

Euroopa kohalikul tasandil

Euroopa kohalikul tasandil



COLOPHON

Koostajad:

A.J. Ruige

P.G. Castenmiller

M. Corvers

A.J.H. Smallenbroek

W. Vos



International

www.vng-international.nl

vng-international@vng.nl

SGBO

Hollandi Omavalitsuste Liidu Uurimis-ja Nõustamisbüroo

P.O. Box 30435

1500 GK Hague

Holland

Tõlge ja korrektuur eesti keelde:

Ene Joon,

Katri-Liis Lepik,

Killu Kärner

Kaimo Käärmann

SGBO 5659

See väljaanne on koostatud SGBO poolt. SGBO kannab kogu vastutust käesoleva väljaande sisu eest.

© SGBO, The Hague, 2001

Sisukord

Eessõna	7
1 Euroopa Liidu mõju	9
1.1 Sissejuhatus	9
1.2 Tegevuskava tulevikuks	10
2 Milline on Euroopa Liidu struktuur?	12
2.1 Euroopa Liidu areng	12
2.2 Euroopa Ülemkogu	14
2.3 Ministrite Nõukogu	15
2.4 Euroopa Parlament	16
2.5 Euroopa Komisjon	18
2.6 Euroopa Kohus	19
2.7 Regioonide Komitee ja Majandus- ja Sotsiaalkomitee	20
3 Euroopa Ühenduse mõju omavalitsuspoliitikale	21
3.1 Detsentraliseeritud valitsuste koht EÜ õiguses	21
3.2 Kuidas mõjutab EÜ õigus omavalitsusi?	23
3.3 Kokkuvõte	24
4 Omavalitsuste mõju Euroopa Liidu poliitikale	26
4.1 Ametlik mõju	26
4.2 Mitteametlik mõju	27
5 Regionaalne majanduspoliitika	31
5.1 Euroopa struktuurifondid: eesmärgid, koosseis ja protseduurid	31
5.2 EÜ algatused	32
5.3 Tegelikkus	34
6 Konkurentsipoliitika	37
6.1 Sissejuhatus	37
6.2 Riigiabi	38
6.3 Pakkumiskutsed	40
7 Keskkonnapoliitika	45
7.1 Vajadus Euroopa keskkonnapoliitika järele	45
7.2 Keskkonnakaitse aspektid	46
7.3 Keskkonnakaitse: Linnu- ja Elupaiga direktiivid	48
8 Sotsiaalprobleemid ja tööhõive	50
8.1 Amsterdami leping: ühine tööhõive strateegia	50
8.2 Luksemburgi tippkohtumine: uute lahenduste ja vahendite otsimine	51

8.3 Mida me võime oodata järgnevatel aastatel?	53
8.4 Uus töötamise viis: suunad	54
8.5 Euroopa Sotsiaalfond	55
9 Informatsiooniallikad	57
10 Bibliograafia	61

EESSÕNA

Eesti on väljendanud kindlat soovi liituda Euroopa Liiduga (EL). Kõigi eelduste kohaselt allkirjastatakse liitumisleping 2004. a. maikuus. Ei ole võimalik üheselt vastata küsimusele, mida toob liitumine kaasa Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste jaoks.

Käesolev trükis tutvustab, milline on EL mõju kohalikele omavalitsusele Hollandis – EL liikmesriigis aastast 1957. Hinnanguliselt kajastab tänapäeval 40% Hollandi siseriiklikust seadusandlusest EL regulatsioone. Euroopa juhtnõõrid on muutunud kohalikele omavalitsustele väga oluliseks.

Kui EL mõjutab Euroopa õiguse kaudu omavalitsusi, siis vähesel määral on kohalikel omavalitsustel, veidi enam aga omavalitsuste liitudel, võimalus mõjutada EL uute poliitikate ja õigusaktide väljatöötamist. Vastavateks kanaliteks võib olla EL Ministrite Nõukogus liikmesriigi ministrite poolt tehtav töö kui ka lobby-töö Komisjoni ja Parlamendi juures töötavate institutsioonide kaudu.

Esimese võimaluse mõju ei maksa ammugi alahinnata, teise võimaluse juures tuleb kindlasti mainida omavalitsuste katusorganisatsiooni – Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Nõukogu, millel on palju töögrupe, kus liikmetel on võimalus esitada oma arvamusi, kaitsta seisukohti, pidada konsultatsioone esindajatega Euroopa Komisjonist ning Euroopa Parlamendist, kusjuures lõppeesmärgiks on parandada omavalitsuste huvide arvessevõtmist.

Loodan, et käesolev trükis tekitab lugejas mõtteid, aitab lugejal paremini aru saada Euroopa Liidu ja omavalitsuse vahekordadest.

Head lugemist.

Lugupidamisega,

Ain Kalmaru

Eesti Linnade Liidu büroo direktor

1.1 Sissejuhatus

Suu- ja sõrataudi puhkemine paljudes Lääne- ja Kesk-Euroopa riikides 2001. aastal põhjustas märkimisväärseid probleeme. Veiste ja piimatoodete transport keelustati otsekohe, tapamajad suleti ja loomaaialoomad olid ohustatud, supermarketite piimatoodete riiulid tühjenesid, terved regioonid pandi kinni ja farmid tühjendati. Paljudele farmeritele oli see taud lõögiks, millest nad ei olnud võimelised toibuma. Juba varem keelustas Euroopa Komisjon loomade vaksineerimise suu- ja sõrataudi vastu, mille tulemusel pidi kõik loomad, kellel kahtlustati haigust, tapma nii kiiresti kui võimalik. Farmerite arvates lahendaks loomade vaksineerimine paljud probleemid. Sellele vaatamata takistasid Euroopa määrused seda teha vastutustundlikel ministritel, kes sageli ise vaksineerimist toetasid. On selge, et Euroopa Liidu raames ei ole neis riikides enam võimalik ise määratleda poliitikat iga eraldi juhtumi puhul, isegi kui see puudutab suure ühiskondliku tähtsusega teemat nagu suu- ja sõrataud. See mõjutab mitte ainult loomapidajate ja tarbijate huve, vaid põhjustab ka vaidlusi printsiipide üle, kuidas me kohtleme elusolendeid – isegi vaatamata sellele, et ühe liikmesriigi elanikud suhtuvad vastavasse teemasse erinevalt.

Euroopa regulatsiooni tagajärgi ei tunnetata alati selgelt, aga suu- ja sõrataud tuletas Euroopa Liidu liikmesriikidele veel korra meelde, et Brüsselis tehakse siduvaid otsuseid. Nende lepingute tagajärjed ei ole piiravad mitte ainult poliitikutele, vaid kogu ühiskonna ulatuses.

Toome veel ühe näite olukorrast, mis võib tekkida Euroopa Liidu riikides. Kujutage ette, et teie kohalik omavalitsuses asutatakse (või on asutamisel) äriettevõtte, mis on väga tähtis kohalikule majandusele. Näiteks võib see luua uusi töökohti ja võimalusi varustajatele. Endastmõistetavalt soovib kohalik omavalitsus luua sellele ettevõttele mingil viisil soodsat ärikeskkonda. Seda võib teostada mitmel erineval viisil. Näiteks investeerides infrastruktuuri, mis toob kasu äri- või müües maaomandit turuhinnast odavamalt. Kujutage ette, et teie kohalik omavalitsus ei ole teatanud Euroopa Komisjonile nendest abinõudest, seega viib see probleemideni, kui Komisjon sellest kuuleb. Selle tulemuseks on, et teie kohalik omavalitsus peab seda liiki toetuse selle saajalt tagasi nõudma.

Eespooltoodud näide tõestab, kuidas Euroopa Liit võib otseselt sekkuda nii üksikute kodanike kui ka kohalike omavalitsuste igapäevasesse ellu. Paljud praeguse Euroopa Liidu liikmesriigid ei ole sellest alati teadlikud. Ehkki suur osa Euroopa

poliitikast määratletakse direktoraatidevaldkondade kaupa ja suurelt osalt muudetakse ümber siseriiklikuks seadusandluseks, on kohalikud omavalitsused samuti otseselt mõjutatud Euroopa Liidust. On Euroopa direktiive, millel on otsene mõju detsentraliseeritud omavalitsustele. Nagu näiteks direktiivid keskkonnakaitse valdkonnast ja valitsuse kulutuste kohta. Sotsiaal- ja regionaalpoliitika valdkonnas haaratakse detsentraliseeritud omavalitsusi üha aktiivsemalt Euroopa poliitikasse “partneritena”. Seepärast ei saa Euroopa poliitikat enam vaadelda “välispoliitikanana”, vaid pigem siseriikliku poliitika osana. Seepärast nimetatakse Euroopat mõnikord “neljanda tasandi valitsuseks”. Euroopa võib mõjutada riikide sisepoliitikat, aga Euroopa võib olla ka finantsallikaks: arendades projekte ja teisi kohalikke ja regionaalseid algatusi on võimalik saada raha Brüsselist, näiteks, struktuurifondidest, et finantseerida neid tegevusi.

1.2 Tegevuskava tulevikuks

Tulevikus muutub Euroopa mõju ilmseks üha enamates valdkondades, mis muuhulgas selgub Euroopa Liidu tegevuskavast järgmisteks aastateks. Alljärgnevalt kirjeldatakse mõningaid käsitletavaid teemasid:

Juhtimise ja kontrolli printsiibid

Euroopa ja ta kodanike vahel on siiski veel suur lõhe. Seda näitab vähene osavõtt Euroopa Parlamendi valimistest. Euroopa Komisjon tahaks seda muuta ja ta eesmärgiks on tuua Euroopat lähemale tema kodanikele ning kindlustada, et Euroopa institutsioonid oleksid läbipaistvamad ja demokraatlikumad. See peaks mitte ainult tõstma kodanike huvi, vaid ka parandama integratsiooni. Eeldatavasti kaasneb nende muutustega samuti detsentraliseeritud valitsuste ja valitsusväliste organisatsioonide roll. Komisjon esitas oma ettepanekud 2001.aasta jooksul Valges Raamatus (White Paper) juhtimise kohta.

Sotsiaal- ja majandusvaldkonna tegevuskava

Ehkki Euroopa Liit (EL) on viimastel aastatel loonud 2,5 miljonit uut töökohta, on Euroopas siiski veel 14 miljonit töötut. Järgnevate aastate prioriteetideks on töötuse vastu võitlemine, Euroopa majanduse konkurentsivõime tõstmine ja õiglasema ühiskonna loomine, mis võtab arvesse oma kodanike heaolu.

Parem elatustase kõigile

Kodanikud ootavad oma valitsuselt, et see kaitseks nende õigusi, kindlustaks julgeoleku ja turvalisuse, mobiilsuse, hea hariduse, puhta õhu ja ohutu joogivee, hea

kvaliteediga toidu. Mõne järgneva aasta jooksul hõlmab Euroopa Komisjoni programm hulga tegevusvaldkondi, mis on suunatud kodanike ootuste täitmisele.

Euroopa Liidu laienemine

Euroopa Liidu laienemise tõttu peab samuti tugevasti revideerima Euroopa sise-mist organisatsiooni. Esimesed otsused selles suhtes võeti vastu Nizza tippkohtumise ajal 2000.aastal. Nende valdkondade arvu, milles on vajalik ühehäälneline otsusetegemine, vähendati ja Ministrite Nõukogu häälejaotus vaadati läbi. Samuti muudeti Euroopa Komisjoni koosseisu: 2005.aastast on ka suurriikidel ainult üks liige Euroopa Komisjonis.

Põllumajanduspoliitika revideerimine

“Hullulehmatõvega” seotud veiselihaturu kriis ja suu- ja sõrataudi puhkemine Kesk- ja Lääne-Euroopas, mis mõlemad viisid lihatarbimise vähenemisele ja ekspordi langusele näitas, et Euroopa põllumajanduspoliitikat peab põhjalikult revideerima. On räägitud loomafarmide pidamise laiendamisest, toetuste andmisest mahe- ja väiketootmisele suurte põllumajandusettevõtete arvel ja reeglite muutmisest üleplaaniiselt toodetud liha ostmisel.

Vananev elanikkond

Euroopa Ülemkogu istungitel Stockholmis toimusid üksikasjalikud arutlused vananevast elanikkonnast ja sellega seotud survest paljudele sotsiaalkindlustuse süsteemidele, eriti pensioni-, tervishoiu- ja vanurite hooldussüsteemidele. Lepiti kokku, et riigid peaksid seda probleemi käsitlema, suurendades osavõttu tööhõivest, vähendades riigivõlgu ja kohandades sotsiaalkindlustuse süsteeme.

Lisaks nendele eespoolnimetatud punktidele, tulevad üsna pea kahtlemata ilmsiks ka sise- ja justiitsministeeriumite poliitika tagajärjed. Selle poliitika mõnede osade üleviimine Brüsselisse võimaldab Euroopa Liidul välja töötada poliitikat põgenike, varjupaigataotlejate ja avaliku korra ning turvalisuse kohta. Sellel on kindlasti mõju kohaliku omavalitsuse tasandil.

Ehkki alati ei näi olevat otsest sidet nende tegevusalade ja kohaliku omavalitsuse vahel, viivad paljud need teemad sotsiaalsete muutusteni, millega kohalikud omavalitsused peavad tulevikus samuti kokku puutuma. Mõned nendest arengutest viivad arvatavasti Euroopa õigusaktideni, mida kohalikud võimud peavad teatud ulatuses ka rakendama.

2 MILLINE ON EUROOPA LIIDU STRUKTUUR?

Selleks et täpselt aru saada, kuidas “Euroopa” töötab, on vajalik teada, kuidas Euroopa Liit on arenenud, missugused institutsioonid ja organisatsioonid on olemas ja missugused ülesanded, vastutused ja volitused neil on. Käesolevas peatükis me kirjeldame Euroopa Liidu arengut ja selle kõige tähtsamaid Euroopa institutsioone ja organisatsioone, nimelt:

- Euroopa Ülemkogu;
- Euroopa Liidu Nõukogu (tuntakse ka Ministrite Nõukogu nime all);
- Euroopa Parlament;
- Euroopa Komisjon;
- Euroopa Kohus;
- Regioonide Komitee ja Majandus- ja Sotsiaalkomitee.

2.1 Euroopa Liidu areng

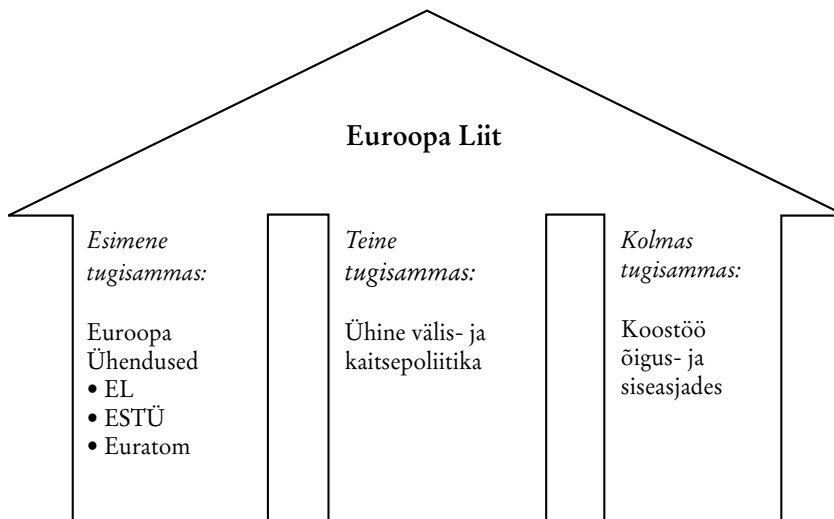
Euroopa Liit (EL) nagu me tunneme seda praegu, arenes Euroopa Sõe- ja Teraseühendusest (ESTÜ), Euroopa Majandusühendusest (EMÜ) ja Euroopa Aatomienergiaühendusest (Euratom). Euroopa Ühendus ja Euroopa Aatomienergiaühendus asutati 1957.aastal (Rooma leping). Nende kolme Euroopa Ühenduse asutajateks oli kuus riiki: Prantsusmaa, Saksamaa, Belgia, Holland, Luxembourg ja Itaalia. 1.jaanuaril 1973.aastal ühinesid kolme Euroopa Ühendusega Suurbritannia, Taani ja Iirimaa, neile järgnesid Kreeka 1981.aastal ja Hispaania ning Portugal 1986.aastal. 1995.a. ühinesid Euroopa Liiduga Austria, Rootsi ja Soome.

Riikidevaheline leping Euroopa Liidu kohta, üldtuntud Maastricht'i lepinguna, jõustus 1993.aastal. See riikidevaheline leping viis Euroopa Liidu asutamiseni. Juriidilisest vaatepunktist koosneb Euroopa Liit “katuses” ja kolmest “tugisambast”. “Katus” koosneb Euroopa Liidu eesmärkide ühistest tingimustest. Esimene “tugisambas” koosneb kolmest Euroopa Ühendusest: ESTÜ, EÜ ja Euratom. Kuna EMÜ – Euroopa Majandusühendus - ei ole enam ainult majanduslik ühendus, siis see nimetus asendati nimetusega “Euroopa Ühendus” (lühendatud – EÜ). Lisaks nendele on ka Majandus- ja rahaliit (EMU) osa sellest sambast. Teine “tugisambas” koosneb ühisest välis- ja kaitsepoliitikast, ja kolmas “tugisambas” tegeleb koostööga juriidilises ja siseasjade valdkonnas. Liikmesriikidevaheline koostöö nendes kolmes tugisambas on väga erinev. Esimeses sambas on koostöö riikideülene, s.t. liikmesriigid on loovutanud oma

otsustuspädevuse Euroopa Ühendusele ja on andnud talle volitused eraldi liikmesriikidest.

Koostöö teises ja kolmandas tugisambas on ainult valitsustevaheline, mis tähendab, et otsuseid tehakse ühehäälselt ja igal riigil on vetoõigus. Riigid säilitavad oma suveräänse otsusetegemise võimu. Nendes tugisammastes ei ole liikmesriigid üle andnud otsusetegemist poliitika valdkonnas Euroopa Liidu institutsioonidele. Euroopa Liidu institutsioonide volitused on siin piiratud liikmesriikidevahelise koostöö edendamise ja toetamisega. Seega erinevad EL ja EÜ ametlikult teineteisest, aga praktiliselt kasutatakse neid kahte terminit vaheldumisi. Käesolevas väljaandes me kasutame neid kahte terminit sünonüümidena, juhul kui ei tehta juriidilist vahet.

