



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel, 14.7.2004
KOM(2004) 487 lõplik

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

Finantsperspektiivid 2007–2013

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

Veebruaris 2004 koostas komisjon Euroopa Liidu jaoks poliitilise projekti, et võtta käsile põhilised probleemid, mis seisavad Euroopa ja selle kodanike ees ajavahemikul kuni aastani 2013. Projekti eesmärk oli käivitada aktiivne Euroopa Liidu tulevikueesmärged ja nende eesmärkide elluviimise vahendeid käsitlev arutelu.

Et eesmärkide praktiline elluviimine määratud kuupäeval, 1. jaanuaril 2007 algaks, tuleb arutelu viia järgmisesse faasi. Keskenduda tuleb poliitilise projekti elluviimiseks vajalikele praktilistele meetmetele.

Sel suunal on komisjon tegelenud konkreetsete ettepanekutega erinevate tegutsemisviiside väljaarendamiseks. Need ettepanekud kinnitavad põhimõtteid, mis sisaldasid veebruarikuises teatises: nad jälgivad selgeid poliitilisi eesmärged, pakuvad reaalselt lisandväärtust, püüdleval lihtsustamise ja läbipaistvuse suunas ning lähtuvad hea valitsemise tavadest.

Paljud neist ettepanekutest on nüüd valmis. Seega on praegu sobiv aeg võtta kokku veebruarikuust alates tehtud töö, näidata, milline on ELi tegevuse lisandväärtus ning kulutused, mis kaasnevad komisjoni poolt aastateks 2007–2013 soovitatud poliitilise projektiga ja selgitada, kuidas selle rahastamist edaspidi lihtsustatakse ja tõhustatakse. See ongi käesoleva teatise eesmärk.

Teatisega on kaasas ka esimene osa üksikasjalikest ettepanekutest põhiliste tegutsemisvaldkondade seadusandliku tausta korraldamiseks. Järgnevad teised ettepanekud, mis käsitlevad välissuhteid, keskkonda, teadust ning vabadusi, turvalisust ja õiglust.

* *

*

1. LIIKUMINE OTSUSE SUUNAS

Arutelu nõukogu ja parlamendiga

10. veebruari teatise „Ühise tuleviku ehitamine, laienenud liidu poliitilised väljakutsed ja rahalised vahendid“¹ vastuvõtmine oli esimene samm uute finantsperspektiivide alase otsuse suunas. See andis nõukogule ja Euroopa Parlamendile võimaluse komisjoni ettepanekud läbi vaadata. Aprillis võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni, mis keskendus liidu poliitilistele prioriteetidele. Samaaegselt alustas nõukogu esimest arutelu komisjoni teatise üle ja Iirimaa eesistumise ajal ilmus analüütiline aruanne, kus toodi välja põhilised tulevase arutelu valdkonnad. Juunis lepitati Euroopa Ülemkogus kokku, et tööd jätkatakse selles aruandes märgitud valdkondades, eelkõige järgmistes:

- vajadus täpsemate eelistuste määramiseks erinevate kuluartiklite lõikes;
- liikmesriikide ootustele vastav kulutuste tase Euroopa Liidus;
- ELi kulutustega saavutatud lisandväärtuse sügavam analüüs.

Komisjon tervitab seda esimest tagasisidet oma teatise ja selles määratletud eelistuste kohta.

Et liikmesriikides mõttevahetust elavdada, kavatseb komisjon nimetatud arutelu põhjal detailsemalt välja tuua soovitatud meetmete ja haldusaktide lisandväärtuse analüüsi. Käesolev teatis ja seadusandlike ettepanekute vastuvõtmine aitavad sellele arutelule kaasa.

Siinkohal väärivad meenutamist mõned arutelu lähtepunktid, mis määravad komisjoni ettepaneku prioriteedid:

- **ELi eelarve maht on piiratud.** Võrreldes riiklike eelarvetega, mille keskmine suurus on umbes 45% riigi tuludest, moodustab EL eelarve vaid veidi üle 1%. Komisjon ei pakkunud välja muudatusi ELi tasandil määratava osamaksete ülemmäära osas, mis on endiselt 1,24% rahvamajanduse kogutulust, vaid ainult vahendite suurendamist selle ülemmäära piires. Selle varu kasutuselevõtmine osutus vajalikuks seoses liidu suureneva vastutuse ja järjestikuste laienemiste maksumusega. Sellel taustal tuleb märkida, et ELi eelarve kasvumäär moodustas viimase 7 aasta jooksul poole liikmesriikide eelarvete kasvumäärast.
- Mitmed järgmiste finantsperspektiivide osas määravad poliitilised otsused on juba vastu võetud. Nendes määratakse juba kindlaks selged nõudmised kulutustele:
 - käimasolev laienemine lisab ELi SKTle – ja tuludele – 5%, aga elanikkond suureneb 30%. Sellest tulenevalt suurenevad kulud rohkem kui tulud. Laienemine toob näiteks kaasa 4 miljonit uut põllumajandustootjat, mis on 50%line kasv ning kahekordistab erinevuse vaeste ja rikaste sissetulekute vahel. Eeldatakse, et eelarve toetab Lissaboni strateegiat ja ELi majanduse teisenemist parema konkurentsivõime ja uuenduslikkuse suunas;
 - Saavutatud põllumajanduse rahastamise kokkulepe aastani 2013 määrab juba suure osa ELi eelarvest.

¹ KOM(2004)101.

- Euroopa Liit peab võtma liidu tasandil uusi ülesandeid, eelkõige vabaduse, turvalisuse ja õigluse tagamise valdkonnas, et tulla toime uute kriiside ja ohtudega turvalisusele;
- Samal ajal kui naaberriikide stabiilsus on muutunud haavatavamaks, on kasvanud vajadus, et Euroopa Liit tegutseks väljaspool oma piire, ning ootus, et ta seda ka tõepoolest teeks.

Üksmeelne poliitiline nõusolek tegutsemiseks

Tehtud ettepanekud toetuvad nõukogu ja Euroopa Parlamendi tööle Euroopa tulevikust selge pildi kujundamisel. Liidupoolse sekkumise vajalikkuse valdkondade osas valitseb laiapõhjaline poliitiline üksmeel. See kajastub asutamislepingus ja põhiseaduses, Euroopa Parlamendi resolutsioonides ning Euroopa Ülemkogu järeldustes. Kindlalt on kehtestatud põhieesmärgid nagu tööhõive, säästev areng, turvalisus ja tõhus roll maailmas.

- Ühtne turg on andnud Euroopa majandustele suurepärase võimaluse kasvu ja jõukuse mõõtmise avardamiseks. Parandada tuleb majanduslikku suutlikkust, kuna Euroopa kasvupotentsiaal libiseb mõne aasta pärast 3%lt 2%le. Tööpuudus on lubamatult kõrgel tasemel ja sotsiaalse tõrjutuse risk suureneb. Seal, kus ELi liberaalne poliitika toob suured muutused, peab EL aitama üleminekut mahendada. Laienemine on toonud kaasa suurenevad erinevused rikkamate ja vaesemate liikmesriikide vahel ning see pärsib Euroopa majanduse elujõudu.

Kõikidel tasanditel on vaja võtta meetmeid majanduskasvu saavutamiseks ja ebavõrdsuse vähendamiseks. See vajadus on Lissaboni strateegia aluseks, kuid seni ei ole tulemused ootustele vastanud. Tuleb anda uut hoogu ja leida uus suund, et muuta Euroopa dünaamiliseks teadmispõhiseks majandusruumiks ning samaaegselt tugevdada laienemise algstaadiumis liidu ühtekuuluvust.

Euroopas on rikkalikult loodusvarasid. Euroopa ühiskonda on kujundanud tema maastikud, veekogud, paikkonnad ja seal peituvad maavarad. Tänapäevase väljakutse on kasutada ja säilitada neid varasid praeguste ja tulevaste põlvkondade jaoks. Euroopa Liidul on kindel osa selles valdkonnas. Euroopas toodetud toiduaineid müüakse ühtsel turul ja nende kvaliteeti tuleb hoida kõrgel tasemel. Keskkonnanõuetega tuleb tegelda nii Euroopa kui ülemaailmsel tasemel. Pole juhus, et need on pikka aega olnud ELi poliitika olulisemaid valdkondi.

Nüüd peab EL tegelema probleemidega, mis on kodanike huvide keskmes. Seni on ELi kodakondsus olnud väärtuste küsimus; nüüd tuleb need väärtused ellu rakendada. Organiseeritud kuritegevus ja terrorism on piiriülesed ohud. Ebaseaduslikku sisserännet saab ohjeldada ainult koos tegutsedes. Ühtne turg eeldab automaatselt ELi tegutsemist tervise- ja toiduohutuse ning tarbijakaitse valdkondades. Valiku avarumine loob võimalused, mis eeldavad ühist tegutsemist. Kõikides nendes valdkondades on Euroopa tasemel meetmete võtmine möödapääsmatu.

ELi osakaal on muljetavaldav: rohkem kui 450 miljonit elanikku, neljandik maailma tööstustoodangust, juhtiv kaubanduspiirkond, suurim toetusteandja. Selle taustal paneb välismaailm pidevalt proovile ELi suutlikkuse toimida poliitilise üksusena. ELi ees seisab oluline valik, kas võtta enesele juhtimisvastutus: kui jah, on rahalised ja poliitilised kohustused partnerite ja naabrite ees tohutud. Aga kas Euroopa tohib end isoleerida ja väljakutse vastuvõtmisest keelduda? Koostöös ja ühehäälselt suudab EL kanda erakordset kogumit poliitikaaluseid: toetused, kaubandus, majanduskoostöö ja poliitiline dialoog.

Tegevusetuse hind on kõrge. Võimetus Euroopa majanduse probleeme piisava täpsusega määratleda ning ebaadekvaatsete lahenduste rakendamine võivad viia majanduslikule allakäigule. Looduslike ressursside ebaotstarbekas kasutamine jätab tulevastele põlvedele koormava pärandi. Võimetus tegeleda kodanike turvalisuse ja elukvaliteedi küsimustega on ohtlik ja vähendab usaldust ühiskonnas. Ebaefektiivne välispoliitika võtab võimaluse euroopalike väärtuste globaalseks levitamiseks ja kaitsmiseks ning rahu ja arengu edendamiseks kogu maailmas.

Poliitiliste eesmärkide elluviimine

Nende eesmärkide saavutamiseks tuleb rakendada kõiki võimalikke meetmeid: rahvuslikke liikumisi, ühenduse õigust, koostööd ja ELi eelarvest tulevaid avalikke kulutusi. ELi poliitikute ülesanne on tagada õigel ajal õige kombinatsiooni kasutamine. Komisjoni ettepaneku eesmärk ei ole lihtsalt rahaliste vahendite ülekandmine ELi tasandile. Investeeringutasuvus sõltub õigel tasemel seatud õigetest eesmärkidest. Siseriiklikult tuleb tegutseda juhul, kui see tagab parimad tulemused; ELi tasandil juhul, kui see on tõhusaim. Kui läbi ELi eelarve kulutatud euro toob rohkem tulu kui liikmesriigi tasandil kulutatud euro, on see parim viis näidata maksumaksjale, et kulud vastavad tuludele. Siseriiklike vahendite koondamine ELi tasemel võib tuua kaasa suure kokkuhoiu riikide eelarves.

ELi tasandil on mitmeid meetmeid, kus rahastamise vajadus on väike või puudub üldse. Mõnes valdkonnas on liidu ülesandeks tagada õiglane ja tõhus seadusandlik tegutsemisraamistik, nagu konkurentsipoliitika, siseturu või keskkonna valdkonnas. See töö on liidu poliitiliste eesmärkide saavutamiseks väga oluline, kuid vastavad rahalised kulud on väikesed.

Paljudes valdkondades nõuab Euroopa Liidu poliitika tõhususe huvides siiski rahalisi vahendeid. Ebareaalne on oodata Euroopalt rohkem väiksema raha eest. Uued poliitikavaldkonnad Euroopa Liidu tasandil toovad kaasa uued rahalised tingimused.

