

ES ekonominės
politikos atsako
į COVID-19 krizę
rizikos, iššūkiai
ir galimybės



Turinys

	Dalis
Santrauka	I–X
Įvadas	01–04
Apimtis ir metodas	05–08
Įvairiais nacionaliniais veiksmais daugiausia dėmesio skirta darbo vietų ir įmonių išsaugojimui, kad ir kokios būtų sąnaudos	09–36
Ekonominis visuotinės izoliacijos poveikis įvairiose valstybėse narėse ir sektoriuose buvo nevienodas	09–13
Valstybės narės priėmė įvairias fiskalines priemones	14–24
Šiomis priemonėmis daugiausiai dėmesio buvo skiriama neatidėliotinam nedarbo ir nemokumo mažinimui	25–30
Šiomis priemonėmis padėta išsaugoti darbo vietas, tačiau dėl to susidarė didelis deficitas	31–36
Šiuo metu įgyvendinamos esminės ES ekonominės atsakomosios priemonės	37–63
Krizės metu ES kompetencija su pinigų ir ekonominiu koordinavimu nesusijusiose srityse buvo ribota	40–41
Buvo skubiai įdiegtas lankstus ekonominis koordinavimas	42–44
ES sutelkė turimas lėšas ir sukūrė naujas apsaugos sistemas įmonėms, vyriausybėms ir darbuotojams	45–49
Pagal priemonę „NextGenerationEU“ ES pasiūlė didelę finansinę paramą, kad būtų atkurtas tvarus ir atsparus atsigavimas	50–59
Kai kurios finansinės priemonės nebuvo įgyvendintos arba dar nepasiekė galutinių paramos gavėjų	60–63
Dėl krizės atsiranda naujų pavojų, iššūkių ir ES ekonomikos koordinavimo galimybių	64–94

Rizikos, kylančios dėl nevienodų ekonominių pokyčių valstybėse narėse	65–71
Dabartinių ekonominės ir fiskalinės politikos koordinavimo sistemų iššūkiai	72–77
ES ekonomikos gaivinimo priemonė: naujos galimybės, rizikos ir iššūkiai	78–94

Priedai

I priedas. BVP nuostolių svyravimas skirtingose šalyse pandemijos metu: statistinis paaiškinimas

II priedas. Pagrindinės ES ekonominės reagavimo priemonės (2020 m. kovo–rugpjūčio mėn.)

III priedas. Su COVID-19 susiję 2020 m. ES biudžeto pakeitimai, palyginti su pradiniu biudžetu

IV priedas. Pagal NGEU skiriamos sumos

V priedas. Įvairių ES ir ESM finansinių priemonių įgyvendinimo lygis

VI priedas. EIB finansinės reakcijos į COVID-19 krizę dabartinė padėtis

VII priedas. Pagrindiniai veiksniai, kuriais paaiškinami skolos ir BVP santykio pokyčių skirtumai

VIII priedas. Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonės atskaitomybės problemos

IX priedas. Ankstesnės platesnio užmojo ekonomikos koordinavimo priemonių idėjos

Akronimai ir santrumpos

Žodynėlis

Audito Rūmų grupė

Santrauka

I COVID-19 pandemija yra mūsų laikų pasaulinė sveikatos krizė, sukėjusi pasaulinį perversmą kasdieniame gyvenime ir visuomenėje. Dėl padėties skubumo visos ES valstybės narės ėmėsi visuomenės sveikatos priemonių, kad būtų sustabdytas viruso plitimas ir apribotas mirusiųjų skaičiaus augimas.

II Pirmąjį 2020 m. pusmetį dėl COVID-19 pandemijos valstybėse narėse BVP nuostoliai buvo nevienodi, bet visais atvejais reikšmingi. Ekonominis poveikis buvo nevienodas dėl įvairių veiksnių, tokių kaip ekonomikos struktūros ir sveikatos strategijų, skirtų kovoti su pandemija, skirtumų, taip pat dėl skirtingo visuotinės izoliacijos poveikio ekonomikos sektoriams.

III Šia apžvalga siekiama pateikti bendrą pagrindinių ES ekonominės politikos reagavimo priemonių vaizdą. Pateikiame analitinį priemonių, kurių imtasi ES ir valstybių narių lygmeniu, aprašymą ir iš ES išorės auditoriaus perspektyvos nustatome ES ekonomikos koordinavimo ateities rizikas, iššūkius ir galimybes. Šios apžvalgos analizė daugiausia grindžiama viešąja informacija, kurią papildė valstybių narių mokesčių administratorių tyrimo rezultatai, interviu su Komisijos darbuotojais ir rėmimasis mūsų ankstesnėmis ataskaitomis. Mes neatlikome audito darbo, todėl nustatyti faktai yra labiau analitiniai, o ne vertinamieji, taip pat neteikiame rekomendacijų.

IV Reaguodamos į sveikatos ir ekonomikos krizę, vyriausybės priėmė įvairias trumpalaikes diskrecines fiskalines priemones. Jų dydis ir sudėtis labiau atspindėjo santykinę valstybių narių gerovę, o ne tai, kaip stipriai jas paveikė krizė. Valstybės narės iš esmės priėmė priemones, atitinkančias ES krizės politikos gaires: didžiąją priemonių dalį sudaro darbo vietų išsaugojimo schemos ir valstybės pagalba, skirta įmonėms teikti likvidumo paramą. Tačiau fiskalinių paketų sudėtis valstybėse narėse buvo nevienoda. Dėl dabartinės fiskalinės politikos labai padidės valstybės skola, tačiau visuotinės izoliacijos metu ji veiksmingai sumažino nedarbo riziką.

V Dėl pandemijos krizės gali padidėti ekonominių skirtumų tarp valstybių narių rizika. Pagrindiniai politikos veiksniai yra fiskalinės padėties skirtumai ir konkurencijos iškreipimai, atsirandantys dėl skirtingų valstybių narių pajėgumų taikyti valstybės pagalbos priemones. Didėjantys skirtumai taip pat gali atsirasti dėl didelio ir nuolatinio nedarbo, investicijų deficito ir rizikų finansiniam stabilumui, jei ekonominis poveikis išplistų ir į finansų sektorių.

VI Pirminį ES atsaką sudarė priemonės, kurių imtasi pagal galiojančias taisykles ir politikos programas, kuriomis remiamos nacionalinės pastangos krizei valdyti. Be skubių ECB pinigų intervencijų buvo pasinaudota esamu lankstumu, įtvirtintu galiojančiose ES fiskalinėse ir valstybės pagalbos taisyklėse, priimant ES *ad hoc* ekonominės politikos gaires ir perskirstant ES biudžetą reagavimo į krizes priemonėms (Atsako į koronaviruso grėsmę investicijų iniciatyvos priemonių rinkiniai). Kitas žingsnis – sukurti trys apsaugos tinklai siekiant teikti tikslinę skolinimo paramą vyriausybėms per Komisiją („SURE“ arba Europos laikinos paramos priemonę nedarbo rizikai dėl ekstremaliosios situacijos mažinti) ir Europos stabilumo mechanizmą, o įmonėms – per Europos investicijų banką. 2020 m. vasarą Komisija pradėjo taikyti priemonę SURE; tikimasi, kad nuo 2020 m. rudens pradžios ji finansuos sutrumpinto darbo laiko sistemas 17 valstybių narių.

VII Vėliau ES siekė parengti didesnio masto paramos priemones, skirtas kovoti su didėjančiomis pandemijos pasekmėmis ekonomikai. Didžiausia priemonė buvo programa „NextGenerationEU“, kurios vertė – 750 milijardų eurų (tuo metu, kai buvo baigta mūsų apžvalga, ji dar neveikė). Pagrindinis elementas yra Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė, kuriai būdingas naujas išlaidų metodas, t. y. pagal ją teikiama parama su sąlyga, kad bus įgyvendintos augimą skatinančios reformos ir investicijos, o ne kompensuojamos konkrečios išlaidos – tai ESI fondų ar kitų ES programų taisyklė. Priemone siekiama šalinti ekonominių skirtumų rizikas ir susieti ekonomikos atsigavimą su ES žaliosiomis ir skaitmeninėmis strategijomis.

VIII Palyginti su valstybių narių ir ECB atsakymais, kitos ES finansinės priemonės teikiant paramą, gali būti lėtesnės, nes paprastai jos susijusios su politiniais susitarimais ir (arba) išlaidų taisyklių koregavimu. Programos vis dar buvo koreguojamos atsižvelgiant į krizę, todėl iki 2020 m. rugpjūčio mėn. pabaigos nebuvo išmokėta daug lėšų. Lėšų įsisavinimas priklauso nuo paramos priemonės pobūdžio ir struktūros bei valstybių narių gebėjimo naudoti lėšas, vadovaujantis savo procedūromis ir sąlygomis.

IX Valstybių narių ir ES lygmens priemonių rinkinys kelia rizikas ir iššūkius ES ekonominės politikos koordinavimui, jos įgyvendinimui ir patikimam ES lėšų finansų valdymui. Jų nustatėme šiose srityse:

- dėl valstybių narių fiskalinių priemonių paketų ir išskirtinės bankų kreditų pasiūlos ES valdžios institucijoms, atsakingoms už fiskalinės pozicijos, vidaus rinkos, darbo rinkų ir finansų sektoriaus priežiūrą, kyla naujų iššūkių;

- o kyla rizika, kad naujai pasiūlytos gaivinimo priemonės veiksmingumas gali sumažėti, jei jos finansinė struktūra nebus tinkama, gaivinimo planuose neakcentuojamos augimą skatinančios reformos ir investicijos, ji įgyvendinama ne laiku, lėšų įsisavinimo lygis bus žemas, priemonių koordinavimas visais lygmenimis silpnas, planavimas ir stebėjimas nebus pagrįsti patikimais rodikliais arba atskaitomybė bus fragmentiška;
- o Komisija susidurs su iššūkiu valdyti didelės apimties ES sandorių kapitalo rinkose finansinę riziką.

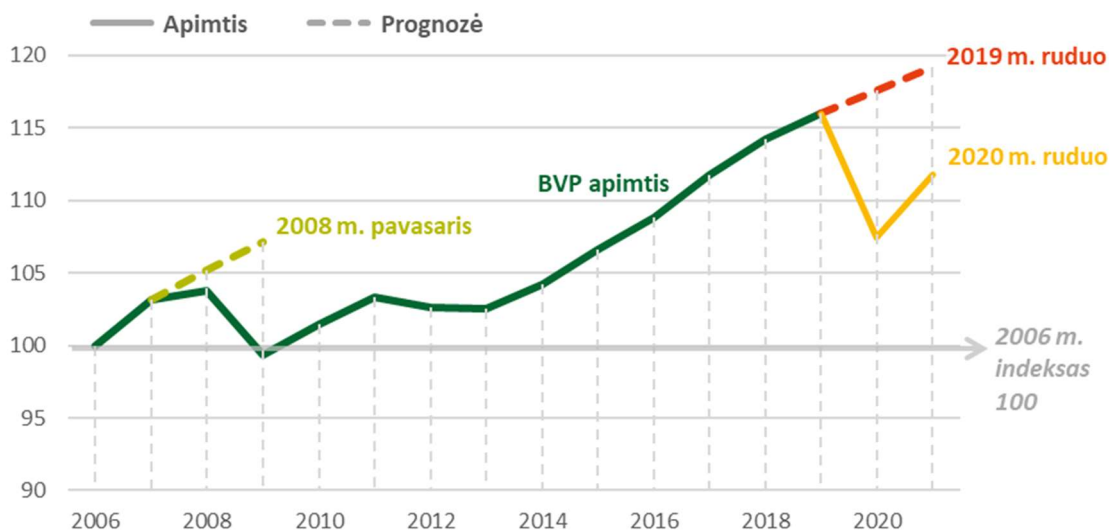
X Taip pat nustatėme ES ekonominio atsako į COVID-19 krizę galimybes. ES finansinio atsako į ekonomikos krizę įgyvendinimas tebevyksta, tačiau ES institucijoms gali tekti svarbesnis vaidmuo valdant ES ekonomikos gaivinimą. Naujų laikinų fondų, tokių kaip SURE ir NGEU, sukūrimas suteikia galimybę apsvarstyti nuolatinį ES biudžeto pajėgumo reaguoti į didelius ekonominius sukrėtimus gerinimą ir dėl to atsirandančių ekonominių skirtumų valstybėse narėse mažinimą. Šis papildomas finansavimas taip pat yra svarbi galimybė skatinti ES prioritetus, pavyzdžiui, darnų vystymąsi ir skaitmeninimą, jei Europos semestro metu veiksmai bus kruopščiai parengti ir atidžiai stebimi.

Įvadas

01 COVID-19 pandemija ES pasiekė 2020 m. vasario mėn., greitai išplito visose valstybėse narėse, dėl ko balandžio mėn. mirtingumas pasiekė aukščiausią tašką, ir toliau kelia didelį pavojų sveikatai tiek Europoje, tiek visame pasaulyje. Iki rugsėjo mėn. pabaigos ES buvo pranešta apie daugiau kaip 3 milijonus užsikrėtusiųjų ir beveik 150 000 mirusiųjų. Valstybės narės įgyvendino įvairias visuotinės izoliacijos ir prevencijos priemones, dėl kurių sumažėjo užkrato plitimas, tačiau 2020 m. rudenį atsinaujinę atvejai vėl kelia problemų tiek sveikatos, tiek ekonomikos sistemoms.

02 Priešingai nei pasaulinė finansų krizė, prasidėjusi dėl finansų sektoriuje atsiradusių trūkumų, dabartinis ekonomikos sukrėtimas daro poveikį visai ekonomikai, sutrikdydamas namų ūkių išlaidas, verslo procesus ir pasaulines tiekimo grandines. Remiantis Europos Komisijos prognoze¹, nukrypimai nuo ikipandeminio ekonomikos augimo yra daug didesni nei ankstesnės krizės metu (žr. **1 diagramą**). Prognozuojama, kad 2020 m. ES 27 BVP sumažės 7,4 %, o 2021 m. gali negrįžti į prieš krizę buvusį lygį, todėl kyla rizika, kad labai padidės nemokumas ir sumažės darbo vietų.

1 diagrama. ES BVP apimties indeksas (procentais) (2006–2021 m.)



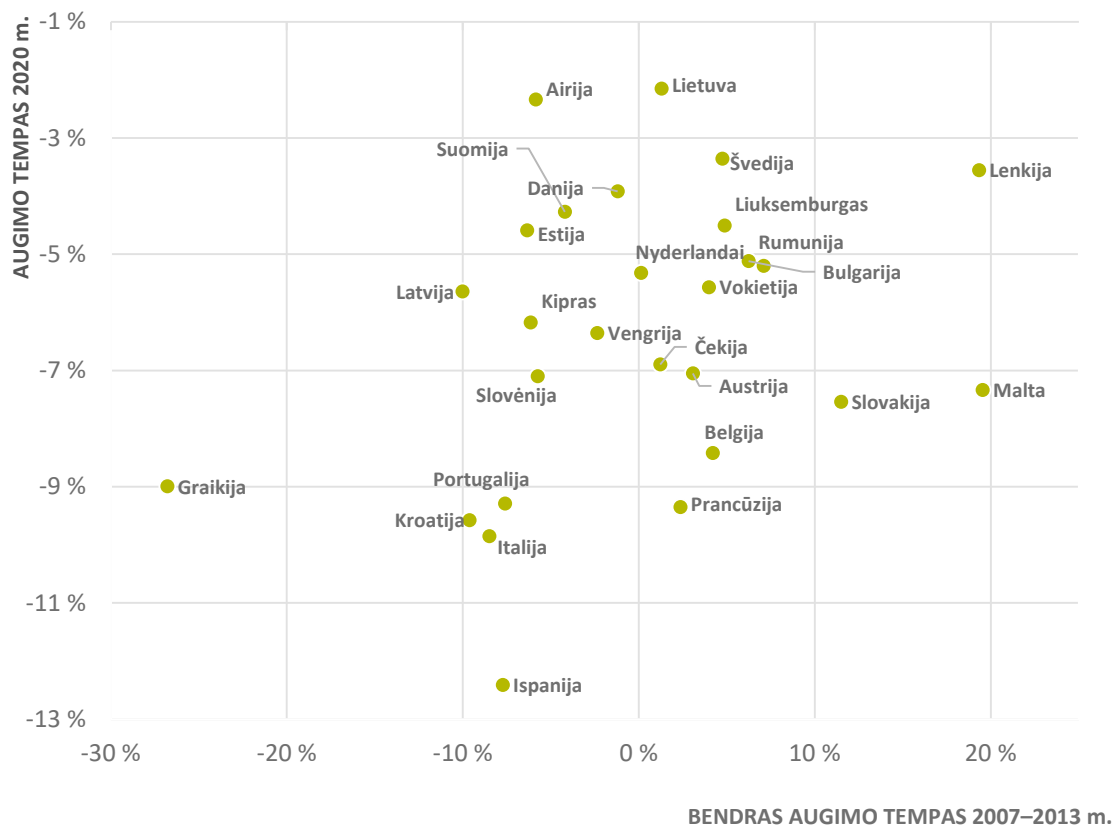
Šaltinis: Audito Rūmų skaičiavimai, pagrįsti Komisijos duomenimis ir rudens prognozėmis (AMECO duomenų rinkinys).

03 Nepaisant to, kad dabartinės ir ankstesnės 2008–2013 m. krizės pobūdis skiriasi, esama glaudaus ryšio tarp valstybių narių BVP sumažėjimo, dėl kurio gali kilti naujų ES

¹ 2020 m. rudens Europos ekonominė prognozė, Institucinis dokumentas Nr. 136, 2020 m. lapkričio mėn.

ekonominės konvergencijos iššūkių. Pavyzdžiui, atrodo, kad Graikija, Italija ir Ispanija yra vienos labiausiai per abi krizes nukentėjusių šalių (žr. [2 diagramą](#)).

2 diagrama. BVP sumažėjimas per 2008–2013 m. krizę ir 2020 m. krizę



Šaltinis: Audito Rūmų skaičiavimas, pagrįstas Komisijos duomenimis ir 2020 m. rudens prognozėmis (AMECO duomenų rinkinys).

04 Nuo 2020 m. kovo mėn. dėl visuotinės izoliacijos nulemta ekonominio sukrėtimo teko imtis plataus masto ES ir nacionalinės ekonominės politikos priemonių reaguojant į COVID-19 krizę, kad būtų kompensuotas įmonių ir namų ūkių prarastos pajamos. Po pasaulinės finansų krizės ir dėl to kilusios Europos skolų krizės ES valstybių narių ekonomikos koordinavimas buvo sustiprintas naujais teisės aktais (pavyzdžiui, 2011 m. priimtas šešių dokumentų rinkinys, 2013 m. – dviejų dokumentų rinkinys) ir finansinės paramos mechanizmais (pvz., EFSM, ESM). Reaguodama į pandemijos krizę, ES turėjo pritaikyti kai kurias galiojančias taisykles ir sukurti naują finansinę paramą ekonominio sukrėtimo padariniams šalinti.

