

ELi eelarve ajalugu

Eelarvepoliitika



© Euroopa Parlament

Eelarvepoliitika osakond

Liidu sisepoliitika peadirektoraat
PE 636.475 – mai 2019

ET

SISEPOLIITIKA PEADIREKTORAAT
POLIITIKAOSAKOND D: EELARVEPOLIITIKA

ELi eelarve ajaloost

ANALÜÜS

Lühikokkuvõte

Euroopa Liidu eelarvel on kolm sammast: kulud, rahastamine ja audit. Käesolevas *briefing'us* (ülevaade) käsitletakse seda, kuidas eelarve alguse sai, ning eelarve arengut mitmeaastase planeerimise ja iga-aastase eelarve koostamise kaudu, võttes arvesse Euroopa Parlamendi volituste muutumist eelarvega seoses ning eelarve rahastamise ja auditiprotsessi arengut. Alates esimese Euroopa ühenduse loomisest 1952. aastal on Euroopa institutsioonide ja liikmesriikide vahel valitsenud eelarvega seoses pinged ning kulude ja rahastamise reformide vahel on olnud tihe seos.

24/6/2019

Dokument on koostatud Euroopa Parlamendi eelarvekomisjoni taotlusel.

AUTOR

Dr Giacomo Benedetto, Jean Monnet' õppetool Euroopa Liidu poliitika uurimiseks, Royal Holloway, Londoni ülikool

VASTUTAV ADMINISTRAATOR

Niels Fischer
Eelarvepoliitika osakond
Euroopa Parlament
B-1047 Brüssel
E-post: poldep-budg@europarl.europa.eu

KEELEVERSIOONID

Originaal: EN
Tõlge: BG, CS, DA, DE, EL, ES, ET, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV

TEAVE VÄLJAANDJA KOHTA

Poliitikaosakonnaga saab ühendust võtta ning selle igakuist teabelehte on võimalik tellida aadressil poldep-budg@europarl.europa.eu

Käsikiri valmis 2019. aasta mais.
Brüssel, © Euroopa Liit, 2019.

Dokument on internetis kättesaadav aadressil
<http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>

VASTUTUSE VÄLISTAMISE SÄTTED

Käesolevas dokumendis väljendatud arvamuste eest vastutab ainuisikuliselt autor ning need ei väljenda tingimata Euroopa Parlamendi ametlikku seisukohta.

Teksti reprodutseerimine ja tõlkimine on lubatud mitteäriilistel eesmärkidel, kui viidatakse allikale ja teavitatakse sellest eelnevalt väljaandjat ning saadetakse talle koopia.

SISUKORD

SISUKORD	3
TABELITE LOETELU	4
JOONISTE LOETELU	4
KOKKUVÕTE	5
1. KUIDAS EELARVE ALGUSE SAI	6
1.1 Euroopa Sõe- ja Terasühendus (1952)	6
1.2 Euroopa Aatomienergiaühendus ja Euroopa Majandusühendus (1958)	6
1.3 Liitmisleping (1967)	7
1.4 Luxembourgi leping (1970) ja Brüsseli leping (1975)	8
2. ÜHISTURUST SISETURUKS	10
2.1 Finantsperspektiivid ja mitmeaastased finantsraamistikud alates 1988. aastast	10
2.2 Aastaeelarve ja Lissaboni leping alates 2009. aastast	12
3. OMAVAHENDID ALATES 1970. AASTAST	15
3.1 Omavahendid 1970. aastatel	15
3.2 Ühendkuningriigi tagasimakse, mis otsustati 1984. aastal Fontainebleau kohtumisel	19
3.3 Omavahendid ja siseturg	19
4. EELARVE AUDITEERIMINE	22
5. Muud mõisted	24
5.1 Kulukohustused, maksed ja täitmata kulukohustused	24
5.2 Liigendatud ja liigendamata assigneeringud	24
5.3 Eelnevalt eraldatud ja eelnevalt eraldamata vahendid	24
5.4 Aumeeste kokkulepe	24
5.5 Õigusliku aluseta eelarveridade lubamatus	25
KASUTATUD KIRJANDUS	26
LISAD	29

TABELITE LOETELU

Tabel 1: liikmesriigi osamaks protsentides ja hääleõigus (1958–1974)	15
Tabel 2: omavahendite muutus alates 1970. aastast	16

JOONISTE LOETELU

Joonis 1: 1975. aasta eelarvemenetlus	9
Joonis 2: kulude osakaal alates 1988. aastast (lähtealus: kulukohustused 1,28% RKTst aastatel 1993–99)	11
Joonis 3: eelarvemenetlus pärast aastat 2009	13
Joonis 4: omavahendite muutus alates 1958. aastast	20

LISADE LOETELU

I LISA	
ELi eelarve kronoloogia	29
II LISA	
Aastaeelarve ja selle täitmisele heakskiidu andmise olelusring 2019. aasta eelarve näitel	30
III LISA	
Mitmeaastased kulukohustused alates 1988. aastast	31

KOKKUVÕTE

1952. aastal loodi Euroopa esimene poliitiline söe- ja teraseühendus kesksete sõltumatute institutsioonidega, kellel oli söe- ja terasesektoris maksude kogumise õigus. See ei olnud liikmesriikide otsese kontrolli all. Euroopa Liidu eelarve praegust poliitikat iseloomustab riiklike ametiasutuste vastumeelsus liidu teostatava eelarvetegevuse suhtes, ent see pinge on kestnud peaaegu 70 aastat. Pärast 1960ndaid aastaid vähenes Euroopa Söe- ja Teraseühenduse roll. Hilisemad aatomienergia- ja majandusühendus ning neile järgnenud Euroopa Liit ei võimaldanud oma kesketel institutsioonidel kasutada otsest maksude kogumise õigust.

Käesolevas *briefing'*us (ülevaade) analüüsitakse kolme 1950ndatel aastatel loodud Euroopa ühenduse eelarvepädevust. Selles selgitatakse, kuidas nende eelarved toimusid ja millised muudatused leidsid aset 1960ndatel aastatel, kui ühendused omavahel liideti ja kulutused suurenesid uutes poliitikavaldkondades, eelkõige Euroopa Sotsiaalfondis ja põllumajanduses. Kulude suurenemine tekitas eri prioriteetidega liikmesriikide vahel pingeid, mis lahendati 1970. aastal Luxembourgigi lepinguga. Need lahendused hõlmasid eelarve püsivat rahastamisbaasi ning Euroopa Parlamendi suuremaid volitusi eelarve muutmise ja kontrolli osas.

Kulud suurenesid veelgi 1970ndatel ja 1980ndatel ühtekuuluvuspoliitika kasutuselevõtmise ja hilisema laiendamisega. Alates 1979. aastast tugevdati Euroopa Parlamenti otseste valimiste kaudu – enne seda nimetati parlament ametisse liikmesriikide parlamentide poolt – ja ta ei olnud liikmesriike esindava nõukoguga eelarve osas üksmeelel. Siseturu programmi käivitamisega 1987. aastal vajati rohkem investeringuid ja seega suuremat eelarvet. Mitmeaastane finantsplaneerimine (finantsperspektiiv) kõrvaldas osa iga-aastase protsessi pingetest.

Järgnevalt käsitletakse eelarve ajaloolist rahastamist. See algab eelarve püsivat rahastamist käsitleva kokkuleppega, mis sõlmiti 1970. aastal samal ajal Luxembourgigi lepinguga. Kuna 1970ndatel ja 80ndatel aastatel kulud suurenesid, suurenesid ka rahastamisega seotud pinged, kuna britid ei olnud rahul oma eelarve tasakaalustamatusega. 1984. aastal tehti Ühendkuningriigile püsiv „korrektsioon“. Hiljem tõi see kaasa väiksemate „korrektsioonide“ tegemise teistele liikmesriikidele. 1988. aastal vajas siseturu jaoks ette nähtud palju suurem tulevane eelarve rahastamise suurendamist, mis viidi ellu iga liikmesriigi rahvamajanduse kogutoodangul põhineva uue vahendi abil. Sellest ajast alates ei ole rahastamises suuri kõikumisi olnud, peale käibemaksu kasutamise vähenemise ja sellega kaasneva riigi jõukusel põhinevate vahendite suurenemise.

Auditeerimise seisukohast käsitletakse auditeerimisasutuste rolli varasemate ühenduste ajal. 1975. aastal loodi sõltumatu institutsioonina Euroopa Kontrollikoda. Kontrollikoda koostab aastaaruande liidu raamatupidamise aastaaruande kohta ja väljastab kinnitava avalduse, kui raamatupidamise aastaaruanne on korrektne. Alates 1979. aastast on Euroopa Parlamendil olnud spetsiaalne auditeerimisega tegelev komisjon, mis vaatab läbi raamatupidamise aastaaruandeid ja kontrollikoja aruandeid. Seejärel valmistab ta ette Euroopa Parlamendi otsuse selle kohta, kas kiita heaks asjaomase aasta raamatupidamise aastaaruanne eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluse käigus.

Viimases osas määratletakse mõned eelarvevaldkonna tehnilised terminid. Nende hulka kuuluvad kulukohustused, maksed ja täitmata kulukohustused, liigendatud ja liigendamata assigneeringud, eelnevalt eraldatud ja eelnevalt eraldamata vahendid, aumeeste kokkuleppe ja põhimõtte „õigusliku alusega eelarveridade lubamatus“ tähendus.

Käesoleva *briefing'*u (ülevaade) lõpus on I lisas esitatud eelarve ajaloo kronoloogia.

1. KUIDAS EELARVE ALGUSE SAI

- Kuidas toimised algsed ühenduste eelarved
- Ühenduste liitmise mõju
- Ühenduste kulude kasv
- 1970ndate aastate eelarvelepingud ja Euroopa Parlamendile iga-aastase eelarvega seotud volituste andmine

1.1 Euroopa Söe- ja Teraseühendus (1952)

Euroopa esimene poliitiline ühendus – Euroopa Söe- ja Teraseühendus (ESTÜ) – loodi aastal 1952. Selle ülesanne oli reguleerida söe- ja terasetööstust kuues asutajaliikmesriigis (Belgia, Itaalia, Luksemburg, Madalmaad, Prantsusmaa ja Saksamaa) ning luua nende toodete jaoks ühtne turg. ESTÜ tegevust reguleerisid neli kesket integreeritud institutsiooni:

- ülemamet, Euroopa Komisjoni eelkäija (täitevorgan);
- liikmesriike esindav nõukogu, mille eesistujaks oli kolm kuud kestva rotatsiooni korras üks liikmesriik;
- assamblee, mis koosnes liikmesriikide parlamendiliikmetest ja oli Euroopa Parlamendi eelkäija;
- kohus, mis lahendas õiguslikke vaidlusi.

Ülemametil olid söe ja terase valdkonnas märkimisväärsed volitused. Nende hulka kuulus ESTÜ rahanduse sõltumatu juhtimine. Erinevalt järgmistest Euroopa ühendustest ei töötanud ESTÜ aastaelarve alusel. ESTÜt rahastati söe- ja terasetööstuse käibele kehtestatud kuni 1% suurusest maksust, söe- ja teraseimpordi tollimaksudest ning trahvidest, mis moodustasid maksimaalselt 5% asjaomaste ettevõtete käibest. Ülemamet kehtestas maksu nimetatud piirides ja tema otsust sai blokeerida üksnes nõukogu enamus (kuuest liikmesriigist vähemalt neli).

Selle tõelise Euroopa maksu kaudu kogutud rahalisi vahendeid võidi kasutada ESTÜ institutsioonide halduskulude katmiseks (ESTÜ asutamislepingu artikkel 78) või söe ja terasega seotud tehniliste ja majanduslike uuringute jaoks (ESTÜ asutamislepingu artikkel 55). Söe- ja terasesektori ümberkohandamiseks (ESTÜ asutamislepingu artikkel 56) võis ESTÜ anda laene, mida rahastati finantsturgudelt võetavate laenude kaudu (ESTÜ asutamislepingu artikli 51 lõige 1), millega kaasnesid võlad, mis hilisemate Euroopa aluslepingutega keelati. Halduskulusid volitati heaks kiitma ühehääle „nelja juhi komitee“, mis koosnes kõigi nelja institutsiooni juhtidest ja mida juhtis Euroopa Kohtu president.

1.2 Euroopa Aatomienergiaühendus ja Euroopa Majandusühendus (1958)

Euroopa Aatomienergiaühendus (Euratom) ja Euroopa Majandusühendus (EMÜ) loodi 1958. aastal. Neid juhtisid institutsioonid, mis on endiselt olemas: komisjon (täitevorgan), assamblee (millest on saanud Euroopa Parlament), liikmesriikide valitsusi esindav nõukogu ja Euroopa Kohus.

