



## EELARVEMENETLUS

Aastatel 1970 ja 1975 sõlmitud lepingute järel on Euroopa Parlamendi osatähtsus eelarvemenetluses järk-järgult suurenenud. Lissaboni lepinguga anti parlamendile kogu ELi eelarve üle otsustamisel nõukoguga võrdne õigus.

### ÕIGUSLIK ALUS

- Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artikkel 314 ja Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingu artikkel 106a;
- finantsmääruse (Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määrus (EL, Euratom) nr 966/2012, mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ, Euratom) nr 1605/2002<sup>[1]</sup>) artiklid 36–52;
- institutsioonidevaheline kokkulepe Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni vahel (eelarvedistsipliini, eelarvealase koostöö ning usaldusväärse finantsjuhtimise kohta)<sup>[2]</sup>, mille Euroopa Parlament kiitis heaks 19. novembril 2013 ja nõukogu 2. detsembril 2013, lähtuvalt poliitilisest kokkuleppest, mille parlamendi president, nõukogu eesistuja ja komisjoni president sõlmisid 27. juunil 2013.

### EESMÄRGID

Eelarvevolituste teostamine seisneb üldise summa kindlaksmääramises, ELi iga-aastaste kulude jagamises ja nende katmiseks vajalike tulude kindlaksmääramises ning eelarve täitmise kontrollimises. Eelarvemenetlus ise hõlmab eelarve koostamist ja vastuvõtmist. (ELi tulude kohta vt täpsemalt teabelehte [1.4.1](#), kulude kohta teabelehte [1.4.2](#), mitmeaastase finantsraamistiku kohta teabelehte [1.4.3](#), eelarve täitmise kohta teabelehte [1.4.4](#) ja eelarvekontrolli kohta teabelehte [1.4.5](#)).

### KIRJELDUS

#### A. Taust

Euroopa Parlament ja nõukogu on kahekesi eelarvepädevad institutsioonid. Enne 1970. aastat oli eelarvepädevus üksnes nõukogul ja parlamendil oli vaid nõuandev roll. 22. aprilli 1970. aasta ja 22. juuli 1975. aasta lepingutega suurendati Euroopa Parlamendi eelarvealaseid volitusi järgmiselt:

- 1970. aasta lepinguga jäeti küll nõukogule õigus teha lõplik otsus kulude kohta, mis on kohustuslikud, sest need tuleb teha aluslepingus või aluslepingu alusel vastu võetud

[1]ELT L 298, 26.10.2012, lk 1.

[2]ELT C 373, 20.12.2013, lk 1.

õigusaktides sätestatud kohustuste täitmiseks, kuid parlamendile anti õigus otsustada nn mittekohustuslike kulude üle, mis esialgu moodustasid eelarvest 8%;

— 1975. aasta lepinguga anti parlamendile õigus eelarve tervikuna tagasi lükata.

Kuni Lissaboni lepingu jõustumiseni toimus eelarvemenetluse käigus nii nõukogus kui ka parlamendis kaks lugemist. Menetluse lõpus võis parlament eelarve kas vastu võtta või tervikuna tagasi lükata.

Järgnenud lepingutega põhjalikke muudatusi ei kehtestatud. Suured muutused tõi kaasa alles Lissaboni leping. Sellega muudeti eelarvemenetlus lihtsamaks ja läbipaistvamaks (eelarve suhtes hakati kohaldama kaasotsustamist). Muudatused seisnesid peamiselt selles, et kohustuslike ja mittekohustuslike kulude eristamine lõpetati, mis tähendab, et kõiki kulusid käsitletakse ühtmoodi samal menetlusel. Menetlust lihtsustati ka sellega, et mõlemas institutsioonis nähti ette vaid üks lugemine, mis põhineb komisjoni esitatud eelarveprojektil.

