

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Sotsiaalteaduskond

Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Kati Keel

**EUROOPA LIIDU MAKROMAJANDUSLIKU STABIILSUSE PARANDAMISE JA
EELARVETE JÄRELEVALVE MEETMETE MÕJU EESTI EELARVEPROTSESSILE**

Magistritöö

Juhendaja: Prof Dr Ringa Raudla

Tallinn 2015

Deklareerin, et käesolev magistritöö,
mis on minu iseseisva töö tulemus,
on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli
magistrikraadi taotlemiseks ja selle alusel
ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi.

Autor Kati Keel

õ í .. õ í í í í í 2015

Töö vastab kehtivatele nõuetele

Juhendaja professor Ringa Raudla

õ õ 2015

Kaitsmisele lubatud õ ..í õ 2015

Avaliku halduse magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees

Dr. Veiko Lember

LÜHIKOKKUVÕTE

Euroopa Liidu majandus- ja eelarvepoliitikate juhtimise ja koordineerimise raamistik on läbi teinud mitmeid muudatusi. Samas antud reformide institutsionaalsete tagajärgede uurimine on senini vähe tähelepanu saanud ning euroopastumise kirjanduses puuduvad uuringud, mis käsitleksid antud muudatuste mõju liikmesriikide eelarveprotsessidele. Käesoleva töö uudsus ja lisapanus seisneb katses panustada antud tühikiku täitmisesse euroopastumise uuringutes ning analüüsida, kas ja millises ulatuses on võimalik antud reformide kontekstis rääkida Eesti eelarveprotsessi euroopastumisest.

Töö peamisteks järeldusteks on, et uuenenud EL majandus- ja eelarvepoliitikate juhtimise ja koordineerimise raamistikus sisalduvad erinevad (nn kohustusliku iseloomuga, konkurentsi iseloomuga ja õppimisele suunatud) meetmed võivad teoreetiliselt liikmesriikide eelarveprotsessidele avaldada otsest institutsionaalset, strateegilist või kognitiivset mõju, ulatudes vastasmõjust reaalse muutuseni. Vaadates antud mõjusid Eesti eelarveprotsessile saab välja tuua, et erinevate meetmete lõikes on euroopastumise mõju ning selle ulatus erinev. On näha kerget euroopastumise strateegilise mõju domineerimist, mis on vaadeldav pea kõikide meetmete puhul, kus euroopastumine on Eesti eelarveprotsessile mõju avaldanud. Samas antud reformide valguses põhjalikku eelarveprotsessi ümberkujundamist ei ole toimunud ja euroopastumise mõju Eesti eelarveprotsessile ulatub tegevusetusest kohanemiseni.

Võtmemõisted: euroopastumine, eelarveprotsess, EL majandus- ja eelarvepoliitikate juhtimise ja koordineerimise raamistik.

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	3
SISUKORD	4
SISSEJUHATUS	5
1. TEOREETILINE RAAMISTIK.....	8
1.1 Euroopastumine.....	8
1.2 Erinevat tüüpi EL poliitikakujundamise viiside mõju liikmesriikidele.....	10
1.3 Teoreetilised lähenemised, kuidas euroopastumine võiks siseriiklikul tasandil poliitika kujundamist mõjutada	13
1.4 Kuidas antud teoreetilistesse alternatiividesse paigutuvad Euroopa Liidu majandusó ja eelarvepoliitika juhtimise protsessid	18
2. METOODIKA.....	22
3. ANALÜÜS.....	24
3.2 Kohustusliku iseloomuga meetmete mõju ja ulatus.....	24
3.2 Konkurentsi iseloomuga meetmete mõju ja ulatus.....	29
3.3 Õppimisele suunatud meetmete mõju ja ulatus.....	31
3.4 Kuidas antud mõjusid ja nende ulatust selgitada.....	32
KOKKUVÕTE	36
SUMMARY	39
KASUTATUD KIRJANDUS	41
LISA 1- INTERVJUU PLAAN.....	48

SISSEJUHATUS

Euroopa Liidu (*edaspidi: EL*) majandus- ja eelarvepoliitikate juhtimise ja koordineerimise raamistik on läbi teinud mitmeid muudatusi. Alates Euroopa Komisjoni 12. mai 2010 teatisest¹ majanduspoliitika koordineerimise edendamise kohta, millega nähti ette samme parandamiseks makromajanduspoliitika järelevalvet, vajadust sätestada liikmesriikide eelarveraamistikele miinimumnõuded ning muuta karmimaks stabiilsuse ja kasvu pakti nõuded (Euroopa Komisjon, 2010), on EL majandus- ja eelarvepoliitikate juhtimise ja koordineerimise raamistikku tugevdatud nii õigusaktide vastuvõtmise, fiskaallempepingu sõlmimise kui ka tugevdatud koordineerimismehhanismide loomisega (riigieelarve seaduse seletuskiri 2013, 4). 2011. aasta detsembris jõustus niinimetatud majanduse juhtimise reformipakett (kuuest EL õigusaktist koosnev pakett (*edaspidi: 6-pakk*) ning antud raamistikku täiendati 2013. aastal kahe määruse (nn 2-paki) vastuvõtmisega (*Ibid.*, 5). Peamiselt seisnes muudatuste sisu senisest nõudlikumate fiskaalreeglite sätestamises, suuremas sekkumises liikmesriikide eelarveprotsessidesse ja uute eesmärkide sätestamises makromajanduslike tasakaalustamatuste ennetamiseks (Grahel ja Teague 2013, 9). 6-paki järelmeetmeks oli nn fiskaallempeping (*Fiscal Compact*) ehk majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingu vastuvõtmine, milles sätestati valitsussektori eelarve struktuurse tasakaalu reegel ja selle rikkumisel rakenduv automaatne korrigeerimismehhanism (riigieelarve seaduse seletuskiri, 2013). Et anda liikmesriikides tehtavatele otsustele Euroopa tasandil ühine alus, kinnitas Euroopa Liidu Nõukogu (*edaspidi: nõukogu*) 7. septembril 2010 Euroopa Liidu stabiilsuse ja kasvu pakti rakendamise muudetud tegevusjuhendi, mis võimaldas kehtestada Euroopa Semestri. Euroopa Semester on EL tasandi majandus- ja eelarvepoliitikate koordineerimisprotsess, mille eesmärgiks on parandada ja tõhustada EL liikmesriikide majanduspoliitikate koordineerimist, tugevdada eelarvedistsipliini ning suurendada makromajanduslikku stabiilsust (Euroopa Komisjon, 2010).

Antud reformide institutsionaalsete tagajärgede uurimine on senini vähe tähelepanu saanud. Kui Euroopa mõju liikmesriikide poliitikatele on ilmselt üks enim uuritud valdkondi euroopastumise kirjanduses (Featherstone 2003, 5; Radaelli, 2003; Radaelli 2009), siis Euroopast tuleneva mõju

¹ KOM(2010) 250 majanduspoliitika koordineerimise edendamise kohta

tulemusena tekkinud muudatusi siseriiklikes institutsioonides ja protsessides (nii formaalsetes kui mitteformaalsetes) on uuritud vähem ning selget pilti ei ole veel välja joonistunud (Börzel ja Risse 2007, 487).

Tulenevalt EL aluslepingutest on majandus- ja eelarvepoliitika valdkonnad, mis on liikmesriikide pädevuses. Seetõttu reeglina on EL tasandi koordineerimisprotsesse iseloomustanud pigem nn špehmeteõ meetmete kasutamine ning nende potentsiaali osas siseriiklike institutsioonide ja protsesside mõjutada on euroopastumise teoreetikud olnud pigem skeptilised (Radaelli, 2003). Teisalt, uuenenud ELi majandus- ja eelarvepoliitikate juhtimise ja koordineerimise raamistik sisaldab endas erinevat tüüpi EL poliitikainstrumente (õiguslikud aktid, kohustused, soovitusel jm), mis enamuses on omavahel seotud ühte (Euroopa Semestri) protsessi (Popescu, 2015). Seni on antud (uut) tüüpi EL tasandi valitsemise viiside mõju siseriiklikele institutsioonidele ja protsessidele vähe uuritud (Bauer ja Becker 2014, 214), sh puuduvad uuringud, mis käsitleksid antud uuenenud raamistiku mõju liikmesriikide eelarveprotsessidele. Peamiselt on antud reformide mõju uurimisel tähelepanu all olnud Euroopa Komisjoni roll uues majandusjuhtimise raamistikus (*Ibid.*, 214). Käesoleva töö uudsus ja lisapanus seisneb katses panustada antud tühimiku täitmisesse euroopastumise uuringutes ning analüüsida, kas ja millises ulatuses on võimalik antud reformide kontekstis rääkida eelarveprotsesside euroopastumisest.

Seega on käesoleval tööel kaks eesmärki ó esiteks, panustada euroopastumise teoreetilisse kirjandusse ning teiseks, uurida uuenenud **ELi majandus- ja eelarvepoliitikate juhtimise ja koordineerimise raamistiku mõju Eesti eelarveprotsessile**. Töös analüüsitakse rakendatavate makromajandusliku stabiilsuse parandamise ja eelarvete järelevalve meetmete mõju avaldumist ja ulatust. Küsimused, millele vastust otsitakse on:

- *Millised on ELi majandus- ja eelarvepoliitikate juhtimise ja koordineerimise raamistiku, sh Euroopa Semestri teoreetilised võimalused liikmesriigi eelarveprotsessi mõjutada?*
- *Kuidas antud reformide rakendamine on mõju avaldanud Eesti eelarveprotsessile? Kuidas antud mõjusid selgitada?*

Kuivõrd Eesti eelarveprotsessi iseloomustab vähene veto-punktide arv ning samuti ei ole olemasolev erinevus Euroopa Semestri nõudmiste ja siseriiklike protsesside vahel ülemäärane suur, mis lähtuvalt teoreetilisest käsitlesest on üheks võimalikuks eelduseks euroopastumise aset

leidmiseks (Börzel ja Risse 2003, 2007), siis võiks antud uurimisküsimuste kontekstis Eesti juhtumi puhul olla tegemist soodsate tingimuste disainiga, eeldamaks euroopastumise mõju esinemist. Lisaks on teoreetilises kirjanduses välja toodud, et võrreldes teiste EL liikmesriikidega iseloomustab Eestit pigem suund olla kohusetundlik EL reeglite järgija (kohati seades isegi rangemad reeglid kui EL nõuded ette näevad) (Sedelmeier, 2010), mis samuti põhjendab Eesti juhtumi valikut.

Magistritöö koosneb kolmes osast. Esimene osa käsitleb euroopastumise teoreetilisi aluseid, eesmärgiga luua analüütiline raamistik Eesti juhtumi uurimiseks. Töö teoreetilises osas kaardistatakse ELi erinevat tüüpi poliitainstrumentide potentsiaalset mõju liikmesriikide institutsioonidele ja protsessidele. Samuti käsitletakse teoreetilisi lähenemisi, kuidas euroopastumine võiks rahvusriikide tasandil eelarveprotsessi mõjutada. Viimasena paigutatakse kirjeldatud teoreetilistesse alternatiividesse EL majandus- ja eelarvepoliitikate juhtimise ja koordineerimise raamistiku protsessid, andmaks lähtekohad empiirilise analüüsi läbiviimiseks. Töö teises peatükis antakse ülevaade metodoloogilisest lähenemisest uurimisküsimusele. Kolmandas osas analüüsitakse Eesti juhtumit, lähtuvalt teoreetilises osas välja toodule. Järgneb kokkuvõtte ning magistritöö peamised järeldused ja tähelepanekud edaspidiste uuringute läbiviimiseks.

Autor tänab oma juhendajat ja intervjueeritavaid töö valmimisse olulise panuse andmise eest.

1. TEOREETILINE RAAMISTIK

Töö teoreetiline raamistik tugineb tugevalt euroopastumise teooriale. Esmalt määratakse kindlaks mida antud töö raames euroopastumise all silmas peetakse. Seejärel vaadatakse, kuidas teoreetiliselt erinevat tüüpi EL tasandi poliitikakujundamise viisid saavad mõju avaldada liikmesriikide institutsioonidele ja protsessidele. Järgnevas alapeatükis operatsionaliseeritakse mõiste siseriiklik muutusõ, jälgides Radaelli (2003) ning Börzel'i ja Risse'i (2003) välja toodud kategooriaid siseriikliku muutuse mõju ulatuse osas. Kuivõrd euroopastumise mõju ulatus erineb riigiti, on uurimisküsimustele vastamiseks vajalik vaadata ka erinevaid lähenemisi, mis selgitaksid, millest siseriikliku muutuse ulatus on tingitud. Teoreetilise osa viimases peatükis paigutatakse kirjeldatud teoreetilistesse alternatiividesse EL majandus- ja eelarvepoliitikate juhtimise ja koordineerimise raamistiku protsessid, andmaks lähtekohad empiirilise analüüsi läbiviimiseks.

1.1 Euroopastumine

Alates 1990-ndate keskpaigast on Euroopa Liidu uurimisel peamisteks küsimusteks tõusnud, kas Euroopa Liit mõjutab rahvusriikide poliitikate muutust, institutsioonilist ümberkujundamist, identiteetide muutust ning millistel tingimustel muutused toimuvad ja mis on nende muutuse tulemuseks (Börzel ja Risse, 2007; Pollac 2010, 37). Selles valguses on euroopastumine saanud väga populaarseks kontseptsiooniks Euroopa Liidu uuringutes (Börzel ja Panke 2013, 116). Samas erinevad teoreetikute arusaamad sellest, millele euroopastumine viitab, ning kust jookseb piir, mille puhul saab üldse euroopastumisest rääkida (Radaelli, 2003). Kuigi kõige laiemas mõttes viidatakse euroopastumisele kui ELi ja liikmesriikide (või kolmandate riikide) vahelisele vastastikusele mõjule, ei ole siiski üksmeelt euroopastumise definitsiooni osas saavutatud (Börzel ja Panke 2013, 116). Börzel ja Risse selgitavad euroopastumist kui kahepoolset protsessi, mis sisaldab endas nii alt üles (*uploading*) kui ka ülalt alla (*downloading*) suunda (Börzel ja Risse 2009, 7). Alt üles euroopastumise puhul analüüsitakse, kuidas liikmesriigid kujundavad EL poliitika (*policies*), poliitikat (*politics*) ja Euroopa poliitilist kogukonda (*polity*), keskendudes analüüsides reeglina sellele, kas ja kuidas liikmesriigid on suutelised oma eelistusi EL tasandile šüles laadimaõ (*upload*) (*Ibid.*, 116). Antud lähenemine on pigem seotud

Euroopa integratsiooniteooriatega (nt neofunktsionalism, liberaalne valitsustevaheline teooria, supranatsionalism), mis käsitlevad ELi kui poliitilist areeni, kus erinevatel tasanditel osapooled teevad koostööd või võistlevad omavahel kujundamaks EL poliitikaid või integratsiooniprotsessi (Hooghe ja Marks, 2001). Käesoleva töö uurimisküsimusi arvestades on asjakohasem vaadata euroopastumist kui ülevalt alla protsessi. Ülevalt alla lähenemise puhul on euroopastumise keskmes küsimus, kuidas EL mõjutab siseriiklikke institutsioone, protsesse ja poliitikaid (Sanders ja Bellucci 2012, viidatud Börzel ja Panke 2013, 116), seda nii liikmesriikides kui ka EL naaber- ja kandidaatriikides (Balkir et al 2012, 260).

