



EUROOPA PARLAMENT

2009–2014

---

*Kultuuri- ja hariduskomisjon*

---

31.1.2011

## TÖÖDOKUMENT

2013. aasta järgse jätkusuutliku Euroopa poliitilised väljakutsed ja eelarvevahendid (2013. aasta järgse jätkusuutliku Euroopa Liidu poliitiliste väljakutsete ja eelarvevahendite erikomisjon)

Kultuuri- ja hariduskomisjon

Raportöör: Cătălin Sorin Ivan

## 1. ELi eelarve ja iga-aastane eelarvemenetlus

ELi eelarve hõlmab kõigi ELi institutsioonide kulutusi. Selles määratakse kindlaks aasta tulud ja kulud, loetletakse kõik rahastatavad meetmed ning sätestatakse kogusumma ja töötajate arv.

ELi kulud on piiratud aluslepingutega. Kuna liidu eelarve ei tohi olla puudujäägis, peavad meetmete kogukulud olema igal aastal kaetud tuludega. Eelarvet rahastatakse kolmest peamisest tuluallikast:

- tollimaksud;
- osa iga liikmesriigi ühtse käibemaksu arvestusbaasist;
- täiendav osamaks liikmesriikidelt nende kogurahvatulu alusel.

Iga-aastase eelarvemenetluse käigus määratakse üksikasjalikult kindlaks ELi kulud mitmeaastase finantsraamistikuga ettenähtud piires. Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu lepivad omavahel kokku igaks aastaks kavandatavateks kuludeks, lähtudes komisjoni ettepanekust.

Pärast Lissaboni lepingu jõustumist on parlament ja nõukogu ka tegelikult kogu eelarve kaasseadusandjad. Nõukogule ja parlamendile on ette nähtud ainult üks lugemine ning enam ei eristata kohustuslikke (peamiselt põllumajandusvaldkond) ja mittekohustuslikke (peaaegu kõik muud valdkonnad) kulusid.

## 2. Kultuuri- ja hariduskomisjoni eelarveread

Kultuuri- ja hariduskomisjon vastutab umbes 65 eelarverea eest, mille aasta kogueelarveks on umbes 2 miljardit eurot, mis moodustab umbes 1,8% ELi kogueelarvest. Enamik sellest kuulub mitmeaastase finantsraamistiku rubriiki 1a „Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks”, kuid märkimisväärsed summad on eraldatud ka rubriikidele 3b „Kodakondsus” ja 5 „Halduskulud”.

Suurem osa kuludest läheb seitsme mitmeaastase rahastamisprogrammi tarbeks. Need programmid on poliitiliselt väga nähtavad ELi poliitilised vahendid, mis on seotud kodanikega ja on sageli väga populaarsed (nt üliõpilaste liikuvusprogramm Erasmus, mis kuulub elukestva õppe programmi, või Euroopa kultuuripealinna programm, mis on osa programmist „Kultuur 2007”).

## 3. Mitmeaastane finantsraamistik

Mitmeaastase finantsraamistikuga määratakse kindlaks laiemate kulukategooriate (rubriigid) maksimumsummad (ülemmäärad) selgelt määratletud ajavahemikuks. Oma olemuselt on mitmeaastane finantsraamistik parlamendi ja nõukogu heaks kiidetud mitmeaastane kulutuste kava, mis hõlmab ELi kõiki kulusid.

Kuni Lissaboni lepingu jõustumiseni kehtestati mitmeaastased finantsraamistikud (varem finantsperspektiivid) institutsioonidevahelise kokkuleppega parlamendi, nõukogu ja komisjoni vahel. Olemuselt poliitiliste kokkulepetena ei olnud neil samaväärset õigusjõudu kui kaasotsustamismenetluse käigus vastu võetud seadustel. Näiteks on kehtiva mitmeaastase finantsraamistiku 2007–2013 alus 17. mai 2006. aasta institutsioonidevaheline kokkulepe eelarvedistsipliini ja usaldusväärse finantsjuhtimise kohta<sup>1</sup>.

Lissaboni lepinguga muudeti mitmeaastased finantsraamistikud kohustuslikuks. Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 312 võtab nõukogu pärast parlamendilt selle liikmete enamusega antud nõusoleku saamist vastu määruse, millega kehtestatakse mitmeaastane finantsraamistik vähemalt viieaastaseks perioodiks.

Komisjon peab esitama oma ettepanekud järgmise mitmeaastase finantsraamistiku kohta enne 1. juulit 2011. 2010. aasta oktoobris avaldas komisjon teatise „*ELi eelarve läbivaatamine*” (KOM(2010)700), milles esitatakse mõned probleemid, millega seistakse vastamisi ELi eelarve koostamisel järgmise raamistiku ja sellele järgneva perioodi jaoks.

