

ET

ET

ET



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 19.10.2010
KOM(2010) 700 lõplik

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE, REGIOONIDE KOMITEELE JA
RIIKIDE PARLAMENTIDELE**

ELi eelarve läbivaatamine

{SEK(2010) 7000 lõplik}

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

ELi eelarve läbivaatamine

2006. aastal¹ lepitati kokku otsuses teostada ELi kulude ja vahendite täielik ja laiaulatuslik läbivaatamine. Asjaomaste volituste andmise järel on majanduskeskkond radikaalselt muutunud ning üleilmne majanduskriis on asetanud avaliku sektori kulutused Euroopa riikides toimuvate poliitiliste arutelude keskmesse. Kõikjal Euroopa Liidus tehakse praegu raskeid otsuseid. Avaliku sektori kulutused on seatud sellise surve alla, mida pole nähtud aastakümneid.

Samal ajal on avaliku sektori kulutustel olnud majanduse elavnemisel keskse tähtsusega roll. 2008. aasta lõpus kokkulepitud stimuleerivad meetmed hoidsid ära kriisi süvenemise. Vahendite läbimõeldud suunamine tähendas, et stimuleerivad meetmed suunati valdkondadesse, kus need end tulevikus ära tasuksid: majanduskasvu ergutavad poliitikavaldkonnad, strateegiline infrastruktuur ning selle vältimine, et šokk mõjutaks negatiivselt põhioskusi ja põhilisi varasid.

Käesolev läbivaatamine toimub ajal, mil kulutuste prioriseerimine, lisaväärtus ja kõrge kvaliteet on kodanike mõtetes tähtsal kohal. See järgneb pikale konsulteerimise ja arupidamise² protsessile, mille käigus kerkis esile paljulubavaid ideid selle kohta, kuidas eelarve kulusid kõige paremini suunata, et need tagaksid ELi eesmärkide täitmise, oleksid poliitikast ajendatud ja edendaksid Euroopa 2020. aasta strateegiat, samuti selle kohta, kuidas eelarve abil kõige tõhusamalt tulemusi saavutada ja kuidas otsida värske pilguga parimat viisi ELi poliitikavaldkondade rahastamiseks vajalike vahendite tagamiseks.

Avaliku sektori kulutused on vahend eesmärgi saavutamiseks ning meie kõige olulisemaks prioriteediks on majanduskasvu kaudu tööhõive toetamine, keskendudes sealjuures tööhõive suurendamisele, ettevõtete konkurentsivõime edendamisele ning avatud ja kaasaegse ühtse turu ülesehitamisele.

Komisjon peab esitama oma ettepanekud järgmise mitmeaastase finantsraamistiku kohta enne 1. juulit 2011. Käesolevas läbivaatamisdokumendis on esitatud mõned probleemid, millega seistakse vastamisi ELi eelarve koostamisel järgmise raamistiku ja sellele järgneva perioodi jaoks. Samuti käsitletakse käesolevas dokumendis seda, kuidas EL peab arvesse võtma nii majandus- ja eelarvekriisi mõju kui ka pikaajalisi väljakutseid, nagu demograafilised muutused, kliimamuutustega tegelemise vajadus ja surve loodusvaradele. Osutatakse ka asjaolule, et küsimus ei ole ennekõike selles, kas kulutada rohkem või vähem, vaid selles, kuidas leida viise kulutamiseks *paremini läbimõeldud viisil*, ja asjaolule, et me peame esitama eelarvereformist tervikliku nägemuse, mis hõlmaks nii eelarve kulude kui ka tulude poolt.

¹ ELT C 139, 14.6.2006, lk 15 (deklaratsioon nr 3).

² Konsultatsiooni veebisait:

http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/summary_consultation_doc_final_en.pdf

Kokkuleppimine edasimineku viisis on Euroopa Liidu jaoks suur väljakutse, kuid sellest võib loota ka suurt kasu. See annaks tugeva signaali, et Euroopa Liit tuleb tema käsutuses olevate töövahendite ohjamise ülesandega edukalt toime, tuues kodanikele tunnetatavat kasu.

1. MILLISED ON PRAEGUSED KOGEMUSED EELARVEGA?

Lissaboni lepinguga on mitmeaastase finantsraamistiku jaoks loodud uus õiguslik raamistik. Selles kinnitatakse vajadust näha ELi kulude jaoks ette keskpika perspektiivi lähenemisviisi ja põhimõtte, et ELi rahastatakse omavahenditest. See tähendab, et läbivaatamise protsess on küll tulevikku vaatav, kuid selles tuginetakse suures osas praeguse rahastamisperioodi jooksul saadud kogemustele.

Siiani on ELi eelarve osutunud tõhusaks töövahendiks ELi eesmärkide saavutamisel ja poliitika rakendamisel. ELi eelarve on toonud tunnetatavat kasu majanduskasvu ja tööhõive suurendamise ülesande täitmisel, toetades teadusuuringuid, suurendades konkurentsivõimet ja oskusi ning tagades, et Euroopa Liit pakuks erilist toetust neile, kes vajavad solidaarsust kõige enam. ELi eelarvest on antud sihtotstarbelist toetust prioriteetsetele projektidele, sealhulgas osalemiseks stimuleerivates meetmetes, mis osutasid vajalikuks majanduskriisi vallandudes. ELi eelarve on tugevdanud Euroopa Liidu julgeolekut. Seda on kasutatud abi andmiseks sadadele miljonitele maailma kõige vaesematele inimestele, samuti Euroopa naaberriikide arengu kiirendamiseks ja ELi poliitika edendamiseks kogu maailmas.

Eesmärk peab olema eelarve võimalikult tulemuslik kasutamine ELi eesmärkide saavutamiseks. Mõned olulisemad kogemused, mida selle eesmärgi suunas liikumisel tuleb arvesse võtta, on järgmised:

- ELi mitmeaastased finantsraamistikud on alates nende kasutuselevõtmisest 1988. aastal taganud range eelarvedistsipliini ja ELi kulude keskpikas perspektiivis prognoositavuse. Selline prognoositavus on saavutatud piiratud paindlikkuse hinnaga. Viimased aastad on näidanud, et finantsraamistik ja selle programmid ei ole alati suutnud vastata poliitilistele vajadustele ja muutuvatele asjaoludele. ELi otsuste puhul, mis käsitlesid täiendava abi andmist arengumaadele olukorras, kus toiduainete hinnad 2008. aastal kiiresti tõusid, muutuvatele vajadustele reageerimist seoses suurte Euroopa projektidega, nagu Galileo ja ITER (rahvusvaheline katsetermotuumareaktor), millel oli pikk käivitumisaeg ja mille kulud kasvasid, majandusstiimulite rahastamises osalemist 2008.–2009. aastal või tegelikult ka reageerimist üleilmsetele kriisidele, nagu tsunami, tuli selgelt esile praeguse süsteemi liigne paindumatus. Need on eelarvesse mahutatud üksnes äärmiste raskustega, kasutades ära eelarve muudes osades erinevalt prognoosidest kasutamata jäänud vahendeid. Isegi programmide siseselt on prioriteetide muutmisele seatud takistused muutnud raskemaks õigete prioriteeditasemete andmise uutele küsimustele, nagu tervishoiuvaldkonna hädaolukorrad, koolitusvajaduste prioriteetide ümberorienteerimine seoses kriisiga või Euroopa Liidu muutuvate suhete kajastamine areneva majandusega riikidega. Seda silmas pidades toob eelarve suutmatus näha ette, et ilmned võivad ettenägematuid sündmusi ja asjaolusid, ELi jaoks kaasa nii tegevuskulusid kui ka mainega seotud kulusid.
- Veel üks viimaste aastate ettenägematu sündmus on olnud majanduskriis ja selle mõjud majanduskeskkonna juhtimise üle peetavale arutelule. Kriis tõi selgelt esile ELi riikide majanduste üksteisest sõltuvuse ja vajaduse tugevdada ühiseid eeskirjasid. Esiteks kujutas eelarve kasutamine Euroopa stabiilsusmehhanismi toetamise tagatisena endast eelarve

uuenduslikku kasutamist poliitilise hädavajaduse toetuseks, isegi kui see oli omavahendite ülemmääraga piiratud. Lisaks tehti ettepanek, et vahendite laekumist ELile võiks kasutada nii ennetavate kui ka korrigeerivate meetmete tõhustamiseks, et toetada stabiilsuse ja majanduskasvu pakti.

- Suutlikkust saavutada eelarve abil tulemusi mõjutas ka viimase finantsraamistiku suhtes kokkuleppele jõudmiseni viinud arutelu laad. Keskendumine „netosaldode” küsimusele tähendas, et programme moonutati selliselt, et maksimeerida suutlikkust seostada kulud eelnevalt konkreetsete riikide vajadustega. Sellele anti kõrgem prioriteet kui meetmetele, mille eesmärk oli parandada tulemuslikkust, nagu makromajanduspoliitika alane dialoog ja reserveide väljamaksmisega viivitamine, et tasustada tulemuslikkust. See tähendas ka, et Euroopa mõõde, kus EL saab luua suurimat lisaväärtust, ei olnud alati esmatähtis kaalutlus. Arutelul õiglase vastutasu (*juste retour*) põhimõtte üle oli seega negatiivne mõju tulemuste saavutamise kvaliteedile ja see vähendas ELi pakutavat lisaväärtust.
- Uute programmide väljatöötamine võtab aega, eriti kui need tuginevad partnerluse lähenemisviisile, kus tuleb arvesse võtta kohalikke vajadusi ja prioriteete. Selleks et see hästi toimiks, on äärmiselt oluline, kui palju aega jäetakse õigusakti tekstide vastuvõtmise ja rahastamisperioodi alguse vahele. 2007. aasta eel muutis rahastamispaketi suhtes hilja kokkuleppele jõudmine selle kriitilise tähtsusega perioodi veelgi lühemaks. Tulemuseks oli, et programmide tegelik algus lükkus edasi ja mõnedel juhtudel on see avaldanud kaudset mõju kogu perioodi jooksul.
- Programmide käivitumise edasilükkumine, protsesside keerukus, väga detsentraliseeritud lähenemisviis ja finantskriisi mõju riikide avaliku sektori eelarvetele aeglustas ühtekuuluvuspoliitika kulude rakendamist selle algetapis. Võimalike parandusmeetmetena on nimetatud paremat kavandamist, kiiremat otsuste tegemist, ühtlustatud ja harmoneeritud menetlusi, prioriteetide selgemat määratlemist kõikidel tasanditel ja paindlikumat lähenemisviisi kaasrahastamisele.
- ELi kulude mõju võivad kahandada asjaomaste programmide suhtes kohaldatavad eeskirjad. Samal ajal kui kontrollid on aidanud tagada usaldusväärse finantsjuhtimise pideva paranemise, on programmide vahelised ebakõlad ja suur halduskoormus osutunud tõhusust takistavateks teguriteks. Kontrollide puhul on täheldatud ka tendentsi, et programme hinnatakse pigem sisendite kui tulemuste alusel, mis vähendab motivatsiooni saavutada efektiivseid tulemusi.
- Kehtiva finantsraamistikuga on astunud esimesed sammud ELi eelarve mõju käsitleva uue lähenemisviisi kujundamise suunas. Kui ELi eelarvet saab kasutada finantsvõimendusena muude avaliku ja erasektori investeeringute jaoks, siis võimaldab selline rahastamine ELi poliitikavaldkondade eesmärke tulemuslikumalt saavutada. See lähenemisviis on olnud edukas selliste juhtumite puhul nagu riskijagamisrahastu, mis on andnud tugeva tõuke ettevõtlussektori investeeringutele kõrgema riskiga teadusuuringutesse. Seega võib eelarve potentsiaalset mõju olla piiranud toetuste andmise lähenemisviisi domineerimine.

2. ELI EELARVEPÕHIMÕTTED

ELi eelarve peab tuginema mitmetele aluspõhimõtetele. Valikuvõimaluste hindamisel tuleks kontrollida vastavust neile põhimõtetele. Need põhimõtted peaksid võimaldama anda Euroopa

kodanikele parema ülevaate sellest, milleks ELi eelarvet on vaja ja kuidas tehakse peamisi valikuid.

2.1. Poliitikavaldkondade prioriteetide raames tulemuste saavutamine

ELi eelarve on keskse tähtsusega vahend ELi poliitika kujundamisel ja selle raames kodanike ning majandustegevuses ja sotsiaalvaldkonnas osalejate jaoks tulemuste saavutamisel. See ei ole ainus ELi käsutuses olev töövahend – paljusid ELi eesmärke saab saavutada õigusaktide või poliitika koordineerimise kaudu. Ometi on see äärmiselt oluline osa ELi käsutuses olevast töövahendite komplektist.

Märkimisväärseid kulusid nõudvate poliitikavaldkondade puhul peaks neist igaihele eraldavate vahendite osakaal peegeldama ELi poliitikavaldkondade peamisi prioriteete. Samuti peaks see kajastama Lissaboni lepingu uusi poliitikavaldkondadega seotud suundi, pidades oluliseks teatavaid valdkondi, nagu energeetika ja kliima, ELi väljapoole suunatud poliitika ning justiits- ja siseküsimused.

Eeskätt peaks see olema kavandatud ühe kõige olulisema vahendina, mis aitab rakendada Euroopa 2020. aasta strateegiat, et saavutada arukas, jätkusuutlik ja kaasav majanduskasv. Majandus- ja finantskriis on jätnud endast maha jälje nõrgema majanduskasvu näol. Tulemuslikku toimetulekut kriisi järelmõjudega ja majanduskasvu potentsiaali suurendamist eelarve konsolideerimise aegadel ei saa saavutada üksnes riigi tasandil, vaid see nõuab ka ühiseid ELi tasandi meetmeid. ELi eelarve peab aitama kaasa majanduskasvu potentsiaali taastamise protsessile, suunates vahendid sinna, kus neist võib kiiremini, laiemalt ja suuremal määral kasu tõusta.

2.2. ELi lisaväärtus

Kuigi poliitilise projekti lisaväärtust ei saa taandada bilansile, on see veel üks oluline kontrollkriteerium, mis õigustab kulude kandmist ELi tasandil: see seisneb selle kontrollimises, kas ELi tasandil kulude kandmine toob kodanike jaoks suuremat kasu kui kulude kandmine riigi tasandil. Euroopa mõõde võib maksimeerida liikmesriikide rahaliste vahendite tõhusust ja aidata vähendada kogukulusid, koondades ühised teenused ja vahendid, et saada kasu mastaabisäästust. Seepärast tuleks ELi eelarvet kasutada selleks, et rahastada ELi avalikke hüvesid ning meetmeid, mida liikmesriigid ja piirkonnad ei saa ise rahastada või mille puhul ELi eelarvest rahastamine saab kindlustada paremad tulemused.