Lisaks selgelt ülevalt alla ja alt üles euroopastumise eraldamisele on mõningad autorid käsitlenud euroopastumist kui mitme-etapilist protsessi, proovides hõlmata antud kaks tasandit ühtseks kontseptsiooniks. Nii näiteks on Radaelli käsitlenud euroopastumist kui šprotsessi mille käigus konstrueeritakse, levitatakse ja institutsionaliseeritakse formaalsed ja mitteformaalsed reeglid, protseduurid, poliitikaparadigmad, stiilid, šasjade tegemiseõ viisid ja jagatud uskumused ning normid, mis on esmalt määratletud ja konsolideeritud Euroopa Liidu poliitikaprotsessi ning seejärel inkorporeeritud siseriikliku diskursuse loogikasse, poliitilisse struktuuri ja halduspoliitikatesse (Radaelli 2003, 30). Antud käsitlus keskendub pigem sellele, kuidas liikmesriigid kujundavad ELi (üleslaadimine), kuidas EL seejärel mõjutab liikmesriike (allalaadimine) ning kuidas liikmesriigid hiljem sellest tulenevalt omakorda reageerivad (uuesti üles laadides) (Börzel ja Risse, 2007). Kuigi Radaelli definitsioon annab võimaluse käsitleda siseriikliku muutuse tekkimist nii poliitilistes struktuurides, halduspoliitikates, avalikus diskursuses, ideedes ning võimaldab muutuse tekitajatena analüüsida nii formaalsed kui ka mitteformaalsemaid reegleid, lähtutakse antud töö uurimisküsimusi arvestades Börzel'i ja Risse euroopastumise definitsioonist, mis käsitleb euroopastumist kitsamalt, keskendudes ülevalt alla lähenemisele:

„Euroopastumine kui mitmesugused viisid, mil Euroopa Liidu tasandi institutsioonid, protsessid ja poliitikad mõjutavad rahvusriikide halduspoliitikaid, poliitikat kui ka poliitilist kogukonda,, (Börzel ja Risse, 2000)

Ülevalt alla euroopastumine lähtub eeldusest, et EL küll aitab kaasa siseriikliku muutuse tekkimisele, kuid ELi kohustustest tulenev surve ja mõju ulatus sõltub riigispetsiifilistest institutsionaalsetest teguritest (Börzel ja Risse, 2003; Bache, George ja Bulmer 2011, 62) ning ELi mõju saab antud teguritest tulenevalt ette ennustada. Suuresti Cowels, Caporaso ja Risse

(2001) tööle baseerudes on erinevad autorid visandanud alternatiivseid ratsionalismist ja konstruktivismist tulenevaid lähenemisi, millest tulenevalt EL mõjutab riiklikke poliitikaid ja protsesse. Kuigi mõlemad lähenemised tõdevad, et siseriiklikud institutsioonid on vahendajateks EList tulenevale survele, erinevad nende arusaamad selles osas, kuidas täpselt institutsioonid mõju avaldavad (Börzel ja Panke 2013, 118). Esimese puhul saame rääkida eelkõige siseriiklike valikute piiramisest, teise puhul pigem uute normide sisendamisest ja siseriiklike identiteetide ja eelistuste ümber kujundamisest (Kelley 2004, 428; Börzel ja Risse, 2007).

1.2 Erinevat tüüpi EL poliitikakujundamise viiside mõju liikmesriikidele

EL ja siseriiklikud institutsioonid suhestuvad üksteisega mitut viisi (Wallace 2010, 69) ning sõltuvalt poliitikavaldkonnast ja -instrumendist avaldab EL riikidele erinevat mõju (Bache, George, Bulmer 2011, 62). Käesolev töö baseerub suuresti Knill'i (2002, 2005) ja tema kaasautorite lähenemisele erinevat tüüpi EL poliitikakujundamise viiside eristamisel, kuna ka EL majadus- ja eelarvepoliitikate juhtimise ja koordineerimise raamistik on segu erinevat tüüpi EL poliitikainstrumentidest.

Knill ja Lenschow (2005) on eristanud EL-is kasutusel olevat kolm peamist valitsemise viisi. Need kätkevad endas erinevaid nõudmisi ja stiimuleid muutmaks liikmesriikide institutsioone, protsesse või poliitikaid. Liikmesriigid omakorda reageerivad nendele stiimulitele teatava etteennustatava loogikaga, mis omakorda mõjutab siseriikliku institutsionaalse muutuse esinemist ja ulatust (Knill ja Lenschow 2005, 585).

Esiteks, EL võib kasutada niinimetatud kohustust või sundi (*coercion*), mille puhul nähakse liikmesriikidele ette õiguslikult siduvad ja kõigile ühtemoodi kohalduvad reeglid. Antud reeglite ülevõtmisel on liikmesriikidele jäetud suhteliselt väike manööverdamisruum ning juhul, kui riigid jätavad reeglid täitamata, peavad nad arvestama võimalusega, et nende suhtes võidakse rakendada sanktsioone (Knill ja Lenschow 2005, 583). Seega võib väita, et nn kohustusele suunatud poliitikainstrumentide kasutamisel langeb liikmesriikidele nende rakendamiseks üpris suur surve, mis omakorda võib avaldada ulatuslikku survet siseriiklikule institutsionaalsele süsteemile, tema toimimisele ja töökorraldusele (*Ibid.*, 584). Näiteks võivad taolised meetmed tuua kaasa nõudeid luua uusi institutsioone, tsentraliseerida siseriiklike protsesse (läbi uute aruandekohustuste andmise kesksetele institutsioonile) või tuua kaasa muutuse läbi uute horisontaalsete koordineerimisviiside loomise (nt ELi nõuetele vastamiseks peab teatavat administratiivseid tegevusi hakkama keskselt koordineerima) (*Ibid.*, 584). Teisalt aga väidavad

Knill ja Lenschow, et riigid, reageerides EL sunnist tulenevatele nõuetele, reeglina proovivad minimaliseerida rakendamise kulusid, mis tähendab, et eelisjärjekorras toimub institutsionaalne isekohandumine (*self-adaption*) (*Ibid.*, 584) st toimub inkrementaalne ja järkjärguline juba olemasolevate protsesside ja tavade korrigeerimine või täpsustamine (March ja Olsen, 1989, viidatud Knill ja Lenchow 2005, 584). Seega siseriiklik muutus võib antud juhul olla piiratud ainult nende kohanduste tegemisega siseriiklikes institutsioonides, protsessides või tavades, mis on EList tulenevate reeglite täitmiseks möödapääsmatu (Knill ja Lenschow 2005, 584).

Teiseks EL tasandil kasutatavaks valitsemise viisiks on konkurentsi (*competition*) stimuleerivate instrumentide kasutamine. Sel juhul on EL regulatiivsete poliitikate mõju siseriiklikele institutsioonidele, tavadele või protsessidele kaudsem (*Ibid.*, 585) kui nn sunni kasutamisel. Konkurentsi stimuleerivate instrumentide kasutamisel nähakse EL tasandil ette piiratud hulgal õiguslikult siduvaid nõudmisi. Pigem on taolise lähenemise puhul eesmärgiks edendada ja ergutada siseriiklikku muutust läbi EL tasandil üldise raamistiku loomisega (*Ibid.*, 585). Surve siseriiklikuks muutuseks tuleneb siinkohal vajadusest korraldada ümber siseriiklikud tavad ja praktikad, saavutamaks poliitilisel tasandil paika seatud eesmärgid (*Ibid.*, 585). Eesmärgiks on teiste liikmesriikidega võrdlusmomendi loomine (Oates ja Schwab, 1988). Kuigi antud juhul EL poliitikat võivad kujutada väljakutset siseriiklikele institutsioonidele ja protsessidele, ei kirjuta nad siiski ette ühtegi konkreetset institutsionaalset mudelit, millest liikmesriigil tuleb lähtuda (Knill ja Lehmkuhl, 2002). Siseriiklik muutus on sellisel juhul ajendatud vajadusest parandada siseriiklike institutsioonide ja protsesside toimimist (mis tuleneb võrdlusest teiste riikidega) ning see omakorda võib viia institutsionaalse tasakaalu, struktuuride või protsesside muutusteni (*Ibid.*, 2002). Näiteks võib antud laadi EL meetmete kasutamise puhul tekkida kasvav ühiskondlik või poliitiline surve siseriiklikuks institutsionaalseks muutuseks, mis omakorda annab aluse eeldada põhimõttelisemaid muutusi olemasolevas institutsionaalses korralduses või protsessides. Seda aga juhul kui riigi positsioon võrreldes teiste riikidega ei ole osapoolte jaoks rahuldaval tasemel. (Knill ja Lenschow, 2005)

Kolmandaks võimaluseks on õppimist (*communication*) stimuleerivate meetmete kasutamine. Õppimisele või kommunikatsioonile tuginevad meetmed hoiduvad kasutamast õiguslikult siduvaid reegleid, olles kavandatud siseriiklike poliitikakujundajate toetamiseks läbi parimate praktikate levitamise ja ühise inforuumi pakkumise (Knill ja Lehmkuhl 2002; Knill ja Lenschow 2005, 587). Seda tüüpi poliitikat on oma iseloomult vabatahtliku olemusega ning riikidel on lai tõlgendamis- ja tegevusruum nende kohandamiseks siseriikliku olukorraga. Ideeks on siinkohal

riikideülese õppimise soodustamine (Rose, 1991). Näiteks saab siia alla liigitada ka avatud koordinatsiooni meetodi kasutamist, mille eesmärgiks oli luua pinnas selleks, et EL saaks kaasa rääkida valdkondades, mis jäävad liikmesriikide ainupädevusse või, kus EL sekkumine on aluslepingute järgi piiratud. Varasemad uuringud on tähendanud, et taoliste meetmete kasutamisele reageerivad liikmesriigid strateegiliselt st proovitakse leida tasakaal siseriiklike protsesside õigustamise ja muutustele avalikult vastuseismise vahel (Kahn-Nisser 2015, 4; Voegtle et al., 2011). See omakorda võib viia institutsionaalse muutuseni (Knill ja Lenschow 2005, Trubek ja Trubek 2005, Borrás ja Jacobsson 2004, 201), kuna liikmesriigid mõistavad, et liigne vastupanu ja jäikus võivad lõpuks kaasa tuua tugevama kohaldamise surve veelgi suuremate muutuste läbiviimiseks. Seetõttu kõige tõenäolisemaks tulemuseks taoliste poliitikainstrumentide kasutamisel nähakse inkrementaalset muutust, mis on inspireeritud nn kolleegisurvest (Knill and Lenschow 2005). Antud väidet on toetanud ka mitmed teised läbiviidud uuringud nn špohmeteõ EL poliitikameetmete kohta (Franzese ja Hays 2006, Zeitlin ja Trubek 2005, Borrás ja Jacobsson 2004, 202). Teisalt on skeptikud väitnud, et õppimisele suunatud meetmete kasutamine annab liikmesriikidele võimaluse nõ špettaõ teisi osapooli, andes võimaluse esitleda juba olemasolevaid protsesse või poliitikauid uutena (Radaelli 2003, Scharpf 2003).

Valitsemise viis	EL tasand	Siseriikliku muutuse ajend	Institutsionaalse muutuse tõenäosus
Kohustamine, sund (<i>coercion</i>)	Kirjutatakse ette konkreetsed institutsionaalsed nõudmised	Püsivusest ajendatud (minimaliseerida muutust)	Pigem madal, püütakse säilitada olemasolevat. Toimub järkjärguline olemasolevate protsesside ja tavade korrigeerimine või täpsustamine.
Konkurents (<i>competiton</i>)	Lepitakse kokku ühised mängureeglid	Tulemuslikkusest ajendatud (parandada institutsioonide ja protsesside toimimist)	Kõrge, võib viia institutsionaalse tasakaalu, struktuuride või protsesside muutusteni
Õppimine (<i>communication</i>)	Parimate praktikate levitamine, kolleegisurve	Legitiimsusest ajaendatud (õigustada siseriiklikku korraldust)	Keskmine (moderate), inkrementaalne

Koostaja: autor Knill ja Lenschow (2005) põhjal

Joonis 1. Erinevat tüüpi EL poliitikakujundamise viisid ja nende mõju

1.3 Teoreetilised lähenemised, kuidas euroopastumine võiks siseriiklikul tasandil poliitikate kujundamist mõjutada

Kui Euroopa mõju liikmesriikide erinevatele poliitikatele (*policies*) on ilmselt üks enim uuritud valdkondi euroopastumise kirjanduses (Featherstone 2003, 5), siis Euroopast tuleneva mõju tulemusena tekkinud muudatusi siseriiklikes institutsioonides ja poliitika kujundamise protsessides on uuritud vähem (Börzel ja Risse 2007, 487). Ühelt poolt on leitud, et siseriiklikud institutsioonid on suutnud euroopastumise mõjudele vastu seista (Anderson 2002, 818; Schmidt 2006, 148). Teisalt, suures pildis on siiski leitud, et liikmesriigid reageerivad EL liikmelisusest tulenevatele nõudmistele (Kassim 2003, 108), kuid seejuures riigiti institutsionaalne kohanemine erineb märgatavalt (Featherstone ja Radaelli, 2003; Graziano ja Vink, 2007).

Euroopastumisest ajendatud siseriiklikke muutusi ei saa vaadata läbi toimus/ei toimunud prisma. Selleks, et operatsionaliseerida mõiste siseriiklik muutusõ jälgib antud töö Radaelli (2003, 37) ning Börzel'i ja Risse'i (2003, 69-70) välja toodud kategooriaid. Börzel ja Risse (2003) on eristanud vastavalt muutuse astmele neeldumist (*absorption*), kohanemist (*accommodation*), reaalsel muutust (*transformation*) ja tegevusetust (*inertia*). Neeldumisena käsitletakse eelkõige olukorda, mil riik kohandub EL nõuetega, tegemata suuri muutusi oma protsessides, poliitikates, institutsioonides või olemasolevates tavades ja struktuurides. Kohanemise puhul võetakse üle uusi euroopalikke poliitikaid ja institutsioone, kuid olemasolevad säilivad endisel kujul ning neid muudetakse vähe. Seega antud juhul siseriiklik muutus on olemas, olles siiski üpris mõõdukas. (Börzel ja Risse 2003, 14) Kõige enam muutuvad olemasolevad poliitikad, protsessid ning institutsioonid siis, kui leiab aset reaalne muutus, mil toimub institutsioonide, protsesside või ideede ümberkujundamine ning ühtlustumine. Reaalse muutuse toimumiseks peavad liikmesriigid asendama olemasolevad protsessid ja institutsioonid uutega, mis on varasematest oluliselt erinevad või kujundama nad ümber sellisel määral, et nende olulised omadused muutuksid märgatavalt (Börzel ja Risse 2003, 14). Tegevusetuse puhul ei saa rääkida alati siseriiklikele protsessidele ja institutsioonidele mõju mitteavaldumisest, vaid mõju võib ilmuda pikaajalise protsessina, mille tulemused ei ilmne kohe vaid mõne aja möödudes (Featherstone ja Radaelli 2003, 37). Samuti võib tegemist olla olukorraga, kus riigi vastavad protsessid juba vastavad EL reeglitele. Lähtudes Börzel'i (1999), Cowles et al (2001), Heritier'i (2001) ja Knill'i (2001) töödest, on Radaelli käsitletud ka viiendat võimaliku eristust vastasmõju

(*retrenchment*) mis seisneb siseriiklike institutsioonide, ideede ja protsesside muutumises EL surve tõttu veelgi vähem euroopalikumaks kui nad seda enne EL reeglite olemasolu olid (Radaelli, 2003). Samas tuleb tähendada, et vastasmõju tulemusena võivad esialgu vähesed muutused siseriiklikes protsessides ja institutsioonides siiski toimuda, kuivõrd vastuseis EL nõudmistele võib ilmnedas alles pärast seda, kui on otsustatud EL reegleid rakendada (Börzel 2003, 16).

