EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 29.6.2011
KOM(2011) 500 lõplik

I OSA

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Euroopa 2020. aasta strateegia aluseks olev eelarve

{SEK(2011) 867 lõplik}
{SEK(2011) 868 lõplik}

Eessõna

Euroopa Liit on iga päev 500 miljoni inimese teenistuses. Usun, et ta suudab nii Euroopas kui ka kogu maailmas olla otsustav jõud väga konkurentsivõimelise sotsiaalse turumajanduse taaselustamisel. Selleks on aga vaja uuenduslikku eelarvet – eelarvet, mis on kohandatud üleilmastumise vajadustele ning milles arvestatakse tänaste probleemidega ja luuakse võimalusi tulevikuks.

See on uuenduslik eelarve. Kutsun teid vaatama kaugemale traditsioonilistest eelarverubriikidest ja keskenduma sellele, kuidas kogu eelarves on kesksel kohal Euroopa 2020. aasta strateegia eesmärgid, mis me ühiselt kindlaks määrasime. See on põhjus, miks peame loobuma isiklike nõudmiste kesksest mõtteviisist, mille kohaselt teatavad ametiasutused arvavad, et võivad kasutada raha, nagu soovivad. Nüüd peab iga taotlus olema selgelt seotud ühiselt kokkulepitud eesmärkide ja prioriteetidega. Nii täidab iga kulutatud euro mitut eesmärki. Üks euro võib suurendada ühtekuuluvust, aidata kaasa energiatõhususele, võitlusele kliimamuutusega, edendades samal ajal sotsiaalseid eesmärke. Sellel võib olla võimendav mõju mitmes valdkonnas.

Kogu Euroopas teevad nii valitsused, ettevõtjad kui ka tavainimesed raha kulutades hoolikalt läbimõeldud valikuid. On aeg mõelda sellele, kus kokku hoida ja kus investeerida tulevikku. Peame olema kokkuhoidlikud ja samal ajal investeerima Euroopa majanduskasvu.

Euroopa Liit ei tohi kulutada üle oma võimaluste, kuid peab investeerima ka tulevikku. Meie eelarve on suhteliselt väike: see moodustab ainult umbes 1% ELi kogurahvatulust ja ühe viiekümnendiku liikmesriikide eelarvetest. Peame nende vahenditega palju saavutama ja kasutama iga eurot nii, et sellest saaks võimalikult suurt kasu.

Täna teeme oma valikud ajavahemikuks 2014–2020.

ELi uue eelarvega ei kaasne maksumaksjatele suuremaid kulutusi kui praegu, kuid vastu saavad nad rohkem. Ajakohastame ELi eelarvet, et säästa teatud valdkondades ning kasutada rohkem vahendeid esmatähtsates valdkondades. Esitan paljutõotava eelarve nendes valdkondades, kus Euroopa Liit suudab palju ära teha. Eelarvel on tõeline üleeuroopaline mõõde: selle keskmes on valdkonnad, kus on vahendite koondamise teel võimalik ära kasutada koosmõju, ning see aitab rahastada meetmeid, mille rahastamine riiklikul tasandil oleks kulukam.

Uus eelarve on lihtsam, läbipaistvam ja õiglasem. Eelarve projekt sisaldab võimalust kaasata ka erasektori rahalised vahendid. Samuti teeme ettepaneku, et eelarve rahastamine muutub seoses uute tuluallikate tekkega, et osaliselt asendada liikmesriikide kogurahvatulul põhinevad osamaksed. Usume, et see on parem lahendus nii tavainimeste kui ka valitsuste jaoks. Nii saab sellest tõeline Euroopa eelarve, integratsiooni toetav eelarve, eelarve, kus hoidutakse liikmesriikide kulutusi dubleerimast ning millega kaasneb lisaväärtus tänu selliste meetmete koosmõjule, milles lepitakse kokku Euroopa tasandil ja mida ei ole võimalik rakendada ilma Euroopa mõõdet arvesse võtmata.

Suur hulk eelarve vahenditest on ette nähtud selleks, et luua töökohti ja soodustada majanduskasvu, nagu see on eesmärgiks Euroopa 2020. aasta strateegias, milles käsitletakse arukat, jätkusuutlikku ja kaasavat majanduskasvu. Euroopa ühendamise rahastamisvahendit kasutatakse selleks, et rahastada puuduvaid lülisid energia-, transpordi- ja infotehnoloogiavõrkudes, tugevdades nii siseturu ühtsust, sidudes ida läänega ja põhja lõunaga ning tagades tõelise territoriaalse ühtekuuluvuse meie kõikide hüvanguks. Eelarvest toetatakse andekaid eurooplasi tänu suurematele summadele, mis eraldatakse haridusele, koolitusele, teadusele ja innovatsioonile. Nimetatud valdkonnad on Euroopa konkurentsivõime seisukohalt otsustava tähtsusega, et suudaksime luua töökohti ja genereerida uusi ideid. Maailmas, kus valitseb tihe konkurents, on Euroopa parim võimalus koondada meie käsutuses olevad vahendid, et suudaksime tagada väga konkurentsivõimelise sotsiaalse turumajanduse, mis vastab Euroopa 2020. aasta strateegia eesmärkidele. Kõikide riikide majandus sõltub teiste omast rohkem kui kunagi varem ning seetõttu on meie huvides iga liikmesriigi majanduse elavdamine.

Põllumajandusele eelarvest ettenähtud vahenditega toetatakse tõelist Euroopa ühist strateegilise tähtsusega poliitikavaldkonda, kus üle 70% rahastamisest ei tule enam liikmesriikidelt ja ELi poolne rahastamine on vähem kulukas kui 27 erinevat põllumajanduspoliitikat. Ühist põllumajanduspoliitikat ajakohastatakse, et toota ohutut ja tervislikku toitu, kaitsta keskkonda ja tuua väiketalunikele suuremat kasu. See näitab piltlikult, kuidas üks euro võib teenida ja peab teenima mitut eesmärki.

Maailm muutub üha väiksemaks. Muutuvad jõuvahekorrad ja esilekerkivad uued jõud sunnivad Euroopat tegema rohkem selleks, et olla kuuldav. Rohkem rahalisi vahendeid investeeritakse sellesse, et Euroopa maailmapoliitikasse paremini kaasata. Rohkem raha eraldatakse naabruspoliitika jaoks ning meie kohustuste täitmiseks maailma vaeseimate aitamisel. Kuigi meil on praegu raske aeg, on neil veelgi raskem.

Solidaarsus on ettepanekus kesksel kohal – solidaarsus kõige vaesemate liikmesriikide ja piirkondadega, solidaarsus rändeprobleemide lahendamisel, solidaarsus energiajulgeoleku alal ja solidaarsus kolmandate riikidega.

Üldine ettekujutus, et ELis kulutatakse enamik rahast teenistujatele ja hoonetele, ei oma tõepõhja. Nimetatud kulutused moodustavad ainult 6% eelarvest. Kuid ma arvan, et ajal, mil kõikjal tuleb säästa ja tegutseda võimalikult tõhusalt, peaksid ka Euroopa institutsioonid üles näitama solidaarsust Euroopa kodanikega. Seetõttu ei suurendata halduskulusid ja vähendatakse järgmise seitsme aasta jooksul töötajate arvu 5% võrra.

Usun, et esitame kõrgelennulised, kuid vastutustundlikud ettepanekud. Vähendame kulutusi teatavates valdkondades ja suurendame esmatähtsates valdkondades. Suutsime vastu panna kiusatusele teha väikseid kohandusi, mille tulemusel eelarve ei oleks eriti muutunud. Meie eesmärk on eelkõige tagada Euroopa kodanikele kulutuste tasuvus.

Euroopa Parlament, liikmesriigid ja komisjon peavad nüüd ühiselt jõudma esitatud ettepanekute suhtes kokkuleppele. Tõenäoliselt ootavad meid lähikuudel ees paljud rasked vaidlused, kuid kui kõik osalised suudavad säilitada tõelise Euroopa vaimu,

siis usun, et jõuame kokkuleppele kõrgelennulises ja uuenduslikus eelarves, mis aitab parandada inimeste igapäevaelu.

Jose Manuel Durão Barroso

Euroopa Komisjoni president

1. TAUST

Valmistades ette oma ettepanekuid Euroopa Liidu tulevase eelarve kohta, on komisjon pidanud lahendama probleemi, kuidas rahastada järjest kasvavat arvu poliitikavaldkondi, milles EL saab tõhusamalt tegutseda ELi tasandil, olukorras, kus liikmesriigid peavad rakendama kokkuhoiumeetmeid ja tegelema eelarve konsolideerimisega. Selle tulemusel on komisjon teinud ettepaneku eelarve kohta, millel on tugev üleeuroopaline mõõde ja mille eesmärk on toetada Euroopa 2020. aasta strateegiat. Ettepanek on innovatiivne ja seda nii kulusid käsitlevate ettepanekute kvaliteedi kui ka selle poolest, kuidas ELi eelarvet tulevikus rahastada. Loodetavasti saab eelarvest tõeline Euroopa eelarve ning see vähendab ka survet liikmesriikide eelarvetele.

Euroopa Liit on võtnud pärast majandus- ja finantskriisi märkimisväärseid meetmeid, et parandada majanduse juhtimise koordineerimist, toetades seeläbi majanduse taaselustamist. Euroopa Parlament ja liikmesriigid on teadvustanud, kui kasulik on hallata ELi liikmesriikide vastastikust sõltuvust struktureeritud strateegia kaudu, mis nähti ette majanduspoliitika koordineerimise Euroopa poolaastal. Järgmine finantsraamistik peab seda protsessi toetama. Selles vaadeldakse Euroopa majandust pikaajalises perspektiivis, mis ulatub kaugemale mõne liikmesriigi praegustest rahanduspoliitilistest raskustest. ELi eelarve ei tähenda Brüsseli eelarvet – see on eelarve ELi kodanike jaoks. Selle maht on väike ja sellest investeeritakse liikmesriikidesse, et tuua kasu kogu Euroopa Liidule ja selle kodanikele. Eelarve on ELi jätkusuutliku majanduskasvu strateegia aluseks, sest see on tõhus stimulaator, eriti kui seda kasutada Euroopa 2020. aasta strateegia eesmärkide saavutamiseks.

Ettepaneku põhiteema on arukas, jätkusuutlik ja kaasav majanduskasv. Komisjon teeb ettepaneku suurendada teadustegevusele ja innovatsioonile ning haridusele ja VKEde arendamisele eraldatavaid summasid. Samuti teeb ta ettepaneku kasutada paremini ära ühtse turu potentsiaali, varustades turu 21. sajandile kohase taristuga. Veel teeb komisjon ettepaneku muuta ühine põllumajanduspoliitika ressursitõhusamaks, nii et selle kaudu mitte ainult ei toodetaks kvaliteetset toitu, vaid oleks ka võimalik majandada keskkonda ja võidelda kliimamuutusega. Ettepanekus on olulisel kohal ka solidaarsuse teema: solidaarsus vaeseimate liikmesriikide ja piirkondadega, suunates suurima osa ühtekuuluvuspoliitika kuludest nende vajadustele, solidaarsus rändeprobleemide ühisel lahendamisel ja loodusõnnetuste tagajärgede likvideerimisel, solidaarsus energiajulgeoleku vallas ning solidaarsus nende kolmandate riikide inimestega, kes vajavad meie abi oma esmaste humanitaarvajaduste täitmiseks ja pikaajaliseks arenguks.

Komisjon jagab Euroopa Parlamendi muret,[1] et „viis, kuidas omavahendite süsteem on arenenud [...], asetab ebaproportsionaalselt suure rõhu liikmesriikide vahelisele netobilansile ning kahjustab seega Euroopa ühishuvi ja eirab suurel määral Euroopa Liidu lisaväärtust". Kõnealuste ettepanekute tegemisel soovib komisjon muuta ELi rahanduse kurssi. Eesmärk on minna seni peamiselt liikmesriigi kogurahvatulul põhinevatest osamaksudest koosnevalt eelarvelt üle omavahenditel põhinevale eelarvele. See oleks paremini kooskõlas aluslepinguga, milles nähakse ette, et eelarvet rahastatakse täielikult omavahenditest.