Euroopa Liidu struktuursed tugisambad



Amsterdami leping sõlmiti 1997.aastal ja jõustus 1.mai 1999.aastal pärast selle ratifitseerimist liikmesriikide poolt. Uus EL Leping sisaldab muuhulgas ka sätet paindlikkuse kohta. Liikmesriigid, kes planeerivad sõlmida omavahel tihedamat koostööd vastavalt eraldi koostatud tingimustele, saavad selle määрусega ära kasutada Euroopa Ühenduse konventsioonides mainitud institutsioone, menetlusi ja

korraldusi. Lõpptulemusena teeb see erineval kiirusega liikuvatele riikidele Euroopas tee vabaks.

1990-ndate aastate algusest on kestnud läbirääkimised Kesk- ja Ida-Euroopa riikide, Küprose ja Maltaga Euroopa Liiduga ühinemise kohta. Nii kandidaatriigid kui ka Euroopa Liit ise peavad tegema ettevalmistusi laienemiseks.

Kandidaatriigid peavad kohandama oma seadusandluse (nii palju kui võimalik) Euroopa Liidus kehtivale seadusandlusele (niinimetatud “acquis communautaire” kogu EÜ õigus) Euroopa Liit peab kohandama oma otsusetegemise struktuuri ja menetlused, mis ikka veel põhinevad esimese kuue liikmesriigi tingimustele, nii et need oleksid sobivad laienenud EL-le. See oli ka 2000.a. detsembris sõlmitud Nizza lepingu eesmärk. Nizza leping sisaldab muuhulgas kokkuleppeid ka Euroopa Komisjoni suuruse ja koosseisu kohta, häälte jaotuse kohta Ministrite Nõukogus ja suurema paindlikkuse rakendamise kohta.

2.2 Euroopa Ülemkogu

Euroopa Ülemkogu koosneb Euroopa Liidu viieteistkümne liikmesriigi riigipeadest ja valitsusjuhtidest ja Euroopa Komisjoni presidendist ning ta tuleb kokku vähemalt kaks korda aastas. Euroopa Ülemkogu arenes välja riigipeade ja Euroopa Ühenduse valitsusjuhtide tippkohtumistest. 1974. aasta konverentsil otsustasid riigipead ja valitsusjuhid tulevikus kohtuda Euroopa Ülemkogu nime all. 1987. aasta Ühtses Euroopa Aktis mainitakse Euroopa Ülemkogu esimest korda riikidevahelises lepingus. Euroopa Liidu lepinguga lülitati Euroopa Ülemkogu ametlikult Euroopa Liidu struktuuri ja kirjeldati ta ülesanded selles struktuuris. Kõige tähtsam ülesanne sisaldub 4. artiklis: “Euroopa Ülemkogu annab “Liidule selle arenguks vajaliku tõuke ning määratleb tema üldised poliitilised suunad”.

Ülesanded ja volitused

Lisaks tõuke andmisele ja üldiste poliitika suundade määratlemisele määrab Euroopa Liidu leping ka Euroopa Ülemkogu ülesanded teatud aladel, nimelt ühise välis- ja kaitsepoliitika, politsei ja juriidilise koostöö kriminaaljuhtumite korral, majandus- ja rahapoliitika ning tööhõive poliitika.

Euroopa Ülemkogu tähtsus peegeldub tema ametlikes ülesannetes ja volitustes siiski ainult teatud ulatuses. Euroopa Ülemkogu koosneb teatud valdkondade eest vastutavatest juhtivatest ministritest. See tähendab, et Euroopa Ülemkogul on staatus ja volitused konfliktide ja probleemide efektiivseks lahendamiseks.

Otsustuste tegemine

Euroopa Ülemkogu on kõigepealt poliitiline organisatsioon, mitte otsuseid tegev organisatsioon. Üldiselt ei kehtesta lepped-reegleid otsuste tegemiseks, ning vaid erandkorras võtab Euroopa Ülemkogu vastu ametlikke otsuseid. Euroopa Ülemkogu liikmed sõlmivad poliitilisi kokkuleppeid ühehäälsuse põhjal. Seepärast annavadki Euroopa institutsioonid, mõnede eranditega, poliitilistele otsustele õigusliku tähenduse konventsioonides väljendatud otsusetegemise protseduuride abil. Euroopa Ülemkogu poolt välja antud suunised on väljendatud “eesistujariigi lõppjäreldestes”. Need järeldestes kasutavad selliseid formuleeringuid nagu: Euroopa Ülemkogu esitab ametliku palve (Ministrite Nõukogule, Komisjonile, liikmesriikidele), rõhutab, soovib rõhutada, märgib et, on eriliselt rahul et, ta toetab, ta nõuab, tervitab, soovitab. Formuleerides või ümber formuleerides ettepanekuid võib Komisjon järgida neid juhiseid, pärast mida Ministrite Nõukogu võib otsused vastu võtta kooskõlas Euroopa Ülemkogu ametliku arvamusega. Lõpparvamused pole ainuüksi dokumendid mille annab välja eesistujariik - deklaratsioonid või resolutsioonid on tihti vastu võetud ühise välis- ja kaitsepoliitika kontekstis, et väljendada Euroopa Ülemkogu soove, analüüsi ja kavatsusi.

2.3 Ministrite Nõukogu

Ministrite Nõukogu (edaspidi Nõukogu) on Euroopa Liidu kõige tähtsam otsuseid tegev organ. Nõukogu koosneb liikmesriikide ministeeriumide tasemel esindajatest, kes on volitatud kohustama valitsusi, keda nad esindavad. Nõukogu sessioonide koosseis on muutuv, sõltudes teemadest, millega tegeletakse. Kui liikmesriigid on esindatud oma välisministritega, siis seda nimetatakse Üldnõukoguks. Lisaks on veel näiteks Põllumajandusnõukogu, Majandus-finantsnõukogu (majandus- ja finantsasjade jaoks), Keskkonnannõukogu, Sotsiaalnõukogu ja Transpordinõukogu. Nõukogu eesistujakohta hoiavad liikmesriigid kordamööda kuue kuu jooksul.

Ülesanded ja volitused

Nõukogu kõige tähtsamad ülesanded on järgmised:

- Regulatsiooni teostamine. Nõukogu on Euroopa Liidu seadusandlik organ. Paljudel aladel on Nõukogu pädev määrusi, direktiive ja/või otsuseid koostama. Paljudel juhtudel teostab Nõukogu oma volitusi koos Euroopa Parlamendiga ühise otsusetegemise menetluse kontekstis.
- Liikmesriikide üldise majanduspoliitika koordineerimine.

- Rahvusvaheliste lepingute sõlmimine Euroopa Ühenduse ja ühe või enama riigi või rahvusvahelise organisatsiooni vahel.
- Eelarvete koostamine koos Euroopa Parlamendiga.

Otsusetegemine Nõukogus

Riikidevahelised kokkulepped määratlevad juhtumid, millal Nõukogu otsustab lihtsa hääleenamusega, kvalifitseeritud hääleenamusega, või ühehäälselt. Kui ei ole selgesõnaliselt teisiti määratletud, saab otsuseid vastu võtta “lihthääleenamusega” ja igal esindajal on üks hääl. Teiste sõnadega, see tähendab kaheksa häälega viieteistkümnest. Siiski nõutakse enamikul juhtudest kvalifitseeritud hääleenamust. Et arvestada kvalifitseeritud hääleenamust, määravad konventsioonid kindlaks, kuidas häälele tähtsust omistatakse, nii et suurematel liikmesriikidel on suurem mõjuvõim.

Nõukogu tegevuse (valdkonnad) valmistab ette Alaliste Esindajate Komitee, mille kohta tavaliselt kasutatakse prantsuse lühendit Coreper (*Comite des representants permanents*). Coreper tuleb kokku üks kord nädalas ja koosneb liikmesriikide alalistest esindajatest Brüsselis ja nende asetäitjatest. Komitee, mis koosneb liikmesriikide ametnikest, kes on vastutavad Coreper'ile ja Nõukogule esitatavate andmete tehnilise ettevalmistuse eest, juhendab ja koordineerib ligikaudu 250 komitee ja töögrupi tegevust.

2.4 Euroopa Parlament

1979.aastast saadik on Euroopa Parlamendi liikmeid otseselt valitud üldvalimistel. Euroopa Parlament koosneb praegu 626 liikmest. Euroopa Parlamendi liikmed esindavad inimesi riikidest, mis on ühinenud Euroopa Liitu ja seega mitte omaenda liikmesriiki. Euroopa Parlamendi liikmed on seega organiseerunud mitte liikmesriikide järgi vaid partei poliitiliste fraktsioonide järgi.

Ülesanded ja volitused

Euroopa parlamendi volitusi on viimastel aastatel tublisti laiendatud. Algselt oli Euroopa Parlamendil ainult nõuandev võim. Maastricht'i leping (1992) ja Amsterdam'i leping (1997) on eriti muutnud Euroopa Parlamendi ainult nõuandvast organisatsioonist seadusandlikuks organisatsiooniks, millel on igasuguseid siseriiklike parlamentide volitustega võrreldavaid volitusi Euroopa tasemel. Neil on siiski üks oluline erinevus võrreldes siseriiklike parlamentidega. Euroopa Parlament ei vali valitsust sel lihtsal põhjusel, et Euroopa Liidul ei ole tõelist valit-

sust. Euroopa Parlament võib mõjutada Komisjoni koosseisu sellega, et Euroopa Parlament peab ratifitseerima Komisjoni Presidendi kohalemääramise ja võib laiali saata Komisjoni tervikuna (niinimetatud “investituuri õigus”). Siiski ei ole Euroopa Parlamendil mingit mõjuvõimu Nõukogu koosseisu moodustamisele. Riiklikud parlamendid peavad kontrollima Nõukogu selle liikmetena tegutsevate ministrite kaudu nendest riikidest.

Nagu liikmesriikide parlamentidel, on ka Euroopa Parlamendil kolme liiki volitusi:

- seadusandlik võim;
- eelarvelised volitused;
- järelevalveõigus.

1 Seadusandlik võim

Euroopa Parlamendil on ühine otsusetegemise võim paljudes valdkondades, näiteks, siseturg, keskkonnakaitse, tarbijakaitse, kultuur ja tervishoid. See tähendab, et Euroopa Parlament koostab määruseid ja direktiive koos Nõukoguga ja tal on õigus teha muudatusi sellega seoses.

Koostöömenetlusel on väiksema ulatusega võimupiirid. Otsuste suhtes, mis võetakse vastu koostöömenetlusega, on Euroopa Nõukogul õigus öelda viimane sõna. Siiski on teatud tähtsaid tegutsemisvaldkondi, milles Euroopa Parlamendil on ainult nõuandev võim. Näiteks käib see maksuasjade ja põllumajanduspoliitika kohta.

2 Eelarveline võim

Euroopa Parlament ja Nõukogu koos moodustavad Euroopa Liidu eelarvelise võimu. Euroopa Parlament määrab kindlaks eelarve. Tal on ka õigus eelarve tagasi lükata, mis on mõned korrad ka juba juhtunud. Sellisel juhul peab eelarve protseduuri alustama uuesti otsast peale. Euroopa Parlamendi volitused avaldada mõju Euroopa Liidu kulutustele on erinevad, sõltuvalt sellest, kas kulutused on kohustuslikud või mittekohustuslikud. Näiteks on Euroopa Parlamendil õigus öelda viimane sõna niinimetatud “mittekohustuslike” kulutuste suhtes. Need on kulutused mis ei ole kohustuslikud Euroopa Ühenduse sätete alusel. See puudutab institutsioonide administratiiv- ja tegutsemiskulusid, seoses, näiteks, struktuurifondide, energiapolitiika ja keskkonnapoliitikaga. Need kulutused moodustavad peaaegu poole EÜ eelarvest. Kohustuslikud kulutused hõlmavad ka põllumajandusega seotud kulutused. Ehkki neid kulutusi on viimastel aastatel tunduvalt vähendatud, moodustavad nad siiski 46% EL eelarvest.

3 Täidesaatva võimu kontrolli pädevuss

Esmajoones Euroopa Parlament kontrollib Komisjoni. Kontrolliülesanne koosneb peamiselt Komisjoni aruandekohustusest Euroopa Parlamendi ees ja faktist, et Komisjon peab esitama "Üldaruande EL tegevusvaldkondade kohta" Euroopa Parlamendile arutluseks igal aastal. Mõnel sellisel juhul võib Euroopa Parlament väita, et tal puudub usaldus Komisjoni vastu ja sundida seda tagasi astuma. Euroopa Ülemkogu annab samuti aru oma tegevusest Euroopa Parlamendile. Euroopa Parlamendi veel üks kontrollivõimalusi on komisjonide institutsioon, selleks et uurida üksikuid rikkumisi ja ebakorrektselt olukorda EL-s.

2.5 Euroopa Komisjon

Euroopa Komisjon koosneb 20 liikmest, kes on valitud liikmesriikide valitsuste poolt viieaastaseks ametiperioodiks peale vastastikuseid konsultatsioone. Igäihel viiest suuremast liikmesriigist on kaks komisjoniliiget, ülejäänud kümnel liikmesriigil on igäihel üks liige. Nizza-s lepi kokku, et suuremad riigid loobuvad oma teisest komisjoniliikmest 2005.aastast alates. Pärast 2007.aastat saab Komisjonil olema 20 liiget.

Euroopa Komisjon tegutseb liikmesriikide valitsustest sõltumatult. Komisjoni liikmeid peab valima nende üldise kompetentsuse alusel ja nende ametikohustuste täitmiseks peab olema garanteeritud nende iseseisvus. Komisjon ja selle liikmed ei või saada instruksioone liikmesriikidelt.

Ülesanded ja volitused

Euroopa Komisjonil on järgmised kolm ülesannet:

1 Seadusandlusesse puutuvad algatusettepanekud

Komisjon on ainuke organisatsioon EL-s, mis saab teha algatusettepanekuid seadusandlikul tasandil. Seepärast on Komisjon vastutav kõikide uute seaduseelnõude koostamise eest. Enne sellise seaduseelnõude esitamist Komisjon teostab tavaliselt üksikasjalikud ettevalmistavad uuringud ja arutab seaduseelnõud valitsus-, tööstus- ja ametiühingute juhtidega, lobby'ga ja kus vajalik, tehniliste ekspertidega. Komisjon püüab määruste ettevalmistamisel arvesse võtta nende tihti vastuolulisi huvisid.

Euroopa Komisjoni ettepanekud esitatakse Nõukogule ja Euroopa Parlamendile.

2 *Kontrolliülesanded*

Euroopa Komisjon on EL riikidevaheliste lepingute järelevalvaja ja juhendab Euroopa seadusandluse korrektset rakendust liikmesriikide poolt. Kus vajalik, võtab ta tarvitusele abinõusid riikide vastu, kes ei täida oma riikidevahelisest lepingust tulenevaid kohustusi avalikus või erasektoris. Näiteks võib ta alगतada kohtumenetlusi liikmesriikide või ettevõtete vastu seaduserikkumiste eest, kui nad ei järgi Euroopa reegleid ja viimase abinõuna võib kutsuda nad Euroopa Kohtu ette. Lisaks on Komisjon vastutav ettevõtetele siseriiklike valitsuste (ja detsentraliseeritud võimude) poolt antavate subsiidiumide (riigiabi) järele kontrollimise eest, samuti kontrollima ettevõtete käitumist, mis võib muuta konkurentsitingimusi siseturul. Raskete rikkumiste puhul võib Komisjon asjassepuutuvaid valitsusi või ettevõtjaid trahvida.

3 *EL täidesaatev organ*

EL täidesaateva organina juhivad Euroopa Komisjon Euroopa poliitikavaldkondi ja peab läbirääkimisi rahvusvahelise kaubavahetuse ja koostöölepingute alal. Üheks nendest ülesannetest on juhtida Liidu aastaelarvet, mis ulatus ligikaudselt 97 miljardi euroni 1999.aastal, ja struktuurifondide eelarvet, mille eesmärk on kaotada majanduslikud erinevused EL rikkamate ja vaesemate piirkondade vahel.

Mõnel alal, nagu näiteks konkurents-, põllumajandus- ja kaubanduspoliitika, on Komisjonil märgatav otsusetegemise võim ilma vajaduseta esitada nende ettepanekud Nõukogule, sellepärast et vastavad volitused on talle antud asutamislepingutega, või sellepärast, et Nõukogu on need volitused talle edasi andnud.

Komisjon peab Liidu nimel ka läbirääkimisi kaubandus- ja koostöölepingute suhtes kolmandate osapooltega. Enam kui sada riiki kogu maailmas on sõlminud sedasorti lepingud EL-ga.

2.6 **Euroopa Kohus**

Euroopa Kohus koosneb viieteistkümnest kohtunikust, keda assisteerib üheksa kohtujuristi. Need määratakse liikmesriikide valitsuste poolt vastastikuse kokkuleppe alusel kuue-aastaseks perioodiks. Iga liikmesriik delegeerib ühe kohtuniku.

Euroopa Kohus on ainuke ja ka kõrgeim juriidiline organ, mis on pädev otsuseid vastu võtma kõigi Euroopa Ühenduse õiguse probleemide kohta. Selleks et täita seda ülesannet korrektselt, on Euroopa Kohtule määratud seadusandlik võim, mida see võib teostada erinevate apellatsioonide suhtes, mida võidakse esitada. Näiteks võib Kohus määratleda, et liikmesriik ei ole järginud ühte oma kohustus-

test, mis tulenevad asutamislepingutest; Kohus võib ka anda hinnangu institutsioonide otsuste seadusliku iseloomu kohta, lugedes nad apellatsiooniga kehtetuks. Lisaks on Kohtu pädevuses arvamust avaldada asutamislepingute tõlgendamise ja kehtivuse kohta ja EL institutsioonide poolt vastu võetud otsuste selgitamise kohta siseriiklike kohtute palvel (kohtueelne kontrollimine).