Euratomy eelarve jagati tegevuskuludeks (haldus) ning teadusuuringute ja investeeringute rubriikideks. Euratomy ja EMÜ eelarved pidid – erinevalt ESTÜ eelarvest – olema tasakaalus ja nende menetlused on tänaseni kehtiva eelarvemenetluse aluseks: komisjon esitas ettepaneku aastaelarve kohta,

assambleega konsulteeriti ja nõukogu tegi otsuse (Euratori asutamislepingu artikkel 171; EMÜ asutamislepingu artikkel 199).

Alates 1958. aastast saatis iga institutsioon ja amet iga aasta esimesel poolel eelarvestuse oma tulevaste finantsvajaduste kohta. Komisjon tegi järgmise aasta eelarve kohta ettepaneku septembriks. Nõukogu tegi otsuse oma liikmete kvalifitseeritud häälteenamusega (KHE)¹ oktoobriks. Assambleel oli muudatuste kohta ettepanekute esitamiseks aega üks kuu. Seejärel tegi nõukogu lõpliku otsuse kvalifitseeritud häälteenamusega või ühehäälselt, sõltuvalt poliitikavaldkonnast.

Kui eelarve suhtes ei olnud enne uue aasta algust kokkulepet saavutatud, jõustus igakuiste esialgsete eelarvete ehk ajutiste kaheteistkümnendike süsteem (EMÜ asutamislepingu artikkel 204). Seda põhimõtet järgitakse ka praegu (ELi toimimise lepingu artikkel 315).

Kui eelarve on vastu võetud, täidab seda komisjon. Euratori asutamislepingu artiklis 179 ja EMÜ asutamislepingu artiklis 209, nagu ka neile järgnenud aluslepingutes nähti ette, et võetakse vastu finantsmäärus, mis kujutab endast tavaõigusakti, millega kehtestatakse eelarve haldamise kord lisaks aluslepingutes kindlaks määratud eeskirjadele.

Lisaks sätestati Euratori asutamislepingu artiklis 180 ja EMÜ asutamislepingu artiklis 206 auditimenetlus ja kontrollinõukogu loomine (vt käesoleva *briefing*'u (ülevaade) punkti 4).

1.3 Liitmisleping (1967)

1967. aastal jõustus Euroopa ühenduste vahel liitmisleping. Sellega integreeriti ülemamet Euroopa Komisjoniga ja loodi Euroopa Parlamendi, nõukogu, Euroopa Kohtu ja kontrollinõukogu ühtne struktuur. ESTÜ maks säilis aastani 2002 ja selle otsustas Euroopa Komisjon, samas kui Euroopa Parlamendi õigust nõuda, et temaga eelarve küsimuses konsulteeritakse, laiendati lisaks Euratori ja EMÜ eelarvetele ka ESTÜ eelarvele (De Feo 2015a: 23). Kuni 1977. aastani jäi ESTÜ jaoks alles eraldi audiitor. ESTÜ halduskulud võeti üle Euroopa Ühenduse eelarvesse ja „nelja juhi komitee“ kaotati. Aastal 2002 kaotas ESTÜ asutamisleping kehtivuse ning söe- ja terasesektori finantskorraldus langes täies ulatuses Euroopa Liidu (ELi) eelarvesse.

Paralleelselt Euroopa kulupoliitika väljatöötamisega avaldati survet aluslepingute eelarvet puudutavate sätete muutmiseks. ESTÜ-l ja Euratomil olid juba algusest peale olnud investeerimiseelarved. 1958. aastal käivitati esimene EMÜ kulupoliitika – Euroopa Sotsiaalfond (ESF) –, mis investeeris kutseharidusse ja töötute tööturule tagasitoomisse.

Ühine põllumajanduspoliitika loodi kuluvaldkonnana 1962. aastal (De Feo 2015b: 30), et reageerida teiste majanduste, näiteks Ameerika Ühendriikide põllumajandussubsidiidumidele. Keskenduti tootmisele. Keskkonnaprobleemidele ja turule orienteeritusele hakati tähelepanu pöörama alles hiljem. Põllumajanduskulude rahastamine nähti ette tollimaksude kaudu, kuid see kiideti heaks alles 1970. aastal. Kuni selle ajani kohaldati iga liikmesriigi kindlasummalisi osamakse. Esimene rahastamisperiood oli mitmeaastane alates 1962. aastast kuni 1965. aastani, mil seda kolme aasta võrra

¹ Igal liikmesriigil oli vastavalt oma suurusele teatav arv hääli. Ajavahemikus 1958–2009 varieerus olukordades, kus ühehäälselt otsustamist ei kohaldatud, kvalifitseeritud häälteenamuse künnis 67–74 protsendi häälte vahel. Lissaboni lepinguga muudetud künnis on 55 protsenti liikmesriikidest, kes esindavad vähemalt 65 protsenti ELi elanikkonnast. Tabelis 1 on toodud liikmesriikide häälte arv 1960ndatel aastatel.

pikendati. Kasvas surve koostada uus alusleping, millega suudetaks tagada põllumajanduse pikaajaline rahastamine (Prantsusmaa nõue) ja antaks vastutasuks Euroopa Parlamendile suurem kontroll eelarve üle ja avatus Ühendkuningriigile ühenduste liikmesuse saamiseks, millega Prantsusmaa tegi järeleandmisi teistele liikmetele.

1.4 Luxembourgi leping (1970) ja Brüsseli leping (1975)

Kuni 1970. aastani oli Euroopa Parlamendil (EP) üksnes õigus nõuda, et temaga eelarve osas konsulteeritakse, kuid ta nõudis ka muudatusettepanekute tegemise õigust. Luxembourgi ja Brüsseli lepingud langesid kokku ühenduse esimese laienemisega, mil liitusid Taani, Iirimaa ja Ühendkuningriik, otsusega luua omavahendid või eelarve pidev rahastamine tollimaksude ja käibemaksu kaudu (vt punkti 3) ning Euroopa Regionaalarengu Fondi loomisega, et vastata Iirimaa, Itaalia ja Ühendkuningriigi piirkondade arenguvajadustele.

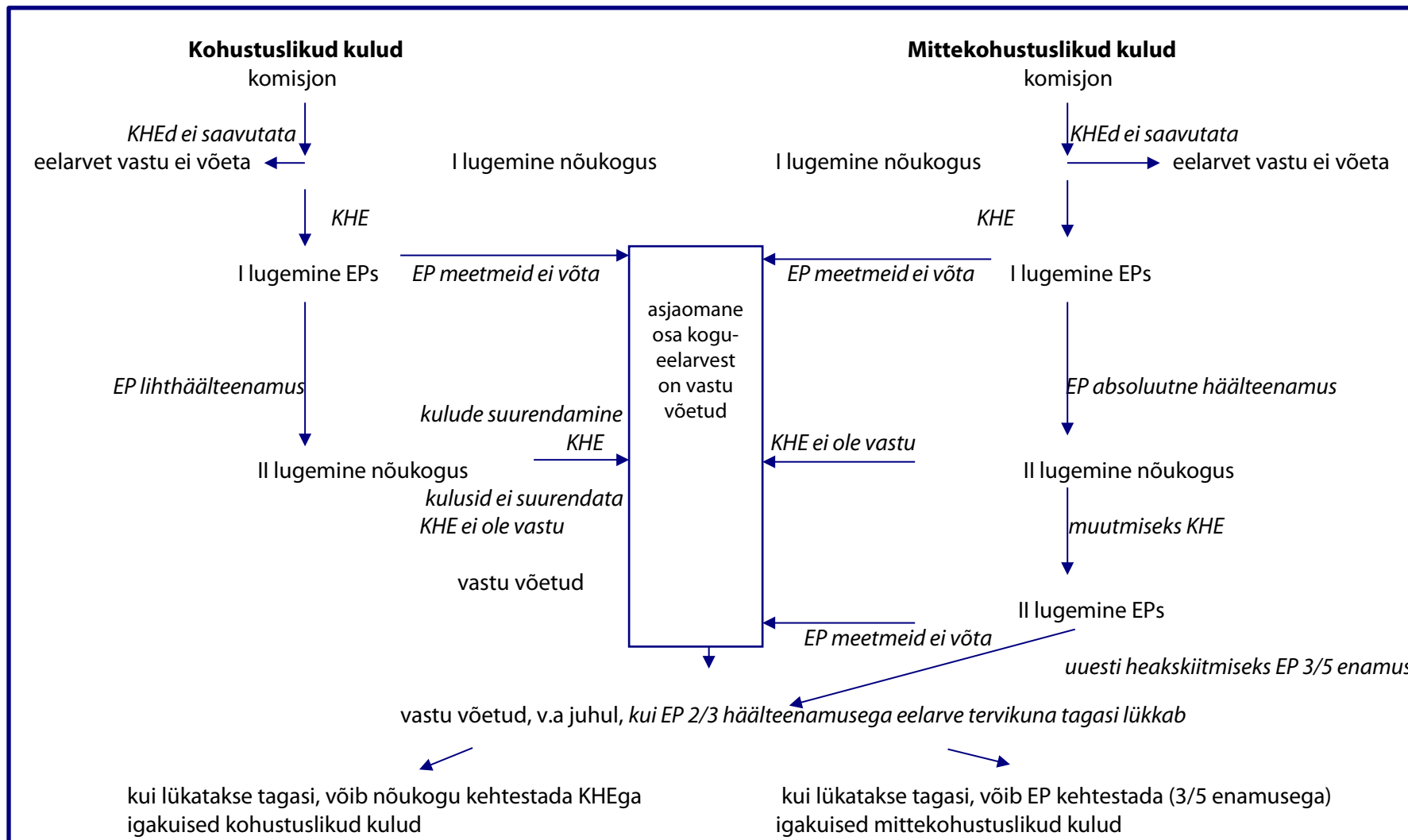
1970. aasta leping jagas kulud kaheks liigiks: kohustuslikud kulud, mida ühendus oli lepingujärgselt kohustatud maksma tulenevalt ebamäärasest määratlusest „käesolevast lepingust või sellega kooskõlas vastuvõetud õigusaktidest kohustuslikult tulenevad kulud“ (EÜ asutamislepingu artikli 272 lõige 4), ja kõik muu, mis loeti mittekohustuslikeks kuludeks. Kulude liigitamine kohustuslikeks või mittekohustuslikeks kuludeks oli vaidluse objekt, sest iga kululiik andis nõukogule või Euroopa Parlamendile eri volitused. Euroopa Kohus saatis määratluse küsimuse tagasi Euroopa Parlamendile ja nõukogule otsustamiseks (Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon, 1982). Otsetoetused põllumajanduse ja kalanduse valdkonnas ning rahvusvaheliste lepingutega seotud kulud loeti kohustuslike kulude osaks, samas kui peaaegu kõik muud kulud olid mittekohustuslikud kulud. Selline eristamine kehtis kuni Lissaboni lepingu jõustumiseni 2009. aastal (Benedetto ja Høyland, 2007).

Vastavalt 1975. aasta menetlusele (vt joonist 1) hääletas nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega. Kui nõukogu ja Euroopa Parlament ei jõudnud kokkuleppele, siis oli nõukogul võimalik kohustuslike kulude osas suruda Euroopa Parlamendile peale oma eelistus, samal ajal kui Euroopa Parlament sai teha sama, omades nõukogust suuremaid volitusi mittekohustuslike kulude osas. Aastal 1975 sai parlament õiguse eelarve lõplikult tagasi lükata.

1970. ja 1975. aasta lepingutega muudeti ka nõukogu ja Euroopa Parlamendi auditeerimisvolitusi ning 1977. aastal muudeti kontrollinõukogu ühenduse institutsiooniks ja nimetati ümber kontrollikojaks (vt punkti 4).

Lisaks võimaldas 1970. aasta leping asendada liikmesriikide kindlasummalised osamaksud ühenduse omavahenditega, mis nõudis uue õigusakti – omavahendite otsuse – vastuvõtmist (vt täpsemalt punkti 3).

Joonis 1: 1975. aasta eelarvemenetlus



Allikas: Kohandatud Benedetto ja Høylandi (2007) põhjal.

2. ÜHISTURUST SISETURUKS

- Valitud Euroopa Parlament ja eelarvekonflikt
- Liikumine siseturu suunas
- Mitmeaastane finantsplaneerimine
- Aastaeelarved ja Lissaboni leping

1979. aastal toimusid Euroopa Parlamendi esimesed otsevalimised. Nüüd oli olemas suurem eelarve, mis hõlmas põllumajandus-, sotsiaal- ja regionaalarengupoliitika meetmeid ning millel oli omavahendite kaudu kindlam rahastamine (vt punkti 3).