Järgmise mitmeaastase finantsraamistiku kohta ettepaneku koostamisel on komisjon uurinud seniste kulude kandmise vahendite ja programmide mõju, konsulteerinud laialdaselt

[1] Euroopa Parlamendi 8. juuni 2011. aasta resolutsioon tulevikku investeerimise ning uue mitmeaastase finantsraamistiku kohta konkurentsivõimelise, jätkusuutliku ja kaasava Euroopa nimel

sidusrühmadega[2] ning analüüsinud võimalusi töötada uue mitmeaastase finantsraamistiku alusel välja vahendeid ja programme[3].

2. KAVANDATAV MITMEAASTANE FINANTSRAAMISTIK

Tehes otsust selle kohta, millist kogusummat järgmise mitmeaastase finantsraamistiku jaoks kavandada, on komisjon võtnud arvesse Euroopa Parlamendi seisukohta, „et järgmise mitmeaastase finantsraamistiku külmutamine 2013. aasta tasemel [...] ei ole arvestatav võimalus [...] ja et järgmise mitmeaastase finantsraamistiku vahendite tase peaks [...] olema vähemalt 5% suurem”[4]. Samuti on komisjon arvesse võtnud Euroopa Ülemkogu järeldusi,[5] mille kohaselt on oluline, et „tulevane mitmeaastane finantsraamistik kajastaks liikmesriikide poolt puudujäägi ja võlataseme jätkusuutlikumale teele viimiseks tehtavaid konsolideerimispingutusi. Austades eri institutsioonide rolli ja vajadust täita Euroopa eesmärke, [...] tagada, et Euroopa tasandil tehtavad kulutused saaksid seda tööd asjakohaselt toetada.”

Komisjon on veendunud, et kulude kandmine ELi tasandil annab lisaväärtust. Praeguse mitmeaastase finantsraamistiku kulud moodustavad ainult pisut üle 1 % ELi kogurahvatulust, mis on väike summa võrreldes Euroopa Parlamendi ja nõukogu korrapäraselt esitatavate üleeuroopaliste vajadustega. Komisjon teeb ettepaneku finantsraamistiku kohta, milles kulukohustused moodustaksid 1,05 % kogurahvatulust (mis tähendab, et 1% maksetest tuleks ELi eelarvest). Täiendavad 0,02 % väljaspool finantsraamistikku kantavaid kulusid ja 0,04 % väljaspool eelarvet kantavaid kulusid teevad kulukohustuste kogusummaks 1,11 %. Selle hulka kuuluvad ettenägematute kriiside ja hädaolukordade lahendamiseks mõeldud summad (nagu humanitaarsekkumised) ning kulud, mis kaetakse ühekordsete maksetega liikmesriikidelt (näiteks Euroopa Arengufond, mille rahalise toetuse kriteeriumid erinevad ELi eelarve puhul kasutatavatest). Tehes ettepaneku sellise raamistiku kohta, on komisjon püüdnud saavutada õige tasakaalu soovide ja reaalsuse vahel, võttes arvesse eelarveläbirääkimiste toimumise aega.

Kooskõlas mitmeaastase finantsraamistiku väljakujunenud tavaga esitab komisjon ettepanekus rahalised kohustused, mida ta võtta kavatseb. Samuti näeb ta ette oodatava makserütmi, et tagada parem prognoositavus. See on eriti oluline eelarve konsolideerimise seisukohast, mis nõuab ranget maksete kontrolli järgmise perioodi alguses.

---

2 Vt näiteks enne ülevaadatud ELi eelarve vastuvõtmist peetud konsultatsioonid, http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm

3 Komisjoni hinnang 2007.—2013. aasta mitmeaastase finantsraamistiku alusel kantud kuludele ja käesoleva ettepaneku mõju analüüs on esitatud teatisele lisatud komisjoni talituste töödokumendis SEK (2011) 868.

4 Euroopa Parlamendi 8. juuni 2011. aasta resolutsioon, mis käsitleb tulevikku investeerimist, ning uus mitmeaastane finantsraamistik konkurentsivõimelise, jätkusuutliku ja kaasava Euroopa nimel.

5 Euroopa Ülemkogu 29. oktoobri 2010. aasta järeldused.

Komisjon on otsustanud teha ettepaneku järgmise mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) kohta:

MITMEAASTANE FINANTSRAAMISTIK (EL-27)

(miljonid eurod - 2011. aasta hinnad)

KULUKOHUSTUSTE ASSIGNEERINGUD	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Kokku 2014-2020
1. Arukas ja kaasav kasv	**64 696**	**66 580**	**68 133**	**69 956**	**71 596**	**73 768**	**76 179**	**490 908**
millest: Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus	50 468	51 543	52 542	53 609	54 798	55 955	57 105	376 020
2. Jätkusuutlik kasv: loodusvarad	**57 386**	**56 527**	**55 702**	**54 861**	**53 837**	**52 829**	**51 784**	**382 927**
millest: Turuga seotud kulutused ja otsetoetused	42 244	41 623	41 029	40 420	39 618	38 831	38 060	281 825
3. Julgeolek ja kodakondsus	**2 532**	**2 571**	**2 609**	**2 648**	**2 687**	**2 726**	**2 763**	**18 535**
4. Globaalne Euroopa	**9 400**	**9 645**	**9 845**	**9 960**	**10 150**	**10 380**	**10 620**	**70 000**
5. Haldus	**8 542**	**8 679**	**8 796**	**8 943**	**9 073**	**9 225**	**9 371**	**62 629**
millest: Institutsioonide halduskulud	6 967	7 039	7 108	7 191	7 288	7 385	7 485	50 464
KULUKOHUSTUSTE ASSIGNEERINGUD KOKKU	**142 556**	**144 002**	**145 085**	**146 368**	**147 344**	**148 928**	**150 718**	**1 025 000**
% kogurahvatulust	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,05%	1,04%	1,03%	1,05%
MAKSETE ASSIGNEERINGUD KOKKU	**133 851**	**141 278**	**135 516**	**138 396**	**142 247**	**142 916**	**137 994**	**972 198**
% kogurahvatulust	1,01%	1,05%	0,99%	1,00%	1,01%	1,00%	0,94%	1,00%
VÄLJASPOOL MITMEAASTAST FINANTSRAAMISTIKKU								
Hädaabireserv	350	350	350	350	350	350	350	2 450
Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fond	429	429	429	429	429	429	429	3 000
Solidaarsusfond	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	7 000
Paindlikkusinstrument	500	500	500	500	500	500	500	3 500
Põllumajandussektori kriisiabireserv	500	500	500	500	500	500	500	3 500
ITER	886	624	299	291	261	232	114	2 707
GMES	834	834	834	834	834	834	834	5 841
Euroopa Arengufond - AKV riigid	3 271	4 300	4 348	4 407	4 475	4 554	4 644	29 998
Euroopa Arengufond - ülemeremaad ja territooriumid	46	46	46	46	46	46	46	321
Ülemaailmne kliima- ja elurikkuse fond	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
VÄLJASPOOL MITMEAASTAST FINANTSRAAMISTIKKU KOKKU	**7 815**	**8 583**	**8 306**	**8 357**	**8 395**	**8 445**	**8 416**	**58 316**
MITMEAASTANE FINANTSRAAMISTIK + VÄLJASPOOL MITMEAASTAST FINANTSRAAMISTIKKU KOKKU	**150 371**	**152 585**	**153 391**	**154 725**	**155 739**	**157 372**	**159 134**	**1 083 316**
% kogurahvatulust	1,13%	1,13%	1,12%	1,12%	1,11%	1,10%	1,09%	1,11%

3. ELI EELARVE RAHASTAMINE

Finantsraamistiku ajakohastamise vajadus ei kehti ainult kuluprioriteetide ja nende kindlaksmääramise, vaid ka ELi eelarve rahastamise kohta, mille põhimõtteid on viimaste aastate jooksul järjest enam kahtluse alla seatud. Euroopa Liidu toimimise lepingus rõhutatakse algset põhimõtet, et ELi eelarvet rahastatakse täielikult omavahenditest. Reaalne olukord on aga see, et rohkem kui 85 % ELi rahastamisest tugineb kogurahvatulust ja käibemaksust lähtuvalt tuletatud statistilistele koondandmetele. Neid makseid nähakse kui liikmesriikide osamaksusid, mida tuleks kindlasti vähendada. See on netorahastajate hulgas tekitanud „tahan oma raha tagasi" hoiaku, mis moonutab ELi eelarve loogikat ja paneb kahtluse alla liidu üheks alustalaks oleva solidaarsuse põhimõtte. Samuti on see kaasa toonud liigse keskendumise netomaksetele ja bilansile ning takistanud ELi eelarvel oma rolli täitmist ELi lisaväärtuse tagamisel.

On aeg viia ELi rahastamine kooskõlla autonoomia, läbipaistvuse ja õigluse põhimõttega ning anda ELile võimalus saavutada kokkulepitud poliitikaeesmärgid. Uute omavahendite kasutuselevõtu eesmärk ei ole suurendada ELi kogueelarvet, vaid vältida „tahan oma raha tagasi" hoiakut ja muuta süsteem läbipaistvamaks. See ei tähenda ELile maksualase sõltumatuse andmist, vaid tagasipöördumist rahastamismehhanismide juurde, mis vastavad paremini aluslepingute algsetele eesmärkidele. Seepärast kaasneks komisjoni ettepanekuga liikmesriikide eelarvetest makstavate otseste osamaksude vähendamine.

Eelarve läbivaatamisel[6] koostas komisjon mittetäieliku nimekirja võimalikest rahastamisvahenditest, mis võiksid järk-järgult asendada liikmesriikide osamaksud ja vähendada koormust riikide eelarvetele. Samuti loetleti mitu kriteeriumi, mida nende rahastamisvahendite puhul kohaldada. Komisjon on neid võimalusi põhjalikult analüüsinud[7] ja otsustanud teha ettepaneku uue omavahendite süsteemi kohta, mis põhineks finantstehingumaksul ja uutel käibemaksupõhistel omavahenditel. Uutest omavahenditest rahastataks ELi eelarvet osaliselt ja nendega võiks täielikult asendada olemasolevad keerukad käibemaksupõhised omavahendid, millest komisjon soovitab loobuda, ja vähendada kogurahvatulul põhinevate vahendite osakaalu. Komisjoni ettepanek uusi omavahendeid käsitleva nõukogu otsuse kohta on esitatud teatisele lisatud seadusandlikus ettepanekus[8]. Sellega seoses toetab komisjon Euroopa Parlamendi üleskutset korraldada liikmesriikide parlamentidega küsimuse arutamiseks parlamentidevaheline konverents.

Eespool nimetatud põhjustel teeb komisjon ka ettepaneku lihtsustada märkimisväärselt tagasimaksete ja korrektsioonide küsimust. Liikmesriikide poolt ELi eelarvesse tehtavate osamaksude erinevuse vähendamine ja ELi kulusid käsitlevate erinevate tegevuspõhimõtete rakendamine moonutavad eelarvet ja kahjustavad selle suutlikkust pakkuda lisaväärtust. Sellepärast teeb komisjon ettepaneku, mis on kooskõlas 1984. aasta Fontainebleau Ülemkogu järeldustega, piirata nende liikmesriikide osamakse, kelle eelarvekoormus oleks muidu nende suhtelist jõukust arvestades ülemäärane.