Nagu iga kohus on Euroopa Kohus ülekoormatud. Seepärast loodi juurde Esimese Astme Kohus 1989.a. et kergendada Kohtu koormat.

2.7 Regioonide Komitee ja Majandus-ja Sotsiaalkomitee

Euroopa Liidul on kaks nõuandvat organit: Regioonide Komitee ja Majandus-ja Sotsiaalkomitee. Majandus-ja Sotsiaalkomitee koosneb 222 liikmest, kes esindavad erinevat gruppe, mis mängivad tähtsat osa majandus-ja sotsiaalsüsteemis. Selle organisatsiooniga peab konsulteerima enne igasuguste otsuste vastuvõtmist tööhõive, sotsiaalfondide jm. valdkondades. Samuti võib ta nõu anda omal algatusel. Peatükis 4 käsitletakse üksikasjalikumalt Regioonide Komitee funktsiooni tema tähtsuse tõttu kohalikele omavalitsustele.

3 EUROOPA ÜHENDUSE MÕJU OMAVALITSUSPOLIITIKALE

Et näha, milliseid tagajärgi võivad Euroopa määrused põhjustada kohalikele omavalitsustele, kirjeldab käesolev peatükk Hollandis valitsevat olukorda. Holland on olnud EL liige 1957.aastast ja on suures osas tüüpiliseks näiteks ka teiste EL liikmesriikide kohta. Arvatakse, et umbes 40% siseriiklikust seadusandlusest ja määrustest on Hollandis Euroopa Liidu poolt suuremas või väiksemas ulatuses kindlaks määratud. Praegu hõlmavad Euroopa Liidu juhtnöörid üle 80000 lehekülje, ja iga päev lisandub üks uus määrus. Tegelikult on Euroopa integreerimine arenenud nii kaugele, et Euroopa juhtnöörid on muutunud kohalikele omavalitsustele väga tähtsaks. Mitte kõik kohalike omavalitsuste volikogud ja nende ametnikud ei ole sellest siiski teadlikuks saanud. Üldiselt on “Brüssel” kohalikest volikogudes kaugemal kui tegelik geograafiline kaugus.

Hollandi omavalitsuste volikogude huvipuudust Euroopa Liidu vastu võib põhjendada kahe vaeleusaamaga Euroopa õiguse suhtes. Esiteks mõtlevad paljud volikogude liikmed ja ametnikud Euroopa all peamiselt ja üsna sageli struktuurifonde ja teisi rahaallikaid. Seda, et need struktuurifondid moodustavad ainult ühe EÜ õiguse paljudest külgedest, millega volikogud peavad kokku puutuma, teadvustavad üsna paljud neist ebapiisavalt. Teine vaeleusaam on see, et volikogud on kaitstud Euroopa määruste eest keskvalitsuse poolt, kes peab kõigepealt harmoneerima Euroopa reeglid siseriiklike õigusaktidega. See viib selleni, et paljud volikogud suhtuvad passiivselt Euroopa Ühenduse õigusesse. Seda, et Euroopa õiguskord nõuab detsentraliseeritud võimude sõltumatut ja aktiivset osavõttu, ei saa aru paljud kohalike omavalitsuste volikogude liikmed ja ametnikud.

Käesolev peatükk näitab, kuidas omavalitsused puutuvad kokku Euroopa Ühenduse õigusega. Selles suhtes on üheks komplitseerivaks faktoriks see, et EL Leping ei maini detsentraliseeritud võimuorganeid, välja arvatud Regioonide Komitee institutsioon Maastricht'i Lepingus. Detsentraliseeritud valitsuste positsioon Euroopa õiguses ei ole seega EL Lepinguga reguleeritud ja peab sellepärast tulenema Euroopa Kohtu jurisprudentsist.

3.1 Detsentraliseeritud valitsuste koht Euroopa Ühenduse õiguses

Nagu eelpool näidatud, peab detsentraliseeritud valitsuste positsioon Euroopa õiguses põhinema peamiselt jurisprudentsile. Euroopa Kohtus välja kuulutatud erinevate otsuste alusel võib formuleerida järgmised lähtepunktid:

a. Euroopa Ühenduse õiguse neutraalsus

Euroopa Ühenduse õigus on neutraalne liikmesriikide kesk- ja detsentraliseeritud valitsuste omavaheliste suhete asjus. Faktiliselt jätab EÜ õigus liikmesriikidele vaba voli detsentraliseeritud valitsusi kaasa haarata Euroopa normide harmoneerimisele siseriikliku seadusandlusega. Siiski ei ole Hollandi keskvalitsus suurt huvi välja näidanud provintsidele ja omavalitsustele vastutuse andmise vastu seoses Euroopa reeglite harmoneerimisega siseriiklikus seadusandluses. Sellega on seotud ka järgmine punkt.

b. Liikmesriikide aruandlus Euroopa Komisjonile

Kui liikmesriik jätab täitmata oma kohustused, mis tulenevad Euroopa Ühenduse õigusest, võib Komisjon liikmesriigi vastutavaks teha seaduserikkumiste kohta käiva menetlusega Artiklis 226 (EÜ asutamisleping). Liikmesriiki peetakse vastutavaks ka siis, kui detsentraliseeritud valitsus rikub EÜ õigust. See tähendab seda, et keskvalitsus võtab endale vastutuse detsentraliseeritud valitsuse poolt tehtud vigade eest. Keskvalitsus võib EÜ õigust kasutades proovida kahjud välja nõuda omavalitsuselt või asjassepuutuvalt maakonnalt.

c. Euroopa Ühenduse usaldusprintsiipt kehtib ka detsentraliseeritud valitsuste kohta

Euroopa Ühenduse õigusprintsiipt, mis on väljendatud EÜ asutamislepingu Artiklis 10, kehtestab, et liikmesriigid peavad edendama EÜ õiguse järgimist ja nad peavad hoiduma kõigest meetmetest, mis võiksid kahjustada EÜ asutamislepingu eesmärkide saavutamist. EÜ usaldusprintsiipti jurisprudents näitab, et see printsiipt käib mitte ainult keskvalitsuste kohta, vaid ka liikmesriikide detsentraliseeritud valitsuste kohta. See tähendab, et Euroopa Ühenduse õiguse põhjal on omavalitsused kohustatud samme astuma, et kindlustada EÜ õigusest kinnipidamine. Euroopa Kohtu jurisprudentsi viimaste arengutega oma kodanike eest vastutamise osas kasvab tulevikus vajadus maakondade ja omavalitsuste aktiivse ja sõltumatu tegutsemise järele.

d. Detsentraliseeritud valitsuste vastutavus oma kodanike ees

Lisaks Komisjoni võimalusele võtta liikmesriigid vastutusele Euroopa Ühenduse õiguse rikkumise eest, võib liikmesriike samuti vastutusele võtta ühel teisel viisil, nimelt siseriikliku kohtu kaudu. Euroopa Ühenduse usaldusprintsiipti alusel tunnistab Kohtu jurisprudents võimalust, et teatud tingimustel võivad üksikisikud liikmesriigi vastutusele võtta siseriiklikus kohtus kahjude eest, mis tekkisid Euroopa Ühenduse õiguse rikkumise tagajärjel. Põhimõtteliselt võib ka detsentraliseeritud valitsusi vastutusele võtta kahjude eest, mida üksikisikud kannavad EÜ

õiguse rikkumise tagajärjel. Viimastel aastatel on kohtud välja kuulutanud suure arvu otsuseid, milles detsentraliseeritud valitsused mõisteti kaasvastutavaks. Need kohtuotsused näitavad selgelt, et Euroopa õigusaktide rikkumised võivad viia mitte ainult keskvalitsuste kohustusele hagi esitada detsentraliseeritud valitsuste vastu, vaid ka seda, et võib tekkida vastupidine olukord. Kui kodanikud võtavad omavalitsuse vastutusele Euroopa Ühenduse õigusseaduse rikkumise eest, mille võib (osaliselt) panna keskvalitsuse vigade arvele seaduse kohandamisel, ei ole õige, et selle eest peaks võtma vastutusele omavalitsuse.

3.2 Kuidas mõjutab Euroopa Ühenduse õigus omavalitsusi?

Omavalitsustele on tähtsad nii esmane kui ka teine Euroopa Ühenduse õigus. Esmane Euroopa Ühenduse õigus koosneb EÜ asutamislepingust. EÜ asutamisleping on omavalitsustele kõige tähtsam, sest see tegeleb teemadega, mis on nendele olulised ja samuti EL võim ulatub nii kõige kaugemale, et siduda liikmesriike. Teine Euroopa Ühenduse õigus koosneb peamiselt EÜ määrustest ja direktiividest, mis annavad esmase Euroopa Ühenduse õigussätete üksikasjalikuma versiooni.

Käesolev lõik näitab, kuidas erinevat tüüpi määrused võivad mõjutada omavalitsusi.

Otsese mõjuga õigusnormid

Euroopa Ühenduse usalduslepingu printsiip peab vajalikuks, et omavalitsused peavad ise samme astuma asja algatamiseks, et Euroopa Ühenduse õigusnorme täita. See kehtib kindlasti ka otsese mõjuga EÜ asutamislepingu sätete kohta. Seda sellisel juhul, kui sätted on selged ja tingimusteta, ja kui Euroopa Kohus on andnud sellele sättele otsese mõju. Liikmesriikide alamad võivad Hollandi Kohtus apelleerida nendele määrustele omavalitsuse vastu. Euroopa Kohus on andnud nendele lepingusätetele, mis valitsevad nelja vabaduse (kaupade, üksikisikute, teenuste ja kapitali vaba liikumine) üle, otsese mõju. Otsese mõjuga lepingusätetega vastuollu läinud omavalitsuse võib siseriikliku kohtu ette tuua kodanik, kes arvab et ta on selle tulemusena kannatanud kahju.

Sellisel juhul on omavalitsus niiöelda otseses vastuolus Euroopa määrustega. Keskvõim ei ole sellega seotud ja omavalitsus peab ise täpselt sätestama, mida EÜ asutamislepingus öeldakse.

Määrused

EÜ määrustel on otsene mõju. Määruste sisu ei ole vaja, ega ole isegi lubatud, riiklikesse seadustesse üle viia. Siiski võib rahvuslikul keskvalitsusel olla vajalik

määrata liikmesriikides organeid, kes on vastutavad määruste rakendamise ja jõustamise eest. Kui omavalitsustele antakse osa määruse rakendamises ja jõustamises, võib neid selle määrusega siduda riigikohtu kaudu.

Direktiivid

Üldiselt ei ole direktiividel otsest mõju, vaid nad peab harmoniseerima siseriikliku seadusandlusega. Kui keskvalitsus võtab vastutuse harmoneerimise eest enda peale (ja Hollandis on see põhimõtteliselt alati nii olnud), ei ole omavalitsustel esimesel pilgul mitte mingit pistmist nende direktiividega. Siiski võib direktiivide kaudse mõju printsiip olla petlik. Kohtu jurisprudents näitab, et teatud tingimustel võib direktiivide sätetel olla ka otsene mõju ja seepärast on neil mõju väljaspool riikliku harmoniseerimist. Seda juhul, kui ajaperiood, mis on ette nähtud direktiivide harmoneerimiseks, on aegunud ja harmoneerimine ei ole toimunud, või ei ole korrektselt lõpule viidud. Sellisel juhul peab direktiivi asjakohane säte olema tingimusteta ja piisavalt täpne. Euroopa Ühenduse usaldusprintsipi tulemuseks on see, et ka detsentraliseeritud valitsused on vastutavad direktiivide täideviimise eest ja nad ei saa selles suhtes ennast peita keskvalitsuse puudujääkide taha. Kohus otsustas selle niinimetatud Constanzo otsusega.

Esmane Euroopa Ühenduse õigus kehtib jätkuvalt teise õiguse kõrval

Isegi kui EÜ direktiivid on korrektselt ja kiiresti harmoneeritud ei saa omavalitsused piirduda harmoneeritud siseriiklike reeglite rakendamisega. Lisaks peavad nad ise alati järgima esmast Euroopa Ühenduse õigust, mida ei hõlmanud harmoneerimine. Näiteks, see tähendab, et probleem, kas omavalitsused tegutsesid kooskõlas Euroopa õigusega, kui nad annavad oma tööülesanded väljastpoolt komisjonile, on alati määratletud mitte ainult asjassepuutuva EÜ direktiiviga vaid ka EÜ asutamislepingu sätetega.

3.3 Kokkuvõte

Euroopa regulatsiooni ja omavalitsuste vahelised sidemed eeldavad omavalitsuste poolset aktiivset ja sõltumatut lähenemist. Euroopa Ühenduse õigus nõuab, et detsentraliseeritud valitsused hakkaksid sõltumatult suhtuma keskseadusandlusesse. See võib tähendada isegi seda, et omavalitsused peavad määruste ja direktiivide rakendamisel arvestamata jätma riigi seadusandluse.

Samuti tähendab see, et omavalitsused peavad hästi aru saama esmasest ja teisest Euroopa Ühenduse õigusest, mis mõjutavad neid ja nad peavad olema teadlikud nende (ulatuslikust) jurisprudentsist.

Omavalitsuste passiivne suhtumine Euroopa õigusaktidesse peab muutuma ja nad peavad omaks võtma palju aktiivsema rolli. Selle eeltingimuseks on Euroopa õigusaktide ja Euroopa Liidu parem tundmine. Omavalitsused kandidaatriikides teevad hästi, kui nad omandavad need teadmised juba varajases staadiumis.

Nii nagu eelmises peatükis kirjeldatud, mõjutab EL kohalikke omavalitsusi mitmel viisil. Loogiliselt proovivad ka omavalitsused omakorda sellesse protsessi vahele segada. Viimastel aastatel on omavalitsused leidnud uued tegutsemisviisid, et oma huvide eest tulemuslikult seista, eriti mitteametlikul viisil. Selles suhtes aga jäävad nad maha paljudest teistest ühiskonna sektoritest, mis alustasid sissetungi Brüsseli otsusetegemise protsessi juba varajases staadiumis. Allpool on antud omavalitsustele avatud ametlike võimaluste lühike kirjeldus, millele järgneb üksikasjalikum uurimus nende mitteametlikust mõjust.

4.1 Ametlik mõju

Ametlikult on omavalitsustel väga vähe võimalusi oma mõju avaldada. Nagu märgitud eespool, oli Euroopa otsusetegemise protsess algselt riikidevaheline asi ja aja jooksul on selles suhtes toimunud vähe muutusi. Seadusandlikke akte võtab vastu Nõukogu. Siiski on EL-s kasvanud regioonide ja kohaliku valitsuse tähtsus, mille tulemusena on siseriiklikud valitsused minetanud osa oma võimust. See suund algas Regioonide Komitee asutamisega.

Regioonide Komitee

Peamised ametlikud viisid, millega omavalitsused saavad mõjutada Euroopa poliitikat, on Regioonide Komitee kaudu, mis asutati 1994.aastal. See EL komitee põhineb ametlikult Maastrichti Lepingul (1992). Tal on 222 liiget, kes määratakse ametisse neljaks aastaks. Liikmed esindavad regionaalseid ja kohalikke organisatsioone ja liikmesriigid otsustavad ise, mis liiki organisatsioonid need olla võivad. Esindatuse tase erineb tunduvalt liikmesriikide lõikes erinevuste tõttu liikmesriikide valitsuste administratiivses organisatsioonis. Näiteks Saksamaa delegeerib föderaalvalitsuste ministrid, samuti suure arvu linnapäid. Hollandil jaoks on koostöö raskema kaliibriga kolleegidega positiivne. See tõstab Komitee staatust.

Komiteel on nõuandev võim. Nõukogu või Euroopa Komisjon peavad konsulteerima Komiteega, kui Maastrichti Leping seab selle tingimuseks, ja ka kõigil teistel juhtudel, kui üks nendest institutsioonidest peab seda kohaseks. Asutamislepingu järgi antakse nõu järgmistes valdkondades, nagu haridus, koolitus ja noored inimesed, majanduslik ja sotsiaalne ühtekuuluvus, struktuurifondide vahendite jaotamine, Euroopa Regionaalarengu Fondi otsuste teostamine - Üleeuroopalised võrgustikud, keskkond, linnaelupoliitika, avalik tervishoid ja kultuur. Amsterdami Leping tugevdas Komitee positsiooni, laiendades teemade ringi, milles temaga

peab konsulteerima. Ehkki seda organit ei saa pidada marginaalseks, on Komitee võim piiratud. Ilmselt saab regioonide häält kuulda mõnes poliitika valdkonnas, aga ei ole mingit garantiid, et selle tulemusena midagi tehakse. Lõppude lõpuks on liiga palju teisi mängijaid kaasa haaratud.

Siiski võib öelda, et Regioonide Komitee asutamisest saadik on Euroopa tasemel tähelepanu detsentraliseeritud valitsustele märkimisväärselt suurenenud. See ilmneb näiteks faktist, et Euroopa Komisjoni ettepanekud võtavad arvesse maakondade ja omavalitsuste seisukohti palju suuremas ulatuses kui varem.

4.2 Mitteametlik mõju

Kohaliku omavalitsuse ametlik roll Euroopa poliitilises protsessis on seetõttu piiratud. “Valge Raamat juhtimise kohta”, milles Komisjon esitab oma ettepanekud Euroopa ja selle kodanike vaheliste sidemete parandamiseks (vaata peatükk 1.2) väidab, et detsentraliseeritud valitsused hakkavad poliitika ettevalmistusprotsessis suuremat rolli mängima. Siiski ei anna see põhjust neid asju lihtsalt sinnapaika jätta. Omavalitsused on leidnud ka teisi võimalusi EL poliitilisse tsükklisse sisse murdmiseks, nimelt läbi mitteametlike kanalite. Mitteametlik kanal tähendab lähenemist asjaosalistele, tavaliselt Euroopa ametnikele Brüsselis. See on samuti põhjuseks, miks paljudel lobby-organisatsioonidel liikmesriikidest - omavalitsuste liitudel ja suurematel linnadel - on esindus Brüsselis. Nendes kontorites arendatakse tegevust liikmesriikide omavalitsuste huvide edendamiseks tihedas koostöös asjassepuutuvate osakondade ametnikega. Sellisel viisil mõju avaldamine annab parimaid tulemusi osapooltele, kellel ei ole otsusetegemise võimu poliitika ettevalmistuse staadiumis. Omavalitsuste kogemus näitab, et suurelt osalt on enamus Euroopa otsuseid tehtud seal.