#### **4. 2013. aasta järgse jätkusuutliku Euroopa Liidu poliitiliste väljakutsete ja eelarvevahendite erikomisjon**

2013. aasta järgse jätkusuutliku Euroopa Liidu poliitiliste väljakutsete ja eelarvevahendite erikomisjon (SURE-komisjon) loodi 2010. aasta juulis üheaastaseks ametiajaks.

SURE-komisjonil on järgmised kohustused:

- määrata kindlaks Euroopa Parlamendi poliitilised prioriteedid mitmeaastaseks finantsraamistikuks pärast 2013. aastat nii õigusloome kui ka eelarve seisukohalt;
- hinnata rahalisi vahendeid, mis on Euroopa Liidule vajalikud oma eesmärkide saavutamiseks ja poliitika teostamiseks 1. jaanuaril 2014 algaval ajavahemikul;
- määrata kindlaks järgmise mitmeaastase finantsraamistiku kestus;
- teha kooskõlas nende prioriteetide ja eesmärkidega ettepanek järgmise mitmeaastase finantsraamistiku struktuuri kohta, tuues välja ELi tegevuse põhivaldkonnad;
- anda suunised eraldiste soovituslikuks jaotuseks mitmeaastase finantsraamistiku erinevate kulurubriikide vahel kooskõlas poliitiliste prioriteetide ning kavandatava struktuuriga;
- määrata kindlaks seos ELi eelarve rahastamissüsteemi reformi ja kulutuste läbivaatamise vahel, et anda eelarvekomisjonile tugev alus läbirääkimisteks uue mitmeaastase finantsraamistiku üle.

Lühidalt öeldes valmistab SURE-komisjon ette parlamendi läbirääkimispositsiooni järgmise mitmeaastase finantsraamistiku üle. Kõnealune erikomisjon esitab 2011. aasta juunis Euroopa

---

<sup>1</sup> ELT C 139, 14.6.2006.

Parlamendile raporti järgmise mitmeaastase finantsraamistiku kestuse, struktuuri ja paindlikkuse kohta ning selle kohta, millises ulatuses ELi tasandil kulutusi tõendatava Euroopa Liidu lisandväärtusega põhjendada saab.

Kõiki alalisi komisjone on kutsutud 2013. aasta järgse jätkusuutliku Euroopa Liidu poliitiliste väljakutsete ja eelarvevahendite erikomisjonile arvamusi koostama. SURE-komisjoni raporti projekti esitlus toimub (kahes osas) 17. märtsil ja 7. aprillil ning hääletus on kavandatud 26. maiks.

a) **Struktuur (ja paindlikkus)**

*Komisjon*

Eespool nimetatud komisjoni teatises ELi eelarve läbivaatamise kohta osutatakse kehtiva mitmeaastase finantsraamistiku piiratud paindlikkusele, sest finantsraamistik ja selle programmid ei ole alati suutnud vastata poliitilistele vajadustele ja muutuvatele asjaoludele. Teatises rõhutatakse, et „tuleb leida sobiv tasakaal ühelt poolt prognoositavuse ja teiselt poolt selliste oluliste eesmärkide vahel nagu paindlikkus, tingimuslikkus ja maksete tegemine tulemuste alusel, aga ka usaldusväärse finantsjuhtimise jaoks nõutavate kontrollide ja lihtsustamise vahel.”

Komisjoni arvates on eelarvel, mille struktuur ja tasakaal peegeldavad ELi poliitilisi prioriteete, ilmseid eeliseid. Komisjon esitab ümberkorraldamiseks kaks võimalust:

1. vähendada rubriikide arvu kuuest kolmeni ja kaotada alamrubriigid või
2. koostada eelarve Euroopa 2020. aasta strateegiast lähtudes, saades ümberkorraldamise tulemusel kolm rubriiki ja neli alamrubriiki

*2013. aasta järgse jätkusuutliku Euroopa Liidu poliitiliste vahendite ja eelarvevahendite erikomisjon (SURE-komisjon)*

SURE-komisjoni aruteludokumendis 2013. aasta järgse finantsraamistiku paindlikkuse kohta (raportöör Salvador Garriga Polledo) kommenteeritakse komisjoni esitatud võimalusi järgmiselt:

1. need suurendavad oluliselt paindlikkust, kuid vähendavad poliitilist nähtavust ja läbipaistvust;
2. komisjon peaks esitama üksikasjaliku kirjelduse erinevatele poliitikavaldkondadele eraldatavate vahendite jaotamise kohta Euroopa 2020. aasta strateegia erinevatesse alamrubriikidesse, sest mitmeaastase finantsraamistiku paindlikkus sõltub suurel määral sellise vahendite jaotuse viisist.

