



**DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES  
POLICY DEPARTMENT D: BUDGETARY AFFAIRS**

# **Creating greater synergy between European and national budgets**

**Executive summary of the study in:  
Estonian**

DV\816413ET.doc

**ET**

**ET**

# SUUREMA SÜNERGIA LOOMINE EUROOPA LIIDU EELARVE JA LIIKMESRIIKIDE EELARVETE VAHEL

## KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Käesolevas uuringus analüüsitakse kulusid nii ELi kui ka liikmesriikide tasandil mitmes järgmises poliitikavaldkonnas: haridus ja koolitus, sotsiaalpoliitika, teadusuuringud, areng ja humanitaarabi, ühine välis- ja julgeolekupoliitika. Samuti vaadeldakse mehhanisme ja protsesse, mille eesmärk on tagada eelarve kooskõlastamine nimetatud kahe tasandi vahel. Analüüs hõlmab peamisi eelarve alaseid ja poliitilisi eesmärke viies valdkonnas, mis tuginevad neljas liikmesriigis – Belgias, Prantsusmaal, Sloveenias ja Portugalis – teostatud uuringutele. Võttes aluseks erialakirjanduse ülevaate ning intervjuud ametnikega nii ELi kui ka liikmesriikide tasandil, hinnati kasutusel olevaid mehhanisme ja menetlusi ELi ning liikmesriikide kulude kooskõlastamiseks, samuti põhjuseid, miks puudub sünergia Euroopa ja liikmesriikide tasandi vahel.

ELi eelarvega seotud kulud moodustavad ELis üksnes ligikaudu 2% riiklikest kogukulutustest. ELi kulude osa riiklikes kogukulutustes on eriti tagasihoidlik võrreldes riiklike kulutustega sotsiaalpoliitikale, haridusele ning välis- ja julgeolekupoliitikale. See osa on suhteliselt suurem arenguabi ning teadus- ja arendustegevuse valdkonnas.

Üldine sünergia ELi poliitika strateegiliste eesmärkide ja eelarvepoliitika vahel on nõrk. Üksnes tagasihoidlik osa ELi eelarvest kulutatakse meetmetele, mis aitavad kaasa Lissaboni strateegia elluviimisele. Ning liikmesriigi tasandil osutavad liikmesriikide eelarved – mõne erandiga, eeskätt regionaalpoliitika valdkonnas – harva nende panusele Lissaboni või muude ELi strateegiate eesmärkide saavutamisse.

Üldiselt on nelja liikmesriigi poliitilised prioriteedid viies poliitikavaldkonnas kooskõlas ELi eesmärkidega, eriti arenguabi ning välis- ja julgeolekupoliitika puhul. Kõik liikmesriigid on võtnud kohustuse saavutada ÜRO aastatuhande eesmärgid ning toetada Euroopa konsensust arengu küsimuses. Hariduses ja sotsiaalpoliitikas on elukestev õpe ning töötajate paindlikkuse ja tööhõivevõimaluste suurendamine järjest olulisemad kõigis neljas liikmesriigis ning see on kooskõlas ELi poliitiliste eesmärkidega. Lisaks viivad liikmesriigid teadus- ja arendustegevuse puhul oma teadus- ja arendustegevuse strateegiat ja riikliku rahastamise meetodeid üha enam kooskõlla ELi teadusuuringute programmi eesmärkide ning toimimisega. Nagu võibki eeldada, on poliitiliste prioriteetide kooskõlastamise tase hea sellistes poliitikavaldkondades nagu ühtekuuluvuspoliitika, kus abikõlblikkuse suhtes ELi rahaliste vahendite saamiseks kohaldatakse kaasrahastamise nõudeid. Eelkõige on see nii liikmesriikides, kus ELiga seotud kulude suhteline osakaal riiklikes kulutustes on suurem.

Intervjueeritavad nõustuvad, et praegust majandus- ja finantskriisi ning rahaliste vahendite nappust arvesse võttes on tungivalt vaja paremini kooskõlastada poliitilisi eesmärke ELi tasandil (nt Lissaboni ja ELi 2020. aastaks seatud eesmärgid, Euroopa konsensus arengu küsimuses jne), kuid samuti Euroopa Liidu ja liikmesriikide poliitika eesmärke mitmetes valdkondades. Selline kooskõlastamine tooks endaga kaasa suurema sünergia Euroopa ja riikliku tasandi kulutuste vahel, võttes samas arvesse ja

tugevdades subsidiaarsust, täiendavust, Euroopa lisandväärtust ning mastaabisäästu eeliseid.

Kuigi kindlaks oli võimalik teha kõigest mõned ametlikud eelarve kooskõlastamise mehhanismid, ei tähenda see seda, et kooskõlastamist üldse ei toimu. Liikmesriikide valitsused ei saa ignoreerida ELi riiklike kulutuste poliitikat. Riiklikud eelarvestrateegiad taotleavad järjest enam ELi rahalisi vahendeid, et täiendada oma jõupingutusi.

Teoreetiliselt kooskõlastavad EL ja liikmesriigid oma poliitika mitmete, sageli loogiliste mehhanismide abil, näiteks võrgustikud, võrdlusuuringute tavad ja vastastikused eksperdihinnangud, majanduspoliitika üldsuunised ja avatud koordineerimise meetod. Kuigi intervjuueeritavad tunnistasid, et kooskõlastamise mehhanismid on sünergia loomisel eelarve valdkonnas olulised, möönsid nad, et neid mehhanisme kasutatakse tegelikkuses vähe. Majanduspoliitika üldsuuniseid ja üldisemalt avatud koordineerimise meetodit peetakse vahenditeks, mis avaldavad kooskõlastamisele ja lähenemisele piiratud mõju, sest neil jääb vajaka sanktsioonimehhanismidest.