Apimtis ir metodas

05 Tai yra ne audito ataskaita, o apžvalga, daugiausia grindžiama viešai prieinama informacija arba specialiai šiam tikslui surinkta medžiaga. Šios apžvalgos tikslas yra dvejopas: pateikti pagrindinių nacionalinių fiskalinių priemonių ir ES ekonominių priemonių aprašomąją apžvalgą ir objektyvią analizę reaguojant į tebesitęsiančią COVID-19 krizę; nustatyti ES ekonomikos politikos koordinavimo, jos įgyvendinimo ir patikimo ES lėšų finansų valdymo rizikas, iššūkius ir galimybes.

06 Viešai skelbiama informacija apie ES priimtas priemones yra fragmentiška, išskaidyta į įvairius šaltinius ir (arba) jai trūksta nuoseklumo ir sistemingo kiekybinio įvertinimo, o tai trukdo atlikti palyginimus. Ši informacija taip pat svarbi siekiant padėti spręsti problemas, kylančias dėl politikos koordinavimo ir įgyvendinimo, ir padėti analizuoti patirtį, įgytą vykdant ekonominę politiką reaguojant į krizę. Apžvalgoje aptariamos ekonominės priemonės, kurių ES lygmeniu imtasi 2020 m. kovo–rugpjūčio mėn., ir po šios datos vykdyti reikšmingi tolesni veiksmai, taip pat visos svarbios fiskalinės priemonės (t. y. didesnės nei 0,1 % BVP), kurių imtasi nacionaliniu lygmeniu 2020 m. kovo–birželio mėn.

07 Siekdami parengti išsamią priemonių apžvalgą, surinkome nuoseklius ir kiekybiškai įvertintus duomenis apie ES ir nacionalines priemones, remdamiesi viešai prieinama informacija ir informacija, kurios prašo Komisija. Be to, kadangi nėra specialios duomenų bazės, kurioje būtų galima centralizuoti nacionalines fiskalines skatinamąsias priemones ir jas sistemingai kiekybiškai įvertinti, mes atlikome visų 27 valstybių narių fiskalinių priemonių, kurių imtasi reaguojant į COVID-19 krizę, apklausą, kad užpildytume turimų informacijos šaltinių spragas. Į apklausą įtrauktos nacionalinės priemonės, priimtose iki 2020 m. birželio 30 d., todėl nebuvo svarstoma galimybė atnaujinti išlaidas, susijusias su tokiomis priemonėmis ar nuo to laiko priimtomis kitomis naujomis priemonėmis.

08 Tyrime centrinėms fiskalinėms institucijoms buvo pateikta standartizuota ataskaitų forma, kuri mums padėjo sistemingai rinkti duomenis apie priimtas nacionalines fiskalines priemones, įskaitant jų aprašymą, įgyvendinimo laiką, tikslą, numatomas 2020 m. priemonių išlaidas, ir klasifikuoti duomenis pagal tokius kriterijus kaip poveikis biudžetui ir ekonomikai. Tyrimų duomenis prireikus papildė kita viešai prieinama informacija (pavyzdžiui, Europos fiskalinė stebėsena, stabilumo ir konvergencijos programos, paskelbti nacionaliniai biudžetai ir pranešimai apie biudžetą). Apžvalgoje taip pat atsižvelgiama į ankstesnes Audito Rūmų ataskaitas, interviu su Komisijos darbuotojais ir ekspertų grupės pateiktas nuomones dėl mūsų analizės patikimumo ir rizikų bei iššūkių formulavimo.

Įvairiais nacionaliniais veiksmais daugiausia dėmesio skirta darbo vietų ir įmonių išsaugojimui, kad ir kokios būtų sąnaudos

Ekonominis visuotinės izoliacijos poveikis įvairiose valstybėse narėse ir sektoriuose buvo nevienodas

09 Dabartinės ekonomikos krizės priežastys yra unikalios šiuolaikinėje istorijoje. Nors pastarojo meto krizės sukėlė netvarus paklausos augimas ir (arba) susikaupęs makrofinansinis disbalansas², dabartinį didelį išdirbio sumažėjimą lėmė pandemijos ir sveikatos politikos priemonių poveikis paklausai ir pasiūlai.

10 Kadangi sveikatos politikos iš esmės priklauso nacionalinei kompetencijai, valstybių narių pasirengimo lygio skirtumai pradinio ligos plitimo etapu gali paaiškinti, kodėl sveikatos apsaugos reagavimo į pandemiją pradžiai ES buvo būdingas dvejojimas, skirtingi požiūriai į visuotinę izoliaciją ir sienų kontrolę bei valstybių narių taikomų priemonių koordinavimo spraga.

11 Iš apskaičiuotų BVP nuostolių, faktiškai patirtų iki 2020 m. vidurio, matyti, kad padėtis įvairiose ES šalyse labai skiriasi³. Didelę šių skirtumų dalį valstybėse narėse COVID-19 krizės metu galima statistiškai susieti su izoliacijos ar fizinio atstumo laikymosi priemonių griežtumo indeksu ir turizmo dalimi ekonomikoje. *I priede* pavaizduota regresija, kurią atlikome su šiais kintamaisiais. Toliau aprašomi du aiškinamieji veiksniai.

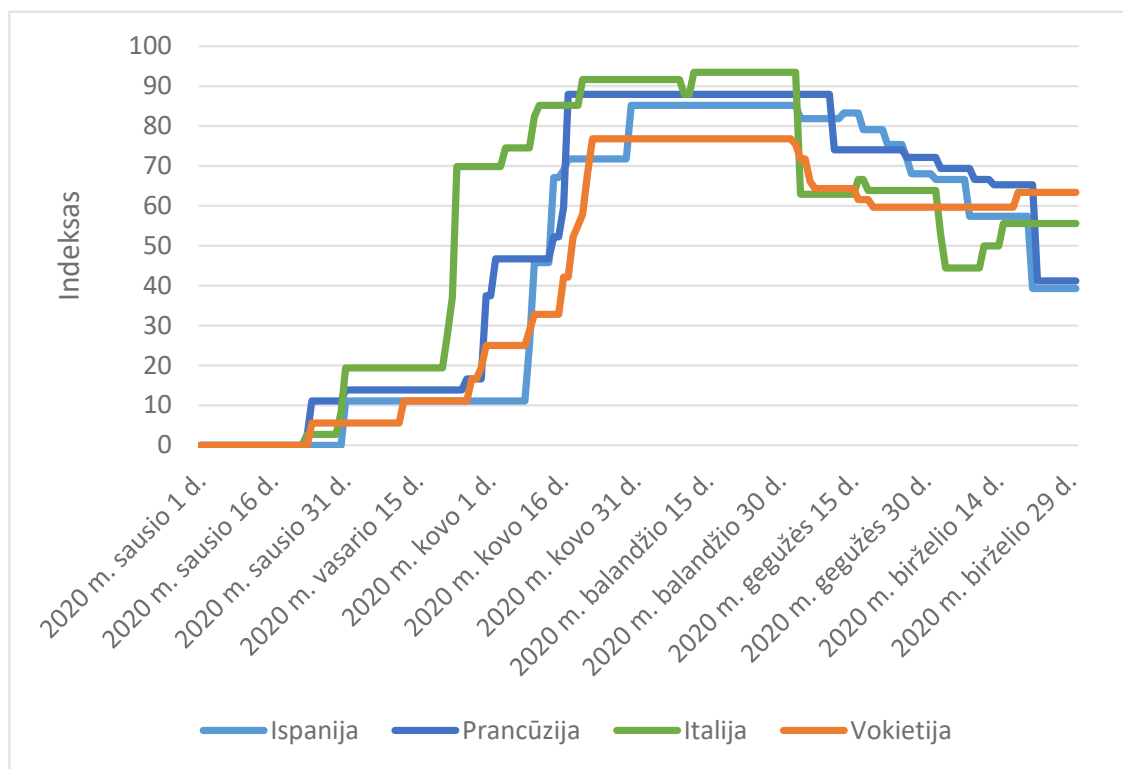
12 Pavyzdžiui, Vokietijos ekonomikos uždarymas kovo mėn. buvo ne toks griežtas kaip Italijoje, Prancūzijoje ar Ispanijoje, kur visos ne pirmo svarbumo įmonės buvo priverstos užsidaryti, o tuo iš dalies paaiškinamas didesnis pastarųjų šalių BVP

² „Ekonominė krizė Europoje. Priežastys, pasekmės ir atsakomosios priemonės“ (Komisija, 2009 m.).

³ 2020 m. rugsėjo 8 d. Eurostato pranešimas spaudai Nr. 133/2020 (2020 m. rugsėjo 8 d.).

sumažėjimas (taip pat žr. **3 diagramą**). Preliminarūs skaičiavimai rodo, kad kiekvieną griežtos izoliacijos mėnesį metinis BVP augimas gali sumažėti iki 2 procentinių punktų⁴.

3 diagrama. Izoliavimo priemonių griežtumo raida pirmąjį 2020 m. pusmetį



Šaltinis: griežtumo indeksas (Oksfordo universitetas: <https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/>).

13 Iš 2020 m. pirmojo pusmečio duomenų matyti, kad krizės poveikis ekonomikos sektoriams labai skiriasi (žr. **4 diagramą**). Pavyzdžiui, tam tikri paslaugų sektoriai, pavyzdžiui, transporto, mažmeninės prekybos, laisvalaikio ir apgyvendinimo bei maitinimo paslaugų sektoriai, patiria ypač didelį neigiamą poveikį, nes dėl viruso plitimo stabdymo priemonių (visuotinės izoliacijos, fizinio atstumo laikymosi arba draudimo keliauti) sumažėjo tokių paslaugų paklausa.

⁴ <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/evaluating-the-initial-impact-of-covid-19-containment-measures-on-economic-activity-b1f6b68b/>

4 diagrama. ES bendrosios pridėtinės vertės apimties pokyčiai per pirmąjį 2020 m. pusmetį



Pastaba: procentiniai pokyčiai, palyginti su tuo pačiu praėjusių metų laikotarpiu.

Šaltinis: Audito Rūmų skaičiavimai, grindžiami Eurostato duomenimis.

Valstybės narės priėmė įvairias fiskalines priemones

14 Nuo 2020 m. vasario mėn. valstybių narių fiskalinėje politikoje daugiausia dėmesio skiriama trumpalaikiam visuotinės izoliacijos ir mažėjančios paklausos poveikiui pajamoms ir užimtumui mažinti. Šios priemonės, glaudžiai susijusios su atsaku į 2008 m. krizę, apėmė automatinių stabilizatorių (mokesčių pajamų, nedarbo sistemų) veikimą ir diskrecinių biudžeto skatinimo priemonių, pavyzdžiui, mokesčių lengvatų ar tarifų mažinimo, priėmimą ir išskirtines išlaidas, įskaitant paramą užimtumui ir sveikatos sektoriui. Be to, buvo priimtose nebiudžetinės priemonės, kuriomis siekiama užtikrinti likvidumą ekonominės veiklos vykdytojams (valstybės paskolos, paskolų garantijos, mokesčių atidėjimas ir t. t.), kurie neturi tiesioginių fiskalinių sąnaudų.

15 2020 m. birželio mėn. pabaigoje mūsų apklausa (žr. 07 ir 08 dalis) rodo, kad valstybės narės priėmė beveik 1 250 fiskalinių priemonių, skirtų kovai su pandemijos ekonominiu ir sanitariniu poveikiu, kurios sudaro apie 3,5 trilijono eurų (27 % 2020 m.

jvertinto ES 27 BVP). Priemonės suskirstėme į penkias pagrindines kategorijas, priklausomai nuo jų pobūdžio ir poveikio deficitui (**1 langelis**). Apibendrinti tyrimų duomenys pateikiami **5 diagramoje**. Garantijos sudaro 2 trilijonus eurų arba 59 % priemonių, po jų – diskrecinės išlaidų priemonės (19 %), finansinės priemonės (11 %), mokesčių mokėjimo priemonės (6 %) ir diskrecinės pajamų priemonės (5 %).

16 Bendras atsako dydis yra didelis, palyginti su 2009 ir 2010 m. laikotarpio diskrecinėmis priemonėmis produktų ir darbo rinkose, kurios sudarė apie 3 % BVP⁵. Dabartinio atsako mastas yra labiau panašus į diskrecinių ir nebiudžetinių priemonių (garantijų, paskolų, paramos nuosavam kapitalui), skirtų finansų sektoriui remti 2008–2017 m., dydį, kuris sudaro atitinkamai apie 4 % ir 34 % ES BVP⁶.

⁵ „Viešieji finansai EPS, 2010 m.“ (Komisija, 2010 m.), p. 19.

⁶ „2018 m. valstybės pagalbos rezultatų suvestinė“ (Komisija, 2019 m.), p. 34.

1 langelis

Pagrindinė fiskalinių priemonių klasifikacija mūsų tyrime

Diskrecinių išlaidų priemonės daro tiesioginį poveikį biudžetui. Šias priemones sudaro subsidijos įmonių arba namų ūkių pajamoms remti, užimtumo rėmimo priemonės, pavyzdžiui, apmokamų atostogų schemos, ir išskirtinės išlaidos sveikatos priežiūrai, kapitalo investicijoms ir moksliniams tyrimams bei palūkanų subsidijoms, atidėjiniai paskolos nuostoliams padengti ir kitos diskrecinių išlaidų priemonės. Pranešame apie įvertintas priemonių sumas šiais metais nuo birželio mėn. pabaigos.

Diskrecinių pajamų priemonės taip pat daro tiesioginį poveikį biudžetui. Šios priemonės apima mokesčių mokėjimo lengvatas, mokesčių tarifų mažinimą ir kitas pajamų priemones. Pranešame apie įvertintas priemonių sumas šiais metais nuo birželio mėn. pabaigos.

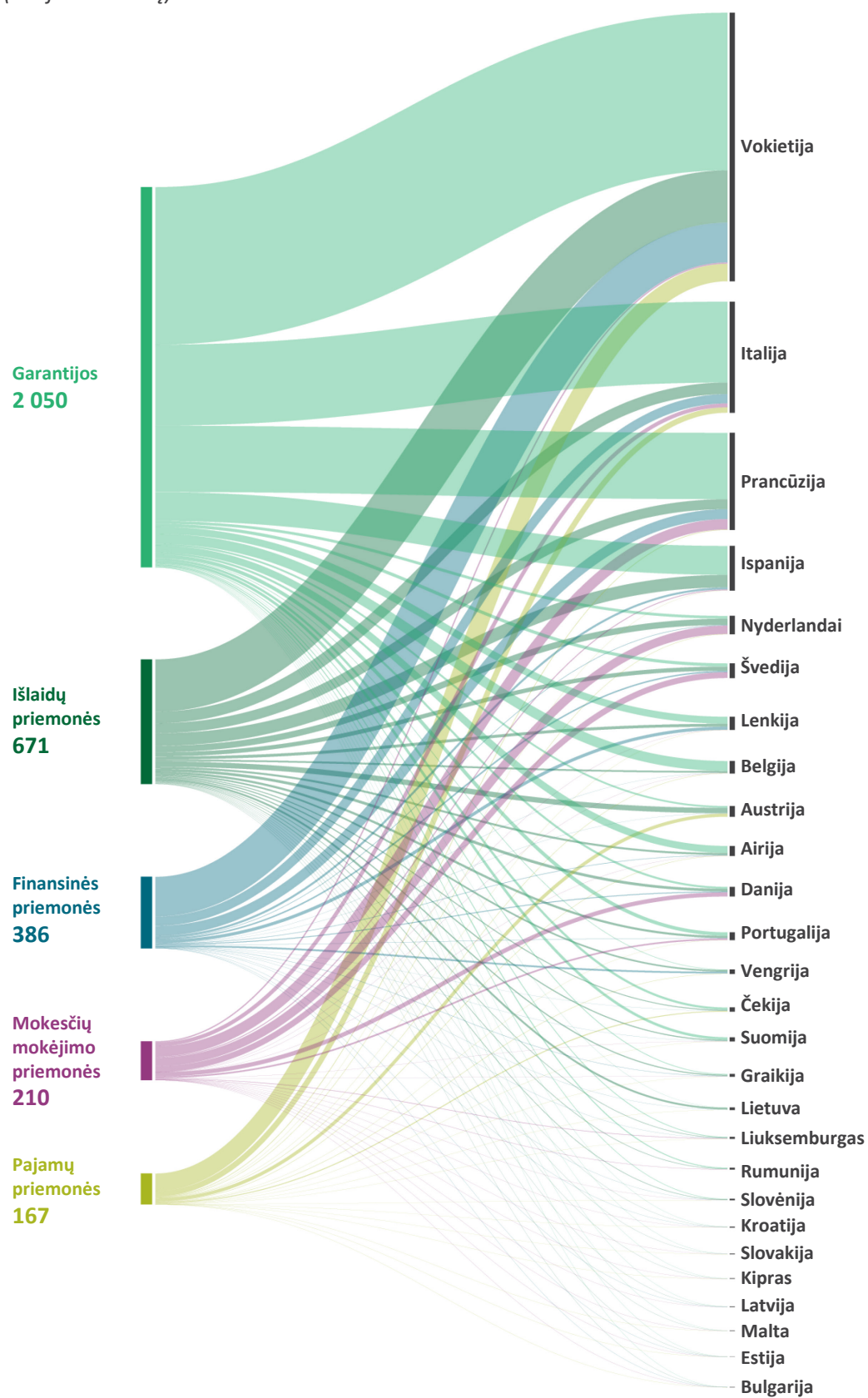
Finansinėmis priemonėmis siekiama remti įmonių likvidumą ar mokumo būklę teikiant paskolas arba nuosavo kapitalo injekcijas, kurios daro netiesioginį poveikį biudžetui, jei jos galiausiai nėra visiškai grąžinamos. Pranešame apie investicijų paketų sumas, apie kurias valdžios institucijos paskelbė iki 2020 m. birželio mėn. pabaigos.

Garantijomis siekiama remti įmonių pinigų srauto poziciją, vyriausybei įsipareigojant grąžinti finansų įstaigos suteiktą garantuojamą skolą įsipareigojimų neįvykdymo atveju. Šios priemonės daro netiesioginį poveikį biudžetui, jei garantuojamosios finansinės priemonės nėra visiškai grąžinamos. Savo analizėje pranešame apie garantijų paketų sumas, apie kurias valdžios institucijos paskelbė iki 2020 m. birželio mėn. pabaigos.