Reaalne muutus (<i>transformation</i>)	Kohanemine (<i>accomodation</i>)	Neeldumine (<i>absorption</i>)	Tegevusetus (<i>inertia</i>)	Vastasmõju (<i>retrenchment</i>)
Toimub siseriiklike institutsioonide, protsesside või tavade põhjalik ümberkujundamine.	Võetakse üle uusi euroopalikke poliitikaid ja institutsioone, kuid olemasolevad säilivad endisel kujul ning neid muudetakse vähe.	Riik kohandub nõuetega, tegemata suuri muutuseid oma protsessides, poliitikates, institutsioonides või tavades ja struktuurides.	Mõju ei avaldu või riik seisab muutusele vastu (kuid pikas perspektiivis see võib suurendada kohandumise survet ning viia muutuseni).	Riik aktiivselt ja teadlikult töötab kohandamise survele vastu, rõhutades oma unikaalseid tunnuseid.

Koostaja: autor Börzel ja Risse (2003) ning Radaelli (2003) põhjal

Joonis 2. Euroopastumise ulatus

Kuid nagu eelpool mainitud, siis euroopastumise mõju ulatus erineb riigiti märgatavalt (Featherstone ja Radaelli 2003; Graziano ja Vink 2007). Seega on oluline vaadata erinevaid lähenemisi selgitamaks, millest siseriikliku muutuse ulatus on tingitud.

Esiteks, euroopastumise mõjul tekkinud siseriikliku muutuse ulatust hinnatakse üldiselt tulenevalt sellest, milline on **olemasolev erinevus (*misfit*)** Euroopa Liidu ja siseriiklike poliitikate, reeglite, institutsioonide, ideede, normide ja väärtuste vahel (Radaelli, 2003; Risse et al 2000). Cowles, Caporaso ja Risse (2001), Heritier et al (2001) ning ka Börzel ja Risse (2003, 2007) väidavad, et olemasolev erinevus EL ja siseriiklike protsesside vahel selgitab, miks euroopastumise mõjud on riigiti erinevad ning, miks mõned riigid kogevad suuremat kohaldumise survet (*adapational pressure*) kui teised. On väidetud, et mida suurem on olemasolev erinevus siseriiklike institutsioonide, protsesside, tavade ja ideede ning EL reeglite või nõudmistele vahel, seda suurem on kohaldumise surve muutuse läbiviimiseks (Börzel ja Risse

2003, 2007). Samas antud erinevus ei tohi olla liiga suur, kuivõrd sel juhul on muudatuste vajadus liiga ulatuslik ning riik võib kohaldumise survele teadlikult vastu seisa. Teisalt, juhul kui olemasolev erinevus on liiga väike (või puudub), seda tõenäolisemalt võib eeldada nõrka muutust või tegevusetust, kuna siseriiklikud institutsioonid juba sobituvad EL nõudmistega (Bugdahn 2005, 182). Lähtudes antud käsitlustest, leiab reaalne muutus kõige tõenäolisemalt aset juhul kui riigi ja EL nõudmiste vahel esineb mõõdukas erinevus, kuivõrd sel juhul institutsionaalse erinevuse ulatus ei tekita suuri takistusi, jättes siiski ruumi siseriikliku muutuse toimumiseks (Börzel ja Risse 2003, 2007). Olemasoleva erinevuse väljaselgitamine on seega eeltingimuseks sellele, et liikmesriigil tekiks väiksem või suurem surve EL reeglitega kohandamiseks (Börzel 2003, 5-6).

Teisalt, Haveland (2000) on väitnud, et isegi kui olemasolev erinevus EL ja siseriiklike protsesside vahel ei ole väga suur, võib liikmesriikide protsessides, institutsioonides ja tavades tulenevalt EL reeglitest või protsessidest toimuda muutus. Knill ja Lehmkuhl (2002) on omakorda väitnud, et kohandumise surve argument kehtib juhul, kui ELi poolt on ette antud konkreetne institutsionaalne mudel (ka Radaelli ja Bulmer, 2004). Kuid ka sellisel juhul ei ole olemasolev erinevus üksi piisavaks teguriks siseriikliku muutuse tekitamiseks (Börzel ja Risse 2003, 2007; Knill ja Lehmkuhl, 2002). Selgitustes hõlmavad ratsionaalse valiku institutsionalistid² ka vetoõiguslike tegijate hulga (*multiple veto points*) ja hõlbustava institutsionaalse struktuuri olemasolu (Börzel 2003, 7-8). Vetoõiguslikud punktid riigi institutsionaalses struktuuris võivad tõkestada siseriikliku adaptatsiooni (Haveland 2000; Héritier et al. 2001). Mida enam on võim otsustusprotsessis laiali jaotatud ning, mida enam erinevatel osapooltel on sõnaõigust otsuste tegemisel, seda raskem on leida vajalikku üksmeelt euroopastumise survest tulenevate muutuste läbi viimiseks (Börzel ja Risse, 2003). Seega suur vetoõiguslike tegijate hulk mõjutab siseriiklike toimijate võimekust muutusi läbi viia ning piirab nende mõjuvõimu (*Ibid.*). Hõlbustava institutsionaalse struktuuri olemasolu seevastu võib aidata kaasa siseriikliku muutuse toimumisele läbi osapooltele muutuse läbi viimiseks täiendavate ressursside (nt rahalised, ideelised) pakkumisega (*Ibid.*).

Knill (2005) on välja toonud, et euroopastumisel võib olla nii institutsionaalne, kui ka strateegiline ja kognitiivne mõju. Nendest esimene **otsene institutsionaalne mõju** sisaldab

² Ratsionaalse valiku institutsionalism lähtub õpõhjuslikkuse loogikastõ (March and Olsen 2006) ehk arusaamast, et inividid teevad valikuid, hinnates nende valikute mõju isiklikele ja kollektiivsetele eesmärkidele, sh võttes arvesse teiste osapoolte käitumist. Institutsioone nähakse kui indiviidi käitumist piiravaid tegureid, kus inividid käituvad oma isikliku kasu maksimeerides või sellele võimalikult ligilähedale püüeldes.

eelkõige ELi poolt ette antud õiguslikult siduvate nõuete või konkreetsete institutsionaalsete mudelite ülevõtmist teatud protsesside (või poliitikate) reguleerimiseks (Knill, 2005). Tegemist on kõige selgema vormiga, mille puhul EL poliitikakujundamine võib siseriiklikku institutsionaalset muutust ajendada, kuivõrd siinkohal EL annab liikmesriikidele ette konkreetse mudeli, mille järgi siseriiklikud korrad tuleb kohandada (Knill ja Lehmkuhl, 2002).

Teiseks, euroopastumine ei pruugi tekitada ainult otseseid institutsionaalseid muutusi (Knill, 2005) vaid lähtuvalt ratsionaalse institutsionalismi loogikast võivad EL reeglid mõjutada siseriiklikke protsesse kaudsemalt, muutes nn mängureegleid (Knill ja Lehmkuhl, 2002). Sellisel juhul saab rääkida euroopastumise **strateegilisest mõjust**. EL mõju on sel juhul piiratum, muutes siseriiklikke võimaluste struktuure (*opportunity structures*) ehk muutes võimu ja ressursside jagunemist siseriiklike osapoolte vahel (*Ibid.*, 2002). Sarnaselt on ka Börzel and Risse (2003) argumenteerinud, et euroopastumine või viia **võimu ümberjaotumisele siseriiklike osapoolte vahel**. Seega antud lähenemise puhul võivad EL mõjul tekkida mõningatel protsessis osalejatel täiendavad ressursid oma mõjuvõimu rakendamiseks, teisalt piirates teiste suutelisust oma eesmärke taotleda (Börzel ja Risse 2000; Risse et al. 2001). Börzel ja Risse argumenteerivad et see, kas osalejad suudavad pakutud uusi võimalusi ära kasutada sõltubki ühelt poolt vetoõiguslike tegijate hulgast ja teisalt hõlbustava institutsionaalse struktuuri olemasolust (Börzel ja Risse, 2007). Seega antud kahte tegurit peetakse olevat olulise tähtsusega selgitamaks, kas euroopastumine võib viia võimu ümberjaotumisele siseriiklike osapoolte vahel. Lähtudes antud loogikast, euroopastumise tulemusena tekkinud muutused poliitikakujundamise protsessides võivad soosida osalejaid, kes on otseselt seotud rahvusvaheliste läbirääkimiste ning institutsioonidega (vt ka Moravcsik 1998, 2001). Seega võiks näiteks eeldada, et euroopastumine tugevdab täidesaatvat võimu parlamentaarse võimu arvelt, vaatamata järjest suurenevale trendile parlamentide kaasamisel EL poliitika kujundamisse (Kassim et al. 2000; Börzel ja Risse, 2007).

Kolmandaks, on välja toodud, et euroopastumisel võib olla ka **kognitiivne mõju**. Euroopastumise kognitiivne mõju erineb eelnevast kahest selle poolest, et antud juhul EL ei defineeri riikidele konkreetseid institutsionaalseid nõudmisi ega muuda seeläbi otseselt institutsionaalset konteksti (Knill, 2005). Pigem on eesmärgiks tekitada siseriiklikku kohandumist võrreldes eelneva kahega kaudsemalt, **muutes ideid, uskumusi ja ootuseid** (Knill, 2005). Euroopastumise kognitiivse mõju kontseptualiseerimine baseerub eelkõige sotsioloogilise

institutsionalismi³ teoriele, mis omakorda rõhutab õsobivuse loogikatö ja veenmist (Börzel ja Risse, 2007). Lähtuvalt sotsioloogilise institutsionalismi loogikast viib euroopastumine kodustele muutustele läbi sotsialiseerimise ja kollektiivse õppimise protsessi, mille tulemuseks võib olla uue identiteedi arendamine (Börzel ja Risse, 2003). Teistelt riikidelt õppimine ning ideede levik suurendab siseriiklike osapoolte valikuvõimalust ning annab võimaluse kaaluda probleemide lahendamiseks uusi lahendusi, mida muul juhul ei oleks ehk tähele pandud (Knill, 2005). Knill ja Lehmkuhl (2002) on tähendanud, et euroopastumise kognitiivne mõju võib mõjutada ka muutuse läbiviimise protsessi ennast- ehk mõjutades siseriiklike mõjugruppide uskumusi ja ootuseid, võib EL raamistamine mängida otsustavat rolli konsensuse saavutamisel. Teisisõnu võib euroopastumise tulemusena siseriiklik poliitikakujundamise protsess muutuda konsensusele suunatumaks, kuivõrd need, kes enne olid muutustele vastu, ei pruugi EL mõju tulemusena enam oma vetostamise võimalust kasutada. (Knill ja Lehmkuhl 2002, 263) Sageli räägitakse siiski ideede ja uskumuste mõjutamisest kui euroopastumise kaudsest mõjust (Quaglia 2006, 161).

Eelnevates peatükkides käsitletu saab näitlikult kokku võtta järgnevalt:

Euroopastumine	EL valitsemise viis	Võimalik mõju	Võimalik mõju ulatus (oleneb suuresti riigispetsiifilistest teguritest)				
	Sund	Institutsionaalne	Vastasmõju	Tegevusetus	Neeldumine	Kohanemine	Reaalne muutus
	Konkurents	Strateegiline VÕI	Vastasmõju	Tegevusetus	Neeldumine	Kohanemine	Reaalne muutus
	Õppimine	Kognitiivne	Vastasmõju	Tegevusetus	Neeldumine	Kohanemine	Reaalne muutus

Koostaja: autor

Joonis 3. Kokkuvõtte- euroopastumine

³Sotsioloogiline institutsionalism toetub šsobivuse loogikaleõ (March and Olsen 2006), ehk lähtub arusaamast, et institutsioonid on sotsiaalsed struktuurid, kus inimkäitumine lähtub teatud kollektiivsetest sobiliku käitumise reeglitest, normidest ja väärtustest.

1.4 Kuidas antud teoreetilistesse alternatiividesse paigutuvad Euroopa Liidu majandus- ja eelarvepoliitikate juhtimise protsessid

Lähtuvalt eelpool käsitletule, on võimalik paigutada erinevatesse alternatiividesse EL makromajandusliku stabiilsuse parandamise ja eelarvete järelevalve meetmed ja nendega seonduvad protsessid. Selleks, et asetada antud protsessid eelpool käsitletud teoreetilisse raamistikku, vajab kõigepealt põgusat lahti kirjutamist Euroopa Liidu majandus- ja eelarvepoliitikate juhtimise ja koordineerimise raamistiku peamised meetmed ning Euroopa Semestri protsess.

2011. aasta detsembris jõustus nn *6-pakk*, millest neli õigusakti olid seotud eelarveküsimumste käsitlemisega ning kaks eelnõud käsitlesid makromajandusliku tasakaalustamatusi ja nende järelevalvet. Põhimõtteliselt reformiti 6-pakiga stabiilsuse ja kasvu pakti (Rahanduministeerium, 2010⁴). 6-paki peamised elemendid olid: valitsussektori võlakoormusele suurema kaalu omistamine järelevalve protsessis; jõustamismehhanismide ja sanktsioonide tõhustamine, sh kehtestati reeglid tasakaalustamatuste avastamiseks, ennetamiseks ja kõrvaldamiseks ning samuti täpsustati ülemäärase eelarvepuudujäägi protseduuri algatamist (Rahandusministeerium, 2010). Liikmesriikide eelarveraamistiku miinimumnõuete direktiivis käsitleti nõudeid nii eelarve prognooside koostamisele, eelarve protseduuridele ja keskpikkadele eelarvekavadele kui ka numbrilistele eelarvereglitele (*Ibid.*, 7)

6-paki järelmeetmeks oli nn fiskaalleeping (*Fiscal Compact*) ehk majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingu vastuvõtmine, milles sätestati valitsussektori eelarve struktuurse tasakaalu reegel ja selle rikkumisel rakenduv automaatne korrigeerimismehhanism (Riigieelarve seaduse seletuskiri, 2013).