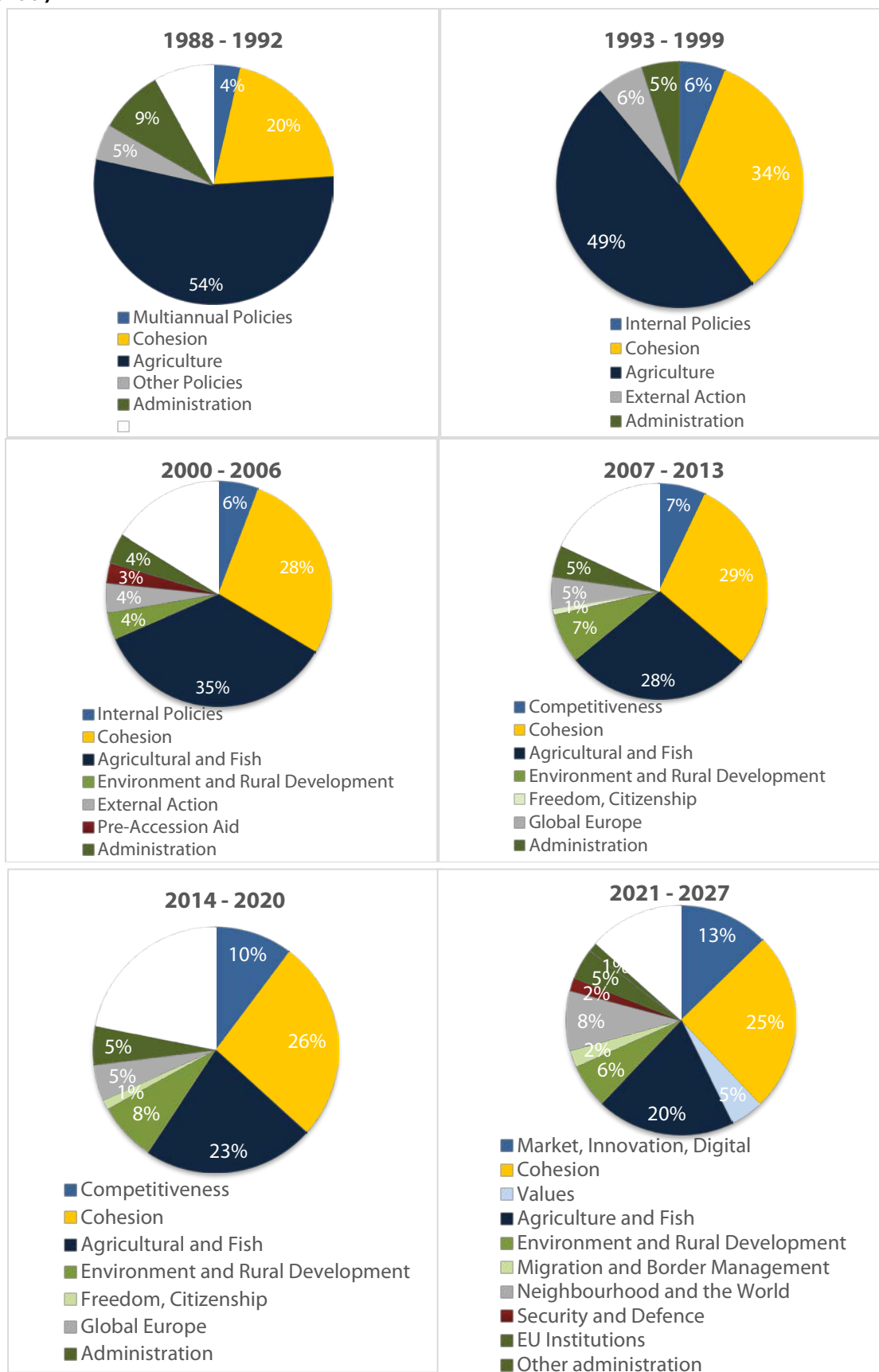
Kui 1970ndad ja 1980ndad aastad möödusid, hakkas 1970. aasta leping kokku varisema. Valitud Euroopa Parlament nõudis suuremat mõju – ta ei suutnud esialgu kokku leppida 1980., 1985., 1986. ja 1988. aasta eelarves (De Feo 2017: 47). Pärast seda, kui kokkulepet ei saavutatud ja kasutati ajutisi igakuiseid eelarveid, kiideti 1980. aasta eelarve heaks seitse kuud hiljem. Euroopa Parlament võttis 1982. aasta eelarve vastu ilma nõukoguga mittekohustuslike kulude osas kokkulepet saavutamata, mis tõi kaasa Euroopa Kohtu otsuse, millega kohustati Euroopa Parlamenti ja nõukogu pidama läbirääkimisi kohustuslike ja mittekohustuslike kulude mõiste üle (De Feo 2017: 49).

Pärast seda, kui 1987. aastal ratifitseeriti ühtne Euroopa akt, millega loodi siseturg, esitas komisjon kava komisjoni, nõukogu ja Euroopa Parlamendi vahelise uue kokkuleppe (institutsioonidevahelise kokkuleppe) sõlmimiseks, mis käsitleks pikemaajalist eelarvet või finantsperspektiivi (Euroopa Komisjon, 1987). Selle tagajärjel suurendati eelarvet, eelkõige Kreeka, Portugali ja Hispaania piirkondliku ühtekuuluvuse jaoks, et valmistada ette siseturgu. Sellega võeti kasutusele pikaajaline planeerimine ja muudeti eelarve mitmete aastate lõikes stabiilsemaks, et teha lõpp 1980ndate aastate eelarvekonfliktile Euroopa Parlamendi ja nõukogu vahel. See pakett kehtis aastatel 1988–1992 (joonis 2 ja III lisa).

2.1 Finantsperspektiivid ja mitmeaastased finantsraamistikud alates 1988. aastast

Esimene pikaajaline finantsperspektiiv algas 1988. aastal. Need nimetati ümber mitmeaastasteks finantsraamistikeks 2009. aastal vastu võetud Lissaboni lepinguga, kui aluslepingutesse (ELi toimimise lepingu artiklisse 312) lisati mitmeaastase finantsraamistiku mõiste. Nendes pakettides sätestatakse kulutuste maksimaalne määr ehk ülemmäär. Tegelikud kulud kantakse sellistesse kuluprogrammidesse nagu Euroopa Sotsiaalfond ja vahendid eraldatakse aastaeelarve raames. Menetlus toimib nii, et perspektiivi või mitmeaastase finantsraamistiku kohta teeb ettepaneku komisjon. See nõuab Euroopa Parlamendi ja ühehäälselt tegutseva nõukogu vahel kokkuleppe saavutamist. Enne 2009. aastat oli vaja ka ratifitseerimist liikmesriikide parlamentides. Nüüd ei ole see enam vajalik. Kui uue mitmeaastase kuluprogrammi osas varasema lõppedes kokkulepet ei saavutata, kantakse üle kulude olemasolevad määrad, isegi kui kuluprogrammid on lõppenud. Siiski oli enne 2009. aastat kas komisjonil, nõukogul või Euroopa Parlamendil õigus hääletada mitmeaastase programmitöö lõpetamise ja iga-aastase eelarve koostamise (nagu see toimus enne 1988. aastat) juurde tagasipöördumise üle. Lissaboni lepinguga kaotati alates 2009. aastast selline sabotaažiõigus. Kui uues mitmeaastases finantsraamistikus ei suudeta kokku leppida, tähendab see, et jätkatakse eelmise mitmeaastase finantsraamistiku kohaldamist.

Joonis 2: kulude osakaal alates 1988. aastast (lähtealus: kulukohustused 1,28% RKTst aastatel 1993–99)



Allikas: II lisa

Kui palju on alates 1988. aastast kulutatud? Nagu III lisas näha, kasvasid kulukohustused (s.o kavandatud kulud) reaalkõiguses 1,00%-lt EMÜ kollektiivsest jõukusest – rahvamajanduse kogutoodangust (RKT) – 1988. aastal 1,20%-ni seoses otsusega investeerida siseturu programmi, eelkõige ühtekuuluvusse vähem arenenud piirkondades. 1993. aastal suurenesid need 1,28%-ni, et võimaldada rohkem investeerida ühtekuuluvusse euro kasutuselevõtu ettevalmistamise ajal 1990. aastate lõpus ja sisevaldkonda, sealhulgas teadusuuringutesse ja innovatsiooni. 2000. aastal alanud planeerimisperioodil, kui toimus vanade liikmesriikide ettevalmistamine Euroopa Liidu (EL) liikmesriikide arvu kasvuks 2004. aastal, vähenesid eelarves kulukohustused reaalkõiguses 1,08%-ni RKTst. Selliste sisevaldkonda valdkondade nagu teadusuuringud ja innovatsioon ning ühinemiseelne abi summasid suurendati, samas kui põllumajanduse valdkonna kulud vähenesid. Pärast ELi laienemist 2004. aastal toimus 2007. aastal veel üks kulude vähendamine, mille tulemusena suurendati veidi konkurentsivõime valdkonna summasid ja enamik sisevaldkonda valdkondi nimetati ümber. Põllumajanduse ja maaelu arendamise kogukulud vähenesid ning loodi uus, napilt rahastatud rubriik „Kodakondsus, vabadus, turvalisus ja õigus“. 2014. aastal vähenesid kulud reaalkõiguses täiendavalt 1,00%-le kogurahvatulust (KRT),² mille raames suurenes konkurentsivõime, eelkõige teadusuuringute ja innovatsiooni rahastamine, samal ajal kui põllumajanduse rahastamine vähenes.

2021. aastal algavaks rahastamisperioodiks kavandatud summad suurenevad 1,11%-ni KRTst, et võtta arvesse Ühendkuningriigi EList lahkumise mõju. Konkurentsivõime nimetatakse ümber rubriigiks „Ühtne turg“, kuid programm „Erasmus+“ paigutatakse sealt ümber uude alamrubriiki „Väärtused“. Võttes arvesse programmi „Erasmus+“ ümberpaigutamist, suurendatakse ettepanekus märkimisväärselt muid konkurentsivõime valdkonna summasid. Ühtekuuluvuse ja põllumajanduse summad vähenevad oluliselt. Julgeoleku- ja rändekriisidega seoses korraldatakse ümber varasemad rubriigid „Kodakondsus“ ja „Globaalne Euroopa“ (välispoliitika), kusjuures märkimisväärselt suurendatakse kulud uutes rubriikides „Ränne ja piirihaldus“, „[ELi] naabus ja maailm“ ning „Julgeolek ja kaitse“. Käesolevas lõigus esitatud summad põhinevad komisjoni ettepanekul ja 2019. aasta mai seisuga teevad nõukogu ja Euroopa Parlament neis veel muudatusi ja püüavad jõuda kokkuleppele.

Joonisel 2 on näidatud iga poliitikavaldkonna kulude osakaalu muutus protsentides alates 1988. aastast. Selles võetakse aluseks kulukohustuste (kavandatud kulude) kõrge tase (1,28% RKTst) perioodil 1993–99. Kogueelarve, mis on väiksem kui 1,28% RKTst, on valik, mis tähendab, et EL ei reinvesteeri ühes poliitikavaldkonnas saavutatavat kokkuhoidu teise valdkonda. Muude perioodide puhul on kulude protsent poliitikavaldkondade kaupa proportsionaalne aastate 1993–99 tasemega, kusjuures eelarvesse kandmata kulud on sektordiagrammidel esitatud valge värviga.