*Kultuuri- ja hariduskomisjon*

Hetkel kuulub enamik kultuuri- ja hariduskomisjoni eelarveridadest rubriikide 1a „Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks” ja 3b „Kodakondsus”

alamrubriikidesse (igal Euroopa Parlamendi kultuuri- ja hariduskomisjoni vastutusalasse kuuluval Euroopa koolil on eraldi eelarverida ja ka juhatajate nõukogul on eraldi eelarverida rubriigis 5 „Halduskulud”).

Rubriikide ja alamrubriikide arvu vähendamine suurendaks paindlikkust ning aitaks kaasa rahaliste vahendite ümberpaigutamisele eelarveridade vahel. Kogemused rubriigiga 3b näitavad, millised raskused tekivad juhul, kui ühte väikesesse alamrubriiki on koondatud mitmeid üsna väikeseid programme: keeruline on suurendada edukate programmide rahastamist või programmide rahalisi vahendeid ümber paigutada, kui nendes osalus on oodatust väiksemaks osutunud. Kokkuvõttes tuleks väikeseid alamrubriike vältida.

## **b) Kestus (ja paindlikkus)**

Vastavalt aluslepingule kehtestatakse mitmeaastane finantsraamistik vähemalt viieaastaseks perioodiks. Kolm viimast mitmeaastast finantsraamistikku on kehtestatud seitsmeaastaseks perioodiks.

*Euroopa Komisjon*

Komisjoni teatises kaalutakse järgmisi võimalusi:

- **5 aastat** (eelised: võimalus võtta arvesse uusi vajadusi; puudused: võib osutada liiga lühikeseks nõuetekohase ettevalmistusperioodi seisukohalt ja suuremate muudatuste elluviimiseks programmides);
- **7 aastat koos suurema vahekokkuvõttega viie aasta järel**, mis võimaldaks teha eelkõige Euroopa 2020. aasta strateegiat arvestavaid lõplikke ümberpaigutusi;
- **10 aastat koos põhjalikuma vahekokkuvõttega („5+5“)**, mis annaks piisava paindlikkuse suuremate muudatuste elluviimiseks prioriteetides. Üldised ülemmäärad ja põhilised õigusaktid saaks kinnitada kümneks aastaks, kuid vahendite jaotus rubriikide vahel ja prioriteetide seadmine programmide ja vahendite raames võiks jääda ümberhindamiseks avatuks.

*2013. aasta järgse jätkusuutliku Euroopa Liidu poliitiliste väljakutsete ja eelarvevahendite erikomisjon (SURE-komisjon)*

SURE-komisjoni aruteludokumentis 2013. aasta järgse finantsraamistiku kestuse kohta (raportöör Salvador Garriga Polledo) kaalutakse järgmisi võimalusi:

- **1. võimalus:** viieaastane mitmeaastase finantsraamistiku tsükkel, mis käivitatakse 2014. aastal, kohe pärast praeguse mitmeaastase finantsraamistiku lõppemist;
- **2. võimalus:** viieaastane mitmeaastase finantsraamistiku tsükkel, mis käivitatakse 2021. aastal pärast seitsmeaastast üleminekuperioodi mitmeaastast finantsraamistikku, et võimaldada järkjärgulist ühtlustamist Euroopa Parlamendi ja komisjoni õigusaktidega;

- **3. võimalus:** viieaastane mitmeaastase finantsraamistiku tsüklitel, mis käivitatakse 2016. aastal pärast praeguse mitmeaastase finantsraamistiku pikendamist, et võimaldada järkjärgulist ühtlustamist Euroopa Parlamendi ja komisjoni õigusaktidega;
- **4. võimalus:** kümneaastane mitmeaastase finantsraamistiku tsüklitel koos märkimisväärse vahekokkuvõttega vastavalt komisjoni „5+5“ ettepanekule.

Dokumendis väidetakse ka, et paindlikkuse nõude ja pikemate programmide tsüklite nõude ühendamise võib osutada võimatuks, ning nõutakse muu hulgas mitmeaastaste programmide kestuse ühtlustamist mitmeaastase finantsraamistiku kestusega.