Mokesčių mokėjimo priemonėmis siekiama laikinai padidinti įmonių likvidumo būklę atidedant mokesčių arba socialinių įmokų mokėjimus, kurie neturi poveikio biudžetui, jei mokėtina suma sumokama vėliau per metus. Šias priemones visų pirma sudaro mokesčių atidėjimai ir ankstyvi mokesčių grąžinimai. Savo analizėje pranešame apie įvertintas priemonių sumas einamaisiais metais nuo birželio mėn. pabaigos.

5 diagrama. Fiskalinių priemonių dydis pagal kategorijas

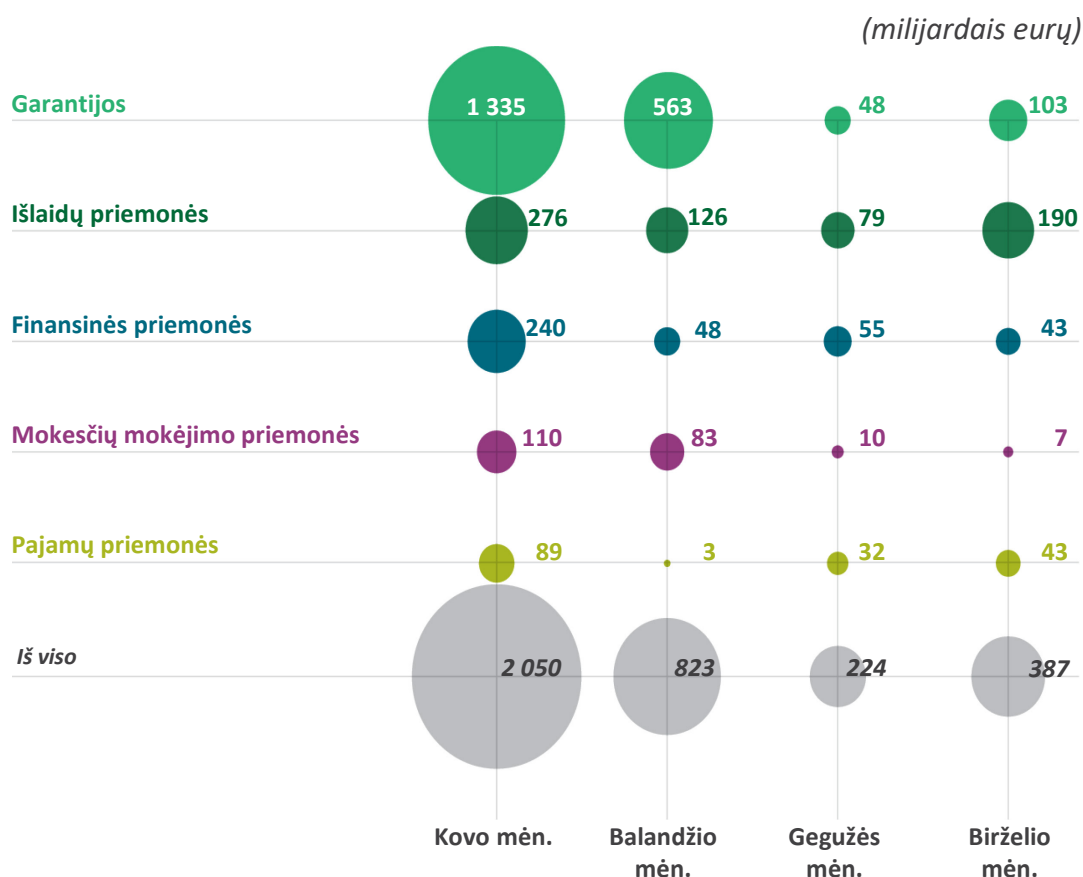
(milijardais eurų)



Šaltinis: Audito Rūmų tyrimo duomenys.

17 Kovo mėn., paskelbus apie pirmuosius judėjimo suvaržymus dėl COVID-19 pandemijos, buvo patvirtinta didžiausia priemonių dalis – apie 2,1 trilijono eurų arba apie 60 % susijusios sumos. Balandžio mėn. patvirtinta dar viena 0,8 trilijono eurų vertės priemonių grupė, o gegužės ir birželio mėn. jos laipsniškai mažėjo (**6 diagrama**).

6 diagrama. Fiskalinių priemonių taikymo laikas



Šaltinis: EAR tyrimo duomenys.

18 Didžioji garantijų sistemų dalis buvo priimta iki balandžio mėn. Įtampa finansų rinkose kovo–balandžio mėn. buvo viena iš priežasčių, kodėl kai kurios vyriausybės greitai priėmė didelius garantijų paketus ir skubių paskolų schemas, kuriomis tuo metu buvo remiamas įmonių likvidumas ir bendras investuotojų pasitikėjimas. Pinigų intervencijomis ir vėlesniu finansų rinkų atsigavimu paaiškinama, kodėl nereikėjo papildomų schemų. Kitų rūšių priemonės per visą krizės laikotarpį buvo paskirstytos tolygiau. Birželio mėn. išlaidų priemonių sumų šuolis atspindi tam tikrų laikinų priemonių atnaujinimą ir ekonomikos gaivinimo plano priėmimą Vokietijoje.

19 Iki šiol santykinis fiskalinių priemonių dydis valstybėse narėse labai skyrėsi. Kaip parodyta **7 diagramoje**, keturios didesnės ES valstybės narės priėmė keturis iš penkių

didžiausių fiskalinių paketų, palyginti su jų pačių BVP, daugiausia dėl paskelbtų garantijų schemų sumų. Didžiausią atsaką pateikė Vokietija, kurios priemonės sudaro apie 43 % jos BVP, po jos rikiuojasi Italija (37 %), Lietuva (29 %), Prancūzija (23 %) ir Ispanija (22 %). Kita vertus, kai kurios vėliau į Sąjungą įstojusios šalys priėmė gerokai mažesnius fiskalinių priemonių paketus: Bulgarijos (2 %), Slovakijos (5 %) ir Rumunijos (5 %) fiskalinių priemonių paketai yra mažiausi iš visų valstybių narių.

7 diagrama. Valstybių narių fiskalinių priemonių dydis kaip atitinkamo BVP dalis

(BVP %)

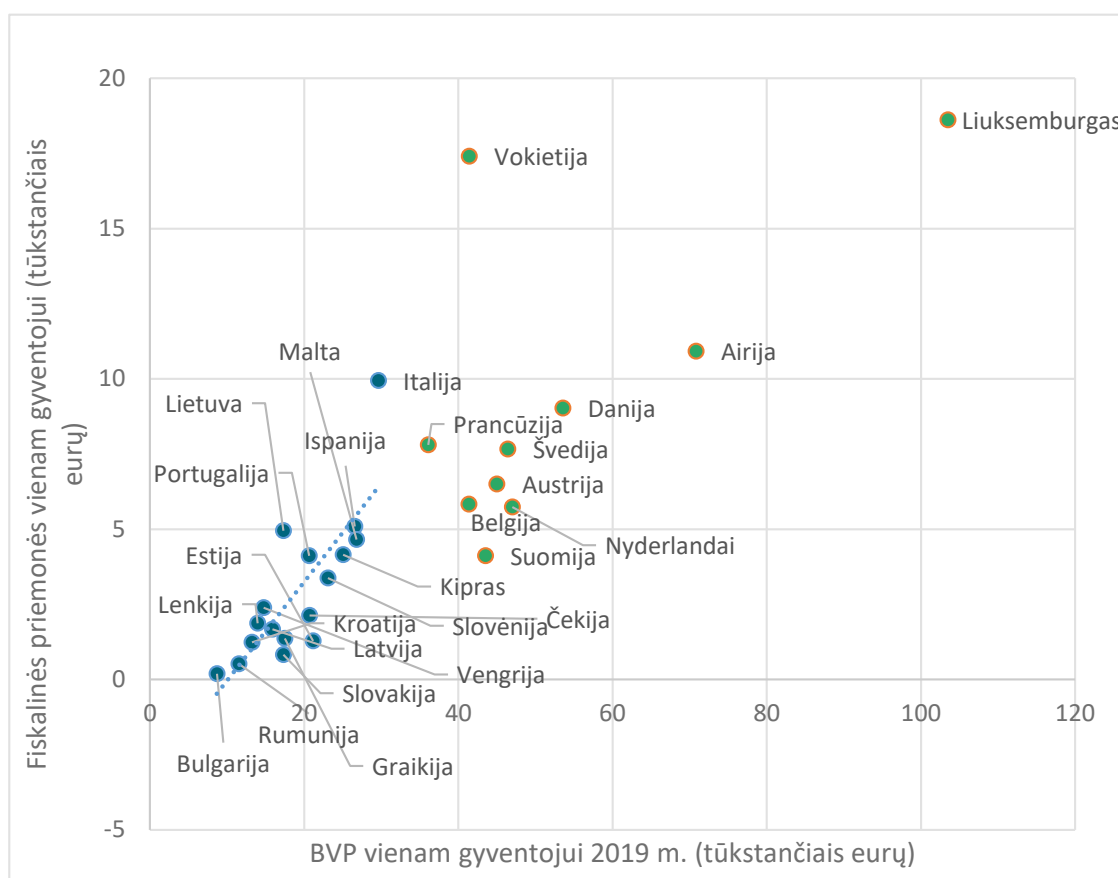


Pastaba: Bendros sumos rodo bendras fiskalines pastangas, tačiau neatspindi įvairių fiskalinių strategijų, kurios apima įvairių rūšių finansinio ir biudžeto poveikio priemones, kaip paaiškinta [1 langelyje](#).

Šaltinis: Audito Rūmų tyrimo duomenys.

20 Pastebėjome, kad šalys, kurių BVP vienam gyventojui yra santykinai mažesnis, priėmė mažesnius fiskalinius paketus vienam gyventojui ir pastebimai apribojo reagavimo galimybes, o šalys, kurių BVP vienam gyventojui viršija ES vidurkį, taikė įvairesnes fiskalines reakcijas, kurios, atrodo, nepriklauso nuo BVP dydžio (žr. **8 diagramą**). Kuo didesnis BVP vienam gyventojui, tuo didesni fiskalinių priemonių paketai, tačiau ši tiesinė priklausomybė, kuri gali reikšti fiskalinius apribojimus, negalioja šalims, kurių BVP vienam gyventojui yra didesnis už ES vidurkį.

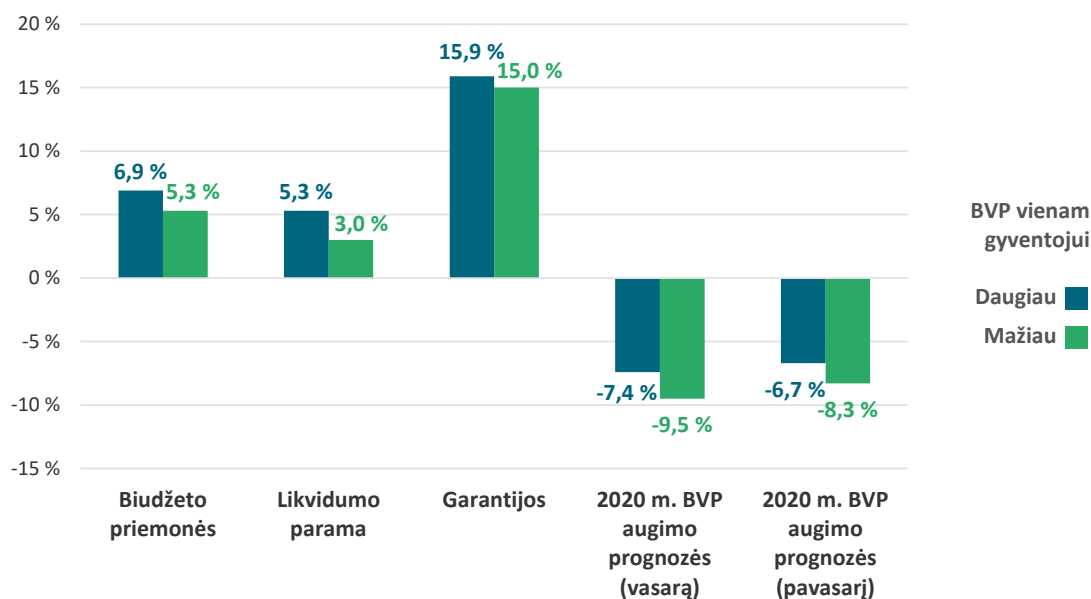
8 diagrama. Fiskalinių priemonių paketų dydis vienam gyventojui, palyginti su BVP vienam gyventojui



Šaltinis: remiantis Audito Rūmų tyrimu.

21 Remdamiesi mūsų tyrimų duomenimis, apskaičiavome, kad šalys, kurių BVP vienam gyventojui 2019 m. pabaigoje buvo mažesnis už ES vidurkį, 2020 m. priėmė bendras fiskalinių priemonių sumas, išreikštas kaip 2020 m. BVP dalį, kurios yra mažesnės nei kitose šalyse (žr. **9 diagramą**). Be to, Komisija apskaičiavo, kad 2020 m. jų BVP nuosmukis buvo didesnis, palyginti su kitomis valstybėmis narėmis. Taigi priimtų priemonių dydis ir sudėtis labiau atspindi santykinę valstybių narių gerovę, o ne tai, kaip buvo prognozuojama, kad krizė jas labai paveiks.

9 diagrama. Bendrų fiskalinių priemonių paketų ir 2020 m. numatomo BVP mažėjimo palyginimas



Pastaba: Biudžeto priemonės apima pajamų ir išlaidų priemones; likvidumo parama – tai mokesčių mokėjimo priemonės ir finansinės priemonės.

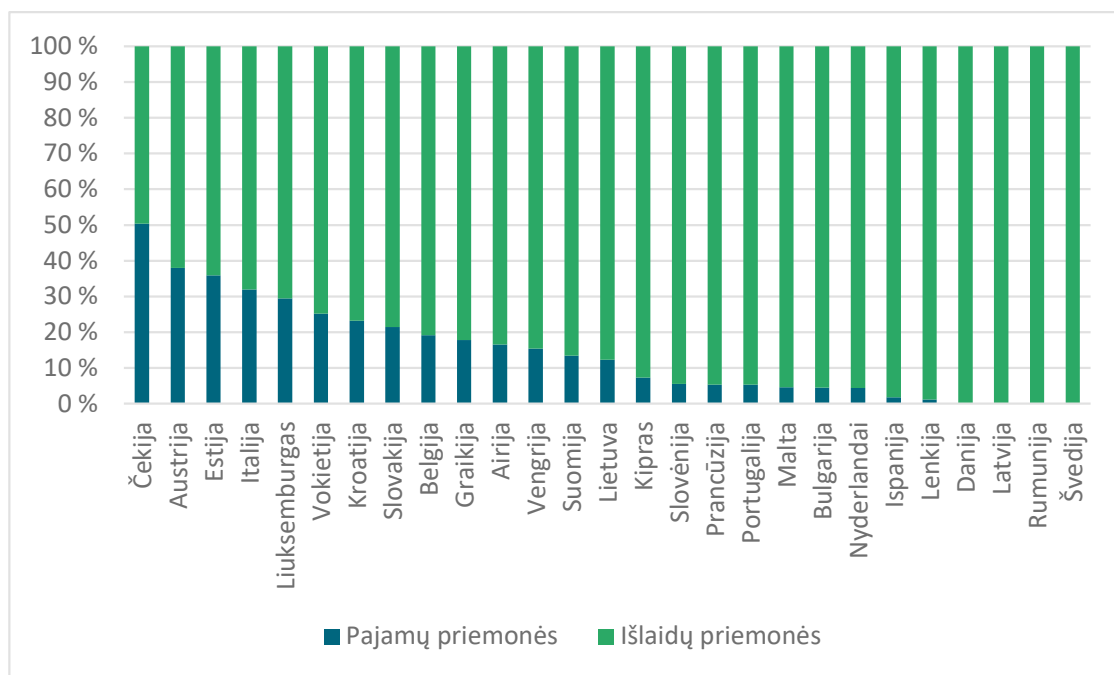
Šaltinis: Audito Rūmų apklausos duomenys ir Komisijos 2020 m. BVP prognozės.

22 Fiskalinių atsakomųjų priemonių sudėtis valstybėse narėse taip pat skiriasi (žr. **7 diagramą**). Garantijos sudaro pagrindinę fiskalinių priemonių paketų dalį, o tai ypač pasakytina apie šalis, kurių priemonių paketai didžiausi. Pavyzdžiui, Vokietijoje 58 % paketų sudaro garantijos; šis santykis yra 73 % Italijoje, 68 % Prancūzijoje ir 65 % Ispanijoje. Mūsų apklausoje nėra duomenų apie jų įgyvendinimą, tačiau viešai paskelbti negalutiniai duomenys rodo, kad garantijų panaudojimas buvo mažesnis nei 10 % paketo Vokietijoje, mažesnis nei 20 % paketo Italijoje, sudarė maždaug trečdalį Prancūzijoje ir daugiau nei 60 % paketo Ispanijoje⁷.

23 Kitos valstybės narės, pavyzdžiui, Lietuva (81 %), Austrija (81 %), Estija (72 %) ir Bulgarija (70 %), skyrė didžiausią fiskalinių paketų dalį diskrecinėms pajamų ir išlaidų priemonėms. Vyriausybės šiomis dviem priemonių rūšimis pasinaudojo nevienodai (**10 diagrama**).

