EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 17.12.2025
COM(2025) 767 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

ELi sõltumatute eelarveasutuste suutlikkuse ja ülesannete kohta

{SWD(2025) 417 final}

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

ELi sõltumatute eelarveasutuste suutlikkuse ja ülesannete kohta

1. SISSEJUHATUS

Nõukogu direktiiv 2011/85/EL liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta[1] jõustus 2011. aasta detsembris. See oli oluline osa majanduse juhtimise tugevdamist käsitlevast õigusaktide paketist, mida tuntakse ka esimese majanduse juhtimise paketina. Direktiiviga kehtestati esimest korda liikmesriikide eelarveraamistiku miinimumnõuded. Võttes arvesse alates 2011. aastast saadud kogemusi, vaadati hiljuti läbi kogu majandusjärelevalve süsteem ja selle tulemusel tehti stabiilsuse ja kasvu pakti reform, mis jõustus 30. aprillil 2024. Sellega seoses muudeti nõukogu direktiivi 2011/85/EL nõukogu direktiiviga (EL) 2024/1265[2].

Direktiiviga 2011/85/EL kehtestati miinimumnõuded eelarve raamatupidamise ja statistilise aruandluse süsteemidele, eeskirjad ja menetlused, millega reguleeritakse prognooside koostamist eelarve planeerimiseks, riigipõhised arvulised eelarve-eeskirjad, keskpika perioodi eelarveraamistikud ja mehhanismid, millega reguleeritakse valitsemissektori allsektorite ametiasutuste vahelisi eelarvesuhteid. Läbivaatamine hõlmas kõiki neid sätteid ja selle käigus hinnati, kas need on endiselt asjakohased ning kas neid on mõistetud ja kohaldatud kavakohaselt, kuid samas võeti läbivaatamise käigus arvesse ka uusi elemente, mis kajastavad alates 2011. aastast toimunud suundumusi. Eelkõige on sõltumatud eelarveasutused tõestanud, et neil võib olla oluline roll eelarvepoliitilises arutelus ja usaldusväärsete eelarvetavade edendamisel, kui neil on tugev institutsiooniline ülesehitus ja neil on piisavalt vahendeid; seejuures on kliimamuutuste mõju eelarvele muutunud üha pakilisemaks. Direktiiv (EL) 2024/1265 kajastab läbivaatamise tulemusi ning nõukogu ja Euroopa Parlamendiga peetud läbirääkimisi, mille tulemusena muudeti direktiivi 2011/85/EL, mille liikmesriigid peavad siseriiklikku õigusesse üle võtma 31. detsembriks 2025.

Direktiivi 2011/85/EL hiljuti muudetud artikli 16 lõike 1 punktis b on sätestatud, et komisjon esitab 31. detsembriks 2025 ja seejärel iga viie aasta tagant aruande selle kohta, milline on „liidu sõltumatute eelarveasutuste suutlikkus ja ülesanded, võttes arvesse alates käesoleva direktiivi jõustumisest tehtud edusamme, tuginedes komisjoni eelarvejuhtimise andmebaasi järeldustele ja konsultatsioonidele asjaomaste sidusrühmadega, et analüüsida miinimumstandardeid“. Selleks on komisjon koostanud käesoleva aruande ja sellele lisatud komisjoni talituste töödokumendi, mis sisaldab individuaalseid teabelehti, milles esitatakse kõigi praegu ELis asutatud 31 sõltumatu eelarveasutuse peamised faktid ja omadused ning kokkuvõte iga sõltumatu eelarveasutuse tugevatest ja nõrkadest külgedest. Teabelehed põhinevad teabel, mille sõltumatud eelarveasutused esitasid komisjoni eelarve juhtimise andmebaasi 2025. aasta väljaande jaoks (sõltumatute eelarveasutuste moodul), samuti täiendaval teabel, mis saadi vahearuande jaoks[3] ning mitmesugustes kahepoolsetes

---

1 ELT L 306, 23.11.2011, lk 41.

2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2024. aasta määrus (EL) 2024/1263 ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2024. aasta määrus (EL) 2024/1264, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1467/97 ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamise kiirendamise ja selgitamise kohta, ja nõukogu 29. aprilli 2024. aasta direktiiv (EL) 2024/1265, millega muudetakse direktiivi 2011/85/EL liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta.

3 Vahearuanne nõukogu 29. aprilli 2024. aasta direktiivi (EL) 2024/1265 (millega muudetakse nõukogu direktiivi 2011/85/EL liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta) rakendamise kohta.

teabevahetustes riiklike ametiasutuste ja sõltumatute eelarveasutustega. Käesolevas aruandes võetakse arvesse 2025. aasta oktoobri keskpaigaks kättesaadavat teavet, sealhulgas seni vastu võetud riiklikke õigusakte. Selles esitatakse teabelehtedes sisalduva teabe põhjal tehtud üldised järeldused.

Käesoleva aruande eesmärk on teha kokkuvõte ELi sõltumatute eelarveasutuste ülesannete ja suutlikkuse kohta, et hõlbustada vastastikust õppimist ja sõltumatute eelarveasutuste edasist arengut. Käesolevas aruandes esitatud teavet kasutatakse ka võrdlusalusena, mille põhjal võrrelda järelhindamist. Nagu juba märgitud, kutsutakse direktiivis komisjoni üles esitama iga viie aasta järel aruande sõltumatute eelarveasutuste ülesannete ja suutlikkuse kohta. Muu hulgas annab see kasulikku teavet selle kohta, mil määral suudavad sõltumatud eelarveasutused täita ülesandeid, mis muutuvad alates 2032. aastast kohustuslikuks vastavalt stabiilsuse ja kasvu pakti määruse (EL) 2024/1263[4] sätetele.

Käesoleva aruande eesmärk ei ole hinnata siseriiklike sätete vastavust muudetud direktiivile. Selline hindamine tehakse pärast ELi õiguse kohase ülevõtmistähtaja möödumist.

Aruanne on üles ehitatud järgmiselt. Järgmises osas antakse lühiülevaade arengusuundumuste kohta alates algse direktiivi jõustumisest 2011. aastal. Järgmises kahes alajaos võetakse kokku ELi sõltumatute eelarveasutuste ülesannete ja suutlikkuse hetkeseis. Viimati nimetatud alajagu omakorda hõlmab sõltumatute eelarveasutuste ressursse, sõltumatust ja teavitustegevust. Aruande viimases osas tehakse kokkuvõte peamiste järelduste kohta.