ELi 2010. aasta kulud olid 122,9 miljardit eurot. Riikide eelarvetega võrreldes oli see suhteliselt väike – umbes 1 % ELi SKPst; võrdluseks võib tuua, et kogu ELis tehtud avaliku sektori kulutused jäid keskmiselt vahemikku 45 % – 50 % ELi SKPst. Suuri kuluvaldkondasid, näiteks teenuste osutamist sellistes valdkondades nagu tervishoid, haridus ja sotsiaalkindlustus, rahastatakse põhjendatult liikmesriikide eelarvetest, pakkudes teenuseid, mis peegeldavad ühiskonna valikuid.

Samas on teistes valdkondades ELi eelarve abil tulemuste saavutamine ratsionaalne valik ja parim viis ELi eesmärkide saavutamiseks. EL on oma 500 miljoni kodanikuga maailma suurim majanduspiirkond. See pakub reaalseid võimalusi lisaväärtusest kasusaamiseks. See võib pakkuda mastaabisäästu, võimaldada vahendite tõhusamat suunamist poliitikavaldkondade prioriteetidele ja vältida ebavajalikke kattumisi. Selle mandriülene mõõde saab võimaldada hästi toimida keskse tähtsusega poliitikavaldkondadel, nagu tipptasemel teadusuuringute kindlaksmääramine konkurentsi kaudu, kus ühe riigi tasandil puudub vajalik kriitiline mass. Sellega saab täita lüngad riigisisese poliitikakujundamise

dünaamikas, mis loomulikult hõlmab piiriüleste küsimuste käsitlemist sellistes valdkondades nagu infrastruktuur, liikuvus, territoriaalne ühtsus ja ELi teaduskoostöö – need on lüngad, mis kahjustaksid vastasel korral ELi kui terviku huve. See võib avada võimaluse kasutada finantsvõimendust palju laiemas ulatuses era- ja avaliku sektori vahendite jaoks, kui need on kättesaadavad üksnes siseriiklikul tasandil.

Tõsiste ja pikaajaliste eelarvepiirangute ajal tuleks ELi ja riikide eelarvete koordineerimist pidada majanduskeskkonna juhtimise, läbipaistvuse ja avaliku sektori kulutuste tõhususe seiskohast äärmiselt oluliseks.

2.3. Tulemustele orienteeritud eelarve

Nende valdkondade kindlaksmääramine, kus ELi mõõde suudab pakkuda enam, ei ole iseenesest piisav. Kulude suunamine õigetele poliitikavaldkondadele tasub ennast ära üksnes juhul, kui see kindlustab soovitud tulemused. Kuluprogrammidel peab olema reaalne mõju, nii et investering annaks endast selgelt tunda meetmetes – meetmetes, mida mõõdetakse nende tegeliku mõju, mitte neisse suunatud vahendite mahu järgi. Tuleb leida sobiv tasakaal ühelt poolt prognoositavuse ja teiselt poolt selliste oluliste eesmärkide vahel nagu paindlikkus, tingimuslikkus ja maksete tegemine tulemuste alusel, aga ka usaldusväärse finantsjuhtimise jaoks nõutavate kontrollide ja lihtsustamise vahel. Kuid kohaldama peab stiimuleid ja kontrole, mis tagavad, et kulude kandmine täidab selle tegelikku eesmärki.

2.4. Solidaarsusest saadav vastastikune kasu

Solidaarsus on üks Euroopa Liidu nurgakividest, aluspõhimõte ja jõuallikas. ELi eelarve ei ole ELi jaoks ainus viis solidaarsuse väljendamiseks, kuid see on lahutamatu osa ELi lähenemisviisist. Laienemine on suurendanud Euroopa Liidu majanduslikku mitmekesisust. Euroopa Liidu poliitiline, sotsiaalne ja majanduslik huvi on aidata ELi vähem arenenud osasid, et anda panus oma üldiste eesmärkide saavutamisse – stabiilsusest saavad kasu kõik. Peale selle, kuna Euroopa Liit on seadnud eesmärgiks viia ellu tulevasele majanduskasvule suunatud tervikliku majandusstrateegia, siis nõuab solidaarsus, et erilist tähelepanu pöörataks kõige nõrgematele ühiskonnaliikmetele ja neile, kellele reform paneb erilise koormuse. Kuid ühtse turu kasvupotentsiaali kaudu, ELi kulude riigiülese mõju kaudu riikide ja piirkondade tasandil ning positiivse mõjuringi kaudu, mille raames üksikisikud ja ettevõtted kasutavad ära võimalusi, mille on avanud EL tervikuna, saavad solidaarsusest kasu kõik. SKP kogu EL25-s oli hinnangute kohaselt 2009. aastal 0,7 % võrra kõrgem tänu perioodi 2000–2006 ühtekuuluvuspoliitikale – see tähendab head tasuvust, arvestades et sama perioodi jooksul kantud kulud moodustasid alla 0,5 % ELi SKPst³

ELi ühised eesmärgid nõuavad sageli geograafiliselt kontsentreeritud sekkumist. Euroopa Liidu välispiiride kaitse ebaseadusliku sisserände eest jääb loomulikult välispiiridega liikmesriikide kanda. Teatavates liikmesriikides asuv infrastruktuur võib siiski tuua Euroopa Liidule olulist kasu. Keskkonnakaitse edendamise või kliimamuutuste ohjamise meetmed võivad olla väga lokaalsed, kuid neist saadav kasu väljendub palju laiemalt. Sellistel juhtudel ei ole riigi tasandil kättesaadavad investeringud meetmete käivitamiseks sageli piisavad, samal ajal kui tegevusetus võib tuua reaalselt kahju Euroopale tervikuna. ELi eelarvest peaks selliseid kulusid toetama, et edendada ELi ühiseid eesmärke.

³ See hõlmab nii ELi eelarvet kui ka riikide poolset kaasrahastamist.

2.5. Eelarve reformitud rahastamine

„Omavahendite” küsimus on oluline osa eelarve läbivaatamisest. Alates 1970ndate algusest on EL kogunud omavahendeid, mis on saadud ühistest poliitikavaldkondadest, nagu ühise tollitariifistiku tollimaksud. Nende omavahendite sõltumatus on järk-järgult vähenenud ja ELi rahastamise praegune süsteem on ajapikku muutunud riikide eelarvetest tehtavate osamaksude, korrektsioonide ja tagasimaksete segaseks ja läbipaistmatuks kombinatsiooniks. Seos algsete omavahendite ja ELi ühiste poliitikavaldkondade vahel on kaduma läinud, muutes süsteemi vähem läbipaistvaks ning suurendades kahtlusi õigluse osas. Selle värskel pilguga ülevaatamine on hädavajalik, et viia ELi rahastamine uuesti vastavusse sõltumatuse, läbipaistvuse ja õigluse põhimõttega.

3. EELARVE TULEVIKU JAOKS

EL on praegu seotud kohustusega rakendada Euroopa 2020. aasta strateegiat, mis on põhimõttelise tähtsusega majandusreformi programm, mille eesmärk on vallandada ELi majanduspotentsiaal, leida uusi majanduskasvu allikaid ja luua uusi töökohti.

Euroopa 2020. aasta strateegia sihiks on arukas, jätkusuutlik ja kaasav majanduskasv, mis tuleb saavutada järgmise viie eesmärgi saavutamise kaudu:

- suurendada 20–64-aastase elanikkonna tööhõive määra vähemalt 75 %-ni;
- investeerida 3 % SKPst teadus- ja arendustegevusse;
- vähendada kasvuhoonegaaside heiteid 1990. aasta tasemega võrreldes vähemalt 20 % võrra ja sobivate tingimuste korral 30 % võrra; suurendada taastuvenergiaallikate osakaalu energia lõpptarbimises 20 %-ni ja suurendada energiatõhusust 20 % võrra;
- vähendada koolist väljalangevuse määra 10 %-ni ja suurendada kolmanda taseme haridusega isikute osakaalu 30–34-aastase elanikkonna hulgas 2020. aastaks vähemalt 40 %-ni;
- päästa vähemalt 20 miljonit inimest vaesusest.

Kokkuvõttes prognoosib komisjon, et nende eesmärkide saavutamisel võiks tulemuseks olla ELi SKP suurenemine 4 % võrra ja 5,6 miljoni uue töökohta loomine 2020. aastaks⁴

See ülesanne puudutab paljusid erinevaid poliitikavaldkondi. See nõuab ELi, riigi ja piirkonna tasandi vahelist partnerlust; samuti nõuab see hoolikat vahendite suunamist, et tagada jõupingutuste keskendamine sinna, kus need on kõige tulemuslikumad. Samuti tuleks erilist tähelepanu pöörata valdkondadele, kus meetmed võivad avaldada majanduskasvule mõju juba varajases etapis. ELi eelarve saab ja peab täitma kesksel rollil selle strateegia raames tulemuste saavutamisel ning see peaks olema uue põlvkonna kuluprogrammide lähtepunkt.

⁴ Komisjoni talituste prognoos põhineb järgmistel analüüsidel: „Euroopa 2020. aasta strateegia potentsiaalsete makromajanduslike mõjude kvantifitseerimine: modelleeritud stsenaariumid” (Euroopa Komisjoni majandusväljaanne nr 424, september 2010) ja „Euroopa 2020. aasta strateegia makromajanduslikud mõjud: modelleeritud stsenaariumid” (majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi 2010. aasta majanduskokkuvõtte nr 11).

Osa Euroopa 2020. aasta strateegia edasiviivast jõust on vajadus üldise visiooni järele ELi majandusest ja ühiskonnast, kus eesmärgid toetavad üksteist ja kus meetmed võivad üheaegselt täita erinevaid eesmärke. See ei nõua ühte vahendit, küll aga nõuab see põhjalikku koordineerimist. Euroopa 2020. aasta strateegia vajab integreeritud lahendusi, mistõttu peaksid ka selle rakendamiseks kasutatavad vahendid olema integreeritud. Allpool esitatud meetmeid tuleks seetõttu vaadelda paketina meetmetest, mis on omavahel tihedalt seotud ja toimivad koos ühise eesmärgi nimel tagada arukas, jätkusuutlik ja kaasav majanduskasv.

3.1. Arukas majanduskasv

2020. aasta strateegias on kesksel kohal vajadus toetada Euroopa majanduse muutumist teadmistel ja innovatsioonil põhinevaks majanduseks. Suur osa tööst, mis tuleb teha tulevase konkurentsivõime suurendamiseks ja töökohtade loomiseks, keskendub riikide jõupingutustele edendada teadusuuringuid ja innovatsiooni, ajakohastada haridussüsteemi ja kõrvaldada takistused ettevõtluse eest. Kuid Euroopa tohutuks eeliseks on tema mastaap, ja see eelis tuleb täielikult enda kasuks tööle panna, kasutades ära ühtse turu potentsiaali ja kasutades ELi eelarvest saadud vahendeid avaliku sektori kui majanduskasvu tõukejõudude ergutaja rolli tugevdamiseks.

Teadusuuringud, innovatsioon ja haridus

Teadusuuringud ja innovatsioon on majanduskasvu ja tootlikkuse kasvu kõige jätkusuutlikumad eestvedavad jõud. Praegused ELi teadus- ja innovatsiooniprogrammid pakuvad ühiskonna jaoks suurt tasuvust ja selget Euroopa lisaväärtust, tuues kriitilise massi sellistesse valdkondadesse nagu alusuuringud. Teadusuuringute ja innovatsiooni jaoks tehtavad ELi kulud on viimase mitmeaastase finantsraamistiku kestel kahekordistunud ja 2013. aastaks moodustavad need ligikaudu 7 % Euroopa Liidu eelarvest⁵. Euroopa Teadusnõukogu ja Euroopa Tehnoloogiainstituudi näol on EL kehtestanud uue lähenemisviisi tipptasemel teadmiste edendamiseks üle kogu Euroopa ning hariduse, teaduse ja ettevõtlussektori vaheliste sidemete arendamiseks, mis on väga oluline selleks, et teadustegevus leiaks majanduskasvus avalduva väljundi. Tulevastel teadusuuringute ja innovatsiooni kuludel peab olema majanduskasvule ja töökohtade loomisele veelgi suurem mõju ning need peavad ühiskonnale ja keskkonnale veelgi suuremat kasu tooma.

Euroopa 2020. aasta strateegia eesmärkide saavutamiseks selles valdkonnas on komisjon teinud ettepaneku projektiks „Innovatiivne liit”. Eelarvepiirangute tingimustes peavad EL ja liikmesriigid jätkama teadus- ja arendustegevusse ning innovatsiooni investeerimist. Samuti peavad nad tagama, et kõrvaldataks viimasedki tõkked, mis ei lase ettevõtjatel ideesid turule tuua, ning tagama parema juurdepääsu rahastamisele, intellektuaalomandi õigustega tehtavate tehingute taskukohasuse ning hanke-eelarvete strateegilise kasutamise. See peaks toimuma samaaegselt reformidega, mille eesmärk on suurendada tasuvust ja vähendada killustatust.

– **Keskendumine innovatsioonile.** Tulevane teadusuuringute ja innovatsiooni rahastamine peab aitama otseselt kaasa Euroopa 2020. aasta strateegia eesmärkide ja eelkõige innovatiivse liidu⁶ saavutamisele. See peaks tuginema konkurentsivõime ja uuendustegevuse programmile ning toetama selge majandusliku potentsiaaliga innovaatilisi projekte, eelkõige selliseid, kuhu on kaasatud VKEd, et aidata kaasa Euroopa

⁵ Kehtiv raamprogramm toob hinnanguliselt juurde 900 000 töökohta ja suurendab ELi SKPd 1 % võrra.

⁶ Innovatiivne liit, KOM(2010) 565, 6.10.2010. Muude 2020. aasta suurprojektide hulka kuuluvad selles valdkonnas Euroopa digitaalne tegevuskava ja tööstuspoliitika.

tööstusbaasi tugevdamisele ja suurendamisele. Riskijagamisrahastu edukus on näidanud, et uued lähenemisviisid toetuse andmisele võivad olla edukad, pakkudes erainvesteeringutele finantsvõimendust. Kõnealune rahastu on kasutanud 1 miljardi euro ulatuses ELi eelarvest saadud vahendeid, et toetada teadus- ja arendustegevust kogu ELis täiendava 16,2 miljardi euroga. Euroopa tehnoloogiaplattformid on olnud oluline vahend raamprogrammi jaoks tööstusega seotud prioriteetide seadmisel. Tööstuse aktiivseks kaasamiseks ja osalemiseks investeerimisel sellistesse tööstusele suunatud teadusprojektidesse nagu ühised tehnoloogiaalgatused, mis on näidanud, kuidas loomingu abil saab ELi eelarvest antavat suhteliselt väikest rahalist toetust kasutada Euroopa tööstuse arengule suunatud olulise jõupingutuse ergutamiseks, on loodud avaliku ja erasektori partnerlusi. Kõik erinevad vahendid tuleks sel eesmärgil ühises strateegilises raamistikus koos tööle panna.