⁷ Taip pat žr.: https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2020/html/ecb.ebbox202006_07~5a3b3d1f8f.en.html

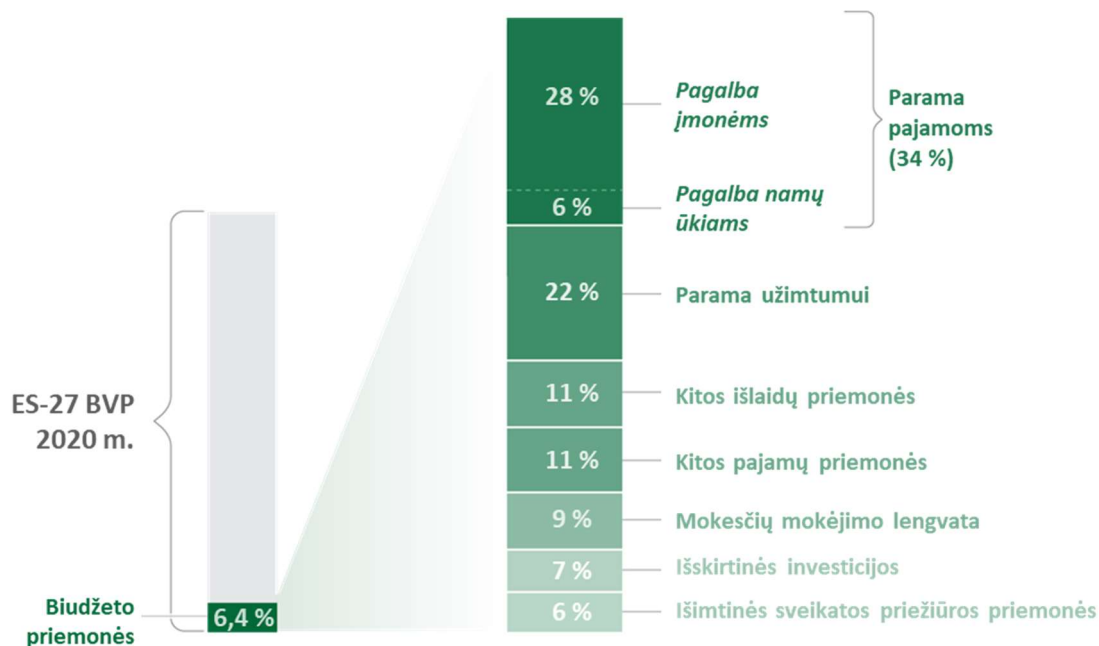
10 diagrama. Visų biudžeto priemonių diskrecinių išlaidų ir pajamų priemonių dalis



Šaltinis: Audito Rūmų tyrimo duomenys.

24 Tyrime nurodytos diskrecinės išlaidų ir pajamų priemonės 2020 m. sudaro apie 6,4 % ES 27 BVP ir jas daugiausia sudaro diskrecinės išlaidos (žr. [11 diagramą](#)), iš kurių 2 % BVP buvo skirta įmonių pajamoms remti, o 1,4 % BVP – užimtumui remti, pavyzdžiui, sutrumpinto darbo laiko schemos. Didžiausią pajamų priemonių dalį sudarė mokesčių ir socialinių mokėjimų lengvatos.

11 diagrama. ES bendrų diskrecinių išlaidų ir pajamų priemonių sudėtis



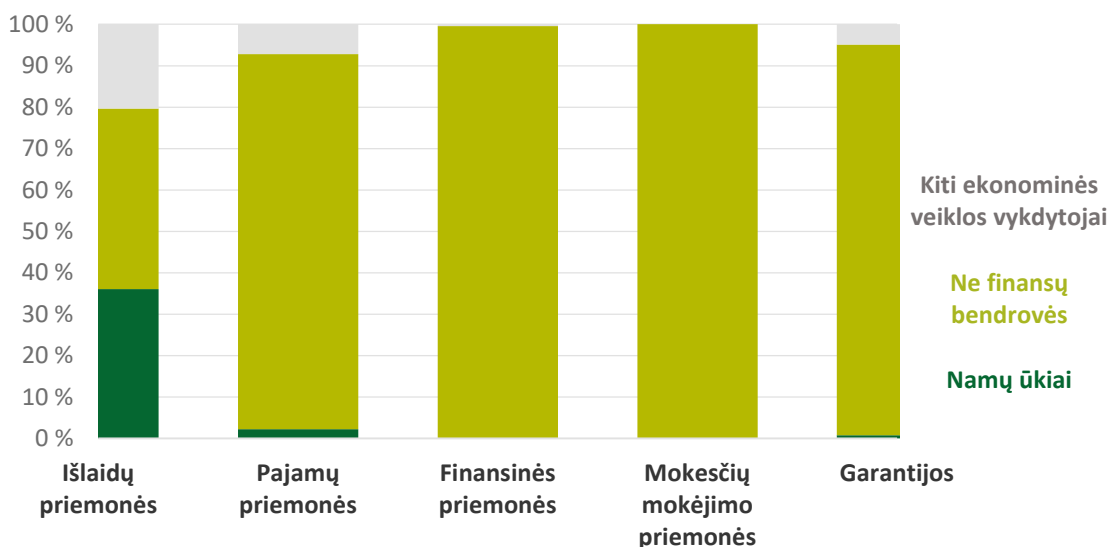
Šaltinis: Audito Rūmų tyrimas.

Šiomis priemonėmis daugiausiai dėmesio buvo skiriama neatidėliotinam nedarbo ir nemokumo mažinimui

25 Pagal 2020 m. kovo 13 d. paskelbtas Komisijos politikos gaires valstybėms narėms (žr. 43 dalį) fiskalinės priemonės turėtų būti skirtos namų ūkiams ir įmonėms, kad būtų sumažintas darbo vietų praradimas ir remiamos namų ūkių ir įmonių pajamos bei likvidumas. Toliau pateikta analizė rodo, kad priimtose fiskalinės priemonės iš esmės atitiko šias gaires.

26 Kalbant apie ekonominės veiklos vykdytojus, fiskalinės priemonės buvo skirtos ne finansų bendrovėms (84 %) ir namų ūkiams (8 %). Nors garantijomis ir likvidumo priemonėmis (mokesčių mokėjimo priemonėmis ir finansinėmis priemonėmis) buvo remiamas įmonių likvidumas, 43 % diskrecinių išlaidų priemonių buvo skirta įmonėms, o 35 % – namų ūkiams. 90 % pajamų priemonių buvo skirta įmonėms, visų pirma taikant mokesčių mokėjimo lengvatas (žr. 12 diagramą). Diskrecinėmis išlaidų priemonėmis buvo apimta daugiau politikos sričių, taip pat įskaitant sveikatos priežiūrą, viešąsias investicijas, mokslinius tyrimus, švietimą, kovos su skurdu priemones ir kt.

12 diagrama. Fiskalinių priemonių suskirstymas pagal ekonominės veiklos vykdytojus



Šaltinis: Audito Rūmų tyrimas.

27 Bendra tirtų priemonių, skirtų tiesiogiai remti užimtumą pagal sutrumpinto darbo laiko tvarkos sistemas vertė yra 184 milijardai eurų; Prancūzija (32,5 milijardo eurų), Ispanija (29,4 milijardo eurų), Nyderlandai (25,2 milijardo eurų) ir Italija (23,7 milijardo eurų) išleidžia daugiau kaip 60 % bendros sumos (žr. [2 langelį](#)). Sutrumpinto darbo laiko tvarkos sistemų fiskalinės išlaidos priklauso nuo kelių šių sistemų teisinių ypatybių (tinkamumo finansuoti, pajamų pakeitimo normų, trukmės ir t. t.), viruso plitimo stabdymo priemonių pobūdžio ir nuotoliniu būdu vykdomos veiklos masto kiekvienoje šalyje.

2 langelis

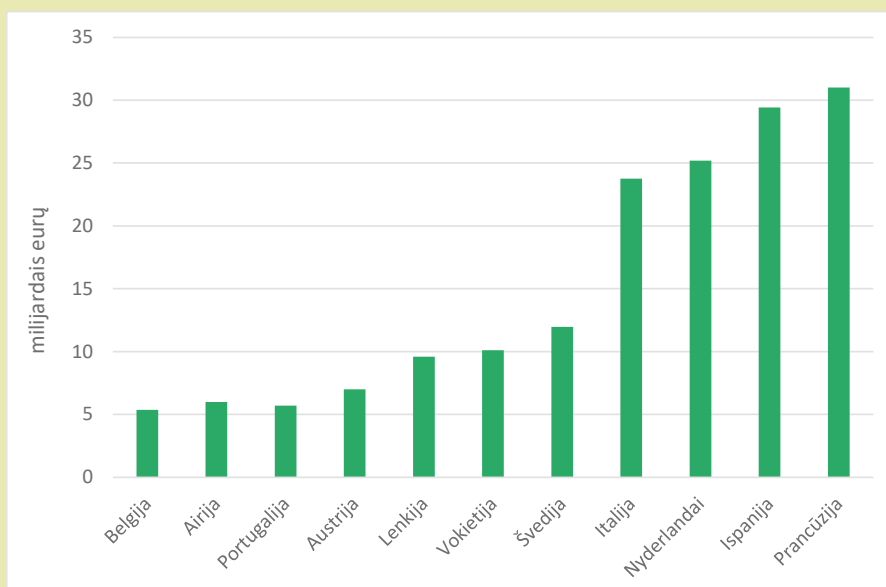
Sutrumpinto darbo laiko tvarkos sistemos

Sutrumpinto darbo laiko tvarkos sistemos – tai viešosios programos, pagal kurias ekonominių sunkumų patiriančioms įmonėms leidžiama laikinai sumažinti dirbtų valandų skaičių, o darbuotojų pajamas už nedirbtas valandas remti iš vyriausybės išteklių. Pagal šią sistemą galima iš dalies sumažinti dirbtų valandų skaičių arba ribotam laikotarpiui visiškai sustabdyti darbo sutarties galiojimą. Sistemos tikslas – krizės metu išsaugoti užimtumą ir sudaryti sąlygas įmonėms išlaikyti įgūdžius, kompetenciją ir darbo jėgą.

Pasaulinės finansų krizės metu Komisija parodė, kad dauguma valstybių narių pasinaudojo tokiomis schemomis ir patyrė mažesnius užimtumo skirtumus, dėl kurių sumažėjo socialinės krizės išlaidos⁸.

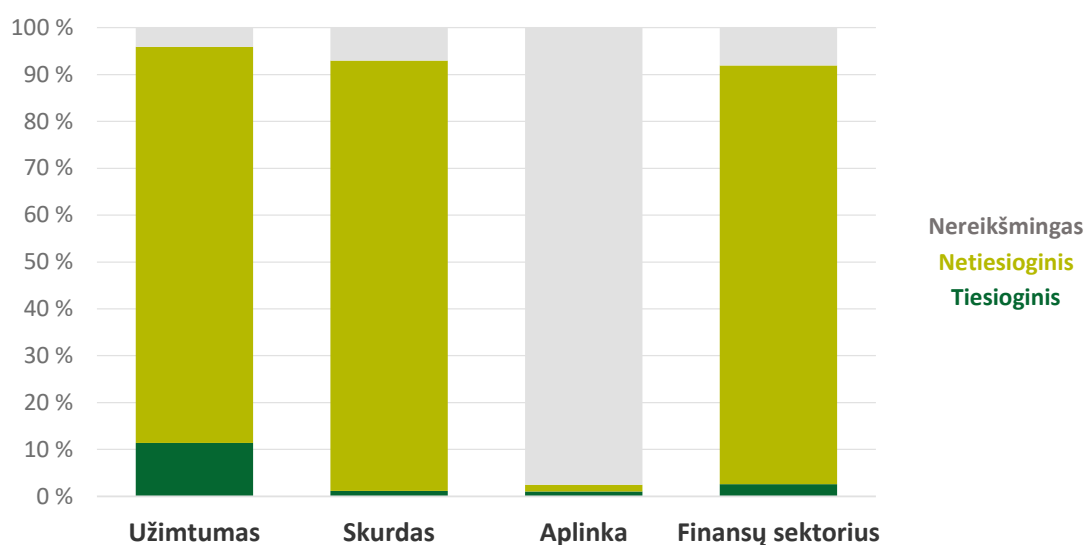
2020 m. kovo 13 d. Komisija rekomendavo šias schemas, norint sušvelninti neigiamą visuotinės izoliacijos poveikį užimtumui. 2020 m. balandžio mėn. įsigaliojus daugeliui su pandemija susijusių visuotinių karantinų, ES 27 valstybėse narėse daugiau kaip 42 milijonai darbuotojų pasinaudojo sutrumpinto darbo laiko schemomis, o tai sudarė maždaug ketvirtadalį visos darbo jėgos⁹. Komisijos skaičiavimais, tiesioginės šių schemų biudžeto sąnaudos sudaro pusę nedarbingumo pašalpų, kurios būtų mokamos be tokios užimtumo paramos, sąnaudų¹⁰.

Mūsų tyrimas rodo, kad 11 valstybių narių fiskalinės priemonės, skirtos finansuoti sutrumpinto darbo laiko schemas, 2020 m. galėtų kainuoti daugiau kaip 5 milijardus eurų:



28 Mūsų duomenų bazėje surinktas nacionalines priemones suskirstėme į kategorijas pagal jų poveikį užimtumui, skurdui, finansų sektoriui ir aplinkai. Šis skirstymas į kategorijas yra kokybinės analizės, grindžiamos valstybių narių pateiktu priemonių pavadinimu, aprašymu ir klasifikavimu, rezultatas. Vertinama, kad priemonės turi „tiesioginį“ poveikį, jei jomis siekiama atitinkamai daryti poveikį užimtumui, skurdui, finansų sektoriui ar aplinkai. Vertinama, kad priemonės turi „netiesioginį“ poveikį, jei tikėtina, kad jos turės kokį nors poveikį, nors tai nebuvo jų pagrindinis tikslas, ir kad priemonės turi „nereikšmingą“ poveikį, jei jos greičiausiai neturės jokio poveikio. Pavyzdžiui, išlaidų priemonės, kuriomis finansuojamos sutrumpinto darbo laiko tvarkos sistemos, turi tiesioginį teigiamą poveikį užimtumui. Mūsų priemonių poveikio vertinimas apibendrintas **13 diagramoje**.

13 diagrama. Santykinis fiskalinių priemonių dydis pagal numatytą poveikį



Šaltinis: Audito Rūmų tyrimas.

29 Dauguma priemonių buvo skirtos užimtumui:

- 95 % priemonių sumų turi tiesioginį arba netiesioginį poveikį užimtumui, kurio 12 % sudaro tiesioginis poveikis. Tik 1 % priemonių turi tiesioginio poveikio skurdui. Tačiau dauguma priemonių, kuriomis prisidedama prie užimtumo

⁸ *Short-time working arrangements as response to cyclical fluctuations* (Nereguliarus leidinys, Komisija, 2010 m.).

⁹ Politikos informacinis pranešimas Nr. 7/2020 (Europos profesinių sąjungų institutas, 2020 m.).

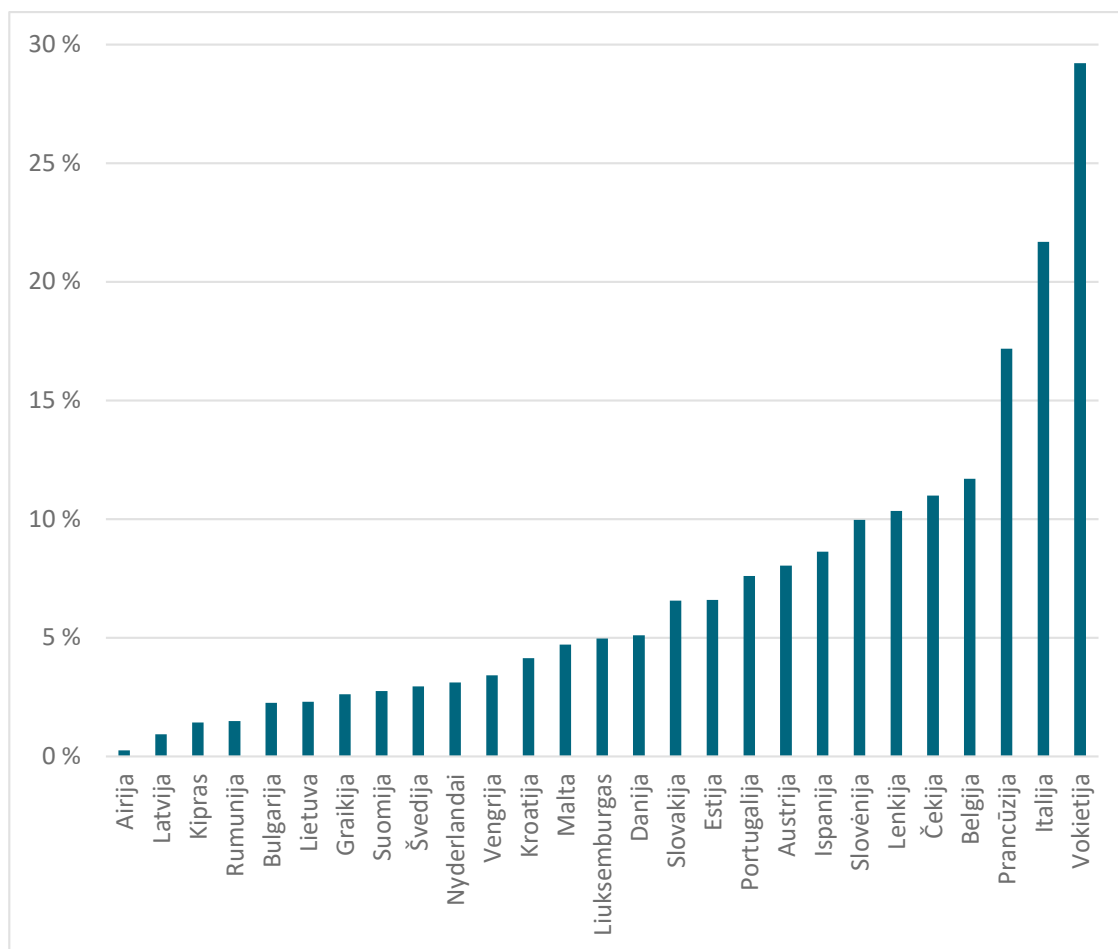
¹⁰ „Užimtumas ir socialinė raida Europoje“ (Komisija, 2020 m.), p. 114.

išsaugojimo, netiesiogiai prisidedama prie krizės poveikio skurdui mažinimo. Vertinama, kad beveik 3,2 trilijono eurų vertės fiskalinės priemonės turi bendrą tiesioginį (1 %) ir netiesioginį poveikį skurdui (92 % visos sumos).

- o Kol kas finansų sektoriui COVID-19 krizė tiesioginio poveikio neturėjo, todėl tik nedidelė priemonių dalis buvo tiesiogiai skirta finansų bendrovėms. Tačiau finansų sektoriui, kaip tarpininkams skirstant garantijas ir kitas priemones, netiesioginį poveikį daro 89 % visų priemonių. Be to, finansų sektorius taip pat netiesiogiai naudojasi nacionalinėmis fiskalinėmis priemonėmis, kuriomis padedama užkirsti kelią įmonių ir namų ūkių nemokumui;
- o beveik jokios priemonės neturi poveikio aplinkos klausimams. Priimtose fiskalinės priemonės, darančios tiesioginį ar netiesioginį poveikį aplinkai, sudaro tik 2 % visų lėšų, panaudotų reaguojant į COVID-19 krizę. Atliekant šiuos skaičiavimus, neatsižvelgta į naudingą izoliacijos poveikį aplinkai (pavyzdžiui, mažesnį taršos lygį), kurio negalėjome įvertinti kiekybiškai.