2013. aastal vastuvõetud 2-pakk täiendas oluliselt antud raamistikku. 2-pakk sisaldas ühelt poolt liikmesriikide esialgsete eelarvekavade seire ja hindamise ning euroala liikmesriikide ülemäärase eelarvepuudujäägi kõrvaldamise tagamise üldsätteid ning teisalt tugevdatud järelevalvet nende liikmesriikide üle, kellel on või võivad tekkida raskused finantsstabiilsuse tagamisel. Esimeses määruses esitati üldised reeglid euroala liikmesriikide eelarvete koostamise ajakava kohta,

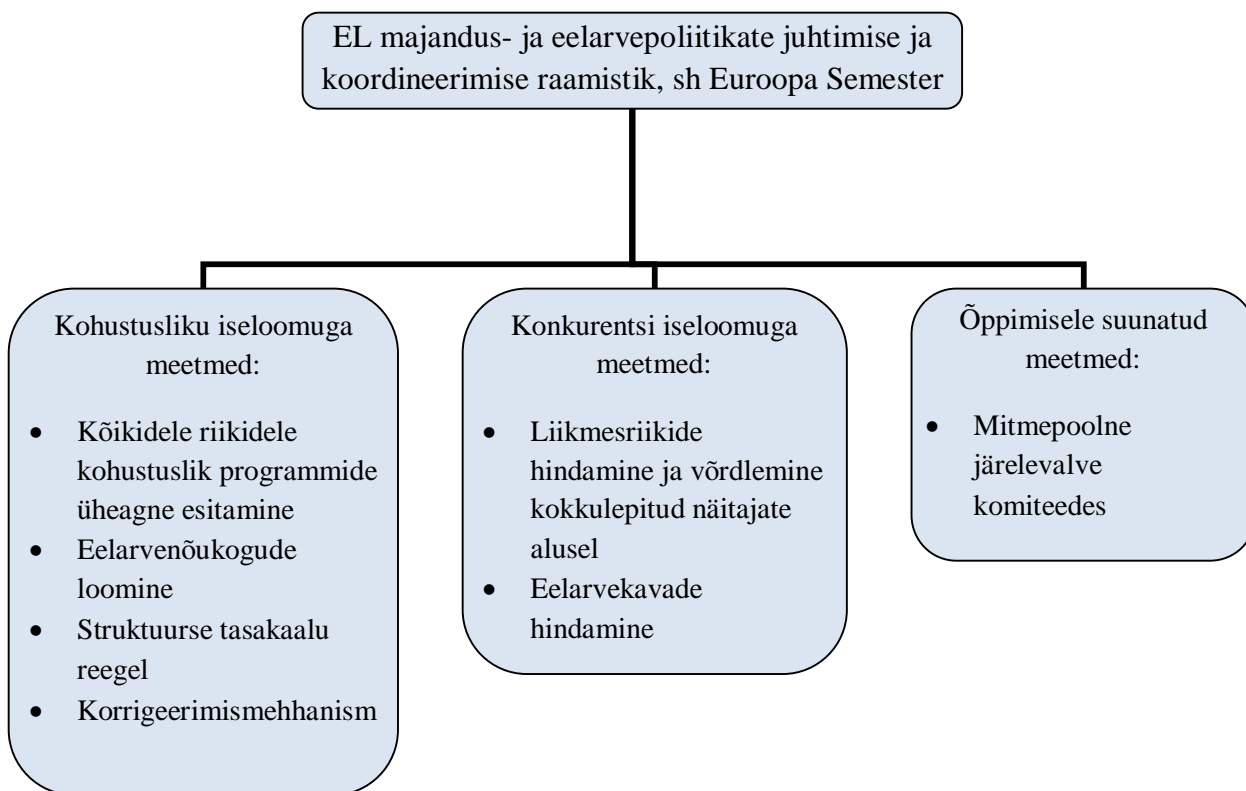
⁴ Eesti seisukohad Euroopa Komisjoni esitatud seadusandlike meetmete paketi kohta majandus- ja eelarvepoliitika edendamiseks, seletuskiri.

eelarve struktuurse tasakaalu nõue ja tähtajad, millal peab eelarveprojektid komisjonile hindamiseks esitama. 2-pakiga soovis komisjon minna sammu võrra edasi eelarveraamistike miinimumnõuete direktiivist, kehtestades selged raamid liikmesriikide eelarveprotsessidele, sh sätestati EL õiguses tugevamalt sõltumatu prognoosi ja eelarvenõukogu nõue. (Riigieelarve seaduse seletuskiri, 2013)

Euroopa Semester kehtestati 2010. aastal EL stabiilsuse ja kasvu pakti rakendamise muudetud tegevusjuhendiga ning see moodustab olulise osa ELi uuenenud majandus- ja eelarvepoliitikate valitsemise protsessist. Euroopa Semestri eesmärgiks on tagada, et ELi ja euroala liikmesriigid koordineerivad ex-ante oma eelarve ja majanduspoliitika juba siseriiklike eelarvete ettevalmistamise faasis. Euroopa Semestri raames rakendatavad makromajandusliku stabiilsuse parandamise meetmed võib laias laastus jagada kaheks- esimene osa puudutab stabiilsus ja kasvu pakti ennetavat ja korrigeerivat osa. Teine osa käsitleb makrotasakaalustamatuse seire protseduuri kehtestamist ning võimalike sanktsioonide määramist ja rakendamist (Euroopa Komisjon 2010, 3). Ennetustegevuse puhul on protsessis keskmes liikmesriikide makromajandusliku olukorra iga-aastane hindamine (*Ibid.*, 4). Hindamise ja süvaanalüüsi käigus ilmnevate suuremate probleemide leidmisel järgnevad soovitud liikmesriigile ja ülemäärase tasakaalumenetluse algatamine (*Ibid.*, 5). Tuleb tähendada, et kuigi komisjonil on oluline roll ennetustegevuses, jääb korrigeeriva tegevuse algatamine ja selle üle otsustamine siiski ECOFINi (majandus- ja rahandusministrite nõukogu formaadi) kätte (Hodson 2010, 171), mis on jätkuvalt ainus pädev institutsioon võtmaks vastu õigusakti vormis otsuseid liikmesriigi majanduspoliitika kohta või lubatust suurema eelarvepuudujäägi vähendamiseks.

Euroopa Semester algab, kui komisjon võtab detsembris vastu iga-aastase majanduskasvu analüüsi, milles määratakse kindlaks järgmise aasta ELi prioriteedid majanduskasvu edendamiseks. Euroopa Liidu Nõukogu vaatab antud analüüsi läbi ning võtab vastu nõukogu järeldused. Euroopa Ülemkogu kinnitab seejärel poliitikasuunised. Liikmesriikidelt eeldatakse antud suuniste arvesse võtmist riiklikes reformikavades ja stabiilsus- ja lähenemisprogrammides. Mõlemad kavad esitatakse komisjonile Euroopa Semestri protsessi nõudmistest tulenevalt üheaegselt aprillis. Samuti peavad liikmesriigid Euroopa Semestri raames komisjonile oktoobris esitama ülevaatamiseks oma riigieelarve kavad. (Euroopa Komisjoni, 2010) Vähem tähtsaks ei ole ka jooksvalt toimuv mitmepoolse järelevalve protsess erinevates komiteedes ning komisjoni ja liikmesriikide vaheline järjepidev dialoog.

Seega võib väita, et uuenenud ELi majandus- ja eelarvepoliitikate juhtimise ja koordineerimise raamistik sisaldab endas nii meetmeid, mis annavad liikmesriikidele ette konkreetseid institutsionaalseid mudelid, mida tuleb siseriiklikult rakendada, kui ka meetmeid, mille puhul otsesed sunnimehhanismid puuduvad.



Koostaja: autor

Joonis 4. Euroopa majandus- ja eelarvepoliitikate juhtimise ja koordineerimise raamistikus sisalduvate meetmete jaotus

Tulenevalt eelpool käsitletud teoreetilistest pidepunktidest ja ülalmainitud protsessidest võib empiirilise analüüsi suunamiseks välja tuua järgmised oletused:

- ELi majandus- ja eelarvepoliitikate juhtimise ja koordineerimise raamistiku raames rakendatavate kohustusliku iseloomuga meetmed võivad kaasa tuua otsese institutsionaalse muutuse riigi eelarveprotsessis, kuid meetmete potentsiaalne mõju (institutsionaalne, strateegiline või kognitiivne) eelarveprotsessile on pigem madal, kuna püütakse säilitada olemasolevat protsessi. Toimub järkjärguline eelarveprotsessi korrigeerimine ja täpsustamine ning viiakse läbi minimaalsed institutsionaalsed muudatused vastamaks Euroopast tulenevatele nõudmistele.

- ELi majandus- ja eelarvepoliitikate juhtimise ja koordineerimise raamistiku raames rakendatavate konkurentsi iseloomuga meetmete mõju (institutsionaalne, strateegiline või kognitiivne) eelarveprotsessile oleneb vajadusest parandada siseriiklike institutsioonide ja protsesside toimimist, juhul kui riigi positsioon võrreldes teiste riikidega ei ole osapoolte jaoks rahuldaval tasemel.
- ELi majandus- ja eelarvepoliitikate juhtimise ja koordineerimise raamistikus sisalduvate õppimisele suunatud meetmete (institutsionaalne, strateegiline või kognitiivne) mõju siseriiklikule eelarveprotsessile sõltub vajadusest õigustada komiteedes siseriiklike protsesside korraldust.

2. METOODIKA

Euroopastumise uuringute puhul on peamiseks väljakutseks keerukus eristada EL mõjusid muudest siseriiklikest mõjudest (Olsen 2002; Haverland 2005; Haverland 2006). Seega tuleb silmas pidada, et siseriiklikud muutused ei pruugi olla ajendatud ainult EL tasandi meetmetest, vaid võivad olla mõne muu siseriikliku põhjuse tagajärjeks (Bache ja Jordan 2006, 20). Seetõttu on juhtumiuuringu läbiviimine euroopastumise analüüsidest põhjendatud.

Käesoleva töö uurimisküsimustele vastuste andmine, sh euroopastumise ulatuse väljaselgitamine eeldab süvaanalüüsi. Kvalitatiivsete meetodite oluliseks eeliseks on see, et nad võimaldavad sügavuti uurida konkreetset juhtumit ning pakkuda seejuures suurt hulka detailset teavet (Rossi et al. 2004, 127). Kvalitatiivse analüüsi euroopastumise uuringutes soovitab meetodiks valida ka Haverland, kes leiab, et euroopastumise uurimisel tehtud töö ei ole piisavalt metoodiline ega sõltumatud muutujad ei varieeru ning puuduvad kontrolljuhtumid (Haverland 2005, 1).

Euroopastumise uuringute disaini mõistes on Radaelli laias laastus välja toonud kaks peamiselt kasutusel olevat lahendust. Esimest tüüpi euroopastumise uuringud võtavad aluseks EL-ist tulenevad nõudmised, lähenedes analüüsile ülevalt alla (Radaelli 2012, 9). Antud disaini puhul on analüüsi alguspunktiks eeldatav põhjus (ehk EL sisend), mille mõjusid püütakse tagantjärele leida siseriiklikul tasandil, proovides seejuures välja tuua põhjus-tagajärg seoseid (Exadaktylos ja Radaelli, 2009). Euroopastumise uurimisele on võimalik läheneda ka alt üles, võttes analüüsi alguspunktiks siseriikliku tasandi muudatused ning leida igale muutusele põhjus (*Ibid.*, 9). Käesoleva töö uurimisküsimused eeldavad siiski ülevalt alla lähenemist valitud juhtumi analüüsimiseks.

Uurimistöös kasutatakse empiiriliste allikatena dokumentide analüüsi ja poolstruktureeritud intervjuusid. On oluline jälgida, et teatud muutuse tingis just Euroopa Liidust lähtuv mõju ning mitte mõni muu allikas. Selleks on vaja välja selgitada, mis konkreetselt (ja millal) on Eesti eelarveprotsessis muutunud ning püüda teha kindlaks muudatuse algne põhjus.

Empiirilise vaatluse alla tulevad nii Eesti riigieelarve seaduse muudatused ja selle seletuskirjas välja toodud põhjendused; erinevate osapoolte roll Konkurentsivõime kava šEesti 2020õ ja Stabiilsusprogrammi koostamise ja muutmise protsessis; eelarvenõukogu senised arvamused ja hinnangud; Eestile tehtud tähelepanekud EL iga-aastase majanduskasvu analüüsis, häiremehhanismi aruandes ning komisjoni poolsed soovitusel Eesti eelarvekava hindamisel. Võrdlusmomentide andmiseks käsitletakse töö empiirilises osas, paralleelselt eelarveprotsessis toimunud muudatuste analüüsimisega, OECD 2008. aasta raportit Eesti eelarveprotsessi kohta.

Lisaks dokumentide analüüsile moodustavad olulise osa empiirilisest analüüsist poolstruktureeritud intervjuud, mille eesmärgiks oli sügavuti käsitleda läbiviidud muudatuste ajendeid ning teisalt uurida eelarveprotsessi muudatuste senist ulatust praktikas. Intervjuud viidi läbi 2015. aasta mais ning intervjuude küsimuste põhiraamistikku (Lisa 1) kohandati vastavalt intervjuueeritava rollile.

Läbiviidud intervjuud:

- Intervjuu A- Rahandusministeeriumi ametnik
- Intervjuu B- Rahandusministeeriumi ametnik
- Intervjuu C- Eelarvenõukogu liige
- Intervjuu D- XII ja XIII Riigikogu rahanduskomisjoni liige, XII Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni liige

Käesoleva töö piiranguna on oluline välja tuua, et töö empiiriline osa põhineb Eesti juhtumi analüüsil, mille põhjal ei saa veel teha üldistusi EL majandus- ja eelarvepoliitikate juhtimise ja koordineerimise raamistiku mõju ja selle ulatuse kohta. Eelkõige kuna euroopastumise mõju ja ulatust erineb riigiti ning seda peetakse sõltuvaks riigispetsiifilistest teguritest. Üldistuste tegemiseks oleks seega vajalik võrdlevate uuringute läbiviimine.

3. ANALÜÜS

Käesoleva magistritöö empiiriline osa otsib vastuseid sissejuhatuses tõstatatud küsimustele ning analüüsib teoreetilises osas välja toodut Eesti kontekstis. Täpsemalt tulevad vaatluse alla EL majandus- ja eelarvepoliitikate juhtimise ja koordineerimise raamistiku peamiste meetmete mõju Eesti eelarveprotsessile ning analüüsis lähtutakse peatükis 1.4 välja toodule. Antud meetmete raames analüüsitakse, mis tüüpi mõjuga (institutsionaalse, strateegilise või kognitiivse mõjuga) on Eesti kontekstis tegemist ning milline on antud mõju ulatus.

3.2 Kohustusliku iseloomuga meetmete mõju ja ulatus

Esiteks, üheks olulisemaks muutuseks siseriiklikus eelarveprotsessis on olnud EL reeglitest tulenev nõue luua euroala riikides sõltumatu institutsioon, mis jälgiks eelarvepoliitika vastavust eelarvereglitele (Riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri, 2013). Kui liikmesriigis puudus sõltumatu asutus, mis tegeles riigi eelarvepoliitika aluseks olevate prognooside koostamise või kinnitamisega, tuli lähtuvalt Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrusest see funktsioon anda antud institutsioonile (*Ibid.*, 13). Uue riigieelarve seadusega loodi Eesti Panga juurde **eelarvenõukogu** (Riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri, 2013). Eelarvenõukogu ülesanne on avaldada arvamust riigi makromajandus- ja rahandusprognooside, eelarvestrateegia ning struktuurse eelarvepositsiooni saavutamise kohta (Eelarvenõukogu põhikiri, 2014). Rahandusministeeriumi sõnul loodi eelarvenõukogu just Eesti Panga juurde seetõttu, et välistada täiesti eraldiseisva institutsiooni loomist, mis oleks tähendanud ka täiendavate ressursside leidmist nõukogu töö korraldamiseks (intervjuu A, 2015). Lisaks tegeles Eesti Pank juba varasemalt eelarvepoliitika hindamisega. Teisalt, eelarvenõukogu ise tunnetab otsest seotust Eesti Pangaga vähem, leides end siiski olevat täiesti eraldiseisva institutsioonina (ekspertide grupp), kellele Eesti Pank pakub vaid täiendavat taustateavet ja ruume töö korraldamiseks (intervjuu C, 2015).