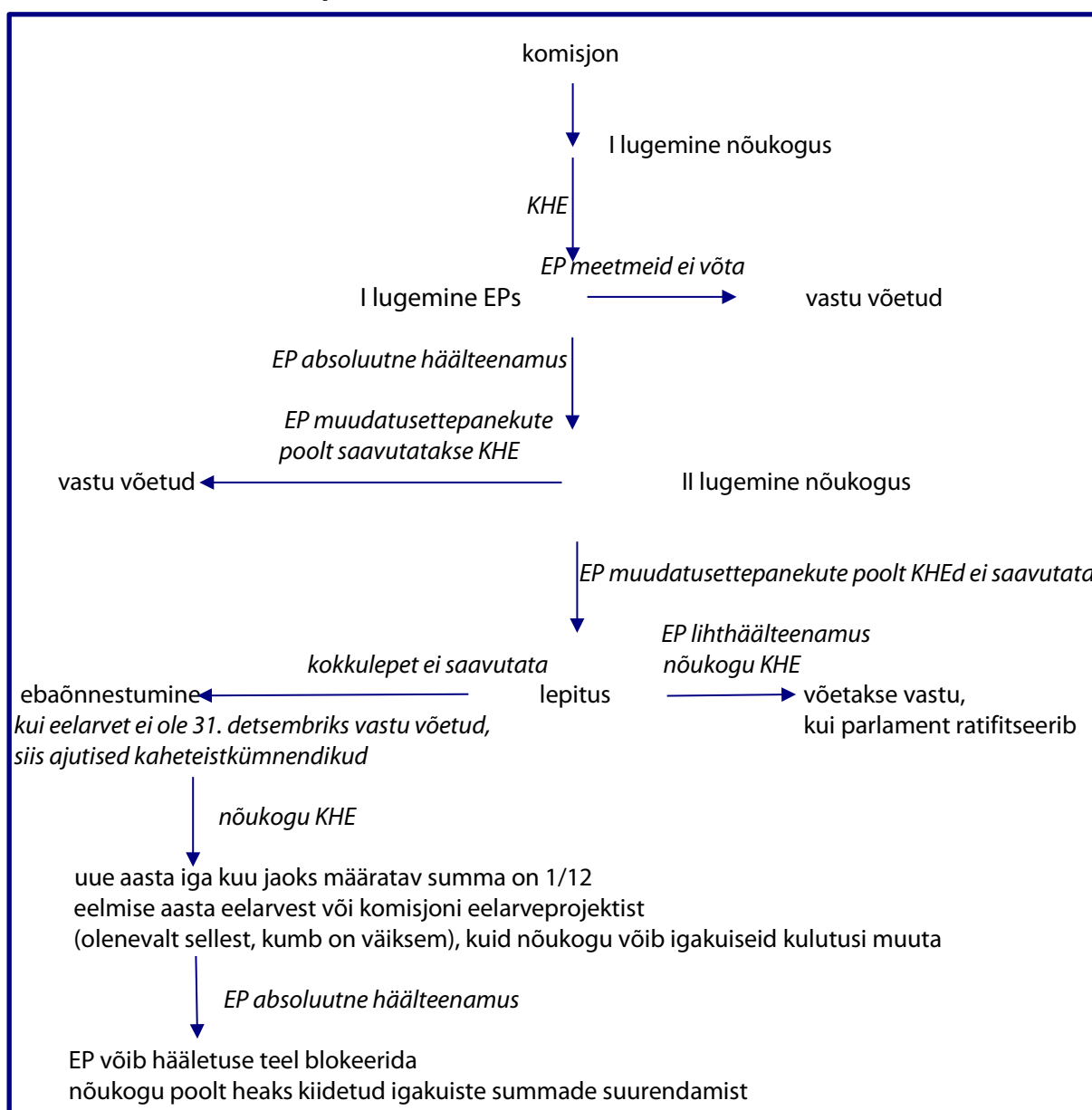
2.2 Aastaeelarve ja Lissaboni leping alates 2009. aastast

Alates 2009. aastast on iga-aastane eelarvemenetlus oluliselt erinev 1975. aasta eelarvemenetlusest, mida on kajastatud joonisel 1. Uus menetlus (ELi toimimise lepingu artiklid 314–315) on esitatud joonisel 3. See on sarnane seadusandliku tavamenetlusega, millega nõukogu ja Euroopa Parlament teevad enamiku ELi õigusaktide kohta koos otsuse, kuigi sellel on ka olulisi erinevusi. Aastaeelarve olulusring on esitatud II lisas.

² KRT on rahvamajanduse arvepidamise mõiste, mis on väga sarnane sisemajanduse koguproduktile ja rahvamajanduse kogutoodangule, kuid mõne parandusega, et kajastada paremini suhtelist jõukust. KRT võeti RKT asemel eelarve suurusega seotud arvepidamise mõistena kasutusele 2007. aastal.

Komisjon teeb ettepaneku, nõukogu otsustab või teeb muudatusi kvalifitseeritud hääldenamusega ning Euroopa Parlament võib omakorda oma liikmete absoluutse hääldenamusega teha muudatusi. Kui nõukogu ja Euroopa Parlament ei jõua kokkuleppele, püüab mõlema institutsiooni liikmetest koosnev lepituskomitee leppida kokku kompromissi. Kui lepituskomitees kolme nädala jooksul kokkulepet ei saavutata, siis eelarve ebaõnnestub ja komisjon võib esitada uue ettepaneku. Kui lepituskomitee jõuab kokkuleppele, peavad selle otsuse heaks kiitma Euroopa Parlament ja nõukogu. On ka muid ebarealistlikke tulemusi, mida on selgitatud mujal (Benedetto 2013: 359).

Joonis 3: eelarvemenetlus pärast aastat 2009



Allikas: Kohandatud Benedetto ja Høylandi (2007) põhjal.

Kui uue eelarve osas 31. detsembriks kokkuleppele ei jõuta, jõustuvad uuel aastal ajutised kaheteistkümnendikud. Need on igakuised eelarved, mis moodustavad ühe kaheteistkümnendiku eelmise aasta kuludest või komisjoni kavandatud kuludest (olenevalt sellest, kumb summa on väiksem). Nõukogu võib neid kulusid muuta. Euroopa Parlamendi volitused piirduvad aga vaid summade võimalike suurendamiste blokeerimisega. Seetõttu on tõenäolisem, et tulevikus on aastaeelarved väiksemad (Benedetto 2013). Võimalikud on erandid, mille puhul Euroopa Parlament saab kasutada

kokkulepet uue mitmeaastase finantsraamistiku kohta, et nõuda nõukogult järeleandmisi. Nii juhtus 2013. aastal, mil peeti läbirääkimisi aastaid 2014–2020 hõlmava mitmeaastase finantsraamistiku üle. Vastutasuks mitmeaastase finantsraamistiku heakskiitmisele tagas Euroopa Parlament veidi suuremad kulud aastateks 2013 ja 2014, järeleandmise mitmeaastase finantsraamistiku suurema paindlikkuse osas ja eelarve omavahendite läbivaatamise (Benedetto 2019).

3. OMAVAHENDID ALATES 1970. AASTAST

- Eelarve rahastamine
- Alaline rahastamine, milles lepiti kokku 1970. aastal
- Ühendkuningriigi nn korrektsioon ja muud korrektsioonid
- Kogurahvatulul põhinevate riiklike osamaksude taastamine

3.1 Omavahendid 1970. aastatel

Omavahendid moodustavad eelarve rahastamise või tulude poole ning neid on sageli reformitud koos kuludega. Euroopa Söe- ja Teraseühendust (ESTÜ) rahastati 1952.–2002. aastal söe- ja terasetööstuse käibemaksust. Euroopa Aatomienergiaühendust (Euratom) ja Euroopa Majandusühendust (EMÜ) rahastati algselt nende asutamislepingutes esitatud valemite kohaselt (Euratomy asutamislepingu artikkel 172; Euroopa Majandusühenduse asutamislepingu artikkel 200), mis on esitatud tabelis 1. Itaalia ja Madalmaade rahaline osalus Euroopa Sotsiaalfondis (ESF) ja Euratomy teadusprogrammides oli väiksem kui muude poliitikavaldkondade rahastamise puhul, kajastades nende madalamat jõukuse taset. Euroopa Majandusühenduse asutamislepingu artikkel 200 võimaldas need ajutised määrad asendada tõeliste omavahenditega, milles lepiti kokku 1970. aastal asutamislepingu muutmise teel, pärast mida võeti vastu esimene omavahendeid käsitlev otsus (nõukogu 1970). 1970. aasta kokkuleppe ja sellele järgnenud kokkulepete sisu on esitatud tabelis 2. Iga omavahendi osakaal ühenduse ja hiljem ELi rahastamises on esitatud joonisel 4.

Tabel 1: liikmesriigi osamaks protsentides ja hääleõigus (1958–1974)

	BE	DE	FR	IT	LU	NL
OSAMAKSUD						
EMÜ ja Euratomy halduskulud 1958–1970	7,9	28,0	28,0	28,0	0,2	7,9
EMÜ rahaline osalus Euroopa Sotsiaalfondis, 1958–1970	8,8	32,0	32,0	20,0	0,2	7,0
Rahaline osalus Euratomy teadusprogrammides, 1958–1970	9,9	30,0	30,0	23,0	0,2	6,9
Üleminekukord, omavahendite kasutuselevõtt, 1971–1974	6,8	32,9	32,6	20,2	0,2	7,3
HÄÄLEÕIGUS						
Hääled riigi kohta 1972. aastani; kvalifitseeritud häälteenamus: 12/17	2	4	4	4	1	2
Hääled riigi kohta ESFi otsuste puhul 1972. aastani (67/100)	8	32	32	20	1	7

Allikad: (EMÜ asutamislepingu artiklid 148, 200 ja 203; Euratomy asutamislepingu artikkel 176; nõukogu 1970).

Eelarve suuruseks määrati 1% rahvamajanduse kogutoodangust (RKT). Seda kavatseti rahastada põllumajandus- ja suhkrumaksudest ning välistest tollitariifidest. Kui sellest ei piisanud, saadi ülejäänud summa liikmesriikide käibemaksupõhiste omavahendite sissenõudmisest. 1967. aastal, mil loodi EMÜ tolliliit, oli väline tollitariif juba olemas, kuid see „kuulus“ makse sissenõudvale liikmesriigile. See tuli nüüd üle viia Euroopa tasandile, kuid 10% tariifi väärtusest pidi jääma makse sissenõudvale liikmesriigile. Kokkulepet rakendati aastatel 1971–1974 ja seni rahastati puudujääki riikide protsentuaalsetest osamaksudest, mis on esitatud tabelis 1. Alates 1975. aastast tuli kättesaadavaks teha summa, mis vastas käibemaksupõhiste omavahendite 1,0% sissenõudmismäärale. See süsteem võeti kasutusele 1977. aastaks.

Tabel 2: omavahendite muutus alates 1970. aastast

1970	1985	1988	1994
Väline tollitariif, põllumajandus- ja suhkrumaksud	Väline tollitariif, põllumajandus- ja suhkrumaksud	Väline tollitariif, põllumajandus- ja suhkrumaksud	Väline tollitariif, põllumajandus- ja suhkrumaksud
Liikmesriikide poolt endale jäetavad sissenõudmiskulud on 10%. Astmeline kasutuselevõtt 1971–1974.	Liikmesriikide poolt endale jäetavad sissenõudmiskulud on 10%.	Liikmesriikide poolt endale jäetavad sissenõudmiskulud on 10%.	Liikmesriikide poolt endale jäetavad sissenõudmiskulud on 10%.
Alates 1978. aastast on käibemaksupõhiste omavahendite sissenõudmismäär 1,0%; aastatel 1975–1977 astmeline kasutuselevõtt.	1986. aastal käibemaksupõhiste omavahendite sissenõudmismäär tõstmise 1,0%-lt 1,4%-le, alates 1988. aastast ühehäälsel otsusel põhinev volitus tõsta seda 1,6%-le.	Käibemaksupõhiste omavahendite sissenõudmismäär on endiselt 1,4%.	Ajavahemikul 1995–1999 alandatakse käibemaksupõhiste omavahendite sissenõudmismäärast astmeliselt 1,4%-lt 1,0%-le.
		Käibemaksupõhiste omavahendite sissenõudmismääradele seatakse ülempiir, kui tarbijate kulutused ületavad 55% riigi RKTst.	Käibemaksupõhiste omavahendite sissenõudmismäärade ülempiiri seadmine 50%-le RKTst Kreeka, Hispaania, Iirimaa ja Portugali puhul alates 1995. aastast; kõikide ülejäänute puhul toimus see astmeliselt aastatel 1995–1999.
	Ühendkuningriigi tagasimakse moodustab 66% Ühendkuningriigi osamaksu netoväärtusest; seda rahastatakse teiste liikmete käibemaksust.	Ühendkuningriigi tagasimakse moodustab 66% Ühendkuningriigi osamaksu netoväärtusest; seda rahastatakse teiste liikmete RKT-I põhinevast osamaksust.	Ühendkuningriigi tagasimakse moodustab 66% Ühendkuningriigi osamaksu netoväärtusest; seda rahastatakse teiste liikmete RKT-I põhinevast osamaksust.
	Tagasimakse pealt tehtav tagasimakse on Saksamaa puhul 33%. Ühendkuningriigile tehakse 1985. aastal teiste liikmete	Tagasimakse pealt tehtav tagasimakse on Saksamaa puhul 33%.	Tagasimakse pealt tehtav tagasimakse on Saksamaa puhul 67%.

	käibemaksuosast kindlasummaline makse suuruses 1 miljard eküüd.		
		Vahe kaetakse RKT-I põhinevate vahenditega.	Vahe kaetakse RKT-I põhinevate vahenditega.
		Kulukohustuste ülemäär on 1,30% RKTst. Maksete ülemäär on 1988. aastal 1,15% RKTst ja 1992. aastaks tõuseb see 1,20%-le.	Kulukohustuste ülemäär on 1,335% RKTst. Maksete ülemäär on 1995. aastal 1,21% RKTst ja 1999. aastaks tõuseb see 1,27%-le RKTst.