30 Valstybės pagalba yra pagrindinis būdas, kuriuo krizės metu valstybės narės teikė paramą vietos įmonėms. Daugumą (67 %) fiskalinių priemonių Komisija patvirtino kaip valstybės pagalbą. Iki birželio mėn. pabaigos Komisija patvirtino 2,2 trilijono eurų vertės valstybės pagalbą (tai sudaro 15,7 % 27 ES valstybių narių BVP 2019 m.), kurią daugiausia sudarė garantijos ir likvidumo priemonės. Atsižvelgiant į tai, kad dauguma Komisijos patvirtintų sprendimų buvo susiję su visiems ekonomikos sektoriams taikomomis sudėtinėmis schemomis, nežinoma, kuriems sektoriams teikiama pirmenybė. Su krize susijusios valstybės pagalbos intensyvumas valstybėse narėse skyrėsi (žr. **14 diagramą**). Vertinant absoliučiais skaičiais, Vokietijoje buvo priimta beveik pusė visų ES priimtų sprendimų dėl valstybės pagalbos (1 trilijonas eurų), o tai sudarė 29 % šalies BVP.

14 diagrama. Patvirtinta valstybės pagalba (bendra suma, išreikšta atitinkamo BVP procentine dalimi)



Šaltinis: Komisijos duomenys 2020 m. birželio mėn. pabaigoje.

Šiomis priemonėmis padėta išsaugoti darbo vietas, tačiau dėl to susidarė didelis deficitas

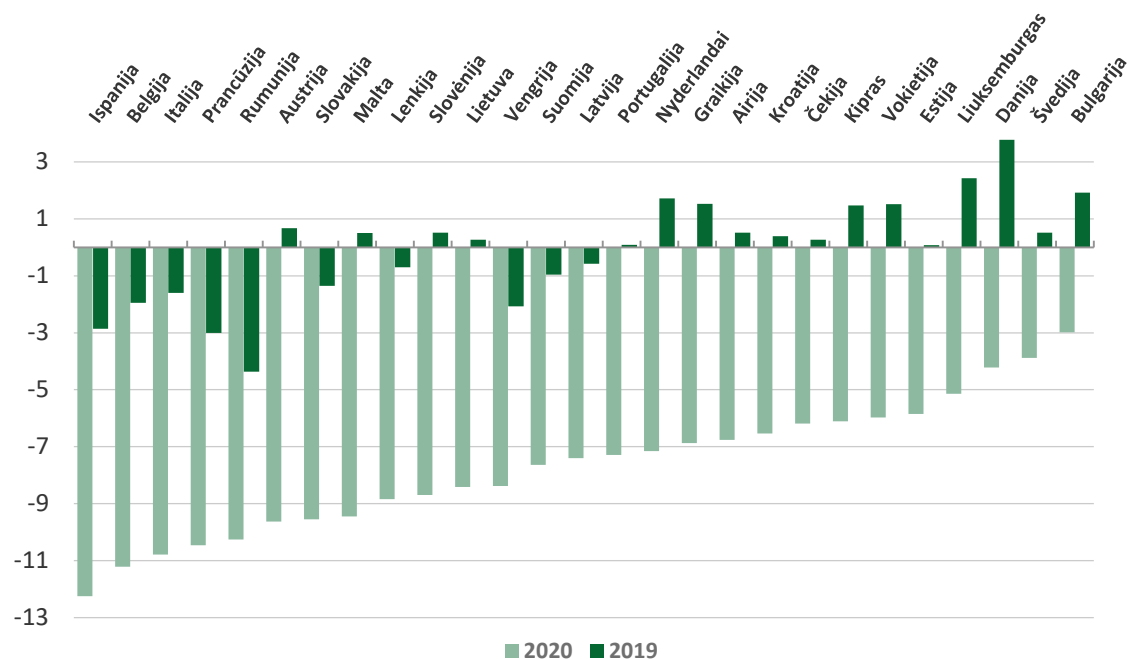
31 Kadangi pandemija tebevyksta, o jos socialinis ir ekonominis poveikis ateityje taip pat gali kisti, apžvelgėme pradinį fiskalinių priemonių padarinius, kurie buvo patvirtinti iki mūsų apžvalgos.

32 Tikėtina, kad pradinės fiskalinės atsakos į ekonominę krizę priemonės turės didelį neigiamą poveikį valdžios sektoriaus **deficitui**. Taip yra dėl to, kad mokestinės pajamos sumažėjo dėl ekonominės veiklos nuosmukio ir diskrecinių priemonių, tokių kaip mokesčių lengvatos ar tarifų mažinimas, ir dėl išskirtinių išlaidų, įskaitant paramą užimtumui ir sveikatos sektoriui. Be to, mūsų tyrimo duomenimis, priemonėms finansuoti sutaupyta biudžeto lėšos sudaro mažiau nei 0,1 % ES BVP. Būsimos

fiskalinės išlaidos taip pat gali atsirasti dėl nuostolių, susijusių su įmonėms suteiktų didelių garantijų ir likvidumo priemonių vertės sumažėjimu.

33 2020 m. lapkričio mėn. prognozuota, kad 2020 m. bendras ES biudžeto deficitas viršys 8 % BVP, o kai kurių šalių, kurių BVP smarkiai sumažėjo, deficitas gali viršyti 10 % (Ispanijoje, Belgijoje, Italijoje, Prancūzijoje). Tikėtina, kad 26 valstybės narės 2020 m. nesilaikys ES 3 % BVP deficito ribos (žr. [15 diagramą](#)). Dėl deficito 2020 ir 2021 m. valstybės skola gali padidėti apie 20 % BVP, tačiau įverčiai įvairiose šalyse labai skiriasi¹¹. Deficito ir skolos prognozėms dėl dabartinio ekonominio netikrumo daromas didėjantis spaudimas. Lapkričio mėn. Komisija nuo 6,1 % iki 4,1 % patikslino 2021 m. BVP augimo prognozę.

15 diagrama. Fiskaliniai balansai (BVP procentine dalimi)

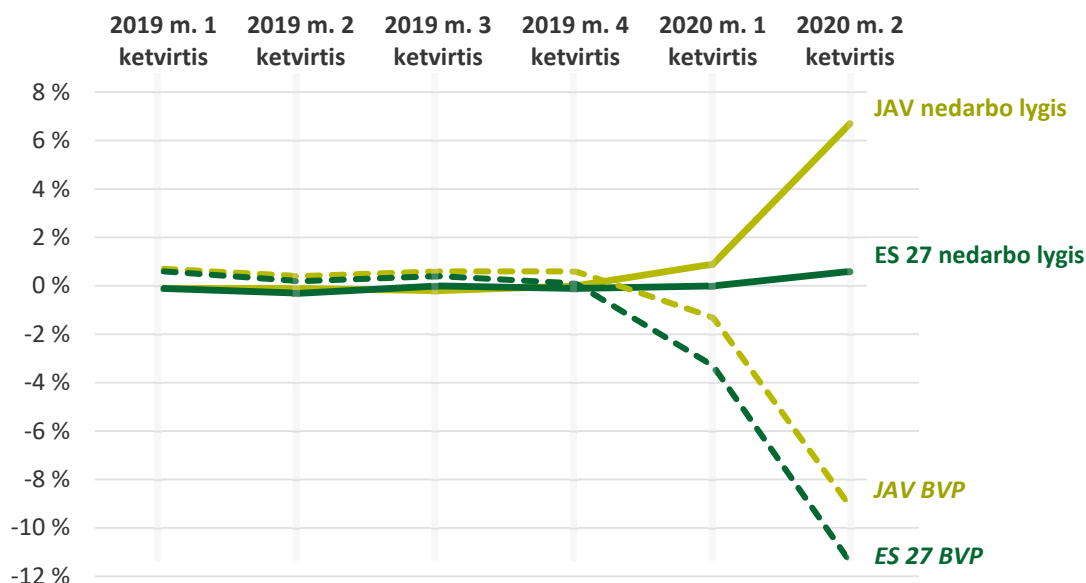


Šaltinis: Komisijos rudens prognozės (2020 m.).

34 Iki šiol vyriausybių teikiamomis sutrumpinto darbo laiko tvarkos schemomis ir valstybės pagalbos schemomis patenkinti įmonių likvidumo poreikiai ir taip sumažintas masinis atleidimas iš darbo. Iš tiesų, palyginti su išdirbio sumažėjimu, pastaruoju metu **nedarbo** lygis padidėjo nedaug. Nedarbo lygis ES išaugo daug mažiau nei Jungtinėse Valstijose (žr. [16 diagramą](#)), kur valdžios institucijos neskatino bendrųjų darbo vietų išlaikymo schemų, o veikiau pratęsė nedarbo draudimo išmokų trukmę.

¹¹ Komisijos rudens prognozės (2020 m.).

16 diagrama. Nedarbo lygio ir BVP apimties pokyčiai, palyginti su ankstesniu ketvirčiu ES ir Jungtinėse Valstijose



Pastaba: Nedarbo lygio pokyčiai yra nominalūs, BVP apimties pokyčiai yra augimo greitis.

Šaltinis: Audito Rūmų skaičiavimai, grindžiami EBPO duomenimis.

35 Fiskalinės priemonės atliko svarbų vaidmenį stabilizuojant disponuojamąsias pajamas. Iš Komisijos atliktų vartotojų apklausų matyti, kad ne savo noru **sutaupyta** daug **lėšų**¹², o tai yra tiesioginė izoliavimo priemonių, fiskalinių priemonių ir didelio netikrumo pasekmė. Kai dėl visuotinės izoliacijos sumažėjo įmonių produktų ir paslaugų pardavimas, fiskalinės priemonės padėjo išlaikyti palyginti stabilią darbuotojų perkamąją galią, o tai lėmė, kad 2020 m. pirmąjį ketvirtį euro zonoje namų ūkių taupymo rodiklis buvo didžiausias nei bet kada – 16,9 %. Šios santaupos gali prisidėti prie spartaus vartojimo atsigavimo, jei išnyktų su ekonominėmis perspektyvomis susijęs neaiškumas.

¹² Eurostato pranešimas spaudai (2020 m. liepos 3 d.).

36 Viešosios **investicijos** nebuvo krizės valdymo prioritetas. Savo tyrime paprašėme valstybių narių pranešti apie visus investicinius sprendimus reaguojant į COVID-19 krizę. Iš tirtų duomenų matyti, kad jie sudarė mažiau nei 0,5 % ES BVP. Be viešųjų investicijų, paskelbtų Vokietijos ekonomikos gaivinimo plane (2020 m. birželio mėn.), jie sudarė 0,1 % ES BVP. Viešosiomis investicijomis galima būtų prisidėti prie ekonomikos atsigavimo popandeminiu laikotarpiu. 2020 m. balandžio 23 d. Europos Vadovų Taryba palankiai įvertino Bendrą ekonomikos gaivinimo veiksmų planą, kuriame rekomenduojamos beprecedentės investicijos siekiant padėti atgaivinti ir pertvarkyti Europos ekonomiką¹³.

¹³ <https://www.consilium.europa.eu/media/43384/roadmap-for-recovery-final-2020421.pdf>

Šiuo metu įgyvendinamos esminės ES ekonominės atsakomosios priemonės

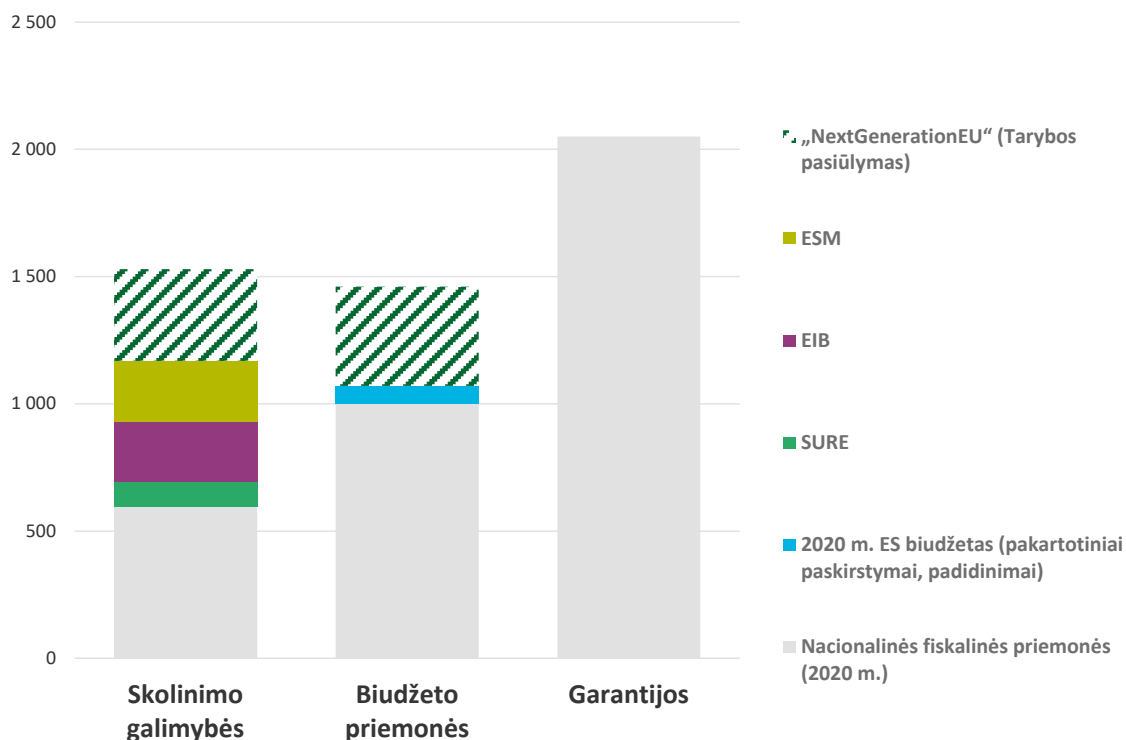
37 Pradinis ES atsakas į ekonomikos krizę (2020 m. kovo mėn.) buvo parengtas atsižvelgiant į sparčiai kintančią epidemiologinę padėtį ir pirmąją visuotinę izoliaciją valstybėse narėse (žr. trumpą chronologiją [II priede](#)). Buvo nedelsiant imtasi veiksmų ir priimti sprendimai pagal galiojančias taisykles, pavyzdžiui, ES biudžeto priemonės, ECB piniginių intervencijos, EIB (Europos investicijų banko) ir ESM (Europos stabilumo mechanizmo) sprendimai dėl skolinimo ir Komisijos koordinavimo veiksmų.

38 Prasidėjus pandemijos krizei, ES ekonominis atsakas tapo reikšmingesnis, kad atspindėtų atsigavimo poreikius, o pastaruoju metu jį sudarė Europos Vadovų Tarybos susitarimas sukurti naują laikiną ES biudžeto paramos priemonę, pavadintą „NextGenerationEU“ (NGEU), siekiant skatinti ekonomikos atsigavimą ir atsparumą.

39 ES ir ESM finansinių priemonių (priimtų arba priimamų, išskyrus ECB pinigines intervencijas) bendra vertė siekia daugiau kaip 1 363 milijardo eurų¹⁴; jos padalytos į dotacijas (430 milijardo eurų) ir paskolas (933 milijardai eurų). Pagrindinis Europos biudžeto paramos elementas yra siūlomos NGEU dotacijų komponentas, kuris sudaro apie 40 % 2020 m. prognozuojamų nacionalinių biudžeto priemonių (žr. [17 diagramą](#)). ES sumos yra didžiausios turimos sumos ir nebūtinai gali būti visiškai išnaudotos.

¹⁴ Įskaitant „NextGenerationEU“ (sumos, dėl kurių susitarė Europos Vadovų Taryba).

17 diagrama. Apskaičiuoto ES ir valstybių narių finansinio atsako į krizę palyginimas (milijardais eurų)



Pastaba: Duomenys apie siūlomą NGEU grindžiami Europos Vadovų Tarybos išvadomis. Nacionalinių biudžetinių intervencijų rodiklis yra 2020 m. ir 2019 m. fiskalinių balansų skirtumas, apskaičiuotas Komisijos rudens prognozėse (2020 m.). Duomenys apie kitas nacionalines priemones yra grindžiami mūsų tyrimu. NGEU ištekliai turi būti skirstomi keleriems metams, o tai šiuo atveju lyginama su valstybių narių viešųjų finansų deficitu per vienus metus.

Šaltinis: Audito Rūmų skaičiavimai, grindžiami 2020 m. rugpjūčio mėn. duomenimis.

Krizės metu ES kompetencija su pinigų ir ekonominiu koordinavimu nesusijusiose srityse buvo ribota

40 Ankstyvomis ECB politinėmis intervencijomis, visų pirma didelės apimties turto pirkimais (pagal specialiąją pandeminę pirkimo programą, kurios vertė iš pradžių buvo 750 milijardų eurų, o vėliau padidinta 600 milijardų eurų), buvo siekiama stabilizuoti finansų rinkų sąlygas. ECB intervencijomis taip pat siekta palengvinti bankų finansavimo sąlygas vykdant naujas ilgesnės trukmės refinansavimo operacijas (ITRO) ir švelninant užstato reikalavimus. Kai kurie ne euro zonos centriniai bankai (Danija, Kroatija, Vengrija, Rumunija) pasinaudojo ECB teikiamu euro likvidumu jų atitinkamoms bankų sistemoms.