---

6 KOM (2010) 700.

7 Vt teatisele lisatud komisjoni talituste töödokument SEK (2011) 876.

8 KOM (2011) 510.

4. ELI EELARVE ALUSPÕHIMÕTTED

ELi eelarve erineb liikmesriikide eelarvetest. EL ei rahasta otseselt tervishoidu või haridust. Ta ei rahasta politseid ega kaitsejõude, nagu seda tehakse liikmesriikide eelarvetest. ELi eelarve on üleeuroopaline. See on mahult üsna väike, mis võimaldab keskenduda sellele, mis toob kaasa kõige rohkem ELi lisaväärtust[9]. ELi eelarvest ei rahastata meetmeid, mida liikmesriigid saavad ise rahastada. Selle eesmärk on toetada meetmeid, mida tuleb rahastada ELi toimimise tagamiseks või mida on võimalik ELi eelarvest rahastades rakendada säästlikumalt ja tõhusamalt. ELi eelarve eesmärk on:

(a) rahastada ühist poliitikat, mille puhul liikmesriigid on kokku leppinud, et seda tuleb teha ELi tasandil (näiteks ühine põllumajanduspoliitika);

(b) väljendada solidaarsust kõikide liikmesriikide ja piirkondade vahel ning toetada nõrgimate piirkondade arengut, mis võimaldab ELil toimida ühtse majandusruumina (näiteks ühtekuuluvuspoliitika kaudu);

(c) rahastada meetmeid siseturu väljakujundamiseks, mida isegi kõige jõukamad liikmesriigid ei jõua iseseisvalt rahastada. ELi eelarvet tuleb vaadelda üleeuroopalisest perspektiivist, mitte üksnes liikmesriikide perspektiivist (näiteks võimaldab see rahastada üleeuroopalisi investeeringuid taristusse). Samuti võimaldab see ära hoida kulukat dubleerimist liikmesriikide rahastamiskavade vahel, millel on osaliselt samad eesmärgid;

(d) tagada koostoime ja mastaabisääst, hõlbustada koostööd ja pakkuda ühiseid lahendusi küsimustele, mida liikmesriik ei saa üksi lahendada (näiteks maailmatasemel teadustegevus ja innovatsioon, koostöö siseasjades, rände- ja õigusküsimustes);

(e) reageerida pidevatele ja tekkivatele probleemidele, mis vajavad ühist üleeuroopalist lahendamist (näiteks keskkond, kliimamuutus, humanitaarabi, demograafilised muutused ja kultuur).

Seda arvesse võttes on komisjon järgmist mitmeaastast finantsraamistikku kavandades rakendanud 2010. aastal toimunud eelarve läbivaatamisel väljatoodud põhimõtteid:

- keskenduda poliitikavaldkondade prioriteetide raames tulemuste saavutamisele;
- keskenduda ELi lisaväärtusele;
- keskenduda mõjule ja tulemustele;
- tagada kasu kogu Euroopa Liidule.

ELi eelarve väljendab poliitikat arvude kaudu. See tähendab, et rahastamine peab olema kooskõlas asjaomases valdkonnas kehtiva regulatiivse raamistiku ja poliitikavaldkondade prioriteetidega. Rahastamine peab kaasa tooma eeldatava tulemuse: riigiasutustel ei ole õigust kasutada saadud vahendeid vastavalt oma soovile, vaid nad saavad ELi rahalisi vahendeid

---

[9] ELi kulude lisaväärtuse kohta leiab näiteid teatisele lisatud komisjoni talituste töödokumendist SEK (2011) 867.

selleks, et täita kokkulepitud ELi eesmärke. Seepärast on käesolevas mitmeaastase finantsraamistiku ettepanekus käsitletud programmid ja vahendid ümber kavandatud, tagamaks, et nende tulemused ja mõju aitavad saavutada ELi poliitikavaldkondade prioriteete. Järgmiste rahastamisprogrammide ja vahendite puhul keskendutakse esmajoones tulemustele, enamate tingimuste seadmisele ja eeskirjade lihtsustamisele.

- **Tulemused** seotakse selgelt Euroopa 2020. aasta strateegia rakendamise ja selle eesmärkide saavutamisega. See tähendab, et programmides keskendutakse piiratud arvule olulisematele prioriteetidele ja meetmetele, mis saavutavad kriitilise massi. Vältida tuleb meetmete killustamist ja koordineerimise puudumist. Võimaluse korral olemasolevad programmid ühendatakse (näiteks sellistes valdkondades nagu siseasjad, haridus ja kultuur) ja/või kavandatakse ümber (näiteks teadustegevus ja ühtekuuluvus), et tagada integreeritud programmitöö ning ühine rakendamis-, aruandlus- ja kontrollimehhanism.

- **Lihtsustamine:** seniseid rahastamiseeskirju arendati mitte ainult selleks, et parandada ELi vahendite kasutamisest aruandmist, vaid ka tekkinud probleemide lahendamiseks. Tulemuseks olid komplekssed ja keerukad eeskirjad, mida on raske rakendada ja mille järgmist raske kontrollida. Keerukus toob nii abisaajatele kui ka komisjonile ja liikmesriikidele kaasa suure halduskoormuse, mis mõjutab negatiivselt programmide rakendamises osalemist ja toob rakendamisel kaasa viivitusi. Praegu tehakse tööd selle nimel, et lihtsustada nii üldeeskirju (finantsmäärus) kui ka valdkondlikke eeskirju.

- **Tingimuste seadmine**: selleks et keskenduda rohkem tulemustele kui sisenditele, peavad programmid ja vahendid vastama teatavatele tingimustele. See on eriti oluline ühtekuuluvuspoliitika ja põllumajanduse suurte kulude seisukohast, millega seoses peavad liikmesriigid ja abisaajad tõendama, et saadud vahendeid kasutatakse ELi poliitikavaldkondade prioriteetide saavutamiseks. Laiemalt võttes tagab komisjon ELi üldise majanduspoliitika ja ELi eelarve sidususe, eelkõige selleks, et vältida olukordi, kus ELi-poolse rahastamise tõhusust kahjustab ebausaldusväärne makromajanduspoliitika.

- **Investeeringute finantsvõimendus:** innovatiivsete finantsvahendite vallas erasektoriga koostöö tegemine võimaldab suurendada ELi eelarve mõju, sest nii saab teha rohkem strateegilisi investeeringuid ja suurendada ELi kasvupotentsiaali. Eelkõige Euroopa Investeerimispanga grupi ning liikmesriikide ja rahvusvaheliste avaliku sektori finantseerimisasutustega tehtud töö on olnud positiivne ja seda arendatakse järgmises mitmeaastases finantsraamistikus edasi. Tagatised ja riskide jagamise kord võimaldavad finantssektoril investeerida rohkem omakapitali ja laenata rohkem raha innovatiivsetele ettevõtjatele või taristuprojektide jaoks. Nii aitavad nimetatud finantsvahendid kaasa kriisijärgsete finantsturgude üldisele arengule.

5. OLULISEMAD UUENDUSED

Komisjon soovib järgmise ELi eelarve puhul kulutamist muuta, pannes rohkem rõhku tulemustele ja tõhususele ning keskendudes Euroopa 2020. aasta strateegia eesmärkide saavutamisele. Enam tähelepanu pööratakse ühtekuuluvuspoliitika tingimuste täitmisele ja põllumajandustootjatele makstavate otsetoetuste keskkonnahoidlikumaks muutmisele. Uut

eelarvet tuleks ajakohastada, suunates vahendeid ümber prioriteetsetele valdkondadele, nagu üleeuroopaline taristu, teadustegevus ja innovatsioon, haridus ja kultuur, ELi välispiiri kindlustamine ning välissuhete poliitika prioriteedid, nagu ELi naabruspoliitika. Eelarves käsitatakse selliseid teemasid, mis on prioriteedid kõigis valdkondades, nagu näiteks keskkonnakaitse ja võitlus kliimamuutusega, kõigi peamiste õigusaktide ja meetmete olulise osana. Igas poliitikavaldkonnas rakendatava strateegia üksikasjad on esitatud käesoleva teatise II osas. Järgmises jaos esitatakse põhilised muudatused, mida on kavas teha peamistes kuluvaldkondades.

5.1. Horizon 2020: teadustegevuse, innovatsiooni ja tehnoloogia arengu ühine strateegiline raamistik

ELi ähvardab innovatsioonialane mahajäämus,[10] mis tuleb likvideerida, kui EL tahab konkureerida arenenud riikide ja tärkava majandusega arenguriikidega. EL tervikuna on Jaapanist ja Ameerika Ühendriikidest maha jäänud mitme olulise näitaja poolest, nagu registreeritud patentide arv, kõrg- ja kesktehnoloogiliste toodete eksport ning teadus- ja arendustegevuse kulude osakaal SKPst.

Teadustegevus ja innovatsioon aitavad luua töökohti, saavutada heaolu ja parandada elukvaliteeti. Kuigi EL on mitmes tehnoloogiavaldkonnas ülemaailmne liider, pakuvad senised konkurendid ja tärkava majandusega riigid talle üha enam konkurentsi. Ühisprogrammid koondavad teadustegevuse alaseid jõupingutusi, mistõttu on võimalik saavutada tulemusi, mida liikmesriigid üksi ei suudaks.

Kogu ELis tuleb edendada investeeringuid teadus- ja arendustegevusse, et saavutada Euroopa 2020. aasta strateegia üks peamine eesmärk, nimelt investeeringute 3 % osakaal SKPst. EL peab ka suutma muuta oma teaduslikult põhjendatud teadmised patenteeritud protsessideks ja toodeteks, mida saab kasutada mitte ainult kõrgtehnoloogilises tööstuses, vaid ka traditsioonilistes sektorites, kus see võib osutuda veelgi olulisemaks. Selleks peavad koostööd tegema nii riigiasutused, erasektor kui ka teadusringkonnad. Komisjon on alustanud ELi teadustegevuse juhtimise struktuuride põhjalikku ümberkorraldamist, luues Euroopa Teadusnõukogu, kelle töö on olnud tulemuslik. Komisjon teeb ettepaneku seda tegevust jätkata ning korraldada ümber teadustegevuse ja innovatsiooni rahastamise vahendid (eelkõige teadustegevuse ning konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammid), et luua tugevam side kindlaksmääratud poliitikaeesmärkidega ning lihtsustada nende rakendamise menetlusi. See leevendab ka abisaajate halduskoormust.

Komisjon teeb ettepaneku, et tulevikus põhineks teadustegevuse ja innovatsiooni rahastamine kolmel peamisel teguril, millel on kindel koht Euroopa 2020. aasta strateegias:

- teadusbaasi tugevdamine;
- ühiskondlike probleemide lahendamine;
- tööstuse valdkonnas juhtpositsiooni saavutamine ja konkurentsivõime suurendamine.

[10] Vt innovatiivse liidu konkurentsivõime aruanne, SEK (2011) 739.

Ühine strateegiline raamistik (Horizon 2020) hoiab ära killustatuse ja tagab sidususe, sealhulgas liikmesriikide teadusprogrammidega. See on tihedalt seotud valdkondliku poliitika peamiste prioriteediga, nagu tervishoid, toiduga kindlustatus ja biomajandus ning energeetika ja kliimamuutus. Programmis Horizon 2020 osaleb ka Euroopa Tehnoloogiainstituut, kes mängib olulist rolli, ühendades teadmis- ja innovatsiooniühenduste kaudu teadmiste kolmnurga kolm külge: haridus, innovatsioon ja teadustegevus. Teadustegevuse rahastamise uue strateegia üks tunnus on innovatiivsete finantsvahendite aktiivsem kasutamine, järgides riskijagamisrahastu edukat eeskuju.

Komisjon teeb ettepaneku eraldada teadusuuringute ja innovatsiooni ühise strateegilise raamistiku jaoks 2014.–2020. aastaks 80 miljardit eurot.

Seda summat täiendatakse struktuurifondidest teadustegevuseks ja innovatsiooniks eraldatava märkimisväärse toetusega. Näiteks kulutati 2007.–2013. aastal ligikaudu 60 miljardit eurot Euroopa eri piirkondades teadustegevusele ja innovatsioonile ning samalaadseid kulusid on oodata ka tulevikus.

5.2. Solidaarsus ja investeeringud püsiva majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks

Ühtekuuluvuspoliitika abil saab väljendada solidaarsust ELi vaeseimate ja nõrgimate piirkondadega, kuid mitte ainult. Üks ELi suurimaid saavutusi on kõigi kodanike elustandardi parandamine. Seda ei tehta üksnes vaesemate liikmesriikide ja piirkondade arengu ja majanduskasvu toetamisega, vaid ka siseturu integreerimise kaudu, sest selle suurus võimaldab luua turge ja tagab mastaabisäästu kõikidele ELi piirkondadele, sõltumata nende suurusest ja jõukusest. Komisjoni hinnang senistele kuludele pakub palju näiteid lisaväärtusest ning majanduskasvust ja töökohtade loomisest, mis on saavutatud otseselt ELi eelarve toetusega. Tulemused näitavad siiski ka teatavat hajutatust ja prioriseerimise puudumist. Ajal, mil ELi vahendeid napib ja majanduskasvu suurendavaid investeeringuid on vaja rohkem kui kunagi varem, on komisjon otsustanud teha ühtekuuluvuspoliitikas olulisi muudatusi.