Komisjon on uurinud, millistes valdkondades on raha kulutamine poliitiliselt vajalik. Tema ettepanekutes on tagatud, et kulutuste suurus ja sisu on kooskõlas ja et poliitika peab andma investeeringult parima võimaliku tulemuse. Kui need tingimused on täidetud, peaks poliitika edukaks elluviimiseks vajalikud eeldused olemas olema.

ELi eelarve maht on piiratud, kuid tema eeldatav mõjujõud on tohutu. Võrreldes riiklike eelarvetega, mille keskmine suurus on umbes 45% riigi tuludest, on ELi eelarve vaid veidi üle 1%. Viimase seitsme aasta jooksul on riikide eelarvete kasvumäär olnud rohkem kui kaks korda suurem kui Euroopa Liidu eelarvel. Et ülaltoodud väljakutsete ja kohustustega toime tulla, teeb komisjon ettepaneku liidu käsutuses olevate vahendite mõõdukaks suurendamiseks. Komisjon hindab korrapäraselt, igal juhul 2010. aastaks, nõutud maksete assigneeringuid ajavahemikuks pärast 2013. aastat, et tagada maksete nõuetekohane areng kulukohustuste assigneeringuid järgides. Hindamisel võetakse arvesse maksete ja kulukohustuste

assigneeringute kasutamise hetkeseisu, samuti Euroopa Liidu rahvamajanduse kogutulu ja assigneeringute kasutamise kasvuprognosi.

2. KOMISJONI ETTEPANEKUTE LISANDVÄÄRTUS

Komisjon teeb ettepaneku perioodil 2007–2013 kulutusi mõnes poliitikavallas oluliselt suurendada. Kui komisjon teeb sellise ettepaneku karmides eelarvelistes tingimustes, siis seetõttu, et see suurendus on eluliselt vajalik ELi eesmärkide saavutamiseks või võetud kohustuste täitmiseks. Kui võetud kohustusi ei suudeta vajalike rahaliste vahenditega täita, toob see kaasa üldise pettumuse Euroopas.

Euroopa Liit peab oma võimalused maksimaalselt ära kasutama nii sees- kui väljaspool piire. Selleks tuleb kõrvaldada mõned tegurid, mis tema tegevust häirivad:

- **Ühenduslülide vähesus:** ühisturg peab tagama riigipiire ületava kaubanduse, üleeuroopalise ettevõtluse, vaba liikumise liidu piires. Samas on paljudes valdkondades (haridus, teadus, transport, energeetika, infotehnoloogia infrastruktuurid ja teenused, finantsteenused, toll, kodanike kaitse, politsei) riiklikud süsteemid killustatud ja mobiilsus pärsitud. Selle tulemusena jääb liikumisvabadusest tulenev kasu võimalikult oluliselt väiksemaks. Kogu tegevuse tõhusus langeb.
- **Euroopalike perspektiivide vähesus:** liiga sageli ei saa liikmesriikide valitsused adekvaatselt käsitleda üleeuroopalisi piiriüleseid küsimusi (näiteks riikidevahelised teadus- ja haridusprogrammid, kombineeritud transporditeenused, välispiiride haldamine, keskkonna- või tervishoiuprogrammid ja -süsteemid), sest kuigi poliitiliste ja rahaliste investeeringute tulu ulatub üle piiride ja puudutab sageli kogu Euroopat, jääb vahendite leidmine vaid aktsiooni läbi viiva riigi valitsuse kanda ning piiriüleste programmidega kaasnevad oluliselt suuremad kooskõlastusprobleemid ja kulud. Selle tulemuseks on oluliste teenuste alapakkumine ning samal ajal ressursside raiskamine ja kooskõlastamata üritused, mis vähendavad tegevuse tõhusust.
- **Sünergia puudumine eesmärkide ja tegevuse vahel:** eesmärgid lepitakse kokku ELi tasemel ning nende vastuvõtmine kohustab ELi ja selle liikmesriike tegutsema. Samas puudub erineva taseme tegevuste vahel organiseeritud ja süsteemne vastastikune täiendavus. Nii ei õnnestu liidul saada parimaid tulemusi.

Seega soovitab komisjon, et tulevased finantsperspektiivid peaksid kulude osas keskenduma nende puuduste kõrvaldamisele:

- Vajalikud on investeeringud puuduvate lülide loomiseks, Euroopa ühendamiseks ja mobiilsuse suurendamiseks.
- Tuleb vähendada survet liikmesriikide eelarvetele, kasutades ühiselt ressursse ja vahetades oskusteavet Euroopa Liidu tasandil.
- Euroopa Liidu rahalised kulutused peavad olema suunatud eesmärkide saavutamise täiendamiseks, stimuleerimiseks ja suunamiseks. See eeldab tõhusat sünergia ELi erinevate tasandite tegevuste vahel.

Eelneva valguses on komisjon kaalunud, milline on ettepanekutega kaasnevatest kulutustest võimalik saadav kasu kõikides nendes valdkondades, mida 2007–2013 poliitiline projekt käsitleb. Kirjeldatud probleemide hindamiseks kasutas komisjon järgmisi kriteeriume:

- Tõhusus: juhud, mil ELi tegevus on ainuke võimalus saada tulemusi, mis looks puuduvad lülid, väldiks killustatust ning realiseeriks täielikult piiridevaba Euroopa võimalused.
- Teovõime: juhud, mil EL pakub sama raha eest suuremat lisandväärtust, kuna on võimalik käsitleda piireületavaid probleeme, ühendada vahendid ja oskusteabe ning tegevust paremini kooskõlastada.
- Sünergia: juhud, mil ELi täiendav, stimuleeriv ja mõjutav tegevus on vajalik, et vähendada ebavõrdsust, tõsta elatustaset ja luua koostoime.

2.1 Tõhusus: tulemused on saavutatavad ainult ELi tasandil tegutsedes

Liidu ühised eesmärgid on saavutatavad ainult liikmesriikide ja ELi tasandi vahelise partnerluse kaudu. Riiklikud kulutused võib suunata kodanikele kasu tooma, suurendades majanduse elujõudu ja jätkusuutlikkust läbi avalike teenuste, hariduse, infrastruktuuride, pakkudes siseriiklikku ja välispoliitilist turvalisust ja tulles kogu poliitilises tegevuses vastu kodanike soovidele. Liikmesriigi tasandil tegutsedes on tõhususel siiski piirid. Jäävad lüngad, mida ainult Euroopa Liit täita saab. Et oma eesmärgi saavutada, määras asutamisleping algusest peale olulise rolli täielikult väljakujundatud valdkondadele, nagu konkurents, kaubandus, transport, põllumajandus ja kalandus ning veidi hiljem majandus- ja rahaliit. Tõeline siseturg ja tolliliit ei saa eksisteerida ilma võrdset mänguruumi kindlaksmääravate täpsete eeskirjadeta. Ilma liikmesriikide väga erinevaid poliitikaid ühtlustamata oleks tulnud säilitada kontroll sisepiiridel, EL poleks saanud ühehäälselt kaasa rääkida rahvusvahelises kaubanduses ja jätkusuutlikkus oleks konkurentsi puudusel kannatanud.

- Euroopa Liit pakub ainulaadse võimaluse ühendada teadmised ja oskused. Erinevad tugevused ja erinevad traditsioonid annavad Euroopale võimaluse lõigata tõelist kasu ühendatud oskustest **hariduse ja koolituse** vallas. Nende võimaluste kasutamise aluseks on liikuvus, mis realiseerub täielikult vaid ELi koostöös. See pole võimalik ilma üleeuroopalise võrguta, mis on võimeline täitma suurt nõudlust üliõpilaste liikuvuse osas.

Inimkapital on majanduskasvu põhitegureid. Üks lisatud õppeaasta võib tüüpilises Euroopa riigis tõsta üldist tootlikkust 6,2%. Samas ajavahemikul 1995–2000 hariduse ja koolituse osakaal enamiku liikmesriikide riigieelarves langes. Tuleb teha kõik, et ühine raha kulutataks parima tulemuse nimel. Liikuvuse toetamise tulemuseks on ulatuslik üliõpilasvahetus, millel on reaalselt tajutav majanduslik mõju, mis väljendub tööjõu oskuslikkuse suurenemises. Sellise tulemuse tagaksid vahetusprogrammid, mis kataksid umbes 10% üliõpilaste liikuvuse.

- Asjaolu, et keerulist riigipiire ületavat tegevust saab läbi viia vaid ELi tasandil, seda erinevuse tõttu (riikide kanda jäävate) kulude ja (ulatuslikumate) tulude jaotumises ning riikidevahelistes infrastruktuuriprojektides tekkivate lisatahistuste tõttu, leidis kinnitust nõukogu ja parlamendi otsuses 30 prioriteetse transpordiprojekti kohta üleeuroopalise võrgustiku programmi loomise raames. Tõhusate **transpordivõrgustike** areng on eduka majanduse aluseks. Teistes valdkondades konkurentsituatsioonist saadav tulu läheb kaduma, kui infrastruktuurides esineb pidevalt probleeme, näiteks ummikuid. Euroopa majanduse integreerudes on nõrkadest infrastruktuuridest tulenevad kulud suurenenud ning piireületavad puudujäägid muutunud järjest ilmsemaks. Ressursside eraldamine Euroopa

tasandil on ainus võimalus muuta riikide eelistust keskenduda rahastamisskeemide koostamisel vaid riigi piiridesse jäävatele aladele. Samuti pakub see vähemarenenud Euroopa riikidele võimaluse arendada oma infrastruktuure ja tuua nii kasu kõigile.

Lisaks julgustas Euroopa Ülemkogu Göteborgis 2001. aastal maanteetranspordi kõrval arendama ka muid, keskkonnasõbralikumaid transpordiliike. Erinevate transpordiliikide edendamine keskendub ka piiridel tekkivate ummikute vältimisele. Käimasolev Marco Polo programm peaks hinnanguliselt vähendama veoautode kaugsõite 36 miljoni võrra. See tähendab, et iga kulutatud euro pealt võidetakse keskkonnasaaste ja liiklusõnnetuste vähenemise arvelt 6 eurot.

- Euroopa lõimumine tähendab, et ühe liikmesriigi välistegevusest tulenevad eelised toovad kasu ka teistele ning see õigustab sekkumist ELi tasandil; samas on Euroopa Liidul enesel olemas kõik vahendid kolmandate riikidega suhtlemiseks.

Selge näide on laienemine: kandidaatriikide abistamine seadusandliku raamistiku kohandamisel ELi nõuetele vastavaks nõuab ELi tasandil märgatavaid jõupingutusi, isegi kui protsessi kaasatakse liikmesriikide kogemused (näiteks twinning-projektid). Teised kõnekad näited on julgeoleku- ja migratsioonipoliitika, samuti normide ja standardite kindlaksmääramine ja ELi sisepoliitikavaldkondade (näiteks bioloogiline mitmekesisus, kliimamuutused, ettevõtte üldjuhtimine...) tutvustamine väljaspool ELi.

Lääne-Balkanil oli EL vastamisi nii kriisolukorra kui piirkonna stabiliseerimisvajadusega tasemel, mida liikmesriigid omavahelises koostöös poleks tõenäoliselt suutnud saavutada. EL kasutas olukorra lahendamiseks poliitilist dialoogi, selleks juhtumiks välja töötatud kaubandusrežiimi, laialdasi finantsprogramme, koostööd õiguse valdkonnas ning demokraatlikke stabilisatsioonimeetmeid.

Kõiki võimalusi ei ole ära kasutatud rahvusvahelistes finantsinstitutsioonides. Kuigi liikmesriikidel on arvuline enamus Rahvusvahelise Valuutafondi juhatuses ja Maailmapangas, on nende mõjujõud palju väiksem kui Ameerika Ühendriikidel. Nähtavuse ja mõjujõu suurendamiseks on vaja väljenduda ühel häälel ja tegutseda koos.