41 ES susidūrė su įvairiais apribojimais ir ribotomis kompetencijomis tam tikrose srityse, kuriose ji galėjo prisidėti reaguojant į pandemiją. Iš dalies tai buvo kompetentingumo imtis veiksmų tam tikrose srityse stoka, ir taip iš dalies atsitiko

todėl, kad prieš prasidedant krizei trūko bendro sutarimo ir pasirengimo kurti tam tikrus mechanizmus / priemones. Pagrindiniai apribojimai buvo šie:

- **sveikatos priežiūros politikos kompetencijos:** ES veiksmams visuomenės sveikatos srityje siekiama tik remti ir papildyti valstybių narių, kurioms tenka pagrindinė atsakomybė šioje srityje, visuomenės sveikatos politiką. ES biudžetas investicijoms į sveikatos sektorių (trečioji sveikatos programa) siekė 0,5 milijardo eurų, t. y. 0,05 % visos dabartinės 2014–2020 m. DFP sumos. Audito Rūmai ketina paskelbti atskirą pradinio ES indėlio į visuomenės sveikatos srities atsaką reaguojant į COVID-19 apžvalgą.
- **izoliavimo priemonių kompetencijos:** sprendimus dėl visuotinės izoliacijos ir panašių priemonių priėmė pačios valstybės narės, turinčios išimtinės kompetencijas visuomenės saugumo srityje. Komisija atliko antraeilį vaidmenį užtikrindama savanorišką koordinavimą ir nustatydamas neprivalomas rekomendacijas, kuriomis būtų siekiama apriboti neigiamas pasekmes vidaus rinkos vientisumui ir laisvam prekių ir žmonių judėjimui. Tačiau Komisija gali patikrinti, ar priemonės yra pagrįstos, t. y. ar jos yra tinkamos, būtinos ir proporcingos visuomenės saugumo tikslams¹⁵.
- **pasirengimas ekonominėms krizėms:** Taryba ir Komisija turi kompetencijų koordinuoti valstybių narių ekonominę politiką pagal Europos semestrą (taikant konkrečias biudžeto priežiūros taisykles) ir tikrinti, ar valstybės pagalbos sistemos atitinka ES taisykles. Taryba ir Komisija taip pat valdo finansinę pagalbą valstybėms narėms, kurios patiria didelių ekonominių ar finansinių sutrikimų (EFSM, mokėjimų balanso priemonė);
- **ES biudžeto taisyklės:** ES biudžetas nėra skirtas sušvelninti didelio masto ekonominius sukrėtimus trumpuoju laikotarpiu, nes jį riboja daugiametės finansinės programos išlaidų viršutinės ribos ir įvairios biudžeto programų išlaidų taisyklės. Visų pirma, bet kokiam investicijų programų perskirstymui šiuo tikslu įgyvendinti gali prireikti laiko, priklausomai nuo investicijų pobūdžio ir programavimo ciklo. Be to, į dabartinius biudžetus įtrauktos biudžeto nenumatytų atvejų maržos ir rezervai nėra dideli: Audito Rūmai jau pasiūlė rezerve laikyti daugiau asignavimų¹⁶. Visų pirma 2014–2020 m. DFP pabaigoje turimos maržos yra mažesnės.

¹⁵ Žr. „Suderintą ekonominį atsaką į COVID-19 protrūkį“ (COM(2020) 112 final).

¹⁶ https://www.eca.europa.eu/other%20publications/briefing_paper_mff/briefing_paper_mff_lt.pdf

Buvo skubiai įdiegtas lankstus ekonominis koordinavimas

42 Po pandemijos protrūkio ir be jokios galimybės greitai grįžti prie normalios ekonominės padėties buvo aišku, kad ES turi lanksčiai reaguoti, kad valstybės narės galėtų parengti tinkamą atsaką į konkrečią sveikatos ir ekonominę padėtį. Tai suteikė galimybę:

- lanksčiau taikyti pagrindines ES ekonomines taisykles arba koordinavimo procesus;
- priimti *ad hoc* gaires, kuriomis būtų apribotas nepaprastosios padėties nacionalinių priemonių poveikis bendrosios rinkos veikimui.

43 Todėl buvo priimti keletas sprendimų, skirtų keliems pagrindiniams ekonominės politikos aspektams:

- Atsižvelgdama į kovo 10 d. Europos Vadovų Tarybos išvadas, 2020 m. kovo 13 d. Komisija priėmė išskirtines **politikos gaires** valstybėms narėms¹⁷, nesusijusioms su tradiciniais Europos semestro ekonominio koordinavimo procesais. Jomis buvo skatinama nedelsiant taikyti fiskalines skatinimo priemones besiformuojančiai ekonomikos krizei sušvelninti, pavyzdžiui, sutrumpinto darbo laiko tvarkos schemas, skirtas darbo vietų praradimui mažinti ir namų ūkių pajamoms remti, likvidumo injekcijas ir kredito / eksporto garantijas, skirtas padėti įmonėms, turinčioms apyvartinio kapitalo;
- 2020 m. kovo 19 d. Komisija taip pat **priėmė specialią laikinąją valstybės pagalbos sistemą**, pagal kurią valstybės narės galėjo teikti viešąją paramą nuo krizės nukentėjusioms vietos bendrovėms / sektoriams¹⁸. Specialios taisyklės dėl valstybės garantijų, paskolų ir kitų su krize susijusių priemonių papildė kitas galimybes, kurios valstybėms narėms jau buvo suteiktos pagal valstybės pagalbos taisykles. Komisija keturis kartus iki spalio pabaigos iš dalies pakeitė pradinę sistemą ir pratęsė jos taikymą (nuo 2020 m. pabaigos iki 2021 m. birželio mėn., išskyrus paramą nuosavam kapitalui, kuri pratęsta iki 2021 m. rugsėjo mėn. pabaigos) ir užtikrino tinkamą mokslinių tyrimų veiklos aprėptį bei paramą nuosavam kapitalui;

¹⁷ „Suderintas ekonominis atsakas į COVID-19 protrūkį“ (COM(2020) 112 *final*).

¹⁸ Komisijos komunikato dėl laikinosios valstybės pagalbos priemonių, skirtų ekonomikai remti reaguojant į dabartinį COVID-19 protrūkį, sistemos (OL C 91 I/01, 2020 3 20).

- o 2020 m. kovo 20 d. Komisija pirmą kartą pasiūlė pradėti taikyti **Stabilumo ir augimo pakto**¹⁹ **bendrają išvengimo sąlygą**, pagal kurią visoms valstybėms narėms leidžiama laikinai nukrypti nuo biudžeto reikalavimų, kurie paprastai būtų taikomi, ir inicijuoti didelio masto fiskalines paskatas²⁰. Laikinais nukrypti nuo koregavimo plano siekiant vidutinės trukmės biudžeto tikslo leidžiama, jei tai nekelia pavojaus fiskaliniam tvarumui vidutinės trukmės laikotarpiu;
- o 2020 m. gegužės 20 d. Komisija per Europos semestrą **pasiūlė konkrečiai šaliai skirtas rekomendacijas** (KŠSR), kuriose pakartojo bendrus politikos tikslus sušvelninti sunkias krizės pasekmes trumpuoju laikotarpiu ir atgaivinti augimą vidutinės trukmės laikotarpiu. Šiose KŠSR pirmą kartą nebuvo fiskalinių rekomendacijų dėl koregavimo plano siekiant vidutinės trukmės tikslų. Vietoj to, jose daugiausia dėmesio skirta neatidėliotinai paramai krizės laikotarpiu ir atsigavimui vidutinės trukmės laikotarpiu, vykdam žaliąją ir skaitmeninę pertvarką.

44 Per visą laikotarpį Komisija priėmė gaires, skirtas tam tikroms **sveikatos apsaugos priemonėms** koordinuoti tose srityse, kuriose buvo daromas poveikis įprastam vidaus rinkos veikimui. Pavyzdžiui, Komisija paskelbė gaires, kuriomis siekiama apriboti sienų valdymo poveikį laisvam prekių ir paslaugų judėjimui (2020 m. kovo 23 d.) ir darbui (2020 m. kovo 30 d.). Atsižvelgdama į nacionalines prerogatyvas sveikatos politikos srityje, Komisija nepaskelbė privalomų taisyklių. 2020 m. rugsėjo mėn. Komisija pasiūlė Tarybos rekomendaciją siekiant nustatyti bendrą laisvo judėjimo apribojimo priemonių koordinavimo ir pranešimo apie jas sistemą²¹.

ES sutelkė turimas lėšas ir sukūrė naujas apsaugos sistemas įmonėms, vyriausybėms ir darbuotojams

45 ES finansinė parama sparčiai keitėsi: nuo **neatidėliotino lėšų perskirstymo ir lankstumo priemonių mobilizavimo** pagal dabartinį ES biudžetą iki **finansinių**

¹⁹ Pradėjus taikyti bendrąją išvengimo sąlygą, kaip nustatyta Reglamento (EB) Nr. 1466/97 5 straipsnio 1 dalyje, 6 straipsnio 3 dalyje, 9 straipsnio 1 dalyje ir 10 straipsnio 3 dalyje ir Reglamento (EB) 1467/97 3 straipsnio 5 dalyje ir 5 straipsnio 2 dalyje, būtų lengviau koordinuoti biudžeto politikas esant dideliame ekonomikos nuosmukiui.

²⁰ Komisijos komunikatas Tarybai dėl Stabilumo ir augimo pakte nustatytos bendrosios išvengimo sąlygos taikymo (COM(2020) 123 *final*).

²¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lt/IP_20_1555

apsaugos priemonių, skirtų įmonėms, valstybėms narėms ir darbuotojams, priėmimo, siekiant kovoti su tiesioginėmis ekonominėmis krizės pasekmėmis.

46 Pirmąsias priemones, kurias Komisija pasiūlė po krizės protrūkio, sudarė esamų priemonių pratęsimas. Jos buvo įtrauktos į DFP ir daugiausia finansuojamos perskirstant biudžetą (žr. [III priedą](#)). Iki rugpjūčio mėn. pabaigos 2020 m. ES biudžeto padidėjimas sudarė 2,3 % pradinių įsipareigojimų asignavimų, taigi buvo išnaudotos visos maržos neviršijant dabartinės DFP išlaidų viršutinių ribų. Pagrindiniai finansuoti veiksmai, siekiant papildyti nacionalines išlaidas krizės metu buvo šie:

- 2020 m. kovo 13 d. Komisija nusprendė ESI fondų lėšas pagal 2020 m. sanglaudos politiką nukreipti į **Atsako į koronaviruso grėsmę investicijų iniciatyvą (CRII)**, siekdama patenkinti skubiausius poreikius, susijusius su sveikatos priežiūros išlaidomis, parama MVĮ ir sutrumpinto darbo laiko tvarkos priemonėmis. 8 milijardai eurų **išankstinio finansavimo nebūtų grąžinti Komisijai**, o valstybėms narėms būtų skirtos pinigų injekcijos su krize susijusiems projektams. Valstybės narės gali naudotis ištekliais iš dalies pakeisdamos savo esamas veiksmų programas supaprastindamos ir paspartindamos procesą, o kai kuriais atvejais gaudamos naudos iš tam tikro lankstumo tiesiogiai perskirstyti finansavimą;
- Be to, 2020 m. kovo 13 d. Komisija nusprendė panaudoti 1 milijardą eurų iš Europos strateginių investicijų fondo (ESIF) kaip garantiją Europos investicijų fondui (EIF) mažosioms įmonėms, nukentėjusioms nuo koronaviruso pandemijos ekonominio poveikio, remti. Šia garantija siekiama paskatinti visos ES bankus maždaug 100 000 MVĮ suteikti iki 8 milijardų eurų apyvartinio kapitalo paskolų;
- 2020 m. kovo 30 d. ES iš dalies pakeitė **Europos Sąjungos solidarumo fondo (ESSF)** taikymo sritį, įtraukdama pagrindines su visuomenės sveikata susijusias neatidėliotinas priemones. Tuo metu šiai priemonei 2020 m. buvo skirta iki 0,8 milijardo eurų. Dėl vėlesnių išmokų kitoms ekstremaliosioms situacijoms 2020 m. turima suma sumažėjo iki 0,18 milijardo eurų;
- 2020 m. balandžio 2 d. CRII papildė priemones, kuriomis laikinai leidžiama lankščiau naudoti **neįsipareigotus ESI fondus** (Europos struktūrinius ir investicijų fondus), kurių vertė – 54 milijardai eurų su COVID-19 susijusiems projektams („**CRII+**“). Tai apima lankstesnį lėšų perkėlimą tarp fondų, teminius tikslus ir veiksmų programas, taip pat 100 % ES bendro finansavimo normą išlaidoms, kurių numatomas poveikis mokėjimams sudarys 14,6 milijardo eurų;
- 2020 m. balandžio 14 d. ES iš dalies pakeitė Reglamentą dėl **skubios paramos priemonės** aktyvavimo, 2020 m. skirdama 2,7 milijardo eurų biudžetą valstybių

narių reagavimui į sveikatos krizę remti, pavyzdžiui, sudarydama išankstinių pirkimų susitarimus su vakcinų nuo koronaviruso kūrėjais.

47 2020 m. kovo 16 d. EIB grupė taip pat paskelbė išskirtines finansavimo priemones:

- **įmonių finansavimas**, skiriant 28 milijardus eurų pagal esamas programas:
 - **garantijos MVĮ**: remiantis iš Europos strateginių investicijų fondo (ESIF) gauta 1 milijardo eurų suma, EIF suteiktų 2,2 milijardo eurų vertės garantijų, kuriomis siekiama sutelkti iki 8 milijardų eurų finansavimą ne mažiau kaip 100 000 MVĮ pagal programas COSME (ES MVĮ konkurencingumo programa) ir „InnovFin“²².
 - **bankams skirtos likvidumo linijos**: suteikti iki 10 milijardų eurų MVĮ ir vidutinės kapitalizacijos įmonių apyvartinio kapitalo paramą;
 - **specialios turtu užtikrintų vertybinių popierių pirkimo programos**: sudaryti sąlygas bankams perleisti MVĮ paskolų rizikos portfelius, sutelkiant iki 10 milijardų eurų.
- **sveikatos sektoriaus projektų finansavimas** iki 5 milijardų eurų.

48 Kadangi visuotinės izoliacijos laikotarpis buvo pratęstas ir iš pirmųjų nacionalinių ekonominių prognozių buvo matyti galimi padariniai, 2020 m. balandžio 9 d. Euro grupė pasiūlė neatidėliotinos **apsaugos sistemų** paketą. Juo buvo siekiama tuo pat metu remti viešuosius finansus, įmones ir užimtumą, tokiu būdu kovojant su tiesioginiais krizės padariniais. Visa apimantis 540 milijardų eurų priemonių paketas buvo grindžiamas trimis ramsčiais:

- **ESM parama kovai su pandemijos krize**: 240 milijardų eurų vertės laikinoji priemonė, t. y. pusė ESM skolinimo pajėgumo, skirta tiesioginėms ir netiesioginėms medicininėms su COVID-19 susijusioms išlaidoms, patirtoms nuo 2020 m. vasario mėn., padengti. 2019 m. pabaigoje parama negalėtų viršyti 2 % valstybių narių BVP;
- **ES įmonių finansavimas per EIB grupę**: 200 milijardų eurų finansavimas, palaikomas laikino 25 milijardų eurų vertės visos Europos garantijų fondo (PEGF), siekiant padėti įmonėms, visų pirma MVĮ, susiduriančioms su likvidumo trūkumu.

²² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lt/ip_20_569

Valstybės narės turi prisidėti prie garantijų fondo pagal jų EIB turimą akcijų paketą. Taip pat leidžiama prisidėti ES biudžetu ir ESM;

- o **priemonė SURE – laikina finansinė parama nedarbo rizikai dėl ekstremaliosios situacijos mažinti:** 100 milijardų eurų skirta nacionalinių viešųjų išlaidų, skirtų sutrumpinto darbo laiko ir panašioms schemoms ir, kaip papildoma priemonė, kai kurioms su sveikata susijusioms priemonėms, visų pirma darbo vietoje, didinimui pagal poreikį finansuoti. Priemonę valdytų Komisija ir jai būtų taikomos ES finansinės taisyklės. SURE – skolinimo sistema, grindžiama 25 milijardų eurų vertės garantijų sistema, kurią valstybės narės suteikė bendrajam biudžetui.

49 Europos Vadovų Taryba šį pasiūlymą patvirtino balandžio 23 d. ir paragino šį priemonių paketą pradėti taikyti iki 2020 m. birželio 1 d. ESM valdytojų taryba gegužės 15 d. patvirtino ESM priemonę ir visų euro zonos šalių tinkamumą finansuoti. Be to, gegužės 26 d. EIB direktorių valdyba patvirtino naujojo fondo struktūrą ir verslo metodą. Gegužės 19 d. Taryba priėmė SURE reglamentą. Tačiau dėl ilgų ratifikavimo procedūrų visos Europos garantijų fondas nepradėjo veikti iki rugpjūčio mėn., o SURE buvo aktyvuota rugsėjo 22 d., kai garantijas pasirašė visos valstybės narės.

Pagal priemonę „NextGenerationEU“ ES pasiūlė didelę finansinę paramą, kad būtų atkurtas tvarus ir atsparus atsigavimas

50 2020 m. balandžio 23 d. Europos Vadovų Taryba nusprendė imtis veiksmų, siekiant įsteigti ekonomikos gaivinimo fondą, skirtą reaguoti į COVID-19 krizę, ir pavedė Komisijai skubiai pateikti pasiūlymą. Po mėnesio Komisija, atsižvelgdama į ankstesnį Prancūzijos ir Vokietijos pasiūlymą (gegužės 18 d.), pasiūlė precedento neturintį 750 milijardų eurų vertės ES laikiną fondą („NextGenerationEU“) kartu su iš dalies pakeistu pasiūlymu dėl 2021–2027 m. DFP, kad būtų atsižvelgta į socialinius ir ekonominius krizės padarinius. 2020 m. liepos 21 d. dėl jo susitarė Europos Vadovų Taryba su keliais svarbiais pakeitimais. Kartu su 2021–2027 m. DFP, susitarime siūloma skirti iš viso 1 824,3 milijardo eurų ES paramos valstybėms narėms.

51 NGEU teiks finansavimą kelioms programoms, kuriomis bus remiamas ekonomikos atkūrimo procesas. Pagrindinis elementas yra Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė (RRF). RRF tikslas – remti valstybių narių ekonomikos atsigavimą ir kovoti su pandemijos krizės padariniais vykdant koordinuotas investicijas ir struktūrines reformas, daugiausia dėmesio skiriant konvergencijai ir žaliajai bei skaitmeninei pertvarkai, kurios būtų racionalizuotos visose politikos srityse. Kalbant apie SURE ir EFSM (sukurtus valstybės skolos krizės metu), NGEU teisinis pagrindas yra

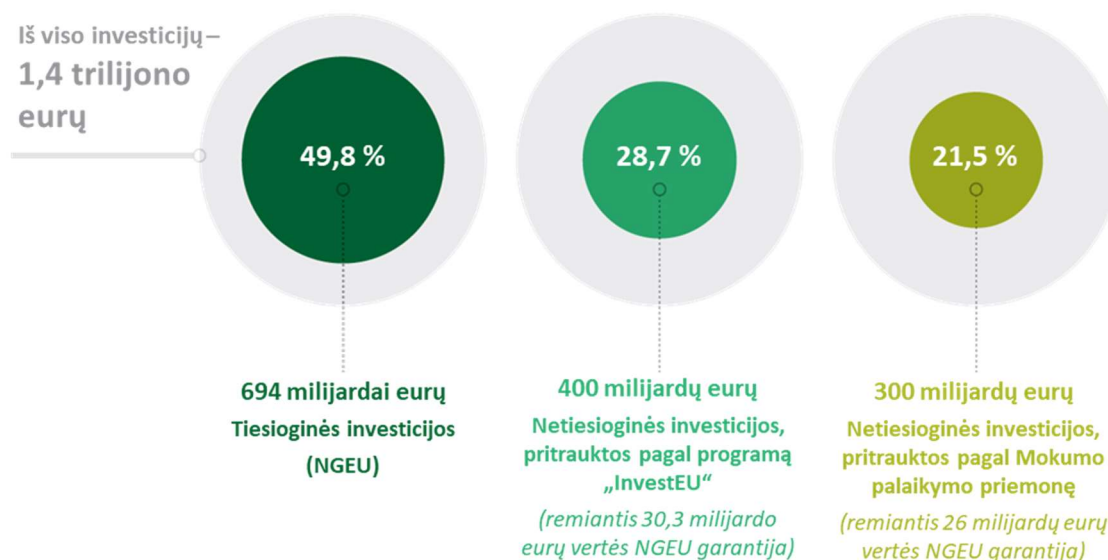
SESV 122 straipsnis, kuriuo suteikiama galimybė teikti tikslinę finansinę paramą išskirtinių krizių, pavyzdžiui, gaivalinių nelaimių, atvejais.