- **Ühiskonna ees seisvate oluliste probleemide lahendamine.** Euroopa seisab vastamisi enneolematu arvu ühiskonnaga seotud probleemidega, mida saab lahendada üksnes oluliste teaduslike ja tehnoloogiliste läbimurrete abil. Prioriteediks tuleks seada ELi keske tähtsusega eesmärgid ja eelkõige Euroopa 2020. aasta strateegia. Näiteks peaks EL andma panuse selleks, et heastada puudujäägid energeetikauuringutes, millele pöörati aastakümnete vältel liiga vähest tähelepanu, põhjustades Euroopa mahajäämuse ELi sisese energiavarustuse arendamisel ja heidete vähendamise probleemidega tegelemisel. Teadus- ja arendustegevuse ning innovaatiliste lahenduste kasutuselevõtu kiirendamiseks turul algatatakse Euroopa innovatsioonialased partnerlused, et koondada ekspertteadmisi ja suurendada ELi tööstuse konkurentsivõimet.
- **Euroopa teadusruumi raames tulemuste saavutamine.** Elulisema tähtsusega kui kunagi varem on Euroopa teadusuuringute ja innovatsiooni süsteemi tõhususe maksimeerimine, luues ühtse Euroopa teadusruumi, milles kõik, nii avaliku kui ka erasektori osalejad saaksid vabalt tegutseda, arendada omavahelist koostööd ja koguda kriitilist massi konkureerimiseks ja koostööks maailma tasemel. Paremat koostööd piirkondlikul, riigi ja ELi tasandil saab paremini ära kasutada, et vältida kattumisi ja edendada parimaid tavasid, ning tõhustatud ühise programmitööga saaks tagada erinevate rahastamistasandite koostoime ja vastastikuse täiendavuse. See eeldab, et kõrvaldada tuleks takistused teadlaste liikuvusele.
- **ELi teadusuuringute baasi laiendamine.** ELil on vaja edendada tipptasemel teadmisi, kuid samal ajal peaks ta ka panustama teadusuuringute ja innovatsiooni baasi laiendamisse, aidates parandada teaduse infrastruktuuri kvaliteeti kogu ELis. Piirkondlikul spetsialiseerumisel põhinevate uue põlvkonna teadustegevuse infrastruktuuride väljatöötamisel tuleks täielikult ära kasutada struktuurifonde.
- **Tulemuste saavutamise tõhususe suurendamine lihtsustamise teel.** Teadus- ja ettevõtlusringkonnad on kurtnud ülemäärase halduskoormuse üle ja palunud komisjonil leida parem tasakaal usalduse ja kontrolli ning riskide võtmise ja nende vältimise vahel. Vaatamata praeguste programmide raames lihtsustamise suunas tehtud edusammudele, tuleb siin veel palju ära teha. Kaugeleulatuva lihtsustava mõjuga meetmed on osalejate raamatupidamistavade, sealhulgas keskmiste kulude üldine tunnustamine, ühised eeskirjad, mis on kohaldatavad kõigi osalejate suhtes ja hõlmavad kõiki sekkumismeetmeid ning kaudsete kulude arvutamiseks kasutatavate erinevate hüvitusmäärade ja -meetodeite arvu vähendamine.

- **Haridussüsteemide ajakohastamine kõigil tasanditel.** Tipptasemel teadmised peavad veelgi enam saama hariduse juhtpõhimõtteks. Me vajame rohkem maailmatasemel ülikoole, peame tõstma oskuste taset ja meelitama ligi tipptalente välisriikidest. Algatada tuleks praeguste haridus- ja koolitusprogrammide koordineeritud läbivaatamine, et töötada suurprojekti „Noorte liikuvus” raames välja integreeritud lähenemisviis. Enamus haridus- ja tööhõivepoliitika alasest pädevusest kuulub liikmesriikidele, kuid Euroopa Liidu eriline ülesanne on edendada liikuvust ja kõrvaldada Euroopa sisesed takistused. Praegused hariduse valdkonna liikuvuskavad ei ole mitte ainult edendanud abisaajate oskusi, teadmisi ja haridust, vaid stimuleerinud ka ülikoolide ja haridussüsteemide vahelist koostööd. Nõudlus ületab praegu oluliselt pakkumise – nt Erasmuse programmist toetatakse vaid umbes 5 % üliõpilastest. Selliseid programme tuleks laiendada ja nende jaoks vahendite eraldamine siduda selgemalt sellega, millises ulatuses liikuvuse võimalusi praktikas kasutatakse.

Tuleviku infrastruktuurid

Piiriülene infrastruktuur on üks paremaid näiteid sellest, kus EL saab vähendada puudujääke ja saavutada suurema väärtusega tulemusi. Transpordi-, kommunikatsiooni ja energiavõrgud toovad tohutut kasu ühiskonnale laiemalt. Kuid turutõrgete tõttu võivad projektid, millel on ELi jaoks suur lisaväärtus, mitte tõmmata ligi vajalikke eraettevõtete investeeringuid. Tulemuseks on kahju ELile konkurentsivõime, solidaarsuse ja ühtse turu tõhusa toimimise valdkonnas. ELi tasandil suunatud rahaline toetus võib aidata anda tugeva tõuke pikas perspektiivis suure ärilise potentsiaaliga oluliste projektide alustamiseks.

Sellised riigid nagu Ameerika Ühendriigid ja Hiina on nüüd käivitamas ulatuslikke ja ambitsioonikaid investeerimisstiimuleid. Konkurentsivõime säilitamine tähendab, et Euroopal on tulemusliku infrastruktuuri vastu eriti tugev strateegiline huvi, et luua alus pikaajalisele majanduskasvule. ELil on vaja pakkuda sobivat kombinatsiooni poliitikast, et stimuleerida vajalikku ajakohastamist ning säilitada olemasoleva infrastruktuuri standardid. See tähendab usaldusväärset pikaajalist poliitikaraamistikku, mis veenab investoreid panustama suures mahus pikaajalist kapitali, mis on rahastamiseks vajalik. Selleks on vajalik toetav regulatiivne raamistik ja asjakohaste rahastamisvahendite kaudu hoolikalt suunatud rahalised toetused, et aidata kaasa projektide käivitumisele. Tulemuseks oleks Euroopa transpordi põhivõrgustik, kus kauba- ja reisijatevood läheksid üle säästlikumatele transpordiliikidele, kõikjal ELis kättesaadavad kiired lairibavõrgud ning energiavõrk, mis oleks suuteline realiseerima siseturu potentsiaali ning kasutama uusi energiaallikaid ja uusi arukaid tehnoloogiaid.

Selline toetus peab keskenduma keskse tähtsusega prioriteetidele – kitsaskohtade kõrvaldamisele üleeuroopalistelt strateegilistelt telgedelt, nende laiendamise õhutamisele ning mitut transpordiliiki hõlmavate piiriüleste ühenduste väljaehitamisele. Samuti tuleb parimate projektide valimiseks kohaldada rangeid kriteeriume, mille kohaselt tuleb valida projektid, mis suudavad näidata piisava nõutava haldussuutlikkuse olemasolu, mida saab käivitada mõistliku aja jooksul ja mis vastavad jätkusuutlikkuse sihttasemetele. Samal ajal kui mõnede infrastruktuuride puhul, nagu raudteetransport ja võrkude laiendamine hõredalt asustatud piirkondadesse, on avaliku sektori investeeringud alati vajalikud, võiks teistes valdkondades olla oluliseks kriteeriumiks ka projektide suutlikkus kaasata erasektori investeeringuid. Vaja oleks ELi ja riikide eelarveid ning Euroopa Investeerimispanka ja erasektori rahastamisallikaid hõlmavat ühist lähenemisviisi, et määrata kindlaks investeerimise prioriteedid ja pakkuda meetmete jaoks sobivat stiimulit. See nõuab õiget ELi tasandi regulatiivset raamistikku era- ja avaliku sektori vahendite koondamiseks. Kaaluda tuleks ka

seda, kuidas saaks toetada projekte, mis ulatuvad üle ELi piiride, tuues ühist kasu nii meile endile kui ka naaberriikidele.

3.2. Säστεv majanduskasv

Energeetika ja kliimapoliitika ühtlustamine ressursitõhusas majanduses

Ressursitõhususe ja kliimamuutusega seotud probleemide lahendamine ning energiatõhususe ja energiatõhususe raames tulemuste saavutamine on üks Euroopa 2020. aasta strateegia peamisi eesmärke. See ei tähenda ainult majanduse hoogustamist kokkulepitud eesmärkide saavutamiseks, vaid ka tugeva tõuke andmist investeeringutele keskkonnasõbralikumatesse tehnoloogiatesse ja keskkonnasõbralikumatesse teenustesse, millel tunnistatakse majandusharuna, mis annab juba praegu tööd 3,5 miljonile eurooplasele,⁷ olevat üks suuremaid ekspordi suurendamise ja töökohtade loomise potentsiaale. Selleks et kindlustada selle ambitsioonika eesmärgi saavutamine, tuleb tulemuslikult ära kasutada kõiki ELi käsutuses olevaid vahendeid, sealhulgas innovaatilisi rahastamisvahendeid ja – allikaid.

Üks võimalus oleks kujundada ELi eelarve ümber, luues ulatuslikud sihtotstarbelised fondid, mille eesmärk oleks investeeringute pakkumine sellistes valdkondades. Euroopa majanduse elavdamise kava näitas, kuidas on võimalik tuvastada ja toetada võtmetähtsusega strateegilisi energiaprojekte ning tulla toime riskiga, et krediidituru kriis seiskab sellised projektid. See aitab muuta ELi pikaajalise energiapoliitika usutavaks ja suurendada investorite valmisolekut pakkuda rahastamist pika käivitumisajaga projektidele. Seda lähenemisviisi võiks edasi arendada erinevatel programmidel põhineva valikuna. Siiski võib nende prioriteetide ühtlustamine, suunates need erinevatesse programmidesse, olla tulemuslikum lähenemisviis, arvestades et sama meetmega saab ja tuleks taotleda korraga erinevate eesmärkide saavutamist. Selliste poliitikavaldkondade nagu kliimamuutused ja energeetika eesmärkide esikohale seadmine osutab sellele, et selliste poliitikavaldkondade nagu teadusuuringud, ühtekuuluvuspoliitika, põllumajandus ja maaelu areng, prioriteedid on ümber kujundatud, kusjuures selget poliitiliste sihtide seadmist tasakaalustab vajadus vältida uusi jääkaside eeskirjasid. Sellega võiks kaasneda selge valdkondadevaheline kohustus määrata kindlaks need programmid, millega edendati selliseid poliitikavaldkondi. Tulemus peaks tähendama, et EL on võimeline selgelt kindlaks määrama, millised vahendid aitasid kaasa sellistele poliitikavaldkondadele nagu kliimamuutused või energiatõhususe toetamine, olenemata rahastamisvahenditest, mille kaudu nende poliitikavaldkondade raames tulemusi saavutati.

Ühine põllumajanduspoliitika

Säστεv ELi majandus vajab edukat põllumajandussektorit, mis aitab saavutada väga erinevaid ELi eesmärke, mis seonduvad muu hulgas ühtekuuluvuspoliitika, kliimamuutuste, keskkonnakaitse ja bioloogilise mitmekesisuse, tervishoiu, konkurentsivõime ja toiduga kindlustatusega. Ühise põllumajanduspoliitika erinevate reformidega on toetatud põllumajandustootjaid, kes on üha enam nende eesmärkide saavutamiseks seotud, ja ühise põllumajanduspoliitika osakaal kogu eelarves on viimastel aastatel püsivalt langenud. Kui selline suundumus jätkub, siis jääb põllumajandus endiselt suureks avaliku sektori investeeringuks, mis jääb ELi ja mitte riikide eelarvete kanda.

Järjestikused reformid on toonud ELi põllumajanduse turule lähemale ja on aidanud saavutada toiduga kindlustatuse, loodusvarade parema haldamise ja maakogukondade stabiilsuse.

⁷ Komisjoni aruanne tööstuslase konkurentsivõime kõrgetasemelise konverentsi jaoks (aprill 2010).

Rohkem kui ühe kolmandiku põllumajandusettevõtjate tulust moodustavad ELi eelarvest tehtavad maksed. ELi põllumajandussektor on ajal, mil maailma kiiresti kasvava elanikkonna vajadused pidevalt suurenevad, jätkuvalt suur kvaliteetsete toiduainete pakkuja. Põllumajandustööstus pakub ELi majanduse dünaamilisusele olulist tuge.

Samal ajal on ka selgelt lahendamist vajavaid küsimusi. Otsetoetuste eraldamine põhineb viiteväärtustel, mis on nüüd juba üle aastakümne vanad, ning põllumajandustootjatele makstavate otsetoetuste tasemed varieeruvad liikmesriigiti märkimisväärselt. Kuigi mõningane varieerumine on õigustatud, räägib palju selle kasuks, et maksete tasemeid peaks järk-järgult üksteisele lähendama. Ajaloolistest võrdlusalustest eemaldumine väldiks ka toetustest sõltuvuse tava, mis võib pärssida stiimulite kasutamist tulemuste saavutamise tagamiseks. See võib tõstatada ka küsimusi seoses põllumajandustootjate sissetulekule ja tootmiskuludele avalduva survega ja samuti küsimuse seoses vahendite suunamise ja prioriteetide kehtestamisega ühise põllumajanduspoliitika mõlema samba raames.

Euroopa Ülemkogu rõhutas oma juunis toimunud kohtumisel, et jätkusuutlik, tootlik ja konkurentsivõimeline põllumajandussektor annaks olulise panuse Euroopa 2020. aasta strateegiasse, pidades silmas majanduskasvu ja tööhõive potentsiaali maapiirkondades ning tagades samas ausa konkurentsi.