Allikad: nõukogu (1970; 1985; 1988; 1994; 2000; 2007; 2014) ja Euroopa Komisjon (2018a).

Tabel 2: omavahendite muutus alates 1970. aastast

2000	2007	2014	2020. aasta järgset perioodi käsitlev ettepanek
Väline tollitariif, põllumajandus- ja suhkrumaksud. Liikmesriikide poolt endale jäetavad sissenõudmiskulud on 25% (suurenemine varasemalt 10%-lt).	Väline tollitariif ning maksud. Liikmesriikide poolt endale jäetavad sissenõudmiskulud on 25%.	Väline tollitariif ning maksud. Liikmesriikide poolt endale jäetavad sissenõudmiskulud on 20% (vähenemine varasemalt 25%-lt).	Väline tollitariif ning maksud. Liikmesriikide poolt endale jäetavad sissenõudmiskulud on 10% (vähenemine varasemalt 20%-lt).
Käibemaksupõhiste omavahendite sissenõudmismäär oli 2000.–2001. aastal 1,0%, 2002.–2003. aastal 0,75% ning alates 2004. aastast 0,5%. Käibemaksupõhiste omavahendite sissenõudmismäärale seatakse ülempiir, kui tarbijate kulutused ületavad 50% riigi RKTst.	Käibemaksupõhiste omavahendite sissenõudmismäära alandatakse 0,5%-lt 0,3%-le, kuid Austria puhul alandatakse seda 0,225%-le, Saksamaa puhul 0,15%-le ning Madalmaade ja Rootsi puhul 0,1%-le. Käibemaksupõhiste omavahendite sissenõudmismäärale seatakse ülempiir, kui tarbijate kulutused ületavad 50% riigi kogurahvatulust (KRT).	Käibemaksupõhiste omavahendite sissenõudmismäär on 0,3%, kuid Saksamaa, Madalmaade ja Rootsi puhul alandatakse seda 0,15%-le. Käibemaksupõhiste omavahendite sissenõudmismäärale seatakse ülempiir, kui tarbijate kulutused ületavad 50% riigi kogurahvatulust (KRT).	Käibemaksupõhiste omavahendite sissenõudmismäär on 0,3%; Saksamaa, Madalmaade ja Rootsi puhul tõstetakse seda tegelike käibemaksupõhiste omavahendite alusel.

<p>Ühendkuningriigi tagasimakse moodustab 66% Ühendkuningriigi osamaksu netoväärtusest; seda rahastatakse teiste liikmete RKT-I põhinevast osamaksust ning välja on arvatud laienemiseelsete kulude mõju pärast 2004. aastat ELiga liitunud liikmesriikides. Tagasimakse pealt tehtav tagasimakse on Saksamaa, Austria, Madalmaade ja Rootsi puhul 75%.</p>	<p>Ühendkuningriigi tagasimakse moodustab 66% Ühendkuningriigi osamaksu netoväärtusest; seda rahastatakse teiste liikmete KRT-I põhinevast osamaksust ning välja on arvatud laienemiseelsete kulude mõju pärast 2004. aastat ELiga liitunud liikmesriikides. Tagasimakse pealt tehtav tagasimakse on Saksamaa, Austria, Madalmaade ja Rootsi puhul 75%. Iga-aastased kindlasummalised tagasimaksed Madalmaadele (605 miljonit eurot) ja Rootsile (150 miljonit eurot); neid rahastavad kõik liikmesriigid KRTst.</p>	<p>Ühendkuningriigi tagasimakse moodustab 66% Ühendkuningriigi osamaksu netoväärtusest; seda rahastatakse teiste liikmete KRT-I põhinevast osamaksust, kuid välja on arvatud pärast 2004. aastat ELiga liitunud liikmesriikide mittepõllumajanduslikud kulud. Tagasimakse pealt tehtav tagasimakse on Saksamaa, Austria, Madalmaade ja Rootsi puhul 75%. Iga-aastased kindlasummalised tagasimaksed Taanile (130 miljonit eurot), Madalmaadele (695 miljonit eurot) ja Rootsile (185 miljonit eurot). Austriale on ette nähtud kindlasummaline kogumakse, milleks on 60 miljonit eurot ja mida rahastavad kõik liikmesriigid KRTst.</p>	<p>Brexit korral Ühendkuningriigi tagasimakse kaotatakse. Austriale, Saksamaale, Taanile, Madalmaadele ja Rootsile tehtavad kindlasummalised tagasimaksed kaotatakse järk-järgult aastatel 2021–2025. Äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi sissenõudmismäär on 3%. 20% tulu Euroopa heitkogustega kauplemise süsteemist. Ringlusse võtmata plastpakendijäätmete maks (0,80 eurot kilogrammi kohta).</p>
<p>Vahe kaetakse RKT-I põhinevate vahenditega.</p>	<p>Vahe kaetakse KRT-I põhinevate vahenditega.</p>	<p>Vahe kaetakse KRT-I põhinevate vahenditega.</p>	<p>Vahe kaetakse KRT-I põhinevate vahenditega.</p>
<p>Kulukohustuste ülemmäär on 1,335% RKTst ja maksete ülemmäär on 1,27% RKTst.</p>	<p>Kulukohustuste ülemmäär on 1,31% KRTst ja maksete ülemmäär on 1,24% KRTst.</p>	<p>Kulukohustuste ülemmäär on 1,29% KRTst ja maksete ülemmäär on 1,23% KRTst.</p>	<p>Kulukohustuste ülemmäär on 1,35% KRTst ja maksete ülemmäär on 1,29% KRTst.</p>

Komisjon ja Euroopa Parlament (EP) tegid ettepanekud, mille kohaselt oleks EP saanud tegeliku õiguse mõjutada omavahendite kasutuselevõttu ja muutmist 1970. aastal ja 1975. aastal ning anda nõusoleku ESTÜ lõivule ning EMÜ oleks saanud õiguse emiteerida võlakirju (Benedetto 2017: 619), kuid nõukogu neid ettepanekuid heaks ei kiitnud. EP on sellest ajast alates püüdnud omavahendeid mõjutada, kuid tulutult, välja arvatud juhul, kui tal on õnnestunud siduda reform muude küsimustega (Benedetto 2019; Lindner 2006). Omavahendeid kehtestatakse või muudetakse jätkuvalt üksnes siis, kui nõukogu annab selleks pärast Euroopa Parlamendiga konsulteerimist ühehäälese nõusoleku, millele järgneb ratifitseerimine iga liikmesriigi parlamendis (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 311).

3.2 Ühendkuningriigi tagasimakse, mis otsustati 1984. aastal Fontainebleau kohtumisel

1984. aastaks kasutas ühendus väliseid tollitariife ja käibemaksu maksimaalse sissenõudmismäära (1,0%) ulatuses, kuid eelarve ei olnud varem võetud kulukohustuste täitmiseks piisav. Ühendkuningriik nõudis eelarve tasakaalustamatuse probleemiga tegelemist ning tal oli võimalus blokeerida kõik ühehäälselt kokkulepet eeldavad otsused, sealhulgas otsused, mis puudutasid käibemaksupõhiste omavahendite sissenõudmismäära tõstmist või ühenduse laienemisega nõustumist, et võtta vastu ka Portugal ja Hispaania.

1984. aastal lepitati Fontainebleau kohtumisel kokku pakett (nõukogu 1985), millest Ühendkuningriik sai kasu, kuid mille puhul ta tegi ka järeleandmisi. Ühendkuningriigi saadud kasu seisnes nn korrektsioonis, mille väärtus vastas kahele kolmandikule tema osamaksu netosummast, ning ühekordses 1 miljardi eküü suuruses makses, mis tehti 1986. aastal. Seda rahastasid 1987. aastani teised liikmesriigid oma käibemaksuosadest, kuid Lääne-Saksamaa rahalist toetust Ühendkuningriigile vähendati ühe kolmandiku võrra³. Ühendkuningriik nõustus omakorda käibemaksupõhiste omavahendite sissenõudmismäära tõstmisega 1,0%-lt 1,4%-le alates 1986. aastast ning ühenduse laienemisega, et võtta liikmeks ka Portugal ja Hispaania (Benedetto 2017: 623).

3.3 Omavahendid ja siseturg

Ühtse Euroopa akti kokkulepe tõi kaasa kulude pikaajalise finantsperspektiivi. Tulude poolel võeti suurenenud kulude rahastamiseks neli aastat pärast Fontainebleau kohtumist vastu uus otsus (nõukogu 1988).

Esmakordselt lepitati kokku omavahendite ja kulude ülemmäär, et eelarve suurenemist piirata. Absoluutsed omavahendid, mis olid kasutada kõigi ELi kohustuste jaoks, ei tohtinud olla suuremad kui 1,30% RKTst, pakkudes 1988. aastal tegelikku raha (makseid) suurusjärgus 1,15% RKTst, kuid 1992. aastaks juba 1,20%. Ka käibemaksupõhiste omavahendite sissenõudmismäärade seati ülemmäär nende riikide puhul, kus tarbijate kulutused ületasid 55% riigi RKTst. See on võrreldav sama ajavahemiku kulukohustuste mitmeaastase ülemmääraga 1,20% RKTst ja maksete ülemmääraga 1,15%.

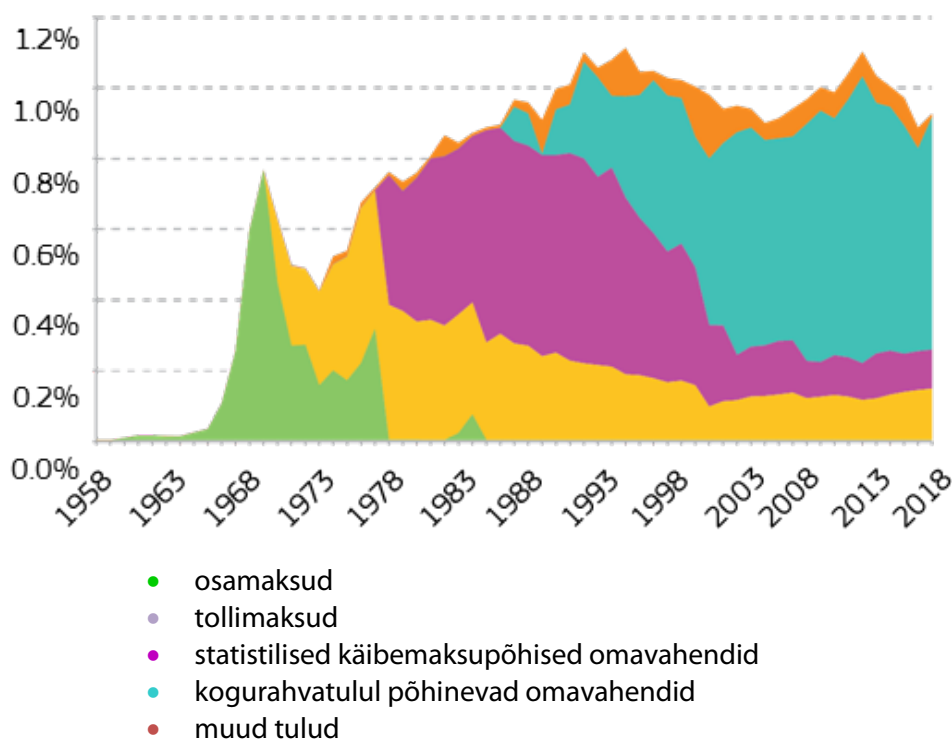
Eelarve mahu suurenemine 1988. aastal ja käibemaksupõhiste omavahendite tegelik vähenemine tõi kaasa puudujäägi. 1988. aasta kokkulepe on kõige olulisem kogurahvatulul põhinevate omavahendite kasutuselevõtu seisukohast. Kui tollitariifidest, maksudest ja käibemaksust saadud tulu oli ammendunud, kaeti nn jääk- või ülejäänud vahe iga liikmesriigi RKT võrdsest osast.