Ühtekuuluvuspoliitikal on tähtis roll kogu ELis Euroopa 2020. aasta eesmärkide ja sihtide saavutamisel. Komisjon teeb ettepaneku keskenduda rohkem ühtekuuluvuspoliitika tulemustele ja säästlikule kulude kandmisele, sidudes ühtekuuluvuspoliitika süsteemsemalt Euroopa 2020. aasta eesmärkidega. Lisaks teeb komisjon ettepaneku võtta kasutusele uus piirkonnakategooria, nimelt „**üleminekupiirkonnad**“, millega asendada praegune toetuste järkjärgulise kasutuselevõtu ja kaotamise süsteem. Sellesse kategooriasse kuuluvad kõik piirkonnad, mille SKP elaniku kohta jääb 75 % ja 90 % vahele ELi 27 liikmesriigi keskmisest.

Tööpuuduse ja jätkuvalt kõrge vaesuse määraga tuleb võidelda nii ELi kui ka liikmesriikide tasandil. Kuna ELi ohustab üha enam oskuste nappus, aktiivsete tööturumeetmete ja haridussüsteemi kesised tulemused, marginaliseeritud ühiskonnarühmade sotsiaalne tõrjutus ja tööjõu vähene liikuvus, on vaja nii poliitikaalgatusi kui ka konkreetseid toetusmeetmeid. Paljusid neid probleeme on süvendanud finants- ja majanduskriis, demograafilised ja rändesuundumused ning tehnoloogia kiire areng. Kui neid ei suudeta lahendada, osutuvad need märkimisväärseteks takistusteks sotsiaalsele sidususele ja konkurentsivõimele. Seepärast peavad majanduskasvu suurendavad investeeringud taristu, piirkondliku konkurentsivõime ja äritegevuse edendamisse käima koos meetmetega, mis on seotud tööturupoliitika, hariduse, koolituse, sotsiaalse kaasatuse, töötajate, ettevõtete ja ettevõtjate kohanemisvõime ning haldussuutlikkusega.

Siin on oluline roll Euroopa Sotsiaalfondil. Liikmesriigid peavad täpsustama, kuidas aitavad erinevad rahastamisvahendid kaasa Euroopa 2020. aasta peamiste eesmärkide saavutamisele, ning kehtestama miinimumosa, mille ulatuses tuleb struktuurifondidest sotsiaalfondi iga piirkonnakategooria kohta toetust eraldada. (25 % lähenemispiirkondadele, 40 % üleminekupiirkondadele, 52 % konkurentsipiirkondade, lähtudes sellest, et ühtekuuluvusfond moodustab jätkuvalt ühe kolmandiku ühtekuuluvuspoliitika rahaeraldisest rahastamiskõlblikes liikmesriikides, ja jättes kõrvale territoriaalse koostöö). Nimetatud osade kohaldamise tulemusena on sotsiaalfondi minimaalne koguosa 25 % ühtekuuluvuspoliitikale ettenähtud summadest, st 84 miljardit eurot. Euroopa Sotsiaalfondi kuuluvad ka muud komisjoni hallatavad vahendid, nagu programm PROGRESS ja Euroopa tööturuasutuste võrgustik EURES.

Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fond on paindlik vahend, mis jääb finantsraamistikust väljaspoole, ja mille kaudu toetatakse töötajaid, kes on kaotanud töö maailma kaubanduse struktuuriliste muutuste tagajärjel, ja aidatakse neil võimalikult kiiresti uus töö leida. Vajalikud summad erinevad aastast aastasse, mistõttu komisjon teeb ettepaneku jätta kõnealune fond finantsraamistikust väljaspoole. Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fondi saab kasutada ka nende põllumajandusega tegelevate inimeste toetamiseks, kelle toimetulekut võib mõjutada globaliseerumine.

Selleks et suurendada ELi kulude säästlikkust ja kooskõlas Lissaboni lepingu territoriaalse lähenemisviisiga, teeb komisjon ettepaneku luua kõikide struktuurifondide jaoks ühine strateegiline raamistik, mille kaudu muuta Euroopa 2020. aasta eesmärgid investeerimisprioriteetideks. See annaks uue hingamise Lissaboni lepinguga ettenähtud territoriaalse ühtekuuluvuse eesmärgile. Konkreetsemalt teeb komisjon ettepaneku sõlmida iga liikmesriigiga partnerlusleping. Lepingus nähakse ette partnerite kohustused riigi ja piirkonna tasandil seoses neile eraldatud vahendite kasutamisega Euroopa 2020. aasta strateegia rakendamiseks ning tulemuslikkuse raamistik, mille põhjal saaks kohustuste täitmist hinnata.

Seepärast peab leping olema tugevalt seotud liikmesriikide koostatud reformiprogrammide ning stabiilsus- ja lähenemisprogrammide ja riigipõhiste soovitustega, mille nõukogu nende põhjal vastu võtab. Selle tagamiseks, et ühtekuuluvuspoliitika kulude säästlikkust ei kahjustaks ebausaldusväärne makromajanduspoliitika, täiendatakse uue majandusjuhtimisega seotud tingimuste seadmist igas lepingus sätestatud konkreetsete eeltingimustega.

Lepingus nähakse ette selged eesmärgid ja näitajad, kehtestatakse piiratud arv tingimusi (nii eeltingimused kui ka tulemuste saavutamisega seotud tingimused, et nende täitmist oleks võimalik kontrollida) ning sellesse lisatakse kohustus anda saavutatud tulemustest igal aastal aru ühtekuuluvuspoliitikat käsitlevas aastaaruandes. Rahalised vahendid suunatakse piiratud arvu prioriteetide täitmiseks: konkurentsi- ja üleminekupiirkonnad kulutaksid eelarveeraldised, v.a. sotsiaalfondi eraldised, peamiselt energiatõhususele, taastuvenergeetikale, VKEde konkurentsivõime suurendamisele ja innovatsioonile, samas kui lähenemiseesmärgipiirkonnad keskenduksid rohkematele prioriteetidele (vajaduse korral ka institutsionaalse suutlikkuse suurendamisele).

Paremate tulemuste saavutamiseks kehtestatakse uued tingimusi käsitlevad sätted, et tagada, et ELi vahendeid kasutatakse kavandatud tulemusteni jõudmiseks, ja luua liikmesriikidele stiimuleid Euroopa 2020. aasta eesmärkide ja sihtide saavutamiseks ühtekuuluvuspoliitika kaudu. Tingimused kehtestatakse nii eeltingimuste (mis tuleb täita enne rahaliste vahendite eraldamist) kui ka järeltingimuste kujul (mille puhul peavad tulemused nõuetele vastama enne

täiendavate vahendite eraldamist). Kui tulemused ei vasta nõuetele, peatatakse või lõpetatakse vahendite andmine.

Tingimused põhinevad tulemustel ja stiimulitel, millega edendatakse reformide rakendamist finantsvahendite tõhusa kasutamise tagamiseks. Et keskenduda rohkem tulemustele ja Euroopa 2020. aasta eesmärkide saavutamisele, pannakse 5 % ühtekuuluvuspoliitikale ettenähtud eelarvest kõrvale ja eraldatakse pärast vahekokkuvõtte tegemist nendele liikmesriikidele ja piirkondadele, kelle programmid on jõudnud Euroopa 2020. aasta sihtide ja eesmärkidega seotud vahetulemusteni. Vaheeesmärgid määratletakse kooskõlas ühtekuuluvuspoliitika määrustega.

Senise finantsraamistikuga saadud kogemus näitab, et paljudel liikmesriikidel on raskusi kõigi ELi vahendite ärakasutamisega piiratud ajavahemiku jooksul. Projektide, kohustuste ja kulude ettevalmistamise viibimine on põhjustanud praeguse rahastamisperioodi lõpuks kasutamata assigneeringute kuhjumise. Lisaks on teatavate liikmesriikide eelarveseisund teinud raskemaks vahendite eraldamise liikmesriikide kaasrahastamise tagamiseks. Vahendite paremaks kasutamiseks soovitab komisjon järgmist:

- kehtestada ühtekuuluvuspoliitika eraldiste ülemmääraks 2,5 % SKPst;
- võimaldada ajutiselt suurendada kaasrahastamise määra 5–10 protsendipunkti, kui liikmesriik saab rahalist abi kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 136 või 143, vähendades seeläbi eelarve konsolideerimise ajal survet liikmesriikide eelarvetele, kuid säilitades samal ajal ELi-poolse rahastamise üldise taseme;
- lisada partnerluslepingutesse teatavad tingimused haldussuutlikkuse parandamise kohta.

Järgmiseks mitmeaastaseks finantsraamistikuks teeb komisjon ettepaneku suunata suurim osa ühtekuuluvuspoliitika vahenditest vaeseimatele piirkondadele ja liikmesriikidele. Samuti teeb ta ettepaneku aidata piirkondi, mis kaotavad lähenemiseesmärgi piirkonna staatuse, piirates abi osatähtsuse vähendamist, mida kohaldataks juhul, kui need saavutaksid kohe konkurentsipiirkonna staatuse. Seepärast teeb komisjon ettepaneku, et need piirkonnad peaksid järgmiseks mitmeaastase finantsraamistiku perioodiks säilitama kaks kolmandikku seni saadud eraldistest. Need piirkonnad koos muude samalaadse SKP tasemega (75–90 % ELi SKPst) piirkondadega moodustaksid uue kategooria: üleminekupiirkonnad.

Komisjon teeb ettepaneku eraldada ühtekuuluvuspoliitika vahendite kulude jaoks 2014.–2020. aastaks 376 miljardit eurot.

Sellest summast nähakse ette:

- **162,6 miljardit eurot lähenemiseesmärgi piirkondade,**
- **38,9 miljardit eurot üleminekupiirkondade,**
- **53,1 miljardit eurot konkurentsipiirkondade,**
- **11,7 miljardit eurot territoriaalse koostöö ning**
- **68,7 miljardit eurot Ühtekuuluvusfondi jaoks.**

40 miljardit eurot nähakse ette Euroopa ühendamise rahastu jaoks (vt jagu 5.3).

Euroopa Sotsiaalfond (lähtudes valemist 25/40/52 iga piirkonnakategooria kohta) moodustab vähemalt 25 % ühtekuuluvuspoliitika vahenditest, arvestamata Euroopa ühendamise rahastut, st 84 miljardit eurot.

Väljaspool finantsraamistikku nähakse ette:

- **3 miljardit eurot Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fondi jaoks ja**
- **7 miljardit eurot Euroopa Solidaarsusfondi jaoks.**

5.3. Euroopa ühendamine

Täielikult toimiv ühtne turg sõltub modernsest hästi toimivast infrastruktuurist, mis ühendab Euroopat eelkõige transpordi, energeetika ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) valdkonnas.

Hinnanguliselt on üleeuroopaliste energiavõrkude loomiseks vaja ligikaudu 200 miljardit eurot ning aastatel 2014–2020 tuleb üleeuroopalisse transpordivõrku investeerida 540 miljardit eurot ja IKT-sse 250 miljardit eurot. Kuigi siseturul on võimalik teha enamik vajalikke investeeringuid, tuleb ületada turutõrked: kõrvaldada puudused ja kitsaskohad ning tagada piisavad piiriülesed ühendused. Kogemus näitab siiski, et liikmesriikide eelarvetes ei prioriseerita mitut riiki hõlmavaid piiriüleseid investeeringuid, et tagada ühtsele turule vajalik taristu. See on järjekordne näide ELi eelarve pakutavast lisaväärtusest. Sellega kindlustatakse selliste üleeuroopaliste projektide rahastamine, mis ühendavad keskust ja äärealasid ning pakuvad üldist huvi.