Reformi elluviimiseks saab kasutada mitmeid erinevaid võimalusi:

- Ühise põllumajanduspoliitika täiendav käsitlemine ELi laiemate poliitiliste prioriteetide raames koos otsetoetuste keskkonnasõbralikuks muutmise, et toetada nõudlikumaid keskkonnatavasid ja edusamme innovatsiooni ja konkurentsivõime suurendamisel maapiirkondades, lisaks nõuetele vastavuse mõistele.
- Maaelu arengu valdkonnas peaks olema eesmärgiks seatud järgnev: konkurentsivõimelise põllumajandussektori ja innovatsiooni edendamine sellistes valdkondades nagu tootmisprotsessid ja tehnoloogia areng, majanduse mitmekesistamine maapiirkondades, keskkonna ja loodusvarade kaitse, tegelemine kliimamuutuste probleemiga – nii selle mõju leevendamise kui ka sellega kohanemisega, veemajandusele ja ressursitõhususele kaasaaitamine ning sihtotstarbelise toetuse pakkumine maapiirkondade majanduses kõige ebasoodsamas olukorras olijatele, sealhulgas neile, kes seisavad silmitsi selliste probleemidega nagu kõrbestumine.
- Toetumine turule ning selliste kindlustusliikide väljatöötamine, mis on kooskõlas WTO „roheline kastiga”, ja muud sissetulekute ootamatute muutustega seotud riskide haldamise töövahendid, kombineerituna toiduainete tarneahela paremate konkurentsitingimustega.
- Suurem koostoime maaelu arengu ja ELi muude poliitikavaldkondade vahel, et aidata saavutada tulemusi sellistes poliitikavaldkondades nagu teadusuuringud, tööhõive ja võrgustike infrastruktuur, sealhulgas integreerimine ühise strateegilise raamistikuga ja riiklike reformikavadega Euroopa 2020. aasta strateegia raames.

Ühise põllumajanduspoliitika reformi võib seega ellu viia erineva intensiivsuse astmega. See võib piirduda üksnes mõnede praeguste puudujääkide silumisega, näiteks suurema võrdsuse toomisega otsetoetuste jaotamisse liikmesriikide ja põllumajandustootjate vahel. See võib poliitikat oluliselt muuta, tagamaks, et see muutuks säästvamaks ja kujundaks ümber tasakaalu erinevate poliitikaeesmärkide, põllumajandustootjate ja liikmesriikide vahel, eelkõige hakates prioriteetide suhtes kohaldama täpsemini suunatud lähenemisviisi. Radikaalsem reform läheks veelgi edasi, kaugenedes sissetulekutoetustest ja enamikust

turumeetmetest ning seades prioriteediks pigem keskkonna ja kliimamuutuse eesmärgid kui ühise põllumajanduspoliitika majandusliku ja sotsiaalse mõõtmel.

3.3. Kaasav majanduskasv

Ühtekuuluvuspoliitika ja Euroopa 2020. aasta strateegia

Ühtekuuluvuspoliitika on osutunud ELi jaoks üheks kõige edukamaks viisiks näidata oma pühendumust solidaarsusele, levitades majanduskasvu ja jõukust kogu ELis. Sellel poliitikavaldkonnal on kõigi jaoks positiivne mõju: investeerimisest ELi majandustesse saavad kasu kõik liikmesriigid. See pakub investeringuid moderniseerimisse, ergutab majanduskasvu ELi kõige vähem jõukates osades ja toimib katalüsaatorina muutusteks kõikides Euroopa piirkondades. See suurendab turgusid ja loob uusi äri võimalusi ELile tervikuna. Koostöös struktuurireformi ja makromajandusliku stabiilsusega võib see anda tõelise panuse majanduskasvu. Sellise kasu tagamiseks peab ühtekuuluvuspoliitika rahastamine olema aga täpselt suunatud, et lisaväärtust maksimeerida. See tähendab distsiplineeritud keskendumist Euroopa 2020. aasta strateegiale ja ranget keskendumist tulemustele.

Ühtekuuluvuspoliitika 2007.–2013. aasta kulude suunamine Lissaboni strateegia eesmärkide täitmiseks on näidanud erinevate rahastamisvahendite kasutamise kasulikkust üldiste poliitikaeesmärkide täitmisel. Järgmise perioodi jaoks on Euroopa 2020. aasta strateegias ette nähtud nii selged ühised prioriteedid kui ka selge raamistik rahastamisprioriteetide kindlaksmääramiseks. Euroopa 2020. aasta strateegia võimaldab varasemast palju paremat kontsentreerumist. Selged prioriteedid võiks seada aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu saavutamiseks, tehes tööd järgmistes valdkondades: uute ettevõtete toetamine, innovatsioon, heidete vähendamine, keskkonna kvaliteedi parandamine, ülikoolide moderniseerimine, energiasääst, ELi ühistes huvides olevate energia-, transpordi- ja telekommunikatsioonivõrkude arendamine, investeringud teaduse infrastruktuuri, inimkapitali arendamine ja aktiivne kaasatus, et aidata võidelda vaesuse vastu.

Ühtekuuluvuspoliitika ja Euroopa 2020. aasta strateegia vaheline selge seos annab reaalse võimaluse jätkata ELi vaesemate piirkondade aitamist järelejäudmisel ning arendada edasine ühtekuuluvuspoliitika oluliseks majanduskasvu edendajaks kogu ELis. Riiklikud reformikavad on sobiv vahend selle tagamiseks, et ELi ühtekuuluvuspoliitika kulud ning riikide reformi- ja kuluprioriteedid toimiksid tõhusalt üksteist toetavana.

Ühtekuuluvuspoliitika peaks saama tavapäraseks toeks Euroopa 2020. aasta strateegias sätestatud aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu eesmärkide saavutamisel kõigis piirkondades. See võib olla poliitikavaldkonna oluliseks edasiviivaks jõuks, aidates täita aluslepingu kohustusi tugevdada Euroopa Liidu majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtsust, et kiirendada erinevate piirkondade arengutaseme vaheliste erinevuste vähendamise protsessi. Nagu praegugi, peaksid ühenduse vahendid kooskõlas Euroopa Liidu solidaarsuse eesmärgiga olema enim suunatud kõige vaesematele piirkondadele ja liikmesriikidele. Ühtekuuluvuspoliitika raames antavad toetused on olulised ka ülejäänud Euroopa Liidu jaoks, aidates lahendada selliseid probleeme nagu sotsiaalne tõrjutus (näiteks linnapiirkondades) ja keskkonna halvenemine, toetades majanduse ümberstruktureerimist ja liikumist innovaatilisema ja teadmistel põhineva majanduse suunas ning luues töökohti ja parandades oskusi. Erilist tähelepanu on vaja pöörata neile piirkondadele, mille järelejäudmise protsess ei ole veel lõpule jõudnud. Lihtne ja õiglane üleminekutoetuste süsteem aitaks vältida rahastamise äkilise vähenemisega kaasnevat majanduslikku šokki.

ELi strateegilise programmitöö lisaväärtuse suurendamiseks on vaja teha praegusesse strateegilisse programmitöösse mitmeid kohandusi Euroopa 2020. aasta strateegia ja ühtekuuluvuspoliitika tihedama koordineerimise kaudu. Kõnealune koordineerimine nõuab selgemaid Euroopa tasandi suuniseid, strateegilisemat läbirääkimisprotsessi kohaliku ja piirkondliku tasandi partnerite, liikmesriikide ja Euroopa Komisjoni vahel ning tehtud edusammude nõuetekohast jälgimist. Tulemuseks oleks ühine arusaam, et Euroopa 2020. aasta strateegia on kõigil tasanditel eestvedav poliitika ning et ELi, riikliku ja piirkondliku tasandi partnerluses võetud meetmete eest on kõigil vastutus.

Vahendite parem suunamine ja ühtekuuluvus

Ühtekuuluvuspoliitika kulude mõju maksimeerimiseks tulevikus on vaja tagada, et liikmesriigid ja piirkonnad suunaksid ELi ja riigi vahendid kokkulepitud ELi prioriteetidele. Selle võib saavutada, määrates kindlaks piiratud arvu üleeuroopalise tähtsusega prioriteete, mis on Euroopa 2020. aasta strateegia kaudu seotud valdkondlike poliitikaeesmärkidega. Selline temaatiliste prioriteetide puhul kasutatavate valikuvõimaluste komplekt, mis on otseselt seotud Euroopa 2020. aasta strateegia koondsuuniste ja suurprojektidega, esitatakse ühtekuuluvuspoliitika õigusaktides, võttes arvesse ka ühtekuuluvuspoliitika suutlikkust täita erinevaid vajadusi (näiteks alates mõnede piirkondade suurtest infrastruktuuri projektidest kuni väikeste, kogukonna poolt juhitavate projektideni mahajäänud linnapiirkondades). Kohustuslikud oleksid valdkondadevahelised prioriteedid, näiteks innovatsioon. Enamarenenud piirkondadelt võidakse nõuda, et nad suunaksid neile eraldatud kättesaadavad rahalised vahendid täielikult kahele või kolmele prioriteedile, samal ajal kui vähemarenenud piirkonnad võiksid jaotada oma suuremad vahendid mõnevõrra laiemal prioriteetide valiku vahel.

Suurenenud ühtekuuluvus ja koordineerimine muude ELi rahastamisvahenditega, mille eesmärk on saavutada tulemusi sellistes ELi poliitikavaldkondades nagu transport, kommunikatsioon, energeetika, põllumajandus, keskkond ja innovatsioon, oleks keskse tähtsusega. ELi toetuste saajatele tuleks pigem pakkuda järjepidevaid ja üksteist täiendavaid programme, mis võimaldavad „arukat spetsialiseerumist”, kui seada nad vastamisi suure hulga osaliselt kattuvate kavade ja erinevate eeskirjadega. Rahastamiskõlblikkuse ja rakenduseeskirjade suurem harmoneerimine oleks oluline samm ELi poliitikavaldkondades integreeritaval viisil tulemuste saavutamise suunas kohapeal.

Ühine strateegiline raamistik

ELi poliitikavaldkondade integratsiooni tugevdamiseks Euroopa 2020. aasta strateegia raames tulemuste saavutamise eesmärgil ja kooskõlas integreeritud suunistega võiks komisjon vastu võtta ühise strateegilise raamistiku, milles visandatakse põhjalikult investimisstrateegia, milles Euroopa 2020. aasta strateegia sihid ja eesmärgid tõlgendatakse ümber investimisprioriteetideks. Eelkõige määratakse selles kindlaks peamiste eesmärkide ja suurprojektidega seonduvad investimisvajadused. Samuti rõhutatakse selles reforme, mis on vajalikud ühtekuuluvuspoliitika raames toetatavate investeeringute mõju maksimeerimiseks.

Selline raamistik asendaks praeguse lähenemisviisi, mille puhul poliitikavaldkondadel on erinevad strateegilised suunised, ja tagaks nende vahel parema koordineerituse. See hõlmaks praegu Ühtekuuluvusfondist, Euroopa Regionaalarengu Fondist, Euroopa Sotsiaalfondist, Euroopa Kalandusfondist ja Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist rahastatavaid meetmeid. Samuti määratakse raamistikus kindlaks seosed ja koordineerimismehhanismid

teiste ELi rahastamisvahenditega, nagu teadusuuringute, innovatsiooni, elukestva õppe ja võrgustike programmid.

Arengu ja investeringute partnerlusleping, mille abil keskendutakse ELi toetusest oodatavatele tulemustele

Strateegilise raamistiku põhjal esitaksid liikmesriigid arengustrateegia oma riiklikes reformikavades, et tagada suurem isevastutus ELi prioriteetide eest ka riiklikul ja piirkondlikul tasandil. Selles strateegias kirjeldatakse, kuidas liikmesriigid ja piirkonnad kavatsesid käsitleda Euroopa 2020. aasta strateegias ette nähtud prioriteete ja eesmärke, suurprojekte ning temaatilisi ja riigispetsiifilisi soovitusi. Samuti määratakse selles kindlaks positiivsed mõjud, mida nad soovivad ELi toetusega saavutada. Komisjoniga peetava arutelu tulemuseks oleks komisjoni ja liikmesriigi vaheline arengu ja investeringute partnerlusleping, milles kajastuksid riigi ja piirkonna tasandi partnerite kohustused.

Lepingus esitatakse eesmärgid, mida soovitakse saavutada, see, kuidas nende eesmärkide suunas tehtud edusamme kvantitatiivselt hinnata ja mõõta, ning riigi ja ELi vahendite jaotamine prioriteetsete valdkondade ja programmide vahel. Samuti sätestatakse lepingus piiratud arv tingimusi, mis seonduvad tulemuste saavutamise tagamiseks vajalike reformidega. Kui see on asjakohane, määratakse selles kindlaks lepinguga hõlmataavad strateegilised projektid (nt olulised transpordi- ja energeetikaühendused). Samuti kirjeldatakse selles selliste ELi vahendite koordineerimist, mida tuleb kohaldada riigi tasandil.

Sellise lähenemisviisi tulemuseks oleks vahendite esialgne potentsiaalne jaotus liikmesriikide ja piirkondade vahel solidaarsuse väljendamise poliitilise valikuna ning tulemuslik mehhanism selle tagamiseks, et toetuse tase oleks vastavuses sihtide ja eesmärkide saavutamiseks.

Kulude kvaliteedi parandamine

Avaliku sektori institutsiooniline suutlikkus riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil on Euroopa 2020. aasta strateegia eesmärkide saavutamiseks vajalike poliitikavaldkondade eduka arendamise, rakendamise ja järelevalve juures võtmetähtsusega. Ühenduse vahendite ladusa kasutamise juures on oluliseks teguriks ka osalevate riiklike ametiasutuste ja abisaajate tehniline ja haldussuutlikkus. Institutsioonilise ja haldussuutlikkuse suurendamine võib olla aluseks struktuurilistele kohandustele, edendada majanduskasvu ja töökohtade loomist ning see omakorda võib märkimisväärselt parandada avaliku sektori kulude kvaliteeti. Rahaliste vahendite eraldamisel peaks seega arvesse võtma liikmesriikide ja piirkondade suutlikkust kasutada neid vahendeid tulemuslikult ära ning vajadust pidada kinni kaasrahastamise ja täiendavuse põhimõttest, samuti tuleks võtta arvesse survet riigieelarvetele.

Ühtekuuluvuspoliitika võib täita sealjuures olulist rolli, pakkudes rahastamist institutsioonilise suutlikkuse suurendamise meetmetele, edendades haldusreformi ning soodustades haldustavasid, mis on orienteeritud tulemuslikkusele ja tulemustele. Seda saaks süvendada tehnilise abi sihtotstarbeliste rahastamisvahendite kaudu, et toetada liikmesriike ja piirkondasid selliste valdkondade nagu võrgustike infrastruktuur ja keskkond mahukate investeerimisprogrammide koostamisel, rakendamisel ja nende üle järelevalve teostamisel.