## **B. Menetluse etapid**

ELi toimimise lepingu artikliga 314 on määratud kindlaks eelarvemenetluse etapid ja tähtajad, mida tuleb menetluse käigus järgida. Institutsioonid lepivad ka igal aastal varakult enne eelarvemenetluse algust kokku pragmaatilise ajakava, tuginedes senistele tavadele.

### **1. Esimene etapp: komisjon koostab eelarveprojekti**

Parlament ja nõukogu koostavad eelarve prioriteete käsitlevad suunised. Hiljemalt 1. septembriks (seda ELi toimimise lepingu artikli 314 lõike 2 kohaselt, kuid pragmaatilise ajakava kohaselt aprilli lõpuks või mai alguseks) koostab komisjon eelarveprojekti ning edastab selle nõukogule ja parlamendile. Komisjon võib uute suundumuste arvesse võtmiseks eelarveprojekti hiljem muuta, aga ainult kuni lepituskomitee (vt allpool) kokkukutsumiseni.

### **2. Teine etapp: nõukogu koostab eelarveprojekti kohta seisukoha**

Hiljemalt 1. oktoobriks (seda ELi toimimise lepingu artikli 314 lõike 3 kohaselt, kuid pragmaatilise ajakava kohaselt juuli lõpuks) võtab nõukogu eelarveprojekti kohta vastu seisukoha ja edastab selle parlamendile. Nõukogu peab teavitama parlamenti kõigest, mille alusel ta oma seisukoha kujundas.

### **3. Kolmas etapp: lugemine parlamendis**

Parlamendil on reageerimiseks aega 42 päeva. Selle aja jooksul võib parlament nõukogu seisukoha kas heaks kiita või otsuse tegemisest keelduda (mõlemal juhul loetakse eelarve lõplikult vastu võetuks) või võtta oma liikmete häälteenamusega vastu muudatusettepanekud ning sellisel juhul saadetakse muudetud projekt nõukogusse ja komisjoni tagasi. Parlamendi president peab seejärel kutsuma kokkuleppel nõukogu eesistujaga viivitamata kokku lepituskomitee koosoleku.

### **4. Neljas etapp: lepituskomitee koosolek ja eelarve vastuvõtmine**

Lepituskomitee koosneb nõukogu liikmete esindajatest ja sama suurest arvust parlamendi esindajatest. Komiteel on alates kokkukutsumisest 21 päeva aega, et jõuda ühises tekstis kokkuleppele. Komitee otsuse vastuvõtmiseks on vajalik nõukogu liikmete või nende esindajate kvalifitseeritud häälteenus ja parlamendi esindajate häälteenus. Komisjon võtab lepituskomitee tegevusest osa ning teeb kõik selleks, et püüda parlamendi ja nõukogu seisukohti lähendada.

Kui lepituskomitee nende 21 päeva jooksul ühises tekstis kokkuleppele ei jõua, peab komisjon esitama uue eelarveprojekti. Kui lepituskomitee jõuab selle aja jooksul ühises tekstis kokkuleppele, on parlamendil ja nõukogul kokkuleppe saavutamise kuupäevast 14 päeva aega

ühine tekst heaks kiita. Järgmises tabelis esitatakse menetluse võimalikud jätkumisviisid nende 14 päeva möödumisel.

#### Lepituskomitee ühise teksti heakskiitmise protsess

	Parlament	Nõukogu	Hääletuse tulemus
<b>Seisukohad ühise teksti kohta</b>  + = võtab vastu – = lükkab tagasi puudub = otsust ei tehtud	+	+	Ühine tekst võetakse vastu
		–	Võimalik tagasipöördumine parlamendi seisukoha juurde <sup>[3]</sup>
		puudub	Ühine tekst võetakse vastu
	puudub	+	Ühine tekst võetakse vastu
		–	Komisjon koostab uue eelarveprojekti
		puudub	Ühine tekst võetakse vastu
	–	+	Komisjon koostab uue eelarveprojekti
		–	Komisjon koostab uue eelarveprojekti
		puudub	Komisjon koostab uue eelarveprojekti