Seepärast on komisjon otsustanud teha ettepaneku luua Euroopa ühendamise rahastu, et kiirendada ELi vajadustele vastava taristu arendamist. Kõnealused majanduskasvu suurendavad ühendused võimaldavad paremat pääsu siseturule ja lõpetavad teatavate majanduspiirkondade isolatsiooni. Näiteks nende ELi piirkondade energiavarustus, mis ei ole veel ühendatud peamistesse elektri- ja gaasivõrkudesse, sõltub teistes liikmesriikides tehtud investeeringutest. Euroopa ühendamise rahastu on ülimalt oluline ka energiajulgeoleku seisukohast, tagades kogu Euroopas võimaluse kasutada nii liidu kui ka kolmandate riikide allikaid ja tarnijaid. Samuti aitab see rakendada Lissaboni lepinguga ettenähtud uut territoriaalse ühtekuuluvuse mõistet. Kui kiired IKT võrgud ja teenused on kättesaadavad kõikjal Euroopas, aitab see vähendada siseturu killustatust ja võimaldab VKEdel laieneda väljaspoole oma koduriigi turgusid.

Euroopa ühendamise rahastust rahastatakse eelnevalt kindlaks määratud ja ELi huvide seisukohast prioriteetseid transpordi-, energia- ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia taristuid ning nii füüsilist kui ka infotehnoloogia taristut, võttes arvesse säästva arengu kriteeriume. Käesolevale ettepanekule on lisatud kavandatavate taristute loetelu (puuduvad lülid).

Euroopa ühendamise rahastut hallatakse keskselt ja seda rahastatakse eriotstarbelisest eelarvest ning Ühtekuuluvusfondis transpordi jaoks ettenähtud summadest. ELi eelarvest kaasrahastamise määr on lähenemiseesmärgi piirkondades investeerimise puhul kõrgem kui konkurentsipiirkondades investeerimisel. Kohalikud ja piirkondlikud taristud ühendatakse ELi esmatähtsate taristutega, mis ühendavad kogu ELi kodanikke ja mida saab (kaas)rahastada

struktuurifondidest (Ühtekuuluvusfond ja/või Euroopa Regionaalarengu Fond sõltuvalt iga liikmesriigi/piirkonna olukorrast). Võttes arvesse uute liikmesriikide puudulikku taristut, on komisjon otsustanud teha ettepaneku jätta Ühtekuuluvusfondi puhul eraldised enam-vähem samaks. See aitab suurendada transpordiinvesteeringute tegemist abikõlblikes piirkondades ja toetab nende ühendust ülejäänud ELiga.

Euroopa ühendamise rahastu pakub võimalusi kasutada innovatiivseid rahastamisvahendeid enamate investeeringute tegemise kiirendamiseks ja kindlustamiseks, kui seda oleks võimalik saavutada üksnes riiklikest vahenditest rahastamise korral. Komisjon teeb tihedat koostööd Euroopa Investeerimispanga ja teiste avaliku sektori investeerimispankadega, et kombineerida nimetatud projektide rahastamist. Eelkõige ergutab komisjon ELi projektivõlakirjade[11] kasutamist, et edendada nende tähtsate projektide realiseerimist.

Mõned ELile huvi pakkuvad taristuprojektid peavad hõlmama ka naaberriike ja ühinemiseks valmistuvaid riike. Komisjon teeb ettepaneku lihtsustada nende projektide omavahel ühendamist ja nende rahastamise lihtsustamist uue rahastu kaudu, et tagada sise- ja välisvahendite sidusus. See eeldab ühiseeskirju, nii et asjakohaseid projekte saaks rahastada ELi eelarve erinevatest rubriikidest.

Komisjon teeb ettepaneku eraldada Euroopa ühendamise rahastu jaoks 2014.–2020. aastaks 40 miljardit eurot, mida täiendaks Ühtekuuluvusfondis sellega seotud transpordiinvesteeringuteks ette nähtud 10 miljardit eurot.

Sellest summast nähakse ette 9,1 miljardit eurot energeetikasektori, 31,6 miljardit eurot (sh 10 miljardit eurot Ühtekuuluvusfondist) transpordi ning 9,1 miljardit eurot info- ja kommunikatsioonitehnoloogia jaoks.

5.4. Ressursitõhus ühine põllumajanduspoliitika

Ühine põllumajanduspoliitika on tõeliselt ELi-ülene ühine poliitika. Selle kaudu tagatakse Euroopa jätkusuutlik põllumajandussektor: suurendatakse selle konkurentsivõimet, kindlustatakse piisav ja turvaline toiduga varustatus, hoitakse keskkonda ja maapiirkondi ning tagatakse põllumajandusega tegeleva rahvastikuosa rahuldav elatustase. Sellisena asendab see 27 erinevat riiklikku põllumajanduspoliitikat ja toob liikmesriikide eelarvete jaoks kaasa säästu, sest põllumajandustootjatele makstakse otsetoetusi ELi eelarvest ilma riikliku kaasrahastamiseta.

Tehes ettepaneku ühise põllumajanduspoliitika rahastamise muutmiseks, viib komisjon põllumajanduspoliitika rahastamise paremini kooskõlla Euroopa 2020. aasta strateegiaga ja tagab ühtlasi Euroopa põllumajandustootjatele stabiilse sissetuleku. Tulevikus ei kasutata põllumajanduse eelarvet mitte ainult põllumajanduse tootlikkuse suurendamiseks, põllumajandusega tegeleva rahvastikuosa rahuldava elatustaseme tagamiseks, turgude stabiliseerimiseks, toodete ja teenuste kättesaadavuse tagamiseks ja selle kindlustamiseks, et need jõuaksid tarbijani mõistliku hinnaga, vaid ka selleks, et toetada loodusvarade jätkusuutlikku majandamist, kliimameetmete võtmist ning tasakaalustatud territoriaalset arengut kogu Euroopas. Euroopa 2020. aasta strateegia kolm alustala – arukas, jätkusuutlik ja kaasav majanduskasv – lõimitakse tihedalt ühise põllumajanduspoliitika arendamise järgmise etapiga.

[11] Vt teatisele lisatud komisjoni talituste töödokument SEK (2011) 868.

Komisjoni kavandatavad muudatused peaksid kaasa tooma kogu ELi hõlmava õiglasema toetuste süsteemi, mis kaasaks põllumajandus- ja keskkonnapoliitika maapiirkondade jätkusuutlikku majandamisse ja tagaks, et põllumajandus aitab kaasa maapiirkondade elujõulise majanduse kindlustamisele. Aastate jooksul on ühisesse põllumajanduspoliitikasse lisatud kohustusi ja ülesandeid, mis õigupoolest peaksid kuuluma muudesse poliitikavaldkondadesse. Komisjon kasutab uue mitmeaastase finantsraamistiku puhul võimalust suunata ühine põllumajanduspoliitika selle põhitegevuse juurde ja lisada ka uusi tegevusvaldkondi. Näiteks on toiduohutuse jaoks ettenähtud vahendid paigutatud ümber eelarve rubriiki 3 ning tulevikus rahastatakse enim puudust kannatavatele inimestele antavat toiduabi rubriigist 1, mis on selleks Euroopa 2020. aasta strateegia vaesuse vähendamise eesmärgi kohaselt parem vahend. Komisjon teeb ettepaneku suurendada Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fondi kasutusala, et see hõlmaks ka abi põllumajandustootjatele, kelle toimetulekut võib globaliseerumine mõjutada.

Ühise põllumajanduspoliitika kahesambaline struktuur säilitatakse. Komisjoni kavandatavad peamised muudatused on järgmised.

Otsetoetuste keskkonnahoidlikumaks muutmine: tagamaks, et ühine põllumajanduspoliitika aitaks ELil saavutada keskkonna- ja kliimameetmetega seotud eesmärke, mis lähevad praegu kehtivatest nõuetest kaugemale, seatakse 30 % otsetoetustest sõltuvaks keskkonnahoidlikust tegevusest. See tähendab, et kõik põllumajandustootjad peavad rakendama keskkonnasäästlikke meetmeid, mis määratakse kindlaks õigusaktides ja mida on võimalik kontrollida. Sellest tulenevalt saaks põllumajandussektori areng jätkusuutlikuma suuna: põllumajandustootjaid toetatakse, et nad varustaksid kaaskodanikke avalike hüvedega.

Maksete võrdsem jaotus: selleks et tagada otsetoetuste võrdsem jaotus, võttes ühtlasi arvesse siiani eksisteerivaid palga- ja sisendkulude erinevusi, kohandatakse otsetoetuste määra hektari kohta järk-järgult. See saavutatakse järgmiselt: kõik liikmesriigid, kelle otsemaksed on alla 90 % EL 27 keskmisest, vähendavad teatava aja jooksul ühe kolmandiku võrra lõhet nende praeguse taseme ja 90 % vahel ELi otsetoetuste keskmisest tasemest. Seda lähenemist rahastavad proportsionaalselt kõik liikmesriigid, kelle otsetoetuste tase ületab ELi keskmist taset. Samuti vaadatakse objektiivsemate kriteeriumide alusel üle maaelu arengu vahendite jaotus ja viiakse see paremini kooskõlla poliitikaeesmärkidega. Sellega tagatakse ühe ja sama tegevusalaga põllumajandustootjate õiglane kohtlemine. Et ühine põllumajanduspoliitika aitaks tõhusamalt lahendada 21. sajandil Euroopa põllumajanduse ees seisvaid majanduslikke, sotsiaalseid, keskkonna ja geograafiliste eripäradega seotud probleeme ning aitaks kaasa Euroopa 2020. aasta eesmärkide saavutamisele, teeb komisjon ettepaneku võimaldada paindlikkust kahe samba vahel.

Otsetoetustele tuleb kehtestada ülemmäär, piirates suurtele põllumajandustootjatele makstavate otseste sissetulekutoetuste baasmäära, võttes arvesse suurte struktuuride mastaabisäästu ja nende loodavaid töökohti. Komisjon teeb ettepaneku, et säästud suunataks põllumajanduse arengu eelarveeraldistesse ja need jääksid nende liikmesriikide assigneeringute hulka, kust need pärinevad.

Komisjon leiab, et neid uusi tegureid on võimalik ühise põllumajanduspoliitika praeguse kahesambalise struktuuri raames arvesse võtta. Seepärast sisaldab tulevane ühine põllumajanduspoliitika keskkonnahoidlikumat ja võrdsemalt jaotatud esimest sammast ning teist sammast, mis keskendub rohkem konkurentsivõimele ja innovatsioonile ning kliimamuutusele ja keskkonnale. Poliitika täpsem suunamine peaks kaasa tooma rahaliste vahendite tõhusama kasutamise. Ühise põllumajanduspoliitika teine sammas, mis hõlmab

maaelu arengut, aitab ka edaspidi täita riikide ja/või piirkondade spetsiifilisi vajadusi, võttes seejuures arvesse ELi prioriteete, ning selle suhtes kohaldatakse samu Euroopa 2020. aasta tulemustega seotud tingimusi käsitlevaid sätteid nagu muude struktuurifondide suhteski. Pärast 2013. aastat lisatakse Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfond kõigi struktuurifondide ühisesse strateegilisse raamistikku ning kõigi liikmesriikidega sõlmitavatesse partnerluslepingutesse. Rõhutades sotsiaal-majandusliku arengu territoriaalset mõõdet ja ühendades kõik kättesaadavad ELi vahendid ühte lepingusse, on tulevikus võimalik ELi maapiirkondade majandusarengut paremini toetada.

Samuti teeb komisjon ettepaneku ümber struktureerida turumeetmed, mis kuuluvad praegu ühise põllumajanduspoliitika esimesse sambasse. Euroopa põllumajandus peab praegu lahendama mitmesuguseid probleeme, mille hulka kuuluvad vajadus reageerida ettenägematutele asjaoludele ja hõlbustada rahvusvaheliste kaubanduslepingutega nõutavate kohanduste tegemist. Seepärast teeb komisjon ettepaneku luua kaks vahendit ka väljaspool mitmeaastast finantsraamistikku, mille suhtes kohaldatakse sama kiirmenetlust nagu hädaabireservi suhtes: uus kriisiabisüsteem, millega reageerida kriisiolukordadele (näiteks toiduohutuse probleemidele), ja Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fondi kasutusala laiendamine.