2. ELI SÕLTUMATUTE EELARVEASUTUSTE ÜLESANDED JA SUUTLIKKUS

2.1 Areng pärast direktiivi 2011/85/EL jõustumist

Sõltumatuid eelarveasutusi reguleeriv arenev õigusraamistik[5] on kahtlemata üks ELis viimase pooleteise aasta jooksul täheldatud sõltumatute eelarveasutuste arvu järsu kasvu põhjuseid. Jooniselt 1 nähtub, et pärast ülemaailmset finantskriisi ja sellele järgnenud uusi ELi õigusakte, eelkõige määrust (EL) nr 473/2013, loodi suur hulk uusi sõltumatuid eelarveasutusi. Enne seda olid ELis vaid üksikud sõltumatud eelarveasutused, kuigi mõnel neist oli pikaajaline ajalugu, nagu WIFO Austrias, CPB Madalmaades, Taani majandusnõukogud Taanis ja föderaalne planeerimisbüroo Belgias[6][7]. Viimasel ajal on sõltumatud eelarveasutused loodud euroalasse mittekuuluvates liikmesriikides, sealhulgas Tšehhis ja Poolas. Viimane loodav sõltumatu eelarveasutus on Poola eelarvenõukogu, mis peaks alustama tegevust 1. jaanuaril 2026. See tähendab, et ELis on kokku 32 sõltumatut eelarveasutust[8].

[4] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2024. aasta määruse (EL) 2024/1263 (majanduspoliitika tulemusliku koordineerimise ja mitmepoolse eelarvejärelevalve kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1466/97) artiklid 11 ja 15.

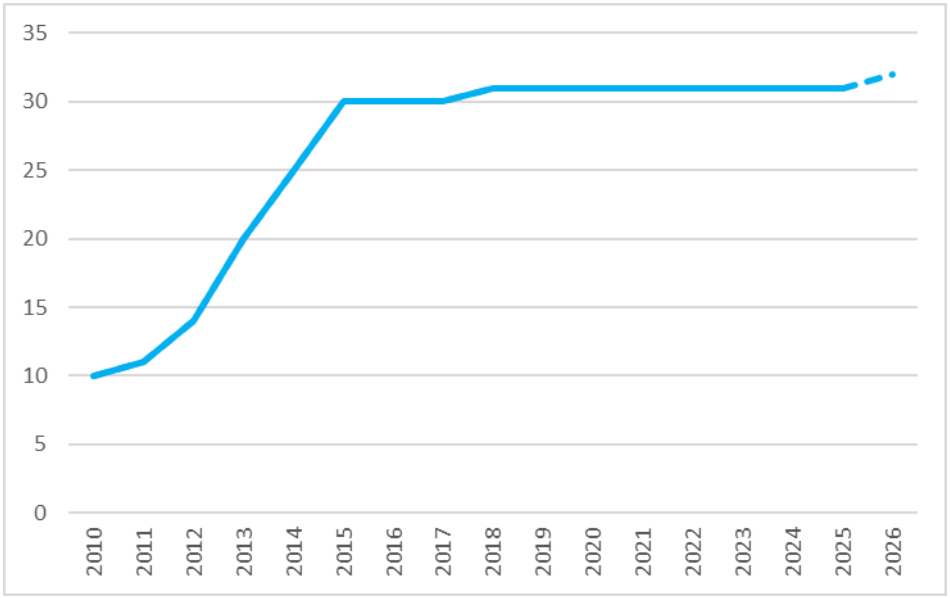
[5] Lisaks direktiivile 2011/85/EL liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta hõlmab see määrust (EL) nr 473/2013 euroala liikmesriikide eelarvekavade seire ja hindamise ning nende ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimise tagamise ühiste eeskirjade kohta. Väljaspool ELi õigusraamistikku sisaldab majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise leping, mis on 2012. aasta märtsis allkirjastatud valitsustevaheline kokkulepe, ka sätteid, mis mõjutavad enamikus liikmesriikides sõltumatuid eelarveasutusi, eelkõige selle III jaotises, milles on sätestatud nn fiskaalkokkulepe. 2024. aasta reformiga inkorporeeriti fiskaalkokkulepe ELi õigusesse.

[6] Sõltumatute eelarveasutuste täielik nimi on esitatud 1. lisas.

[7] Enamikul juhtudel on nendel asutustel laiemad volitused kui tüüpilisel sõltumatul eelarveasutusel, mis loodi enne sõltumatute eelarveasutuste loomise algust.

[8] See arv hõlmab asutusi, millel on vähemalt üks ELi tasandi õigusaktides loetletud sõltumatu eelarveasutuse ülesannetest ja mis vastavad ka sõltumatuse põhikriteeriumidele. Mõnes liikmesriigis on ka muid institutsioone,

Joonis 1. Sõltumatute eelarveasutuste arv ELis alates 2010. aastast



Allikas: Euroopa Komisjoni eelarve juhtimise andmebaas (2025. aasta väljaanne)
NB! Poolal peaks olema toimiv sõltumatu eelarveasutus alates 2026. aastast.

Viis liikmesriiki on otsustanud luua kaks sõltumatut eelarveasutust, millest igaühel on konkreetsed sõltumatute eelarveasutuste ülesanded[9]. Kõigi viie liikmesriigi puhul on üks kahest sõltumatust eelarveasutusest pikaajaline institutsioon, millel on kogemusi makromajandusprognooside tegemisel. Kui need liikmesriigid lisasid sõltumatud eelarveasutused riiklikku eelarveraamistikku, pidasid nad tõhusaks lasta neil asutustel jätkuvalt täita valitsuse eelarvekavade aluseks oleva makromajandusprognoosi koostamise ülesannet ning lasta mõnel teisel asutusel täita teist laadi ELi õigusaktidest tulenevat sõltumatu eelarveasutuse ülesannet, st jälgida eelarve-eeskirjade järgimist, ning võimaluse korral ka muid sõltumatu eelarveasutuse ülesandeid, nagu pikaajalise jätkusuutlikkuse või eelarvekulude hindamine. Direktiivi 2011/85/EL muudatustega lubatakse liikmesriigil sõnaselgelt omada rohkem kui ühte sõltumatut eelarveasutust, et võtta arvesse konkreetseid riiklikke olusid, nagu eespool kirjeldatud. Sellised lahendused võivad aga muuta keerulisemaks püüdluse kujundada välja sõltumatu eelarveasutuse identiteet, kusjuures ühte institutsiooni tajub üldsus selgelt kui riigi eelarvepoliitika järelevalvajat[10].