2.2 Teovõime: EL pakub sama raha eest rohkem lisandväärtust

ELi tegevust võib õigustada lähtuvalt kulude ja tulude suhtest. Üks ELi tasemel kulutatud euro võib tuua suuremat tulu kui üks liikmesriikide tasandil kulutatud euro. Lisaks sellele on ühiste eesmärkide saavutamiseks liikmesriikide tasemel kooskõlastamata kulutuste tegemine raiskamine. Paljudel juhtudel on ressursside ühendamine tõhus säästmisvõimalus ning samas võimalus jõuda kriitilise massini, mis on vajalik mõnede põhieesmärkide saavutamiseks. Mõned näited:

- Seos tugeva **teaduspotentsiaali** ja elava majanduse vahel on selge: 2002. aastal seadis Euroopa Ülemkogu eesmärgiks suunata aastaks 2010 teadusuuringutesse 3% SKTst, see hõlmab ka 1% avalikust sektorist. Euroopa Liidu tasemel teadustöö võib anda parema kulude ja tulude suhte kui liikmesriigi tasemel rahastatav teadustöö ning see võib kaasa aidata rahastamisvõimaluste leidmisele erasektoris, stimuleerida suuri tehnoloogilisi algatusi ning kõrgetasemeliste keskuste arengut Euroopas sellistes tugeva konkurentsiga valdkondades nagu info- ja sidetehnoloogia, biotehnoloogia ja lennundus. Kui uuringu teema on keerulisem ja vajalik rahaline ressurss suureneb, pole üksi tegutsev liikmesriik võimeline vajalikku minimaalset summat leidma. ELi tasemel saavutatav mastaabisääst

omandab olulisema tähenduse ja spetsialistide rahvusvahelise koostöö eelised saavad selgemaks.

ELi teaduspoliitika suudab toetada olulisi Euroopa huvides toimivaid üleeuroopalisi teadusuuringute infrastruktuure, mis tegelevad projektidega nagu suured laserid, neutronipõhiste seadmete kasutamine ja üleeuroopalise geenivaramu arendamine. Näiteks on 52 laboratooriumi 20 erinevas liikmesriigis rajanud võrgustiku koostöök transmissiivse spongiformse entsefalopaatia alal. Tulemused on kättesaadavad ja kasutatavad avaliku ja erasektori ettevõtjatele kogu Euroopa Liidus.

- Hinnaliste ressursside koondamine tõstab kuludest saadavat tulu. Näiteks on igal liikmesriigil sisekaitseorganid ja esmaabiüksused, mis on ootel ja valmis väga kiiresti reageerima. Nende jõudude püsikulud on sageli väga suured, sest nõuavad spetsiaalset varustust ning pidevat koolitust. Suhteliselt väikese investeeringuga võimaldab koostöö ELi tasandil kasutada olemasolevaid ressursse nõutud kiirusel rahvusvahelistes ennetusaktsioonides ja erakorralistes olukordades, andes kokkuhoidu riiklikul tasandil. Koostöö aitab tõsta tõhusust ja vähendada liikmesriigi kulusid loodusõnnetuste ja muude kriisilukordadega toimetulekul, võimaldades kohest abi ohvritele ja likvideerides õnnetuse tagajärgi. Veelgi enam, lühiajaliste ja erakorraliste meetmete kasutuselevõtmine on tavaliselt eelarvele väga koormav. **Solidaarsusfond** võimaldab liidul liikmesriike kriisisituatsioonides aidata.
- Mõnikord on meetmed nii ulatuslikud ja keerukad, et ainuke võimalus vajamineva kriitilise massi saavutamiseks on meetmete ühendamine ELi tasemel. See oli ka Galileo projekti sisu: **navigatsioonisatelliitide süsteemi** väljatöötamiseks vajalik investeering oli nii suur, et ainus lahendus sellele oli ühine pingutus. Nüüd on vaja jätkata panustamist projekti järgmistes faasides: Galileo tuleb käivitada ja tööle rakendada.
- Nüüdseks on selge, et **sisserände- ja varjupaigaprobleeme** ei saa adekvaatselt käsitleda ainult liikmesriikide pädevate asutuste tasandil. Kontrolli kaotamisega sisepiiridel peab kaasnema ühiste meetmete võtmine kontrolli ja järelevalve tugevdamiseks Euroopa Liidu välispiiridel. Parem operatiivne koostöö, mis hõlmab olemasolevate vahendite koondamist koolituse ja seadmete valdkonnas, tagab ühise raha tõhusama kasutamise. Lisaks sellele on ühine välispiiride haldamine Euroopa Liidu tasandil ainus võimalus liikmesriikide vahel koormust jagada, sest mõnedel on hallata pikad piirid või kanda suureneva sisserände koormus. Koormuse jagamine tugevdab liikmesriikidevahelist solidaarsust ja loob usaldusväärsema ja ausama poliitika kaudu üldist lisandväärtust. See põhimõte on Euroopa Ülemkogu Sevilla kohtumisel vastu võetud jätkusuutliku migratsioonipoliitika keskmeks.

Euroopa Liit peab tulema toime umbes 6000 km pikkuse maismaapiiri ja 85 000 km pikkuse merepiiri haldamisega. See ülesanne on ebaühtlaselt jagatud: 7 uut liikmesriiki omavad 40% meie välimisest maismaapiirist. Igal aastal taotleb Euroopa Liidus varjupaika umbes 400 000 inimest – 7% varjupaigataotlustest on esitatud samade isikute poolt erinevates liikmesriikides – ning 14 miljonit kolmandate riikide kodanikku juba elab Euroopa Liidus, neist 64% Saksamaal, Prantsusmaal ja Ühendkuningriigis. Nähtuse ulatus muudab üleeuroopalise tegutsemise ülitähtsaks.

- **Välissuhetes** on Euroopa Liidu võimalused piisavad, et oma mõjujõu ja nähtavuse ning piisavate rahaliste vahenditega sekkuda ja saavutada märkimisväärset mastaabisäästu.

Üks millenniumi arengueesmärkidest on vähendada poole võrra inimeste arvu, kellele ei jätku puhast joogivett – praegu on see arv 1 miljard. Isegi kui mõnedel liikmesriikidel on komisjoniga võrreldav oskusteave, on Euroopa Liidu eeliseks võime tagada piisav rahastamine, millel on tegelik üleilmne mõju (säästva arengu tippkohtumise järgselt kohustub Euroopa Liit kulutama miljard eurot algatusele “Eluks vajalik vesi”).

Käimasolev liikmesriikide ja komisjoni välisteenistuste liitmine võib osutuda uueks väga konkreetseks näiteks võimalikust majanduslikust mastaabisäästust. Liikmesriikide 1500 välisesinduses töötab umbes 45 000 inimest ja komisjoni 130 delegatsioonis umbes 5000 inimest. Võrdluseks töötab USA 300 välisesinduses 15 000 inimest.

2.3 Sünergia: ELi täiendav, stimuleeriv ja mõjutav tegevus

Euroopa Liit põhineb solidaarsusel ja üksteiselt õppimisel. Samal ajal nõuab kokkulepitud põhiliste eesmärkide saavutamine tegevuse ja kulutusotsuste vahelist sünergiat ELi, riiklikul ja piirkondlikul tasandil. Selle probleemi heaks illustratsiooniks on ELi Lissaboni strateegia ja ELi välistegevus. Täiendades ja stimuleerides liikmesriikide püüdeid majanduse arendamisel, saab liit tõhustada tegevust riikide tasandil ja demonstreerida üleeuroopalist solidaarsust. See on järjest olulisem, arvestades liitumisjärgselt suurenevaid lahknevusi, aga ka riikide erinevusest tulenevaid eeliseid. Ebavõrduse vähendamine tähendab ka, et Euroopa Liit peab toimima katalüsaatorina standardite tõstmisel ja parimate tavade hindamisel. Mõned näited:

- **Ühtekuuluvuspoliitika** põhineb veendumusel, et liit on solidaarne kogukond, mille ühine huvi on kõikide liikmesriikide jõukus, ja ELi poolne sekkumine tugevdab konkurentsi ning suurendab ELi tasemel säästva arengu edendamise avalikest investeeringutest saadavat tulu. Vajadus ELi solidaarsust kodanike suhtes selgelt väljendada on 25- ja enamaliikmelises ELis suurem kui kunagi varem. Arengustrateegiaid ja -meetmeid peavad omama ja juhtima piirkondlikud ja siseriiklikud ametiasutused. ELi rolliks on täiendada riiklikke meetmeid ning maksimaalselt suurendada kulutuste efektiivsust, eriti valdkondades, kus tulemus oluliselt mõjutab üldist säästvat arengut.

Ühtekuuluvuspoliitika ajalugu näitab, et selles osalenud piirkondades on areng pidevalt olnud ELi keskmisest kiirem. Iga ühtekuuluvuspoliitikale kulutatud euro on märkimisväärse mõjuga – kolm eurot iga kulutatud euro eest “eesmärgi 2” piirkondades. Üksnes investeeringutele suunatud, on ühtekuuluvuspoliitika olnud samm muutuste suunas nii materiaalsete infrastruktuuride kui ka inimkapitali osas. Ühtekuuluvuspoliitika on loonud ka eeliseid partnerluse ja hea valitsemistava osas: tõsiasi, et tegemist on komisjoni ja liikmesriikide ühistegevusega, tagab selle toimimise kooskõla riikliku ja piirkondliku poliitikaga.

- Teine tõhusa koostoime näide pärineb **maaelu arengu poliitika** valdkonnast. Maaelu areng moodustab ühise põllumajanduspoliitika teise samba ja annab sellele avarama mõõtme, mis on paremini kooskõlas tänaste vajaduste ja laienenud Euroopaga. Nii sobib ta kokku teiste poliitikatega, mille eesmärgiks on sotsiaalsetele ja majanduslikele muutustele tee rajamine. Kuna enam kui pool ELi elanikkonnast elab maapiirkondades, mis moodustavad 90% liidu territooriumist, on maaelu arengu poliitikal oluline roll ka sellistes valdkondades nagu keskkond ja ühtekuuluvus. Maaelu arendamise poliitika näeb ette liidu põllumajandustootjate ja maakogukonna kohanemise uute vajadustega maapiirkondade majandustegevuses, toetades samas keskkonnasäästlikkuse nõudeid ning pöörates erilist tähelepanu liidu vähemarenenud piirkondadele.

- Terrorismioht on oma olemuselt rahvusvaheline. Julgeoleku tagamine läbi ennetustegevuse ning kuritegevuse ja terrorismiga võitlemise jääb liidu põhiülesandeks, millega liikmesriigid üksi tegutsedes toime ei tule. Mitmed ettearvamatud sündmused, nagu Madridis toimunu, on tekitanud üldsuses ärevust ja tõstnud ootusi ELi tasemel sekkumise suhtes. Samas ei tohi kontrolli kaotamine sisepiiridel ohustada Euroopa Liidu kodanike isiklikku julgeolekut. Nagu Brüsseli Euroopa Ülemkogu 2004. aastal rõhutas, on terrorismiohtu võimalik ohjeldada vaid solidaarsuse ja ühise tegutsemisega. Kuna liikmesriigid on julgeoleku kõrge taseme säilitamisel üksteisest sõltuvad, on vajalik kooskõlastatud tegutsemine Euroopa Liidu tasandil.
- Liit teeb palju tööd oskusteabe levitamiseks ning poliitiliste otsuste mõjususe suurendamiseks. Mitmetes valdkondades – keskkonna, sotsiaalpoliitika, tolli ja maksupoliitika, kalanduse alal – saab suhteliselt väikese investeeringu abil luua tõeliselt tõhusa oskuste ja teadmiste mõjuringi.

Euroopa kliimamuutuste programm määratleb kõige tõhusamad ja majanduslikult optimaalsemad meetmed Kyoto protokollide eesmärkide saavutamiseks võimalikult madala hinnaga. Globaalse kliimasoojenemise võimalikud kulud on hirmuäratavad – kindlustusfirmad ennustavad, et järgmise aastakümne jooksul tõusevad ainuüksi looduskatastroofide tagajärgede likvideerimisele tehtud kulutused 150 miljardi dollarini aastas. Kuid ELi programmides määratud sobivate meetmetega saab Kyoto protokollide eesmärgid saavutada vaid murdosaga potentsiaalsetest kuludest – 2,9–3,7 miljardi euroga.