Komisjon teeb ettepaneku eraldada 2014.–2020. aastaks ühise põllumajanduspoliitika esimese samba jaoks 281,8 miljardit eurot ja maaelu arengu jaoks 89,9 miljardit eurot. Lisaks nendele summadele tuleks eraldada täiendavad 15,2 miljardit eurot, millest:

- **4,5 miljardit eurot nähakse ette toiduga kindlustatuse, biomajanduse ja kestliku põllumajandusega seotud teadusuuringute ja innovatsiooni jaoks (teadusuuringute ja innovatsiooni ühises strateegilises raamistikus),**
- **2,2 miljardit eurot nähakse ette toiduohutuse jaoks rubriigis 3,**
- **2,5 miljardit eurot nähakse ette toiduabiks vaeseimatele inimestele rubriigis 1,**
- **3,5 miljardit eurot nähakse ette uues põllumajandussektori kriisiabireservis ja**
- **kuni 2,5 miljardit eurot nähakse ette Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fondis.**

5.5. Investeerimine inimkapitali

Euroopa 2020. aasta eesmärke suurendada kolmanda taseme haridust ja vähendada koolist väljalangemist ei ole võimalik saavutada, investeerimata rohkem inimkapitali. ELi eelarvesse eraldab kõige rohkem vahendeid inimestesse investeerimiseks Euroopa Sotsiaalfond. Lisaks peaks olema võimalik suurendada ELi toetust kõikide formaalhariduse ja -koolituse (kool, kõrgharidus, kutseharidus, täiskasvanuharidus) tasandite ning ka vabahariduse ja mitteformaalse hariduse ja koolituse puhul. Praeguste programmide – elukestva õppe programm, Erasmus Mundus ja „Noored" – üks peamisi positiivseid külgi on õppega seotud riikidevahelise liikuvuse kasv. Oskuste parandamiseks ja selleks et võidelda mitmes liikmesriigis esineva noorte töötuse kõrge määraga, edendatakse järgmises mitmeaastases finantsraamistikus praegu Leonardo programmist toetatavaid meetmeid. Nende abil saavad inimesed teistes ELi riikides õppida ja koolitustel käia, näiteks omanda kutsealusharidust, ning edendatakse innovatsioonipoliitika arendamist ja innovatsioonialaste tegevuspõhimõtete jagamist liikmesriikide vahel. Neile, kes soovivad omandada magistrikraadi mõnes teises

liikmesriigis, on praegu ette nähtud väga vähe rahalisi toetusi. Komisjon teeb ettepaneku arendada koostöös Euroopa Investeerimispangaga välja innovatsiooniprogramm, mille kaudu toetada võõrsil õppivaid magistrante. Seepärast teeb komisjon ettepaneku tugevdada ühenduse haridus- ja koolitusprogramme ning suurendada sellealasele tegevusele eraldatavaid rahalisi vahendeid.

Kultuuri- ja massiteabevahendite jaoks ettenähtud ELi vahenditega toetatakse eurooplaste ühist kultuuripärandit ja suurendatakse Euroopa loomingu liikumist nii ELi sees kui ka väljaspool. Praegused programmid on äärmiselt olulised, sest nendega stimuleeritakse riikidevahelist koostööd, edendatakse üksteiselt õppimist ja muudetakse asjaomased sektorid professionaalsemaks. Kultuuri ja loometööstuse roll majanduses üha kasvab, mis on kooskõlas Euroopa 2020. aasta strateegiaga.

Praegu on programmide ja vahendite struktuur killustunud. Palju on väikeprojekte, millest osal puudub pikaajalise mõju saavutamiseks piisav haare. Ka mõned meetmed kattuvad, mis on suurendanud halduskulusid ja ajanud segadusse potentsiaalseid projektide esitajaid.

Seepärast soovitab komisjon praegust struktuuri ratsionaliseerida ja lihtsustada, tehes ettepaneku luua hariduse, koolituse ja noortega seotud valdkonnas üks integreeritud programm, milles keskendutaks inimkapitali oskuste ja liikuvuse arendamisele. Samal põhjusel edendatakse ka kultuuriga seotud programmide sünergiat.

Projektide esitamise ning nende kontrollimise ja hindamise menetlust lihtsustatakse, näiteks hakkavad projekte haldama liikmesriikide asjaomased asutused.

Komisjon teeb ettepaneku eraldada 2014.–2020. aastaks hariduse ja koolituse valdkonnas 15,2 miljardit eurot ja kultuuri valdkonnas 1,6 miljardit eurot.

Seda summat täiendatakse struktuurifondidest hariduseks ja koolituseks eraldatava märkimisväärse toetusega. Näiteks kulutati 2007.–2013. aastal ligikaudu 72,5 miljardit eurot Euroopa eri piirkondades haridusele ja koolitusele ning samalaadseid kulusid on oodata ka tulevikus.

5.6. Reageerimine rändeprobleemidele

Siseküsimustega seotud poliitika, mis hõlmab julgeolekut, rännet ning välispiiride haldamist, on viimastel aastatel üha olulisemaks muutunud. Selles valdkonnas on Lissaboni lepingu kohaselt ka olulisi muudatusi toimunud. Siseküsimustega seotud poliitika olulisust on kinnitatud Stockholmi programmis[12] ja selle tegevuskavas[13].

Idee luua sisepiirideta ala, kus ELi kodanikud ja ELi sisenemise ja seal elamise õigusega kolmandate riikide kodanikud võivad vabalt liikmesriikidesse siseneda, nende vahel reisida, neis elada ja töötada, täie kindlusega, et nende õigusi austatakse ja et nende turvalisus on tagatud, on ELi poliitikas ülisuure tähtsusega. Samas on inimesed hakanud rohkem muret tundma ebaseadusliku sisserände ja integratsiooniprobleemide üle. Tulevikku suunatud seadusliku sisserände ja integratsioonipoliitika on ELi konkurentsivõime suurendamise ja sotsiaalse ühtekuuluvuse edendamise seisukohalt äärmiselt oluline, kuna see rikastab meie ühiskonda ja aitab kõigile uusi võimalusi luua. Turvalisema ja tõhusama, meie

[12] Nõukogu dokument 17024/09.
[13] KOM(2010) 171.

väärtushinnanguid kajastava Euroopa ühise varjupaigasüsteemi arendamine on jätkuvalt prioriteetne. See on kindlasti valdkond, kus ELi eelarve kasutamine annab ilmselget lisaväärtust.

Järgmiseks mitmeaastaseks finantsraamistikuks teeb komisjon ettepaneku lihtsustada kuluvahendite struktuuri, vähendades programmide arvu ja luues kahesambalise struktuuri: rände- ja varjupaigafond ning sisejulgeoleku fond. Mõlemal fondil oleks välismõõde ja nendega tagataks rahastamise järjepidevus alates EList kuni kolmandate riikideni, näiteks seoses pagulaste ümberasustamise, tagasivõtmise ja piirkondliku kaitse programmidega. Samuti näeb komisjon ette liikuda iga-aastaselt programmide kavandamiselt mitmeaastase kavandamise poole, mis vähendaks komisjoni, liikmesriikide ja lõplike abisaajate töökoormust.

Lissaboni leping näeb ette ELi sisese koostöö nii kuritegelike võrgustike, inimkaubanduse, relvade ja narkootikumide salakaubaveo vastase võitluse kui ka kodanikukaitse vallas, et tagada inimeste ja keskkonna parem kaitse suuremate loodusõnnetuste ja inimtegevusest tingitud õnnetuste puhul Kuna Euroopa kodanikke mõjutavate õnnetuste hulk on suurenenud, tuleks Euroopa tasandil süstemaatilisemalt meetmeid võtta. Seetõttu teeb komisjon ettepaneku parandada ELi suurõnnetustele reageerimise tõhusust, sidusust ja nähtavust.

Komisjon teeb ettepaneku eraldada 2014.–2020. aastaks siseküsimuste valdkonnas 8,2 miljardit eurot ning kodanikukaitse ja Euroopa hädaolukordadele reageerimise suutlikkuse jaoks 455 miljonit eurot.

5.7. ELi ülemaailmne roll

Väljaspool ELi piire toimuv võib teinekord ELi kodanike jõukust ja turvalisust otseselt mõjutada. Seetõttu on ELi huvides tegeleda aktiivselt meid ümbritseva maailma mõjutamisega, sh rahalisi vahendeid kasutades.

Lissaboni leping tähistab ELi ja muu maailma suhetes uut algust. Uus ametikoht – kõrge esindaja, kes on ühtlasi komisjoni asepresident ja täidab koordineerivat rolli – loodi soovist, et meie suhted rahvusvaheliste partneritega rajaneksid ühtsel ja tõhusal alusel, mis põhineks demokraatia, õigusriigi, inimõiguste ja põhivabaduste, inimväärikuse ning võrdsuse ja solidaarsuse põhimõttel ning järgiks Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirjas ja rahvusvahelises õiguses sätestatud põhimõtteid. EL edendab ja kaitseb jätkuvalt inimõigusi, demokraatiat ja õigusriigi põhimõtteid väljaspool Euroopa Liitu. See on ELi välistegevuse juures Euroopa väärtushinnangute kaitsel oluline aspekt.

Üks olulisemaid prioriteete on täita 2015. aastaks ELi ametlikult võetud kohustus eraldada 0,7 % SKTst ülemeremaade arenguabiks, säilitades selleks mõeldud ELi eelarve osa kogu ELi ühise panusena, ja astudes seega otsustava sammu aastatuhande arengueesmärkide saavutamise suunas. Arengukoostöö rahastamisvahendi osana luuakse üleaafrikaline vahend, mille abil rakendada Aafrikat käsitlevat Euroopa ühist strateegiat, milles keskendutakse piirkondade- ja kontinentidevahelise tegevusest tulenevale selgele lisaväärtusele. Strateegia on piisavalt paindlik, et selles saaksid osaleda nii ELi liikmesriigid, Aafrika riigid, finantsasutused kui ka erasektor. Lisaks keskendutakse arengukoostöö rahastamisvahendi puhul vaesuse kaotamisele ja aastatuhande arengueesmärkide saavutamisele asjaomastes maailma piirkondades.

ELi osalus peab vastama konkreetsetele asjaoludele. Meie partnerite hulgas on arenguriike ja vähim arenenud riike, kes vajavad ELilt nende vajadustele vastavalt abi. Vastavalt hiljuti avaldatud Euroopa naabruspoliitika teatisele[14] on EL huvitatud sellest, et tema naabrusse tekiks pikas perspektiivis stabiilne, jõukas ja demokraatlik piirkond. Ajaloolise tähtsusega sündmused Araabia riikides näitavad, et selgelt nii meie kui ka nende huvides olevate muutuste toetuseks on vajalikud püsivad investeeringud. EL tõhustab oma tegevust kriiside ärahoidmisel, et säilitada rahu ja tugevdada rahvusvahelist julgeolekut.

Meie vahenditega saaks hõlbustada ka ELi-poolset kolmandate riikide kaasamist selliste ühist huvi pakkuvate küsimuste arutamiseks nagu kliimamuutus, keskkonnakaitse, ebaseaduslik ränne ja teatavate piirkondade ebastabiilsus, ning võimaldada ELil reageerida kiirelt ja tõhusalt loodusõnnetustele ja inimeste põhjustatud õnnetustele kogu maailmas. EL panustab rahaliselt võetud kliimamuutuse ja bioloogilise mitmekesisuse alaste rahvusvaheliste kohustuste täitmisesse. 2003. aastal väliskulude vahendeid ratsionaliseeriti ja sellest alates on saavutatud rohkem tulemusi. Komisjon ei leia, et järgmise mitmeaastase finantsraamistiku jooksul tuleks õiguslikku struktuuri oluliselt muuta, kuigi teatavaid väiksemaid parandusi siiski kavandatakse ja investeerimist üldiselt tõhustatakse.

Selleks et võtta arvesse rahvusvahelisi muutusi, teeb komisjon ettepaneku suunata arenevate riikide ja tööstusriikide programmide rahastamise vahendid ümber ja luua selle asemel uus partnerlusvahend, et toetada meie majandushuvisid mujal maailmas. See aitaks suurendada ELi ettevõtjate võimalusi kaubandus- ja õigusnormide lähendamise kaudu juhtudel, kus rahalised vahendid saavad kaasa aidata ELi ja muu maailma majandussuhete tugevdamisele. Samuti aitaks see tagada, et ELi ettevõtjad saavad kasu paljudes maailma paikades toimuvast majanduse ümberkujundamisest, millega kaasnevad enneolematud võimalused, kuid kus ka konkurents on äärmiselt intensiivne.