Teine meetod kulude kvaliteedi parandamiseks oleks näha ette teatav kvalitatiivne konkurents ühtekuuluvuspoliitika raames rahastatavate programmide vahel. See tähendaks, et piiratud osa ühtekuuluvuspoliitika vahenditest pandaks kõrvale tulemusreservi, mis oleks avatud kõigile rahastamiskõlblikele liikmesriikidele ja piirkondadele. Vahendite eraldamine sellest reservist

põhineks edusammudel, mis on riiklike ja piirkondlike programmide abil Euroopa 2020. aasta eesmärkide saavutamise suunas tehtud.

Töajõu tulevikus vajatavad oskused

Rohkemate ja paremate oskustega töajõud on teadmistele üles ehitatud Euroopa majanduses keskse tähtsusega. Üha enamatel töökohtadel nõutakse suuremaid oskusi. ELi meetmed peaksid seega olema keskendunud sellele, et kindlustada 2020. aasta eesmärkide saavutamine, pakkudes koolitust majanduses tulevikus vajatavate oskuste jaoks. Sihtotstarbelised investeeringud võivad pakkuda märkimisväärset lisaväärtust kohanemisvõime ja eluskestva õppe edendamisel, eelkõige aidates kaasa haridus- ja koolitussüsteemide reformi ning institutsioonilise suutlikkuse parandamise riiklike strateegiatega elluviimisele.

Euroopa Sotsiaalfondist juba toetatakse igal aastal umbes 9 miljoni eurooplase koolitust. See peegeldab ELi majanduspoliitika valdkondade vahelist tasakaalu, olles tunnistuseks sellest, kuidas EL edendab majanduskasvu kõrval aktiivselt ka kaasatust. EL kasutab piiriüleseid kogemusi, et toetada sotsiaalseid rühmi ja poliitikavaldkondi, mis muidu saaksid vähe või ei saaks üldse toetust, ning pöörab erilist tähelepanu tööhõive, koolituse ja sotsiaalse kaasatuse innovaatilistele lähenemisviisidele.

Euroopa Sotsiaalfondi vahendite eraldamisel võiks keskenduda 2020. aasta eesmärkide saavutamisele. Ulatuslik Euroopa tööhõivealgatus parandaks oskusi, liikuvust, kohanemisvõimet ja ühiskonnas osalemist hariduse, tööhõive ja integratsiooni valdkonna ühisalgatuste kaudu. Teine ELi jaoks otseselt oluline teema on vähemuste, näiteks romade ja sisserändajate integratsioon, mille puhul sisserändajate sotsiaalset kaasatust ja juriidilisi õigusi tagavad meetmed on tihedalt seotud ELi lähenemisviisiga rändele tervikuna. Samal ajal osutab töökohtade ja oskuste olulisus ELi majandusvisiooni jaoks vajadusele nii suurema nähtavuse kui ka rahastamise mahtude ennustatavuse järel eespool kirjeldatud ühtekuuluvuspoliitika ühise strateegilise raamistiku raames.

Survestatud sektorite toetamine

ELi majanduse mastaap ja mitmekesine profiil tähendab, et vältimatult tuleb ette aegasid, kus sellise kasu hinnaks, mida saavad paljud, on kulud, mida kannavad vähesed. Näitena võib siin tuua kaubanduslepingu, mis avab ELi ekspordile märkimisväärsed uued turud, kuid millega mõnedes sektorites kaasneb konkurentsikeskkonna oluline muutus. Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fond on juba praegu heaks näiteks sellest, kuidas selliseid lokaalseid negatiivseid mõjusid saab leevendada, ning laiendatud fondi võib muuta alalistel alustel tegutsevaks, et aidata pehmenada teatavate suuremate häirete mõju liikmesriigi töajõule. Selle fondi toimimist on ka vaja lihtsustada, et seda saaks kasutada kiiremaks reageerimiseks muutustele majanduskeskkonnas.

3.4. Kodakondsus

Mitmesugused ELi kuluprogrammid aitavad erineval viisil kaasa ELi kodakondsuse tugevdamisele. Iga kord kui kodanik näeb ELi meetmete konkreetset mõju – alates liikuvustoetustest kuni teadusuuringute tulemuste ja kohalike ühtekuuluvuspoliitika projektideni –, saab ta kinnitust Euroopa Liidu pühendumisele teenida oma kodanike huve. Programmid, millega toetatakse kultuurilist mitmekesisust, aitavad näidata, kuidas Euroopa integratsioon võib kodanike tegemisi eri viisil mõjutada.

ELi selle valdkonna meetmete hulka kuulub ka õiguste mõõde, nt põhiõiguste ja ELi väärtuste edendamine. Meetmed hõlmaksid ELi arendamist õigusel rajaneva alana, et kõrvaldada takistused piiriüleste tsiviilmenetluste ning ettevõtete ja klientide vaheliste suhete healt toimimiselt, edendades vastastikust tunnustamist ja vastastikust usaldust kriminaalmenetlustes ning parandades õiguskaitse kättesaadavust kogu ELis.

Spetsiifilisemad kultuuri- ja kodakondsusprogrammid aitavad ka valmistada eurooplasi ette selleks, et ületada kultuuribarjäärid ja kasutada Euroopa ruumi pakutavaid võimalusi täielikult ära. Erinevad programmid, mille eesmärk on edendada kultuurikoostööd ja Euroopa kultuuripärandit, kodanike omavahelist suhtlust ja noorte kaasamist Euroopa ühiskonda, võiks integreerida ühte nähtavasse programmi, millega edendatakse Euroopa ühtsust mitmekesisuses, ja need võiksid saada kasu eelarve täitmisest ühiselt rahvusvaheliste organisatsioonidega.

ELi kohustused kodanike vastu on nähtavad ka Euroopa Liidu Solidaarsusfondi kaudu. Fond on võimaldanud ELil täita oma ühist kohustust aidata reageerida kriisiolukordadele. Alates 2002. aastast on ELil olnud võimalik toetada rohkem kui 2,1 miljardi euroga liikmesriike ja piirkondi, mida on tabanud suured loodusõnnetused. Ometi osutavad kogemused mõnedele olulistele piiravatele teguritele ja nõrkustele fondi tegevuses. Fondist antava abi kättesaadavaks tegemise kiirus, fondi vahendite kasutamise kriteeriumite läbipaistvus ja see, et fondi kasutamisel loetakse katastroofiks üksnes loodusõnnetusi, on kõik küsimused, mida tuleks käsitleda. Näiteks ei rahastata fondi püsivatel alustel ja seda ei saa kasutada mitmesuguste suurte katastroofide järel võetavate meetmete toetamiseks. ELi eelarvest antava rahalise toetusega saaks aidata ka kõrvaldada süsteemis esinevaid lünkasid, mis ei võimalda liikmesriikide kodanikukaitse meeskondasid vajadusel kiiresti kaasata, ning aidata välja töötada tulemusliku kodanikukaitse võrgustiku – see on näide ELi koostööst, mis võib tuua tuntavat kasu abivajajatele nii ELis kui ka sellest väljaspool.

Teine kodanikke otseselt puudutav oluline valdkond on kulutuste tegemine poliitikavaldkondadele, mis on keskse tähtsusega vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala tagamisel. Need on poliitikavaldkonnad, kus esineb selge ühine huvi tulemuste edukaks saavutamiseks. Tõhusaks piirihalduseks ning õiguse tõhusaks kohaldamiseks või varjupaiga- ja rändepoliitika rakendamiseks peetava teabevahetuse ja ekspertteadmiste vahetamise toetamine toob kasu Euroopa Liidule tervikuna. Järgmisel rahastamisperioodil peab rõhuasetus olema välispiiride (sealhulgas SIS II/VIS süsteemi ning tulevase riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi) haldamisel, tagasisaatmispoliitikal ning seaduslikele sisserändajatele varjupaiga andmisel ja nende integratsioonil. Neis küsimustes on koormuse jagamine liikmesriikide vahel, riigiasutuste töö toetamine ja vahendite koondamine ELi eelarvest eraldatavate vahenditega prioriteedid, mille abil leida kulutõhusad viisid nende poliitikavaldkondade raames tõhusate tulemuste saavutamiseks.

3.5. Ühinemiseelne toetus

Rahaline toetus, mida antakse tihedamaks integreerumiseks laienemisprotsessi vältel, aitab ELil saavutada oma eesmärgid mitmes majanduse elavdamise ja jätkusuutliku majanduskasvu seisukohast keskse tähtsusega valdkonnas, nagu energeetika, võrgustike infrastruktuurid, keskkonnakaitse ja kliimamuutustega seotud jõupingutused. Samuti aitab see tagada, et kandidaatriigid ja potentsiaalsed kandidaatriigid oleksid võimalikuks ühinemiseks täielikult valmis, sealhulgas õhutades riike kaasama Euroopa 2020. aasta strateegia eesmärkidega seotud ELi prioriteedid oma riiklike prioriteetide hulka. Seetõttu peaks see jääma üheks töövahendiks eduka laienemise edendamisel.

3.6 Globaalne Euroopa

Eurooplased ootavad ELilt, et ta edendaks oma huvisid ja paneks oma mõju maksma rahvusvahelisel areenil. Selliseid küsimusi nagu vaesuse leevendamine, ränne, konkurentsivõime, kliimamuutus, energeetika, terrorism ja organiseeritud kuritegevus saab lahendada üksnes rahvusvahelises kontekstis. Üleilmastumise ajastul on väga oluline, et ELi-sisesele majanduskasvu ja töökohtade loomist kindlustavale tegevuskavale oleks lisatud välispoliitiline tegevuskava. Lisaks on väline mõõde muidugi ka solidaarsusel – EL on õigusega uhke selle üle, et ta on maailma suurim arengu- ja humanitaarabi rahastaja (ELi ja selle liikmesriikide osa moodustab ligikaudu 55 % kogu maailmas antavast arenguabist), eestvedaja võitluses vaesuse vastu, ja täielikult teadlik maailma suurte piirkondade stabiilsust, turvalisust ja heaolu käsitlevate aastatuhande arengueesmärkide tähtsusest.

ELi vahendite rahvusvahelise ja Euroopa Liidu sisese tõhusa kasutamise suhtes kohaldatakse samu põhimõtteid: läbimõeldud pilk sellele, millal ühistel meetmetel oleks suurem väärtus kui riiklike meetmete kogumil, kuluprogrammide ja keskse tähtsusega poliitikavaldkondade sidusus ja värske pilguheit kasutatavatele tulemuste saavutamise mehhanismidele ja rahastamisvahenditele.

Selle lähenemisviisi kohaldamist hõlbustavad Lissaboni lepingu kohased uued välissuhete struktuurid ning võimalus kasutada erinevaid ELi välispoliitika töövahendeid loominguliselt ja teha tööd pikaajalise strateegilise raamistiku raames.

ELi väärtuste propageerimine ja huvide kaitsmine kogu maailmas

Euroopa välisteenistuse loomine annab ELile vajalikud töövahendid, et parandada ELi võimet kaitsta oma huvisid kogu maailmas selliselt, et see oleks kooskõlas tema majandusliku ja poliitilise tähtsusega. ELi võime oma rahastamisvahendeid tõhusalt kasutada eeldab selget strateegilist ülevaadet, sobivaid suhteid partneritega kolmandatest riikidest ning hästi väljatöötatud rahastamisvahendeid. Rahastamisvahendid peavad olema piisavalt paindlikud, et oleks võimalik reageerida muutuvatele prioriteetidele, ja neid tuleb kohandada erinevatele asjaoludele. Erilist tähelepanu väärivad mõned keskse tähtsusega ülemaailmsed probleemid, millega Euroopa Liit praegu silmitsi seisab. Näiteks tuleb ELil ja selle liikmesriikidel olla suuteline täitma oma kliimamuutuste vastase võitluse rahastamise kohustust. See väärrib eraldi kaalumist, mida mõjutab läbirääkimiste käik, ja peab tagama ELi poolt rahvusvahelistesse jõupingutustesse antava panuse ühtsuse ja nähtavuse, samuti tõhususe, ja võimaldama mastaabisäästu väljamaksete haldamisel. Kaalutlustes tuleks samuti arvesse võtta seda, kas ELi eelarve rolli peaks täiendama eraldi rahastamisvahend, et koondada kokku stabiilne ja nähtav ELi ühine rahaline toetus. Teine näide on ränne, mille puhul on selge vajadus suunata tõhusalt ELi sees ja selle piiridest väljaspool võetavaid meetmeid.

Kriisiolukordadele reageerimine

Eriti oluline on parandada Euroopa Liidu suutlikkust reageerida ulatuslikele konfliktidele või katastroofidele. ELi oluline panus välissuhete laiemasse julgeolekumõõtmesse osutab vajadusele toetuda senistele vahenditele, nagu stabiliseerimisvahend, ühise välis- ja julgeolekupoliitika meetmed ning valimiste vaatlusmissioonid. Kasutuselevõtu kiirus, paindlikkus ja suutlikkus kohandada meetmeid vastavalt muutuvatele poliitilistele tingimustele on kõik olulised elemendid.

ELi humanitaarabi on üks kõige kõrgema profiiliga ja tõhusamaid hädaabi pakkujaid. Siiski peaksid hädaabi etapile kiiremini ja suuremas mahus järgnema arendusmeetmed

kriisiolukordadest taastumiseks ja edaspidise suurema vastupanuvõime arendamiseks. Seda takistab eelarve paindumatus. Humanitaarabi eelarve täiendamiseks on igal aastal olnud vaja kasutada ka praeguse rahastamisperioodi hädaabireservi, mis osutab suurele vajadusele vahendite järele eelarve selles valdkonnas.

Vaesuse leevendamine

Kuna Euroopa on üles ehitatud väärtustele, on kogu maailmas vaesusega võitlemine üks ELi keskseid eesmärke. Vähim arenenud riikidele antav abi avaldab tuntavat mõju sellistele probleemidele nagu toiduainete, tervishoiu ja puhta vee kättesaadavus ning samuti kliimamuutuse tagajärgedega kohanemisele. EL on esirinnas jõupingutustes saavutada aastatuhande arengueesmärgid 2015. aastaks. Tema ühine pühendumus eraldada 2015. aastaks 0,7 % kogurahvatulust ametlikuks arenguabiks, on tunnustuseks olulisest rollist, mida finantsvaldkonna välismeetmed täidavad ELi eesmärkide saavutamisel. See eeldab arenguabi kogumahu märkimisväärset suurendamist.