Euroopa Komisjon

Omavalitsused koondavad oma jõupingutused kõige enam Euroopa Komisjonile. See on oluline lobby sihtmärk, sest ta täidab paljudes valdkondades keskset funktsiooni, mis on seotud ettepanekute algatamise ja formuleerimisega, otsuste vastuvõtmisega, ettepanekute järjekindla jätkamisega seadusandluse protsessis, kulutuste juhtimise ja poliitika teostamisega.

Komisjon on hästi tuntud ka oma ligipääsetavuse poolest. Lobby töö tegemine Komisjonis võib olla väga efektiivne kolmel põhjusel. *Esiteks*, (Euroopa) ametnikud vajavad head informatsiooni liikmesriikide kohalikest ja regionaalsetelt valitsustelt, selleks et täpsemalt kindlaks määrata poliitikat, kuigi nad asuvad tegelikult kaugel eemal nendest valitsustasanditest. Sel ajal kui Komisjoni ülesannete ulatus

laieneb pidevalt, ametliku süsteemi suurus ei arene sellega proportsionaalselt (Euroopa Komisjonis töötab ligikaudu 16,000 ametnikku). Teatud esindatuse tasemega partnerit, kes on võimeline andma hea kvaliteediga informatsiooni, hinnatakse väga. Informatsiooni andjale loob see kahtlemata ka võimaluse informatsiooni suunata. *Teiseks* on toetus oluline selleks, et suruda Euroopa Komisjoni ettepanekud Nõukogus läbi. Detsentraliseeritud valitsused liikmesriikidest võivad olla väga abivalmid Komisjoni suhtes, luues neile tugevatasemelise toetuse. *Kolmandaks*, ühinenud lobby võib anda teatud ühinenud vaatepunkti, mis väldib selle, et Komisjoni langeks lõksu väiksemate individuaalsete huvide sfääri. Sidemed Euroopa Komisjoniga teostuvad tavaliselt selle ametnike kaudu. Nad võtavad vastu lugematu arvu delegatsioonid erinevatest lobby gruppidest, reisivad liikmesriikidesse osa võtma konverentsidest, kus esindatakse erihuviseid ja esitatakse need neile igasuguste dokumentide näol.

Mida varem lähenetakse Komisjonile, seda suurem on võimalus, et saavutatakse soovitud tulemus, mis on seotud oma poliitikaga. Lõppude lõpuks, juhul kui omavalitsused ei mängi märkimisväärset rolli otsuste vastuvõtmise protsessis ametlikult, on neil veel rohkem võimalusi poliitika ettevalmistusprotsessis. Seadusandluse valmistab valdavalt ette Euroopa Komisjon. Neid ettepanekuid mõnikord muudetakse Nõukogu või Parlamendi poolt, aga üldjoontes toimub see protsess ilma vahelesegamisteta. Omades mõju Komisjoni ettepanekute formuleerimisele, võib seega omada suurt mõju ka tulemusele. See kehtib seda enam, et ainult 45% kõigist õigusaktidest jõuab tegelikult Nõukokku. Enamus otsuseid võetakse vastu Coreper'i tasemel ja neid arvestatakse formaalsusena. Veelgi enam, nagu teisedki survegruppid, proovivad omavalitsused ja regionaalsed valitsused mõjutada poliitikat, hoides kontakte Komisjoni ametnikega ja edastades nendele informatsiooni. Seda võib teha selleks ettenähtud delegatsioonide kaudu, mis proovivad leida poliitikategijatele ligipääsemiseks võimalusi igas teemavaldkonnas.

Euroopa Parlament

Euroopa Parlamendi roll on viimase kümne aasta jooksul kasvanud. Ta võib esitada küsimusi Euroopa Komisjonile seaduseelnõu kohta. Parlamendi üksikliikmed võivad kirjutada ettekandeid, mis nõuavad, et Komisjon tegutseks. Teatud protseduurides on Parlamendil ka õigus kaasotsusele ja võib seepärast hääletada Komisjoni ettepanekuid. Euroopa Parlament leiab samuti, et head informatsiooni saab harva ja on seega avatud ükskõik kellele, kes võib seda anda. Veelgi enam, Euroopa parlamendiliikmed kontakteeruvad regulaarselt oma parteidega riiklikes parlamentides ja valitsuse koosseisu kuuluvate inimestega.

Kohalike ametnike jaoks on üheks eeliseks see, et Euroopa Parlament koosneb poliitikutest, kellele erinevalt Euroopa Komisjoni liikmetest on vastuvõetavam olla informeeritud riiklikest huvidest, ja kellele samuti meeldib oma mainet edendada oma toetajate hulgas liikmesriikides. Sellepärast teevad Euroopa parlamendiliikmed tihti töövisiite.

Lobistid

Euroopa omavalitsused otsivad ligipääsu ühisele Euroopa piirkonnale ja eriti Euroopa Komisjonile paljudel viisidel. Mõnel kohalikul ja regionaalsel valitsusel EL-s on kontor Brüsselis esindajatega, kes koguvad informatsiooni, peavad ülal kontakte ja edendavad erihuvisid. Ehkki selle eelised on ilmsed – otsene ligipääs ja arusaamine situatsioonist – on sellist sorti kontori ülalpidamine kulukas. Seepärast väiksemad omavalitsused kasutavad nõuandvaid ja lobby büroosid, mis on asutatud Brüsselis, või määravad oma omavalitsuse organisatsioonis mõned töötajad, et nad teeksid linnavalitsuses Euroopa tööd.

Euroopa areenile ligipääsu aste sõltub osaliselt sellest ulatusest, millega asjassepuutuv partei esindab oma toetajaid. Näiteks on katusorganisatsiooniks omavalitsuste Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Nõukogu, milles liikmesriikide omavalitsuste liidud esindavad oma riigi omavalitsusi. Sellel Nõukogul on palju töögrupe, milles siseriiklike liitude esindajad konsulteerivad regulaarselt nii omavahel kui ka koos Euroopa Komisjoni ning Euroopa Parlamendi esindajatega esitatud poliitika eesmärke. Lisaks on palju toimivaid ühisprojekte, näiteks Euroolinna (üle 200000 elanikuga linnade liit, mis asutati 1986.a. Autovabad Linnad (liiklus ja transport), DIECEC (haridus), Rannik (kalandus), Energialinnad ja Euroopa Linnade Turvalisuse Foorum.

Liikmesriikidel on püsiv esindus (PR) Brüsselis, mis on nagu teatud liiki saatkond EL-le. See võib olla informatsiooni allikaks, aga ka olla esindus sissepääsuks Euroopa ringkondadesse. Näiteks toimuvad seal regulaarsed kontaktid detsentraliseeritud valitsuste ja püsiva esinduse (PR) vahel.

Siseriiklik valitsus

Teine võimalus kohaliku omavalitsuse huvide väljendamiseks on siseriikliku valitsuse kaudu. Tegelikult on see rada, mis on EL asutajate poolt alati ette määratud. Rahvusvaheliste läbirääkimiste tulemusena annab Euroopa poliitika siseriiklikele

valitsustele poliitikategija rolli. Seepärast proovivad omavalitsused veenda asjassepuutuvat ministrit teatud vaatepunkti või regulatsiooni vajaduses, lootes, et ta edendab nende huvisid Nõukogus. Ministrile lähenemiseks on mitmeid viise, näiteks külastades asjassepuutuvat osakonda või avaldades parlamendile survet.

Ministri avatud lähenemine asjale võib olla abiks mitmel viisil. Ilmselt siseriiklik valitsus mängib juba tähtsat rolli Euroopa otsusetegemises, aga ta proovib mõjutada ka ettepanekuid algstaadiumi jooksul. Seepärast valitsused küsivad tihti asjassepuutumatelt lobbistidelt nõu Komisjoni poliitika ettevalmistuse kohta varases staadiumis. Detsentraliseeritud valitsuste huvidele pühendatud tähelepanu puudutab ka kartust selle kohta, millisel viisil reegleid täide viiakse. Lõppude lõpuks tuleb Euroopa reeglid inkorporeerida siseriiklikusse seadusesse ja seejärel rakendada, eelistatavalt nii vähesete probleemidega kui võimalik. Valitsuse madalamate tasemete kaasa haaramine ja nende nõuanded võivad kaasa aidata reeglite efektiivsele täideviimisele.

Poliitilise protsessi lõpul on siiski veel ruumi kohaliku omavalitsuse huvide jaoks. Sellel, millisel viisil reegleid teostatakse, võib olla suur mõju omavalitsuste huvidele. Otsides parimat võimalikku viisi Euroopa reeglite täideviimiseks, võivad madalama taseme valitsused katsuda ikka veel mõjutada poliitikat viimases staadiumis.

5 REGIONAALNE MAJANDUSPOLIITIKA

Mis puutub Euroopasse, siis tulevad otsekohe meelde subsiidiumide saamise võimalused regionaalse majandusliku arengu edendamiseks. Euroopa Ühendus haldab palju niinimetatud struktuurifonde, mis annavad suure panuse regionaalsele ja kohalikule arengule. Käesolev peatükk kirjeldab neid fonde ja ühenduse programme, samuti kohaliku, regionaalse ja siseriikliku valitsuse arvukaid kogemusi nende fondidega Hollandis.

5.1 Euroopa struktuurifondid: eesmärgid, koosseis ja protseduurid

EL fondid, mis annavad subsiidiume (regionaalse) majandusliku arengu stimuleerimiseks, tuntakse *Euroopa Struktuurifondide* nime all. Need fondid võeti kasutusse, sest erinevate liikmesriikide heaolu vahel olid märkimisväärsed erinevused.

Perioodil 2000-2006 eksisteerivad neli selgesti eristatavat fondi. Need on järgmised:

- Euroopa Regionaalarengu Fond (EFRD);
- Euroopa Sotsiaalfond (ESF);
- Kalanduse Arendusrahastu (FIFG);
- Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfond (EAGGF).

Kõikide struktuurifondide eesmärk oli saavutada järgmised üldeesmärgid Euroopa struktuuripoliitikas: *vähendada majanduslikku ja sotsiaalset ebavõrdsust regioonide vahel.*

Sihtalad on järgmised:

- Sihtala 1: edendada vähemarenenud regioonide arengut ja struktuurset kohandumist. Vahendid nende eesmärkide saavutamiseks tulevad kõigist nendest neljast struktuurifondist.
- Sihtala 2: toetada majanduslikku ja sotsiaalset arengut piirkondades, millel on struktuursed raskused. Need on järgmised:
 - Piirkonnad, kus majanduslikud ja sotsiaalsed muutused toimuvad tööstuses ja teenindussektoris;
 - Langusest mõjustatud maapiirkonnad;
 - Eriprobleemidega linnapiirkonnad;
 - Kalapüügist sõltuvad piirkonnad.

Vahendid selle sihtala jaoks tehakse saadavaks EFRD ja ESF kaudu.

- Sihtala 3: toetada haridus-, väljaõppe- ja tööhõivealase poliitika ja- süsteemide kohandamist ja kaasajastamist. Sellele sihtalale tulevad vahendid ESF-st.

Regioonide erijooned määravad kindlaks otsused rahaeraldiste saamiseks fondidest, mis on seotud sihtaladega 1 ja 2.

Struktuurifondide põhimõte

Põhimäärus formuleerib struktuurifondide põhimõtted. Need puudutavad:

- kontsentreeritus: ühenduse vahendid jaotatakse peamiselt piirkondadele ja probleemidele, kus Euroopa Ühenduse panusel võib olla suurim mõju;
- täiendavus: Euroopa Ühenduse panus on mõeldud täiendama rahalist toetust, mida liikmesriigid peavad ise kättesaadavaks tegema;
- programmilisus: Euroopa Ühendus põhimõtteliselt ei finantseeri üksikprojekte, vaid peamiselt tegevusprogramme;
- partnerlus: Komisjoni ja kompetentsete siseriiklike, regionaalsete ja kohalike võimuorganite vahel toimub tihe koostöö ettepanekute formuleerimisel ja koostamisel.

Struktuurifondidest subsiidiumide saamise menetlus

Põhimõtteliselt on vajalik läbi teha neli staadiumi, et saada otsus subsiidiumi saamise kohta struktuurifondidest.

- 1 Liikmesriigid esitavad siseriikliku ja regionaalse plaani vastavalt sihtalale.
- 2 Euroopa Komisjon koostab Euroopa Ühenduse plaani konsulteerides liikmesriigiga, ära näidates abi osutamise tulipunktid, abi ulatuse ja abiosutamise vormid.
- 3 Liikmesriik esitab oma avalduse abi saamiseks, tavaliselt tegevusprogrammide vormis.
- 4 Euroopa Komisjon teeb otsuse avalduse kohta.

Võimalik on ka kiirendatud menetlus, nii et liikmesriik esitab ühtse programm-dokumendi, mis koosneb arenguplaanist ja abisaamise avaldusest, ja Komisjon teeb otsekohe otsuse.

5.2 Euroopa Ühenduse algatused

Lisaks subsiidiumidele, mis on otseselt seotud struktuurifondide sihtaladega, on saadaval mõned eriprogrammid ja tegevused, mis on näiteks suunatud kultuuri, turismi ja tehnoloogia arendamisele. Eriti võiks viidata mitmele Euroopa Ühenduse algatusele, mis peaksid täiendama struktuurifondide kolme sihtala. Erinevates poliitika valdkondades on palju Euroopa Ühenduse programme. Käesolevaga ei ole siin võimalik anda täielikku kokkuvõtet neist, aga kolme on siiski lühidalt tutvustatud allpool.

INTERREG III

Selle algatuse eesmärk on “soodustada Euroopa piirkonna harmoonilist ja tasakaalustatud arengut”. INTERREG III-l on kolm koostisosat, nimelt:

- piiriülene koostöö;
- hargmaine koostöö;
- regioonidevaheline koostöö.

Piiriülene koostöö puudutab näiteks piirkonna ühist arendamist ja juhtimist koos “välismaiste naaberregioonidega”, aga ka tehnoloogilist koostööd, tööhõiveturu ühise poliitika kehtestamist, piiriülest ja keskkonnakaitset, vabatahtlike organisatsioonide vahelise koostöö ja teiste piiriüleste kodanikualgatuste stimuleerimist. Hargmaine koostöö keskendub linnadevahelisele koostööle, efektiivsete vastupidavate transpordisüsteemide edendamisele ja informatsiooniühiskonnale ligipääsu arendamisele.

Regioonidevahelise koostöö saavutamiseks toetab Euroopa Ühendus regionaalsete võrgustike arendamist, mis käsitleks erinevaid probleeme ühiselt. Mõningateks näideteks võiks tuua väikese ja keskmise suurusega ettevõtete, turismi -ja informatsiooniühiskonna edendamise alast koostööd.

LEADER+

Selle algatuse eesmärk on mõjutada, täiendada ja/või tugevdada ühiskonnas uusi, ühendatud ja jätkusuutlikke lähenemisviise maapiirkondade paremaks muutmisele, näiteks “täiustades” rahvuslikku ja kultuurilist pärandit, või tugevdades majandusaluseid, et luua uusi töö võimalusi.

URBAN II

Selle algatuse eesmärgiks on:

- eriliste uuenduslike strateegiate arendamise ja teostamise stimuleerimine kriisis olevates väikestes ja keskmise suurusega linnades või suuremates linnades linnaosade jätkusuutlikuks majanduslikuks ja sotsiaalseks arendamiseks;
- panuse andmine teadmiste parandamiseks ja levitamiseks seoses linnade jätkusuutliku renoveerimise ja arendamisega.

Erilised tegutsemisvaldkonnad, mida arendatakse välja seoses selle programmiga, hõlmavad näiteks endiste tööstusmaaomandi keskkonnasõbralikku reorganiseerimist, uurimistöö toetamist, mis on seotud avalike teenuste reorganiseerimise ja arendamisega ning ühiskondlike transpordisüsteemide reorganiseerimise toetamist.

Selle kõige illustreerimiseks on allpool toodud näide Hollandist:

Haagi omavalitsus osales URBAN programmis, mis oli URBAN II eelkäija. Kasutades Euroopa vahendeid püüdis see lahendada probleeme muuhulgas piirkonnas, kus põletati linna jäätmeid kuni 1990.aastateni. Sellele kohale ehitatakse park, spordikeskus ja niinimetatud “äripark”. Seal saab olema “jätkusuutlik ehituskeskus”, mis hakkab tegutsema regionaalse keskusena kõigele sellele, mis on seotud piirkonna probleemidega. Uus keskus loob 500 uut töökohta.

5.3 Tegelikkus

Eelpoolnimetatute loob üsnagi õigustatult mulje, et raha struktuurifondidest saada või osa võtta Euroopa Ühenduse poolt välja pakutud programmidest ei ole kaugeltki mitte lihtne. Selleks et saada raha, peab palju tähelepanu pöörama siseriiklikule poliitikale ja lobby-tööle. Siseriiklikud ja detsentraliseeritud organid on kohustatud teostama vajalikke protseduurilisi ja täidesaatvaid abinõusid, kui nad kasutavad fonde. Kõiki neid nõudmisi ja reegleid, mis on kehtestatud sub-siidiumidele struktuurifondidest, on üsnagi tihti liiga palju, et üksikud omavalitsused omaette hakkama saaksid.

Neli printsiipi, mida eelpool mainiti seoses struktuurifondidega, tähendavad praktikas seda, et on vajalik koostöö. Näiteks, programmilise põhimõtte tähendab seda, et kõrgem valitsustasand ei taotle subsidiiumit üksikprojektidele, vaid ühiste programmidele. Samuti täiendavuse printsiip, mis tähendab, et lisaks Brüsselile peaks olema ka teised rahalised toetajad. Need võivad olla eraettevõtted (tööstus, teised fondid), aga ka omavalitsuste enda, maakonna või siseriikliku valitsuse toetus. Ka partnerluse põhimõtte nõuab koostööd teiste valitsuste või/ja teiste organitega.

Seepärast peavad omavalitsused peaaegu alati koostööd tegema, et saada toetust struktuurifondidest. Ka koostöö olemus on määratletud asjassepuutuvate struktuurifondide poolt, samuti mil viisil programmi teostatakse.