On olemas ka rühm sõltumatuid eelarveasutusi, mis on seotud emaettevõtjaga, näiteks riigikontrolliga (Soome, Prantsusmaa ja Leedu), või kus sõltumatu eelarveasutuse roll on määratud asutusele, millel on ka muid ülesandeid, mis ei ole sõltumatu eelarveasutuse ülesanded (nt Austria/WIFO, Taani, Madalmaad/CPB ja CoS, Luksemburg/STATEC, Sloveenia/IMAD). Sellised lahendused võivad võimaldada sõltumatul eelarveasutusel kasutada olemasolevaid eksperditeadmisi või n-ö laenata olemasoleva institutsiooni

mille ülesanded sarnanevad sõltumatute eelarveasutustega, näiteks parlamendi eelarvebürood, ilma et need täidaksid ametlikke sõltumatu eelarveasutuse ülesandeid (nt Austria, Kreeka ja Portugal).

[9] Need viis liikmesriiki on Austria, Belgia, Luksemburg, Madalmaad ja Sloveenia.

[10] Seepärast on direktiivi (EL) 2024/1265 põhjenduses 14 märgitud, et „[h]oiduda tuleks järelevalveülesannete liigsest killustamisest asutuste vahel“.

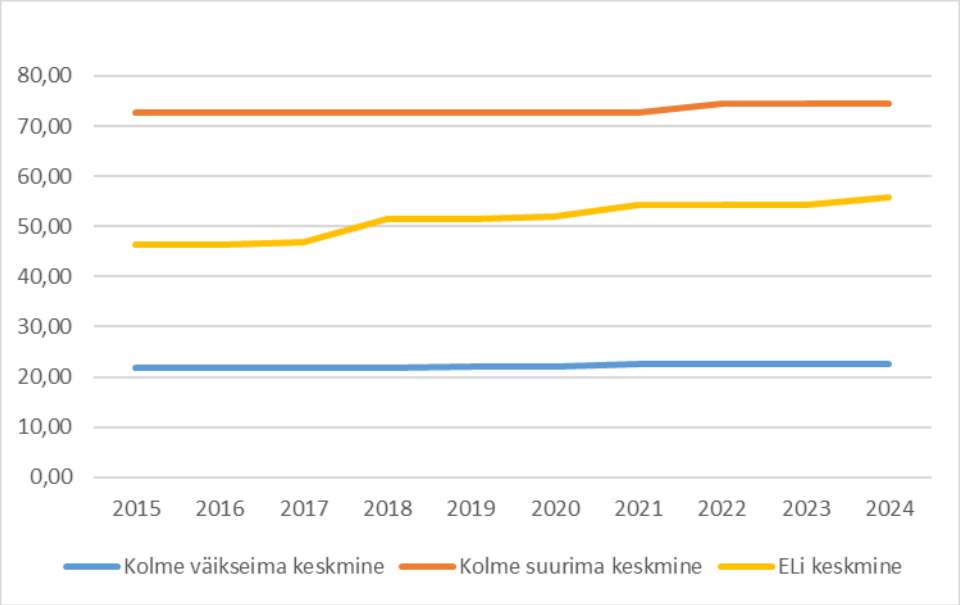
väljakujunenud usaldusväärsust, saades samal ajal mõningast eelarvekaitset. See võib aga jällegi muuta sõltumatu eelarveasutuse konkreetse rolli raskemini tuvastatavaks, mis võib raskendada üldsuse teavitamist maksuküsimustes.

Kuna riiklikel eelarveraamistikel peaks olema lubatud kajastada konkreetseid riiklikke institutsioonilisi iseärasusi ja traditsioone, ei kehtestata sõltumatuid eelarveasutusi käsitlevates ELi õigusaktides kõigile ühesugust lahendust, vaid jäetakse ruumi riigipõhistele valikutele ja teatavale paindlikkusele konkreetsete sätete täpsel tõlgendamisel või praktilisel rakendamisel. See on toonud kaasa suhteliselt suured erinevused ELi sõltumatute eelarveasutuste vahel. Järgmistes punktides antakse lühiülevaade praegusest olukorrast seoses sõltumatute eelarveasutuste mõne põhiomadusega.

2.2 ELi sõltumatute eelarveasutuste ülesannete ulatus

Suured erinevused ELi sõltumatute eelarveasutuste vahel on selgelt näha nende ülesannete ulatuses, olgu need siis tegelikult täidetavad ülesanded või nende õiguslikud volitused. Selline mitmekesisus võib kajastada asjaolu, et kuni õigusraamistiku hiljutise läbivaatamiseni nõuti ELi õigusaktidega sõltumatutelt asutustelt üksnes suhteliselt piiratud volitusi, mis hõlmasid peamiselt makromajandusprognooside koostamist või kinnitamist (euroala puhul) ja riiklike eelarve-eeskirjade järgimise järelevalvet. Alles pärast direktiivi 2011/85/EL muutmist määrati need ülesanded sõltumatutele eelarveasutustele kõigis ELi liikmesriikides ja lisati muid ülesandeid. Selle tulemusena pidasid mõned liikmesriigid piisavaks nõuda oma sõltumatutelt eelarveasutustelt üksnes selle kitsa mandaadi täitmist, samas kui teised laiendasid seda või vähemalt andsid sõltumatutele eelarveasutustele selleks vabaduse ja vahendid. See kajastub süsteemselt olulise ettevõtja indeksis, mis põhineb andmetel, mille komisjon on kogunud ELi sõltumatutelt eelarveasutustelt iga-aastase eelarve juhtimise andmebaasi uuringu jaoks (joonis 2). Sellega mõõdetakse sõltumatute eelarveasutuste ülesannete ulatust, mida kaalutakse nende täitmise intensiivsuse ja asutuste volituste õigusliku tugevusega. Seega ei näita see, kui tõhusad või sõltumatud on need asutused või milline on nende mõju eelarvepoliitikale. Nagu võib eeldada, on üldine indeks aja jooksul väga stabiilne, kuigi mõne sõltumatu eelarveasutuse indeksi väärtus on viimastel aastatel suurenenud.

Joonis 2. Sõltumatute eelarveasutuste tegevuse ulatuse varieerumine (süsteemselt olulise ettevõtja indeks)



Allikas: Euroopa Komisjoni eelarve juhtimise andmebaas (2025. aasta väljaanne)
NB! Süsteemselt olulise ettevõtja indeksi suurim võimalik väärtus on 100.