³ Alates 1985. aastast on Ühendkuningriigi nn korrektsioon muutunud vastavalt tabelis 2 esitatule. Ühendkuningriik ei saa kasu niisuguste ELi mittepõllumajanduslike kulude suurusest, mis tehakse alates 2004. aastast liiduga liitunud liikmesriikides.

Järgmise finantsperspektiivi alguses võeti vastu uus omavahendite otsus (nõukogu 1994). Selleks et toetada siseturule ja euro kasutuselevõtuks valmistumisele tehtavaid suuremaid kulutusi, suurendati kavandatud kulude (kulukohustused) maksimaalväärtusi (ülemmäärad) 1,30%-lt 1,335%-le RKTst ning maksete ülemmäärasid tõsteti 1999. aastaks astmeliselt 1,20%-lt 1,27%-le. Käibemaksu osakaalu vähendati märkimisväärselt ning sellele seati ülempiir riikide puhul, kus tarbijate kulutused ületasid 50% riigi RKTst, st Kreeka, Hispaania, Iirimaa ja Portugali puhul alates 1995. aastast ja teiste puhul alates 1999. aastast. 1999. aastaks vähendati astmeliselt ka käibemaksupõhiste omavahendite sissenõudmismäära 1,4%-lt 1,0%-le. Kuna eelarve suurenes ja käibemaksutulu vähenes, hangiti nn vahe katmiseks rohkem raha iga liikmesriigi RKTst. Saksamaale ette nähtud Ühendkuningriigi tagasimakse vähendust suurendati ühelt kolmandikult kahele kolmandikule.

Omavahendite otsuses säilitati vahendite ülemmäärad ja Ühendkuningriigi nn korrektsioon, et võtta arvesse idalaienemist ja finantsplaneerimist alates 2000. aastast (nõukogu 2000). Kuna Ühendkuningriigi majandus oli kasvanud, nõudsid rikkamad liikmesriigid nn korrektsiooni kaotamist või õigust saada ka ise samasugune korrektsioon. Madalmaadele, kus asub Euroopa suurim kaubasadam, tehti peidetud korrektsioon, mis seisnes niisuguse „kulu“ 10%-lt 25%-le suurendamises, mille väliseid tollimakse sissenõudvad riigid võivad endale jätta. Ühendkuningriigi nn korrektsiooni ei muudetud, välja arvatud see, et pärast 2004. aastal toimunud laienemist ei saa Ühendkuningriik enam uutele liikmesriikidele antava ühinemiseelse abiga samaväärset toetust. Ühendkuningriigi nn korrektsiooni rahastamisega seoses suurendati Saksamaale ette nähtud vähendust 67%-lt 75%-le ning seda laiendati ka Austriale, Madalmaadele ja Rootsile. Viimaks alandati 2002. aastal käibemaksupõhiste omavahendite sissenõudmismäära 1,00%-lt 0,75%-le ja 2004. aastast on see 0,50%. Kuna omavahendite ülemmäära ei muudetud, tõi rahastamise vähendamine kaasa kõikide liikmesriikide RKTst kaetava summa suurenemise (joonis 4, vt ka tabelit 2).

Joonis 4: omavahendite muutus alates 1958. aastast



Allikas: Euroopa Komisjon (2018a).

Pärast ELi laienemist ja kulude ülemäärade alandamist, milles lepiti kokku 2007.–2013. aasta finantsperspektiivi raames, vähendati 2007. aasta omavahendite otsuses (nõukogu 2007) omavahendite ülemmäärasid prognoositud tulude puhul 1,335%-lt 1,31%-le KRTst ja tegelike maksete puhul 1,27%-lt 1,24%-le KRTst⁴. Käibemaksupõhiste omavahendite sissenõudmismäärade alandati 0,5%-lt 0,3%-le. Lisaks alandati seda Austria puhul 0,225%-le, Saksamaa puhul 0,15%-le ning Madalmaade ja Rootsi puhul 0,10%-le. Seda tehti kõnealustele riikidele ette nähtud nn korrektsiooni osana. Lisaks maksti iga-aastaseid kindlasummalisi nn korrektsioone 605 miljoni euro ulatuses Madalmaadele ja 150 miljoni euro ulatuses Rootsile. Neid rahastasid kõik liikmesriigid oma KRTst. Käibemaksupõhiste omavahendite vähendamine tõi kaasa iga liikmesriigi kogurahvatulust saadava tulu osakaalu suurendamise (joonis 4).

Kulude vähendamine mitmeaastases finantsraamistikus 2014–2020 tõi kaasa omavahendite ülemäärade alandamise 2014. aasta otsuses (nõukogu 2014). Neid alandati kavandatud vahendite (kulukohustused) puhul 1,31%-lt 1,29%-le KRTst ja maksete puhul 1,24%-lt 1,23%-le KRTst. Väliste tollimaksude sissenõudmise eest endale jäetavaid sissenõudmiskulusid vähendati 25%-lt 20%-le. Käibemaksupõhiste omavahendite sissenõudmismääraks jäi 0,3%, mis tähendas Austria jaoks tõusu, kuna varem oli see 0,225%. Madalmaade ja Rootsi puhul tõsteti seda 0,10%-lt 0,15%-le, mida kohaldati ka Saksamaa suhtes. Iga-aastaseid kindlasummalisi makseid tehti Madalmaadele 695 miljoni euro ulatuses ja Rootsile 185 miljoni euro ulatuses ning nüüd ka Taanile 130 miljoni euro ulatuses. Austria sai seevastu alles 2016. aastal 60 miljoni euro suuruse summa. Nende summade maksjad olid kõik liikmesriigid.

Ühendkuningriigi nn korrektsiooni valem jäi samaks, kuid sellest jäeti välja alates 2004. aastast liiduga liitunud liikmesriikide mittepõllumajanduslike kulude väärtus. Austria, Saksamaa, Madalmaade ja Rootsi puhul kohaldati jätkuvalt Ühendkuningriigi nn korrektsiooni tehtavate maksete vähendust.

2020. aastale ja Brexiti tõttu Ühendkuningriigi nn korrektsiooni kaotamisele järgnevas ajaks on Euroopa Komisjon (2018a) teinud ettepaneku vähendada väliste tollimaksude sissenõudmiskulusid 10%-le, kehtestada kõikidele liikmesriikidele 0,3% käibemaksupõhiste omavahendite sissenõudmismäärade ning Austriale, Taanile, Saksamaale, Madalmaadele ja Rootsile ajutised kindlasummalised tagasimaksud, mis kaotatakse järk-järgult 2025. aastaks. Komisjon pakkus kõrgetasemelise omavahendite tööühma aruande (Monti *et al.* 2017) põhjal välja ka kolm uut omavahendit: 3% suurune sissenõudmismäär äriühingu tulumaksu ühtselt konsolideeritud maksubaasilt, 20% Euroopa heitkogustega kauplemise süsteemist saadavast tulust ja maks ringlusse võtmata plastpakendijäätmetelt (0,80 eurot kilogrammi kohta). Prognooside kohaselt peaksid need kolm uut omavahendit andma umbes 10% ELi eelarve jaoks vajalikust rahastusest. Selle ettepaneku peab nõukogu kiitma heaks ühehäälselt ning seejärel peavad selle heaks kiitma ka liikmesriikide parlamendid.

⁴ Alates 2007. aastast põhinesid eelarve ja omavahendite arvutused KRT-l, mitte RKT-l.

4. EELARVE AUDITEERIMINE

- Euroopa Söe- ja Teraseühenduse audiitor ning Euratomi ja EMÜ kontrollinõukogu
- Kontrollikoda, aastaaruanne ja kinnitav avaldus
- Euroopa Parlamendi eelarvekontrollikomisjon
- Eelarve täitmisele heakskiidu andmine

Ühenduse ja ELi eelarvet on auditeeritud alates ESTÜ asutamislepingust, mis sõlmiti 1952. aastal. Nõukogu nimetas (ESTÜ asutamislepingu artikli 78 lõike 6 alusel) kolmeks aastaks ametisse audiitori, kes andis aru nelja juhi komiteele, kuhu kuulusid kõigi nelja ESTÜ institutsiooni juhid. Ülemamet andis oma raamatupidamise aastaaruandest igal aastal aru nõukogule.

Alates 1958. aastast oli Euratomil ja EMÜ-l kontrollinõukogu. ELi nõukogu määras ühehäälselt kindlaks audiitorite arvu ja nende, sealhulgas kontrollinõukogu esimehe ametisse nimetamise viieks aastaks. Kontrollinõukogu kontrollis raamatupidamise aastaaruandeid ja koostas iga eelarveaasta kohta eelarvet käsitleva aruande. Seejärel andis ELi nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega eelarve täitmisele heakskiidu, et asjakohase aasta kulud asjakohasel juhul pärast raamatupidamise aastaaruande kontrollimist heaks kiita (Euratomi asutamislepingu artikkel 180; EMÜ asutamislepingu artikkel 206).

1970. aasta Luxembourgigi lepinguga laiendati teatavaid auditeerimisvolitusi Euroopa Parlamendile, andes talle ja nõukogule ühised volitused eelarve täitmisele heakskiidu andmiseks (1970. aasta lepingu artiklid 3, 6 ja 9).

Brüsseli 1975. aasta lepinguga piiritleti nõukogu mõju soovitustega, mis käsitlevad eelarve täitmisele heakskiidu andmist, mille üle teeb seejärel otsuse EP (1975. aasta lepingu artiklid 9, 17 ja 25). Veelgi märkimisväärsem on asjaolu, et sellega muudeti kontrollinõukogu ja ESTÜ audiitor uueks sõltumatuks institutsiooniks, st Euroopa Kontrollikojaks. Sellel oli üheksa liiget, tegelikult sama palju liikmeid kui oli liikmesriike, kusjuures liikmete arv suurenes uute riikide liitumisel. Nice'i lepingus nähti 2003. aastal ette, et iga liikmesriigi kohta peab olema üks audiitor. Audiitorid nimetati pärast EPga konsulteerimist ühehäälselt (või alates 2003. aastast kvalifitseeritud häälteenamusega) ametisse kuueks aastaks ning alates 1977. aastast said nad valida oma presidendi.

1979. aastal muutus EP otse valitavaks. Auditiga seotud küsimuste jaoks moodustas EP eelarvekomisjonist eraldi seisva eelarvekontrollikomisjoni. Uue komisjoni algatusel hakati eelarve täitmisele heakskiidu andmise alaseid hääletusi korraldama ühenduse iga institutsiooni ja ameti puhul eraldi, mis on vastuolus nõukogu seisukohaga, mille kohaselt peaks olema vaid üks eelarve täitmisele heakskiidu andmine (Benedetto *et al.* 2017).

Kontrollikoda koostab pärast Euroopa Komisjonilt raamatupidamise aastaaruande saamist iga aasta eelarve kohta aastaaruande. Kontrollikoda võib hinnata ELi varasid, tulusid ja kohustusi ning tal on volitus auditeerida ELi kulusid riigi tasandil. Alates 1993. aastast on kontrollikojal ka õigus esitada kinnitav avaldus selle kohta, et ELi raamatupidamisarvestus on usaldusväärne (Euroopa Liidu lepingu artiklid 45c ja 188c). Alates 2003. aastast võib „[s]ellele avaldusele [...] lisada konkreetse hinnangu ühenduse iga suurema tegevusvaldkonna kohta“ (Euroopa Liidu lepingu artiklid 45c, 160c ja 248). Alates 1999. aastast on kontrollikoja pädevust laiendatud raamatupidamisarvestuse usaldusväärsuses veendumiselt ka õigusnormide rikkumise juhtumitest teatamisele (Euroopa Liidu lepingu artiklid 45c, 160c ja 188c). Alates

1993. aastast koostab kontrollikoda lisaks finantsnõuete täitmisele ka kulupoliitika kvaliteeti käsitlevaid eriaruandeid.

Aastaeelarve olelusring koos selle heakskiidu ja auditi etappidega on esitatud II lisa

5. MUUD MÕISTED

- Kulukohustused, maksed ja täitmata kulukohustused
- Liigendatud ja liigendamata assigneeringud
- Eelnevalt jaotatud ja eelnevalt jaotamata vahendid
- Aumeeste kokkulepe
- Õigusliku aluseta eelarveridade lubamatus

Käesolevas jaos selgitatakse teatavaid ELi eelarvega seotud tehnilisi mõisteid. Mõistete täielik sõnastik on kättesaadav siin: https://ec.europa.eu/info/files/glossary_en.