Lissaboni lepingus tunnustatakse ELi humanitaarabi kui ELi välistegevuse valdkonda kuuluvat iseseisvat poliitikat, mis toob kaasa märkimisväärse lisaväärtuse. Humanitaarabi andmise suhtes kohaldatav sidus, täiendav ja koordineeritud ELi strateegia tagab, et nappe vahendeid kasutatakse tõhusalt kindlaksmääratud vajaduste täitmiseks, ja toetab tõhusamate rahvusvaheliste humanitaarmeetmete võtmist. Nii loodusõnnetuste kui ka inimeste põhjustatud õnnetuste arvu suurenemine ja nende majanduslik mõju nõuavad Euroopa tasandil süsteemsete meetmete võtmist, et suurendada valmisolekut ja tugevdada reageerimisvõimet nii ELis kui ka väljaspool. Komisjon teeb ettepaneku, et kriisidele reageerimine, kriisiennetus ja kriisiohjamine toimuks humanitaarabi rahastamisvahendi kaudu ning et kliimamuutuse tagajärjel aset leidvatele loodusõnnetustele ja inimeste põhjustatud õnnetustele reageerimiseks kasutataks kodanikukaitse mehhanismi.

Komisjon usub, et teatavate sisepoliitikavaldkondade, nagu hariduse ja rände puhul tuleks rahastamisvahendeid kasutada ka selleks, et toetada kolmandates riikides rakendatavaid meetmeid, sest asjaomase strateegia lihtsustamine ja ratsionaliseerimine toovad ilmselget kasu.

Komisjon teeb ettepaneku eraldada välisabi vahendite jaoks 2014.–2020. aastaks 70 miljardit eurot.

Väljaspool finantsraamistikku nähakse ette:

[14] KOM (2011) 303.

- **Euroopa Arengufond (AKV riigid) – 30 miljardit eurot,**
- **Euroopa Arengufond (ülemeremaad ja -territooriumid) – 321 miljardit eurot,**
- **ülemaailmne kliima- ja elurikkuse fond,**
- **hädaabireserv – 2,5 miljardit eurot.**

5.8. Eristaatusega kuluartiklid

ELi nimel või ELi poliitika raames rakendatavate meetmete rahastamiseks on erinevaid võimalusi. Mitmel põhjusel rahastatakse teatavaid meetmeid erinevate eelarvekriteeriumide alusel või üksnes mõne liikmesriigi poolt. Käesolevas ettepanekus mitmeaastase finantsraamistiku kohta juhib komisjon tähelepanu mitmele eristaatusega kuluartiklile.

5.8.1. Euroopa Arengufond

Euroopa Arengufondist rahastatakse arenguriikidest partneritele antavat arenguabi. Arengufondi on tavapäraselt rahastatud väljaspool ELi eelarvet, et võtta arvesse ajaloolise taustaga suhteid, mis teatavatel liikmesriikidel on maailma eri piirkondadega. Komisjon on seisukohal, et praeguses olukorras, kus Cotonou lepingu (mille alusel antakse Euroopa Arengufondist abi AKV riikidele) kehtivus lõpeb 2020. aastal, ei ole Euroopa Arengufondi eelarvesse kaasamise eeldused veel täidetud. Et jätta võimalus fond siiski kunagi eelarvesse kaasata, kaalub komisjon ettepaneku tegemist Euroopa Arengufondi rahalise toetuse kriteeriumide lähendamiseks ELi eelarve puhul kasutatavatele. See aitaks ka arenguabiks eraldatavaid absoluutsummasid nähtavamaks muuta. Samuti tehakse ettepanek parandada demokraatlikku järelevalvet Euroopa Arengufondi üle, viies see vastavusse arengukoostöö rahastamisvahendiga, kuid võttes siiski arvesse Arengufondi eripära.

5.8.2. Suurprojektid

Varasemate aastate kogemus on näidanud, et ELile huvi pakkuvad suurprojektid on ELi piiratud eelarve seisukohast sageli ebaproportsionaalselt kulukad. Kuna oma erilise laadi tõttu ületavad need tihtipeale algsed kuluprognoosid, tekitab vajadus leida lisaraha vajaduse ümber paigutada vahendid, mis on juba ette nähtud muudele prioriteetsetele valdkondadele. See ei ole jätkusuutlik lahendus, mistõttu komisjon on otsustanud teha suuremahuliste teadusprojektide edaspidiseks rahastamiseks alternatiivse ettepaneku, eristades Galileo projekti muudest projektidest.

EL on Galileo projekti ainus omanik ja komisjon teeb ettepaneku näha käesoleva paketi raames ette piisav eelarve selle tulevaste vajaduste jaoks. Kulude kontrolli all hoidmiseks tuleb pidevalt pingutada. See tagatakse mitmeaastase finantsraamistiku kehtestamise määrusega. Projekti täieliku kasutuselevõtu etapp ja rakendusetapp tuleks saavutada järgmise finantsraamistiku alguseks. Edasi tuleks ette näha uus halduskord, pidades silmas pikemat perspektiivi.

Selliste projektide nagu rahvusvahelise katsetermotuumareaktori ja ülemaailmse keskkonna- ja turvaseire puhul, mille kulud ja/või ülekulud on üksnes ELi eelarvest rahastamiseks liiga suured, teeb komisjon ettepaneku näha pärast 2013. aastat nende rahastamine ette väljaspool mitmeaastast finantsraamistikku. See võimaldab ELil ka edaspidi oma rahvusvahelisi kohustusi täielikult täita.

6. VAHENDID JA RAKENDAMINE

6.1. Lihtsustamine rakendamise tõhustamise huvides

ELi programmide rakendamise menetlused ja kontrollimise nõuded peavad olema aruandluse tagamiseks tõhusad, kuid ka kulutõhusad. Viimaste aastate muudatused on välja kujundanud süsteemi, mida nüüd peetakse liiga keerukaks, mis mõjutab sageli negatiivselt programmide rakendamises osalemist ja toob kaasa viivitusi rakendamisel. Sellest tulenevalt on komisjon otsustanud teha ettepaneku kogu tulevase mitmeaastase finantsraamistiku radikaalseks lihtsustamiseks. Sellega seoses on oluline, et kõigi valdkondlike programmide tulevaste õiguslike alustega oleks võimalik tagada tasakaal poliitikaeesmärkide, nende saavutamise vahendite ning haldus- ja kontrollikulude vahel. Poliitikaeesmärkide saavutamise tingimuste kehtestamisel tuleb arvestada kulutõhusust, tagades samal ajal selged abikõlblikkuse ja vastutuse tingimused ja piisava kontrollitaseme, mis hoiaks vigade tegemise ja pettuseohu mõistlike kuludega mõistlikul tasemel.

ELi vahendite kasutamise lihtsustamine nõuab kõigi institutsioonide ühiseid pingutusi. Nad peavad üle vaatama nii finantsmääruse üldeeskirjad kui ka ettevalmistamisel olevad valdkondlikud eeskirjad. ELi tasandil võetavad lihtsustamismeetmed ei pääse täielikult mõjule, kui nendega ei kaasne liikmesriigi tasandi meetmed, näiteks eelarve täitmisel koostöös liikmesriikidega. Komisjon avaldab lihtsustamist käsitleva teatise 2011. aasta lõpuks, kui kõik valdkondliku ettepanekud on esitatud.

6.1.1. Programmide arvu vähendamine

Selle eesmärgi saavutamiseks tuleb esmalt vähendada eri programmide ja vahendite arvu. Mitut eesmärki on võimalik saavutada ka nende täitmiseks vajalike vahendite arvu tarbetu mitmekordistamiseta ja ilma suurte erinevusteta programmide halduseeskirjade vahel. Komplekssed programmid, mis ei ole olnud edukad, kavandatakse ümber lihtsamas ja tõhusamas vormis või lõpetatakse. Sellist tegevusviisi kavatsetakse kohaldada teatavates valdkondades: merendus- ja kalandusasjad, õigus- ja siseküsimused, põhiõigused, haridus ja kultuur.

6.1.2. Eri vahendite koondamine ühte raamistikku

Teine võimalus programmide haldamist lihtsustada on koondada need ühte raamistikku, kus neid reguleeritaks ühiste eeskirjadega ja millest erandite tegemise võimalus oleks piiratud. Näiteks:

- komisjon teeb ettepaneku koondada teadustegevuse ja innovatsiooni valdkonna kolm peamist rahastamisallikat (käimasolev 7. raamprogramm, konkurentsivõime ja uuendustegevuse programmi innovatsioonisektor ning Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut) teadustegevuse ja innovatsiooni ühisesse strateegilisse raamistikku;

- fondid, mille puhul eelarve täitmine toimub koostöös liikmesriikidega – ühine strateegiline raamistik hõlmab Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ja tulevast Euroopa Kalandus- ja Merendusfondi, asendades praeguse tava luua eri vahendite jaoks eraldi strateegilised suunised.

6.1.3. Delegeerimine

Komisjon teeb ka ettepaneku kasutada rohkem olemasolevaid rakendusasutusi. Nagu kontrollikoda on kinnitanud, on nende teenuste osutamine kvaliteetne ja nad parandavad ELi tegevuse nähtavust. Eriti oluline on rakendusasutuste kasutamine nende käimasolevate väikeprogrammide jätkamiseks, mille rakendamine ei ole delegeeritud ja mis hõlmavad suurt hulka homogeenseid ja standardseid toiminguid, sest nad saavutavad seetõttu mastaabisäästu. See ei tähenda uute rakendusametite loomist, vaid vajaduse korral olemasolevate ametite volituste ülevaatamist. Seda võimalust kasutatakse näiteks haridus- ja kultuuriprogrammi ettepanekute puhul.

6.1.4. Muude poliitikavaldkondade prioriteetidega arvestamine

Teatavates poliitikavaldkondades – sealhulgas kliimameetmed, keskkond, tarbijakaitse, tervishoid ja põhiõigused – tuleb eesmärkide saavutamiseks arvestada ka teiste poliitikavaldkondade prioriteetidega. Näiteks tuleb kliimameetmete ja keskkonnakaitse eesmärke arvesse võtta ka muude vahendite puhul, et aidata arendada vähese CO_2-heitega, ressursitõhus ja kliimamuutustele vastupanuvõimelist majandust, milles luuakse rohkem keskkonnahoidlikke töökohti, tugevdatakse energiajulgeolekut ja edendatakse tervishoidu. Arengukoostöö valdkonnas arvestatakse kliima ja keskkonna ning eelkõige elurikkusega (bioloogilise mitmekesisusega) seotud aspektidega kõigis programmides, kus see on asjakohane.

Sellest tulenevalt suurendab kõigi olulisemate ELi poliitikavaldkondade (nagu ühtekuuluvus, teadustegevus ja innovatsioon, põllumajandus ja väliskoostöö) prioriteetide tõhus vastastikune integreerimine ELi eelarve asjaomast osa. Kuna ühe ja sama meetmega saab ja ka tuleks taotleda eri eesmärkide üheaegset saavutamist, edendab selline integreerimine koostoimet eri prioriteetide vahendite kasutamisel ja toob kaasa kulude kandmise suurema järjepidevuse ja kulutõhususe.

6.1.5. Tõhusam haldamine

Halduskulud moodustavad praegu ELi kuludest 5,7 %. Halduskulude eelarvest rahastatakse kõiki ELi institutsioone: Euroopa Parlamenti (20 %), Euroopa Ülemkogu ja nõukogu (7 %), komisjoni (40 %) ning väiksemaid institutsioone ja asutusi (15 %). Komisjon on omalt poolt teinud viimase kümne aasta jooksul jõupingutusi, et reformida inim- ja eelarveressursside haldamist ja tagada nende tõhusam kasutamine. Juba ainuüksi 2004. aasta reform on alates 2004. aastast kaasa toonud 3 miljardi euro suuruse säästu ja reformiprotsessi edenedes säästetakse kuni aastani 2020 veel 5 miljardit eurot. Kuna komisjon on võtnud kohustuse piirata ELi poliitika haldamise kulusid, on ta alates 2007. aastast järginud inimressursside vallas nn nullkasvu põhimõtet.