Viis sõltumatut eelarveasutust teatasid, et nad koostavad **makromajandusprognoosi**, mis on nende liikmesriigi eelarvekava alus. Veel 14 sõltumatut eelarveasutust teatasid, et nad kinnitavad sellise prognoosi ise või oma sõltumatu eelarveasutuse juurde kuuluva või seal hääleõigust omava komitee kaudu. Kaks euroala liikmesriiki teatasid, et nende sõltumatud eelarveasutused hindavad ainult selliseid prognoose (Soome ja Prantsusmaa), samas kui enamikus euroalavälistes liikmesriikides teatasid sõltumatud eelarveasutused, et nad on makromajandusprognooside koostamisse või hindamisse seni vähe või üldse mitte kaasatud.

Sõltumatud eelarveasutused on mõnevõrra vähem seotud **eelarveprognoosiga**, kusjuures umbes pooled sõltumatud eelarveasutused on teatanud, et nad kas kinnitavad eelarveprognoosi või hindavad seda enne, kui parlament eelarvekava vastu võtab. See ei tähenda, et need sõltumatud eelarveasutused tugineksid oma hinnangutes iseseisvale eelarveprognoosile, kuna enamik neist seda ei tee, samuti ei tähenda see, et ükski teine sõltumatu eelarveasutus ei koostaks oma eelarveprognoosi, sest mõned sõltumatud eelarveasutused teevad seda. Ainult vähesed sõltumatud eelarveasutused tuginevad oma hinnangutes **kvantitatiivsele poliitikakulude arvestamisele** (nt Austria (FISK), Belgia (FPB), Itaalia ja Madalmaad (CPB)).

Kõik liikmesriigid peale Poola teatasid, et neil on sõltumatu eelarveasutus, kellel on volitus teha **riiklike eelarve-eeskirjade täitmise järelkontrolli** (mis on sõltumatute eelarveasutuste põhitegevus), samal ajal kui peaaegu kõik teatasid, et neil on ka volitus teha nõuete täitmise eelkontrolli.

Veidi üle poole sõltumatutest eelarveasutustest teatas, et nad teevad mingis vormis **pikaajalise jätkusuutlikkuse analüüsi**, kusjuures enamik väitis, et see ülesanne on sõnaselgelt nende volituste osa. Võttes arvesse asjaolu, et jätkusuutlikkuse analüüs on suhteliselt ressursimahukas tegevus ja seda tehakse sageli lisaks muudele eespool nimetatud ülesannetele, teatasid selle ülesande täitmisest peamiselt paremini rahastatud sõltumatud eelarveasutused, näiteks asutused Austrias (WIFO), Belgias (FPB), Hispaanias, Itaalias, Madalmaades (CPB), Portugalis ja Slovakkias. Mõned väiksemad sõltumatud eelarveasutused teatasid siiski, et nad tegutsevad selles valdkonnas erineval määral, näiteks asutused Austrias

(FISK), Tšehhis, Iirimaal, Leedus, Lätis ja Sloveenias (FC). Nendest asutustest, kes ei teatanud tegevusest pikaajalise jätkusuutlikkuse valdkonnas, olid peaaegu kõik suhteliselt väikesed.

Mis puudutab sõltumatute eelarveasutuste osalemist **riiklike keskpika perioodi eelarve- ja struktuurikavade** esimeses voorus, siis on pilt erinev, mis võib kajastada asjaolu, et liikmesriikidel on direktiivi 2011/85/EL muudatuste ülevõtmiseks aega kuni 2025. aasta lõpuni ja neil on olnud vähe aega, et tulla toime ELi uue eelarvejuhtimise raamistikuga. Lisaks, nagu on juba märgitud, ei ole liikmesriigid õiguslikult kohustatud kaasama sõltumatuid eelarveasutusi enne 1. maid 2032. Sellest hoolimata teatasid umbes pooled liikmesriigid, et nad on keskpika perioodi eelarve- ja struktuurikavade esimeses voorus mingil viisil kaasanud vähemalt ühe sõltumatu eelarveasutuse, peamiselt seetõttu, et nad on kava aluseks oleva makromajandusprognoosi kinnitanud (või mõnel juhul koostanud). Mõned sõltumatud eelarveasutused andsid kavadele oma hinnangu isegi ilma ametliku ülesandeta seda teha.

Kuna **riikliku eelarveraamistiku järjepidevuse, sidususe ja tõhususe hindamine** muutus kohustuslikuks alles pärast direktiivi 2011/85/EL muutmist, ei ole üllatav, et ainult piiratud arv sõltumatuid eelarveasutusi teatas, et nad tegutsevad selles valdkonnas, ja sageli ainult piiratud ulatuses, ilma et oleks põhjalikult analüüsitud raamistikku tervikuna.

2.3 ELi sõltumatute eelarveasutuste suutlikkus

2.3.1 Rahalised vahendid ja personal

Sõltumatutele eelarveasutustele kättesaadavaks tehtud rahaliste vahendite tase on sõltumatute eelarveasutuste puhul väga erinev. 2024. aasta kohta teatatud väikseimad **eelarveassigneeringud** olid 100 000 eurot (Luksemburg/CNFP), samas teatasid mõned eraldiseisvad sõltumatud eelarveasutused märkimisväärselt suuremast eelarvest (Hispaanias ligikaudu 11 miljonit eurot)[11]. Nende sõltumatute eelarveasutuste põhjal, kes suutsid kindlaks teha oma eelarve, oli mediaaneelarve ligikaudu 900 000 eurot. Kolm sõltumatut eelarveasutust ei suutnud summat märkida, sest nende tegevust rahastati väidetavalt emaettevõtja üldeelarvest, mille üle neil oli vähe kontrolli (Belgia/SPBR, Prantsusmaa ja Madalmaad/CoS). Mitmesugused eelarveassigneeringud kajastavad peamiselt sõltumatute eelarveasutuste tehnilise personali erinevat suurust, aga ka mitmeid muid allpool üksikasjalikumalt kirjeldatud institutsioonilisi iseärasusi[12].

Sõltumatute eelarveasutuste **töötajate arv** on samuti erinev, alates umbes ühest täistööajale taandatud töötajast Saksamaal[13] kuni 67 töötajani Hispaanias. Keskmine töötajate arv on 6,5 töötajat, samas hõlmasid kaks keskmist kvartiili 4–20 töötajat[14]. Sõltumatute

[11] Mõned suurimad institutsioonid, kellel on volitused, mis lähevad sõltumatute eelarveasutuste ülesannetest kaugemale , teatavad sageli kogu institutsiooni eelarveassigneeringutest, mis raskendab võrdlemist väiksemate sõltumatute eelarveasutustega.