5.1 Kulukohustused, maksed ja täitmata kulukohustused

Kulukohustuste ja maksete mõisteid mainitakse esmakordselt Euratomi asutamislepingu artiklis 176. Need võeti reaalselt kasutusele alates 1988. aastast finantsperspektiivides ja omavahendite otsuses ning nendest sai topelteelarvestamise viis. Neid käsitlevad reeglid on sätestatud finantsmääruses (artiklid 7 ja 12, Euroopa Parlament ja nõukogu 2018). EL on võtnud kohustuse teha investeringuid mitme aasta jooksul. Täielikud kulukohustused kantakse eelarvesse nende võtmise aastal. Projektide käivitumisel tehakse teatavad maksed kohe, osa neist aga alles järgmistel aastatel, kui tingimused on täidetud ja kohalik kaasrahastamine on paigas. Maksed võivad järgneda kaks kuni kolm aastat hiljem. Tegemist on kontseptsiooniga, mida tuntakse ka kui $n+2$ või $n+3$. Tingimused on täielikult täidetud väga harva ja seetõttu on maksed peaaegu alati kulukohustustest väiksemad. Kulukohustuste ja maksete kogunenud erinevust nimetatakse **täitmata kulukohustusteks (RAL – *reste à liquider*)**.

5.2 Liigendatud ja liigendamata assigneeringud

Suurem osa kuludest (välja arvatud põllumajanduse otsetoetused ja ELi halduskulud) on liigendatud. See tähendab, et ELi poolt aastate jooksul võetud finantskohustuste täitmiseks pakutakse tavapäraselt ka kohalikku või riiklikku kaasrahastamist. Põllumajanduse ja halduse valdkonnas, mille assigneeringud on liigendamata, kohalikku kaasrahastamist ei toimu ja EL maksab kinni kogu summa. Sellisel juhul tehakse maksed kohe pärast kulukohustuste võtmist.

5.3 Eelnevalt eraldatud ja eelnevalt eraldamata vahendid

Mitmeaastase finantsraamistiku ja sellega seoses kokku lepitud õigusaktide alusel eraldatakse igale liikmesriigile põllumajanduse ja ühtekuuluvuse jaoks juba eelnevalt teatav summa. Suurema osa muude kulude puhul vahendite eelnevat eraldamist ei toimu, mis tähendab, et võimalikud vahendite saajad peavad vahendite saamiseks omavahel konkureerima. Suurim kuluvaldkond, kus vahendeid eelnevalt ei eraldata, kuulub konkurentsivõime rubriiki.

5.4 Aumeeste kokkulepe

Tegemist on EP ja nõukogu poliitilise kokkuleppega, mille kohaselt jätavad nad aastaeelarves üksteise halduseelarved puutumata. See on pärit 1970. aastast ja viimastel aastatel on seda kahel põhjusel kahtluse alla seatud. Esiteks seetõttu, et nõukogu muu kui õigusloomealane pädevus on suurenenud, st et ta on nüüd ka täidesaatva võimu kandja ja võib tegutseda ELi välispoliitikas, samas kui EP on üksnes õigusloomega tegelev institutsioon. Seetõttu on põhjendatud, kui EP-l oleks nõukogu eelarve suhtes muutmisõigus, kuid nõukogu ei tohiks EP sise-eelarvet endiselt sihikule võtta. Teine põhjus on see, et

nõukogu on olnud vastu oma kulude täielikule kontrollimisele EP eelarvekontrollikomisjoni poolt. Seda on käsitletud ühes *briefing*'us (ülevaade) ning eelarvekontrollikomisjoni uurimises. (Benedetto *et al.* 2017).

Nõukogu lisas 1970. aasta lepingule järgmise resolutsiooni:

„Nõukogu kohustub mitte tegema muudatusi Euroopa Parlamendi kulude esialgses eelarvestuses. See kohustus on siduv üksnes niivõrd, kui kõnealune kulude esialgne eelarvestus ei ole vastuolus ühenduse sätetega, eelkõige mis puudutab ametnike personalieeskirju ja ühenduste muude teenistujate teenistustingimusi ning institutsioonide asukohta.“ (ühtne Euroopa akt 1987; 1091).

2010. aastal parlamendiliikme Hans-Peter Martini esitatud küsimusele antud vastuses täpsustas nõukogu, et seda resolutsiooni on EP ja nõukogu tõlgendanud ja kohaldanud alati nii, et iga institutsioon hoidub teise halduseelarve kahtluse alla seadmisest (Euroopa Parlament 2010).

5.5 Õigusliku aluseta eelarveridade lubamatus

1970. aastatel vaieldi EP või nõukogu õiguse üle luua eelarves uusi ridasid kulude jaoks, mille loomiseks puudus nendega seotud õigusakt või konkreetne aluslepingu artikkel. EP oli seisukohal, et kõik, mis sisestatakse aastaeelarvesse, moodustab automaatselt õigusliku aluse, ning lõi seega 1978. aasta eelarves 15 uut eelarverida (De Feo 2015b: 71). Uusi ridu löid ka nõukogu ja komisjon. Õigusliku aluseta kokku lepitud eelarveread tühistati aga Euroopa Kohtu otsusega (Euroopa Kohus 1998). Vaidlus lahendati õiguslikke aluseid ja eelarve täitmist käsitleva kokkuleppega, mis sisaldub ELi finantsmääruses, mille kõige hilisem versioon on 2018. aasta oma (Euroopa Parlament ja nõukogu 2018: artikkel 59). Ilma eraldiseisva õigusaktita võimaldab see kolme liiki eelarveridu. Esimesed on katseprojektid, mille eesmärk on katsetada millegi niisuguse teostatavust, mis võib välja areneda, ning mis on piiratud kahe aastaga ja kuni 50 miljoni euroga aastas. Ka programm „Erasmus“ sündis 1980. aastatel katseprojektina. Teised on ettevalmistavad meetmed, mille eesmärk on valmistada ette tulevasi algatusi ning mis võivad kesta kolm aastat, kuid kolmandaks aastaks on vaja õigusakti. Kolmandad on autonoomsed meetmed, mis on seotud institutsioonide haldusüksustega.

KASUTATUD KIRJANDUS

- Benedetto, G. (2013) 'The EU budget after Lisbon: rigidity and reduced spending?' *Journal of Public Policy* 33(3): 345-369. Benedetto, G. (2017) 'Institutions and the route to reform of the European Union's budget revenue, 1970-2017', *Emprica* 44(4): 615-633.
- Benedetto, G., Rinaldi, D. and Aden, H. (2017) *Democratic accountability of the Council's budget: Council executive powers*, PE 572.723, Brussels: European Parliament.
- Benedetto, G. (2019) 'The European Parliament as a Budgetary Extractor since the Lisbon Treaty', *Journal of European Integration* 41(3): 329-345.
- Benedetto, G. and Høyland, B. (2007) 'The EU Annual Budgetary Procedure: The Existing Rules and Proposed Reforms of the Convention and Intergovernmental Conference, 2002-04', *Journal of Common Market Studies* 45(3): 565-587.
- Council (1970) Council Decision of 21 April 1970 on the replacement of financial contributions from Member States by the Communities' own resources, (70/243/ECSC, EEC, Euratom), *Official Journal* L 094/19, 28/04/1970: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31970D0243&from=EN>
- Council (1985) Council Decision of 7 May 1985 on the Communities' system of own resources, (85/257/EEC, Euratom), *Official Journal* L 128/15, 14/05/1985: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31985D0257&from=EN>
- Council (1988) Council Decision of 24 June 1988 on the system of the Communities' own resources (88/376/EEC, Euratom), *Official Journal* L 185/24, 15.7.1988: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31988D0376:EN:HTML>
- Council (1994) Council Decision of 31 October 1994 on the system of the European Communities' own resources (94/728/EC, Euratom), *Official Journal* L 293/9, 12.11.1994: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31994D0728&from=EN>
- Council (2000) Council Decision of 29 September 2000 on the system of the European Communities' own resources (2000/597/EC, Euratom), *Official Journal* L 253/42, 07/10/2000: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000D0597&from=EN>
- Council (2007) Council Decision of 7 June 2007 on the system of the European Communities' own resources (2007/436/EC, Euratom), *Official Journal* L 163/17, 23.6.2007: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007D0436&from=EN>
- Council (2013) Council Regulation (EU, Euratom) No 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020, *Official Journal* L 347/884: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1311>
- Council (2014) Council Decision of 26 May 2014 on the system of own resources of the European Union (2014/335/EU, Euratom), *Official Journal* L 168/105, 7.6.2014: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014D0335&from=EN>
- De Feo, A. (2015a) 'History of Budgetary Powers and Politics in the EU: The Role of the European Parliament, Part I: European Coal and Steel Community', European Union Study Series, European Parliamentary Research Service, PE 538.883.

- De Feo, A. (2015b) 'History of Budgetary Powers and Politics in the EU: The Role of the European Parliament, Part II: The non-elected Parliament, 1957-1978', European Union Study Series, European Parliamentary Research Service, PE 563.508.
- De Feo, A. (2017) 'The European Budget: Motor or Brake of European Integration? A Walk through 40 Years of Budgetary Decisions', in Becker, S., Bauer, M. and De Feo, A. (eds.) *The New Politics of the European Union Budget*, Baden-Baden: Nomos.
- European Commission (1987) Making a success of the Single Act: a new frontier for Europe, COM (87) 100 final. Brussels: 15.02.1987.
- European Commission (2018a) Proposal for a Council Decision on the system of Own Resources of the European Union, COM(2018) 325 final, 2018/0135 CNS, Brussels, 2.5. 2018: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/system-own-resources-may2018_en.pdf
- European Commission (2018b) A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends: The Multiannual Financial Framework for 2021-2027, COM(2018) final, Brussels, 2.5.2018: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-modern-budget-may2018_en.pdf
- European Court (1998) Judgment of the Court of 12 May 1998 United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v Commission of the European Communities Community action programme to combat social exclusion - Funding - Legal basis, Case C-106/96: http://csdle.lex.unict.it/Archive/LW/EU%20social%20law/EU%20case-law/Judgments/20120410-010848_JC_106_96enpdf.pdf
- European Parliament (2010) Council reply to parliamentary question E-6478/2009, 10 March 2010: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2009-6478&language=EN#ref1>
- European Parliament and Council (2018) Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union, amending Regulations (EU) No 1296/2013, (EU) No 1301/2013, (EU) No 1303/2013, (EU) No 1304/2013, (EU) No 1309/2013, (EU) No 1316/2013, (EU) No 223/2014, (EU) No 283/2014, and Decision No 541/2014/EU and repealing Regulation (EU, Euratom) No 966/2012, *Official Journal* L 193/1, 30.7.2018: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R1046&from=EN>
- European Parliament, Council and Commission (1982) Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission of 30 June 1982 on various measures to improve the budgetary procedure, *Official Journal* C 194, 28.07.1982.
- European Parliament, Council and Commission (1988) Interinstitutional Agreement of 29 June 1988 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure, *Official Journal* L 185/33, 15.07.1988.
- European Parliament, Council and Commission (1993) Interinstitutional Agreement of 29 October 1993 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure, *Official Journal* C 331/1, 7.12.1993.

- European Parliament, Council and Commission Council (1999) Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure, *Official Journal C 172/1*, 18.6.1999.
- European Parliament, Council and Commission (2006) Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management, *Official Journal C 139/1*, 14.6.2006.
- Lindner, J. (2006) *Conflict and Change in EU Budgetary Politics*, Abingdon: Routledge.
- Monti M., Daianu D., Fuest C., Georgieva K., Kalfin I., Lamassoure A., Moscovici P., Simonyte I., Timmermans F. and Verhofstadt G. (2017) *Future financing of the EU: final report and recommendation of the High Level Group on own resources*. Brussels: European Commission: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/future-financing-hlgor-final-report_2016_en.pdf
- Single European Act (1987) Single European Act, Treaties establishing the European Communities, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Traité (1970) Traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés Européennes et du Traité instituant un Conseil unique et une Commission des Communautés Européennes, *Journal Officiel L 2/1*, 2.1.1971.
- Treaty (1975) Treaty amending certain financial provisions of the Treaties establishing the European Economic Communities and of the Treaty establishing a single Council and a single Commission of the European Communities, *Official Journal. L 359/1*, 31.12.1977

LISAD

I lisa: ELi eelarve kronoloogia

1952: asutatakse Euroopa Söe- ja Teraseühendus. Eelarvet rahastatakse söe ja terase käibemaksust.

1958: asutatakse Euroopa Aatomienergiaühendus ja Euroopa Majandusühendus. Iga-aastane eelarvestamine, milles on komisjonil, nõukogul, parlamendil ja kontrollinõukogul eriülesanded. Eelarvet rahastatakse riikide osamaksudest. Luuakse Euroopa Sotsiaalfond. Nõukogu saab raamatupidamise aastaaruandeid heaks kiita eelarve täitmisele heakskiidu andmisega.