Kuna on selgeid tõendeid selle kohta, et ELi tasandi arengupoliitika saab pakkuda suuremat lisaväärtust, peaks ELi tasand täitma oma rolli selles suurenemises. ELi arengupoliitika võimaldab juba praegu ülemaailmset haaret (võrreldes liikmesriikide keskendumisega piiratud arvule parteritele) ja paljude partnerriikide jaoks on see ainus märkimisväärne arenguabi, mida nad üldse saavad. EL saab oma meetmete abil täita järjepidevaid ja sidusaid eesmärke kogu maailmas. Seepärast pakub ELi sekkumine kohalolu, mastaabi ja keskendumise seisukohast riiklike meetmetega võrreldes olulist eelist. Sellel on suur potentsiaal võimaldada rahastajate vahel paremat tööjaotust, edendada olulist mastaabisäästu ja pakkuda abisaajatele ühte kindlat kontaktpunkti. Samuti kaasneb sellega kaalukus ja legitiimsus, mida seostatakse 27 liikmesriigi ühise tegutsemisega.

Kogemused näitavad, et tõhus ja kvaliteetne tulemuste saavutamine vajab erilist jõupingutust seoses rahastajate vahelise koordineerimise ja halduskorraga. ELi roll peamise ülemaailmse rahastajana annab sellistes küsimustes nagu haldamine, piirkondadevaheline koostöö, majandusareng ja infrastruktuur tema sõnale kaalukuse, mida üksi tegutsevatel liikmesriikidel ei ole võimalik saavutada. Pärast Euroopa arengukonsensuse vastuvõtmist 2006. aastal⁸ on tehtud edusamme Euroopa abi rahastajatelt saadavate vahendite koondamisel, et vältida kattumisi ja kontsentreerida abi sinna, kus seda on vaja. Kuid abi on endiselt killustatud, põhjustades ebatõhusust, millel on nii rahalised kui ka poliitilised tagajärjed. Nende puuduste kõrvaldamine suurendaks liikmesriikide jaoks oluliselt (hinnangute kohaselt kuni 6 miljardi euro võrra aastas⁹) tõhusust, hõlbustaks partnerriikide ametiasutuste tööd ja aitaks ELil kasutada oma mõju täielikult ära. Keskse tähtsusega prioriteetideks on ka sobiv tasakaal partnerriikidele antava abi mahtude prognoositavuse ja piisava paindlikkuse vahel, et kohanduda muutuvate tingimustega, milleks on näiteks suured muutused toiduainete hindades, samuti katastroofijärgsete tõhusate ülesehitusprogrammide raames tulemuste saavutamise vajaduse vahel.

Loodud on ELi usaldusfondid, nagu ELi-Aafrika infrastruktuuri usaldusfond, mis suunavad komisjoni ja liikmesriikide poolt toetusteks antud vahendeid sellisel viisil, et neid saab ühendada EIP ja liikmesriikide arengupankade laenude andmise võimega, mis annab tulemuseks olulise mitmekordistava mõju. Neid võimalusi võib täiendavalt uurida.

⁸ „Euroopa konsensus” (ELT C 46, 24.2.2006, lk 1).

⁹ „Abi tõhustamise tegevuskava. Euroopa lähenemisviisi eelised” (HTSPE poolt Euroopa Komisjoni jaoks tehtud uuring, oktoober 2009).

Täiendavad prioriteedid on selle tagamine, et ELi arengupoliitika annaks tugeva ja otsese panuse valitsemistavade märkimisväärsesse parandamisse partnerriikides, ja abi tegeliku mõju parandamise jätkamine. See hõlmab suuremat keskendumist projektidele, mis näitavad olulist ühenduse lisaväärtust, ja partnerluslepingutele, mis on selged, keskendunud ja tulemustele orienteeritud. Kogemused seoses Euroopa Arengufondi ja arengukoostöö rahastamisvahendi praeguse erineva rahastamise korruga on tõstatanud tõhususe, paindlikkuse ja demokraatliku menetlusega seoses olulisi küsimusi, mida on vaja täiendavalt uurida.

Lisaks on ELil vaja kaaluda, kuidas saaks välja töötada partnerite muutuvat laadi käsitleva keerukama lähenemisviisi näiteks keskmise sissetulekuga riikide ja tärkava turumajandusega riikide korral, kelle puhul on arenguküsimuste kõrval üha olulisemaks muutumas koostööküsimused sellistes valdkondades nagu majandus-, keskkonna- ja sotsiaalpartnerlus.

Tihedad ja tulemuslikud suhted ELi lähimate naabritega

ELi naabruskond oma ligikaudu 300 miljoni elanikuga kujutab endast ELi jaoks olulist võimalust. Pikaajalise jõukuse ja stabiilsuse kindlustamiseks ja selleks, et tõestada oma suutlikkust täita oma kohustusi üleilmse partnerina, tuleb ELil tulemuslikult edendada oma väärtusi ja toetada majandusarengut oma piiride lähistel. Rahaline toetus võib olla oluline hoob tulemusliku naabruspoliitika kohaldamiseks. Siin peaks rõhuasetus olema ELi naabritele usaldusväärsete reformi- ja koostööalgatuste pakkumisel, olenemata sellest, kas nad on pikas perspektiivis oma sihiks seadnud ELiga ühinemise või mitte. Erilist toetust tuleks eelkõige pakkuda põhjalike ja ulatuslike vabakaubanduslepingute ning ühtse turu õigustikuga vastavusseviimise kontekstis. Prioriteetideks tuleks seada valdkonnad, mis on lähedased õigustikule ja ELi enda strateegilistele prioriteetidele, nagu energeetika, ränne ja piirikontroll ning keskkonnakaitse, pöörates erilist tähelepanu suutlikkuse suurendamisele ja institutsioonide ülesehitamisele.

Naabruspoliitika on juba olnud üks selgemaid näiteid ELi eelarve ja Euroopa finantseerimisasutuste vahelisest koostööst selle nimel, et pakkuda finantsvõimendust sotsiaalvaldkonna ja majanduse arengusse tehtavale maksimaalsele investeeringule. Toetuste ja laenude ühendamiseks ettenähtud mehhanismide jaoks ELi eelarvest eraldatud 117 miljoni euro suurusele kulukohustusele on järgnenud 7 miljardi euro suurune Euroopa finantseerimisasutuste investeering. Seda lähenemisviisi võiks veelgi edasi arendada.

3.7. Halduskulud

Praeguse finantsraamistiku kohaselt kasutatakse 5,7 % eelarvest halduskuludeks. See hõlmab mitte ainult kõigi institutsioonide personalikuluseid, IT-kuluseid ja hoonetega seotud kuluseid, vaid ka kulu, mis kaasneb töötamisega 23 keeles. Nüüd, mil erinevad institutsioonid on uutest liikmesriikidest personali värbamisega suures osas ühele poole saanud, peaks personali arv stabiliseeruma saavutatud tasemel. Tegelikult on komisjon alates 2007. aastast kohaldanud oma töös nullkasvu põhimõtet, kasutades uute prioriteetidega tegelemiseks olemasoleva personali ümberpaigutamist, ega ole taotlenud laienemise tagajärjel loodud ametikohtadele lisaks muid täiendavaid ametikohti. Nõukogu, parlament ja teised institutsioonid on taotlenud mõnesid täiendavaid ametikohti seoses Lissaboni lepinguga. Euroopa välisestistuse loomine vajab esialgu täiendavaid ametikohti, et toetada liikmesriikide diplomaatide värbamist, kuigi aja jooksul peaks kogu protsessi puhul olema eesmärgiks seatud neutraalsus eelarve seisukohast.

Osa järgmise finantsraamistiku paketi kindlaksmääramise tööst peab olema haldusvahendite tõhususe ja tulemuslikkuse suurendamise võimaluste põhjalik otsing. See eeldab, et uuritakse, kuidas menetluste, töövahendite ja ressursside ratsionaliseerimine ja ühine kasutamine saaks piirata ELi institutsioonide ja ametite tegevusega kaasnevaid kulusid. Näiteks on komisjon just algatanud olulise analüüsi oma IT-vahendite kasutamise kohta, mille eesmärk on suurendada tulemuslikkust ja saavutada sääst. See võib viia ühise säästu saavutamiseni kõigi institutsioonide ühiste või jagatud IT-süsteemide väljatöötamise kaudu. Samalaadsest institutsioonidevahelisest koostööst võiks saada kasu sellistes valdkondades nagu kirjalik tõlge või dokumendihaldus. Veel üks valdkond on kuluprogrammide endi kavandamine, kus peaks oluliseks kaalutluseks olema nii komisjoni kui ka partnerite halduskoormus. Samal ajal jätkab komisjon personali ümberpaigutamist, et keskenduda prioriteetidele, vähendada üldkulusid ja suurendada nende inimeste arvu, kes töötavad eesliini poliitikavaldkondades. Komisjon vaatab enda ja oma ametite halduskulud läbi osana uueks finantsraamistikuks tehtavatest ettevalmistustest, et määrata kindlaks viisid, kuidas astuda vastu uutele väljakutsetele olemasolevate vahendite piires. See hõlmab muu hulgas sobiva tasakaalu leidmist programmide tulemusliku rakendamise ja halduskulude kasvu vältimise vahel.

Üldiselt peavad kõik ELi institutsioonid järgima ranget distsipliini, et tagada halduskulude kontrolli all hoidmine tulevikus.

4. TULEMUSLIK EELARVE

Sihipärane kulutamine on hädavajalik, kuid sellest ei piisa. Kulutamine peab toimuma ka nii, et see annaks tulemusi. Et avaliku sektori investeeringud ELi eelarvesse ära tasuks, tuleb järgmise põlvkonna finantsprogrammid ümber töötada, tõstes tähtsaimaks kaalutluseks tulemuslikkuse.

4.1. Eelarve kasutamine investeeringute finantsvõimendusena

ELi eelarve mõju saab suurendada seda enam, mida rohkem saab eelarvet kasutada nii toetuste kui ka rahastamise finantsvõimendamiseks, et toetada strateegilisi investeeringuid kõrgeima Euroopa lisaväärtusega. Uuenduslikud finantsinstrumendid võivad pakkuda olulise uue rahavoo strateegiliste investeeringute jaoks. Pikaajaliste ärilise potentsiaaliga projektide puhul peaks olema normiks, et ELi fonde kasutatakse koostöös era- ja pangandussektoriga, eelkõige Euroopa Investeeringupanga (EIP) kaudu, aga ka muude partneritega, nagu liikmesriikide arengupangad ja Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank. See nõuab komisjoni ja pankade oskusteabe tihedat koordineerimist kõrgemal tasemel: sellise lähenemisviisi loogika on, et projekte toetatakse projekti edendajate poolse konkurentsivõimelise rakendamise alusel, keskendudes ELi lisaväärtusele.

EIP andis suure panuse Euroopa panuse sellesse, kuidas Euroopa reageeris majanduskriisile. Nüüd mängib ta juhtrolli Euroopa majanduse reformimisel sellistes valdkondades nagu keskkonnahoidlik tehnoloogia, infrastruktuur ja energiajulgeolek. See võib osutada vajadusele optimeerida EIP kapitali, sealhulgas suurendada riskijagamismehhanismide kasutamist, et võimaldada panga vahendite suuremat finantsvõimendust ja suurendada panga tegevusulatust. Komisjon ja EIP on juba töötanud edukalt välja hulga ühiseid finantsinstrumente. ELi eelarvetoetuste ning EIPlt ja muudelt finantsasutustelt saadud laenude kooskasutamine on võimaldanud kolmekordistada ELi väliskulutuste finantsmõju, meelitades ligi mitmekordse koguse investeeringuid finantsasutustelt. See tuleks kujundada normiks pikaajalise ärilise

potentsiaaliga valdkondades, kusjuures segainstrumentide kasutamist peaksid reguleerima uued eeskirjad.

Kulutamisprogrammid peaksid üldiselt olema tundlikud erarahastajate vajaduste suhtes (näiteks ettevalmistusaja ja koormavate menetluste seisukohast), täpsed eesmärkides ja järjekindlad selle suhtes, millal EL peaks lõpetama ärilise elujõulisuse saavutanud projektide rahastamise. EL võiks olla avatum, vaadeldes infrastruktuuri kasutajatelt kogutavaid tuluvooge, näiteks lõivusid, vahendina maksumaksjate pikaajaliste kulude piiramiseks. Samamoodi, mida enam väliseid kulusid saab muuta sisemisteks, seda enam saab genereerida tulusid, aitamaks kaasa strateegiliste eesmärkide (nagu majanduse CO₂-heidete vähendamise kiirendamine) saavutamiseks vajalikele investeeringutele. Finantsinstrumentid tuleks keskendada tuvastatavate turuhäirete kõrvaldamisele, võttes arvesse riikide finantsturgude olukorda, õiguslikku ja regulatiivkeskkonda ning lõplike abisaajate vajadusi.

Uued finantsinstrumentid eelarve täitmiseks peavad olema arukad, integreeritud ja paindlikud. Neid võib kasutada mitme erineva poliitilise vajaduse rahuldamiseks, kuid kasutada tuleks järjepidevaid instrumente. Rahastamist reguleerivad seadused on sisuliselt samad, sõltumata asjaomasest sektorist: erinevas arengustaadiumis äriühingud ja projektid vajavad omakapitali või laenu või mõlemaid. ELi eelarve rahastamisvahendid sisuliselt kaheksugused ja erinevad kuluprogrammid saavad neid kasutada kahe üldise mehhanismi kaudu: need on ELi omakapitali platvorm ja ELi riskijagamisplatvorm (k.a garantiid). Kui vaadelda laenugarantiide andmise võimalust ühe uuendusliku finantsinstrumentina, tuleb hoolikalt analüüsida ELi eelarve finantsvõimendamise mõju, et järgida omavahendite ülemmäära, võttes eelkõige arvesse olemasolevaid garantiikavu. ELi eelarve üldisem kasutamine laenude ja võlakirjade tagamise vahendina nõuaks selliste tagatiste andmise suutlikkuse asjakohast arvessevõtmist.

