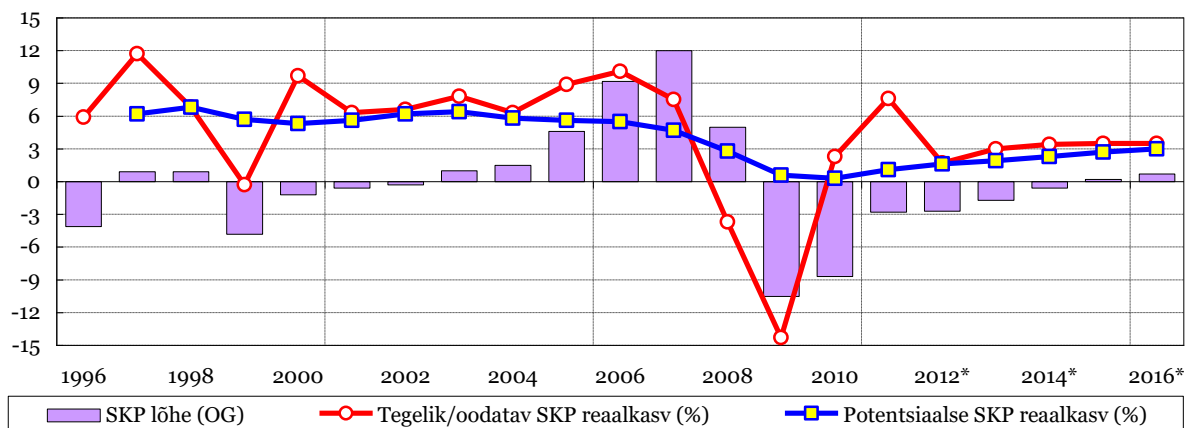
Allikas: Statistikaamet, Rahandusministeerium.

Joonis 1

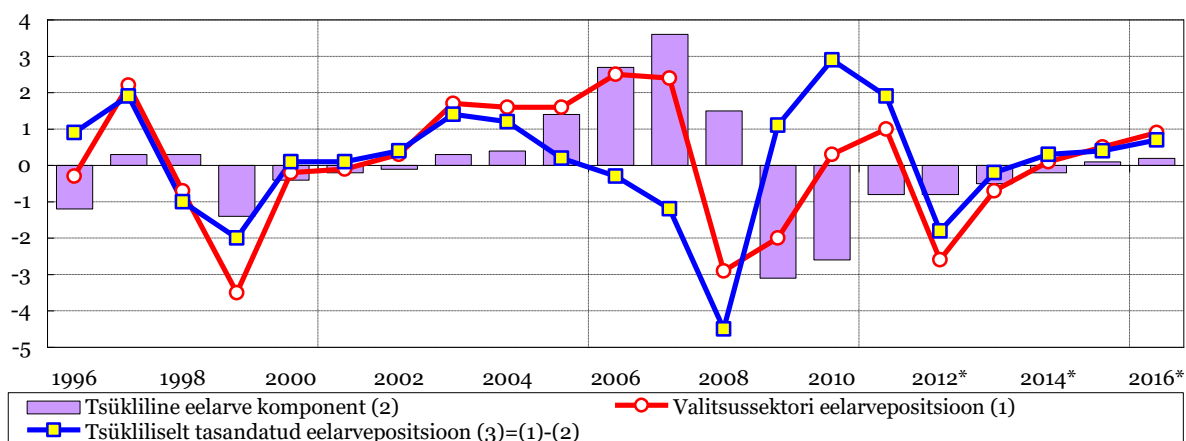
Valitsussektori tsükliliselt kohandatud ja struktuurse positsiooni hindamine

(% SKP_{st})

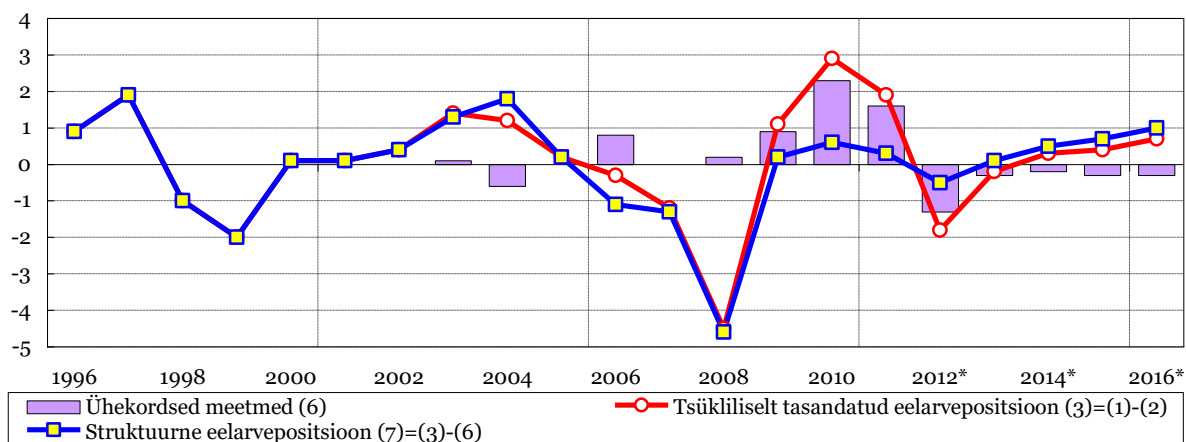
A. Potentsiaalse ja tegeliku SKP kasv ning SKP lõhe



B. Valitsussektori tsükliliselt kohandatud eelarvepositsioon



C. Valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon



Allikas: Statistikaamet, Rabandusministeerium.

VII. Seaduse rakendamisega seotud eeldatavad kulud ja tulud

Seaduse eelnõul on eelkõige seletuskirja peatükis „Seaduse mõjud“ kirjeldatud üldised mõjud. Eelnõust tulenevalt seatakse tulevikus valitsussektori eelarvepositsioonile piirmäärad. Nendega seatakse kaudselt piirid riigi kulude üldmahule. Lepingu jõustumisel jääb liikmesriikidele endiselt pädevus määrata oma riigi eelarve tulud ja kulud. Eelnõust tulenevad otsesed kulud ja tulud puuduvad. Täiendavad kulud võivad tekkida riigisisese sõltumatu eelarvenõukogu loomisega eelarve tasakaalu reegli täitmise jälgimiseks, mille liikmete töö kuulub tasustamisele. Täpsemad kulud on võimalik esitada rakendusaktide menetlemise käigus.

VIII. Rakendusaktid

Eelnõu kohase seadusega ei kavandata volitusnorme rakendusaktide kehtestamiseks.

IX. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras.

Leping jõustub 1. jaanuaril 2013, eeldusel et kaksteist nendest lepinguosalistest, mille rahaühik on euro, on oma ratifitseerimiskirja hoiule andnud, või selle kuu esimesel päeval, mis järgneb kaheteistkümnenda ratifitseerimiskirja hoiuleandmisele lepinguosalise poolt, mille rahaühik on euro, olenevalt sellest, kumb kuupäev on varasem.

Lepingut kohaldatakse selle jõustumise kuupäevast alates nende lepinguosaliste suhtes, mille rahaühik on euro ja kes on käesoleva lepingu ratifitseerinud. Teiste lepinguosaliste suhtes, mille rahaühik on euro, kohaldatakse käesolevat lepingut alates nende vastava ratifitseerimiskirja hoiuleandmisele järgneva kuu esimesest päevast.

X. Eelnõu kooskõlastamine

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu [12-0388/01](#).

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Heili Tõnisson
Valitsuse nõunik