NGEU. Numatomas poveikis

52 Komisijos vertinimu²³, tikėtina, kad NGEU poveikis ES 27 valstybių narių ekonomikai bus didelis:

- 2021–2022 m. (privačiosios ir viešosios) investicijos galėtų būti padidintos 1,4 trilijono eurų (žr. **18 diagramą**) ir taip užpildytas dėl krizės atsiradęs investicijų trūkumas 2020–2021 m.:
 - dauguma lėšų (apie 700 milijardų eurų) skirtos tiesiogiai investicijoms finansuoti;
 - Specialiu atidėjiniu garantijoms (apie 56 milijardai eurų) dviem programoms („InvestEU“ ir Mokumo palaikymo priemone) siekiama pritraukti iki 700 milijardų eurų privačiųjų investicijų.
- dėl sutelktų investicijų Komisija apskaičiavo, kad 2024 m. 27 ES valstybių narių BVP bus maždaug 2 % didesnis, palyginti su dabartinėmis prognozėmis.

18 diagrama. Galimos NGEU investicijos 2021–2022 m



Šaltinis: Audito Rūmų skaičiavimai, grindžiami Komisijos pasiūlymu.

²³ „Europos ekonomikos atsigavimo poreikių nustatymas“ (Komisijos tarnybų darbinis dokumentas, SWD(2020) 98 final).

NGEU. Taikymo sritis ir sudėtis

53 „NextGenerationEU“ siekiama įgyvendinti kai kuriuos iš šių novatoriškų metodų:

- o **Daug svarbesnis ES vaidmuo** – laikinąją priemonę bus beveik padvigubinta ES ilgalaikio 2021–2027 m. biudžeto suma;
- o parama teikiant **įvairią finansinę paramą** (dotacijas, paskolas, atidėjinius garantijoms) **ir programas**, kurias tiesiogiai arba netiesiogiai valdo Komisija arba kurioms taikomas pasidalijamasis valdymas (žr. *IV priedą*);
- o Pagal Europos Vadovų Tarybos susitarimą beveik 90 % pagal ekonomikos gaivinimo priemonę skiriamų lėšų bus skirta naujai priemonei (RRF), kurios bus išmokėta laikantis tam tikrų sąlygų, susijusių su **reformomis ir investicijomis**, kuriomis sprendžiami per **Europos semestrą** nustatyti nacionaliniai iššūkiai;
- o **Paankstinta parama greitam poveikiui užtikrinti**: iki 70 % RRF negrąžintinos paramos turės būti įsipareigota 2021–2022 m., o likusi dalis – 2023 m. pagal Europos Vadovų Tarybos susitarimą. Be to, Europos Vadovų Taryba susitarė nuo 2020 m. vasario mėn. finansuoti **retrospektyvines išlaidas**, susijusias su RRF tikslais;
- o **Paskirstymo** schemos naujoms programoms, finansuojamoms pagal NGEU (RRF, REACT-EU), atspindinčios jų konkretų tikslą ir besiskiriančios nuo ESI fondų;
- o kitoks finansavimo metodas skolinantis **kapitalo rinkose**. Pirmą kartą ES pasiskolins lėšų negrąžintinai paramai finansuoti.

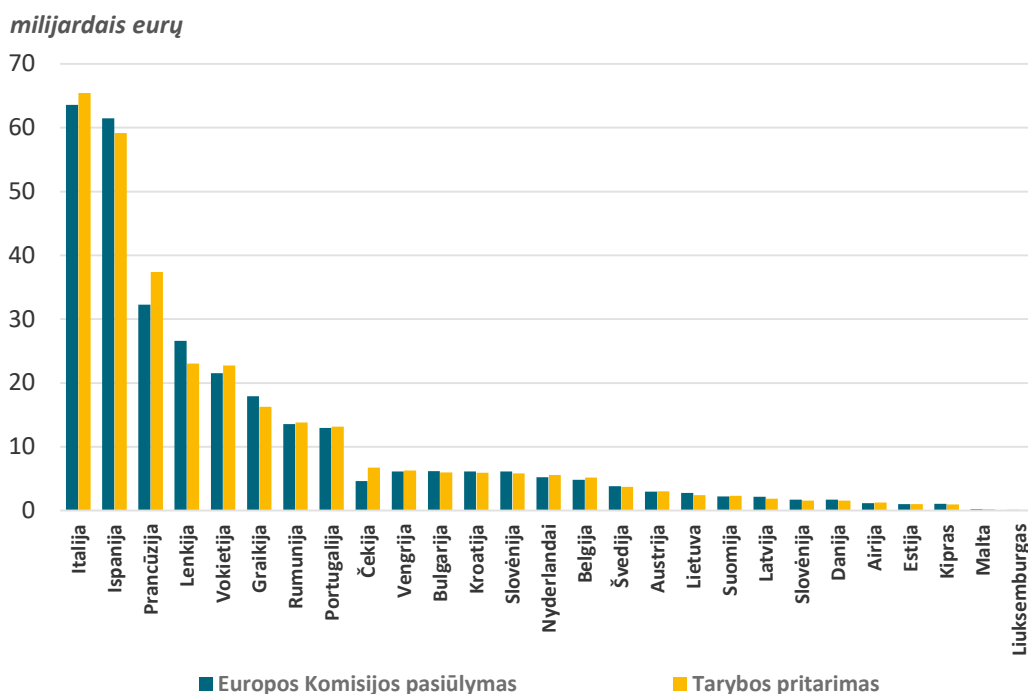
54 Atsižvelgiant į skubumą ir išskirtines aplinkybes, Komisijos pasiūlymui nebuvo taikomas poveikio vertinimas ar konsultacijos su suinteresuotaisiais subjektais, tačiau prie jo pridėtas tarnybų darbinis dokumentas, kuriame nustatyti ES gaivinimo poreikiai. Vis dar neaišku, kaip buvo nustatyta paskolų ir dotacijų proporcija ir kaip ji buvo suderinta su fondo tikslais. Po derybų dėl paketo sudėties Europos Vadovų Taryba susitarė pakete sumažinti negrąžintinos paramos dalį (nuo iš pradžių siūlytų 500 milijardų eurų iki 390 milijardų eurų), kurią kompensuotų paskolų lygio padidėjimas nuo 250 milijardų eurų iki 360 milijardų eurų.

RRF paskirstymas

55 RRF lėšų skyrimo valstybėms narėms kriterijai skiriasi nuo kriterijų, taikomų kitose svarbiose DFP programose. Didžiausia paskolų viršutinė riba priklauso nuo BNPj ir neturėtų viršyti 6,8 % (Europos Vadovų Tarybos pasiūlymas). Negrąžintinos paramos

atveju asignavimai priklauso nuo konvergencijos rodiklių, pavyzdžiui, gyventojų skaičiaus, BVP vienam gyventojui ir nedarbo lygio. Remiantis Europos Vadovų Tarybos pasiūlymu, 2023 m. paskirstymo schemoje nedarbo kriterijus pakeičiamas 2020 m. užfiksuotu realiojo BVP sumažėjimu ir 2020–2021 m. laikotarpiu užfiksuotu bendru realiojo BVP sumažėjimu. Pakeitimas susijęs su 30 % dotacijų (žr. [19 diagramą](#)). Tai atspindi dvejopą tikslą – kovoti su socialiniu ir ekonominiu pandemijos poveikiu ir spręsti struktūrines problemas, trukdančias ekonomikos augimui ir darbo vietų kūrimui.

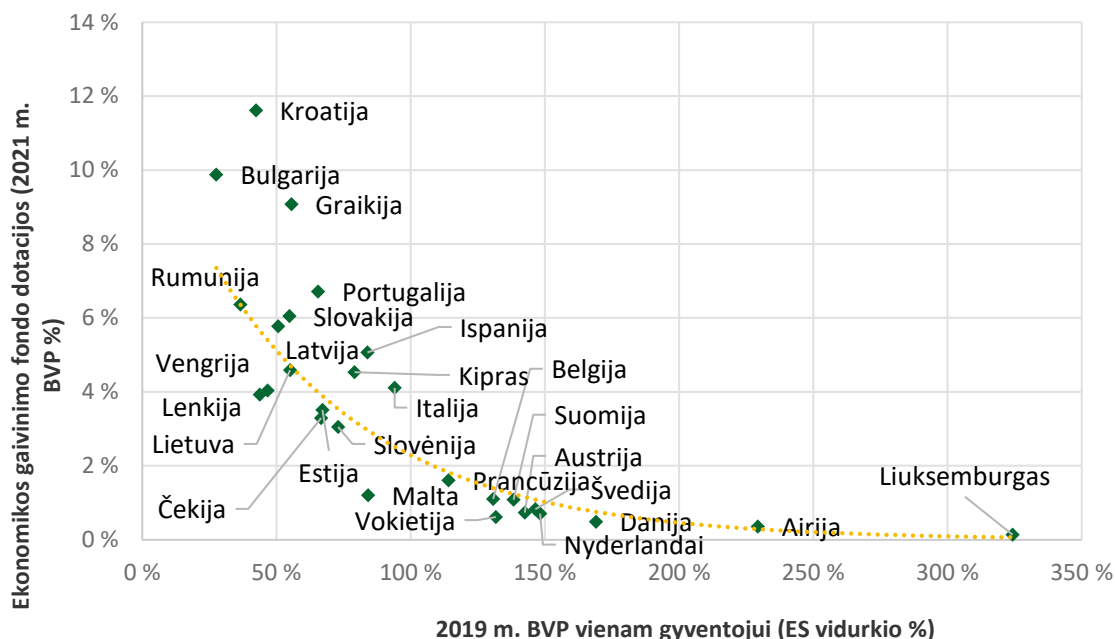
19 Diagrama. Apskaičiuotas negrąžintinas paramos asignavimas pagal RRF



Šaltinis: Audito Rūmų skaičiavimai, grindžiami paskirstymo schemomis.

56 Apskaičiuotas lėšų paskirstymas daugiausia atspindi prieš krizę buvusius ekonominius trūkumus ir konvergencijos lygį ES (žr. [20 diagramą](#)). Lėšų paskirstymas valstybėms narėms, apskaičiuotas taikant bet kurį iš šių dviejų metodų, taip pat rodo, kad tie patys trys didžiausi gavėjai (Italija, Ispanija ir Prancūzija) kartu turėtų gauti maždaug pusę visos dotacijų sumos (naudojant dabartines 202–2021 m. BVP raidos prognozes). Taip pat numatoma, kad per krizę jų BVP smarkiai sumažės (žr. [20 diagramą](#)).

20 diagrama. RRF dotacijų skyrimo ir BVP konvergencijos lygio ryšys



Šaltinis: Audito Rūmų skaičiavimai, grindžiami Komisijos BVP duomenimis ir Europos Vadovų Tarybos susitarimu dėl RRF ir REACT-EU paskirstymo pagal šalis.

57 Faktinis lėšų paskirstymas priklausys nuo valstybių narių gebėjimo laikytis RRF sąlygų. Kad gautų RRF finansavimą, valstybės narės turės parengti Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planus (RRP), kuriuose bus išdėstytos jų 2021–2023 m. **reformų ir investicijų darbotvarkės**, ir iki balandžio 30 d. pateikti juos Komisijai. 2020 m. rugpjūčio 16 d. Komisija įsteigė Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo darbo grupę, kuri vadovaus RRF įgyvendinimui ir derins ją su Europos semestru²⁴, taip pat nustatys RRP rengimo gaires²⁵. Šie planai turės būti reikiamu mastu pritaikyti 2022 m., kad jais remiantis 2023 m. būtų galima galutinai paskirstyti lėšas. Planus įvertins Komisija (ir patvirtins Taryba), o lėšų išmokėjimas priklausys nuo sėkmingo planuose nustatytų tarpinių reikšmių įgyvendinimo. Didesnis RRF paskolų įsisavinimas taip pat gali priklausyti nuo atitinkamų valstybės obligacijų pajamingumo ir RRF skolinimosi palūkanų sąnaudų skirtumų.

NGEU finansavimas

58 NGEU bus finansuojama iš **kapitalo rinkų**. Komisijai bus suteiktas įgaliojimas Europos Sąjungos vardu skolintis tik iki 750 milijardų eurų lėšų (2018 m. kainomis). Tai

²⁴ https://ec.europa.eu/info/departments/recovery-and-resilience-task-force_lt

²⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lt/IP_20_1658

suteikia galimybę ES per trumpą laiką sutelkti daug išteklių, krizės metu nedidinant nacionalinių valstybės skolų.

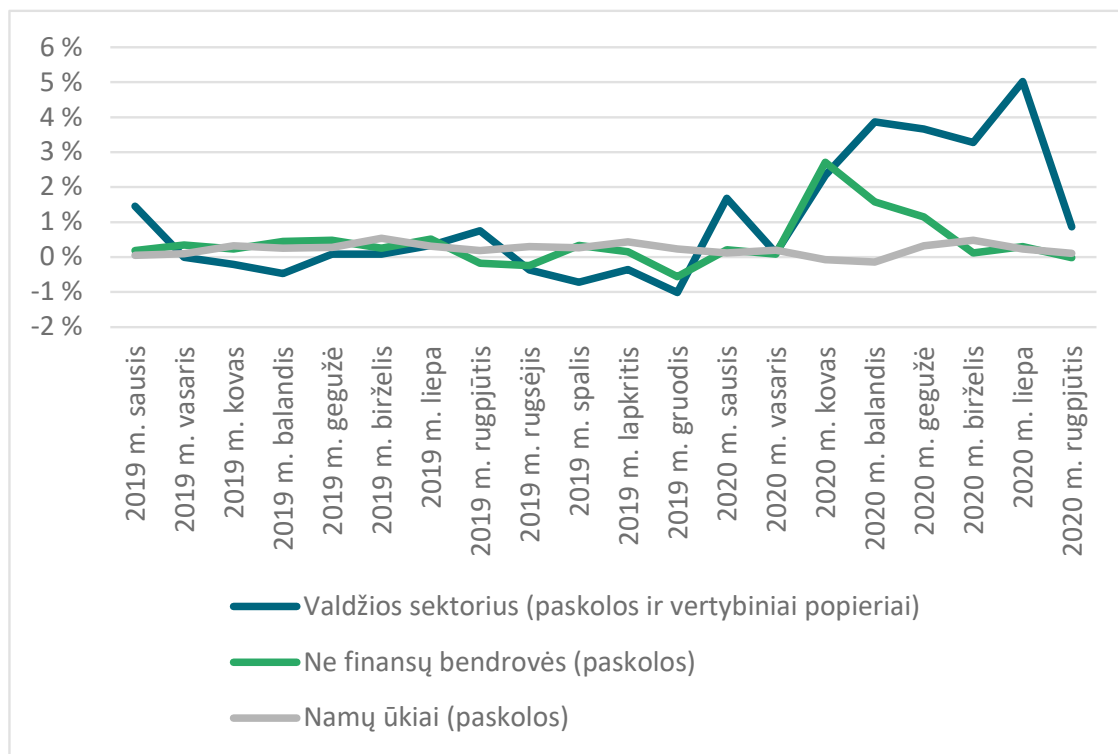
59 NGEU dotacijų sudedamoji dalis turės būti grąžinta iš būsimų ES biudžetų laikotarpiu nuo 2028 m. iki ne vėliau kaip 2058 m. Tuo metu, kai buvo rengiama ši apžvalga, kilo neaiškumų ir diskutuojama dėl **naujų nuosavų išteklių** koncepcijos siekiant palengvinti ES įsipareigojimų grąžinimą.

Kai kurios finansinės priemonės nebuvo įgyvendintos arba dar nepasiekė galutinių paramos gavėjų

60 ECB rinkos intervencijos turėjo tiesioginį stabilizuojantį poveikį finansų rinkoms. Visų pirma, paskelbus ECB ekstremaliųjų situacijų valdymo planą²⁶, euro zonos vyriausybės kainų skirtumai stabilizavosi žemesniame lygyje, palyginti su kovo mėn. viduryje pasiektu aukščiausiu lygiu. Be to, bankams taip pat buvo naudingas supaprastintas piniginis finansavimas, laikinas tam tikrų ES kapitalo reikalavimų sušvelninimas ir vyriausybės suteiktos paskolų garantijos. Todėl euro zonos pinigų finansų įstaigų (PFI) paskolos ne finansų bendrovėms ir vyriausybėms nuo 2020 m. vasario mėn. išaugo dideliais augimo tempais (žr. **21 diagramą**). Tačiau didžioji dalis įmonėms suteikto kredito buvo skirta apyvartiniam kapitalui finansuoti, o kreditas investicijoms į pagrindinį kapitalą mažėjo²⁷.

²⁶ ESMA ataskaita Nr. 2 dėl tendencijų, rizikos ir pažeidžiamumo (2020 m. rugsėjo mėn.), p. 17.

²⁷ <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200714~d6b166d17c.lt.htm>

21 diagrama. Euro zonos PFĮ paskolų mėnesio augimo greitis

Šaltinis: Audito Rūmų skaičiavimai, grindžiami ECB duomenimis (BS duomenų rinkinys).