Komisjon teeb ettepaneku ELi institutsioonide ja asutuste haldamist veelgi lihtsustada ja ratsionaliseerida ning muuta see kooskõlas Euroopa 2020. aasta eesmärkidega modernsemaks, tõhusamaks ja dünaamilisemaks. Olles teadlik survest liikmesriikide eelarvetele ja võttes arvesse liikmesriikide avaliku sektori kulude kärpimist, on komisjon vaadanud läbi kõikide institutsioonide kulud, et leida täiendavaid allikaid tegevuse tõhustamiseks ja kulude vähendamiseks. Ta on teinud ettepaneku vähendada järgmise mitmeaastase finantsraamistiku osana iga institutsiooni/talituse, ameti ja asutuse personali suurust 5 %. Koos muude tõhustamismeetmetega hoiab see järgmise mitmeaastase finantsraamistiku halduskulude osakaalu miinimumtasemel.

Komisjon ei oota uue mitmeaastase finantsraamistiku jõustumist 2014. aastal, vaid on otsustanud teha ettepaneku ELi institutsioonide teenistujate suhtes kohaldatavaid personalieeskirju märkimisväärselt muuta. Muudatuste hulka kuuluvad uus töötasude kohandamise arvutamise meetod, töötundide arvu suurendamine (37,5 tunnilt 40 tunnile nädalas) ilma palgatõusuta, pensioniea tõstmine ja teatavate ajast ja arust tingimuste kaasajastamine kooskõlas samalaadsete suundumustega liikmesriikide riigiaparaadis. Komisjon valmistab ette määruse eelnõu, mida esmalt arutatakse tavapärase sotsiaaldialoogi raames personali esindajatega ja mis seejärel esitatakse ametlikult võimalikult kiireks vastuvõtmiseks Euroopa Parlamendile ja nõukogule.

7. MITMEAASTASE FINANTSRAAMISTIKU KESTUS, STRUKTUUR JA PAINDLIKKUS

Võttes arvesse Euroopa Parlamendi seisukohta, on komisjon otsustanud näha järgmise mitmeaastase finantsraamistiku kestuseks ette seitse aastat. See tugevdab seost Euroopa 2020. aasta eesmärkide õigeaegse saavutamisega. 2016. aastal esitab komisjon finantsraamistiku rakendamise hinnangu, vajadusel koos asjakohaste ettepanekutega. Komisjon teeb ettepaneku korraldada 2007.–2013. aasta raamistiku rubriigid ümber, et võtta arvesse Euroopa 2020. aasta strateegia eesmärke.

Komisjon on nõus Euroopa Parlamendiga, et eelarverubriigid peavad olema paindlikumad, et Euroopa Liit saaks lahendada uusi probleeme ja et hõlbustada institutsioonidel otsuste tegemist. Seepärast teeb komisjon ettepaneku viie väljaspoole finantsraamistikku jääva vahendi kohta (hädaabireserv, paindlikkusinstrument, solidaarsusfond, Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fond ja uus vahend põllumajanduse kriisiolukordadele reageerimiseks) ning lisaks mõned täiendavad muudatused, mis esitatakse mitmeaastase finantsraamistiku määruse ettepanekule lisatud ettepanekutes ja uues institutsioonidevahelises kokkuleppes, mis käsitleb eelarvealast koostööd ja usaldusväärset finantsjuhtimist. Lisaks tehakse eri vahendite tulevastes õiguslikes alustes ettepanek kasutada rohkem delegeeritud õigusakte, mis võimaldavad poliitikat rahastamisperioodi jooksul paindlikumalt hallata, pidades ühtlasi kinni kahe seadusandliku institutsiooni põhimõttest.

Kindlasti tuleb programmide haldamisel võtta rohkem arvesse vajadust tulevasi kulusid täpsemalt planeerida ning vältida tulevikus tehtavate maksete kuhjumist. Seepärast teeb komisjon ettepaneku meetmete kohta, millega tagada ELi rahastatavate programmide finantsplaneerimise ja haldamise rangemad eeskirjad, eelkõige seoses struktuurifondidega, võttes ühtlasi arvesse liikmesriikide vastutust kõnealuste fondide haldamisel.

8. KOKKUVÕTE

Komisjon teeb käesolevale teatisele lisatud dokumentides ettepaneku määruse kohta, millega võetakse vastu uus mitmeaastane finantsraamistik, institutsioonidevahelise kokkuleppe kohta, mis käsitleb eelarveküsimusi ja usaldusväärset finantsjuhtimist, ning omavahendeid käsitleva otsuse kohta (koos asjakohaste rakendusaktidega).

Enne 2011. aasta lõppu nähakse käesolevas teatises kavandatud strateegia üksikasjalikult ette seadusandlikes ettepanekutes kuluprogrammide ja eri poliitikavaldkondade vahendite kohta.

Euroopa Parlamenti ja nõukogu kutsutakse üles toetama käesolevas teatises käsitletud tegevussuundi ja võtma läbirääkimisprotsessis vajalikke meetmeid, tagamaks, et asjaomased seadusandlikud aktid, sealhulgas valdkondlikud kuluprogrammid ja vahendid, võetakse vastu

õigeaegselt, et võimaldada uue mitmeaastase finantsraamistiku sujuvat rakendamist alates 1. jaanuarist 2014. Kui Horvaatia Vabariigist saab Euroopa Liidu liikmesriik enne uue mitmeaastase finantsraamistiku jõustumist (nagu eeldatakse), teeb komisjon ettepaneku kõnealuse raamistiku vajaliku kohandamise kohta.

MITMEAASTANE FINANTSRAAMISTIK 2014-2020 (KULUKOHUSTUSED)

2011. aasta hinnad	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
RUBRIIK 1 Arukas ja kaasav kasv									
Galileo	2	1 100	1 100	900	900	700	900	1 400	7 000
Tuumaohutus ja tuumarajatiste dekomisjoneerimine	279	134	134	134	134	55	55	55	700
Teadustegevuse ja innovatsiooni ühine strateegiline raamistik	9 768	10 079	10 529	10 979	11 429	11 879	12 329	12 776	80 000
Uus konkurentsivõime/VKEd	177	235	270	305	340	375	410	445	2 380
Ühtne haridus, koolitus, noored ja sport	1 305	1 423	1 673	1 923	2 173	2 423	2 673	2 923	15 210
Sotsiaalarengu tegevuskava	119	121	121	121	121	121	121	124	850
Toll-Fiscalis-pettusevastane võitlus	107	120	120	120	120	120	120	120	840
Ametid	258	237	291	290	291	265	326	331	2 030
Muu	308	267	267	267	267	267	267	267	1 868
Varu	49	513	533	553	573	593	613	633	4 009
Energeetika	22	973	1 233	1 033	1 173	1 303	1 503	1 903	9 121
Transport	1 552	2 299	2 499	2 899	3 099	3 499	3 699	3 700	21 694
IKT	3	642	782	1 182	1 442	1 512	1 712	1 913	9 185
Euroopa ühendamise rahastu	1 577	3 914	4 514	5 114	5 714	6 314	6 914	7 516	40 000
Piirkondlik lähenemine	30 692	22 032	22 459	22 836	23 227	23 631	24 012	24 393	162 590
Üleminekupiirkonnad	1 963	5 549	5 555	5 560	5 565	5 570	5 574	5 579	38 952
Konkurentsivõime	6 314	7 592	7 592	7 592	7 592	7 592	7 592	7 592	53 143
Territoriaalne koostöö	1 304	1 671	1 671	1 671	1 671	1 671	1 671	1 671	11 700
Ühtekuuluvusfond	11 885	9 577	9 620	9 636	9 708	9 888	10 059	10 222	68 710
Äärepoolseimad ja hõredalt asustatud piirkonnad	249	132	132	132	132	132	132	132	926
Ühtekuuluvuspoliitika	52 406	46 554	47 029	47 428	47 895	48 484	49 041	49 589	336 020
R1 KOKKU	**66 354**	**64 696**	**66 580**	**68 133**	**69 956**	**71 596**	**73 768**	**76 179**	**490 908**
RUBRIIK 2 Jätkusuutlik kasv: loodusvarad									
ÜPP vaheülemmäär (otsetoetused + turukulutused)	43 515	42 244	41 623	41 029	40 420	39 618	38 831	38 060	281 825
Maaelu areng	13 890	13 618	13 351	13 089	12 832	12 581	12 334	12 092	89 895
Euroopa Kalandus- ja Merendusfond (sh turumeetmed) + partnerluse raamlepingud + piirkondlikud kalandusorganisatsioonid	984	945	950	955	955	960	960	960	6 685
Keskkond ja kliimameetmed (Life+)	362	390	415	440	465	490	515	485	3 200
Ametid	49	49	49	49	49	49	49	49	344
Varu	230	140	140	140	140	140	140	139	979
R2 KOKKU	**59 031**	**57 386**	**56 527**	**55 702**	**54 861**	**53 837**	**52 829**	**51 784**	**382 927**
RUBRIIK 3 Julgeolek ja kodakondsus									
Rändejuhtimisfond	487	490	490	490	490	490	490	493	3 433
Sisejulgeolek	604	528	548	568	588	608	628	648	4 113
IT-süsteemid	132	104	104	104	104	104	104	105	729
Õigusküsimused	44	44	50	55	60	65	70	72	416
Põhiõigused ja kodakondsus	35	41	45	50	55	60	65	71	387
Kodanikukaitse	20	35	35	35	35	35	35	35	245
Kodanike Euroopa	29	29	29	29	29	29	29	29	203
Toiduohutus		330	323	317	311	305	299	293	2 177
Tervishoid	54	57	57	57	57	57	57	54	396
Tarbijakaitse	24	25	25	25	25	25	25	25	175
Programm "Loov Euroopa"	181	182	197	212	227	242	257	273	1 590
Ametid	387	431	431	431	431	431	431	431	3 020
Muu	155	106	106	106	106	106	106	106	743
Varu	57	130	130	130	130	130	130	129	909
R3 KOKKU	**2 209**	**2 532**	**2 571**	**2 609**	**2 648**	**2 687**	**2 726**	**2 763**	**18 535**
RUBRIIK 4 Globaalne Euroopa									
Ühinemiseelse abi rahastamisvahend (IPA)	1 888	1 789	1 789	1 789	1 789	1 789	1 789	1 789	12 520
Euroopa naabrusinstrument (ENI)	2 268	2 100	2 213	2 226	2 265	2 340	2 439	2 514	16 097
EIDHR	169	200	200	200	200	200	200	200	1 400
Stabiliseerimisvahend (IfS)	357	359	359	359	359	359	359	359	2 510
Julgeolek (ÜVJP)	352	359	359	359	359	359	359	359	2 510
Partnerlusinstrument (PI)	70	126	130	135	141	148	156	164	1 000
Arengukoostöö rahastamisvahend (DCI)	2 553	2 560	2 682	2 808	2 938	3 069	3 202	3 338	20 597
Humanitaarabi	841	930	925	920	915	910	905	900	6 405
Kodanikukaitse (CPFI) + hädaolukordadele reageerimise suutlikkus (ERC	5	30	30	30	30	30	30	30	210
EVHAC	0	20	22	25	29	33	38	43	210
Tuumaohutusalase koostöö rahastamisvahend (INSC)	76	80	80	80	80	80	80	80	560
Makromajanduslik finantsabi	132	85	85	85	85	84	84	85	593
Välistegevuse tagatisfond	250	236	231	226	195	157	128	84	1 257
Ametid	20	20	20	20	20	20	20	20	137
Muu	141	134	134	189	134	134	134	134	995
Varu	101	374	388	396	422	439	458	523	3 000
R4 KOKKU	**9 222**	**9 400**	**9 645**	**9 845**	**9 960**	**10 150**	**10 380**	**10 620**	**70 000**
RUBRIIK 5 Haldus									
Pensionikulud ja Euroopa Koolid	1 522	1 575	1 640	1 687	1 752	1 785	1 839	1 886	12 165
Institutsioonide halduskulud	6 802	6 812	6 869	6 924	6 991	7 074	7 156	7 239	49 064
Varu	510	155	170	185	200	215	230	247	1 400
R5 KOKKU	**8 833**	**8 542**	**8 679**	**8 796**	**8 943**	**9 073**	**9 225**	**9 371**	**62 629**
KOKKU	**145 650**	**142 556**	**144 002**	**145 085**	**146 368**	**147 344**	**148 928**	**150 718**	**1 025 000**
% kogurahvatulust	**1,12%**	**1,08%**	**1,07%**	**1,06%**	**1,06%**	**1,05%**	**1,04%**	**1,03%**	**1,05%**