Hollandis teevad suure hulga tööd provintsid või ministeeriumid. Provintsi valitsus võtab initsiatiivi projektiplaani koostamisel ja kindlustab, et plaan on kooskõlas direktiividega. Provintsi ka koordineerib lobby Brüsselis. Selles staadiumis esitavad omavalitsused oma ettepanekud teatud projektidele. Need projektid peavad kokku minema struktuurifondide sihtaladega.

Kui subsiidiumid on kätte saadud ja programm on alanud, teostatakse suur osa tööst provintsi või ametkonna poolt. Näiteks programmi alguses peab toimuma eelhindamine (“ex-ante evaluation”) nii et lõpus saab näidata arengut ja tulemusi. Lisaks toimub programmi jooksul vahehindamine, samuti lõpphindamine. Need hindamised peaks teostama iseseisev büroo väljastpoolt vastavuses rangete juhtnõõridega. Nende juhtnõõride järgimist tavaliselt kontrollitakse. Seda tehakse suurelt osalt väljaspool omavalitsusi, aga nende regulaarne koostöö on siiski vajalik hindamise täideviimisel (jooksvate projektide kohta informatsiooni andmine). Veelgi enam, juhtkonnalt ja makseorganisatsioonilt oodatakse Brüsseli varustamist vahearuandega kolm korda aastas. Jällegi on see suurelt osalt provintsi või ametkonna kohustus, aga on ilmselge, et need sõltuvad oluliselt informatsioonist, mida üksikprojektide juhid, nagu näiteks omavalitused, annavad kolm korda aastas.

Kokkuvõttes tähendab see seda, et kui omavalitsused osalevad subsiidiumide programmides Euroopa struktuurifondide alusel, peavad nad pühendama palju aega ja inimtööjõudu projektide ettepanekute koostamiseks, nende poolt teostatavate projektide juhtimiseks ja edendamiseks ning regulaarseks informatsiooni andmiseks projektide kohta. Selles suhtes toetavad omavalitsusi valitsuse kõrgema tasandi ametkonnad, mis puutub piirkondlikke tingimusi ja ametlikke juhtnõõre, aga sellest hoolimata peavad nad siiski suure osa tööst ise ära tegema.

Seepärast on omavalitsustel soovitatav nendel juhtudel anda ühele oma ametnikest “Euroopa koordinaatori” roll. See soodustab sidepidamist kõrgema valitsustasandiga, mis on vastutav kogu projekti eest ja kindlustab organisatsioonide piirides toimuva teadmiste ja kogemuste kogumise. Siiski kogemused näitavad, et sellel teadmiste ja kogemuste baasil on ainult suhteline väärtus, sest Brüsseli poolt kehtestatud ametlikud juhtnõõrid ja protseduurid muutuvad regulaarselt ja tavaliselt mitte lihtsamaks.

Üheks Euroopa subsiidiumiprogrammides osalemise tihti unustatud raskuseks on see, et lisasubsiidiume peavad andma teised organisatsioonid (kaasfinantseerimine). Mõned nendest organisatsioonidest kehtestavad oma tingimused, juhtnõõrid ja protseduurid, mis mitte alati ei lange kokku Brüsseli omadega. See teeb samuti vajalikuks palju lisatööd. Aga samaaegselt tõsiasi, et Euroopa subsiidiumid muutuvad kättesaadavaks, võib julgustada teisi organisatsioone, kaasa arvatud omavalitsusi, samuti eraldama raha kasutamiseks.

Tervikuna on omavalitsuste osavõtt Euroopa subsiidiumide programmis omavalitsustele märkimisväärseks surveks. Siiski on ilmne, et sellel on ka märkimisväärsed hüved. Kõige silmanähtavamaks hüveks on muidugi fakt, et kättesaadavaks saab

lisaraha. See tähendab, et saab koostada ja teostada projekte, mis vastasel juhul oleksid olnud võimatud.

On samuti teisi, aga mitte mingil juhul vähem positiivseid eeliseid, mis on järgmised:

- Mitmeks aastaks programmidele eraldatud subsiidiumid stimuleerivad samuti valitsuse seotust programmiga ja konkreetsete projektidega mitmeks aastaks. See annab selguse ja järjepidevuse.
- Programmid teevad “koostöö” kohustuslikuks. See tähendab, et seoses programmi täideviimisega asutatakse automaatselt kontaktid ja võrgustikud teiste institutsioonidega nagu maakonnad, omavalitsused, ametkonnad, tööstusharud, jaekaubandus ja kodanike organisatsioonid. Nende projektide lõppedes on need jätkuvalt märkimisväärse tähtsusega.
- Kõik projektid, mida teostatakse Euroopa subsiidiumidega, on kohustatud otseselt teatavaks tegema Brüsseli toetuse. Oletatakse, et see teeb “Euroopa idee” laialdasemalt tuttavaks üldsusele: omavalitsus ei ole ainult ühe maakonna ja riigi osa, vaid tegelikult osaleb ka Euroopas endas. On siiski kahtlane, kas see sõnum tegelikult jõuab kodanikeni. Siiski omandab “Euroopa” kohalike ametnike silmis suurema tähenduse tänu osavõtule Euroopa programmides. Kaugel Brüsselil on äkki mõju ja ta muutub lähedasemaks. See on kindlasti Euroopa idee omavalitsustesse viimine.

Lisaks struktuurifondidele on ka suur arv peamiselt väiksemaid programme, mis pakuvad huvi omavalitsustele. Need on programmid tööhõive, kultuuri, turismi, keskkonna, energia, hariduse, uurimistöö ja arenduse ning informatsioonitehnoloogia valdkondades. Kõiki neid programme ei ole võimalik siin käsitleda.

6.1 Sissejuhatus

Konkurentsiseaduse lähtepunktiks on läbipaistvus ja õiglane konkurents: igahel peavad olema võrdsed võimalused. See garanteerib turu normaalse töö. Riikidevahelist kaubandust saavad avaliku õiguse vahenditega (kvootidega) piirata mitte ainult valitsused, vaid ka erafirmad, kes saavad seda teha eraõiguse alusel sõlmitud kokkulepetega (lepingud toodangu hindade või piirangute kohta). Hea konkurentsipoliitikaga saab valitsus maksutulusid arukalt ära kasutada.

Euroopa konkurentsiseadust iseloomustab keeldude süsteem. Lähtepunktiks on põhimõte, et keelatud on kõik lepingud, mis võivad piirata konkurentsi (s.t. ausat konkurentsi). Euroopa Ühenduse asutamisleping (artikkel 81, lõik 1) keelustab kõik ettevõtetevahelised lepingud ja omavahel kokkulepitud tegutsemise, mis võiks piirata konkurentsi ja mõjutada liikmesriikide vahelist kaubandust. Need Euroopa Ühenduse normid ettevõtete kohta võivad mõjutada ka omavalitsusi, sest terminite "ettevõtte" tõlgendatakse nii laialt, et see mõiste hõlmab isegi avalik-õiguslikke majandustegevusega hõivatud organisatsioone. Konkurentsi piiramine ja selle mõju liikmesriikide vahelisele kaubandusele peab olema "märgatav". Juhul kui märgatav mõju puudub, Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklit 81, lõik 1 ei kohaldata. See, kas mõju on märgatav või mitte, sõltub asjaosaliste ettevõtete turuosast.

Järgnevalt toome näite konkurentsipoliitika korraldusest Hollandis. Hollandi konkurentsiseaduse võib tuua vabatahtliku integratsiooni näiteks - Hollandi seadusandlus valib Euroopa õiguse, ilma et ta oleks selleks kohustatud. See on üsna uus nähtus, mis tekitab mitmeid küsimusi, ja mille arengutel peavad omavalitsused silma peal hoidma.

Hollandi konkurentsiseadus (1988.a.) sisaldab keeldude süsteemi, mis on väga sarnased süsteemile, mida on kirjeldatud Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 81. Hollandi Konkurentsiamet vastutab Hollandi konkurentsiseaduse jõustumise eest. Hollandi Konkurentsiamet on praegu iseseisev osakond Majandusministeeriumi alluvuses, aga pikemas perspektiivis on eesmärgiks selle riikliku ameti iseseisvus. Hollandi konkurentsiameti eesotsas on peadirektor, kellel on Euroopa Komisjonile sarnased volitused Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 81 jõustamise osas (nagu näiteks trahvide kehtestamine või konkurentsi piiravate lepingute kummutamine nendele trahve kehtestades). Kartellide kee-

lustamine on Hollandi konkurentsiseaduse üheks tähtsamaks osaks. See lepingutingimus keelustab kõik ettevõtete liitude poolt sõlmitud lepingud, omavahel kokulepitud tegutsemisviisid ja otsused, mis võiksid piirata konkurentsi. Keeluga vastuolus olevad lepingud on seaduse järgi tühi- ja kehtetud. Rohkelt leidub siin sarnasusi süsteemiga, mis on kajastatud Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 81.

Käesoleva peatüki ülejäänud osa käsitleb kahte omavalitsuste jaoks eriti tähtsat aspekti, nimelt riigiabi (lõik 6.2) ja pakkumiskutsed (lõik 6.3).

6.2 Riigiabi

Riigiabi on üsna eksiteeleiviiv termin. Õigupoolest saavad ettevõtted toetusi mitte ainult keskvalitsuse (nagu näiteks ministriumid) kaudu, vaid ka valitsuse teistelt tasanditelt (näiteks provintsid, omavalitsused ja muud avalikud asutused). Siiski suhtleb ainult keskvalitsus Euroopa Komisjoniga.

Kui keskvalitsused soovivad mingil viisil toetada oma tööstust, peavad nad seda tegema Euroopa Ühenduse määrustega kooskõlas. Euroopa Ühenduse asutamislepingule põhinedes on Komisjon veendunud, et ta kindlustab selle lepingu normide järgimise. Euroopa Ühenduse määrused riigiabi kohta on väga keeruline valdkond, aga siiski on nende määrustega kursis olemine omavalitsuste jaoks väga tähtis, kuna nende normide ebakorrektna järgimine võib kaasa tuua ebasoodsaid tagajärgi.

Seoses riigiabiga on olulised Euroopa Ühenduse asutamislepingu kaks artiklit, nimelt artiklid 87 ja 88. Lepingu artikkel 87 ei sisalda valmis definitsiooni mõistele “riigiabi”. Selle mõiste kehtivuspiirkonna ulatuse on Euroopa Komisjon aastate jooksul kindlaks määratud. Kasutatakse järgmist lähtepunkti: “riigiabi on eelis, mida teatud ettevõtted või teatud tootmisettevõtted saavad valitsuse poolt kasutuselevõetud meetmete tagajärjel”. Riigiabi ei ole kooskõlas ühisturuga, kui see kahjustab või ohustab ausat konkurentsi Euroopa Liidus. Allpool järgneb loetelu mõnede tavapärase toetusliikide kohta:

- rahalised toetused;
- intressimaksud;
- maaomandi või hoonete müük või liisimine turuhinnast madalama hinnaga;
- krediidi ja maksuvõimalused;
- võla maksetähtaja pikendamine soodsatel tingimustel;
- kunstlikult kõrgendatud hinna (üle turuhinna) maksmine valitsuse poolt.

Seoses poliitikaga annab Euroopa Ühenduse asutamisleping Euroopa Komisjonile üsna suured volitused riigiabi hindamiseks. Aastate jooksul on Euroopa Komisjon selle volituse reguleerimisala kindlaks määranud paljude avalduste ja direktiividega, näiteks regionaalse toetuse, tööhõive- ja keskkonna-alase toetuse kohta.

Uued toetusmeetmed peab kõigepealt esitama Euroopa Komisjonile, kes hindab nende sobivust. Näiteks kontrollib Komisjon, kas uus toetusmeede kahjustab või ohustab mingil viisil liikmesriikide vahelist konkurentsi. Ta ei vaatle meetmete otstarvet, vaid nende võimalikke majanduslikke tagajärgi. Toetusi ei või anda seni, kuni Komisjon ei ole neid meetmeid heaks kiitnud.

Tehakse siiski mõningaid erandeid, millest omavalitsustele on tähtsad järgmised:

- toetused seoses loodusõnnetustega, nagu näiteks üleujutused ja maavärin;
- toetused sotsiaalselt ja majanduslikult mahajäänud regioonidele;
- toetused kultuurilise mitmekesisuse säilitamiseks Euroopas.

Kui omavalitsus jätab toetusest põhjendamatult teatamata, võib sellele järgneda see, et ta peab selle eelise saanud ettevõttelt/ettevõtetelt tagasi nõudma (isegi kui Euroopa Komisjon otsustab hiljem, et toetuse võib Euroopa Ühenduse õigusega kooskõlastada). Teatamine ei ole vajalik, kui toetus piirdub kuni 100 000 euroga kolmeks aastaks (niinimetatud minimaalne toetus).

Komisjon võib teatamata jäänud toetustele jälile saada meedia kaudu (siseriiklikud ja regionaalsed ajalehed) või teate abil konkurendilt, kes saab antud toetusest teada ja kirjutab kaebuse Komisjonile. Järgnevalt kirjeldatakse juhtumit, kui Euroopa Komisjon nõuab ettevõttelt riigiabi tagastamist. Sellise juhtumi kirjeldamiseks toome näite Hollandist.

1997.aastal tegid paljud Hollandi omavalitsused oma parima, et teatud arvutifirmat ligi meelitada. Selle põhjuseks, et ettevõtte valis omavalitsuse X, olid osaliselt ka investeerimispreemiad. Siiski avastas Euroopa Komisjon hiljuti, et asjaosalised valitsuspartnerid – omavalitsus, provints ja asjaomane arendusfirma – olid maksnud ettevõttele rohkem, nii et seega oli tegemist ebaseadusliku toetusrahaga. See puudutas liiga madalat maa liisimise hinda, tootmisruumide liisimist liiga madala hinnaga, tootmisruumide tasuta renoveerimist ja tasuta turvakaitset. Komisjon soovib need finantseelised tagasi nõuda ja nõuab seepärast Hollandi riigilt tehtud vigade parandamist ja ebaseadusliku olukorra kaotamist.

6.3 Pakkumiskutsed

Lepingute ostmise ja andmise menetlust kirjeldatakse kui “pakkumiskutseid”. Sellele võib anda järgmise definitsiooni: “Leping tööde teostamiseks, tarnides kõik töö teostamiseks vajalikud kaubad ja teenused väljastpoolt, juhtides ja teenindades tööde teostamist ettevõttele kõige soodsamate tingimustega, mis on saadud pakkumiste võrdlemise tulemusel” Pakkumiskutsete eesmärk on omandada võimalikult parim toode võimalikult madala hinna ja riskiga.

Pakkumiskutsete kohta välja antud direktiivid jõustusid 1970.aastatel. Vastavalt nendele direktiividele on valitsused kohustatud pakkumiskutseid esitama Euroopa tasandil.

Euroopa Ühenduse määrus pakkumiskutsete kohta on konkurentsiseaduse laien-dus. Pakkumismenetlus võimaldab valitsusel maksta ostu eest turuhinda, mitte aga rohkem. Sel viisil väldib valitsus teatud ettevõtete eelistamist teistele (välismaistele) ettevõtetele.

Põhimõtteliselt langevad osavõtjatevahelised lepingud konkurentsi piirata võivate pakkumiste kohta Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 81, lõigu 1 eritingi-muste alla. Siiski on Euroopa Komisjon seni teinud väga vähe otsuseid selle kohta, et teatud ettevõtetevaheliste lepingute kohta käivad kokkulepped on vastuolus lepingu artikliga 81.

Euroopa tasandil toimuvate pakkumiskutsete kirjelduse annab Euroopa Ko-misjon direktiivides kolme valdkonna kohta:

- ehitustööde direktiiv (ehitustööde teostamine);
- tarnete direktiiv (toodete tarnimine);
- teenuste direktiiv (teenuste osutamine).

Lepingut saab vastavalt Euroopa Ühenduse juhiste sölmdida ainult siis, kui lepin-gu maksumus ületab ettenähtud hinnaläve.¹

¹ Tihti on lepingu väärtust (näiteks üürihade kohta) raske kindlaks määrata. Direk-tiivide selgitus annab näidiseks mitmeid kalkulatsiooni võimalusi. Lähtepunktiks on see, et ettenähtud künnise väärtus/maksumuse minimaalne piirmäärhinnalävi põhineb lepingu kogumaksumusel alguspunktist (planeerimisstaadium) kuni lõpuni (teostamine).Seepärast on kontorihoone ehituse maksumusse lisatud ka uue mööbli maksumus, samuti arhitekti tasud ja tehniliste süsteemide maksumus. Lepingut ei või osadeks jaotada, et selle maksu-must ettenähtud künnise väärtusest/ maksumuse minimaalsest piirmäärast hinnalävest allapoole viia eesmärgiga vältida nende direktiivide kohaldamist. Muudel juhtudel võib muidugi lepinguid osadeks jagada, kuna Euroopas võib teostada ka üksikprojekte.

1.jaanuarist 2000.a. on kõige tähtsamad hinnaläve määrad (välja arvatud käibemaks) järgmised:

<i>Direktiiv</i>	<i>Hinnalävi</i> <i>Eurodes</i>
Ehitustööd	5,358,153
Tarned	214,326
Teenused ²	200,000

Lisaks eespoolmainitud direktiividele on ka direktiiv avaliku sektori teenuste kohta, mis kehtib lepingute kohta vee- ja energiavarustuse, ühistranspordi ja telekommunikatsiooni valdkondades. Kuna sel direktiivil puudub enamike omavalitsuste jaoks tähtsus, ei käsitleta seda käesolevas materjalis täpsemalt.

Direktiivid ehitustööde, tarnete ja teenuste kohta

Need direktiivid on kõikidele liikmesriikidele kohustuslikud. Nad põhinevad järgmisel kolmel printsiibil:

- avalikkus: valitsuse lepingud peab avalikustama kogu Euroopa tööstuse jaoks;
- läbipaistvus: ehitustööde leping antakse kindlate menetluste kaudu ja kogu protsess peab olema igaühele selge;
- mittediskrimineeriv: parima pakkumise väljavalimine esitatud pakkumiste hulgast peab toimuma objektivsete kriteeriumide alusel.