- **Välissuhetes** on liikmesriigid ajaloolisest või geograafilisest taustast tulenevalt sageli võimelised osutama rahalist, diplomaatilist ja riigikaitsealast abi maailma eri piirkondades. Kuid ELi tegevus võib muuta ühisest välistegevusest saadava tulu suuremaks kui üksikosade summa, finantseerides meetmeid, mis tõhustavad pakutavat arenguabi, ning hoolitsedes selle eest, et erinevad aktsioonid ei kattuks. ELi lisandväärtus tuleneb ka kasutatavatest meetoditest (eelkõige abi mittesiduvaks muutmine, valdkonna- ja eelarvetoetus, tulemusepõhine lähenemine arengule, abi suuruse sidumine riigi edusammudega vaesuse vähendamisel).

ELi-poolne eelarveabi õhutab partnerriike reforme läbi viima. See annab ka komisjonile võimaluse eelarve küsimustes kaasa rääkida ja aitab siseriiklikku raamatupidamist tõhustada. Üldkokkuvõttes luuakse vajalikud tingimused muude, sealhulgas liikmesriikide abiprogrammide jätkumiseks.

EL on humanitaarabi valdkonnas saavutanud tõhusa tööjaotuse. Võime koormusi kõige mõjusamalt jagada, ELi humanitaarabi poliitiline neutraalsus ning liikmesriikide kahepoolsete abiprogrammide ja ELi abi vastastikune täiendamine on loonud süsteemi, mis võimaldab ainulaadsel viisil tõelist abi osutada.

ELi meetmed tuleb kavandada maksimaalset lisandväärtust silmas pidades. Lisandväärtuse suurendamiseks on veel kasutamata võimalusi. Parem kooskõlastatus võib tõsta liidu programmide mõjusust. Tõhusamad vahendid võivad abi kohalejõudmist kiirendada.

* *

*

3. VÕIMALIKU LISANDVÄÄRTUSE SAAVUTAMINE: POLIITIKA RAKENDAMISE PAREM JUHTIMINE

Oma 10. veebruari 2004. aastal vastu võetud teatises tõi komisjon välja põhimõtted, mille alusel ta lubas lihtsustada ja ratsionaliseerida oma finantsinstrumente. Ratsionaliseerimise tulemused on alljärgnevalt esitatud eelarvejagude kaupa.

3.1 Eelarvejagu 1: Säästev majanduskasv

Säästev majanduskasv oli veebruaris algatatud poliitilise programmi keskmes. Selle eesmärgi saavutamiseks on vaja tegutseda kolmes põhivaldkonnas: Euroopa tuleb muuta dünaamiliseks teadmispõhiseks kasvule suunatud majandusruumiks; tuleb tugevdada koostööd; tuleb tagada loodusvarade säästev majandamine ja kaitse.

Kahte esimest valdkonda kirjeldatakse eelarvejagudes 1A ja 1B.

Konkurents ja uuendustegevus ühtsel turul

- Konkurents on keerukas ja kõiki valdkondi haarav teema. Tõhusa konkurentsistrateegia põhialusteks on teadustöö, uuendustegevus ja soodne ärikeskkond. Kasuks tulevad ka tõhus õiguslik raamistik ja toimiv konkurents. Mitmed ELi tegevuspõhimõtted ja õigusaktid toetavad Euroopa konkurentsivõimet; **uuendustegevuse ja konkurentsivõime** parandamise raamprogramm suudab algatada ja lihtsustada tegevust teatud sihtvaldkondades. Raamprogramm hõlmab kolme põhiteemat:
 - Parandada ärikeskkonda. Eesmärkide hulgas on juurdepääs investeerimiskapitalile, turvalised elektroonilised võrgud, üleeuroopaliste äriteenuste kättesaadavus ning teenuste kaasajastamine info- ja sidetehnoloogia kasutamise kaudu.
 - Tagada, et uuendustegevus edendab konkurentsivõimet ning et seda rakendatakse praktilises äritegevuses. Teaduse arendamise raamprogrammis sisalduv tööstuse poolt juhitud „Tehnoloogiline platvorm“ loob koosmõju, kus huvirühmad arendavad tööstuslase konkurentsivõime saavutamisele suunatud teadustegevust kooskõlas konkurentsivõime parandamise programmiga. Meetmed suunatakse ka keskkonnatehnoloogiale, kasutades selle tehnilise suutlikkuse ja majandusliku elujõulisuse näitlikustamiseks pilootprojekte või esimesi täisprojekte, ning taastuvale energiale, tehes strateegiliste projektide elluviimiseks koostööd aruka energiakasutuse täitevametiga.
 - Toetada Euroopa poliitikat tööstuse konkurentsivõime, uuendustegevuse, ettevõtluse ning väikeste ja keskmiste ettevõtete alal vastava oskusteabe ja ELi võimaluste tutvustamisega. Maksimaalse tulemuse saavutamiseks koondatakse tööstuspoliitikat, uuendustegevust ja ettevõtlust puudutavad meetmed konkurentsivõime parandamise raamprogrammi.
- Ühtne turg nõuab **maksu- ja tollipoliitika** tõhusat kooskõlastamist. Käimasolevad programmid Fiscalis ja Customs ühendatakse, et eeskirjade täitmise tagamiseks algatada erinevaid partnerlusprogramme liikmesriikide maksu- ja tolliametitega. Väljaõppe ja ühilduva informaatikasüsteemi abil suudavad liikmesriikide maksu- ja tolliametid ühtselt tegutseda.

Teadusuuringute ja tehnoloogia arendamise edendamine

- Komisjon usub, et olulise hüppe vajadus Euroopa **teaduses** õigustab sellele valdkonnale märgatavalt suuremate vahendite eraldamist ELi eelarvest. Ümbertöötamist vajab ka Euroopa teaduspoliitika sisu ja suunitus. 7. teadustegevuse raamprogramm on suunatud järgmiste eesmärkide täitmisele:
 - Kõrgetasemeliste keskuste loomine rahvusvahelises koostöös;
 - Tehnoloogilistel platvormidel põhinevate Euroopa tehnoloogiliste algatuste käivitamine;
 - Loovuse edendamine alusuuringute vallas Euroopa erinevate uurimisrühmade vahel konkurentsi tekitades;
 - Euroopa muutmine teadlastele ligitõmbavamaks;
 - Euroopa ühiseid huve teeniva teadusuuringute infrastruktuuri arendamine;
 - Liikmesriikide programmide kooskõlastamise tõhustamine.

Kõikidel neil juhtudel on tegevus suunatud Euroopa jaoks olulistele valdkondadele, mis on lähedalt seotud ELi pädevusvaldkondadega, keskendudes eriliselt kosmose- ja julgeolekuküsimustele. Komisjon jääb küll tegevuse eest poliitiliselt vastutama, kuid detsentraliseeritus kasvab, suurem osalus on avaliku ja erasektori huvirühmadel, „Euroopa teadunõukogu“ toel laieneb erialane asjatundlikkus. On välja toodud kolm teed:

- Partnerlus liikmesriikidega meetmete puhul, mille eesmärk on riikliku teadustöö kooskõlastamine ühiste eesmärkide valguses.
- Üksikute teadusrühmade toetuseks mõeldud meetmete hajutamine läbi reguleeriva või rakendusasutuse loomise.
- Komisjoni juhitud koostöö teadusuuringute valdkonnas, mis uuendusena keskendub järelevalvele ja kontrollile. Muud meetmete elluviimisega seotud ülesanded võiks anda rakendusasutuse pädevusse.

Nende ettepanekute kava võttis komisjon vastu juunis² ja nüüd on käimas nõupidamised, et võimaldada institutsioonidel ja teadusringkondadel tegutsema hakata.

Säästva transpordi, energeetika ja ELi võrgustike edendamine

- Nõukogu ja Euroopa Parlamendi määratletud **üleeuroopaliste transpordi- ja energeetikavõrkude** väljakujundamine viiakse erimeetmetega lõpule. Ajavahemikul 2007–2013 saavad transpordivõrgud mitmeaastast toetust nende võrgustike rahastamist käsitlevate õigusaktide määratud piirides. Õigusaktides nähakse ette otsustamise sujuvaks muutmine, selged eeskirjad tingimuste ja valikute kohta ja projektide selgem juhtimine, et protsessi algusest lõpuni tõhusamaks muuta. Komisjon selgitab samuti välja,

² Teadus ja tehnoloogia, võti Euroopa tulevikku: Euroopa Liidu tulevase teaduspoliitika suunised (KOM(2004) 353)

kas rakendusasutus suudab pakkuda partneritele kõige tõhusamat abi projektide elluviimisel.

Energeetikat puudutavad sätted näevad ette mitmeaastase toetusprogrammi rakendamist, mis keskendub investeeringutele võrkudevahelistesse ühendustesse, et maksimaalselt suurendada tõhusust ja tagada kindel varustamine Euroopa energeetikasektoris. See ei seisne ainult õppetoetuste andmises, nagu varem, vaid toetatakse ka arendustööd ja mõnedel juhtudel piiratud ulatuses ehitustegevust.

- Uued meetmed kasvavad välja käimasolevast kombineeritud transpordiliike edendavast **Marco Polo programmist**, väiksemad projektid toetavad erasektorit eesmärgiga vähendada kaubavedu maanteedel.
- Uusi meetmeid on vaja ka navigatsioonisatelliitide süsteemile **Galileo** uute õiguslike aluste andmiseks, mis sobiksid paremini süsteemi uue arengufaasiga.
- Ühinemislepingute kontekstis on loodud või arutuse all juriidilised kohustused seoses erakordsete rahaliste kohustustega, mis kaasnevad määratud tuumarajatiste tegevuse lõpetamisega. Euroopa Liit kohustub andma piisavat rahalist abi, et toetada tuumarajatiste sulgemise jõupingutusi pärast 2006. aastat.

Eelarvejaos 1A luuakse selleks vastavasisuline eelarverida. Sellele reale tehakse assigneeringuid kahest allikast:

- Eelarvejaos 1A saadaolevad summad, mis ei ole määratud hariduse, teaduse, sotsiaalpoliitika ega üleeuroopaliste võrkude arendamiseks;
- Kasvukorrigeerimisfond, mis vajaduse korral aitab saavutada tasakaalu.

2004. aasta septembris esitab komisjon vastuvõtmiseks erietsuse ELi toetusest tuumarajatiste sulgemisel. See põhineb rahaliste vajaduste ja iga tuumarajatise sulgemisega seotud väljamaksete ajakava objektiivsel hindamisel, võttes aluseks kulutused, mis juba on kaetud aastateks 2004–2006.

Hariduse ja koolituse kvaliteedi parandamine

- Elukestva õppe programm, mis on ainus käesolevate programmide järeltulija (Erasmus, Erasmus Mundus, Comenius, Socrates, Leonardo da Vinci), ühendab **hariduse ja koolitusega** seotud meetmed kõikidel tasanditel koolist kuni täiskasvanute koolituseni. Oluline rõhk on vahetusprojektidel, mida toetavad kaks horisontaalmeedet, mis katavad arendustegevust, keeleõpet ja uute tehnoloogiate kasutamist, ning Jean Monnet' meetmetel Euroopa integratsiooni suunas.

Mitmete erinevate meetmete ümberkujundamine tähendab ühiseid protseduure, vähem õigusakte ja eelarveridu, mis teeb kasutajale asja lihtsamaks.