Seoste puudumist liikmesriikide ja ELi eelarvemenetluse vahel peetakse põhjuseks, miks praegu puudub sünergia eelarve valdkonnas. Põhiküsimused, näiteks eelarvetsüklite pikkus ja ajastus ning üleeuroopalise standardse eelarvestruktuuri puudumine, muudavad sünergia taotlemise keeruliseks.

Kaasrahastamise nõuded, mis on seotud ELi rahaliste vahendite teatavate liikidega, toovad endaga mõningal määral kaasa riiklike kulutuste ümbersuunamise ja *de facto* ka liikmesriikide poliitiliste eesmärkide muutumise. Eelkõige peab see paika liikmesriikides, kes sõltuvad ELi eelarve ümberpaigutustest rohkem kui teised liikmesriigid.

Sotsiaalpoliitikas toovad ESFi ja ERFi kaasrahastamise nõuded endaga kaasa poliitiliste prioriteetide parema kooskõlastamise mõlemal tasandil ning mõjutavad liikmesriikide eelarveid. Sellegipoolest on see positiivne võimendav mõju piiratud ja seda on vähem märgata liikmesriikides, kes saavad suhteliselt vähe raha, näiteks Prantsusmaa ja Belgia.

Teadus- ja arendustegevuse valdkonnas on tõendeid liikmesriikide eelarvete ja ELi eelarve kooskõlastatuse suurenemise kohta, sest seitsmenda raamprogrammi rahalised vahendid suurenesid oluliselt ja muutsid selle kui teadustegevuse rahastamise osa veelgi olulisemaks.

Hariduse valdkonnas ei ole liikmesriigid kohustatud suurendama ELi kulutusi. ELi rahaliste vahendite võimendav mõju piirdub eeskätt poliitika tõhustatud koordineerimisega, näiteks võrdlusuuringute tavade kaudu.

Arenguabi puhul kannavad mitmed liikmesriigid osa riiklikust arenguabist üle ELile, et Euroopa Komisjon saaks seda kasutada ELi eesmärkide saavutamisel. See on huvitav näide sellest, kuidas liikmesriigid püüavad saavutada suuremat mõju mastaabisäästu kasutamise abil, mis on tekkinud arenguabi rahaliste vahendite ühiskasutuse tulemusel.

Välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas esineb piiratud arvul tõendeid ELi eelarve ja liikmesriikide eelarvete kooskõlastamise kohta. Välis- ja julgeolekupoliitikat peetakse

endiselt tugeva riikliku mõõtmega poliitikavaldkonnaks, vaatamata sellele, et poliitilised prioriteedid ELi tasandil on järjest enam kooskõlas. Nii arengu- kui ka välis- ja julgeolekupoliitika puhul pakub Euroopa välisteenistuse loomine parema kooskõlastamise jaoks suurepärase võimaluse.

Järgmised soovitusel võivad suurendada ELi eelarve ja liikmesriikide eelarvete kooskõlastatust.

Esiteks tuleb suurendada eelarve kooskõlastamise läbipaistvust ja nähtavust ELi eelarve ja liikmesriikide eelarvete kulukategooriate ühtlustamise abil mõlemal tasandil. Praegu jääb vajaka Euroopa rahaliste vahendite terviklikust analüüsist, sest selleks on vaja kvaliteetseid ja võrreldavaid andmeid valitsuste kulutuste kohta valdkonniti. Nagu liikmesriikide eelarvetegi puhul, võiks Eurostat viia ELi eelarve praegused kulukategooriad kooskõlla valitsemisfunktsioonide klassifikaatori (COFOG) kategooriatega, muutmata sealjuures ELi eelarve struktuuri, selleks et liikmesriikide ja ELi kulutusi oleks võimalik võrrelda samal ajal ühe analüüsi raames.

Teiseks võiksid liikmesriikide ametiasutused leppida kokku selles, et lisavad ülevaate oma rahaliste kohustuste kohta ning ELi eesmärkide ja strateegiate elluviimiseks tehtud jõupingutuste kohta riigieelarvesse. See annaks valitsustele ja parlamentidele võimaluse siduda riiklikud eesmärgid ELi tasandil kokku lepitud kohustustega. Samuti looks see raamistiku, mille piires oleks võimalik määrata kindlaks ELi ja liikmesriikide kulutused ning mis võimaldaks heita pilku ELi rahastamisvahendite võimendavale mõjule.

Kolmandaks peaks liikmesriikide parlamendid ja Euroopa Parlament tegema koostööd, et tõhustada eelarve kooskõlastamist kahe tasandi vahel. Lisaks nõukogu tasandil olemasolevale foorumile võivad arutelud ELi ja liikmesriikide parlamentide vahel – mõlemal on olemas eelarvepädevus – olla tõhus vahend nende viiside leidmiseks, kuidas tõhustada eelarve kooskõlastamist ja ergutada riikide ametiasutusi pöörama ELi kulutustele liikmesriikide eelarve tasandil suuremat tähelepanu. Sellised arutelud võiksid samuti keskenduda nõrkadele kohtadele, mis me tegime kindlaks kõnealuses raportis, ja kooskõlastamisele, mida läheb vaja konkreetsete kulukategooriate puhul.