Kui menetlus on tulemuslikult lõpule viidud, kuulutab parlamendi president eelarve lõplikult vastuvõetuks. Kui eelarveaasta alguseks kokkulepet ei saavutata, võetakse kuni kokkuleppe saavutamiseni kasutusele ajutiste kaheteistkümnendike süsteem. Sellisel juhul tohib igas eelarvepeatükis kulutada igal kuul summa, mis moodustab eelmise aasta eelarve assigneeringutest kõige rohkem ühe kaheteistkümnendiku. Kõige rohkem ühe kaheteistkümnendiku võib see summa moodustada ka assigneeringutest, mis on sama peatüki jaoks ette nähtud eelarveprojekti. ELi toimimise lepingu artiklis 315 on aga sätestatud, et nõukogu võib komisjoni ettepaneku alusel lubada rohkem kui ühe kaheteistkümnendiku suuruseid kulusid (vastavalt finantsmääruse artiklile 16), kui parlament ei otsusta 30 päeva jooksul nõukogu poolt heaks kiidetud kulusid vähendada.

#### 5. Lisa- ja paranduseelarved

Vältimatute, erandlike või ettenägematute asjaolude korral (vastavalt finantsmääruse artiklile 41) võib komisjon teha ettepaneku võtta vastu paranduseelarve, millega muudetakse jooksvaks aastaks vastu võetud eelarvet. Paranduseelarvete suhtes kohaldatakse üldeelarvega samu eeskirju.

## EUROOPA PARLAMENDI ROLL

### A. ELi toimimise lepingu artikliga 314 antud õigused

Aastal 1970 sai parlament mittekohustuslike kulude osas viimase sõna õiguse. Mittekohustuslike kulude osakaal suurenes 1970. aasta eelarve 8%-lt rohkem kui 60%-le aastaks 2010, mis oli ühtlasi viimane aasta, mil kulusid niimoodi eristati. Nüüd, kui kohustuslikke ja mittekohustuslikke kulusid enam ei eristata, teeb parlament nõukoguga võrdsetel alustel otsuse kõigi eelarvekulude kohta. Parlamendi positsiooni võib tegelikult pidada isegi tugevamaks kui nõukogu oma, sest nõukogu ei või mingil juhul kiita eelarvet heaks parlamendi tahte vastaselt, kuid parlament võib teha teatud asjaoludel lõpliku otsuse ja kiita eelarve heaks nõukogu tahte vastaselt (vt punkti B.4.). Selline asjade käik on siiski üsna ebatõenäoline. Õigem oleks öelda, et uues eelarvemenetluses teevad parlament ja nõukogu otsuse enamasti päriselt koos (seega on see teatav erilaadne kaasotsustamismenetlus), võrdsetel alustel ja kõigi liidu kulude kohta. Parlament on pärast vastavate volituste saamist 1975. aastal lükanud eelarve tervikuna tagasi

[3]See toimub juhul, kui parlament kinnitab parlamendiliikmete häälteenamusega ja kolme viiendikuga antud häälest mõned või kõik oma eelmised muudatusettepanekud. Kui parlament nõutavat häälteenamust ei saavuta, võetakse vastu ühises tekstis kokku lepitud seisukoht.

kahel korral (1979. aasta detsembris ja 1984. aasta detsembris). Lissaboni lepingu kohaste uute eeskirjade kohaselt ei ole lepituskomiteel õnnestunud kokkuleppele jõuda kolmel korral (2011., 2013. ja 2015. aasta eelarve puhul). Kõigil kolmel juhul võeti lõpuks vastu komisjoni esitatud uus eelarveprojekt, mis kajastas lepitusmenetluse käigus peaaegu saavutatud kompromissi.