Üle 80% vahenditest hallatakse detsentraliseeritult, kasutades toetusesaajate valikul ja programmide kasutajatele summade eraldamisel siseriiklikke asutusi. See tekitab küsimuse, millisel tasemel finantskontrolli peaks siseriiklikelt asutustelt nõudma: siseriiklikud asutused, kes eraldavad märkimisväärsed summasid ELi eelarvest, peavad

alluma samadele kontrollinõuetele kui komisjon ja üleeuroopalised asutused. Komisjoni juhtimise alla kuulub ka haridus- ja kultuurivaldkonna meetmetega tegelev rakendusasutus.

- Sotsiaalmeetmete kava, et aidata Euroopa ühiskonnal muutusi ennetada ja üle elada
- **Sotsiaalmeetmete kava** hõlmab kõiki ühenduse sotsiaalseid eesmärke: täielikku tööhõivet, sotsiaalkaitset ja sotsiaalset hõlvamist, töötingimusi, diskrimineerimisvastaseid meetmeid ja mitmekesisust ning meeste ja naiste võrdõiguslikkust. Nende valdkondade meetmed koondatakse ühtsesse tööhõive ja sotsiaalse solidaarsuse programmi („PROGRESS“). See pakub kasutajale ainukontrolli süsteemi, kus programmi kõikidel tasanditel kehtivad taotlejatele samad eeskirjad.

Mõned sotsiaaltegevuse asjaolud tulenevad otseselt asutamislepingus määratletud komisjoni autonoomsetest volitustest, kõige ilmsemalt sotsiaalse dialoogi toetamine. Olemasolevad õigusaktid sotsiaalkindlustusskeemide koordineerimise ja töötajate vaba liikumise valdkonnas (sealhulgas pikka aega toiminud liikmesriikide tööhõivetalituste vaheline võrgustik EURES) loovad õigusliku aluse nendele sotsiaalmeetmete kava aspektidele, mida komisjoni autonoomsete volituste alusel ei saa finantseerida.

Muutuvatele vajadustele reageerimine

Tõhus konkurentsivõime edendamise strateegia peab lahendama Euroopa majanduse pikaajalised ülesanded. Kuid ta peab reageerima ka hetkeolukorrale. Eelarvest kinnipidamise ja tõhususe kaksikeesmärki saab saavutada, kui eraldada igaks aastaks kindel summa erijuhtumite jaoks. Euroopa kasvu algatuse kogemus näitas, et Euroopa vajab vahendeid, mis võimaldaksid kiiresti reageerida majandusolude muutustele, et soodustada kasvu ja töökohtade loomist. **Kasvukorrigeerimisfondi** loomisega tekib konkurentsivõime küsimustele ennetavam lähenemine. Igal aastal, kui kevadisel Euroopa Ülemkogul hinnatakse liidu edusamme Lissaboni strateegia rakendamisel, võiks vajaduse korral suunata vahendid eriliselt tõhusate algatuste toetuseks, et kiirendada edasiminekut seal, kus eesmärkide saavutamiseks ollakse ajakavast maas (näiteks üleeuroopalised võrgud või suured keskkonna- või teadusprojektid), või selleks, et aidata välja tulla ootamatutest olukordadest, nagu äriavaldlused või kaubanduslepingute ootamatud tagajärjed või erakorraliste meetmete kasutuselevõtmise vajadus, näiteks rahaline abi, et täita viivitamatult tuumarajatise sulgemise kohustus. Fondi loomiseks ei ole vaja erivahendeid: kasutada saab olemasolevaid programme ja jaotusmehhanisme.

Tugevam ühtekuuluvus, et tagada majanduskasv ja tööhõive

Ühtekuuluvuspoliitika on nüüdseks piisavalt arenenud ja põhiküsimus on olemasolevate struktuuride tõhusamaks muutmine. Partnerluse põhimõte jääb samaks, kuid süsteem muutub lihtsamaks ja strateegilisemaks.

Ühtekuuluvusprogrammide uue põlvkonna juhtpõhimõtted on järgmised:

- Kogu programmi ajaks võetakse vastu tegevusstrateegia, millest lähtuvad ühtviisi nii liikmesriigid kui piirkonnad. See määrab olulisemad eesmärgid ühtekuuluvusabi paremaks kasutamiseks. Iga-aastane arutelu nõukogus haarab ühtekuuluvusabi suunamise Lissaboni strateegia rakendamise aastasesse tsükklisse. Summade väljamaksmine kavandatavast tulemusreservist sõltub sellest, mil määral strateegia eesmärgid on saavutatud. Piirkondliku konkurentsivõime ja tööhõive osas võiks osa vahendeid kõrvale panna eesmärgiga neid vajadusel mõne erilise majandusolukorra negatiivse mõju korral kasutada.

- Iga piirkond või liikmesriik esitab sel juhul strateegilise plaani aastateks 2007–2013. Kui plaan on komisjoni poolt vastu võetud, võetakse see aluseks tegevuskavale, mis keskendub sekkumisprioriteetide määratlemisele, jättes maksimaalselt võimalusi otsustamismenetluse detsentraliseerimiseks. Finantsjuhtimine toimub prioriteetide määramise tasemel, mitte võetavate meetmete tasemel, ning finantskontroll ja hindamine on proportsionaalsed ja detsentraliseeritud.
- Kasutajad saavad kasu ühtekuuluvuspoliitika rakendamise õigusliku raamistiku olulisest ratsionaliseerimisest. Vajalikud on ainult kolm finantsinstrumenti: Ühtekuuluvusfond, Euroopa Regionaalarengu Fond ja Euroopa Sotsiaalfond. Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Regionaalarengu Fondi tööd kavandatakse ühiselt ja infrastruktuuriprojektidele on kehtestatud samad tegevuseeskirjad.
- Et üle saada piirideülese koostöö õiguslikest takistustest, luuakse vastava tegevuse toetamiseks eraldi programm, kust vajaduse korral tuge saab.
- Euroopa Sotsiaalfondi eripädevuses on sisserändajate sotsiaalse integratsiooni hõlbustamiseks ja tööturule ligipääsu lihtsustamiseks võetavad erimeetmed. Eesmärgiks on võõrtöötajate osaluse suurendamine Euroopa tööhõivestrategias ning meetmed, mis võimaldavad erineva kultuurilise, usulise, keelelise ja rahvusliku taustaga kolmandate riikide kodanikel Euroopa ühiskonnas kohaneda ja kõigiti aktiivselt osaleda. See nõuab tihedat kooskõlastamist Euroopa Sotsiaalfondi poolt selles valdkonnas võetavate meetmete ja sisserändepoliitikat hõlmava poliitikavaldkonna eesmärkide vahel. Euroopa Sotsiaalfondi meetmete kavandamise kolmandate riikide kodanike integreerimiseks viib läbi tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirektoraat kokkuleppel justiits- ja siseküsimuste peadirektoraadiga.

3.2 Eelarvejagu 2: Loodusvarade kaitse ja kasutamine

Kuna eelarvejao 2 eesmärkide saavutamiseks kulutatakse märkimisväärne summa ühenduse raha, on eriti oluline, et vastavad vahendid ja jaotussüsteemid toimiksid tõhusalt.

- Kuna ühise põllumajanduspoliitika 2003. ja 2004. aasta reformid on nii värsked ja põllumajanduse kulutused on määratud aastani 2013, on kindlaks määratud ka finantsperspektiivide ajaline ulatus. Tasub meenutada, et need reformid on juba toonud kaasa olulisi lihtsustusi, näiteks põllumajandustootjatele ühtse toetuskava alusel toetuste maksmine, ühtne reguleeriv raamistik otsetoetuste maksmiseks ja kontrolli läbiviimine pigem maakasutuse kui toodangu põhjal. Tulevased muutused ühises turukorralduses lähtuvad antud raamistikust. Uus määrus paneb aluse ühise põllumajanduspoliitika rahastamisele nii, et kummalegi sambale vastab üks fond, vastavalt Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond ja Euroopa Põllumajandusfond Maaelu Arenguks. Fondidel on sarnaseid jooni, sealhulgas eranditult akrediteeritud makseasutuste kasutamine väljamaksete tegemisel ning sarnased finantskontrollieeskirjad.
- **Maaelu arengu** poliitikal on kolm peamist eesmärki:
 - Põllumajandussektori konkurentsivõime suurendamine ümberkorraldustoetuste kaudu;
 - Keskkonna ja maastiku olukorra parandamine maaharimistoetuste kaudu;

- Elukvaliteedi tõstmine maapiirkondades ja majandustegevuse mitmekesistamise soodustamine põllumajandussektorile ja muudele maaelu valdkondadele suunatud meetmete abil.

Kõikide liikmesriikide maaelu arengu programmid peavad taotlema kõigi kolme eesmärgi saavutamist. Samas peab nende eesmärkide osakaalu üle otsustamine olema detsentraliseeritud. Nõrgalt arenenud põllumajanduse infrastruktuuriga liikmesriigid võivad otsustada asetada rõhu kaasajastamisele ja ümberkujundamisele, et ühise põllumajanduspoliitika eeskirju saaks tõhusalt rakendada ja põllumajandussektor muutuks konkurentsivõimeliseks. Kui aga teises liikmesriigis on põhiprobleemiks maaelu kestmajäämine, võib keskenduda maamajanduse mitmekesistamisele.

Kõikidel juhtudel peaksid partnerid riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil saama meetmete lihtsustamisest kasu. See hõlmab järgmist:

- Kõik ühe programmi elluviimiseks vajalikud meetmed koondatakse ühtseks vahendiks;
 - Erilist tähelepanu pööratakse maaelu arengu ja ühtekuuluvusmeetmete kooskõlastamise vajadusele;
 - Detsentraliseerimise ja kontrolli parem ühendamine: ELi strateegiline dokument, mis loob raamistiku riiklikele maaelu arengu programmidele, laialdasem arutelu kõikidel tasanditel nende programmide koostamise ja elluviimise kohta, vabamad eeskirjad ja tingimused programmide rakendamisel, tõhusam järelevalve ja hindamine. Liikmesriikide ja komisjoni vastutus finantsjuhtimise osas on endiselt täpselt määratletud.
- **Kalanduspoliitika** elluviimiseks on ette nähtud kaks vahendit. Euroopa Kalandusfondist saab fond, mis tegeleb kalandussektori ümberkorraldamise ja kalapüügist sõltuvate rannikualade arendamisega. See fond keskendub piiratud põhivaldkondadele:
 - Rannikualade jätkusuutlik areng (majanduse mitmekesistamise ja keskkonnahoiu tähenduses);
 - Kalalaevastiku kohandamine;
 - Keskkonnasõbralik ja konkurentsivõimeline kalakasvatus ja kalatöötlemine;
 - Muud ühist huvi pakkuvad meetmed, sealhulgas kalavarude kaitse pilootprojektid.

Kuigi see fond on tihedalt seotud ühtekuuluvusmeetmetega – selle ellurakendamine toimub mitmeaastase programmi kaudu ühisjuhtimisel – on ta tihedalt seotud ühise kalanduspoliitika rakendamisega ja seega sobib eelarvejakkku 2.

Teine vahend koondab valdkonnad, kus ühine kalanduspoliitika vajab rahalist tuge, et toetada käimasolevat reformi:

- Investeeringud kontrollimeetmetesse, et võimaldada kaasaegsete kontrollimeetodite kasutamist kõikides kontrollitavates vetes ja toetada kalanduse kontrolliagentuuri tegevust;

- Meetmed kõrgekvaliteedilise ja kergesti kättesaadava nõustamise ja tehniliste admebaaside tutvustamiseks;
 - Meetmed rahvusvaheliste kalanduskokkulepete sõlmimiseks ja rahastamiseks ning osalemiseks piirkondlikes kalandusorganisatsioonides.
- Pole võimalik säilitada poliitika sidudust, kui vahendeid vaadeldakse eraldi. **Keskkonna** valdkonnas on mahukas osa ELi meetmeid seotud keskkonnaprobleemide olulisusega teistes valdkondades.

Algava ajavahemiku ees on topeltväljakutse: esiteks tagada, et keskkonnavaldkonnas seatud põhieesmärgid täiendaksid ja tõhustaksid majanduskasvukava. Praegused suundumused keskkonna olukorras nõuavad kõikides valdkondades tugevdatud ennetavaid ja taastavaid meetmeid.