Eestis kaasatakse eelarvenõukogu eelarveprotsessi seadusest tulenevalt 4 korda aastas: kahel korral avaldatakse arvamust Rahandusministeeriumi prognoosi kohta (märtsis ja augusti lõpul);

reeglina aprillis⁵ antakse hinnang riigi eelarvestrateegiale ja stabiilsusprogrammidele (hinnangu andmisel lähtutakse sellest, kas struktuurse tasakaalu eesmärk on täidetud või mitte) ning juuni lõpus antakse hinnang, kas eelmisel aastal kokkulepitud eelarve eesmärgid on saavutatud (intervjuu A ja C, 2015). Lisaks on eelarvenõukogu oma initsiatiivil (ei tulene EL reeglitest ega eelarvenõukogu põhikirjast) andnud hinnangu riigieelarve esialgse versiooni kohta, enne selle saatmist Riigikogusse menetlemiseks. Kuigi tegemist on mittesiduvate eksperthinnangutega, mis otseselt ei kohusta Rahandusministeeriumi midagi muutma, on eelarvenõukogu loomise näol siiski selgelt tegemist **uue osapoole juurde tekkimisega eelarveprotsessi**. Seni on eelarvenõukogu kahel korral Rahandusministeeriumi prognoose hinnanud ning on need põhimõtteliselt heaks kiitnud (Eelarvenõukogu, 2014 ja 2015). Eelarveprognoosi osas on eelarvenõukogu välja toonud, et Eesti struktuurne eelarvepositsioon võib olla Rahandusministeeriumi poolt ülehinnatud⁶ (Eelarvenõukogu, 2014 ja 2015a). Lisaks on eelarvenõukogu oma esimese tegutsemisaasta jooksul käinud oma arvamusi tutvustamas nii Riigikogu rahanduskomisjonis kui ka Vabariigi Valitsuse istungil, kus käidi ennetavalt kommenteerimas sel aastal ka riigi eelarvestrateegiat (intervjuu C ja D, 2015).

Juba 2-paki arutelude ajal ei olnud Eesti ülemäära entusiastlik sõltumatu eelarvenõukogu eraldi institutsioonina loomise osas. Ühe potentsiaalse probleemina eelarvenõukogu loomisel nägi Rahandusministeerium eelarvepoliitika hindamise keeruliseks muutumist, kuna täiendavalt tekib juurde institutsioon, kes omalt poolt arvamuse esitab (intervjuu A, 2015). Eelarvenõukogu leiab omalt poolt, et juhul, kui tekib positiivne kuvand nende tööst, võivad tulevikus nende eksperthinnangud olla reaalseks panuseks eelarveprotsessi nii Valitsuse kui ka Riigikogu töö tasandil (intervjuu C, 2015). Tulenevalt Rahandusministeeriumi ametnikega läbiviidud intervjuudest võib väita, et juhul kui EL tasandi õigusaktis eelarvenõukogu loomise nõuet sees ei oleks olnud, siis eraldi nõukogu Eesti ei oleks loonud (intervjuu A ja B, 2015). Teisalt on mõlemad osapooled kinnitanud senist head koostööd Rahandusministeeriumi ja eelarvenõukogu vahel (intervjuu A, B ja C, 2015).

Euroopastumise kontekstis on eelarvenõukogu loomise näol ühelt poolt tegemist **otsese institutsionaalse ning teisalt ka euroopastumise strateegilise mõjuga** Eesti eelarveprotsessile. Eelkõige seetõttu, et eelarvenõukogu loomine on juba tänasel päeval teataval määral ümber

⁵ Sel aastal erandina maikuus- seoses toimunud valimistega

⁶ Eelarvenõukogu toob välja, et 2014-2015 a. puhul on Rahandusministeeriumi mõõtmisriskid tugevasti kaldu eelarve negatiivse tsüklilise komponendi ülehindamise suunas (Eelarvenõukogu 2015, 26)

jaganud võimu ja ressursside jagunemist eelarveprotsessi osapoolte vahel. Eelarvenõukogu suurenenud mõjuvõimu väljendub selles, et eelarvenõukogu pakub Vabariigi Valitsusele ja Riigikogule täiendavaid taustamaterjale makromajandus- ja rahandusprognooside kohta ja hindab eelarve eesmärkide saavutamist. Lisaks tunnetavad suurenenud tähelepanu läbi meedia nii Rahandusministeeriumi ametnikud kui ka eelarvenõukogu, mis on omakorda toonud eelarvenõukogu hinnangud ja arvamused avalikkuse ees pildile (intervjuu A ja C, 2015). Praegusel hetkel on siiski keeruline ennustada, milline pikemas perspektiivis eelarvenõukogu roll eelarveprotsessis olema saab või millises ulatuses võimu ümberjagunemine toimub. Teoreetilises mõttes on antud muudatuse näol käesoleval hetkel tegemist **kohanemisega**. Seda eelkõige seetõttu, et uus institutsioon küll loodi ja siseriiklikus protsessis on nähtav muutus toimunud, kuid olemasolev eelarveprotsess on suuremalt jaolt endisel kujul säilinud, st ei ole aset leidnud põhjalik eelarveprotsessi ümberkujundamine.

Teiseks oluliseks muutuseks Eesti eelarveprotsessis oli Euroopa Semestrist tulenev kohustuslik ajakava. Esimene Euroopa Semester sai alguse jaanuaris 2011, mil liikmesriikidele anti ülesanne esitada esialgsed riiklikud reformikavad (Konkurentsivõime kava šEesti 2020õ, edaspidi: Eesti 2020) ja stabiilsusprogrammid. Lähtuvalt Euroopa Semestri kohustuslikust ajaraamist tuli antud kavad esmakordselt esitada üheaegselt aprillis. Veebruaris 2011. aastal Rahandusministeeriumi poolt ministeeriumitele ja põhiseaduslikele institutsioonidele saadetud kirjas märgiti, et **riigi eelarvestrateegia 2012–2015 koostamise protsess erineb eelnevatest aastatest**: riigi eelarvestrateegia ja stabiilsusprogramm on plaanitud koostada ühiselt, kuna stabiilsusprogrammi valmimise tähtaeg on lükatud Euroopa Semestri rakendumise tulemusena aprilli keskpaigale ning esitatakse edaspidi Euroopa Komisjonile. Varasemalt võeti riigi eelarvestrateegia valitsuskabinetis vastu maikuu jooksul (Kraan, Wehner ja Richter 2008, 13). Ühtlasi märgiti kirjas, et Euroopa Semestri uuendus võimaldab siseriiklikult riigi eelarvestrateegia ja stabiilsusprogrammi juhtida ühtselt ja enam kooskõlas olevana (Rahandusministeerium, 2011). stabiilsusprogrammi ja riigi eelarvestrateegia senisest suuremat kooskõla kinnitasid ka läbiviidud intervjuudel Rahandusministeeriumi ametnikud selgitades, et stabiilsusprogramm on põhimõtteliselt riigi eelarvestrateegia peegeldus (intervjuu A ja B, 2015).

Lisaks koostati samal ajal Riigikantselei eestvedamisel Euroopa Semestri raames konkurentsivõime kava Eesti 2020. Kolme eelpool nimetatud dokumendi koostamine oli planeeritud tihedas koostöös ja infovahetuses Rahandusministeeriumi ning Riigikantselei vahel ning ministeeriumitel paluti arvestada võimalusega, et eelarvestrateegia kiidetakse heaks

tavapärasest varem. 2011. aasta detsembris saadeti Rahandusministeeriumi ja Riigikantselei poolt juba ühiskiri ministeeriumitele ja põhiseaduslikele institutsioonidele, milles märgiti, et kuna 2012. aasta aprilliks on vajalik uuendada Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm, konkurentsivõime kava šEesti 2020õ ning stabiilsusprogramm ja riigi eelarvestrateegia 2013-2016, siis nimetatud dokumentide uuendamine korraldatakse ühise protsessina (Rahandusministeeriumi ja Riigikantselei ühiskiri, 2011). Antud dokumentide analüüs näitab, et eelarvestrateegia planeerimisel on arvestatud Euroopa Semestri ajakava ja põhimõtetega (kavade kinnitamine- Vabariigi Valitsuse korraldus nr 192, 2012; Vabariigi Valitsuse korraldus nr 193, 2013) ning **siseriikliku eelarveprotsessi ajakava on sellest tulenevalt muutunud**. Ka Rahandusministeeriumi ametnikega läbi viidud intervjuudel tõdeti, et Euroopa Semestri loomine tõi endaga kaasa eelarveprotsessi siseriikliku muutmise, eelkõige läbi selle, et stabiilsus- ja konvergentsiprogrammide esitamise tähtaega muudeti, mistõttu muutus varasemaks riigi eelarvestrateegia koostamine (intervjuu A, 2015). Teisalt protsessid ise jäid suhteliselt sarnasteks, kuna stabiilsusprogrammi koostamine käib paralleelselt riigi eelarvestrateegia koostamisega ning stabiilsusprogramm on sisuliselt Eesti eelarvestrateegia peegeldus erinevust peetakse ametnike poolt vaid vormiliseks, tulenevalt sellest, millises vormis Euroopa Komisjon infot nõuab (*Ibid.*). Samuti ei ole antud EL tasandi protsessid muutnud Riigikogu rolli: stabiilsusprogramm saadetakse Riigikogule teadmiseks ja mitte kinnitamiseks (intervjuu A, B ja D, 2015); seega Riigikogu roll antud meetmetest tulenevalt suurenenud ei ole.

Käesoleva töö teoreetilise raamistiku mõistes on tegemist **institutsionaalse mõjuga** avaldades eelkõige seeläbi, et tulenevalt EL reeglitest on muudetud varasemat praktikat riigi eelarvestrateegia, Stabiilsusprogrammi ja Eesti 2020 kava koostamisel ja muutmisel. Kuivõrd jätkuvalt koordineerib Stabiilsusprogrammi koostamist Rahandusministeerium (intervjuu B, 2015), siis ei saa Riigikantselei või Riigikogu puhul rääkida strateegilisest mõjust eelarveprotsessile, kuivõrd nt Riigikantselei osalus piirdub Eesti 2020 kava koostamise ja muutmise koordineerimisega. Teoreetilises mõttes on antud siseriikliku ajakava muutuse ulatuse puhul tegemist **neeldumisega**, kuivõrd kohaneti küll Euroopa Semestri nõudmistega, kuid olemasolevat protsessi ja tavaid muudeti väga vähesel määral.

Kolmanda olulise kohustusliku iseloomuga meetmena võib välja tuua majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingus sätestatud valitsussektori eelarve struktuurse tasakaalu reegli ja automaatse korrigeerimismehhanismi fikseerimise nõude. Lepingu kohaselt tuli eelarve struktuurse tasakaalu reegel fikseerida kas riigi põhiseadustes või muus

eelarveprotsessi aluseks olevas seaduses eelkõige selleks, et tagada reegli järgimine kogu eelarveprotsessi jooksul (Riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri, 2013). **Eesti fikseeris valitsussektori eelarve struktuurse tasakaalu reegli uue riigieelarve seadusega.** Kui OECD 2008. aasta raport Eesti eelarveprotsessi kohta toob välja, et ranget eelarvepoliitikat (tasakaalus eelarvet) on peetud normiks juba alates 1990ndatest ning ametnikud on väitnud, et see on saanud isegi teatavaks dogmaks (Kraan, Wehner ja Richter 2008, 10) ja juba 2008. aasta raporti koostamise ajal oli tunda Rahandusministeeriumi tahet fikseerida seaduse tasandil eelarve tasakaalu reegel, kuid konkreetseid otsuseid sel ajal veel vastu ei olnud võetud (*Ibid.*, 10). Teisalt oluline muutus, mis leidis aset tänu EL reeglitele, oli fookuse viimine just eelarve struktuursele⁷ tasakaalule.

šKui ei oleks olnud fiskaalpet siis tõenäoliselt jah, Eesti oleks eelistanud nominaalset tasakaaluõ (intervjuu B, 2015)

Eelarveprotsessi mõttes on antud muutus väga huvitav. Teoreetilisest raamistikust tulenevalt võib väita, et eelkõige on tegemist **strateegilise mõjuga**. Kui ühelt poolt võiks väita, et struktuurse tasakaalu reegli rakendamine on Rahandusministeeriumi ja ametnike rolli muutnud läbi selle, et nende roll struktuurse tasakaalu hindamisel ja struktuursete positsioonide selgitamisel poliitikutele on suurenenud (intervjuu A ja D, 2015), siis teiselt poolt on fookus struktuursele tasakaalule lisanud eelarveprotsessi täiendavaid osapooli eelkõige Euroopa Komisjoni ja eelarvenõukogu näol. Selle põhjuseks on suuresti see, et struktuurse tasakaalu hindamine on eelarveprotsessis osalejate hinnangul keeruline (kuivõrd majanduse positsiooni majandustsüklis on raske hinnata) ning Rahandusministeerium ja Euroopa Komisjon hindavad hetkel tsüklit erinevalt, mis omakorda on toonud suurema tähelepanu (nii Valitsuse kui ka Riigikogu ja avalikkuse tasandil) ka teiste osapoolte hinnangule Eesti eelarve struktuurse positsiooni kohta (intervjuu A, B, C ja D, 2015).

⁷ **Struktuurne eelarvepositsiooni** võtab arvesse majanduse tsüklilist arengut ning selle mõju eelarvele. Seega, struktuurne eelarvepositsioon = nominaalne eelarvepositsioon ó tsükliline komponent ó ühekordsed meetmed. (Eelarvenõukogu 2015b, 5) Tulenevalt Rahandusministeeriumis kasutusel olevast metoodikast on eelarve **tsüklilise komponendi** hindamiseks vaja teada saada eelarve tsüklitundlikkust ning määrata kindlaks majanduse hetkepositsioon majandustsüklis. Majanduse tsüklilise positsiooni väljendamiseks kasutatakse SKP lõhe suurust. Kuna eelarve tsüklitundlikkuse puhul reeglina eeldatakse, et tegemist on suhteliselt konstantse suurusega, siis peamise eelarve tsüklilise komponendi moodustab SKP lõhe suurus. **Ühekordsete meetmete** hulka liigitatakse need tehingud, mis on vähemalt 0,1% SKPst, kuid selgelt ühekordsed ja oma olemuselt ajutise iseloomuga. (Eelarvenõukogu 2015b, 5-11)

Teoreetilises mõttes ei saa väita, et fookus struktuursele tasakaalule oleks kaasa toonud siseriiklike tavade ja protsesside põhjaliku ümberkujundamise, kuivõrd Rahandusministeeriumi ametnike väitel ei ole siseriiklikult eelarve nominaalse positsiooni hindamine eelarvestrateegia ja eelarve koostamise raames kusagile kadunud. Küll aga on struktuurse positsiooni jälgimine jõuliselt juurde tulnud ning Rahandusministeeriumi ametnike hinnangul tekkis eelarveprotsessis põhjalik diskussioon eelarve struktuurse tasakaalu üle alles siis, kui väga selgelt hakati EL tasandil jälgima riikide struktuurseid eelarvepositsioone (intervjuu A, 2015). Seda kinnitas ka Riigikogu rahanduskomisjoni liikmega läbiviidud intervjuu. Seetõttu võib väita, et euroopastumise ulatuse mõttes on tegemist **kohanemisega**.