[12] Sõltumatute eelarveasutuste eelarvete võrdlemisel tuleb meeles pidada ka seda, et palgatasemed on liikmesriigiti erinevad.

[13] Saksamaal katab makromajandusprognoosi kinnitamise ülesande ja personalivajaduse üks sõltumatu eelarveasutuse institutsionaalne liige, ühise majandusprognoosi rühm.

[14]Suuremate asutuste puhul, mis täidavad ka muid ülesandeid kui sõltumatud eelarveasutused, tulenes teatatud töötajate arv sageli sõltumatute eelarveasutuste ülesannetele pühendatud täistööajale taandatud töötajate hinnangulisest arvust, millega kaasnes subjektiivsus, või esitati töötajate koguarv ilma sõltumatu eelarveasutuse osale keskendumata, mille tulemuseks oli (palju) suurem töötajate arv kui Hispaania sõltumatu eelarveasutuse puhul.

eelarveasutuste analüüsivõime näitajana oli majandusteadlaste ja õigusekspertide mediaanarv neli inimest, kes moodustasid keskmiselt umbes kaks kolmandikku töötajate koguarvust[15].

Kuigi need arvud annavad üldpildi, tuleb neid siiski tõlgendada ettevaatlikult, pidades silmas mitmeid **riigipõhiseid tegureid**. Näiteks teatas üle poole kõigist sõltumatutest eelarveasutustest, et nad saavad teistelt asutustelt erineval määral materiaalset abi. Sageli on tegemist üldteenustega, nagu IT, personal ja kommunikatsioon, või ruumide kättesaadavaks tegemise või töötajate lähetamisega. Lisaks ei sisaldanud esitatud arvud mõnel juhul inimressursse, mis olid eraldatud makromajandusprognooside kinnitamise ülesandega seotud komiteede kaudu (Saksamaa ja Slovakkia).

Mitme sõltumatu eelarveasutuse eelarveassigneeringutes alahinnati olemasolevaid vahendeid, kuna need põhinesid sageli sõltumatu eelarveasutuse teoreetilisel arvul ametikohtade puhul, mis ei olnud alati täidetud. See tähendas, et tegelikult kasutas sõltumatu eelarveasutus talle eraldatud eelarvest vähem, mõnikord märkimisväärselt vähem. Sõltumatutel eelarveasutustel on olnud mitmel põhjusel raskusi ametikohtade täitmisega. Asjaomased sõltumatud eelarveasutused teatasid sageli palgaga seotud põhjustest, märkides, et nad ei saanud kehtestada töötajate palgataset, vaid pidid selle asemel järgima ametnike väljakujunenud palgaastmestikku, mis raskendas sobiva profiiliga kandidaatide ligimeelitamist ja hoidmist. Teine põhjus oli seotud tülikate haldusmenetlustega, mis aeglustasid värbamist, mis omakorda piiras sobivate kandidaatide arvu.

Väga vähesed liikmesriigid teatasid õiguskaitse olemasolust, et tagada sõltumatutele eelarveasutustele **stabiilne rahastamine**. Üks liikmesriik (Malta) oli vastu võtnud seaduse, mille kohaselt peavad sõltumatute eelarveasutuste assigneeringud olema seotud inflatsiooniga. Teise puhul nõuti, et sõltumatu eelarveasutuse rahastamine oleks piisav, et katta teatav arv asutuse tegevusi (Läti). Ühes liikmesriigis kehtisid õigusaktid, milles oli sätestatud, et riigieelarve assigneeringuid võib vähendada ainult nõuetekohaselt põhjendatud erandlikel asjaoludel (Portugal). Mõnes liikmesriigis on juurdunud tavad, millel on eespool kirjeldatutega sarnased eesmärgid (nt Austrias), kuid need ei ole seadusega sätestatud.

2.3.2 Sõltumatus

Sõltumatu eelarveasutuse võime mõjutada eelarvepoliitikat ei ole seotud mitte ainult tema eelarvevahendite või kvalifitseeritud töötajate arvuga (vt eelmine alajagu), vaid ka institutsiooni sõltumatusega. Kui sõltumatut eelarveasutust ei peeta sõltumatuks, on oht, et tema analüüsi ja arvamusi peetakse erapoolikuks ning need muutuvad aruteludes vähem kaalukaks. Ei ole ühte ja ainust parimat viisi, kuidas mõõta sõltumatu eelarveasutuse sõltumatust. Siiski võivad peamised institutsioonilised tunnused koos näitajatega, mis puudutavad sõltumatu eelarveasutuse tegelikku suutlikkust oma pädevuse piires vabalt tegutseda ja suhelda, hõlmata paljusid kõige olulisemaid sõltumatuse tagamise aspekte[16].

[15] Sealhulgas juhtide puhul, kes teevad sageli ka analüütilist tööd, tõuseb mediaan viieni ja keskmine töötajate osakaal kogu personalist ligikaudu 80 %ni. Mõne väiksema sõltumatu eelarveasutuse puhul moodustasid majandusteadlased ja õigueksperdid töötajate koguarvust vaid 25–40 % (ligikaudu 50 % koos juhtidega), mis piirab veelgi nende suutlikkust. Muud kategooriad hõlmavad haldus- ja muid töötajaid.

[16] Sõltumatu eelarveasutuse sõltumatusele aitavad kaasa ka tema käsutuses olevad vahendid, kuna need seavad piirid sellele, mida ta saab teha. Samuti mõjutab tema sõltumatust asjaolu, et teda tunnustatakse eelarvepoliitika arutelus keskse osalejana, kuna ta suhtleb edukalt sidusrühmadega (alapeatüki 2.3.3 teema). Koos suurendavad need elemendid sõltumatu eelarveasutuse suutlikkust.

Esimene kaitseliin põhjendamatu sekkumise vastu on kehtestada õigusaktid, mis keelavad sõltumatutel eelarveasutustel kelleltki **juhiseid vastu võtta**. Ligikaudu pooled ELi sõltumatutest eelarveasutustest on selliste sätetega hõlmatud. Veel ühel kolmandikul on õigusaktides üldisemad viited sellele, et institutsioon on sõltumatu. Kuna direktiivi 2011/85/EL muudatus sisaldab sõnaselgelt nõuet keelata sõltumatutel eelarveasutustel juhiste vastuvõtmine, peavad liikmesriigid, kes ei ole veel sellekohast erisätet kehtestanud, seda tegema.