Eelarvejagude 1A, 1B, 2 (põllumajanduse keskkonnapoliitika, kalandus, maaelu areng) ja eelarvejao 4 rahastamine on äärmiselt oluline keskkonnapoliitika eesmärkide saavutamiseks, mis on osa laiemast ELi säästva arengu suunitlusest. Näiteks on praegu umbes 16,5% ERFi ja 50% ühtekuuluvusfondi summadest määratud keskkonnavaldkonnale. Lisaks peab kõikide ühtekuuluvusfondi sekkumiste puhul järgima ühenduse keskkonnavalaseid õigusakte.

Praegust keskkonnameetmete rahastamistaset tuleks säilitada ja vajaduse korral järgmisel rahastamisperioodil tõsta, arvestades keskkonnaküsimuste olulisust säästva arengu ühe sambana. Seega jääb ELi keskkonnapoliitika rahastamine endiselt oluliseks.

Keskkonnapoliitika rahastamise kohustused sätestatakse strateegilistes eesmärkides, programm- ja rakendusdokumentides, mille komisjon lähemate kuude jooksul esitab. Lisaks nõuab komisjon liikmesriikidelt aruannet, kuidas nad on keskkonnavaldkonna rahastamise vajadusi, sealhulgas Natura 2000 asjakohaseid aspekte, struktuurifondide abil oma siseriiklike programmide arendamisel arvesse võtnud, ja arutab programmi heakskiitmismenetluse osana liikmesriikidega vajadust ühenduse kaasfinantseerimise järele.

- Kuigi enamus **keskkonnameetmeid** on seotud teiste valdkondadega, on siiski vaja ka ainult keskkonnasuunitlusega meetmeid võimaldavat vahendit. **LIFE+ programm** püüab kaasa aidata ELi keskkonnapoliitika ja õigusaktide arendamisele, rakendamisele, järelevalvele ja hindamisele. Eelkõige toetab ta:
 - Keskkonnapoliitika-alaste alusteadmiste süvendamist ja järjepidevuse tagamise põhivahendite väljaarendamist (andmete kogumine, uurimistöö, tulevikuuuringud jne.);
 - Keskkonnapoliitika rakendamist kohapeal, eelkõige suutlikkuse suurendamise, parimate tavade vahetamise ja võrkude loomise ning valitsusväliste organisatsioonide kaasamise kaudu;
 - Uute lähenemiste ja vahendite tutvustamist;
 - Teavitamist ja teabevahetust keskkonnaprobleemide teadvustamiseks.

Ühtne vahend võimaldab ühtseid eeskirju ja otsustamismenetlust ning rahastamisprotseduure, samuti poliitika järjekindlat suunamist. Tulemuseks on üldiste halduskulude vähenemine ning suurem läbipaistvus ja nähtavus.

3.3 Eelarvejagu 3: Kodakondsus

ELi kui vabadusel, turvalisusel ja õiglusel rajaneva ala tugevdamine

Komisjoni lähenemine sellele eesmärgile tugineb **kolmele raamprogrammile**, mis peavad asendama suure hulga selles valdkonnas praegu kasutatavatest vahenditest ja eelarveridadest. Läbipaistvus suureneb, kui programmide potentsiaalsed „kliendid“ teavad algusest peale, missuguse ELi üldpoliitilise eesmärgi saavutamisele nende osalus kaasa aitab. Raamprogrammid on oma toimimise ja tegevuseeskirjade poolest sarnased, nii et huvirühmad kasutaksid nagu ühtainust vahendit.

See lihtsustatud struktuur parandab programmide tõhusust poliitika elluviimisel, andes kogemusi asjakohase järelevalve ja hindamissüsteemi rakendamisel. Lisaks võimaldavad kolme poliitikasuunaga määratud programmid suuremat paindlikkust sama valdkonna erinevate meetmete prioriteedi määramisel ning peaksid seetõttu aitama ootamatutes olukordades kiiresti reageerida – näiteks julgeoleku valdkonnas annab pakutav struktuur valikuvõimaluse ennetavate ja tingitud sekkumismeetmete vahel.

Selles valdkonnas eraldatavate vahendite haldamine toimub koostöös liikmesriikidega. Programmide lihtsustatud struktuur hõlbustab kooskõlastamist siseriiklike asutustega. Siseriiklike oludega kohandamise sujuvus tagatakse riiklike programmdokumentidega. Välisasutused moodustavad ühtse terviku, mis on kooskõlas kolme põhilise valdkonna poliitikaga.

- **Liikumisvabaduse ning välispiiride haldamise, varjupaiga- ja sisserändepoliitika solidaarsuse programm** toetab solidaarsuse juurdumist selles valdkonnas ning tagab vabaduse, julgeoleku ja õiguskaitsega seotud meetmete rahastamise. Siia kuuluvad meetmed, et toetada ühtset lähenemisviisi ELi välispiiride haldamisele ning aidata kaasa ühise varjupaigapoliitika väljaarendamisele seal, kus vastutuse jagamine aitab liikmesriikidel oma rahvusvahelisi kohustusi täita. See programm aitab kaasa migratsioonivoogude tõhusale ja säästlikule juhtimisele – sealhulgas ebaseadusliku sisserände vastu võitlemisele ning ebaseaduslikult liikmesriiki elama asunud või sisserännanud kolmandate riikide kodanike tagasipöördumisele.

Ühtse sisserändepoliitika rakendamine nõuab ühenduselt usaldusväärset vastust kolmandate riikide kodanike integreerimise mitmemõõtmelisele küsimusele. Sellega kaasneb olulisem rõhuasetus sisserändajate kasvavale osakaalule Euroopa Sotsiaalfondi arendatavate meetmete raames. Samuti nõuab see uut tüüpi solidaarsust, et toetada liikmesriike nende püüdlustes võimaldada erineva kultuurilise, usulise, keelelise ja rahvusliku taustaga kolmandate riikide kodanikel Euroopa ühiskonnas kohaneda ja kõigiti aktiivselt osaleda. Lõpuks, meetmete puhul, mis ei kuulu Euroopa Sotsiaalfondi pädevusse, nagu osalemine igapäevaelus ja poliitikas, mitmekesisuse ja kodakondsuse väärtustamine või varjupaigataotlejatele suunatud meetmed, kuhu kuuluvad võrgustike loomine, võrdlev hindamine ja valdkondade näitajate väljaarendamine, toimub rahastamine eelarvejao 3 põhjal.

Komisjon on juba teinud ettepaneku **välispiiride agentuuri** loomiseks sisserände juhtimise valdkonnas. Viiakse läbi hindamine, et selgitada, kas ulatuslike justiits- ja siseküsimuste

valdkonna infosüsteemide nagu Eurodac, SIS ja VIS haldamine tuleks üle viia loodava agentuuri pädevusse või nõuab see eraldi agentuuri loomist. On veel teisi sektoreid, näiteks toiduohutus ja toll, mis vajavad ratsionaliseerimist ja ELi välispiiridel toimuva kontrolli tõhustamist. Arvestades mastaabisäästu ja kattumiste võimalust mõnedes liikmesriikides, kontrollitakse, kas välispiiride agentuur võiks toimida kooskõlastuskeskusena, et tagada kõikide piiride haldamise eest vastutavate organite koostöö.

- **Julgeolekuprogramm** tõhustab kuritegevuse ja terrorismi ennetamist, tugevdab koostööd ja kogemustevahetust õiguskaitseorganite vahel, toetab üleeuroopalist operatiivteabe levi ning arendab liikmesriikide politsei vanemohvitseridele korraldatavas väljaõppes Euroopa mõõdet.

Komisjon eeldab, et nii **Europol** kui **Euroopa politseikolledž**, mis praegu on valitsustevahelised asutused, muutuvad põhiseadusega kooskõlas ELi asutusteks.

- **Justiits- ja põhiõiguste programm** püüab edendada õiguslast koostööd, võimaldada paremat ligipääsu õigusabile ja pakkuda nii ettevõtetele kui eraisikutele suuremat õiguskindlust, et toetada piiriülest tegevust. Ta jälgib valdkonna õigustiku arengut ja soodustab vastastikust tundmaõppimist ja usaldust õigussüsteemide suhtes, edastades avalikku teavet ja korraldades kohtunike ja teiste õigusala töötajate väljaõpet. Ta tugevdab operatiivsel ja strateegilisel tasemel kooskõlastatust ja koostööd tõsiste piiriüleste kuritegudega tegelevate uurijate ja prokuröride vahel. ELi meetmete eesmärgiks on ka teabevahetus kriminaalasjades tehtud otsuste kohta, näiteks varasemate süüdimõistvate kohtuotsuste osas. Põhiõiguste edendamine kaasneb harta integreerimisega põhiseadusesse ning tähelepanu keskpunktis on demokraatlik osalus 2009. aasta Euroopa valimisteks valmistumisel.

Komisjon eeldab, et **Eurojust**, mis praegu on valitsustevaheline asutus, muutub põhiseadusega kooskõlas ELi asutuseks. Nagu Euroopa Ülemkogul 2003. aasta detsembris kokku lepitati, laiendatakse olemasolevat rassismi ja ksenofoobia jälgimiskeskust ja sellest saab väljakujundatud põhiõiguste agentuur.

Seadusandlikud ettepanekud plaanib komisjon teha järgmisel aastal. Välispiiride haldamise solidaarsusmehhanismi (osa liikumisvabaduse programmist) ja uue õigusprogrammi osas sõltub meetmete ajakava uue põhiseaduse jõustumisest.

Ligipääsu tagamine põhilistele kaupadele ja teenustele

Praegused **tarbijakaitse, toiduohutuse ja tervishoiuprogrammid** ei vasta kodanike ootustele. Näiteks tervishoiuprogrammile esitatakse praegu kolm korda rohkem kõrgel tasemel abiavaldusi kui programm kanda suudab. Toiduahelaga seotud nakkushaiguste likvideerimine on samuti rahastamisraskuste tõttu pärsitud, kuna laienemine toob kaasa sotsiaalse infrastruktuuri (tervishoid, tarbijakaitse) parandamise vajaduse 25 liikmesriigiga ELis. Olukorra parandamiseks soovib komisjon asendada kõik olemasolevad vahendid kahe mõjuvõimsamaga, mis sobiksid paremini kodakondsuspoliitika eesmärkidega.

- **Toiduohutusprogramm** püüab põhiliselt võidelda loomahaigustega, lihtsustada koostööd ELi laboratooriumide vahel, vähendada riikidevahelisi erinevusi toiduohutusnormide osas ja tagada kogu toiduahela kaitse.

- **Tarbijakaitse- ja tervishoiuprogramm** võimaldab tõsta tarbijaorganisatsioonide suutlikkust ja suurendab tarbijate ohutust, aidates kaasa paremale koostööle liikmesriikide ning ELi ja kolmandate riikide asutuste vahel. Samuti toetab see liikmesriikide koostööd tervishoiusüsteemide tõhususe ja tulemuslikkuse parandamisel kogu Euroopas.

Euroopa Toiduohutusamet ning **Haiguste ennetamise ja tõrje Euroopa keskus** peaksid osutama (reguleerivat ja rakenduslikku) abi, mida komisjon vajab oma ülesannete täitmiseks. Nad pakuvad nõustamist ja analüüsi, kuid loovad ka üleeuroopalisi võrgustikke parimate tavade levitamiseks.

Euroopa kultuuri ja mitmekesisuse edendamine

Praeguste **kultuuri-, meedia- ja noorteprogrammide** lihtsustamise vajadust on hindamistel pidevalt välja toodud. Lihtsamad ja proportsionaalsemad lepingutesõlmimise ja rahastamise eeskirjad ning vähem keerukad reeglid võimaldaksid kulutada rohkem energiat tegutsemisele ja vähem asjaajamisele.

Selleks pakub komisjon vähem, lihtsamaid ja paindlikumaid õiguslikke vahendeid. Ettepanekute kohaselt langeb õiguslike baasdokumentide arv praeguselt kaheksalt neljale ja eelarveridade arv 22lt neljale.