4.2. ELi projektivõlakirjad

Uuenduslike finantsinstrumentide loomise võimaluse ja Euroopa tänase majandusolukorra võtab kokku ELi projektivõlakirjade idee. ELi majandus sõltub suurel määral selliste valdkondade nagu energeetika, transport ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia infrastruktuurist. Euroopa 2020. aasta strateegia Euroopa majanduse moderniseerimiseesmärgid nõuavad tohutuid investeeringuid¹⁰. EL saab juba praegu aidata sellistele projektidele kaasa, pakkudes investoritele järjekindlat strateegilist nõu otsuste tegemiseks mitmeks aastakümneks ning asjakohast reguleerivat raamistikku. Kuid investorid on finantskriisi järel ebakindlad. Raske on tagada ELile olulist strateegilist huvi pakkuvate projektide vajalikku rahastamist. Liikmesriikide eelarved ei suuda selliste projektide rahastamist üle võtta ning liikmesriigid otsivad alternatiivseid lahendusi tulemaks toime suurema vastutusega infrastruktuuri eest. Projektidega viivitamine võib jätta ELi ilma infrastruktuuri pakutavatest majanduslikest ja muudest eelistest ning toob kaasa kallimate lahenduste ohu tulevikus.

¹⁰ Näiteks: kuni 2020. aastani on üleeuroopalise transpordivõrgu programmi jaoks tarvis hinnanguliselt 500 miljardit eurot ning komisjoni lairibavõrgu eesmärkide saavutamiseks vajalike vahendite suurusjärg jääb 38–58 miljardi euro ja 181–268 miljardi euro vahele. Energeetikasektoris vajatakse tänasest kuni 2020. aastani jaotus- ja arukate võrkude jaoks hinnanguliselt 400 miljardit eurot, 200 miljardit eurot vajatakse ülekandevõrkude ja hoidlate jaoks ning 500 miljardit eurot olemasoleva energiatootmisvõimsuse uuendamiseks ja uue loomiseks, eelkõige taastuvenergia vallas.

ELi projektivõlakirjad luuakse selle lõhe täitmiseks, pakkumaks piisavat kindlust, et suured investeerimisprojektid suudaksid meelitada ligi vajalikku toetust. Euroopa Investeerimispank ja muud suuremad finantsasutused annavad juba suure panuse otselaenu kaudu. Eriti EIP on reageerinud kriisile laenu mahu olulise suurendamisega. Kuid infrastruktuuri probleemid on nii suured, et EL vajab abi erasektori vahendite kaasamisega.

Seda oleks võimalik saavutada, toetades projekte assigneeringutega ELi eelarvest nende krediitdirektivi parandamiseks vajalikul määral, et meelitada sellega ligi EIP, muude finantsasutuste ning era-kapitalituru investorite, nagu pensionifondide ja kindlustusseltside vahendeid. Erifondidele, mille erasektor on loonud projektile kapitalituru toetuse saamiseks, antaks ELi ja/või EIP garantiid. Sellistest vahenditest rahastatavad projektid peaksid näitama ELi strateegilist huvi ja vastama kindlatele elujõulisuskriteeriumidele. Seega ei saa toetust liikmesriikide- või sektoriteülesest ette planeerida, vaid see voolaks nendesse projektidesse, mis suudavad meelitada ligi sobivaid rahalisi vahendeid erasektorilt. Tagasimaksmise tähtsajad sõltuksid hinnangust, millise aja jooksul projekt saavutab elujõulisuse.

4.3. Suurprojektid

Erilisi probleeme tekitavad suurprojektid, mis nõuavad mitmeid miljardeid eurosid pika aja jooksul. EL omandab märkimisväärseid kogemusi selliste projektidega nagu Galileo, ITER, ja GMES. Nende projektide suur strateegiline tähtsus on ilmne ja neil võib olla pikaajaline äriiline potentsiaal. Need projektid vajavad toimimiseks rahvusvahelist koostööd. Kahjuks kaasnevad nendega ka märkimisväärsed ülekulud ja nende eelarvet on ELi institutsioonidel raske otse täita. Eelarveline ebakindlus ei sobi hästi kokku ELi eelarve kavandamise viisiga. Alternatiiviks projekti edendajatele oleks luua toetusstruktuur eraldi üksusena, mille vastu EL tunneb aktiivset huvi, et tagada tulemuslik juhtimine, ja millesse ELi eelarvest antaks kindel iga-aastane panus, eeldamata, et EL peaks kompenseerima mingeid puudujääke.

4.4. Vahendite kasutamise motiveerimine

Nagu tunnustatakse käimasolevas debatis finantssanktsioonide ja stiimulite kasutamise üle stabiilsuse ja kasvu pakki järgimise tagamiseks, võib ELi eelarve olla reformi võimas mõjur. Seega on põhjust kasutada seda mõju programmide puhul nende tulemusliku täitmise tagamiseks. Eespool nimetatud, ühtekuuluvuspoliitikat järgivaid ideesid saaks kohaldada muudeski kontekstides ja levitada neid kõigisse kuluvaldkondadesse, määrates kindlaks konkreetseid sihid, millest vahendite jagamine sõltuks. Muudeks lähenemisviisideks oleks ELi-üleste reservide loomine enamiku programmide puhul või kaasrahastamise määrade muutmine vastavalt tulemustele. Kõigil neil juhtudel oleks oluline tagada kõigi liikmesriikide õiglane kohtlemine, läbipaistvus ja automaatsus.

See nõuab erinevat lähenemist ja erinevaid vahendeid. Programmid peaksid võimaldama määratleda konkreetseid, mõõdetavaid, saavutatavaid, asjakohaseid ja ajastatud eesmärke ning sobivaid tulemusnäitajaid. Enne kui stiimulite süsteem saab rahuldavalt töötada, on vaja selgeid hindamiskriteeriume ning süstemaatilist ja laiendatud hindamist. Süstemaatiliselt ja õigeaegselt kohaldatav hindamine võib mängida kesksel rollil ELi kulutuste lisaväärtuse maksimeerimise üldistes jõupingutustes.

4.5. Prioriteete peegeldav struktuur

Eelarve struktuur on iseenesest oluline vahend kulutuste otstarbest ja eesmärkidest teavitamiseks ja nende saavutamiseks. Eelarvel, mille struktuur ja tasakaal peegeldavad ELi poliitilisi prioriteete, on ilmseid eeliseid. Praeguse struktuuri kavandamisel tehti selles suunas

teatavaid edusamme, kuid sammuks edasi oleks kas vähendada rubriikide arvu miinimumini või ehitada eelarve üles Euroopa 2020. aasta strateegia ümber. Esimene võimalus võiks koosneda kolmest rubriigist: sisekulud, väliskulud ja halduskulud. Teine võimalus oleks asendada praegused rubriigid I–III kolme alamrubriigiga, mis hõlmaks poliitikavaldkondi, mille raskuskese oleks arukal, jätkusuutlikul ja kaasaval majanduskasvul, ning lisada neljas, „sisemine” alamrubriik kodakondsuspoliitika jaoks. Neid täiendaks kaks viimast rubriiki, millest üks hõlmaks välispoliitikat (praegune IV rubriik) ja teine haldust.

4.6. Mitmeaastase finantsraamistiku kestus

Mitmeaastane finantsraamistik võimaldab pikaajalist järjepidevust ja prognoositavust. Samuti tagab see eelarvedistsipliini ja eelarvetsükli sujuva toimimise. Ometi on iga raamistiku eelduseks poliitilised otsused, mis peavad peegeldama poliitilisi eelistusi.

Kolm viimast finantsraamistikku koostati seitsmeks aastaks. Euroopa Parlament¹¹ ja mõned avalikus konsulteerimises osalenud on võtnud seisukoha, et kestust tuleks vähendada viiele aastale. Peamine põhjendus oli kestuse ühtlustamine Euroopa Parlamendi ja komisjoni ametiaja pikkusega. Viieaastane periood võimaldaks igal komisjonil teha finantsraamistiku ettepanek ja igal parlamendil selle üle läbirääkimisi pidada, ehkki nad ei näeks raamistiku elluviimist. Samuti pakuks viieaastane periood positiivsena võimaluse võtta arvesse uusi vajadusi ja negatiivsena ettevalmistusaegade lühenemise: pikem kestus ei võimaldaks programmidel üksnes tuua kaasa sügavamaid muudatusi, vaid see sobiks ka paremini erasektori investeringurutiini. Teise võimalusena, mis keskenduks konkreetsetele tähtaegadele, pakuti seitsmeaastast perioodi koos suurema vahekokkuvõttega viie aasta järele, mis võimaldaks teha eelkõige Euroopa 2020. aasta strateegiat arvestavaid ümberpaigutusi. Sellega välditaks eelkõige plaanides tulevikust etteruttamist.

Kuid kõige atraktiivsemaks lahenduseks võib olla märkimisväärse vahekokkuvõttega kümneaastane periood („5+5”). Selle lähenemisviisi puhul oleks võimalus prioriteete suurel määral ette kavandada. Üldised ülemmäärad ja põhilised õigusaktid saaks kinnitada kümneks aastaks. Kuid vahendite jaotus rubriikide vahel ja prioriteetide seadmine programmide ja instrumentide raames võiks jääda ümberhindamiseks avatuks. Üheks võimaluseks oleks võimaldada seda, hoides igas eelarve osas märkimisväärseid reserve ja varusid.

4.7. Reageerimine muutuvatele asjaoludele

Üks raskemini saavutatavaid tasakaalusid eelarves on tasakaal prognoositavuse ja paindlikkuse vahel. On siiski selge, et praegune eelarve on osutunud sündmuste survega toimetulekuks liiga paindumatuks. Pakiline vajadus ELi reaktsiooni järele välissündmustele, nagu tsunami ja Lähis-Ida sündmused, millele järgnes vajadus reageerida majanduskriisile, on näidanud praeguse lähenemisviisi puudusi. Kuna tulemusliku kulutamise jaoks on oluline seada õigeid sihte ja muutuvad asjaolud sunnivad muutma prioriteete, alandab eelarve jäikus ilmselgelt kulutamise kvaliteeti. On õige, et Euroopa Parlament ja nõukogu teostavad asjakohast järelevalvet kulutamise suundade muutumise üle. Kuid reformimist vajavad nii muutuste võimalik ulatus kui ka järelevalvemenetlused. Kogemused näitavad, et selline ilmne lahendus nagu varude suurendamine ei ole osutunud võimalikuks, arvestades survet kulutamise etteplaneerimiseks. Seepärast võiks leppida kohustusliku näitajana kokku kindla protsendimäära – näiteks 5 %. Selle näitaja võiks määrata finantsperioodi esimeseks 5 aastaks

¹¹ 25. märtsi 2009. aasta resolutsioon 2007.–2013. aasta finantsraamistiku vahekokkuvõtte kohta [INI/2008/2055 – P6_TA(2009)0174].

madalamal tasemel ja ülejäänud perioodiks kõrgema protsendimäärana, või määrata see kindlaks iga-aastaselt suurenevana. See võimaldaks võtta vahekokkuvõtte tegemisel paremini arvesse uusi prioriteete. Muud paindlikkuse suurendamise võimalused on:

- määrata igaks aastaks rubriikidevahelisele ümberpaigutamisele kindel piirmäär;
- kanda kasutamata varud üle ühest aastast järgmisse, samuti kokkulepitud piirmääradega;
- vabadus koondada kulutamine rubriigi mitmeaastase rahastamiskava algusesse või lõppu, et võimaldada tsüklilisusevastaseid meetmeid ja mõttekat reageerimist suurematele kriisidele;
- suurendada olemasoleva paindlikkusinstrumendi ja hädaabireservi suurust, laiendada nende kasutusala ning võimalusel need ühendada.

Säilitada tuleks ka praegused kvalifitseeritud häälteenamusel põhinevad 0,03 %-lised paindlikkusmeetmed kui oluline turvaventiil, mis võimaldab piiratud hälbeid ettenähtud ülemmääradest.

Kõik need muudatused peaksid kaasnema mõtteviisi muutusega. Rõhk peaks nihkuma püsivatelt ja ettemääratud finantsassigneeringutelt piiratud kestusega strateegiliseks investeerimiseks mõeldud nappide ELi ressursside kasutamisele ja eeldusele, et vahendite saamine sõltub tulemustest.

4.8. Ebavajaliku halduskoormuse lihtsustamine ja minimeerimine

Avalik arutelu andis selge sõnumi, et rakendusmenetlused ja kontrollinõuded on liiga keerulised ning võivad pärssida ELi programmides osalemist. EL peab tagama vahendite õige kulutamise, kuid ta võiks võtta ka hulga meetmeid vahendite saajate halduskoormuse vähendamiseks ja ELi halduskulude vähendamiseks, mis võimaldaks suunata rohkem vahendeid lõppeesmärgi saavutamisele:

- ELi finantsmäärus sisaldab ühiseid finantseeskirju. Kuid rakenduseeskirjad ja -menetlused võivad poliitikavahenditi oluliselt erineda. Selleks et vähendada erinevused absoluutselt hädavajaliku tasemeni, tuleks kokku leppida selgetes ühispõhimõtetes. Erinevate instrumentide sidumine ühises rakendusraamistikus on hea moodus vähendada kodanikke, ettevõtjaid, eelkõige VKEsid, ja valitsusi ning ELi eelarvet.
- Komisjoni hiljutine finantsmääruse läbivaatamise ettepanek sisaldab julgeid finantseeskirjade lihtsustamise meetmeid. Seda võimalust tuleks täiendavalt uurida, et võimaldada väiksemate toetuste puhul lihtsamate menetluste kasutamist (väikeste projektide puhul võiks määrata kõrgemad künnised), ühekordsete maksete suuremat kasutamist ja tulemuspõhiseid kavasisid.

4.9. Usaldusväärse finantsjuhtimise tagamine

Avaliku sektori kulutused nõuavad tulemuslikku, tõhusat ja proportsionaalset kontrolli. See peab tagama kodanikele, nende esindajaile Euroopa Parlamendis ja nõukogule vajaliku kindluse ELi vahendite kulutamise õigsuses. Kuid alates mingist punktist tühistab kontrollikoormus programmi tulemuslikkuse. Õiget tasakaalu aitaksid tagada paindlikum lähenemine erinevates liikmesriikides nõutavale kontrollile ja ühtne arusaam erinevate poliitikavaldkondade talutavast veaohust.

Komisjon on pööranud viimastel aastatel palju tähelepanu juhtimis- ja kontrollisüsteemide tõhustamisele Euroopa Kontrollikojalt märkusteta kinnitava avalduse saamiseks. Ehkki tulemused on positiivsed, saab teha rohkem, eelkõige koostöös liikmesriikidega, kes täidavad olulise osa eelarvest ühises halduses komisjoniga. Maksete tegemise süsteem pigem liikmesriikide maksedeklaratsiooni kui abisaajate kulutuste alusel (nagu praegu kasutatakse ühise põllumajanduspoliitika kulude puhul) muudaks kontrolliprotsessi piirkondlikumaks ja võimaldaks seda ühendada olemasolevate riiklike menetlustega. See oleks otsekohesem ja korrektsem menetlus kui kontrollimehhanismide koondamine ELi tasandile. Rõhutamaks ELi vahendeid käsutavate riiklike ametiasutuste aruandluskohustust, võiks selle siduda usaldusväärsete riiklike kinnitavate avaldustega.