Kõik direktiivid on kohaldatavad, kui lepingu hinnanguline väärtus ületab vastava künnise/maksumuse minimaalse piirmäära.

Direktiivid viitavad “pakkumiskutset esitavale ametkonnale” või “kliendile”, mis kehtib siseriiklike ja territoriaalsete organite kohta riigis, kaasa arvatud omavalitsused. See mõiste hõlmab ka institutsioone, kus valitsusel on ülekaalukas haldus- või finantsmõju, nagu näiteks ülikoolid. Mõiste “pakkumiskutset esitav ametkond” võib põhjustada segadust, sest Euroopa Ühenduse määrustes vaadeldakse omavalitsust ühe ametkonnana. Direktiivid kehtivad kõigi pakkumiskutseid esitavate ametkondade kohta, kus valitsus on kliendi rollis.

² Erinevatel teenustel on erinev künnise väärtus/maksumuse minimaalne piirmäär-hinnalävi.

Direktiivi alla kuuluvaid lepinguid, mis ületavad hinnaläve, menetletakse järgmiselt:

- Avatud menetlus

Kõik tarnijad saavad esitada pakkumise kohe peale vastava teate avaldamist Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talituse poolt. Ametkond, kes esitab pakkumiskutse, peab nende esitatud pakkumiste hulgast valima, kellele anda leping (lepingu väljavalimine ja sõlmimine objektiivsete kriteeriumide alusel).

- Piiratud menetlus

See on õigupoolest samuti avatud menetlus, aga koosneb kahest staadiumist. Esimeses staadiumis võivad tarnijad ennast esitleda kandidaatidena. Pakkumiskutset esitav ametkond valib välja mitmed tarnijad, kes kutsutakse pakkumist esitama. Ametkond valib seejärel nende pakkumiste alusel, kellega leping sõlmida.

- Läbirääkimistega menetlus eelneva avaldamisega

Pärast pakkumiskutse avaldamist valib hankeid korraldav ametkond ühe või kaks kandidaati ja määratleb lepingu tingimused omavaheliste konsultatsioonide põhjal. Seda menetlust võib kasutada ainult siis, kui avatud või piiratud menetluse käigus tehakse reeglite vastaseid ettepanekuid (näiteks kohaldatavatele normidele mittevastavad ettepanekud), või kui lepingu kogumaksumust ei saa mitte mingil viisil ette kindlaks määrata.

- Läbirääkimistega menetlus ilma eelneva avaldamiseta

Selle menetlusega peab pakkumiskutset esitav ametkond läbirääkimisi lepingu sisu kohta otseselt välja valitud kandidaadiga (kandidaatidega) ilma lepingut eelnevalt ametlikult avaldamata. Üldiselt võib seda menetlust kasutada ainult siis, kui avatud või piiratud menetluse käigus ei ole esitatud ühtki pakkumist või nõuetele vastavat pakkumist, kui lepingut võib anda ainult kindlale tarnijale või äärmise vajaduse korral (see kehtib ettenägematute sündmuste tagajärjel tekkinud kiireloomuliste olukordade kohta, nagu näiteks maavärin või üleujutus).

Nelja erineva menetluse kirjeldus näitab selgelt, et avatud menetlus ja piiratud menetlus on peamised menetlused. Nende kahe menetluse vahel valiku tegemine on vaba. Kaks viimast menetlust on erandid, kuna nad ei kindlusta täieliku läbi-
paistvuse printsiibi järgimist pakkumiskutsete menetlemisel.

Pakkumiskutsete menetlemisele kehtestatud norme peetakse jäigaks ja ebaselgeks. Kuna pärast pakkumise esitamist ei jäta direktiivid palju võimalusi konsultatsioonideks tehniliste tingimuste muutmise kohta – rääkimata igasuguste läbirääkimiste pidamisest – võivad tekkida olukorrad, kus pakkumiskutseid esitavad ametkonnad

kehtestavad koheselt nii palju nõudmisi kui võimalik. Euroopa Komisjonile on need vastuväited teada ja seetõttu teeb ta ettepaneku ühendada direktiivide ehitustööde, hangete ja teenuste kohta üheks uueks direktiiviks, nii et samased tingimused langeksid ühe ja sama direktiivi alla. See tähendab, et direktiivid oleksid selgemad ja neid oleks kergem kohaldada.

Seda, et pakkumiskutsete esitamine Euroopa tasandil tasub kindlasti ära, tõestab ka järgmine näide. Hollandi Majandusministeeriumi kokkuvõtete järgi 1999.aasta lõpul olid Euroopa projektide rakendused 15-20% odavamad. Hollandis on õigupoolest ainult üle 100 000 elanikuga omavalitsused nende menetlustega üsna harjunud. Väiksemad omavalitsused peavad neid menetlusi ikka veel liiga keeruliseks.

“Seaduserikkumiste” tagajärjed

Kui lepingu osapool/töö ettevõtja ei järgi täielikult Euroopa direktiive ega ei paku head toodet madalaima hinnaga (vähemalt teoreetiliselt), võib talle kehtestada järgmised sanktsioonid:

- kahjude hüvitamine: direktiivide kohaldamata jätmine või vale kohaldamine võib põhjustada vastutusele võtmist kahjude eest (kuna asjaosalised, kes arvavad, et nad jäid lepingust ebaõiglaselt ilma, võivad nõuda kahjude hüvitamist tsiviilkohtu kaudu);
- kaebus Euroopa Komisjonile: lisaks kahjude hüvitusnõudele, võib esitada ka kaebuse Euroopa Komisjonile. Selle tagajärjel võib Euroopa Komisjon esitada Euroopa Kohtule nõude süüdi mõista teatud liikmesriiki, kuna see ei harmoneerinud oma siseriiklikku seadusandlust direktiividega. Järgnevalt võib asjaosaline liikmesriik nõuda kahjude hüvitamist asjaosaliselt omavalitsuselt;
- kehtetuks kuulutamine: ebaseaduslikud otsused (nagu näiteks pakkumiskutse diskrimineerivad tehnilised tingimused) võib kuulutada tühiseks ja kehtetuks. Sellisel juhul võib seda menetlust läbi viia veel kord;
- karistus või trahv: Maastrichti leping suurendas võimalikke karistusi riiklike lepingute rikkumise eest. Leping sisaldab klauslit, et Euroopa Kohus võib karistada või trahvida liikmesriike.

Hoolimata nendest sanktsioonidest ja “vahelejäämise” võimaluse kasvust, püüavad ettevõtjad enamikel juhtudel asju lahendada sõbralikult, et säilitada häid suhteid kliendiga. Siiski võib kolmas osapool hoiatada, nagu tõestab järgmine näide Hollandist.

2001.aasta alguses kuulutas Euroopa Kohus välja otsuse pakkumiskutsete kohta Euroopa tasandil avaliku sektori ja erasektori (PPP) vahelise koostööga seoses. Kohus otsustas, et omavalitsus ei või infrastruktuuri ehituseks ja avalike kohtade arendamiseks kolmandate osapooltega lepingut sõlmida. Tõstus küsimus, kas projekti osad peaksid sõltuma pakkumistest Euroopa tasandil, kui omavalitsus sõlmib projekti arendajaga lepingu avaliku sektori ehitustööde läbiviimiseks avaliku- ja erasektori koostöös.

See puudutas piirkonda, kuhu planeeriti elamud, kauplused ja äriettevõtted. Arendajad ostsid maa omavalitsuselt rangetel tingimustel (turuhindadega), nii et nad teostavad kogu projekti omal kulul ja omal riisikol. Infrastruktuuri tööde maksumus võetakse maha elamute, kaupluste ja äriasutuste hinnast, nii et võiks saavutada maa igakülgse ärakasutamise. Siiski väitis kolmas osapool, et kasutades avaliku ja erasektori vahelist koostööd, tegutseb omavalitsus vastuolus Euroopa Ühenduse direktiiviga ehitustööde kohta, sest teostatavate tööde koguväärtus ületab 5,3 miljonit eurot. Euroopa Kohus jagas seda arvamust. Vastavalt Kohtule on see tõik, et need tööd on lülitatud avaliku ja erasektori koostöölepingusse, vastuolus direktiivi eesmärgi ja ulatusega, nimelt läbipaistvuse ja ausa konkurentsi osas.

On võimalik et see juhtum viiakse Hollandis peagi kõrgeima kohtuvõimu ette, et saada suuremat selgust avaliku sektori ja erasektori koostöö juriidiliste aspektide kohta. On teada, et väga laialt levinud on selline koostöövorm projektide arendamisel, kus ehitusettevõtete koondis teostab ka ehitusega seotud infrastruktuuri alaseid töid, täidab avalikke hankeid ja annab need pärast lõpule viimist üle omavalitsusele. Kui seda menetlust tulevikus ei lubata, võivad sellel olla kaugeleulatuvad tagajärjed ehitustööde teostamisele ja suurte ehitusprojektide läbiviimise menetlusele omavalitsustes.

7.1 Vajadus Euroopa keskkonnapoliitika järele

Puhas ja turvaline keskkond on oluline heaolu ja kõrge elukvaliteedi jaoks. Euroopa kodanikud vajavad kõrgetasemelist keskkonnakaitset. Inimesed nõuavad, et õhk, mida nad sisse hingavad, vesi, mida nad joovad ja toit, mida nad söövad, ei oleks saastatud; nad tahavad elada ilma mürasaasteta ning nad tahavad nautida maastiku ilu. Samuti tahavad nad maailma, mis oleks vaba kliimamuutuste ohust.

Leidub üha enam tõendeid selle kohta, et kliima on tõepoolest muutumas. Ehkki loodusfaktorid võivad samuti viia kliimamuutustele, on täiesti selge, et inimtegevus põhjustab kasvuhuonegaaside kontsentratsiooni kasvu atmosfääris. Üha enam kasvab teadlikkus sellest, et inimeste tervist mõjutavad vee- ja õhusaaste, ohtlike keemiliste ainete ja mürasaastega seotud keskkonnaprobleemid. Üheks näiteks sellest on igasuguste allergiate, hingamisteede haiguste ja pahaloomuliste kasvajate arvu kasv.

Mis puutub keskkonnakaitse, siis leidub selles nii väljakutseid kui ka häid võimalusi. Peale selle, et inimesed tahavad elada puhtas ja turvalises keskkonnas, peavad nad ka aru saama, et saastamine ja kliimamuutus põhjustavad märkimisväärseid kulutusi ja muid kahjusid. Keskkonna kaitsmine ei tähenda automaatselt majanduskasvu või tarbimise piiramist. Kõrged keskkonnanormid võivad viia ka uuendustele, uute turgude loomisele ja heade võimaluste loomisele tööstuse jaoks. Ühesõnaga, me peame liikuma ühiskonna suunas, kus autod on "puhtad", jäätmed töödeldakse ümber või kõrvaldatakse ohutult, energiaallikad ei tekita kasvuhuoneefekti ja tooted, mida me loome, ei tekita ohtlikke keemilisi aineid.

Euroopa Liidus on 30 aasta jooksul teostatud keskkonnapoliitika viinud laiaulatusliku järelevalvesüsteemi väljakujunemisele. Euroopa Liidul on kõige täiuslikum ja arenenum keskkonnavalve seadusandlus maailmas. 1992.aastal läbi viidud üldanalüüsi alusel tehti järeldus, et paljudes valdkondades oli tehtud edusamme. Tinaühendeid ja elavhõbedaühendeid sisaldav tööstuslik õhusaaste oli alanenud, happesvihmadele jõgedes ja metsades olid lõpp tehtud ja (reo)vee puhastamise tulemusel olid paljud järved ja jõed muutunud puhtamaks. Siiski näitas analüüs, et Euroopa tasandil vastuvõetud otsuste täide viimisel ei täitnud liikmesriigid tihti nõudeid. Vaatamata edusammudele teatud aladel leidub ikka veel raskesti lahenda-

tavaid probleeme: kliimamuutus, bioloogilise mitmekesisuse kadumine, pinnaerosioon, jäätmete jätkuvalt kasvav maht, keemiliste ainete koguse kasv keskkonnas, müraaaste ja saasteained vees ja õhus. Prognoosid näitavad, et paljud sellised keskkonnalt lõivu võtavad tegevusalad, nagu näiteks transport, energiatarbimine ja turism põhjustavad keskkonnakahjusid ka edaspidi.

Liikmesriigid vastutavad Euroopa Ühenduse keskkonnavalase seadusandluse täideviimise eest. Kõigi olemasolevate Euroopa Ühenduse määruste täielik kohaldamine, jõustumine ja elluviimine on seepärast esmase tähtsusega. Euroopa Liidu määrused on tihti kirjutatud üsna "ülalt-alla" viisil. Ebapiisavat tähelepanu pööratakse määruste rakendamisele ja jõustamisele. Kui siseriiklikud esindajad ei jälgi piisavalt neid aspekte, ootavad kohalikke omavalitsusi ja teisi oma töökohustuste tõttu keskkonna määruste eest vastutavaid isikuid peagi ees keerulised probleemid Euroopa Ühenduse määrustega seoses.

7.2 Keskkonnakaitse aspektid

Euroopa Liidu määrused puudutavad paljusid keskkonnakaitse aspekte. Kas ja kui palju kohalikud omavalitsused puutuvad kokku nende määrustega sõltub sellest, millises ulatuses on nende ülesanded ja pädevus Euroopa Liidus jaotatud. Mõnikord ei ole kohalikel omavalitsustel selles osas ette nähtud mingit rolli.

Selleks et näidata, kuidas keskkonnavalased määrused ja regulatsioonid võivad mõjutada kohalikku omavalitsust, toome me käesolevas peatükis mõned näited olukorrast Hollandis. See puudutab paljusid keskkonnavalaspekte, milles oma osa mängivad Hollandi omavalitsused. Kõigi nendes aspektidega seoses annab Euroopa Liit kindla põhja määrustele ning liikmesriigid vastutavad nende elluviimise eest.

Õhusaaste

Selleks et vähendada negatiivsed mõjusid rahva tervisele rahuldavale tasemele, on Hollandis seadusega kehtestatud piirangud, näiteks paljude ainete kontsentratsioonide kohta õhus. Euroopa Liit on samuti kehtestanud piirangud ja hiljuti kehtestati veel lisaks uued piirangud (vääveldioksiidi, lämmastikdioksiidi, ammoniumi ja lenduvate ainete koguse kohta). Üldiselt on vastavad Hollandi piirangud rangemad kui eespoolnimetatud Euroopa Liidu piirangud. Siiski on Euroopa Liidu uued piirangud nendega võrreldavad või isegi rangemad kui varasemad Hollandi piirangud ja nad inkorporeeriti Hollandi seadusandlusse 2001.aastal. Piirangute elluviimisele kaasa aitamiseks kirjeldati ka praegusi ja

tulevasi (2010) probleemseid piirkondi Hollandis õhukvaliteedi ja sellest tervisele lähtuvate mõjudega seoses. Nagu võibki oodata, on suurimad probleemsed piirkonnad tiheda liiklusega maanteed ja tänavate lähedal ning linnapiirkondades. Piirangute täideviimine põhjustab lisakulutusi, eriti omavalitsustele. Kuna omavalitsused kannavad vastutust piirangute täideviimise eest, aga finantsmeetmeid ei ole kasutusele võetud, ei saa nad kergesti nõustuda nende määrustega, sest nad ei tea, milliseid (märkimisväärseid) kulutusi see võib põhjustada.

Mürasaaste

Euroopas on üha enam kasvavaks probleemiks müra ja hinnangud näitavad, et see mõjutab kahjulikult vähemalt 25% Euroopa Liidu elanikkonnast. Müra häirib magamist ja võib tekitada rohkem südamehaigusi. See probleem on peamiselt seotud transpordi ja ehitustegevusega, kus müra põhjustavad veoautod/sõiduaudod, lennukid ja ehitustööstuses kasutatavad seadmed.

Seni on Euroopa Ühenduse müra vähendamisele suunatud programmid keskendunud peamiselt maksimaalse mürataseme kehtestamisele teatud seadmeleikidele (nagu näiteks elektrigeneraatorid, muruniidukid ja mootorsõidukid). Ehkki see aitab oluliselt kaasa probleemi lahendamisele, on sellest hoolimata tähtsaimaks ülesandeks transpordi poolt põhjustatud müra vähendamine.

Hollandis peavad omavalitsused kohaldama mõned nendest normidest. Näiteks puudutab see müra loomist. Ikka veel puuduvad Euroopa Ühenduse määrused müra kvaliteedi kohta (, mis käsitleksid lennukite elupiirkondades öösel), aga on võimalik, et see olukord võib varem või hiljem muutuda.

Jäätmed

Ilma uute programmidega suureneb jäätmete kogus Euroopa Ühenduses kindlasti jätkuvalt. Jäätmed mitte ainult ei võta enda alla palju väärtuslikku ruumi, vaid jäätmemajanduse teostamisel paiskub õhku, vette ja pinnasesse ka lugematu hulk saasteaineid, prügimägedel ja jäätmete transportimisel sinna eralduvad kasvuhoonegaasid. Samal ajal sisaldavad äravisatavad jäätmed ka väärtuslikke ja haruldasi ressursse, mida võiks uuesti kasutada ja ümber töödelda.

Euroopa Liidu poliitika jäätmemajanduse suhtes põhineb eelisjärjekorra printsiibil jäätmemajanduses: ennekõike toimub jäätmete tekkimise ennetus, sellele järgneb toodete ja materjalide ümbertöötlus ning lõpuks jäätmete kõrvaldamine (näiteks põletamine ja prügimäele viimine). Enamikes liikmesriikides on sellel lähenemisviisil palju pooldajaid, aga jäätmete kogused ei ole veel vähenenud.

Omavalitsustele, näiteks Hollandis, on erilise tähtsusega järgmised aspektid:

- 1 Piiriülese jäätmetranspordi tagajärjed seoses üha kasvava turuarendusega jäätmemajanduse valdkonnas;
- 2 volitused kehtestada dekreetide abil lisareegleid transpordi, pakendamise, kätetoimetamise ja ohtlike ainete kõrvaldamise kohta;
- 3 küsimus, kuidas Euroopa Liidu poliitika tootevastutuse osas laieneb pakendusele ja toodetele jäätmeaadiumis, seoses omavalitsuste kohustusega majapidamisjäätmete osas.