Uued vahendid võimaldavad suuremat detsentraliseeritust. Komisjon plaanib luua ka kõikide asjaomaste programmide rakendusasutuse. See uus asutus vastutab programmidega seotud tehniliste ülesannete eest, osutab igapäevast abi ja teostab järelevalvet.

- Uus **noorteprogramm** tutvustab noortele Euroopa kodakondsust nii Euroopa kui liikmesriikide ja kohalikul tasandil. Praegused neli eelarverida asendatakse ühega, mis ühendab kõik meetmed, mida praegu rakendatakse kahe erineva õigusliku aluse põhjal (noorteprogramm ja ühenduse tegevusprogramm, millega toetatakse Euroopa tasandil noorsoopoliitika valdkonnas tegutsevaid asutusi).

Noorteprogrammi aluseks on õiguste delegeerimine siseriiklikele asutustele, kelle töö toimub komisjoni poolt kindlaksmääratud raamistikus. Süsteemi tugevaks küljeks on kasutajasõbralikkus, mida siseriiklikud asutused kohaliku keele kasutamise, kohalike süsteemide tundmise jne. kaudu pakuvad. Programmi keskmes on detsentraliseeritud meetmed ja otsene juhtimine on piiratud aladega, kus see annab selget lisandväärtust (näiteks võrgustikud, poliitiline toetus ja toetus valitsusvälistele organisatsioonidele).

- Uus **kultuuriprogramm** on ilma eelnevalt kindlaksmääratud kategooriateta avatud kõikidele kultuuri- ja kunstivaldkondadele ja erinevatele kultuuri valdkonnas tegutsejatele alates riigi- või kohalikest ametnikest kuni võrgustike ja kultuurivaldkonna ettevõteteni. Ette on nähtud üks õiguslik alus praeguse kahe asemel ja üks eelarverida praeguse viie asemel. Programm on ka kasutajasõbralikum.
- **Euroopa audiovisuaalsektorit** toetava programmi üldised eesmärgid on Euroopa kultuurilise mitmekesisuse ja audiovisuaalse pärandi säilitamine ja tõhustamine, kultuuridevahelise dialoogi ja mõistmise edendamine ning Euroopa audiovisuaalsete teoste leviku suurendamine Euroopa Liidu sees ja väljaspool Euroopa Liitu. Kaks olemasolevat MEDIA programmi ühendatakse, koondades Euroopa audiovisuaalse väärtusahela erinevad komponendid. Avaliku arutelu tulemustega kooskõlas lihtsustatakse eeskirju ja protseduure.

- **Kodanikuosaluse programm** põhineb hiljuti käivitunud programmil ja hõlmab ajavahemikku alates aastast 2007. Programm püüab tutvustada liidu väärtusi ja eesmärke, tuua kodanikke ELile ja tema institutsioonidele lähemale ning soodustada aktiivset kodanikuosalust. Abi võib osutada ka asutustele, kes lähtuvad aktiivse Euroopa kodakondsuse valdkonnas Euroopa üldistest huvidest, eksperdirühmad kaasa arvatud. Vaja on jätkuvaid meetmeid ja uus seadusandlik ettepanek esitatakse 2005. aasta alguses.

Solidaarsus- ja kiirreageerimisprogramm

Euroopa tasemel võetavad meetmed võimaldavad ühist lähenemist eriolukordades. **Solidaarsus- ja kiirreageerimisprogramm** kindlustab kodanikele Euroopa tasemel reageerimise katastroofide puhul. Ettenähtud programmi pädevusalasse kuulub nii vahetu abi (tegevuse koordineerimine õnnetuskohas ja vahendite eraldamine) kui ka rahaline toetus ettenägematute õnnetuste tagajärgede likvideerimiseks. See peaks võimaldama katta ka valmisolekumeetmeid. Sama programm peab võimaldama terrorismiohvrite toetamist, tegelema kodanikukaitse nõudmistega ning tegelema rahvatervisega seotud kriisiolukordade, samuti loodusõnnetuste tagajärgedega.

3.4 Eelarvejagu 4: Euroopa kui globaalne partner

Aja jooksul on EL kujundanud välja laia valiku välissuhtlusvahendeid (ühine kaubanduspoliitika, koostöö kahe- ja mitmepoolsete kokkulepete alusel, arengukoostöö, ühine välis- ja julgeolekupoliitika, ühine kaitse- ja julgeolekupoliitika, humanitaarabi ja rahaline toetus, sisepoliitika tutvustamine väljaspool ELi: energeetika, keskkond, transport, justiits- ja siseasjad jne.). Uute eelarveridade loomine iga-aastase eelarvemenetluse käigus ja nende rakendamiseks vajaliku ajutise õigusliku aluse vastuvõtmine on vahendeid laiemalt tutvustanud.

Tulemuseks on **mitmekülgne ja kompleksne vahendite kogu**. ELi ülemaailmse välisabi osutamiseks kasutatakse praegu rohkem kui 30 seaduslikku vahendit (programmi), nii temaatilisi, nagu „EIDHR“³, kui ka geograafilisi, nagu EAF ja TACIS. Sinna kuulub ka hulgaliselt ÜVJP vahendeid (ühismeetmed)⁴. On ka erivahendeid, mis toetavad meie sisepoliitika välismõju, nagu programm „Arukas energeetika”. **Nende arvukate programmide tõhus ja kooskõlastatud juhtimine on muutunud järjest raskemaks**, teabe edastamine ja nähtavuse saavutamine keerukamaks.

Nagu 10. veebruari teatis ette nägi, teeb komisjon seetõttu ettepaneku vahendeid järsult lihtsustada, mis on tingitud vajadusest tagada välistegevuse ühtsus ja järjepidevus ning saavutada olemasolevate vahenditega paremaid ja arvukamaid tulemusi, võttes aluseks järgmised põhimõtteid:

- **Poliitika peab juhtima vahendeid:** on oht rakendada vanker hobuse ette ja lasta vahenditel poliitikat dikteerida ning ELil on aeg oma vahendeid uuendada, et muuta nad ühtsemaks ja tulemuspõhisemaks ning suurendada nende mõjujõudu ja paindlikkust.
- **Poliitika ühtsuse tagamine:** sobiv poliitikakogum ja tasakaal kiire reageerimise vajaduste ja pikaajaliste strateegiate vahel tagatakse riigi ja piirkondlike strateegiadokumentidega, samuti ühinemis- ja temaatiliste strateegiatega. Sage kontrollimine ja kavandatavate uute vahendite sobiv kooskasutamine tagab vajaliku ühtsuse.

³ Euroopa inimõiguste- ja demokraatiaalgatus

⁴ 10. veebruari teatistes nimetatud 100 erineva vahendi hulka kuulusid nii I samba kui ÜVJP vahendid

- **Struktuuri ja protseduuride lihtsustamine⁵:** eelarveread ja protseduurid (rahastamisvahendid ja nende õiguslik alus) muudetakse sujuvamaks, et saavutada suurem tõhusus ja tulemuslikkus, eriti häda- ja kriisiolukordi silmas pidades, ning parem haakuvus uute algatustega, nagu ülemaailmne AIDSi, tuberkuloosi ja malaaria vastu võitlemise fond või algatus “Sügavalt võlgades vaesed riigid”.
- **Tulemuspõhine vahendite eraldamine:** valitseb laialdane üksmeel, et vahendite eraldamine tuleb siduda oodatavate ja mõõdetavate tulemustega. Riigi ja piirkondlike strateegiadokumentide kasutamine koos parema analüütilise suutlikkusega peaks toetama seatud eesmärgi ja nende saavutamist.
- **Parem dialoog ja kooskõlastatus teiste abiandjate ja institutsioonidega:** esmalt teiste ELi institutsioonidega, kuid ka liikmesriikide ja Bretton Woodsi institutsioonidega.
- **Parem dialoog kolmandate riikidega:** uued lihtsustatud ja suunatud vahendid hõlmavad kõiki maid, tuues mõistmist ja arusaamist.

Komisjoni juhitud ELi abiprogrammide tõhususe tõstmiseks peavad uued vahendid ja rahaeraldised olema olemas olemasolevatest seotud vajaduste ja saavutuste kriteeriumidega. Eelneva EAFi abi suunamine eelarvesse lihtsustab vastastikust rikastamist, et leida parim lahendus seni lahus toimunud süsteemide ühendamisel. Komisjon taotleb, et uus abi kavandamist ja edastamist reguleeriv raamistik tagaks tulemusi võimaldavad tingimused.

Uues struktuuris **toetavad Euroopa välispoliitikat otseselt kolm üldist programmi:** ühinemiseelne poliitika, naaberriikide poliitika ja arengupoliitika. Poliitiliste, humanitaar- või finantsalaste **kriisisituatsioonidega toimetulemiseks on määratud kolm temaatilist programmi**, mis hõlmavad kõiki kolmandaid riike. Lihtsustamisprotsess näeb ette ka mitmete praegu eraldiseisvate temaatiliste programmide koondamise ja vajaduse korral teemade alusel ümberklassifitseerimise.

3.4.1 Poliitikast juhitud programmid

- Ühinemiseelne abi

See hõlmab kandidaatriike (Türgi, Horvaatia) ja potentsiaalseid kandidaatriike (ülejäanud Lääne-Balkani riigid). Ühinemiseelne abi asendab praegused programmid (PHARE, ISPA, SAPARD ja Türgi ühinemiseelne määrus), mis lihtsustab programmide juhtimist ühinevate riikide jaoks⁶. Et Lääne-Balkani maade abistamist sujuvamaks muuta ja vältida kasutat järkjärgulist muutumist, asendab ühinemiseelne abi ka CARDS programmi.

Ühinemiseelne abi hõlmab järgmisi valdkondi: institutsioonide väljaarendamine, piirkondlik ja piiriülene koostöö, piirkondlik areng, inimressursside arendamine, maaelu areng. Ühinemiseelset abi saavad riigid jagatakse kahte kategooriasse vastavalt sellele, kas tegemist on *ametliku* või *potentsiaalse* kandidaatriigiga.

⁵ Praegu on välispoliitika valdkonnas 91 eelarverida. Siia ei kuulu teiste poliitikavaldkondadega seotud eelarveread, mis tulenevad praegusest eelarvejaost 4.

⁶ Selles kontekstis võetakse arvesse ühenduse poliitika nõudeid, mida uued ja potentsiaalsed kandidaatriigid peavad rakendama.

Kõik Lääne-Balkani riigid osalevad stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessis ja kvalifitseeruvad seega potentsiaalseteks kandidaatriikideks. Neile pakutav abi põhineb praeguse CARDS programmi eeskirjades määratletud põhimõtetel ja prioriteetidel: institutsioonide väljaarendamine ja demokratiseerimine, majanduslik ja sotsiaalne areng, piirkondlik ja piiriülene koostöö ning oma õigusaktide osaline vastavusseviimine ühenduse õigustikuga. Kui riigist on saanud ametlik kandidaatriik, katab ühinemiseelne abi kõiki viit eelnimetatud valdkonda, pöörates suuremat tähelepanu ühenduse õigustiku ülevõtmisele. Seetõttu tehakse selget vahet kandidaatriikide ja potentsiaalsete kandidaatriikide vahel. Riik võib potentsiaalse kandidaatriigi staatusest kandidaatriigi staatusesse edasi jõuda vaid nõukogu ühehäälsel poliitilisel otsusel tulemusena, millele eelneb komisjoni hinnang.

- Euroopa naaberriikide ja partnerlusabi programm

Oma 2004. aasta 12. mai teatises⁷, mille Euroopa Ülemkogu juunis heaks kiitis, märkis komisjon, et Euroopa naaberriikide poliitika üldiselt ja eelkõige naaberriikide poliitika tegevuskavad võimaldavad luua raamistiku rahalise abi osutamiseks asjakohastele partnerriikidele. Tehti ettepanek luua uus spetsiifiline naaberriikide abistamise programm alates aastast 2007.