3.2 Konkurentsi iseloomuga meetmete mõju ja ulatus

Antud meetmete mõju ja ulatuse analüüsimiseks tuleb vaadata Euroopa Komisjoni tähelepanekuid Euroopa Semestri protsessi kohta kui ka spetsiifiliselt Eesti kohta nii iga-aastases majanduskasvu analüüsis (*Annual Growth Survey*, edaspidi: AGS) ja häiremehhanismi aruandes (*Alert Mechanism Report*, edaspidi: AMR) kui ka komisjoni tähelepanekuid Eesti eelarvekava hindamisel.

Komisjon oli 2012. aasta AGS-is (avaldati 2011. a lõpus) seisukohal, et majandusliku koordineerimise raames ei ole ELi tasandil kokkulepitud meetmed liikmesriikide tasandil piisavalt rakendamist leidnud. Samuti leiti, et edasiliikumine laiendatud euroala pakti kohustuste ning riigipõhiste soovitude ellurakendamisel on ebapiisav (Euroopa Komisjon, 2011). Komisjon tõi 2013. aasta AGS-is (avaldati 2012. a lõpus) esile, et eelarvete konsolideerimise üldine trend näitab edusamme, kuid rõhutab vajadust jätkuvalt keskenduda eelarvete konsolideerimisele, majanduskasvu ja konkurentsivõime edendamisele ning kriisi sotsiaalsete tagajärgedega tegelemisele (Euroopa Komisjon, 2012a). Komisjon tõi 2014. aasta AGS-is (avaldati 2013. a lõpus) esile vajaduse tõsta omanikutunnet Euroopa Semestri protsessi osas (sh. kaasata protsessi enam rahvuslike parlamente), euroalal tugevama koordineerimise vajaduse ning riigipõhiste soovitude parema rakendamise (Euroopa Komisjon, 2013a). Samuti nenditi, et riikide võlakooormused on jätkuvalt liiga kõrged. Eesti puhul on üle korratud, et tuleb tugevdada olemasolevate mitmeaastaste kulureeglite siduvat iseloomu ning ametlikult sätestada eelarve struktuurse tasakaalu reegel (*Ibid.*, 2013). 2015. Aasta AGSis toonitas komisjon, et tuleb jätkata integreeritud lähenemisviisi majanduspoliitikale, kiirendada struktuursete reformide läbiviimist ja jätkuvalt jätkata eelarvete konsolideerimisega (Euroopa Komisjon, 2014a).

Komisjoni esimene häiremehhanismi aruanne avaldati 2012. aastal. Eesti kohta toodi AMRis välja, et tulemustabelis ületavad mõned näitajad rahvusvaheline netoinvesteeringispositsioon ja töötus soovituslike künnisväärtusi (Euroopa Komisjon, 2012b). Samuti tuuakse aruandes välja, et kuigi töötus langes 2012. aasta teises kvartalis kiiresti (10,2 %-ni) ja eeldatavalt väheneb veelgi (kuigi aeglasemas tempos), peegeldab see siiski probleemi, et oskused ei vasta nõudlusele. Komisjon ei algatanud Eesti suhtes süvaanalüüsi makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse raames. (*Ibid.*, 10) 2013. aasta lõpul avaldatud AMRi üldise hinnanguna leiti komisjoni poolt, et struktuursete reformide tulemusel on nii sisemised kui ka välised tasakaalustamatused ELis vähenenud. Süvaanalüüsi vajadus tuvastati 16-l liikmesriigil, Eestit nende hulgas ei ole (Euroopa Komisjon, 2013b). Eesti puhul nenditakse, nagu ka varasemalt, et tasakaalustamatust ei tuvastatud, kuid tulemustabelis ületavad mõned näitajad siiski soovituslike künnisväärtusi: negatiivne rahvusvaheline netoinvesteeringispositsioon (*net international investment positions – NIIP*) ning töötus (*Ibid.*, 2013b).

Eelarveprotsessi kontekstis ei saa antud dokumentide puhul institutsionaalse, kognitiivse või strateegilise mõju avaldamisest Eesti eelarveprotsessile rääkida. Rahandusministeeriumi ametnikud ühelt poolt küll nendivad, et riigi eelarvestrateegia ja stabiilsusprogrammi koostamisel käsitletakse AMRis välja toodud näitajate arenguid, kuid probleemiks on asjaolu, et AMR vaatab küllalt palju ajas tagasi (intervjuu B, 2015). Täna sel päeval on olemas 2013. aasta näitajate põhine raport, kuid selle põhjal on keeruline teha järeldusi kasvõi seetõttu, et Rahandusministeeriumi oma andmed ja prognoosid katavad näitajaid kuni aastani 2019 (*Ibid.*). Seega eelarveprotsessi mõttes antud raportid Eestile mõju ei ole avaldanud.

Teise konkurentsi iseloomuga meetmena saab välja tuua alates 2013. aastast Eesti poolt komisjonile esitatud eelarvekavade hindamise. Novembris 2013. a. andis komisjon teada, et nende hinnangul vastab Eesti eelarvekava kõikidele stabiilsuse ja kasvu pakti nõuetele. Lisaks nenditi, et eeldatavalt õnnestub Eestil keskpika perioodi eesmärgiks seatud struktuurne eelarveülejäak säilitada. Lisaks hinnati, et Eesti on teinud mõningaid edusamme nõukogu struktuurimuudatusi käsitlevate soovituste rakendamisel (Euroopa Komisjon, 2013c). Samas, hinnates Eesti 2015. a. eelarve kava, märkis komisjon, et kuigi suuremalt jaolt Eesti vastab stabiilsuse ja kasvu pakti nõuetele, nähakse võimalikku ohtu mõningaseks kõrvalekaldeks keskpika perioodi struktuurse eelarveülejäagi eesmärgi saavutamisest. Seetõttu soovitatakse Eestil rakendada vastavaid meetmeid eelarveprotsessis, et kindlustada täielik vastavus stabiilsuse ja kasvu pakti nõuetega. (Euroopa Komisjon, 2014b) Sügisese eelarvekavade hindamise puhul

on EL tasandi protsess rangemalt ette kirjutatud kui AGS, AMR ja riigipõhiste soovitude protsessi puhul. Rahandusministeeriumi ametnikud on välja toonud, et eelarvekavade hindamine on kindlasti mõjutanud eelarveprotsessi, kuivõrd eelarve koostamisel proovitakse neid eesmärke, mis on endale seatud (ning mille täitmist komisjon jälgib) arvesse võtta. Seetõttu nähakse eelarvekavade hindamise ühe peamise mõjuna eelkõige selle distsiplineerivat funktsiooni (intervjuu A, 2015).

Töö teoreetilisest raamistikust lähtuvalt võib väita, et eelarvekavade hindamisel on Eesti eelarveprotsessile **nii strateegiline kui ka kognitiivne mõju**. Strateegiline mõju tuleneb eelkõige sellest, et komisjoni ja Rahandusministeeriumi hinnangud Eesti eelarve struktuurse positsiooni osas lahknevad, mis omakorda on muutnud olulisemaks ka teiste eelarveprotsessi osapoolte hinnangud. Eesti puhul saab siinkohal eelkõige rääkida eelarvenõukogust, kuna tänu sellele, et komisjoni ja Rahandusministeeriumi hinnangud erinevad, on eelarvenõukogu avaldatud hinnangud Eesti eelarve struktuurse positsiooni kohta senini täitnud nõ vahendaja rolli. Kognitiivne mõju seisneb eelkõige selles, et tänu EL meetmetele ja komisjoni hinnangutele on eelarveprotsess muutunud konsensusele suunatumaks, kuivõrd komisjoni poolne eelarvekavade hindamine annab Rahandusministeeriumile täiendava hoova poliitikutele surve avaldamiseks eelarvedistsipliini järgimisel (intervjuu A ja D, 2015). Mõju ulatuseks on **neeldumine**, kuivõrd eelarvekavade komisjonile hindamiseks esitamise nõudega on Eesti kohanenud ning eelarveprotsessi on see ühe täiendava aspekti sisse toonud, kuid suuri muutusi olemasolevas eelarveprotsessis tehtud ei ole.

3.3 Õppimisele suunatud meetmete mõju ja ulatus

Antud meetmete mõju ja selle ulatuse analüüsimisel saab suuresti tugineda osapoolte endi hinnangutele komiteedes toimunud mitmepoolse järelevalve protsessi kohta. Kuivõrd Eesti puhul on tegemist riigiga, keda üldjuhul peetakse eeskujulikuks eelarvedistsipliini jälgijaks, siis Eestile komiteedes toimuvates multilateraalsetes hindamistes keskendutakse vähem (intervjuu A ja B, 2015). Üldiselt keskendutakse komiteedes rohkem nendele riikidele, kellel on käimas ülemäärase defitsiidi menetlus (*Ibid.*). Rahandusministeeriumi ametnike sõnul on toimunud diskussioon mõningal määral eelarve struktuurse positsiooni üle, kuid kuna Eesti ei ole avalikult komisjoni hinnangutele otseselt vastu seisnud, siis ei ole teised liikmesriigid Eesti osas palju arvamust avaldanud (intervjuu A, 2015). Seega võib väita, et mitmepoolne järelevalve komiteedes ei ole eelarveprotsessi aspektist mõju avaldanud ning see tuleneb eelkõige sellest, et Eestil ei ole olnud vajadust õigustada siseriiklike protsesside toimimist. Tuginedes läbiviidud intervjuudele võib

väita, et ka Riigikogu ei ole detailselt huvi tundnud komiteedes aruteldava suhtes (intervjuu A ja D, 2015).

3.4 Kuidas antud mõjusid ja nende ulatust selgitada

Eelnevas peatükis käsitletud EL majandus- ja eelarvepoliitikate juhtimise ja koordineerimise raamistiku mõju Eesti eelarveprotsessile võib kokku võtta järgnevalt:

Euroopastumine	EL tasandi meede	Mõju	Mõju ulatus Eesti eelarveprotsessile
	Kohustuslik Euroopa Semestri ajakava	Institutsionaalne	Neeldumine
	Eelarvenõukogu loomine	Institutsionaalne	Kohanemine
		Strateegiline	
	Struktuurse tasakaalu reegel	Strateegiline	Kohanemine
		Kognitiivne	
	Liikmesriikide hindamine ja võrdlemine kokkulepitud näitajate alusel	Mõju puudub	Tegevusetus
	Eelarvekavade hindamine	Strateegiline	Neeldumine
		Kognitiivne	
Mitmepoolne järelevalve komiteedes	Mõju puudub	Tegevusetus	

Koostaja: autor

Joonis 5: Kokkuvõte EL majandus- ja eelarvepoliitikate juhtimise raamistiku mõju Eesti eelarveprotsessile

Kõik intervjuueeritavad hindasid uuenenud EL majandus- ja eelarvepoliitikate juhtimise raamistiku mõju Eesti eelarveprotsessile üpriski ulatuslikuks (intervjuu A, B, C ja D, 2015).

Vaadates antud mõjusid Eesti eelarveprotsessile saab välja tuua, et Eesti juhtumi puhul erinevate meetmete lõikes euroopastumise mõju ning selle ulatus on erinev. On näha kerget euroopastumise strateegilise mõju domineerimist, mis on vaadeldav pea kõikide meetmete puhul, kus euroopastumine on Eesti eelarveprotsessile mõju avaldanud. Samas põhjalikku eelarveprotsessi ümberkujundamist ei ole toimunud ja euroopastumise mõju erinevate meetmete lõikes ulatub tegevusetusest kohanemiseni.

Eestis eelarvenõukogu loomine, struktuurse eelarvetasakaalu kasutamise ja Euroopa Semestri kohustusliku ajakava mõjud suures pildis toetavad töö teoreetilises osas välja toodud väidet, et juhul kui EL kasutab nn kohustusliku iseloomuga meetmeid, siis reeglina riigid proovivad minimaliseerida rakendamise kulusid ning toimub inkrementaalne ja järkjärguline juba olemasolevate protsesside ja tavade korrigeerimine või täpsustamine (Knull ja Lenschow 2005, 584). Teisalt, kui töö teoreetilisest raamistikust lähtuvalt võiks eeldada, et siseriikliku muutuse ulatus võib olla piiratud vaid nende muudatuste tegemisega eelarveprotsessile, mis on EList tulenevate reeglite täitmiseks möödapääsmatud, siis Eesti juhtumi puhul võib väita, et eelarvenõukogu sellisel kujul loomine ning eelarve struktuurse tasakaalu reegli senine praktikas kasutamine seda väidet ei toeta.

Ühest küljest toetab eelarvenõukogu loomise tulemusena toimunud euroopastumise strateegiline mõju ratsionaalse valiku institutsionalismist tulenevat väidet, et EL mõju töötab läbi erinevate osapoolte võimustamise. Eelkõige seetõttu, et olemasolev erinevus EL reeglite ja siseriikliku protsessi vahel on andnud eelarvenõukogule võimaluse taotleda oma huvisid ning kitsendada Rahandusministeeriumi omasid (vt Börzel, 2005). Teisalt võib väita, et vaatamata suurele adaptatsioonisurvele oleks Rahandusministeeriumil teoreetiliselt olnud formaalne veto-õigus välistada eelarvenõukogu loomine eraldi institutsioonina (kuna veto-punktide ja otsustajate arv Eesti eelarveprotsessis on suhteliselt väike – nii OECD raportis (Kraan, Wehner ja Richter 2008, 23) kui ka hilisemates uuringutes on välja toodud, et Riigikogu roll Eesti eelarveprotsessis on väga limiteeritud ning nenditakse, et enamik otsuseid tehakse ära valitsuse tasandil (nt Raudla 2012, 1008; intervjuu D, 2015), mistõttu otsustuskoht oli tõenäoliselt Rahandusministeeriumis). Sellele vaatamata on eelarvenõukogu sellisel kujul loomisel selgelt mindud miinimumist kaugemale, kuivõrd EL reeglid oleks lubanud eelarvenõukogu luua ka Rahandusministeeriumi juurde (intervjuu A, 2015). Rahandusministeeriumi ametnikega läbi viidud intervjuudest selgub, et kuigi retoorikas on kasutusel püsivusest ja legitiimsusest ajendatud argumendid ja vaatamata vastuseisule kogu idee osas tervikuna, otsustas Eesti juba ennetavalt välistada eelarvenõukogu

Rahandusministeeriumi juurde loomise variandi (intervjuu A, 2015). Lisaks on eelarvenõukogu tänasel päeval täitmas ülesandeid, mis ei ole EL reeglitest tulenevalt kohustuslikud – näiteks on omaalgatuslikult hinnatud riigieelarve kava enne selle saatmist Riigikogule menetlemiseks (intervjuu C, 2015). Samuti on korraldatud mitteformaalseid seminare (kus mh on osalenud Euroopa Komisjoni esindajad) eelarve struktuurse positsiooni hindamise teemal. Sellest tulenevalt võib väita, et ainult ratsionaalse valiku institutsionalismist tulenevad argumendid eelarvenõukogu sellisel kujul loomist ei selgita.