Finantsinstrumentide kaudu suunatavate vahendite suurendamine tähendab põhjalikke muutusi komisjoni eelarvekulude haldamisviisis. Komisjon delegeerib üha enam eelarve täitmise ülesandeid ja teeb koostööd peamiste finantsasutustega nagu Euroopa Investeerimispank¹². See tekitab vajaduse ühtlustada finantsinstrumentide peamised ülesehituse ja halduse aspektid, et tagada ühise lähenemisviisi õige tasakaal komisjoni suhetes tema finantspartneritega, ELi finantshuvide kaitsel ja rakendustasandil vajaliku paindlikkuse säilitamisel, tagamaks poliitika tulemusliku teostamise. See tagaks ka suurema poliitilise nähtavuse, haldustõhususe suurendamise lihtsustamise kaudu, ühtlustatud aruandluse ja järelevalve ning erinevate instrumentide lihtsama hindamise.

5. ELI EELARVE KUI MAJANDUSKESKKONNA JUHTIMISE ABIVAHEND

Euroopa Liidu majanduskasv ja tööhõive nõuavad terviklikku lähenemisviisi. See on Euroopa 2020. aasta strateegia tuum. Makromajanduslik stabiilsus ja struktuurireformid ei ole alternatiivid, vaid teineteist tugevdavad nõuded. Seepärast on loomulik seostada ELi eelarve majanduskeskkonna juhtimise tugevdamisega.

Komisjon on sätestanud mitmesuguseid meetmeid majanduskeskkonna juhtimise reformimiseks ja tõhustamiseks¹³. See aitab kaasa kõnealuste küsimuste lahendamisele Euroopa Ülemkogu oktoobri kohtumisele järgneva majanduskeskkonna juhtimise üle peetava arutelu raames.

6. LAIENEMISE ARVESSEVÕTMINE

Tulevased laienemised mõjutavad vältimatult ELi eelarvet nii tulude võimaliku kasvu kui ka kulukohustuste mõttes. Samal ajal kui uued liikmesriigid suurendavad summeeritud SKPd ja loovad võimalusi majanduslikuks laienemiseks, tekib neil ka õigus struktuuri- ja muude fondide kasutamiseks. Ühinemise ajastus sõltub kiirusest, millega kandidaadid suudavad täita vajalikud kriteeriumid. Seoses sellega kohustus Euroopa Ülemkogu 2006. aasta detsembri kohtumisel hoiduda seadmast ühinemise sihttähtaegu seni, kuni läbirääkimised on lõpusirgel. Sellest tulenevalt ei peaks uus finantsraamistik välistama ühtki poliitilist otsust tulevaste laienemiste kohta, mis põhinevad riigi valmisolekul liikmeks saama. Kui ühinemistes on

¹² Finantsinstrumente ei rakendata eranditult EIP kaudu, kuid EIP mängib peamise katalüsaatori rolli muude riiklike ja era-rahastamisallikate ligimeelitamisel.

¹³ Majanduspoliitika parem koordineerimine aitab suurendada stabiilsust, elavdada majanduskasvu ja luua enam töökohti – ELi majandusjuhtimise tõhustamise hoovad (KOM(2010) 367)

kokku lepitud ja tähtajad kinnitatud, tuleks kohandada finantsraamistikku, et võtta arvesse ühinemisläbirääkimistest tingitud kulutusi.

7. ELI RAHASTAMISE REFORM

Nagu eelarve kulupool, on aja jooksul märgatavalt arenenud ka rahastamise struktuur. Kogurahvatulul põhinevad osamaksed on muutunud tähtsamaks ja moodustavad praegu kolm neljandikku eelarvest. Aja jooksul on eelarve tulu- ja kulupoolel tehtud palju korrektsioone ja kehtestatud erimeetmeid (mõned neist mehhanismidest lõpevad 2013. aastal automaatselt). Eelarveläbirääkimisi on viimasel ajal tugevasti mõjutanud liikmesriikide keskendumine netopositsioonide mõistele, mille tulemusena eelistatakse geograafiliselt ettemääratud rahastamispaketiga instrumente neile instrumentidele, millel on suurim ELi lisaväärtus.

Konsultatsioonid eelarve läbivaatamise asjus on näidanud, et sidusrühmad on väga kriitilised ELi eelarve rahastamise praeguse süsteemi suhtes. Praegust süsteemi nähakse läbipaistmatu, liiga keerulise ja ebaõiglasena – eelkõige korrektsioonide mõttes – ning ülemäära sellistele allikatele toetavana, mida nähakse kuludena, mida liikmesriigid sooviksid minimeerida. Peale tolliliidust tulenevate tollimaksude ei paista olemasolevatel allikatel olevat selget seost ELi poliitikaga.

Tuleks rõhutada, et see ei ole eelarve suurust puudutav argument – see on debatt vahendite õige koostise üle. Uue allika järkjärguline kasutuselevõtmine võimaldaks muid allikaid vähendada, järk-järgult kasutusest kõrvaldada või üldse kasutusest välja jätta.

Rahastamispoole reformimisettepanekuid on teinud akadeemikud, valitsused, valitsusvälised organisatsioonid ja Euroopa Parlament. Parlament võttis 2007. aastal vastu resolutsiooni, milles analüüsiti praegust süsteemi ja pakuti välja terve rida uusi võimalikke omavahendeid¹⁴.

ELi rahastamise arengu uue etapi sissejuhatamine võiks hõlmata kolme tihedalt seotud mõõdet – liikmesriikide osamaksete lihtsustamine, ühe või mitme uue omavahendi kasutuselevõtmine ja korrektsioonimehhanismide järkjärguline kasutusest kõrvaldamine. Samal ajal muudatuste järkjärgulise sisseviimisega tuleb säilitada ELi rahastamise olulised elemendid: ELi eelarve stabiilne ja piisav rahastamine, eelarvedistsipliini järgimine ja eelarve tasakaalu tagamise mehhanism.

Liikmesriikide osamaksete lihtsustamine

Võrreldes kogurahvatulul põhinevate omavahenditega, on praegustel käibemaksupõhistel omavahenditel vähe lisaväärtust. Võrreldava maksubaasi taasloomise seisukohast tuleneb see pigem matemaatilisest arvutusest kui kodanikult otse ELile edasiandmisest. Seega lisab see osamaksetele keerukust ja läbipaistmatust. Käibemaksupõhise allika kaotamine selle praegusel kujul lihtsustaks osamaksete süsteemi samaaegselt uue omavahendi kasutuselevõtmisega.

Ühe või mitme poliitikast ajendatud omavahendi järkjärguline kasutuselevõtmine

¹⁴ Euroopa Parlamendi resolutsioon Euroopa Liidu omavahendite tuleviku kohta (2006/2205(INI) raportöör A. Lamassoure).

Uued omavahendid võiksid täielikult asendada olemasolevad käibemaksupõhised omavahendid ning vähendada otse riikide eelarvetest saadavate kogurahvatulu põhiste vahendite osatähtsust. Uute omavahendite kasutuselevõtmine peegeldaks eelarve struktuuri progressiivset nihet selliste poliitikavaldkondade suunas, mis on lähemal ELi kodanikele ning püüavad pakkuda Euroopa avalikke hüvesid ja kõrgemat ELi lisaväärtust. See võiks toetada oluliste ELi või rahvusvaheliste poliitiliste eesmärkide saavutamist, näiteks seoses arengu, kliimamuutuse või finantsturgudega, ning olla kõnealuste eesmärkide saavutamise tihedalt seotud.

Vaadeldes uusi võimalikke omavahendeid, tunduvad asjakohastena järgmised kriteeriumid:

- Et suurendada terve eelarve sidusust ja tõhusust ELi poliitiliste prioriteetide saavutamisel, peaksid need olema tihedamalt seotud õigustiku ja ELi eesmärkidega. Selles mõttes on oluline pidada silmas omavahendeid käsitleva otsuse¹⁵ artikli 2 lõiget 2, milles on sätestatud, et „*Euroopa Liidu üldeelarvesse kavandatud omavahenditena käsitatakse ka tulusid, mis on saadud võimalikest uutest maksudest, mis on kehtestatud ühise poliitika raames*”.
- Need peaksid olema oma olemuselt piiriülesed, põhinedes kogu siseturgu hõlmaval süsteemil.
- Et tagada vahendite võrdne kohaldamine kogu Euroopa Liidus, peaks neil olema ühtlustatud alus.
- Kui võimalik, peaks uusi vahendeid koguma EL otse, riikide eelarvete väliselt.
- Neid tuleks kohaldada võrdselt ja õiglaselt, teravdamata korrektsioonide küsimust.
- Arvesse tuleks võtta kumulatiivset mõju konkreetsetele sektoritele.
- Need peaksid vältima uut rasket halduskoormust ELile nende kogumisel.

Komisjon on seisukohal, et järgnev mittetäielik nimekiri võimalikest omavahenditest võiks järk-järgult asendada riikide osamaksed, vähendades seeläbi koormust riikide eelarvetele:

- finantssektori maksustamine ELi poolt;
- ELi tulud kasvuhoonegaaside heitkogustega kauplemise süsteemi oksjonitelt;
- õhutranspordiga seotud ELi maks;
- ELi käibemaks;
- ELi energiamaks;
- ELi ettevõtja tulumaks.

¹⁵ Nõukogu otsus 2007/436/EÜ, Euratom (7. juuni 2007).

Kõigil neil rahastamisviisidel on oma iseloom, eelised ja puudused¹⁶. Komisjon esitab saadud märkusi arvestades vastavad ettepanekud oma üldiste, järgmist mitmeaastast finantsraamistikku käsitlevate ettepanekute osana.

Korreksioonimehhanismide kõrvaldamine

Euroopa Ülemkogu 1984. aasta Fontainebleau kohtumisel sätestati süsteemi tuumpõhimõtted, mille kohaselt „kulupoliitika on lõppkokkuvõttes oluliseks vahendiks eelarvelisest tasakaalustamatusest tulenevate probleemide lahendamisel” ja „igal liikmesriigil, kelle eelarvekoormus on ülemäärane tema suhtelise jõukusega võrreldes, on õigus selle korrigeerimisele selleks sobival ajal”. Suuremad kulutused majanduskasvule ja tööhõivele, energiale, kliimamuutusele ja Euroopa huvide väljapoole suunamisele vähendaks korrektsioonimehhanismide säilitamise vajadust. Järgmise mitmeaastase finantsraamistiku kulude koosseis ja omavahendite süsteemi muud reformid määravad, kas korrektsioonimehhanismid on tulevikus õigustatud.

8. JÄRELDUSED JA EDASISED SAMMUD

Käesolevas eelarve läbivaatamise dokumendis on esitatud komisjoni ideed ELi eelarve ülesehituse ja otstarbe kohta. Selles esitatakse nägemus reformitud eelarvest, mis peaks olukorda tõeliselt parandama: see on eesmärk, mida komisjon püüab saavutada järgmisel aastal esitatavate uue finantsraamistiku ettepanekutega. Loetletud ideed põhinevad veendumusel, et EL peab astuma 2020. aastaks otsustavaid samme muutumaks arukaks, jätkusuutlikuks ja kaasavaks ühiskonnaks. Selle saavutamiseks peame me suunama Euroopa majanduse õigetes rööbastesse, tegema suuri otsuseid infrastruktuuri ümberkujundamiseks, omandama tulevikuks vajalikud oskused, kindlustama oma ülemaailmse juhtpositsiooni ning mitte laskma üha suurenevatel lahknevustel meie ühiskonnades õhnestada pikaajalist stabiilsust. Euroopa Liidu eelarvet tuleb vaadelda ühise tööriistana meie ühiste eesmärkide saavutamisel. Ajal mil riikide rahandus on intensiivse surve all, ei saa ELi ja riikide eelarveid vaadelda konkurentidena, vaid samade eesmärkide taotlejana tasandil, kus need võivad anda parimaid tulemusi.

Homsed eelarved peavad seepärast keskenduma meie eesmärkide saavutamisele. Need peavad arvestama vajadust kohanduda kiiresti muutuva maailmaga. Need peavad olema distsiplineeritud oma keskendumises tulemustele. Need peavad peegeldama vajadust solidaarsuse järele meie ühise tegevuskava täitmisel. Peale selle peavad need olema rahastatud niimoodi, et meie kodanikud sellest aru saaksid ning need ratsionaalseteks ja õiglasteks tunnistaksid.

ELi eelarve esitusviisi saab lihtsustada ja tõhustada. On vaja suuremat paindlikkust, et eelarve saaks reageerida muutuvatele asjaoludele, toetades samal ajal pikaajalisi investeringuid. Eelarvepiirangute tingimustes võib kasutada eelarve arendamiseks ning ELi realiseerimiskõlblike projektide mõju ja ulatuse suurendamiseks innovaatilisemaid finantsinstrumente.

ELi eelarve ajakohastamine peab seepärast tähendama suunatust, kasumi maksimeerimist igalt kulutatud eurosendilt ja eelarve kindlat seostamist muude viisidega, kuidas Euroopa Liit,

¹⁶ Vt talituste töödokument.

selle institutsioonid ja liikmesriigid saavad suunata Euroopa tulevikus majanduskasvu ja tööhõive rajale.

Lähikuudel koostab komisjon käesolevas eelarve läbivaatamise dokumendis esitatud ideede ja valikute alusel konkreetsed ettepanekud. Komisjon loodab alustada dialoogi muude institutsioonide ja sidusrühmadega käesolevas dokumendis esitatud ideede ja valikute üle. Sellised arutelud aitavad vormida 2011. aasta juunis esitatavaid ettepanekuid uue mitmeaastase finantsraamistiku kohta, mis hakkab kehtima pärast 2013. aastat. Ettepanekute hulka kuuluvad ka ettepanek määruse kohta, millega kehtestatakse mitmeaastane finantsraamistik, ja eelnõu omavahendeid käsitleva otsuse kohta. Komisjon teeb 2011. aasta teisel poolel seadusandlikud ettepanekud, mida on vaja selliste poliitikavaldkondade ja programmide rakendamiseks, mis edendavad Euroopa Liidu püüdlusi eelolevate aastate jooksul.