Praegu eeldatakse, et see programm pigem täiendab kui asendab olemasolevaid programme (TACIS, MEDIA) või nende järglasi ning keskendub piiriülesele ja rahvusvahelisele koostööle ELi välispiiridel, lihtsustades oluliselt protseduure ja kasvatades tulemuslikkust.

Erinevate välisabiprogrammide loomise edenedes selgus, et naaberriikide poliitika eripära arvessevõtmiseks on vaja avaramat lähenemist, suhetele naaberriikidega tuleb anda olulisem nähtavus, partnerriikide abistamisel tuleb saavutada optimaalne kooskõlastamine ja abi osutamist tuleb veelgi lihtsustada. See toob kaasa Euroopa naaberriikide ja partnerlusabi programmi laienemise, et hõlmata rahalist abi Euroopa naaberriikide poliitikas osalevatele riikidele.

Naaberriikide ja partnerlusabi peaks aitama vältida uute lõhede tekkimist ELi ja tema naabrite vahel, võimaldades laiemat poliitilist, julgeolekualast, majanduslikku ja kultuurilist koostööd ja pakkudes abisaajatele võimalust osaleda ELi erinevate valdkondade tegevuses. Eelkõige tuleks keskenduda Euroopa naaberriikide poliitika tegevuskavade ellurakendamisele – need ühiselt heakskiidetud dokumendid hõlmavad prioriteete, mille saavutamine toob partnerriigid Euroopa Liidule lähemale.

Programmi haare on laiem kui säästva arengu tutvustamine, majanduskasv või vaesuse vähendamine. Siia kuulub oluline toetus meetmetele, mille eesmärk on järkjärguline majanduslik lõimumine, sügavam poliitiline koostöö, mis sisaldab õigusaktide ühtlustamist, institutsioonide väljakujundamist, ühenduse programmides ja agentuurides osalemist, ühenduste loomist ja ühtse infrastruktuuri arendamist. Abi tõhustamiseks toetatakse laienemiskontekstis saadud kogemusele ning kasutatakse sarnaseid tehnilisi vahendeid, näiteks *twinning*-projekte ja TAIEXi.

Nii ühinemiseelne abi kui naaberriikide ja partnerlusabi sisaldavad erikomponenti piiriülese koostöö edendamiseks kolmanda riigi ja liikmesriigi vahel mõlemal pool piire. See komponent koondab välispoliitikast ning majanduslikust ja sotsiaalsest ühtekuuluvusest

⁷ KOM (2004) 373, Euroopa naaberriikide poliitika strateegiadokument

tulenevad eesmärgid ning toimib vastavalt tavametoodikale ja kooskõlastatud juhtimisele sellistel alustel nagu mitmeaastased kavad, partnerlus ja kaasfinantseerimine. Vahendeid saadakse väljapakutavate finantsperspektiivide ühtekuuluvuse ja välispoliitika eelarvejao alt. Toetus ühinemisele abi ning naaberriikide ja partnerlusabi programmile ühtekuuluvuspoliitika eelarvejaost jagatakse asjaomase liikmesriigi poolt osadeks ning loetakse koos ühtekuuluvus- ja struktuurifondipoolse rahastamisega koguressursside hulka, mille suhtes on kehtestatud 4%line piirmäär.

- Programm „Arengukoostöö ja majanduskoostöö“

Uus programm on põhiline vahend, et aidata arengumaid nende püüdlustes millenniumi arengueesmärkide saavutamiseks. Järgmine finantsperspektiivide ajavahemik on äärmiselt oluline eesmärkide saavutamiseks 2015. aastaks. Programm hõlmab kõiki riike, territooriume ja piirkondi, mis ei saa abi ühinemisele abi ega naaberriikide ja partnerlusabi programmilt.

Siia kuulub arengu- ja majanduskoostöö partnerriikide ja -piirkondadega kõige erinevamate vormides ja erinevatel viisidel, samuti ülemaailmsed ja horisontaalsed algatused vastavalt asutamislepingu artiklitele 179 ja 181a.

See hõlmab ka 2007. aastal lõppeva 9. EAFi järeltulijat. Komisjon on teinud ettepaneku mitte jätkata 10. EAFiga, vaid tuua AKV riikidele antav abi täielikult peamiste koostööinstrumentide valdkonda. Eeldatakse, et see teeb AKV riikide abistamise tõhusamaks (läbirääkimised siseriikliku strateegia kohta hõlmavad kogu abi), paremini suunatuks ja tulemuslikumaks (juhtimiskulude kokkuvõtte, mitte ainult komisjoni talituste, vaid eelkõige abisaavate riikide ja huvirühmade jaoks). Eeldatava lisandväärtuse saavutamist AKV riikide abistamise üleviimisest täielikult ELi eelarve haldusalas olevasse raamistikku käsitletakse eraldi komisjoni 2003. aasta oktoobri teatises.⁸

Programm katab ka valdkondi, mis sisalduvad partnerriikidega sõlmitud lepingutes ja muudes kahepoolsetes lepetes või partnerriikidega kokkulepitud koostöökavades, näiteks erinevate sotsiaalteenuste (tervishoid, haridus) tõhustamine; peamiste majanduslikuks ja sotsiaalseks arenguks vajalike infrastruktuuride (transport, teenused, telekommunikatsioon...) toetamine; säästva maaelu arendamise ja toiduohutusega tegelemine kõikides aspektides (põllumajandusreform, keskkond jne.), kaasa arvatud kohased meetmed suhkruprotokolli reformiga toimetulekuks;⁹ kaasaaitamine tulemusliku erasektori tekkimisele, mis oleks suuteline lähtuma maailmakaubanduse eeskirjadest ja turumajanduse põhimõtetest (sealhulgas vastavate institutsioonide loomisega seotud jõupingutused); heade juhtimistavade, õigusriigi, inimõiguste austamise ja demokraatia edendamine; institutsioonide loomise toetamine; varjupaiga- ja siserändepoliitika juhtimine; julgeolekuküsimustega tegelemine, näiteks võitlus inimkaubanduse, kuritegevuse ja terrorismiga; tuumaohutuse küsimustega tegelemine; meedia- ja teabelevisektori arengule kaasaaitamine; majandus- ja kultuurikoostöö toetamine arenenumate riikidega.

Programm võimaldab ka kiiret ja integreeritud reageerimist kriisijärgsete vajaduste rahuldamiseks.

⁸ KOM(2003)590.

⁹ Need meetmed on ära toodud komisjoni teatises nõukogule ja Euroopa Parlamendile, mis käsitleb Euroopa säästva põllumajanduse mudelit läbi ühise põllumajanduspoliitika reformi – suhkrusektori reform (KOM(2004)499)

3.4.2 Kriisiabi programmid

- Stabiilsusabi

Enne muude abiprogrammide kasutamist võimaldab see programm ühendusel:

- anda üht finantsinstrumenti kasutades tõhusat, viivitamatut ja terviklikku abi kriisi- või ebastabiilses olukorras, tuginedes kiirreageerimise korra poolt tõestatud lisandväärtusele, kuni üldised koostöö- ja abiprogrammid järele jõuavad;
- tulla kriisiolukorras toime meetmete rakendamisega ülemaailmsete ja piirkondlike piiriüleste tsiviilisikuid ohustavate probleemide puhul, näiteks inimkaubanduse, organiseeritud kuritegevuse ja terrorismi vastases võitluses;
- tulla kriisiolukorras toime tuumaohutuse tagamise meetmete rakendamisega;
- arendada koostöös piirkondlike organisatsioonidega rahvusvahelist rahukaitsevõimet kooskõlas heakskiidetud Aafrika rahutagamise programmiga ning arvestades Brahimi aruande soovitusi;
- osutada valimisabi riikides, kuhu vaatlejate saatmine on liiga ohtlik.

Lisaks näeb programm vastavalt õigusnormidele ette raamistiku uutele ELi poolt heakskiidetud poliitilistele algatustele reageerimiseks, kui meetmed on teiste välismeeetmete programmidega vastastikku täiendavad.

Asutamislepingute õiguslikud piirangud¹⁰ ei luba nende aspektide käsitlemiseks ühtse, kõikehõlmava vahendi loomist. Seetõttu tegeleb stabiilsusabi ainult esimese samba meetmetega. Teise samba meetmeid rakendatakse edaspidigi ÜVJP raames ning nende ulatus määratakse nagu praegugi üksikjuhtumite kaupa.

- Humanitaarabi

Soovitatakse säilitada praegune ELi humanitaarabi süsteem, mis on nii ulatuse kui eesmärkide osas piisavalt hästi määratletud ning toimib hästi nii jaotamise kui tõhususe osas.

Siiski soovitatakse lihtsustamise ja ratsionaliseerimise huvides kaasata humanitaarabi programmi teisi humanitaarse suunitlusega meetmeid. Muu hulgas puudutab see toiduabi meetmeid ja kodukohast lahkuma sunnitud isikute abistamise humanitaarseid aspekte.

Makromajanduslik finantsabi

Alates loomisest aastal 1990 on makromajandusliku finantsabi programm olnud tõhus vahend majandusliku stabiilsuse saavutamiseks ja struktuurireformide käivitamiseks soodustatud riikides. Seda tuleb säilitada ja tõhustada eelkõige arvestades kasvavaid potentsiaalseid vajadusi laienenud liidu naaberriikides: läänepoolsetes uutes sõltumatutes riikides (Moldova, Ukraina, Valgevene), Kaukaasias ja Vahemere-äärsetes mitteliikmesriikides.

Kuni põhiseaduse jõustumiseni juhitakse programmi vastavalt nõukogu eriootsustele, lähtudes ühinemislepingu artiklist 308.

¹⁰ See piirang jääb alles ka põhiseaduse vastuvõtmisel

3.4.3 Sisepoliitika välisaspektid

Sisepoliitika tutvustamine väljaspool Euroopa Liitu on liidu välissuhete oluline tunnus. Väga oluline on kokku viia poliitika ühtsus ja sisepoliitiliste valdkondade temaatiline nähtavus (eelkõige hariduse, keskkonna, sisserände ja varjupaigapoliitika, tolli ja maksupoliitika ning võrgustike valdkonnas) välissuhete üldise ühtsuse vajadusega (nii nagu riiklikes või piirkondlikes strateegiadokumentides määratletud).

Välissuhete valdkonnas kavandatud kolm programmi peaksid hõlmama kõiki valdkondi, kas temaatiliselt või vastava kolmanda riigi jaoks kindlaks määratud poliitikakogumi kontekstis. Üldreeglina ei ole seetõttu vajadust eraldi õigusakti järele sisepoliitika välisaspektidega tegelemiseks, kui välispoliitikat käsitlevas õigusaktis sisalduvad vastavad sätted, mis võimaldavad täita temaatilise valdkonna erinõudmisi ja säilitada nende eripära. Vastavad dokumendid peavad sätestama, et asjakohaselt ja täielikult oleks tagatud sisepoliitika välisaspektide kajastumine, mis võimaldaks rakendada abimeetmeid sellistes valdkondades nagu keskkond, varjupaiga- ja sisserändepoliitika, haridus, transport ning toll ja maksupoliitika. Erilist tähelepanu pööratakse kraadiõppe toetusmeetmetele (TEMPUS), rõhuasetusega vahetusprogrammidele. Mõnikord nõuab valdkonna eesmärkide järgimine geograafilisest asukohast sõltumatut rahastamise kavandamist, näiteks selleks, et võimaldada ELil tutvustada oma keskkonnatemaatilisi eesmärke mitmepoolsete suhete kontekstis, sõltumatult konkreetsete abisaajate eelistustest.

Seetõttu jaotub juhtimine sisepoliitika ja välissuhete peadirektoraatide vahel; see eeldab ühist planeerimist, eesistujaks peab olema välissuhete peadirektoraadi vastav komitee, keda abistab asjaomane sisepoliitika peadirektoraat, või rakendatakse vahelduvat eesistumist. Projektide valikul ja hindamisel kaasab koostöötalitus EuropeAid ka sisepoliitika peadirektoraadi.