Sarnaselt eelnevale ei suuda Eesti juhtumi puhul ratsionaalse valiku institutsionalismist lähtuvad väited ammendavalt selgitada, miks on Eesti eelarve struktuurse tasakaalu reegli järgimisel siseriiklikult võtnud ambitsioonikamad eesmärgid, kui EL miinum seda nõukas. Vaadates EL majandus- ja eelarvepoliitika juhtimise ja koordineerimise raamistikus sisalduvate meetmete mõju Eesti eelarveprotsessile võib väita, et eelarve struktuurse tasakaalu reegli mõjud on Eesti puhul tihedalt seotud eelarvekavade hindamisega komisjoni poolt ning antud kahe meetme mõjud on üprisiski sarnased. Mõlema meetme strateegilist mõju selgitab eelkõige see, et komisjoni ja Rahandusministeeriumi hinnangud Eesti eelarve struktuurse positsiooni osas lahknevad, mis omakorda on muutnud olulisemaks ka teiste siseriikliku eelarveprotsessis osalejate hinnangud (näiteks eelarvenõukogu). Kognitiivse mõju avaldumist selgitab töö teoreetilises osas väljatoodud väide, et ühelt poolt on eelarvekavade hindamine kaasa toonud teataval määral kasvava ühiskondliku ja poliitilise surve, mis koostoimel valitseva ideoloogiaga on andnud Rahandusministeeriumile täiendavad argumendid poliitikutele surve avaldamiseks eelarvedistsipliini järgimisel.

Selgitamaks seda, miks on Eesti eelarve struktuurse tasakaalu reegli järgimisel siseriiklikult võtnud ambitsioonikamad eesmärgid kui EL miinum seda nõukas, võiks tuginedes läbiviidud intervjuudele ja teoreetilises osas välja toodule väita, et see tuleneb eelkõige Eesti strateegilisest reaktsioonist eelarvekavade hindamisele. See väljendub eelkõige selles, et avalikult ei ole komisjoni soovitudele vastu seistud, kuid selleks, et säilitada komisjoni (ja avalikkuse) ees positiivne kuvand, on siseriiklikult seatud mõnevõrra ambitsioonikam eelarve struktuurse ülejäägi eesmärk, kui EL reeglid seda nõuaksid, et kindlasti komisjoni poolne hindamine puhaste paberitega läbida. Samuti võib siinkohal täiendavate selgituste otsimisel abiks võtta sotsioloogilise institutsionalismi (mis rõhutab siseriiklike normide, väärtuste ja valitseva ideoloogia olulisust), ajaloolise institutsionalismi (mis rõhutab ajalooliste kogemuste ja arengute

olulisust ning rajasõltuvust) ja diskursiivse institutsionalismi (mis rõhutab ideede ja diskursuse dünaamilist iseloomu), mis mängivad eelarvetasakaalu puhul Eestis suurt rolli.

Kui vaadata konkurentsi iseloomuga meetmete mõju Eesti eelarveprotsessile, siis liikmesriikide hindamine kokkulepitud näitajate alusel ja eelarvekavade hindamise meetmed toetavad teoreetilises osas käsitletud väidet, et EL tasandil rakendatavate konkurentsi iseloomuga meetmete institutsionaalne, strateegiline või kognitiivne mõju oleneb vajadusest parandada siseriiklike institutsioonide ja protsesside toimimist juhul, kui riigi positsioon (võrreldes teiste riikidega) ei ole siseriiklikult eelarveprotsessis osalejate jaoks rahuldaval tasemel. Kui Eesti hindamine AGSis ja AMRis ei ole eelarveprotsessis muutusi toonud, siis antud mõju puudumist saab ühelt poolt põhjendada sellega, et Eesti kuvand kogu Euroopa Semestri protsessis on üpriski positiivne ning suurem tähelepanu asetub riikidele, kellel tuvastatakse tasakaalustamatusi. Teisalt võib põhjuseid otsida asjaolust, et antud raportites käsitletavat andmed vaatavad küllaltki palju ajas tagasi ning ei ole otseselt relevantset ega kasutatavat siseriikliku eelarveprotsessi sisendina. Samuti puuduvad antud meetme puhul selged sunnimehhanismid, mis siseriiklikku muutust ajendaksid.

KOKKUVÕTE

Käesoleva töö eesmärgiks oli luua analüütiline raamistik uurimaks uuenenud ELi majandus- ja eelarvepoliitikate juhtimise ja koordineerimise raamistiku mõju liikmesriikide eelarveprotsessidele ning analüüsida, millist mõju antud reformid on avaldanud Eesti eelarveprotsessile. Töös analüüsiti rakendatavate makromajandusliku stabiilsuse parandamise ja eelarvete järelvalve meetmete mõju ja ulatust. Küsimused, millele vastuseid otsiti olid:

- *Millised on ELi majandus- ja eelarvepoliitikate juhtimise ja koordineerimise raamistiku, sh Euroopa Semestri teoreetilised võimalused liikmesriigi eelarveprotsessi mõjutada?*
- *Kuidas antud reformide rakendamine on mõju avaldanud Eesti eelarveprotsessile? Kuidas antud mõjusid selgitada?*

Töö teoreetiline raamistik põhines euroopastumise teoreetilistele alustele. Esmalt määrati kindlaks, mida antud töö raames euroopastumise all silmas peetakse. Seejärel vaadati, kuidas teoreetiliselt erinevat tüüpi EL tasandi poliitikakujundamise viisid saavad mõju avaldada liikmesriikide institutsioonidele ja protsessidele. Järgnevas alapeatükis operatsionaliseeriti mõiste šsiseriiklik muutusõ, jälgides Radaelli (2003) ning Börzel'i ja Risse'i (2003) välja toodud kategooriaid siseriikliku muutuse mõju ulatuse osas ning vaadati erinevaid lähenemisi, mis selgitaksid, millest siseriikliku muutuse ulatus on tingitud. Teoreetilise osa viimases peatükis paigutati kirjeldatud teoreetilistesse alternatiividesse EL majandus- ja eelarvepoliitikate juhtimise ja koordineerimise raamistiku protsessid, andmaks lähtekohad empiirilise analüüsi läbiviimiseks. Tegemist oli kvalitatiivse juhtumianalüüsiga, kus empiiriliste allikatena kasutati dokumentide analüüsi ja poolstruktureeritud intervjuusid.

Töö peamisteks järeldusteks on, et uuenenud EL majandus- ja eelarvepoliitikate juhtimise ja koordineerimise raamistikus sisalduvad erinevad (nn kohustusliku iseloomuga, konkurentsi iseloomuga ja õppimisele suunatud) meetmed võivad teoreetiliselt liikmesriikide eelarveprotsessidele avaldada institutsionaalset, strateegilist või kognitiivset mõju, ulatudes vastasmõjust reaalse muutuseni. Eelarveprotsesside kontekstis tähendab euroopastumise otsene

institutsionaalne mõju eelkõige EL poolt ette antud konkreetsete insitutsionaalsete mudelite ülevõtmist; euroopastumise strateegiline mõju eelkõige võimu ja ressursside ümberjaotumist siseriiklike osapoolte vahel ning euroopastumise kognitiivne mõju siseriikliku eelarveprotsessi muutumist konsensusele suunatumaks.

Vaadates antud mõjusid Eesti eelarveprotsessile saab välja tuua, et Eesti juhtumi puhul erinevate meetmete lõikes euroopastumise mõju ning selle ulatus erineb. On näha kergelt euroopastumise strateegilise mõju domineerimist, mis on vaadeldav pea kõikide meetmete puhul, kus euroopastumine on Eesti eelarveprotsessile mõju avaldanud. Samas põhjalikku eelarveprotsessi ümberkujundamist ei ole toimunud ja euroopastumise mõju ulatub tegevusetusest kohanemiseni.

Eestis eelarvenõukogu loomine, struktuurse eelarvetasakaalu kasutamine ja Euroopa Semestri kohustusliku ajakava mõjud suures pildis toetavad töö teoreetilises osas välja toodud väidet, et juhul kui EL kasutab nn kohustusliku iseloomuga meetmeid, siis reeglina riigid proovivad minimaliseerida rakendamise kulusid ning toimub inkrementaalne ja järkjärguline juba olemasolevate protsesside ja tavade korrigeerimine või täpsustamine. Teisalt, kui töö teoreetilisest raamistikust lähtuvalt võiks eeldada, et siseriikliku muutuse ulatus on piiratud vaid nende muudatuste tegemisega, mis on EList tulenevate reeglite täitmiseks möödapääsmatud, siis Eesti juhtumi puhul võib väita, et eelarvenõukogu loomine ning eelarve struktuurse tasakaalu reegli senine praktikas kasutamine seda väidet ei toeta, kuivõrd selgelt on mindud EL reeglitest tulenevast miinimumist kaugemale. Sellest tulenevalt võib väita, et ainult ratsionaalse valiku institutsionalismist tulenevad argumendid eelarvenõukogu sellisel kujul loomist ja siseriiklikult ambitsioonikama eelarve struktuurse ülejäägi seadmist ei selgita ning täiendavalt tuleb selgitusi otsida sotsioloogilisest institutsionalismist (mis rõhutab siseriiklike normide, väärtuste ja valitseva ideoloogia olulisust), ajaloolisest institutsionalismist (mis rõhutab ajalooliste kogemuste ja arengute olulisust ning rajasõltuvust) ja diskursiivsest institutsionalismist (mis rõhutab ideede ja diskursuse dünaamilist iseloomu).

Antud töö annab hea aluse ka edaspidisteks uurimissuundadeks. Esiteks, kuivõrd käesoleval hetkel on tegemist suhteliselt uute instrumentidega EL tasandil, siis antud reformide pikaajsem mõju liikmesriikide eelarveprotsessidele vajab edasist uurimist ning oleks kindlasti huvitav analüüsida, kas väljatoodud muutused protsessis toovad pikemas perspektiivis kaasa ka muutusi eelarvepoliitika sisus. Teiseks, käesoleva töö puhul oli tegemist ainult Eesti juhtumi analüüsiga. Selleks, et rääkida euroopastumise mõjust ja ulatusest eelarveprotsessidele laiemalt on vaja võrdlevate uuringute läbiviimist, kinnitamaks (või ümber lükkamaks) Eesti juhtumi puhul välja

koorunud järeldusi ning analüüsimaks, kas sarnased trendid leiavad aset ka teistes liikmesriikides.

SUMMARY

The impact of EU's macroeconomic and fiscal surveillance measures on the budgeting process of Estonia.

The European Union's economic- and fiscal governance framework has undergone several changes. The Stability and Growth Pact has been reinforced by the so-called Six Pack, the Two Pack, the Treaty on Stability, Coordination and Governance and the rules are grounded in the new European Semester process. However, the research into the institutional consequences of these reforms has so far received little attention and the Europeanization literature lacks of studies which address the impact of these changes on the Member State's budgetary processes. This thesis sought to contribute into filling this void by analysing whether and to what extent these reforms have had impact on the budgeting process of Estonia.

The questions addressed in the paper were: 1) *what are the theoretical possibilities of the EU's economic- and fiscal governance framework, including European Semester, to influence national budgeting processes?*, and 2) *whether these reforms have had impact on the budgeting process of Estonia? How to explain these influences?*

The theoretical part was built up on the basis of Europeanization theories. Firstly, a short overview of the concept of Europeanization was given. Then the different governance patterns used in the EU and their influence on the national institutions and processes was discussed. Thereupon, the term "domestic change" was operationalized, based on the categories distinguished by Radaelli (2004) and Börzel and Risse (2003). Finally, the main processes and measures in the EU's economic- and fiscal governance framework were placed in the described theoretical alternatives, in order to provide a starting point for the empirical analysis.

The main findings of the thesis were that the different types of measures in the renewed EU's economic- and fiscal governance framework can theoretically have institutional, strategic or cognitive influence on the national budgeting process ranging from retrenchment to transformation. By analysing the impact of these measures on the Estonian budgeting process, it can be argued, that the impact and the extent of Europeanization varies. A slight domination of the strategic impact of Europeanization can be observed. However, the extent of Europeanization

in the case of Estonian, ranges from inertia to accommodation and any real transformation of the budgeting process has not been observed.

In the context of Estonia, creation of the Fiscal Council, the use of the structural budget rule and the changes introduced by the European Semester timeframe, in large support the argument, that in case the EU uses coercive mode of governance, national states try to minimize their institutional adaptation costs and incremental and gradual adjustment of established procedures will take place. Based on the theoretical framework, one might anticipate that the changes are likely to be limited to adaptation that is unavoidable in the light of the requirements defined by the EU. However, the creation of the Fiscal Council and the structural budget rule in practise does not support the argument. Clearly Estonia has gone beyond the minimum requirements defined by the EU and the arguments deriving from the rational choice institutionalism alone will not be sufficient to explain these strategic and cognitive impacts of Europeanization. Rather one should also look into the explanations and arguments provided by the sociological, historical and discursive institutionalism.

KASUTATUD KIRJANDUS

- Anderson, J. (2002) 'Europeanization and the Transformation of the democratic Polity', *Journal of Common Market Studies*, 40(5), 793-822.
- Auel, K. and Benz, A. (2005) 'The Politics of Adaptation: The Europeanisation of National Parliamentary Systems', *The Journal of Legislative Studies*, 11(3-4), 372-393.
- Bache, I. ja Jordan, A. (2006) 'Europeanization and Domestic Change', in: I. Bache and A. Jordan (eds.): *The Europeanization of British Politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 17-36.
- Bache, I., George, S. ja Bulmer, S. (2011) *Politics in the European Union*, 3rd edition, Oxford University press.
- Balkir, C., Bolukbasi, H.T. ja Ertugal, E. (2013) 'Europeanisation in the "Southern Periphery": Comparative Research Findings on the EU's Impact on Domestic Political Economies', *South European Society and Politics*, 18(2), 259-280.
- Bauer, M. W. ja Becker, S. (2014) 'The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance', *Journal of European Integration*, 36(3), 213-229.
- Borras, S. and Jacobsson, K. (2004) 'The Open Method of Coordination and the New Governance Patterns in the EU', *Journal of European Public Policy*, 11(2), 185-208.
- Börzel, T. (2002) 'Space-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization', *Journal of Common Market Studies*, 40, 193-214.
- Börzel, T. (2005) 'Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States', in: *The Member States and the European Union*. Oxford University press, 45-76.
- Börzel, T. ja Panke, D. (2013) 'Europeanization', in: *European Union Politics*, 4th edition, Oxford University Press, Oxford, 115-128.

- Börzel, T. ja Risse, T. (2000) šWhen Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Changesö, *European Integration online Papers*, 4(15), 1-20.
- Börzel, T. ja Risse, T. (2003) šConceptualizing the Domestic Impact of Europeö, in: *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, 57-82.
- Börzel, T. ja Risse, T. (2007) šEuropeanization: The Domestic Impact of European Union Politicsö, in: *Handbook of European Union Politics*, Sage Publications, London, 483-504.
- Bugdahn, S. (2005) šOf Europeanisation and Domestication: The Implementation of the Environmental Information Directive in Ireland, Great Britain and Germanyö, *Journal of European Public Policy*, 12(1), 177-199.
- Checkel, J.T. (2007) šConstructivism and EU Politicsö, in: *Handbook of European Union politics*, SAGE, 57-76.
- Eelarvenõukogu (2014) šEelarvenõukogu arvamus Rahandusministeeriumi 2014. aasta suvise majandusprognoosi kohtaö, Tallinn.
- Eelarvenõukogu (2015a) šEelarvenõukogu arvamus Rahandusministeeriumi 2015. aasta kevadise majandusprognoosi kohtaö, Tallinn.
- Eelarvenõukogu (2015b) šStruktuurse eelarvepositsiooni mõõtmine ja kasutamineö, Tallinn, kättesaadav:
http://eelarvenoukogu.ee/files/Struktuurse_eelarvepositsiooni_mootmine_ja_kasutamine.pdf (viimati külastatud: 16.05.2015).
- European Commission (2010) šEnhancing Economic Policy Coordination for Stability, Growth and Jobs ó Tools for Stronger EU Economic Governanceö, COM 367/2, Brüssel.
- Euroopa Komisjon (2011) š2012. aasta majanduskasvu analüüsö, KOM(2011) 815 lõplik, Brüssel.
- Euroopa Komisjon (2012a) š2013. aasta majanduskasvu analüüsö, COM(2012) 750 final, Brüssel.
- Euroopa Komisjon (2013a) š2014. aasta majanduskasvu analüüsö, COM(2013) 800 final, Brüssel.