2018. aasta eelarve puhul jõudsid kolm institutsiooni kokkuleppele 18. novembril 2017 toimunud lepituskomitee kohtumisel. Nõukogu võttis oma seisukoha uue eelarveprojekti kohta vastu 30. novembril ning hääletus parlamendi täiskogu istungil toimus samal päeval. Läbirääkijad leppisid kokku kompromisspaketi, mis hõlmas 160,1 miljardit eurot kulukohustusi ja 144,7 miljardit eurot makseid. 2018. aasta eelarve peamised eesmärgid on soodustada majanduskasvu, investeringuid ja töökohtade loomist, toetada noorte tööhõivet ning lahendada rände- ja julgeolekuprobleeme.

**B.** Institutsioonidevahelised kokkulepped eelarvedistsipliini kohta ja mitmeaastased finantsraamistikud (1.4.3.)

Pärast korduvaid vaidlusi eelarve täitmise õigusliku aluse üle võtsid institutsioonid 1982. aastal vastu ühisavalduse, millega sätestati ka meetmed eelarvemenetluse sujuvama lõpuleviimise tagamiseks. Sellele järgnes mitu institutsioonidevahelist kokkulepet, mis hõlmasid ajavahemikke 1988–1992, 1993–1999, 2000–2006 ja 2007–2013. Nende järjestike kokkulepetega loodi iga-aastaste eelarvemenetluste jaoks institutsioonidevaheline raamistik ja parandati märkimisväärselt eelarvemenetluse toimimist.

Kehtiv institutsioonidevaheline kokkulepe jõustus 23. detsembril 2013<sup>[4]</sup>. Selle eesmärk on lihtsustada iga-aastast eelarvemenetlust ja täiendada mitmeaastast finantsraamistikku käsitleva määruse (millest on saanud siduvate ülemmääradega siduv määrus) sätteid, eelkõige mitmeaastasest finantsraamistikust välja jäävate erivahendite osas. Need sätted puudutavad järgmisi erivahendeid: hädaabireserv, Euroopa Liidu Solidaarsusfond, paindlikkusinstrument, Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fond ja ettenägematute kulude varu.

Kuigi mitmeaastane finantsraamistik iga-aastast eelarvemenetlust ei asenda, on institutsioonidevaheliste kokkulepetega kehtestatud teatav eelarve kaasotsustamismenetluse vorm, mis võimaldab parlamendil täita täiel määral oma rolli täieõigusliku eelarvepädeva institutsioonina, suurendada institutsioonina oma usaldusväarsust ja suunata eelarvet vastavalt oma poliitilistele prioriteetidele. Lissaboni lepingus ja finantsmääruses on ühtlasi sätestatud, et aastaeelarves tuleb kinni pidada mitmeaastasest finantsraamistikust kehtestatud ülemmääradest, kusjuures raamistikus endas tuleb kinni pidada omavahendeid käsitlevas otsuses kehtestatud ülemmääradest.

**C.** Euroopa poolaasta

7. septembril 2010. aastal kiitis majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu heaks Euroopa poolaasta sisseviimise, mis kujutab endast ELi tasandi majanduspoliitika koordineerimise tsüklit, mille abil saavutada Euroopa 2020. aasta eesmärgid. Tegemist on igal aastal kuus kuud kestva perioodiga, mille jooksul tuleb vaadata läbi liikmesriikide eelarve- ja struktuuripoliitika, et teha kindlaks vasturääkivused ja võimalik tekkiv tasakaalustamatus. Analüütilise majandushindamise alusel annab komisjon liikmesriikidele poliitikasuuniseid/soovitusi maksualaste, makromajanduslike ja struktuursete reformide kohta. Euroopa poolaasta eesmärk on tugevdada koordineerimist ajal, mil olulised eelarvealased otsused on riigi tasandil alles ettevalmistamisel. Lisaks liikmesriikide eelarvete omavahelisele kooskõlastamisele püüab Euroopa Parlament luua koostöömehhanismi ja tugevdada kooskõlastamist liikmesriikide ja ELi eelarve vahel.

---

[4]ELT C 373, 20.12.2013, lk 1.

Rita Calatozzolo  
10/2018