Teine kriteerium, mille eesmärk on tagada, et sõltumatu eelarveasutuse juhiks nimetatakse kas asutuse juhiks või juhtkonna liikmeks sobivad isikud,[17] on **läbipaistvad ametisse nimetamise menetlused** ja piisavad ametialase pädevuse nõuded. Enamikul sõltumatutel eelarveasutustel on kehtestatud seadusekohased ametisse nimetamise menetlused, kuigi valitsuse esindajatel, eelkõige rahandusministeeriumi esindajatel, on sageli ametisse nimetamise menetlusele tugev mõju, millega kaasneb teatav omakasupüüdliku kallutatuse oht. Portugalis ja Kreekas kaasatakse ametisse nimetamise menetlustesse laiem sidusrühmade ring, kuhu kuuluvad kontrollikoja president ja keskpanga president. Iirimaal kuulutatakse avalikult välja avalik konkurss, mille järel koostab valikukomisjon nimekirja, kuhu kuuluvad muu hulgas sõltumatu eelarveasutuse ametisolev juht ja väline sidusrühm. Itaalias valitakse kandidaadid kümneliikmelisest nimekirjast, mille koostavad parlamendi mõlema koja eelarvekomisjonid kahekolmandikulise häälteenamusega.

Mis puudutab **ametialase pädevuse nõudeid**, on peaaegu kõik sõltumatud eelarveasutused kehtestanud eeskirjad või õigusaktid, milles määratakse kindlaks juhtimisfunktsiooni täitmiseks vajalik kvalifikatsioon ja kogemused, pannes sageli rõhku majanduse ja riigi rahanduse alastele eksperditeadmistele. Siiski on ka juhtumeid, kus kutsenõuded on sätestatud üldisemalt (eelkõige asutustes, mis täidavad ka muid ülesandeid kui sõltumatu eelarveasutus) või kus kasutatakse kriteeriume, mis võivad tarbetult piirata kandidaatide ringi, näiteks nõue olla asjaomase liikmesriigi kodanik. Mõne sõltumatu eelarveasutuse puhul puuduvad sõnaselged ametialase pädevuse nõuded, kuigi juhtkond on tegelikult väga hea kvalifikatsiooniga.

Sõltumatute eelarveasutuste sõltumatuse oluline tagatis on nende võime **vabalt teavet vahetada** (selle kriteeriumi praktilisemaid aspekte käsitletakse järgmises alapunktis). Sõltumatutel eelarveasutustel on kõigis liikmesriikides peale Prantsusmaa (kelle sõltumatu eelarveasutus võib avaldada arvamusi ainult kindlaksmääratud eelarveseaduste nimekirja kohta) ametlik õigus vabalt teavet vahetada. Sama oluline tagatis on seotud sõltumatute eelarveasutuste **õigusega pääseda juurde teabele** ja selle õiguse kohaldamisega praktikas. Ligikaudu kolmel neljandikul sõltumatutest eelarveasutustest on seaduslik õigus pääseda ligi oma ülesannete täitmiseks vajalikule teabele. Teistel sõltumatutel eelarveasutustel on see õigus kodifitseeritud ametlike kokkulepetega. Väikese arvu sõltumatute eelarveasutuste puhul ei ole seda õigust sätestatud seaduses ega ametlikus kokkuleppes. Kogemused näitavad siiski, et ametlik õigus ei taga mingil juhul õigeaegset ja täielikku juurdepääsu teabele tegelikkuses. Selle probleemi lahendamiseks on mõned sõltumatud eelarveasutused allkirjastanud vastastikuse mõistmise memorandumid või sarnased kokkulepped, milles täpsustatakse esitatava teabe sisu, ajakava ja vorm. Siiski tekib endiselt probleeme, mis on sageli seotud

[17] Enamikul sõltumatutel eelarveasutustel on struktuur, mis põhineb nõukogul, millel on esimees ja mõned liikmed, kelle on lähetanud sekretariaat koos tehniliste ekspertidega, et abistada nõukogu analüüside ja aruannete koostamisel jne. Siiski on olemas erandid, nt Hispaania AIReF, mida juhib ainuisikulisena president, keda toetab AIReFi nelja osakonna juhtidest koosnev täitevkomitee.

eelarveandmetega ning eelarvetes ja valitsuse kavades sisalduva teabega fiskaalmeetmete kohta.

Selleks et tagada hea informeeritus eelarvepoliitilistel aruteludel ja tugevdada sõltumatute eelarveasutuste rolli neis aruteludes, on oluline, et sõltumatud eelarveasutused osaleksid **valitsusega peetavas dialoogis** kriitiliste eelarvepoliitiliste küsimuste üle. See võib toimuda spontaanselt või seda võib soodustada ametiasutuste juriidiline kohustus järgida sõltumatute eelarveasutuste erinevaid hinnanguid ja arvamusi või selgitada, miks nad ei kavatse seda teha; see „järgi või selgita“ põhimõte on nüüd lisatud direktiivi 2011/85/EL ja see tuleb siseriiklikku õigusesse üle võtta 2026. aastaks. Enamikus liikmesriikides on „järgi või selgita“ põhimõtet seni tegelikult kohaldatud üksnes seoses korrigeerimismehhanismiga, st kui leitakse, et liikmesriik ei ole täitnud eelarve-eeskirju[18]. Üldiselt on vähem levinud see, et asutustel on selline juriidiline kohustus seoses muude sõltumatute eelarveasutuste antud hinnangute ja arvamustega. Mõnes liikmesriigis, eelkõige neis, kus sõltumatu eelarveasutus on pikaajaline institutsioon (nt Taani ja Madalmaad/CPB), on välja kujunenud tava, et valitsus vastab sõltumatu eelarveasutuse hinnangutele ka eelarve valdkonnas, isegi kui tal ei ole õiguslikku kohustust seda teha. Seevastu ei taga juriidilise kohustuse olemasolu iseenesest sisulist reaktsiooni ega ulatuslikku meediakajastust mis tahes suhtlusele sõltumatu eelarveasutuse ja valitsuse vahel.

Sõltumatute eelarveasutuste teine oluline sidusrühm on **riigi parlament**. Kohtudes seadusandjatega ja vastates nende küsimustele eelarvepoliitika kohta, võidakse sõltumatuid eelarveasutusi pidada eelarveküsimustes erapooletuks vahekohtunikeks ja neil on võimalus esitada oma arvamusi. Kuigi enamik liikmesriike kutsub sõltumatuid eelarveasutusi tavaliselt kuulamistele, on ainult mõnel liikmesriigil tegelik juriidiline kohustus seda teha, kuid enamasti toimub see niikuinii. 2024. aastal esines ligikaudu kolmandik kõigist sõltumatutest eelarveasutustest parlamendis vähemalt neli korda. Seevastu veerandit ei kutsutud üldse osalema. Sõltumatute eelarveasutuste tava vastata parlamendi küsimustele ei ole ELis väga levinud. Pool sõltumatutest eelarveasutustest ei osalenud selles tegevuses 2024. aastal üldse, samas kui vaid väike osa tegi seda rohkem kui neli korda.