- Euroopa Komisjon (2014a) š2015. aasta majanduskasvu analüüsõ, COM(2014) 902 final, Brüssel.
- Euroopa Komisjon (2012b) šEuroopa Komisjoni aruanne 2013. aasta häiremehhanismi aruande kohtaõ, COM(2012) 751 final, Brüssel.
- European Commission (2013b) šAlert Mechanism Report 2014õ, COM(2013) 790 final, Brussels.
- Euroopa Komisjon (2013c) šKomisjoni arvamus, 15.11.2013, Eesti eelarvekava kohtaõ, C(2013) 8002 final, Brüssel.
- Euroopa Komisjon (2014b) šKomisjoni arvamus, 28.11.2014, Eesti eelarvekava kohtaõ, C(2014) 8802 final, Brüssel.
- Exadaktylos, T. ja Radaelli, C.M., (2009) šResearch Design in European Studies: The Case of Europeanizationõ, *Journal of Common Market Studies*, 47, 507õ530.
- Featherstone, K. (2003) õIntroductionõ, in: *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 3-26.
- Featherstone, K. ja Radaelli, C.M. (2003), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press.
- Franzese ja Hays (2006) šStrategic interaction among EU governments in active labour market policy-makingõ, *European Union politics*, 7(2), 167õ189.
- Grahl, J. ja Teague, P. (2013) šReconstructing the Eurozone: the Role of EU Social Policyõ, *Cambridge Journal of Economics*, 2013(37), 677õ692.
- Graziano, P. ja Vink, M.P. (2007) *Europeanization: New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, New York.
- Haverland, M. (2000) šNational Adaption to European Integration: The Importance of Institutional Veto Pointsõ, *Journal of European Public Policy*, 83-103.
- Haverland, M. (2005) šDoes the EU cause domestic developments? The problem of case selection in Europeanization researchõ, *European Integration online Papers*, 9(2).

- Haverland, M. (2006) 'Does the EU *cause* domestic developments? Improving case selection in Europeanisation research', *West European Politics*, 29 (1), 134-146.
- Heritier, A. (2001) 'Differential Europe: the European Union Impact on National Policymaking', in: *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*, Rowman & Littlefield, 1-22.
- Hodson, D. (2010) 'Economic and Monetary Union: An Experiment in New Modes of EU Policy-Making', in: H. Wallace, M.A. Pollack and A.R. Young (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 6th edition, 157-180.
- Hooghe, L. ja Marks, G. (2001) *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield.
- Kahn-Nisser, S. (2015) 'The Hard Impact of Soft Co-ordination: Emulation, Learning, and the Convergence of Collective Labour Standards in the EU', *Journal of European Public Policy*,
- Kassim, H. (2003) 'Meeting the Demands of EU Membership: The Europeanization of National Administrative Systems', in: *The Politics of Europeanisation*, Oxford University Press, 83-111.
- Kelley, J. (2004) 'International Actors on the Domestic Scene: Membership Conditionality and Socialization by International Institutions', *International Organization*, 58(3), 425-458.
- Knill, C. (2001) *The Europeanization of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Knill, C. (2005) 'The Europeanization of National Policy Capacities', in: *Challenges to State Policy Capacity. Global Trends and comparative Perspectives*, Palgrave Macmillan, New York, 52-71.
- Knill, C. ja Lehmkuhl, D., (2002) 'The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization mechanisms', *European Journal of Political Research*, 41, 255-280.

- Knill, C. ja Lenschow, A. (2005) šCoercion, Competition and Communication: Different Approaches of European Governance and Their Impact on National Institutionsö, *Journal of Common Market Studies*, 43(3), 583-606.
- Kraan, D., Wehner, J. ja Richter, K. (2008) šBudgeting in Estoniaö, *OECD Journal on Budgeting*, 8(2), OECD.
- March, J.G. ja Olson, J. P., (2006) šElaborating the šNew Institutionalismö, in: *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, Oxford.
- Moravcsik, A. (1998) šDoes International Cooperation Strengthen National Executives? The Case of Monetary Policy in the European Union, Europeanization and Domestic Changeö, The European University Institute, Florence, Italy.
- Moravcsik, A. (2001) š*The Choise for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*“, Cornell University Press.
- Oates, W.E. and Schwab, R.M., (1988) šEconomic Competition Among Jurisdictions. Efficiency Enhancing or Distoriton Inducing?ö, *Journal of Public Economics*, 35, 333-354.
- Olsen, J.P. (2002) šThe Many Faces of Europeanizationö, *Journal of Common Market Studies*, 40(5), 921-974.
- Pollack, M. (2010) öTheorizing EU Policy-Makingö, in: H. Wallace, M.A. Pollack and A.R. Young (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 6th edition, 15-44.
- Popescu, G. H. (2015) šThe Reform of EU Economic Governanceö in: *Agricultural Management Strategies in a Changing Economy*, 100-118.
- Quaglia, L. (2006) *Italy and the Economic and Monetary Union: the Politics of Ideas*, Edwin Mellen Press, New York.
- Quaglia, L. (2013) šThe Europeanisation of Macroeconomic Policies and Financial Regulation in Italyö, *South European Society and Politics*, 18(2), 159-176.
- Radaelli, C.M. (2003) šThe Europeanisation of Public Policyö, in: *The Politics of Europeanisation*, Oxford University Press, Oxford, 27656.

- Radaelli, C.M. (2009) šMeasuring Policy Learning: Regulatory Impact Assessment in Europež, *Journal of European Public Policy*, 16(8), 1145-1164.
- Radaelli, C.M. (2012) šEuropeanisation: the Challenge of Establishing Causalityž, in: *Research Design in European Studies: Establishing Causality in Europeanisation*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 1616.
- Rahandusministeerium (2011) šRiigi eelarvestrateegia 2012-2015 koostamise lähtealusedž, kiri 11.02.2011 nr 1.1-13/2243, Tallinn.
- Rahandusministeerium (2013) šRiigieelarve seaduse seletuskiriž, kättesaadav: <http://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/b2e8b300-16c0-44d6-831b-1f621834aa3e#ZvEnbJMy>
- Rahandusministeerium (2010) šEesti seisukohad Euroopa Komisjoni esitatud seadusandlike meetmete paketi kohta majandus- ja eelarvepoliitika edendamiseksž, Tallinn.
- Rahandusministeerium ja Riigikantselei (2011), Ühiskiri strateegiliste dokumentide uuendamiseks, kiri 20.12.2011 nr 1.1-13/16257, Tallinn.
- Raudla, R. (2012) žThe Use of Performance Information in Budgetary Decision-Making by Legislators: Is Estonia Any Different?ž *Public Administration*, 90(4), 1000-1015.
- Risse, T. Cowels M. ja Caporaso, J. (2001) šEuropeanization and Domestic Changež, in: *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, London.
- Rose, R. (1991) šWhat is Lesson-Drawing?ž, *Journal of Public Policy*, 11, 3-30.
- Rossi, P.H., Lipsey, M.W. and Freeman, H.W. (2004) *Evaluation: A Systematic Approach*, SAGE Publications.
- Sanders, D. ja Bellucci, P. (2012) *The Europeanization of National Politics? Citizenship and Support in a Post-Enlargement Union*, Oxford University Press, Oxford.
- Sedelmeier, U. (2010) š Enlargement. From Rules for Accession to a Policy Towards Europež, in: Wallace, H. and Pollard, Mark A. and Young, Alasdair R., (eds.) *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 401-430.

- Scharpf, F. W. (2003) *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford
- Schmidt, V.A. (2006) 'The European Union and National Policymaking', in: *Democracy in Europe: The EU and National Politics*, Oxford University Press, 102-154.
- Trubek, D. M. and Trubek, L. G. (2005) 'Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the role of the Open Method of Co-ordination', *European Law Journal*, 11, 343-364.
- Vabariigi Valitsuse korraldus 28. aprill 2011, nr 202 'Konkurentsivõime kava šEesti 2020š ja selle tegevuskava aastateks 2011-2015š heakskiitmine.
- Vabariigi Valitsuse korraldus 26. aprill 2012, nr 192 'Uuendatud Konkurentsivõime kava šEesti 2020š ja selle tegevuskava aastateks 2011-2015š heakskiitmine.
- Vabariigi Valitsuse korraldus 25. aprill 2013, nr 193 'Uuendatud Konkurentsivõime kava šEesti 2020š ja selle tegevuskava aastateks 2011-2015š heakskiitmine
- Voegtle, E., Knill, C. Ja Dobbins, M. (2011) 'To What Extent Does Transnational Communication Drive Cross-National Policy Convergence?', *Higher Education*, 61(1), 77-94.
- Wallace, H. (2010) 'An Institutional Anatomy and Five Policy Modes', in: *Policy making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 69-104.

Läbiviidud intervjuud:

Intervjuu A- Rahandusministeeriumi ametnik, *helisalvestis* 04.05.2015, Tallinn

Intervjuu B- Rahandusministeeriumi ametnik, *helisalvestis* 04.05.2015, Tallinn

Intervjuu C- Eelarvenõukogu liige, *helisalvestis* 08.05.2015, Tallinn

Intervjuu D- XII ja XIII Riigikogu rahanduskomisjoni liige, XII Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni liige, *helisalvestis* 11.05.2015, Tallinn

LISA 1- INTERVJUU PLAAN

1. Kui ulatuslikuks hindate muutusi Eesti eelarveprotsessis, mis peale 6-paki, 2-paki, fiskaalleppe vastuvõtmist ja Euroopa Semestri algust on toimunud. Milliseid uusi aspekte nad eelarveprotsessi on toonud?
 - i. Kui palju me pidime tänu EL raamistikule oma eelarveprotsessi muutma? (Nii formaalsed kui ka mitteformaalsed praktikad)
2. Kuidas kogu Euroopa Semestri ajakava on Eesti eelarveprotsessi mõjutanud? (nt kas oleme pidanud siseriiklikult ka eelarveprotsessi ajakava muutma)
3. Kui palju on EL poolt nõutavad dokumendid (Stabiilsusprogramm, Eesti 2020) muutnud dokumentide ringi ja hierarhiat, millest lähtutakse eelarvestrateegia ja iga-aastase riigieelarve koostamisel?
 - i. Kas need dokumendid on kuidagi muutnud eelarvediskussioone (nt Valitsuse või Riigikogu tasandil)?
4. Kas see, et komisjonile esitame Stabiilsusprogrammi, on kuidagi mõjutanud/muutnud ka RESi koostamist?
5. Kas ja kuidas Euroopa Semestri ja fiskaalleppe, 6-paki ja 2-paki muudatused on mõjutanud erinevate osapoolte rolli (Riigikogu, Riigikantselei, huvigrupid)?
 - i. Kas on tunda, et mõjutavad/räägivad kaasa rohkem kui varasematel aastatel?
 - ii. Kas Riigikogu roll on kuidagi muutunud, nõrgenenud/tugevnenud?
6. Eelarvenõukogu
 - i. Millal kaasatakse? (mis etapis sel ajal oma eelarveprotsessis oleme)
 - ii. Mitteformaalsed praktikad- kes ja kuidas eelarvenõukoguga suhtlevad?
 - iii. Kui palju on eelarvenõukogu seni eelarveprotsessis kaasa rääkinud?
 - iv. Millised on teie arvates potentsiaalsed võimalused ja probleemid, mida eelarvenõukogu loomine võib kaasa tuua?
7. Kas valitsussektori eelarve struktuurse tasakaalu reegli fikseerimine seaduses on toonud kaasa mingi muudatuse ka olemasolevas praktikas?
 - i. Kas struktuurse tasakaalu reegli järgimisel on suurem kaal kui nominaalse tasakaalu järgimisel praeguseks (varem oli fookus ikkagi nominaalsel tasakaalul).

- ii. Millised on teie arvates probleemid, mida fookus struktuursele tasakaalule võib kaasa tuua?
 - iii. Kas ilma Fiscal Compacti nõudeta oleks Eestis pigem eelistatud nominaalse tasakaalu reegli sätestamist?
 - iv. Kas struktuurse tasakaalu nõue on kuidagi muutnud eelarvediskussioone? (nt kas on hakatud nägema fiskaalpoliitikal ka tsüklit tasandavat rolli).
 - v. Kas teie hinnangul struktuurse tasakaalu kasutamine (ja sellega seotud arvutuste ja hinnangute vajadus) on suurendanud rahandusministeeriumi (ja just ametnike) rolli fiskaalpoliitika kujundamisel?
8. Milline on Eesti üldine kuvand kogu Euroopa Semestri protsessis? Mis on peamised märkused/tähelepanekud, mida EL on meile teinud (AGSis ja AMRis + eelarvesoovitused)?
- i. Kui AMR ja AGS avaldatakse, siis milline on erinevate osapoolte (ministeeriumid, Riigikantselei, Riigikogu, eelarvenõukogu) roll ja vastutus meie seisukohade kujundamises nende osas?
 - ii. Kes neid arutab ja millal? Kas tutvustatakse ka Riigikogus?
 - iii. Kas EL dokumendid on kuidagi muutnud eelarvediskussioone (nt Valitsuse või Riigikogu tasandil)?
9. Eelarvekavade hindamine komisjoni poolt –
- i. Kas eelarvekavade esitamine KOMile on eelarveprotsessi aspektist midagi siseriiklikult muutnud? (nt ajakava vm)
 - ii. Kui saabuvad eelarve soovitused, kuidas nendega edasi toimetatakse? (tegevused, osapooled, jne) Kes ja millal neid arutavad?
 - iii. Kas EL soovitused ja eelarveprojekti komisjonile esitamine on kuidagi muutnud eelarvediskussioone (nt Valitsuse või Riigikogu tasandil)?
 - iv. Millised on teie hinnangul potentsiaalsed probleemid, mis võivad KOMile eelarvekavade esitamisega kaasneda?
10. Töö komiteedes
- i. Kas teistelt riikidelt või komisjonilt on tulnud Eestile tähelepanekuid? Kuidas me nendesse suhtunud oleme?
 - ii. Millal reeglina aset leiavad? (mis etapis sel ajal oma eelarveplaneerimisega oleme)
 - iii. Kas siseriiklikult on olemas koordineerimisprotsess komiteedes osalemiseks? Millest lähtutakse kui komiteedes seisukohti esitatakse (ametlikud seisukohad

VVs või Riigikogus?) Millistest dokumentidest lähtutakse? Kellele lähevad pärast memod/ülevaated?

- iv. Hinnang- kas kahepoolsetel kohtumistel ja tööl erinevates EL komiteedes on olnud reaalne sisend eelarvediskussioonidesse? Oleme me midagi ümber hinnanud tänu nendele kohtumistele?