Lisaks on omavalitsustel järelevaataja roll Euroopa Liidu poliitika arendamise tagajärgede suhtes lähiajal.

Keskkonnamõtjude aruanne

1985.aasta keskel andis Euroopa Liit välja direktiivi teatud avalike projektide ja eraprojektide keskkonnamõtjude hindamiseks. Selle direktiivi alusel peavad liikmesriigid tarvitusele võtma vajalikud meetmed, et saavutada vastavus direktiiviga kolme aasta jooksul. Näiteks harmoniseeriti Hollandis see direktiiv (inter alia) otsusega keskkonnamõtjude aruande kohta 1987.aastal. See niinimetatud "MER Otsus" kirjeldab projekte mille kohta peab koostama keskkonnamõtjude aruande (nagu näiteks kiirteede ja suurte elamukvartalite ehitus).

7.3 Looduskaitse: Linnu- ja Elupaiga direktiivid

Kohalikele omavalitsustele ja elanikkonnale ei ole alati selge et teatud otsused sise-riiklikul tasemel on vastu võetud Euroopa määruste tulemusel. Näiteks peavad liikmesriigid Euroopa Linnu- ja Elupaiga direktiivide põhjal kindlaks määrama piirkonnad, mida kasutatakse erikaitsealadena. See viib mõnikord vastuoludeni. Näiteks 1999.aasta alguses väljendati Hollandis teatud määral rahulolematust, kui Hollandi Põllumajanduse, Looduskaitse ja Kalanduse minister avaldas ettepaneku eraldada Hollandis 57 piirkonda (kogupindalaga umbes 700,000 hektarit) erikaitsealadeks Lindude direktiivi alusel. Paljud valitsuse erinevad tasandid, samuti survegrupid, avaldasid oma arvamust ajakirjanduses. Vastukajad ulatusid isegi väidateni, et: "Meie ei saa enam mitte midagi teha omal maal." Kaugeltki mitte alati ei olnud selge, et see ettepanek oli tulenenud Euroopa Linnu- ja Elupaiga direktiivist.

Linnudirektiiv

Linnudirektiiv on Euroopa Ühenduse esimene direktiiv looduskaitse valdkonnas. See direktiiv koostati pideva rändlindude tapmise tõttu Vahemere-äärsetes riikides. Kui direktiiv 1979.aastal kehtestati, võtsid liikmesriigid endale kohustuse määrata kaitsealad, kus saaks vastavate linnuliikide populatsiooni säilitada. Lisaks pidi tähistama eripiirkonnad paljudele eriliikidele. Nende eripiirkondade määramise kohustus viidi Linnudirektiivist üle Elupaiga direktiivi pärast Elupaiga direktiivi rakendamist 1982.aastal.

Elupaigadirektiiv.

Elupaigadirektiiv on teine osa Euroopa Ühenduse seadusandlusest looduskaitse valdkonnas. Selle direktiivi võib tuua näiteks Euroopa Ühenduse direktiividest, millel on otsene mõju liikmesriikidele. Direktiiv on suunatud bioloogilise mitmekesisuse tagamisele, säilitades looduslikke elu- ja kasvukohti ning metsataimestikku ja loomastikku liikmesriigi territooriumil, kus seda lepet kohaldatakse. See direktiiv paneb aluse Euroopa kaitsealade ökoloogilisele võrgustikule Natura 2000. Liikmesriikide poolt Linnudirektiivi alusel tähistatud kaitsealad on selle võrgustiku osaks.

Kui liikmesriik ei täida oma kohustust eraldada teatud kaitsealad, võib selle tagajärjeks olla trahv, mille määrab Euroopa Kohus.

See, et elupaigadirektiivil on olulised ja kaugeleulatuvad tagajärjed, näiteks arendusplaanidele, saab selgeks järgmisest näitest. Hollandis on juhtunud mitu korda, et arendusplaan on tulnud muuta, edasi või tagasi lükata, kuna asjassepuutuv asukoht on asustatud loomaliikidega, mis on kantud niinimetatud “Punase raamatu” nimekirja väljasuremisohus olevate organismide kohta. Sellisel viisil on aeglustunud, edasi lükatud või isegi täielikult tühistatud olulisi teede-, elamu- ja tööstuspiirkondade ehitusplaan.

Sotsiaalprobleemid ja tööhõive on üks tähtsamaid arengupoliitika valdkondi Euroopas. Kuni 1990.aastate keskpaigani ei räägitud ühisest Euroopa sotsiaal- ja tööhõivepoliitikast. Liikmesriigid arvasid, et see on põhimõtteliselt selline probleem, mille eest liikmesriigid peaksid ise vastutama. Amsterdami lepinguga (1997) muutus kõik põhjalikult. Selle põhjuseks oli asjaolu, et Euroopa Liidus on 15 kuni 18 miljonit töötut, mida Euroopa valitsusjuhid pidasid liiga suureks arvuks; nad arvasid, et ainult ühistegevusega oleks neil võimalik seda probleemi lahendada.

8.1 Amsterdami leping: ühine tööhõive strateegia

Amsterdami leping mängis tähtsat rolli selles, et tööpuudusega hakati Euroopa tasandil ühiselt tegelema. Kasvav tööpuudus, millega kõik Euroopa riigid kokku puutusid ja ka üha süvenev majanduslik langus võrreldes Ameerika Ühendriikidega viisid otsuseni ühiselt meetmeid võtta selle probleemi lahendamiseks. Jõuti otsusele et liikmesriigid peavad selle probleemi ühiselt käsile võtma: ühised meetmed ühiste eesmärkide nimel, samuti kogemuste vahetamine peaksid märgatavalt vähendama tööpuudust, eriti pika-ajalist tööpuudust.

Lepingu peamised eesmärgid olid järgmised:

- töövõimalused ja kodanikuõigused peavad olema esmase tähtsusega;
- viimaste takistuste kõrvaldamine inimeste vaba liikumise teelt ja turvalisuse suurendamine;
- võimaldada Euroopal mängida üha tähtsamat osa rahvusvahelisel areenil;
- teha Euroopa Ühenduse institutsionaalne süsteem efektiivsemaks tulevase laienemise otstarbel.

Peagi sai selgeks, et tööpuudust ei saa lahendada normide kehtestamisega. Kõigepealt nõuab tööpuuduse lahendamine loominguulist ja mõnevõrra tavatut inimeste ja ressursside kasutamist. Kuni 1997.aastani piirdus tegevus sotsiaalvaldkonnas normide koostamisega, eriti töötingimuste kohta, kuid nüüd vajati teistsuguste meetmete kasutamist. Euroopa ühine tööhõivestrateegia koostati Euroopa Ühenduse erakorralisel tippkohtumisel Luksemburgis (1997) kohe pärast Amsterdami lepingu allakirjutamist.

8.2 Luksemburgi tippkohtumine: uute lahenduste ja vahendite otsimine

Luksemburgi tippkohtumisel leppisid valitsusjuhid kokku, et nad peaksid kõik oma jõupingutused suunama tohutu tööpuuduse probleemi lahendamisele. Oli selge, et tööpuudust saab kõige paremini lahendada kohalikul tasemel (see tähendab seal, kus on töötud ja töökohad) ja seepärast otsiti “alt-üles” (üksikult üldisele) lahendust. See ei tähenda, et Euroopa tasandil ei saa mitte midagi korraldada. Selleks, et vähendada tööpuudust, peab looma soodsad tingimused ja head võimalused, mis võimaldaksid leida reaalseid lahendusi. Pealegi olid riigid ise ka juba pika aja jooksul selle probleemiga kokku puutunud, sest nad olid näinud tööpuudust oma riikides aasta-aastalt kasvamas 1980.aastate alguse majandusliku languse tulemusel. Enamik riike olid teatud piirkondades ka enam-vähem edukad olnud.

Analüüsid seda edu ja määratledes mõned üldised lähtepunktid, tekkis tunne, et peaks olema võimalik koostada mõned üldiselt kasutatavad direktiivid. Otsustati heaks kiita täiesti uus lähenemisviis, mis põhineb teatud pidevalt tagasipöörduval tsüklil. See on “avatud koordineerimise” süsteem, milles liikmesriigid mängivad ise aktiivset rolli.

Esimeseks sammuks selles tsüklis on koostada suur hulk direktiive, mis kohalduvad kõigile liikmesriikidele. Üheks näiteks sedasorti direktiividest on “kõikehõlmava lähenemise”³ direktiiv, mis koostati juba 1997.aastal ja on ikka veel asjakohane. Liikmesriigid koostavad vastavad juhised (umbes 20 kuni 25) iga aasta detsembris.

Selle tsükli teine järk koosneb juhtnõrde ülekanemisest niinimetatud Riiklikesse tegevuskavadesse. Iga liikmesriik koostab tegevuskava osutades sellele, kuidas juhtnõore asjaosalistes liikmesriikides täide viiakse. Näiteks võib see puudutada määruste koostamist või lihtsustamist, projektide alustamist või poliitika raamistiku välja töötamist, mille peab detailsemalt välja töötama kohalik omavalitsus ise või tehakse seda koostöös kohaliku omavalitsusega. Riiklikud tegevuskavad koostatakse iga aasta esimesel poolel konsulteerides tööstus- ja teiste majandusharude juhtkonnaga.

³ Kõikehõlmav lähenemisviis tähendab et igale töötule, kellel endal ei õnnestu tööd leida, peab tegema ettepaneku, mille tulemusena asjaosaline inimene saab tagasi tööle. Plaan on mõeldud iga töötut kohta, mis lõpptulemusena peaks viima tööhoiveni. Esiteks otsitakse kas tavalist tööd on saadaval. Kui töötut ei sobi sellele töökohale, uuritakse võimalusi riigipoolsete toetustega töökohtade osas. Kui on takistusi tööjõuturust osavõtuks, näiteks meditsiinilised, sotsiaalsed või psühholoogilised probleemid, koostatakse plaan, et neid probleeme lahendada. Lõpuks tehakse veel üks katse, et näha, kas asjaomane isik võib saada tööd.

Selle protsessi kolmas aste on niinimetatud Euroopa Komisjoni Ühine Tööhõive aruanne, mida avaldatakse iga aasta suvel. See aruanne käsitleb tööhõive olukorda Euroopas ja annab soovitusi üksikutele liikmesriikidele vastavalt nende riikide eriomasele olukorrale.

Allpool on toodud näide Hollandi kohta:

Toetudes 2000.aasta Ühise Tööhõive aruandele anti Hollandile järgmised soovitused:

1999.aastal arendati Hollandis edukalt tööhõivet ning tööhõive näitajad olid selgelt üle Euroopa Liidu keskmise. Tööpuudus langes jätkuvalt kuni 3,3%-ni, mis on madalam Euroopa Liidu keskmisest. Sellele vaatama leidub ikka veel struktuuri-probleeme.

- Ehkki pika-ajaline tööpuudus langeb, leidub paljude erikategooriate valdkondades ikka veel probleeme – eriti madalama haridusliku tasemega, eakate ja etniliste vähemuste hulgas.
- Paljud tööealised inimesed ei osale töajuturul, kuna nad saavad töövõimetusa- biraha või teisi abirahasid.
- Mõnes töajuturu piirkonnas esineb veel puudujääke, millega kaasneb surve töötasudele.

Põhjaliku analüüsi tulemusel oli selge, et on vaja ka edaspidi pingutada, et tegutseda tööhõivejuhendite põhisuundade ja soovitustega kooskõlas maksusüsteemide, maksete ning statistilise jälgimissüsteemi osas.

Hollandis peaks samuti kasutusele võtma järgmised meetmed:

- 1 Jätkama koostööd tööstus- ja teiste majandusharude juhtkonnaga, et kõrvaldada abirahade süsteemist sellised määrused, mis takistavad puuetega inimestel tööturust osa võtta ja viivad nende vaesumisele.
- 2 Jätkama statistilise süsteemi kohendamist, nii et tegevusplaanid ja toodangu näitajad muutuksid kättesaadavaks õigel ajal võimaldamaks jälgida ennetava lähenemisviisi elluviimist ja anda sellele hinnanguid.

Järgnevalt koostati eespoolnimetatute põhjal juhendite kavandid järgmisteks aastateks.

Kogu protsessi jooksul kuulub see teema poliitikute ja avalikkuse päevakorda. Selle tulemusel osalevad parlamendid, tööstus- ja majandusharud ning sotsiaal-organisatsioonid Euroopa tööhõivepoliitikas, mis on kokkuvõttes palju efektiivsem kui normide koostamine ja seejärel nende ülekanndmine määrustesse.

Euroopa tippkohtumisel Luksemburgis sõlmiti esimest korda kokkulepped niinimetatud “kõikehõlmava lähenemisviisi” suhtes. Sellest ajast alates on Euroopa Liidu riigid olnud hõivatud konkreetsete tegudega nende lepete elluviimiseks. Hollandis on see suund sisse viidud 1998-2002.aasta Valitsuse tööplaani. See tähendab et sellest ajast on mainitud lähenemisviisil olnud silmapaistev koht poliitilistes diskussioonides. Kõigepealt on tähelepanu keskendunud “kõikehõlmava lähenemisviisi” kasutamisele inimeste suhtes, kes tulevad tööjõuturule. Kuna omavalitsustel on Hollandis tähtis ülesanne tuua töötajad tagasi tööle, on omavalitsustele usaldatud “kõikehõlmava lähenemisviisi” elluviimine konkreetsete plaanide kavandamise abil. Paljud omavalitsused näitavad nüüd oma tegevusplaanides, kuidas nad loodavad saavutada “kõikehõlmava lähenemisviisi” kasutamist. Kuna majanduskliima on Hollandis hea ja enamus töötuid saab otsekohe tööd, mõeldakse nüüd ka sellele, kuidas seda lähenemisviisi saaks kohandada pikaajaliste töötute osas (inimesed, kes ei ole pikka aega töötanud ja saavad abiraha).

8.3 Mida me võime oodata järgnevatel aastatel?

Lissaboni tippkohtumine ja Nizza tippkohtumine

Lissaboni tippkohtumine toimus 2000.aasta märtsis. Tippkohtumise ajal sõlmiti edasised kokkulepped tööhõive, koolituse ja Euroopa kodanike ligipääsu kohta informatsioonile. Lisaks sellele leppisid valitsusjuhid kokku suurejoonelise poliitilise eesmärgi osas: kümne aastaga peaks Euroopa Ühendus saama kõige paremini toimivaks majandusruumiks kogu maailmas ja Euroopa kodanike praegune madal osalus tööhõives peab suurenema 60-lt 70-le %-le.

Sotsiaalpoliitika ülesanded, mis koostati Nizza tippkohtumisel 2000.aasta detsembris, osutasid sotsiaalpoliitika prioriteetidele järgnevatel aastatel. Sotsiaalpoliitika põhineb väärtushinnangutel, mida liikmesriigid jagavad paljudes tähtsates valdkondades: rohkem ja paremaid töökohti, töötajate kaitse muutvas majanduses, võrdsed võimalused, samuti vaesuse ja diskrimineerimise vastu võitlemine. Lisaks on tähelepanu keskendunud sotsiaalkindlustussüsteemi kaasajastamisele. Need lähtepunktid kanti üle ka suunistesse.

Kõige selgemad Euroopa Liidu suunised 2001.aastaks olid tööhõive alal järgmised:

- võidelda tööpuudusega noorte hulgas ja ennetada pika-ajalist tööpuudust;
- välja töötada aktiivse vananemise poliitika;
- välja arendada oskused uue tööjõuturu jaoks eluaegse õppimise kontekstis;

- aktiivsete meetmete kasutuselevõtmine, et edasi arendada pakkumise ja nõudluse kooskõlastamist töajouturul ja võidelda uute probleemaladega;
- diskrimineerimise vastu võitlemine ja sotsiaalse integratsiooni soodustamine võimaldades ligipääsu töökohtadele;
- soodustada iseseisvate äriettevõtete asutamist ja ekspluateerimist;
- uued töökohtade võimalused informatsiooniühiskonnas ja teenindussektoris;
- regionaalne ja kohalik tegevus tööhõive alal.

Pärast nende suuniste kinnitamist lülitasiid Euroopa Liidu liikmesriigid 2001.aasta esimesel poolel vastavad direktiivid oma siseriiklikesse tegevuskavadesse ja sellele järgnes nende elluviimine.

2001.aasta suuniste alusel me järeldasime, et lähematel aastal pannakse rõhku nii töajouturust osavõtule kui ka ja töajouturule naasmisele. Arvatakse, et lõpuks suureneb surve sellele, et inimesi tööle aidata või tegutseda selles suunas, mis viiks mingil viisil osavõtule töajouturust, töötades kas tavapärase või riigipoolse toetusga töökohal.

8.4 Uus töötamise viis: suunad

Kui uurida Euroopa Ühenduse meetmeid sotsiaalsfääris ja tööhõivet mõne viimase kümnendi jooksul, võib märgata nendes valdkondades omaksvõetud lähenemisviisid mitmeid suundi. On üsna võimalik, et seda lähenemisviisi võiks rakendada ka teistes tegevusvaldkondades.

Kõigepealt, on selge, et Euroopa Ühenduses on sagenenud sekkumised liikmesriikide sotsiaal- ja majanduspoliitikasse. Varem piirdusid Euroopa Ühenduse meetmed normide koostamisega töötingimuste ja töösuhete valdkondades, aga nüüd laienevad Euroopa mõjud kogu sotsiaal- ja majanduspoliitika valdkonnale. Amsterdamil lepingust saadik on toimunud kolm Euroopa tippkohtumist sellel teemal.

See ei tähenda tegelikult, et liikmesriigid ei kontrolli sotsiaalpoliitikat ja tööhõive poliitikat ja on lasknud asjadel niisama minna. Tegelikult annab Euroopa Ühendus isegi vähem määrusi välja kui varem. Muudatusettepanekud, mida arutatakse Euroopa tasandil, tulevad liikmesriikidest endast.