Lisaks saavad sõltumatud eelarveasutused tugevdada oma sõltumatust, kui sõltumatud hindajad viivad korrapäraselt läbi **välishindamisi**. Välishindamise tulemusena antakse tavaliselt nii sõltumatutele eelarveasutustele kui ka ametiasutustele soovitusi selle kohta, kuidas parandada sõltumatute eelarveasutuste korraldust, tööd ja mõju. Kuigi see tava ei ole ELis seni väga laialt levinud, sest ligikaudu kaks kolmandikku sõltumatutest eelarveasutustest ei ole kunagi sellist hindamist läbinud, muudetakse muudetud direktiiviga sellised hindamised tulevikus kohustuslikuks. Praegu on hindamised enamasti vabatahtlikud. Kui on olemas õigusraamistik või pikaajalised kogemused hindamistega, viiakse need tavaliselt läbi asjakohaste ajavahemike järel, nimelt iga 4–6 aasta tagant (nt Leedus ja Iirimaal).

2.3.3 Teatis

Kolmas aspekt, mis toetab sõltumatute eelarveasutuste suutlikkust (ja sõltumatust), on nende võime jõuda praktikas laia publikuni ja sellest tulenevalt luua peamiste sidusrühmade, sealhulgas üldsuse seas tehniliste eksperditeadmiste ja erapooletuse maine ning muuta enda teadmised eelarvepoliitika aruteludes asendamatuks võrdlusaluseks. Sõltumatud eelarveasutused, kes omistavad tähtsust välissuhtlusele, kasutavad oma sõnumite edastamiseks mitmesuguseid kanaleid ja väljundeid ning kohandavad aktiivselt oma

[18] See tuleneb fiskaalkokkuleppes sätestatud kohustusest. Vt joonealune märkus 5.

kommunikatsioonistrateegiat vastavalt selle mõjule, jätavad suurema tõenäosusega oma jälje fiskaalpoliitilistele aruteludele kui passiivsemad institutsioonid. Väiksematel sõltumatutel eelarveasutustel võib olla raskusi sellise teavitustegevuse arendamisel.

Mis puudutab formaalsemat teabevahetust, siis umbes kolmandikul sõltumatutest eelarveasutustest on konkreetne **kommunikatsioonistrateegia** ja kaks kolmandikku annab esimehele **ametliku välissuhtluse rolli**. Praktikas on üks levinumaid välissuhtlusvahendeid sõltumatu eelarveasutuse juhi **intervjueerimine tavatelevisioonis, raadios või päevalehtedes**. Kolm neljandikku sõltumatutest eelarveasutustest teatas, et kogu 2024. aasta jooksul toimusid korrapäraselt intervjuud, millest mõned olid seotud sõltumatute eelarveasutuste arvamuste/soovituste avaldamisega. Sama suur osa sõltumatutest eelarveasutustest teatas ka **ajakirjandusartiklite** (arvamusartiklid jne) avaldamisest kodumaises peavoolumeedias. Veel üks levinud suhtlusvahend oli pressiteated, kusjuures pooled sõltumatud eelarveasutused teatasid, et nad olid 2024. aastal avaldanud vähemalt seitse pressiteadet[19] ja veel ühes kvartalis vähemalt neli pressiteadet. **Pressikonverentsid** olid vähem levinud: 2024. aastal oli ainult ühel kolmandikul sõltumatutest eelarveasutustest vähemalt kolm, veel ühel kolmandikul vaid üks või kaks ja veel ühel kolmandikul mitte ühtegi pressikonverentsi.

Ligikaudu pooled sõltumatutest eelarveasutustest teatasid, et neil on vähemalt üks osalise tööajaga **töötaja, kes on spetsialiseerunud välissuhtlusele**. Ei ole üllatav, et suurimatel asutustel (Austria/WIFO, Belgia/FPB, Hispaania, Itaalia, Luksemburg/STATEC, Madalmaad/CPB, Portugal, Sloveenia/IMAD ja Slovakkia) või suurematesse asutustesse kuuluvatel asutustel (Soome, Leedu ja Madalmaad/CoS) oli parem juurdepääs spetsialistidest kommunikatsioonitöötajatele kui väiksematel asutustel, kellel väheste eranditega üldiselt kommunikatsioonispetsialiste ei olnud. Rohkem kui kolmel neljandikul sõltumatutest eelarveasutustest oli vähemalt üks **sotsiaalmeediakonto**. Sõltumatud eelarveasutused, kes ei ole sotsiaalmeedias esindatud, olid enamasti ka need, kes kõige väiksema tõenäosusega korraldasid pressikonverentse või **konverentse** üldiselt või osalesid teiste korraldatud konverentsidel. Needsamad sõltumatud eelarveasutused ei jälginud mingil moel oma **meediamõju**, vastupidiselt kahele kolmandikule sõltumatutest eelarveasutustest, kes teatasid erinevast jälgimise tasemest.

3. JÄRELDUS

Kui finantskriisi järel võeti 2011. aastal vastu sõltumatuid eelarveasutusi käsitlevad ELi õigusaktid, olid sõltumatud eelarveasutused olemas vaid umbes tosinas liikmesriigis ja mitmel juhul ei olnud nende asutuste ülesanded täielikult kindlaks määratud. 2018. aastaks oli loodud suur hulk täiendavaid sõltumatuid eelarveasutusi ja praeguseks on kõigil liikmesriikidel sõltumatu eelarveasutus (Poola asutus hakkab tööle alates 1. jaanuarist 2026) juba olemas või luuakse peagi. Lisaks on paljudest sõltumatutest eelarveasutustest kujunenud tänu oma analüüside kvaliteedile alates 2011. aastast riikide eelarvepoliitika arutelude olulised osalejad.