#### *Kultuuri- ja hariduskomisjon*

Oluline on saavutada hea tasakaal prognoositavuse ja paindlikkuse vahel, et võimaldada pikaajaline järjepidevus ja prognoositavus mitmeaastaste programmide elluviimisel ning tagada eelarvetsükli sujuv toimivus. Kultuuri- ja haridusprogrammide puhul võib liiga lühike tsüklitel programmide elluviimist takistada, samal ajal võib liiga pikk tsüklitel olla piiratud paindlikkusega.

### **c) Euroopa lisandväärtus ja poliitilised prioriteedid**

#### *Euroopa Komisjon*

Vastavalt komisjoni teatisele on oluline kindlaks teha, kas ELi eelarve tasandil kulude kandmine on tõhusam kui kulude kandmine riigi tasandil. ELi eelarvet tuleks kasutada selleks, et rahastada meetmeid, mida liikmesriigid ja piirkonnad ei saa ise rahastada või mille puhul saab ELi eelarvest rahastamise kaudu kindlustada paremad tulemused. Kokkuvõttes peaks ELi eelarvest rahastamine panema toimima selle, mis muidu ei toimiks: see peaks olema reaalselt täiendav ja pakkuma Euroopa lisandväärtust.

#### *2013. aasta järgse jätkusuutliku Euroopa Liidu poliitiliste väljakutsete ja eelarvevahendite erikomisjon (SURE-komisjon)*

SURE-komisjonis toimunud arutelu põhiteemad olid Euroopa lisandväärtuse mõiste määramise keerukus, vajadus suurendada eelarve täitmise tõhusust, kooskõlastamine riigieelarvetega ja täiendav surve ELi eelarvele Lissaboni lepinguga sätestatavate uute pädevuste kontekstis.

#### *Kultuuri- ja hariduskomisjon*

Läbirääkimised uue mitmeaastase finantsraamistiku üle toimuvad olukorras, kus enamiku liikmesriikide eelarvepositsioon on väga keeruline. Liikmesriikide järgneva aastakümne eelarvekavades ja tegelikult ka liikmesriikide sisepoliitikas üldiselt domineerivad maksude tõstmine, kulude kärpimine ja heaolureformid, mis on kavandatud eesmärgiga vähendada riigieelarve puudujääki ja riigivõlga jätkusuutliku tasemeni. Seetõttu peab kultuuri- ja hariduskomisjoni vastutusalas olevate programmide praeguse kulutuste taseme kaitsmine (rääkimata veel kulutuste mis tahes suurendamisest) põhinema selgel ja veenval tõestusel, et

need programmid aitavad luua Euroopa lisandväärtust. Liikmesriike tuleb veenda, et tegelikult aitavad ELi tasandil tehtavad kulutused säästa raha, võrreldes samalaadsete kulutustega samadele poliitikavaldkondadele riiklikul tasandil.

Elukestva õppe programmis ja selle haridusalastes liikuvusprogrammides, eelkõige programmis Erasmus osalemise nõudlus ületab praegu tunduvalt pakkumise ja programmi täitmise määr küündib 100%ni. Seega on olemas selge tõend, et need programmid loovad konkreetse ja mõõdetava Euroopa lisandväärtuse. Seetõttu teeb komisjon ettepaneku selliseid liikuvusprogramme laiendada ja siduda nende jaoks vahendite eraldamine tihedamalt sellega, millises ulatuses neid kasutatakse.

Kultuuri- ja hariduskomisjonis on vaja kaaluda, mil määral kehtib eespool esile toodu ka teiste parlamendi kultuuri- ja hariduskomisjoni vastutusalas olevate programmide suhtes. Programm „Meedia 2007” on teistest üsna erinev, sest selle raames tegeletakse koolituse ning tootmis- ja levitusprojektidega. Sama kehtib ka programmi „Kultuur 2007” kohta. Noorsootööd ja kodakondsust käsitlevate programmide eesmärgid on aga üsna teistsugused ning iga selline programm hõlmab märkimisväärseid kulutusi ELi tasandil valitsusväliste organisatsioonidele, kes kodanikuühiskonna vastavate sektorite nimel arvamust avaldavad.

Lõpetuseks, juba mainitud keerulise finantstausta ja reaalse võimaluse tõttu, et järgmise mitmeaastase finantsraamistiku rahastamisvõimalused võivad jääda n-ö püsivale tasemele, on oluline suurendada mitmeaastase finantsraamistiku erinevate poliitikavaldkondade, programmide ja osade vahelist koosmõju. Eelkõige peaks SURE-komisjon rõhutama koosmõju suurendamise tähtsust ühelt poolt põllumajandus- ja struktuuripoliitika raames tehtavate kulutuste ja teiselt poolt elukestva õppe ning noorsootöö ja kultuuriprojektide raames tehtavate kulutuste vahel.