Sellega kaasnevad ka muutused järelevalvemeetodite arengus. Varem pidasid liikmesriigid tihti lõputuid läbirääkimisi iga väikese tühiasjaga seoses Euroopa määrustes. Sel ajal kui Euroopa Ühenduse määruste tähtsus üha väheneb, pööra-

takse üha rohkem tähelepanu “avatud kooskõlastamisele”, mis on avalikkusele ligipääsetav ja mida igaüks võib mõjutada. Ehkki siin ei ole küsimus suuremast maksmapanekust, nagu määruste puhul, on selle elluviimine palju efektiivsem kui määruste puhul.

Uus töötamise meetod “ulatub” kõigi liikmesriikideni ja on nendes kasutusele võetud. Varem püüdis Euroopa saavutada harmoniseerimist teatud valdkondades määrustega. Harmoniseerimine toimus alati kõige väiksema kaitstusega inimeste olukorda arvesse võttes, mis tähendas, et paljud liikmesriigid võisid asju kergelt võtta ja mitte pingutada (näiteks olid töötingimused põhjamaades alati paremini korraldatud kui enamikes lõunapoolsetes riikides). Uus töömeetod võtab alati arvesse parimaid liikmesriike. Selle tulemusel saavutatakse palju rohkem, sest liikmesriike mõõdetakse/võrreldakse kõige paremate tulemustega riigiga (“parimad praktikad”). Sellise tegutsemise eesmärgiks on, et sel viisil saavad liikmesriigid õppida üksteiselt ja võtta parimatelt eeskujut. Näiteks on Holland paljudele liikmesriikidele eeskujuks seoses meetmetega tööstusvaldkonna ja juhtkonna koostöö, paindlike töövõtulepingute ja osalise tööaja alal. Siiski on Hollandil omakorda palju õppida teistelt riikidelt lastehoolduse ja noorte tööpuudusega võitlemise osas.

Euroopa tulipunktide laienemise ja eespoolkirjeldatud efektiivsete tegutsemisviiside tulemusel tööpuuduse probleemide lahendamisel on sotsiaalpoliitika ja tööhõivepoliitika muutunud Euroopa siseturu lahutamatuks osaks ja on arenenud Euroopa Liidu täielikuks tugisambaks.

Lisaks näeme me, et seda uut töömeetodit kohaldatakse nüüd ka “vaesuse ja sotsiaalse eraldatuse” teemale. 2001.aastal kasutati esmakordselt parimate liikmesriikide kogemuste analüüsi liikmesriikide poolt oma poliitika kavandamise vahendina.

8.5 Euroopa Sotsiaalfond

Euroopa Liidu meetmete kirjeldus sotsiaalküsimuste ja tööhõive valdkonnas on terviklikum, kui anname lühiülevaate Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) kohta. Euroopa Sotsiaalfond on üks vanemaid fonde Euroopa Liidus ja on üks struktuurifondidest (vaata ka peatükk 5).

Osa struktuurifondi vahenditest leiavad kasutamist mõnede niinimetatud Euroopa Liidu algatuste toetamisel (eraldi programmid teatud osade kohta Euroopa Ühenduse poliitikas). Eriti laialdaselt on tuntud kohandumise ja tööhõive algatused sotsiaalsfääri ja tööhõive valdkonnas. Nüüd on need asendatud uue algatusega 2000-2006.aastaseks perioodiks, tuntud EQUAL (= võrdne) nime all.

Euroopa Sotsiaalfond (ESF) mängib võtmerolli Euroopa tööhõive strateegias. "2000-2006.aastasel perioodil keskendub see kolmele sihtalale (vaata peatükk 5, lõik 1). Näiteks on Euroopa Sotsiaalfondi vahendeid võimalik kasutada selliste projektide kaasfinantseerimiseks, mis kuuluvad kohalikul tasandil Euroopa Sotsiaalfondide sihtalade alla. Alati leidub võimalusi kaasfinantseerimiseks, mis aga tähendab, et kui pöörduda palvega Euroopa Sotsiaalfondi poole, peab taotleja osa vahenditest ise hankima.

Järgneb näide Euroopa Sotsiaalfondi vahenditest finantseeritud projekti kohta Hollandis: Omavalitsus soovib alustada projekti omavalitsuse korraldusega (= riigipoolse toetusrahaga tööhõive), kes patrullivad tänavatel, nii et politseil on väiksem koormus. Projekti eesmärgiks on luua töökohti, mis pakuvad ka koolitust, selleks et hankida töökogemusi ja pakkuda pikaajalistele töötutele väljavaateid parema töökoha saamiseks tööjõuturul. Seetõttu keskendub omavalitsus töölevärbamisele inimestele, kelle jaoks on raske tavalisele tööjõuturule minna. See puudutab järgmisi sihtgrupe: pikaajalised töötud, immigrandid, tööjõuturule naasvad naised ja inimesed osalise puudega. Omavalitsus valib välja hulga kandidaate ja korraldab neile 8-nädalase kursuse, keskendudes sotsiaalsetele oskustele. 8 nädala jooksul teevad osavõtjad läbi ka tavalise turvameeste kursuse (üks päev nädalas), ning algusest peale teostavad nad turvatööd ka praktiliselt kellegi juhendamisel. Kellele see töö sobib, ei jää tööle omavalitsuse turvatööle (riigipoolse toetusrahaga), vaid leiavad eeldatavalt rakendust turvaettevõtetes. Lisaks kursustel osalemisele saavad nad töökogemusi, töötades 8 nädala jooksul turvatööl omavalitsuses. Selgus, et pärast 8 nädalat olid paljud inimesed võimelised alustama tööd turvaettevõtetes ja seepärast ei pidanud enam riigipoolse toetusrahaga töökohti kasutama. Osa nendest koolituskuludest saab tasuda Euroopa Sotsiaalfondist.

Euroopa arengud toimuvad väga kiiresti. Selleks et kursis olla, peab omama ligipääsu õigele informatsioonile. Käesolevas peatükis leiame kokkuvõtliku loetelu vastavat informatsiooni pakkuvatest allikatest. Nimekiri ei ole kaugeltki mitte ammendav. Igal allpoolmainitud veebiküljel on võimalik leida linke, mis viitavad teistele veebikülgedele.

Internetiallikad

Üldinformatsioon:

- www.eur-op.eu.int, **Euroopa Liidu ametlik server**.
- Informatsioon Euroopa Liidu institutsioonide, poliitika, ametliku dokumentatsiooni ja uudiste kohta <http://www.europa.eu.int>.
- Eur-Lex (<http://www.europa.eu.int/eur-lex>, online/interaktiivne andmepank, tasuta ligipääs). Eur-lex hõlmab näiteid seadusandlusest, uuemast jurisprudentsist, kohaldatavast Euroopa Ühenduse seadusandlusest, lepingute tekstest ja viimaseis ametlikke väljaandeid L and C. Need väljaanded on saadaval Eur-Lex kaudu tasuta kuni 45 päeva peale publitseerimist.
- CELEX (<http://www.europa.eu.int/celex>, online/interaktiivne andmepank tellijatele). Celex hõlmab kõik praegu kehtivad õigusaktid, kavandatavad õigusaktid, jurisprudentsi ja Euroopa Liidu Lepingute tekstid, samuti liikmesriikide harmoniseerimismeetmete tekstid.
- PRELEX (<http://www.europa.eu.int/prelex>, online/interaktiivne andmepank, tasuta ligipääs). Prelex järgib kõiki seaduseelnõusid (õigusaktide ja eelarve kaustad, rahvusvaheliste lepingute lõppjärelused) ja Komisjoni teatise, sellest ajast kui nad esitatakse Euroopa Ülemkogule või Euroopa Parlamendile kuni nad kinnitatakse Ministrite Nõukogu poolt, võetakse vastu Euroopa Parlamendis või võetakse Komisjoni poolt tagasi. Lingi abil võib kasutaja otse lugeda saadaolevaid elektroonilisi tekste.
- Euroopa Komisjon, peadirektoraat. (http://www.europa.eu.int/comm/dgs_nl.htm, tasuta ligipääs). Veebilehekülg Euroopa Komisjoni peadirektoraatide poliitika dokumentide, (kavandatavate) õigusaktide, projektikutsete ning organisatsioonide ajagraafikute kohta.

- RAPID (<http://www.europa.eu.int/rapid/start>, tasuta ligipääs). Veebilehekül Euroopa Liidu viimaste pressiteadetega, samuti taustinformatsioon Euroopa volinike kohta ja nende kõned.
- WHAT'S NEW? (<http://europa.eu.int/geninfo/whatsnew.htm>, tasuta ligipääs). Veebilehekül igapäevaste kokkuvõtetega pressiteadetest ja uudistest Euroopa Komisjoni peadirektoraadis. Leheküljel on hüperlingid paljudele teistele interneti lehekülgedele.
- Euroopa Ühenduse poolt antavad toetused ja laenud (http://www.europa.eu.int/secretariat_general/sgc/aides/en/en.htm, konsulteerimine tasuta) veebilehekül Euroopa Ühenduse poolt antavate toetuste ja laenude kohta erinevates poliitika valdkondades. Esmajoones on esitatud toetuste jaotus ja praktilised suunised avalduste esitamiseks.
- Majandus- ja Sotsiaalkomitee (www.ces.eu.int): informatsioon Majandus- ja Sotsiaalkomitee tegevusvaldkondade kohta.
- www.cor.eu.int annab informatsiooni Regioonide Komitee ja sellest tuleva informatsiooni kohta.
- Euroopa Kontrollikoda: www.eca.eu.int.
- <http://www.ue.eu.int/newsroom>, annab informatsiooni Euroopa Ülemkogu otsuste kohta.
- http://www.europa.eu.int/comm.dgs.regional_policy.index_en.htm, informatsioon Euroopa Liidu regionaalpoliitika kohta.
- <http://www.europa.eu.int/comm/dg05/esf/en/index.htm>, Informatsioon Euroopa Liidu Sotsiaalfondi kohta.
- <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/index.html>, lehekül ülevaatega riikidest.
- <http://www.reenic.utexas.edu/reenic.html>, ulatuslik lehekül Kesk- ja Ida-Euroopa kohta. Head lingid riikide ja teemavaldkondade kohta.
- <http://www.ce-review.org>, virtuaalraamatukogu, mis koosneb raamatutest Kesk- ja Ida-Euroopa kohta.

Euroopa Liidu laienemine

- <http://www.europa.eu.int/comm/dgla/enlarge/index.htm>, üldinformatsioon laienemise kohta.
- http://www.europa.eu.int/comm/dg1a/enlarge/agenda2000_en/rpas/rpas.htm, Agenda 2000 – Köide I: Euroopa Liidu laienemispoliitika tagajärjest Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele, kes ühinevad Euroopa Liiduga.

- http://www.europa.eu.int/comm/dg1a/enlarge/agenda2000_en/rpas/rpas.htm, Agenda 2000 – Kõide II: Ühinemiseelse strateegia tugevdamine.
- http://www.europa.eu.int/comm/dg1a/enlarge/agenda2000_en/opinions/opinions.htm, lehekülj Euroopa Komisjoni arvamustega kandidaatriikide ühinemisavalduste kohta.
- <http://www.wiiv.ac.at/countdown> (ühinemiseelne võrgustik) informatsioon laienemisega seotud uurimistöödest, konverentsidest, uurimisinstituutidest ja ekspertidest, sellega seotud teemad Euroopa Liidu liikmesriikides ja kandidaatriikides.
- <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/twinning/index.htm>, lehekülj institutsionaalse koostöö meetoditest, mis aitavad kaasa Euroopa Liidu laienemise ettevalmistamisele.
- <http://www.coe.fr/cplre/indexe.htm>, lehekülj informatsiooniga kohalike ja regionaalsete omavalitsuste kongressist.
- <http://www.ccre.org/site.html>, lehekülj Euroopa ametkondade lobby-organisatsioonide kohta.
- <http://www.ceec-logon.net>, lehekülj informatsiooniga kandidaatriikide kohaliku struktuuri kohta ja ühinemise mõju kohta kohalikul tasandil. Lehekülj on üsna vananenud.
- <http://www.logincee.org>, lehekülj kus on kandidaatriikide kohalikud omavalitsused. Lehekülj on vahendajaks nende omavalitsuste vahel.
- <http://www.lgi.ois.hu>, lehekülj informatsiooniga kohalike omavalitsuste arengu kohta Kesk- ja Ida-Euroopas.
- <http://www.lgi.osi.hu/publications/dp/pdf/15pdf>, lehekülj informatsiooniga kohalikele omavalitsustele antud rollist kandidaatriigi ühinemisprotsessis Euroopa Liiduga, Keskendub Euroopa Liidu abile.

Kohalik Omavalitsus

- <http://www.osi.hu/lgi/index.html>, lehekülj informatsiooniga Kohaliku Omavalitsuse ja Avalike Teenuste Reformi Programmist.
- <http://www.flgr.bg/indexen.htm>, Kohaliku Omavalitsuse Reformi Fond Eur Active: Euroopa Liidu uudised ja poliitika.
- <http://www.eurocities.org>, lehekülj informatsiooniga Eurolinnade võrgustikust.
- <http://www.eurotowns.org>, lehekülj informatsiooniga Euroopa väikelinnade võrgustikust.

- <http://www.lgiu.gov.uk>, lehekülj Kohaliku Omavalitsuse Informatsiooniüksusest.
- <http://www.municipia.org>, lehekülj omavalitsuste võrgustikust tuleva ja selle kohta käiva informatsiooniga.
- <http://www.elgo.co.uk>, lehekülj on andmebaas üle 14000 kohaliku ja regionaalse omavalitsuse kohta 27 Euroopa riigis. Enamus leheküljest on tasuta.
- <http://www.euocities.org/masterIndex.html>, leheküljel on hea kokkuvõte katusorganisatsioonide veebilehekülgedest ja Euroopa Liidu vahenditest kohalikule omavalitsusele.
- <http://www.coe.fr/cplre/eng/eannu/eassoc.htm>, kokkuvõte Omavalitsuste Liitude kohta Lääne-, Kesk- ja Ida-Euroopas.
- <http://www.vng-international.nl>, leheküljel on informatsioon Hollandi Omavalitsusliidu välissuhete sektori (VNG-International) tegevusest.

Toetuste võimalused

- <http://www.fundersonline.org/index.asp>, laiahaardeline andmebaas, kust võib saada infot riikide, nimetuse või teema järgi. Lisaks annab head taustinformatsiooni selle kohta, kuidas kirjutada projektiettepanekuid.
- <http://www.cooperatingnetherlandsfoundations.nl/index.htm>, lehekülj kokkuvõttega toetusvõimaluste kohta.
- <http://www.efc.be/publications>, lehekülj Euroopa Fondide Keskusest.
- <http://www.fdncenter.org/funders>, lehekülj Ameerika Fondide Keskusest.
- <http://www.europa.eu.int/comm/dgs/education/culture/twntwin/index.htm> Euroopa Komisjoni Sõpruslinnade Fondi lehekülj avaldusblanketidega ja informatsiooniga linnadevaheliste sidemete sõlmimise tingimuste kohta.
- <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/index.htm>, lehekülj kokkuvõttega Euroopa Liidu Phare programmist. Keskendub ainult suurtele toetustele.

Barends, R. and L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees recht*, Samson, Alphen aan de Rijn, 1999.

Boekelman, M., and P Fasol, *Wegwijs in Europa, Nederlandse en Europese subsidies in vogelvlucht*, Brussels 1995.

Borchardt, Klaus-Pieter, *Het ABC van het Gemeenschapsrecht*, European Documentation series, Bureau for official publications of the European Communities, 1999.

Fontaine, Pascal, *10 Lessen over Europa*, European Documentation series, Bureau for official publications of the European Communities, 1998.

Griendt, W.L.J. van de, *De sociale agenda van Nice: sluitstuk en startpunt van het Europees sociaal model*, article in the Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, 2000.

Hessel, Prof. Dr. B., and Prof. K.J.M. Mortelmans, *Het recht van de Europese Gemeenschappen en de decentrale overheden in Nederland*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 1997.

Hessel, Prof. Dr. B., *De relatie tussen de Europese regelgever en de decentrale overheden vanuit decentraal perspectief, preadvies voor het symposium van de Vereniging voor Wetgeving en Wetgevingsbeleid van 29 oktober 1999*, The Hague, 2000.

Hessel, Prof. Dr. B., *Invloed van de Europese regelgeving op de totstandkoming van Leidsche Rijn*, article in 'Bouwrecht', December 2000.

Hessel, Prof. Dr. B., *Europa, bedreiging voor gemeenten?*, article in 'de Europese Gemeente', Maastricht, Council of Europe municipalities and regions, 2000.

Hilterman, F.N.M., *Gemeenten op weg naar Europa*, from Handbook of local government, 1999.

Hilterman, F.N.M., *Nederlandse overheden en Europese integratie, advies door de Raad voor het Openbaar bestuur*, article in Voor de d'raad, 1998.

Hilterman, F.N.M., and P. Knip, *Internationalisering van overheidsmanagement*, a chapter in the handbook, *Overheidsmanagement*, Samson HD Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn/Brussels, 1996.

Interdepartmental European Commission European law (ICER), edited by Hessel, Prof. Dr. B. and A. Neven, *Europeesrechtelijk toezicht op Nederland en de doorwerking naar decentrale overheden: verkenning ten behoeve van de ministeriële verantwoordelijkheid*, Utrecht, 2000.

Knaap, P. van der and F.N.M. Hilterman, *Lokale en regionale overheden in de Europese Unie*, article in 'Bestuurskunde', 1997.

Marle, C.H. van, and T.A.H. de Nijs, *Europees recht en Nederlandse decentrale overheden*, VNG Uitgeverij, The Hague, 1991.

Ministry of Home Affairs, *Alles over doelstelling 2, stedelijke gebieden in Nederland*, The Hague, 2001.

Nomden, drs. K, *De Europeanisering van provincies en gemeenten*, article in 'Openbaar bestuur', 2001.

Nugent, Neill, *The government and politics of the European Union*, MacMillan Press Ltd, London, 1999.

Raad voor het openbaar bestuur, *Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed*, The Hague, 1998.

Servicebureau Europa, REGwijzeR 2001, *Europese subsidies en Europees aanbesteden*, Maastricht 2001.

Wielders, J (red.), *Gemeenten verleggen grenzen: handboek gemeentelijke internationale samenwerking*, VNG Uitgeverij, The Hague.