Selleks et austada liikmesriikide erinevaid haldustavasid ja soodustada riikide isevastutust, andsid ELi õigusaktid liikmesriikidele märkimisväärse manööverdamisruumi otsustamaks, kuidas rakendada erinevaid sätteid, mis puudutasid igal juhul peamiselt ainult euroala

[19] See hõlmas samuti suuremaid institutsioone, kellel on ka muid ülesandeid peale sõltumatute eelarveasutustega seotud tegevuse, mis tähendab, et kõik pressiteated ei olnud tingimata seotud sõltumatute eelarveasutuste küsimustega.

liikmesriike. See tõi kaasa suured erinevused ELi sõltumatute eelarveasutuste vahel, mis on kõige nähtavamad neile määratud ülesannete ulatuses ja nende täitmiseks eraldatud vahendites. ELi sõltumatute eelarveasutuste vahel on suuri erinevusi ka seoses sõltumatuse kaitsemeetmetega, nagu õiguskaitse välissekkumise eest, ning sõltumatute eelarveasutuste praktilise suutlikkusega meelitada ligi sobivaid töötajaid ja saada õigel ajal kogu vajalik teave. Sarnast mitmekesisust võib täheldada ka sõltumatute eelarveasutuste suutlikkuses jõuda eri sidusrühmade ja üldsuseni, kusjuures suurematel institutsioonidel on üldiselt keerukam kommunikatsioonimehhanism.

Asutused, mis loodi juba enne sõltumatute eelarveasutuste õigusaktide jõustumist, tegutsevad sagedamini väljakujunenud tavade ja kirjutamata eeskirjade kohaselt kui hiljuti asutatud sõltumatud eelarveasutused. Kuigi see viitab riikide suurele isevastutusele, on direktiivi 2011/85/EL muudatuste lõppeesmärk need tavad riiklikesse õigusaktidesse ametlikult kinnistada, et pakkuda suuremat kaitset.

Kogemused on samuti näidanud, et suhteliselt lühikese aja jooksul on võimalik teha märkimisväärseid edusamme. Hispaania, Iirimaa ja Portugali näidetest ilmneb, et kui sõltumatutele eelarveasutustele antakse õiged raamtingimused, saavad nad suhteliselt kiiresti kujuneda eelarvepoliitilistes aruteludes tugevateks osalejateks.

Samuti on tõestatud, et sõltumatutele eelarveasutustele eraldatud rahaliste vahendite ja personali tase mõjutab oluliselt seda, mida sõltumatud eelarveasutused saavad teha. See ei puuduta mitte ainult nende ülesannete arvu, mida sõltumatud eelarveasutused võivad täita, vaid ka seda, kui põhjalikult nad saavad neid ülesandeid täita ja kui palju nad saavad investeerida üliolulisse ülesandesse edastada sõltumatute eelarveasutuste sõnumeid peamistele sidusrühmadele ja laiemale üldsusele. Kuna direktiivi 2011/85/EL muudatustega kehtestati uued ülesanded ja rangemad sõltumatuse kaitsemeetmed, muutub tulevikus veelgi olulisemaks tagada sõltumatutele eelarveasutustele piisavad vahendid, mille üle neil on täielik kontroll.

Käesolevas aruandes esitatud teave ja analüüs, mida tulevikus sarnase ülevaate koostamise käigus ajakohastatakse, on alus, mille põhjal hinnata, kas sõltumatud eelarveasutused „on saavutanud piisava suutlikkuse“, et esitada arvamus „netokulude kava aluseks olevate makromajandusprognoosi ja makromajanduslike eelduste kohta“[20]. Selleks et teha kindlaks, kas sõltumatu eelarveasutuse suutlikkus vastab teatavatele miinimumstandarditele, on vaja põhjalikult hinnata selle asutuse mitut tunnusjoont, sealhulgas teha eksperdihinnang. Sellised standardid nõuavad nii sise- kui ka välishindamiste arvessevõtmist, kusjuures esimesed sisaldavad selliseid omadusi nagu need, mis on hõlmatud direktiivi 2011/85/EL muudatustes sätestatud sõltumatuse kriteeriumidega, ning teised on seotud rohkem sõltumatute eelarveasutuste koostatud analüüside ulatuse ja kvaliteediga ning nende edastamise viisiga. Sellega seoses on direktiivi 2011/85/EL muudatustega nõutud välishindamised eriti olulised, et saada sõltumatute eelarveasutuste suutlikkuse üksikasjalikum ja põhjalikum hinnang.

[20] See on määruse (EL) 2024/1263 artikli 11 lõike 2 kohane tingimus, mis tuleb täita enne, kui sellised arvamused muutuvad kohustuslikuks.

Lisa 1.

Sõltumatud eelarveasutused ELis

Liikmesriik	**Sõltumatu eelarveasutus – täisnimi**	**Sõltumatu eelarveasutus – akronüüm/lühivorm**
AT	Austria eelarve nõuandekomisjon	FISK
	Austria Konjunktuuriinstituut	WIFO
BE	Föderaalne planeerimisbüroo	FPB
	Kõrgem Rahandusnõukogu – avaliku sektori laenunõuded	HCF – PSBR
BG	Bulgaaria eelarvenõukogu	FCB
CY	Küprose eelarvenõukogu	FCC
CZ	Tšehhi eelarvenõukogu	CFC
DE	Stabiilsusnõukogu sõltumatu nõuandekogu	Nõuandekogu
DK	Taani majandusnõukogud	DEC
EE	Eesti eelarvenõukogu	FCE
EL	Kreeka eelarvenõukogu	HFISC
ES	Eelarvepoliitilise vastutusega tegelev sõltumatu asutus	AIReF
FI	Soome Riigikontroll	NAOF – FPMD
FR	Riigi rahanduse kõrgem nõukogu	HCPF
HR	Eelarvepoliitika komisjon	FPC
HU	Ungari eelarvenõukogu	FCH
IE	Iirimaa eelarve nõuandekomisjon	IFC
IT	Parlamendi eelarvebüroo	PBO
LT	Leedu riigikontroll (eelarve järelevalve osakond)	NAOL – BMD
LU	Riigi rahanduse nõukogu	CNFP
	Luksemburgi Suurhertsogiriigi statistika- ja majandusuuringute instituut	STATEC
LV	Läti Vabariigi eelarvedistsipliini nõukogu	FDC
MT	Malta eelarve nõuandekomisjon	MFAC
NL	Riiginõukogu	CoS – AD
	Madalmaade majanduspoliitika analüüsi büroo	CPB
PT	Portugali riigi rahanduse nõukogu	CFP
RO	Rumeenia eelarvenõukogu	RFC
SE	Rootsi eelarvepoliitika nõukogu	SFPC
SI	Eelarvenõukogu	FC
	Sloveenia Vabariigi makromajandusliku analüüsi ja arengu instituut	IMAD
SK	Eelarveküsimustega tegelev nõukogu	CBR