1962: alustatakse põllumajanduse rahastamist.

1967: ühendused liidetakse ja kasutusele võetakse ühtne eelarvemenetlus.

1970: parlament saab lõpliku sõnaõiguse eelarve mittekohustuslike kulude üle. Kasutusele võetakse omavahendid, et rahastada eelarvet tollimaksudest ja käibemaksust. Nõukogu ja parlament annavad eelarve täitmisele heakskiidu ühiselt. Sõlmitakse aumeeste kokkulepe, mille kohaselt nõukogu ja parlament ei puuduta üksteise sise-eelarveid.

1975: asutatakse Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF).

1977: parlament saab õiguse eelarve tagasi lükata. Eelarve täitmisele ei anna enam heakskiitu nõukogu ja parlament üheskoos, vaid seda teeb parlament üksi. Kontrollinõukogu ja ESTÜ audiitori asemel alustab tegevust Euroopa Kontrollikoda.

1978: tekib õigusliku aluseta eelarveridade lubamatust käsitlev vaidlus, mida menetleb kohus 1998. aastal ja millele leitakse lahendus finantsmääruses.

1979: toimuvad esimesed Euroopa Parlamendi otsevalimised. Parlament lükkab tagasi 1980. aasta eelarve, moodustab eelarvekontrollikomisjoni ning annab eelarve täitmisele heakskiidu iga institutsiooni ja ameti puhul eraldi, mitte ei anna heakskiitu kogu eelarve täitmisele korraga.

1984: nõukogu Fontainebleau kohtumisel kiidetakse heaks Ühendkuningriigi nn korrektsioon ja käibemaksupõhiste omavahendite sissenõudmismäära tõstmine.

1988: sõlmitakse pikaajalisi finantsperspektiive käsitlev institutsioonidevaheline kokkulepe, mis hõlmab ka piirkondlikule arengule ja ühtekuuluvusele ette nähtud vahendite suurendamist. Võetakse vastu omavahendite otsus, millega vähendatakse käibemaksust sõltuvust ja kehtestatakse rahvamajanduse kogutoodangu põhised osamaksud.

1993: kontrollikoda saab uue volituse teha kinnitav avaldus ELi raamatupidamise aastaaruande korrektsuse kohta või seda mitte teha.

1998: kuna kontrollikoda keeldub 1996. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta kinnitava avalduse tegemisest, ei anna parlament eelarve täitmisele heakskiitu ja komisjon astub 1999. aasta märtsis tagasi.

2006: Euroopa Parlament lükkab tagasi uued finantsperspektiivid, et kindlustada oma poliitilised eelistused enne heakskiitmist.

2009: jõustub Lissaboni leping, millega kaasnevad kõige olulisemad eelarve-eeskirjade muutused pärast 1977. aastat. Aastaeelarve lepitusmenetlus toob kaasa 2011., 2013., 2015. ja 2019. aasta eelarve hilise kokkuleppimise.

II lisa: Aastaeelarve ja selle täitmisele heakskiidu andmise olelusring 2019. aasta eelarve näitel

Jaauar–marts 2018: parlamendi eelarvekomisjon koostab 2019. aasta eelarve suunised.

Aprill 2018: komisjon saab oma talitustelt ning kõigilt teistelt institutsioonidelt ja ametitelt 2019. aasta kulude eelarvestused.

Juuni 2018: komisjon esitab 2019. aasta eelarve enne õigusaktides ettenähtud tähtaega, milleks on 1. september.

Juuli 2018: parlamendi eelarvekomisjon valmistab ette 2019. aasta eelarve volitused.

September 2018: nõukogu võtab vastu oma ühise seisukoha 2019. aasta eelarve kohta.

September–oktoober 2018: parlamendi eelarvekomisjon ja seejärel täiskogu võtavad vastu muudatused.

Oktoober–november 2018: lepituskomitee arutab eelarvet kolm nädalat, kuid kokkulepet saavutada ei suudeta, mistõttu eelarve kukub läbi.

Detsember 2018: komisjon esitab 2019. aasta eelarve kiiresti uuesti ning nõukogu ja parlament võtavad selle vastu.

2019. aasta: toimub eelarve täitmine. Asjaolude muutumise korral võetakse vastu paranduseelarved.

Mai 2020: komisjon esitab 2019. aasta raamatupidamise aastaaruande.

Mai–oktoober 2020: kontrollikoda analüüsib 2019. aasta raamatupidamise aastaaruannet.

November 2020: kontrollikoda avaldab 2019. aasta kohta aastaaruande ning teeb kinnitava avalduse (või ei tee seda).

November 2020 – jaauar 2021: parlamendi eelarvekontrollikomisjon korraldab volinikega kuulamised ning hindab kontrollikoja 2019. aastat käsitlevat aastaaruannet ja kinnitavat avaldust.

Jaauar–veebuar 2021: nõukogu korraldab kvalifitseeritud häälteenamusel põhineva hääletuse eelarve täitmisele heakskiidu andmist käsitleva soovitusel üle.

Veebruar 2021: parlamendi eelarvekontrollikomisjon koostab eelarve täitmisele heakskiidu andmise resolutsiooni.

Marts 2021: parlament otsustab 2019. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmisega seoses, kas ta 1) annab heakskiidu või 2) ei anna heakskiitu või 3) lükkab heakskiidu andmise põhjalikumate uurimiste tegemiseks kuueks kuuks edasi.

Oktoober 2021: edasilükkamise korral peab parlament otsustama, kas ta annab 2019. aasta eelarve täitmisele heakskiidu või mitte.

III lisa: Mitmeaastased kulukohustused alates 1988. aastast

1988–1992 (1988. aasta hindades)	Kokku (miljonit eküüd)	Aasta keskmine (miljonit eküüd)	Kulud protsen tides	Lähte- protsent: 1,28% RKTst	1993–1999 (1992. aasta hindades)	Kokku (miljonit eküüd)	Aasta keskmine (miljonit eküüd)	Kulud protsen tides	Lähte- protsent: 1,28% RKTst
Mitmeaastased poliitikameetmed	9310	1862	3,8	3,6	Sisepoliitika	31587	4512	6,0	6,0
Ühtekuuluvus	53140	10628	21,7	20,4	Ühtekuuluvus	176398	25200	33,3	33,3
Põllumajandus	142200	28440	58,1	54,5	Põllumajandus	255570	36510	48,2	48,2
Muu poliitika	12488	2497,6	5,1	4,8	Välistegevus	32400	4629	6,1	6,1
Haldus	22700	4540	9,3	8,7	Haldus	25480	3640	4,8	4,8
Kulukohustused	244578	48916			Kulukohustused	529885	75698		
Maksed	234679	46936			Maksed	505238	72177		
Kulukohustused (% RKTst)	1,20				Kulukohustused (% RKTst)	1,28			
Maksed (% RKTst)	1,15				Maksed (% RKTst)	1,22			
Eelarvesse kandmata varu, sest kulukohustused on väiksemad kui 1,28% RKTst	16305			6,3	Eelarvesse kandmata varu, sest kulukohustused on väiksemad kui 1,28% RKTst	0			0
Kulukohustused, kui nende suurus oleks 1,28% RKTst	260883				Kulukohustused, kui nende suurus oleks 1,28% RKTst	529885			

Allikad: Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon (1988; 1993; 1999; 2006), nõukogu (2013), Euroopa Komisjon (2018b).

2000–2006 (1999. aasta hindades)	Kokku (miljonit eurot)	Aasta keskmise (miljonit eurot)	Kulud protsen tides	Lähte- protsent: 1,28% RKTst	2007–2013 (2004. aasta hindades)	Kokku (miljonit eurot)	Aasta keskmise (miljonit eurot)	Kulud protsen tides	Lähte- protsent: 1,28% KRTst
Sisepoliitika	43830	6261	6,8	5,7	Konkurentsivõime	74098	10585	8,6	7,0
Ühtekuuluvus	213010	30430	33,0	27,8	Ühtekuuluvus	308041	44006	35,6	29,2
Põllumajandus ja kalandus	267370	38196	41,4	34,9	Põllumajandus ja kalandus	293105	41872	33,9	27,8
Keskkond ja maaelu areng	30370	4339	4,7	4,0	Keskkond ja maaelu areng	78239	11177	9,0	7,4
Ühinemiseelne abi	21840	3120	3,4	2,9	Vabadus, kodakondsus	10770	1539	1,2	1,0
Välistegevus	32060	4580	5,0	4,2	Globaalne Euroopa	49463	7066	5,7	4,7
Haldus	33660	4809	5,2	4,4	Haldus	49800	7114	5,8	4,7
Kulukohustused	646190	92313			Kulukohustused	864316	123474		
Maksed	641500	91643			Maksed	820780	117254		
Kulukohustused (% RKTst)	1,08				Kulukohustused (% KRTst)	1,05			
Maksed (% RKTst)	1,07				Maksed (% KRTst)	1			
Eelarvesse kandmata varu, sest kulukohustused on väiksemad kui 1,28% RKTst	119665			15,6	Eelarvesse kandmata varu, sest kulukohustused on väiksemad kui 1,28% KRTst	189326			18,0
Kulukohustused, kui nende suurus oleks 1,28% RKTst	765855				Kulukohustused, kui nende suurus oleks 1,28% KRTst	105364 2			

2014–2020 (2011. aasta hindades)	Kokku (miljonit eurot)	Aasta keskmine (miljonit eurot)	Kulud protsentides	Lähte- protsent: 1,28% KRTst	2021–2027 (2018. aasta hindades)	Kokku (miljonit eurot)	Aasta keskmine (miljonit eurot)	Kulud protsentides	Lähte- protsent: 1,28% KRTst
Konkurentsivõime	125614	17945	13,1	10,2	Turg, innovatsioon ja digitaalvaldkond	166303	23758	14,7	12,7
Ühtekuuluvus	325149	46450	33,9	26,5	Ühtekuuluvus	330642	47235	29,1	25,3
					Väärtused	61332	8762	5,4	4,7
Põllumajandus ja kalandus	277851	39693	28,9	22,6	Põllumajandus ja kalandus	254247	36321	22,4	19,4
Keskkond ja maaelu areng	95328	13618	9,9	7,8	Keskkond ja maaelu areng	82379	11768	7,3	6,3
Vabadus, kodakondsus	15686	2241	1,6	1,3	Ränne ja piirihaldus	30829	4404	2,7	2,4
Globaalne Euroopa	58704	8386	6,1	4,8	Naabus ja maailm	108929	15561	9,6	8,3
					Julgeolek ja kaitse	24323	3475	2,1	1,9
Haldus	61629	8804	6,4	5,0	ELi institutsioonid	58547	8364	5,2	4,5
					Muu haldus	17055	2436	1,5	1,3
Kulukohustused	959988	137141			Kulukohustused	1134583	162083		
Maksed	908400	129771			Maksed	1104803	157829		
Kulukohustused (% KRTst)	1				Kulukohustused (% KRTst)	1,11			
Maksed (% KRTst)	0,95				Maksed (% KRTst)	1,08			
Eelarvesse kandmata varu, sest kulukohustused on väiksemad kui 1,28% KRTst	268797			21,9	Eelarvesse kandmata varu, sest kulukohustused on väiksemad kui 1,28% KRTst	173765			13,3
Kulukohustused, kui nende suurus oleks 1,28% KRTst	1228785				Kulukohustused, kui nende suurus oleks 1,28% KRTst	1308348			

Euroopa Liidu eelarvel on kolm sammast: kulud, rahastamine ja audit. Käesolevas ülevaates käsitletakse seda, kuidas eelarve alguse sai, ning eelarve arengut mitmeaastase planeerimise ja igaaastase eelarve koostamise kaudu, võttes arvesse Euroopa Parlamendi volituste muutumist eelarvega seoses ning eelarve rahastamise ja auditiprotsessi arengut. Alates esimese Euroopa ühenduse loomisest 1952. aastal on Euroopa institutsioonide ja liikmesriikide vahel valitsenud eelarvega seoses pinged ning kulude ja rahastamise reformide vahel on olnud tihe seos.

VASTUTUSE VÄLISTAMISE SÄTTED

Dokument on koostatud Euroopa Parlamendi liikmetele ja töötajatele parlamenditöös abimaterjalina kasutamiseks. Dokumendi sisu eest vastutavad üksnes autorid ja seda ei saa käsitada Euroopa Parlamendi ametliku seisukoha väljendusena.