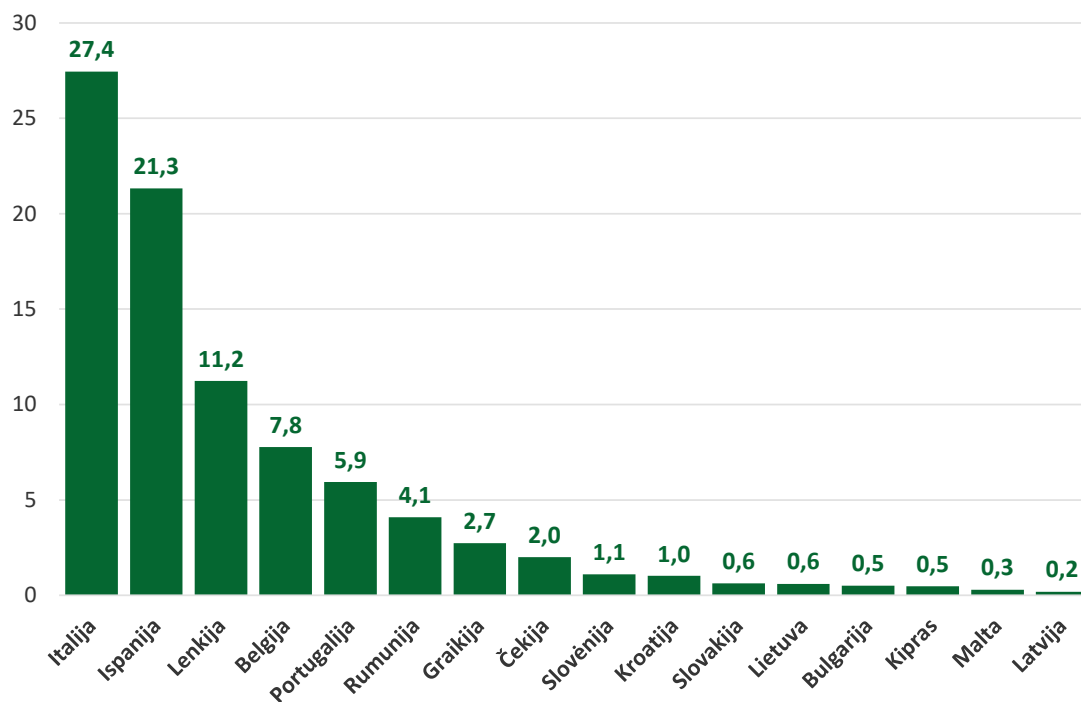
61 Priešingai nuo finansinių politikos intervencijų, kitų naujų ES priemonių panaudojimas iš esmės buvo kuklus, tačiau kiekvienos priemonės atveju jis skiriasi, atsižvelgiant į skirtingas jų sąlygas ir procedūras. Iš įsisavinimo būklės (žr. [V priedą](#)) akivaizdu, kad greitas sprendimų priėmimas nebūtinai reiškia skubią paramą finansavimui – lėšų įsisavinimas priklauso nuo paramos priemonės pobūdžio ir struktūros, taip pat nuo valstybių narių gebėjimo panaudoti šias lėšas laikantis procedūrų ir sąlygų, kurios taikomos norint pasinaudoti lėšomis. Visų pirma ESI fondų paskirtis nėra greitai reaguoti į krizę, kitaip nei draudimo fondo ar fiskalinės automatinės stabilizavimo priemonės atveju. Vis dėlto kai kurie reglamentai buvo pritaikyti siekiant pagreitinėti reagavimą, įskaitant galimybę nuo 2020 m. vasario 1 d. taikyti tinkamumo atgaline data principą (pagal CRII ir CRII Plus paketus).

62 Šiuo metu įgyvendinamos su krize susijusios ES skolinimo operacijos. EIB patvirtino arba pasirašė 18,1 milijardo eurų COVID-19 paskolų (žr. [VI priedą](#)), o neseniai sutartas EIB valdomas garantijų fondas pradėjo veikti 2020 m. rugpjūčio mėn. pabaigoje, užbaigus visas teises procedūras. Iki rugpjūčio mėn. pabaigos SURE finansavimas nebuvo išmokėtas. Tačiau 2020 m. rugsėjo mėn. Taryba priėmė pirmuosius finansavimo sprendimus dėl 16 valstybių narių, kurios panaudojo beveik 90 % biudžeto. Teikdama SURE paskolas, ES gali taikyti palankias palūkanų normas toms valstybėms narėms, kurių valstybės skola yra didelė (pavyzdžiui, Italijai, Ispanijai

ir Belgijai), taip pat toms, kurių vietos skolos vertybinių popierių rinka yra maža. Tai matyti pažvelgus į tai, kurios valstybės narės paprašė SURE paramos (žr. [22 diagramą](#)).

22 diagrama. SURE patvirtintos paskolos sutrumpinto darbo laiko tvarkos schemoms

milijardais eurų



Šaltinis: Tarybos įgyvendinimo sprendimai (2020 m. rugsėjo mėn.).

63 Tuo metu, kai užbaigėme savo apžvalgą, NGEU priemonė dar nebuvo priimta. ES vadovų susitarimas atvėrė kelią oficialioms Europos Parlamento ir Tarybos deryboms dėl apimties ir sudėties, taip pat dėl įvairių reglamentų, kuriais reglamentuojamos pagal NGEU finansuojamos programos, detalių. Be to, Sprendimą dėl nuosavų išteklių, susijusių su ES biudžeto finansavimu per NGEU, turi ratifikuoti visos valstybės narės pagal savo konstitucinius reikalavimus, todėl NGEU nebus įgyvendinta iki 2021 m.

Dėl krizės atsiranda naujų pavojų, iššūkių ir ES ekonomikos koordinavimo galimybių

64 COVID-19 ekonominės politikos atsaką sudaro įvairios nacionalinio ir ES lygmens priemonės, kurios dėl dviejų priežasčių lemia atsirandančias rizikas, iššūkius ir ES ekonomikos koordinavimo ir integracijos galimybes. Pirma, pandemija gali kelti ekonominių skirtumų rizikas įvairiais valstybių narių ekonomikos aspektais. Antra, ES atsakas į valstybėse narėse kylančius sunkumus yra susijęs su ES ekonomikos valdymo iššūkiais ir galimybėmis parengti ir įgyvendinti tinkamas priemones, kuriomis būtų užtikrinta stabili ekonominė konvergencija ES.

Rizikos, kylančios dėl nevienodų ekonominių pokyčių valstybėse narėse

65 Pandemijos poveikis ir su krize susijusios nacionalinės politikos gali kelti **ekonominių skirtumų ES ir mažo augimo perspektyvų rizikų**, kylančių dėl:

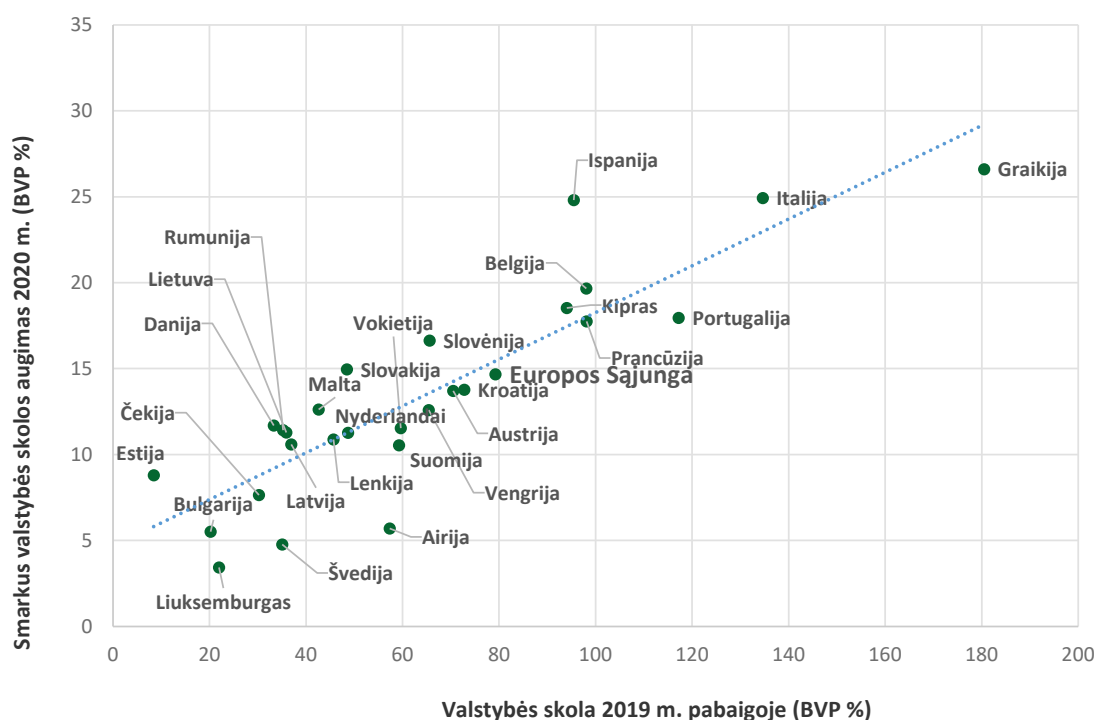
- fiskalinių skirtumų;
- valstybės pagalbos priemonių konkurencijos iškreipimo;
- didelio ir nuolatinio nedarbo;
- mažų investicijų.

66 Dėl pandemijos gali padidėti **fiskaliniai skirtumai** tarp valstybių narių; Komisija prognozuoja didesnį skolos augimą 2020 m. tose šalyse, kurių valstybės skolos buvo didesnės dar iki krizės (žr. **23 diagramą**). Taip yra visų pirma dėl didesnio BVP nuostolių poveikio skolos santykiui didelės skolos šalyse (žr. **VII priedą**). Pavyzdžiui, BVP nuostolių poveikis skolos ir BVP santykiui yra didžiausias Graikijoje, Italijoje ir Ispanijoje, be to, manoma, kad šios šalys patirs vienus didžiausių BVP sumažėjimų 2020 m. Komisija neseniai įvertino, kad valstybės skolos pozicija išlieka tvari visose euro zonos valstybėse narėse, tačiau prognozėms būdingas ypač didelis neaiškumas²⁸.

²⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/annex_2_debt_sustainability.pdf

67 Didėjančios valstybės skolos ir nuogąstavimai dėl jų tvarumo gali suvaržyti fiskalinį pajėgumą reaguoti į kitas krizes, finansuoti ilgalaikį augimą ir ekonominę konvergenciją ES ir prisidėti prie ES strategijų įgyvendinimo. Todėl ES veiksmų planams, kuriais siekiama investuoti į žaliąją ir skaitmeninę pertvarką, gali atsirasti naujų nacionalinio finansavimo suvaržymų. Iki šiol didelio masto fiskalinėmis priemonėmis, kurių buvo imtasi krizės metu, buvo siekiama sušvelninti trumpalaikį pandemijos poveikį (žr. 29 dalį), tačiau nebuvo finansuotos ekonomikos gaivinimo strategijos.

23 diagrama. Prieškrizinių valstybės skolų ir prognozuojamo skolos augimo 2020 m. santykis



Šaltinis: Audito Rūmų skaičiavimai remiantis Komisijos duomenimis (2020 m. ruduo).

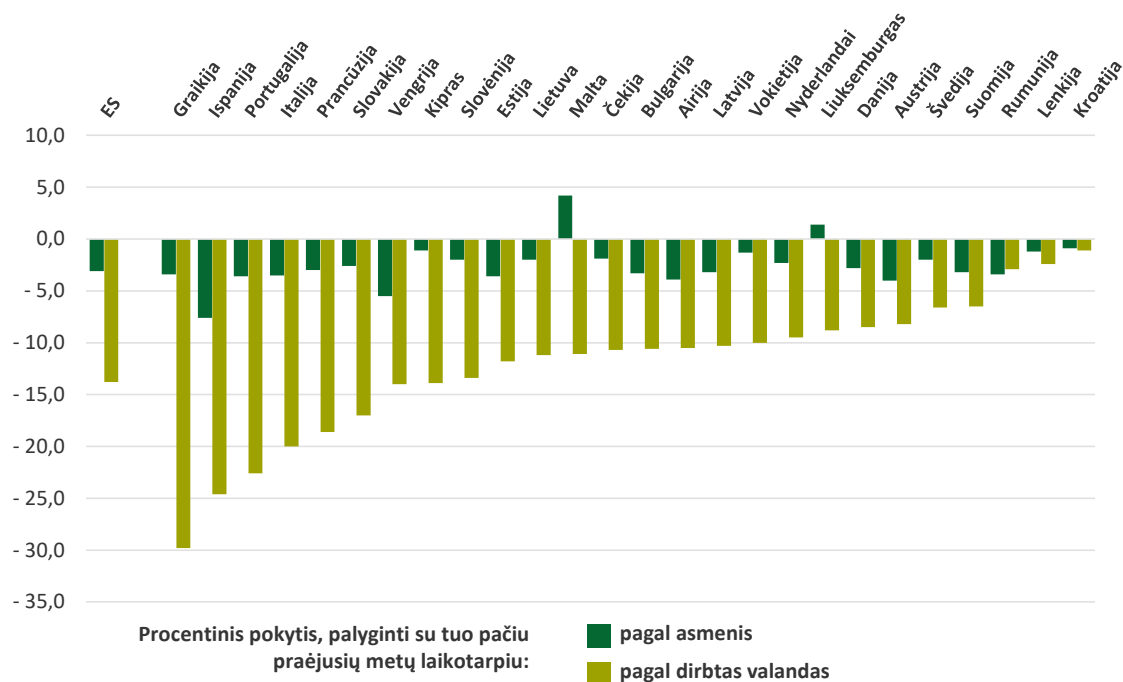
68 Komisijos vertinimu, visapusiškas **bendrosios rinkos** veikimas yra labai svarbus siekiant paskatinti atsigavimą po pandemijos²⁹. Duomenys apie fiskalines priemones rodo, kad kai kurios valstybės narės priėmė palyginti didesnius valstybės pagalbos paketus (žr. 30 dalį). Dėl skirtingų valstybių narių reagavimo į krizę priemonių (didelės valstybės pagalbos, izoliavimo priemonių), priklausomai nuo jų trukmės ir įgyvendinimo masto, gali būti nuolat iškraipomos vienodos sąlygos bendrojoje rinkoje ir atsirasti ekonominės konvergencijos ir konkurencingumo ES iššūkių.

²⁹ <https://www.consilium.europa.eu/media/43384/roadmap-for-recovery-final-2020421.pdf>

69 Dabartinės **užimtumo** rėmimo priemonės mažina trumpalaikio nedarbo riziką (žr. **34** dalį), tačiau jomis neatsižvelgiama į įmonių gyvybingumo pokyčius. Nepaisant darbo vietų išsaugojimo sistemų, vangus atsigavimas ir nuolatinės rizikos visuomenės sveikatai gali lemti struktūrinius paklausos pokyčius ir nemokumo problemas vis daugiau įmonių. Pastaruoju metu, palyginti su tuo pačiu praėjusių metų laikotarpiu, bendras dirbtų valandų skaičius ES ekonomikoje per pirmąjį 2020 m. pusmetį sumažėjo maždaug 15 % (žr. **24 diagramą**), o tai rodo, kad nedarbas gali labai išaugti, o poveikis valstybėse narėse gali skirtis.

70 Ankstesnė darbo vietų išsaugojimo schemų taikymo patirtis pasaulinės finansų krizės metu rodo, kad dėl užsitęsusio naudojimo kyla rizikos, kad bus remiamos nuosmukį patiriančios įmonės, dėl to bus vilkinamas restruktūrizavimas ir stabdomas našumo augimas³⁰. Siekiant paremti būtiną išteklių perskirstymą ekonomikoje, gali prireikti savalaikio naujų rūšių fiskalinių priemonių įdiegimo aktyviai darbo rinkos politikai (pavyzdžiui, mokymui, perkvalifikavimui) finansuoti.

24 diagrama. Bendras užimtumo pokytis 2020 m. birželio mėn. pabaigoje

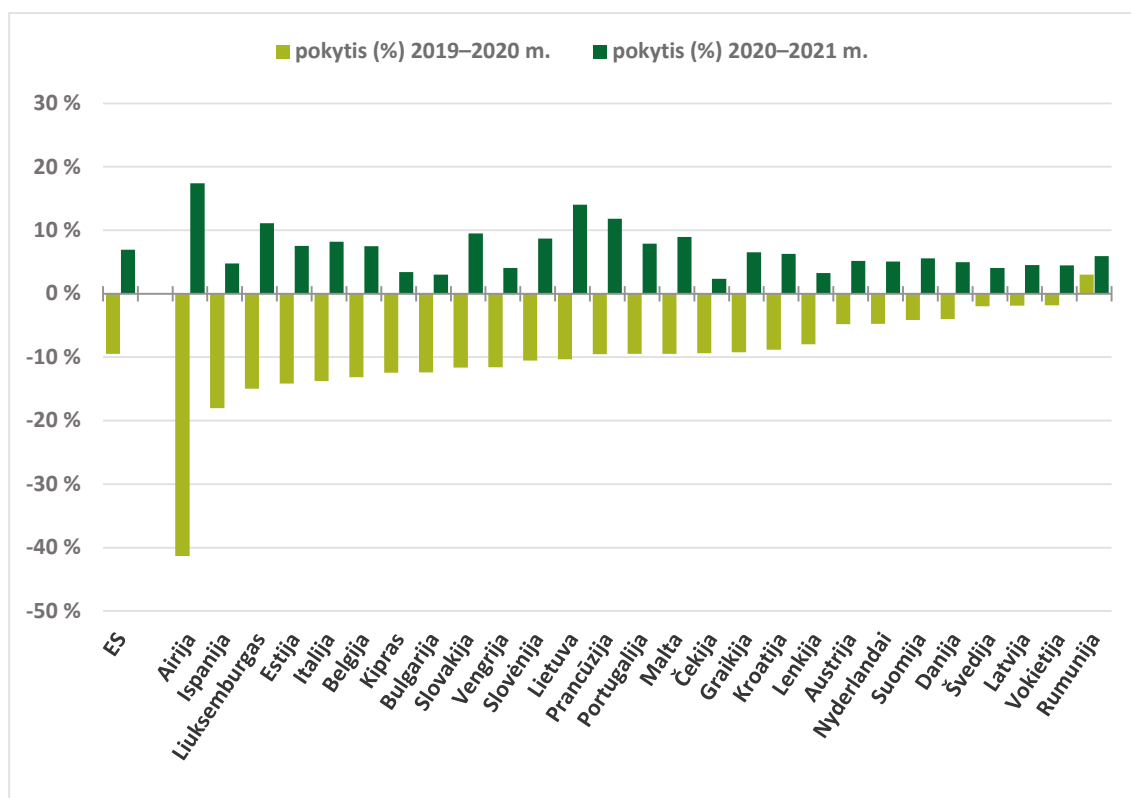


Šaltinis: Eurostato duomenys.

³⁰ „Short-time working arrangements as response to cyclical fluctuations“ (vienkartinis leidinys, Komisija, 2010 m.).

71 Dėl didelio neaiškumo, susijusio su ekonominėmis perspektyvomis, įmonių pajamų mažėjimo ir didėjančių įmonių skolų pandemijos metu gali būti stabdomos privačios **investicijos**. Iš dabartinių prognozių matyti, kad 2020 m. investicijos sumažės panašiai kaip per finansų krizę (2008–2013 m.) ir kad šiais metais numatomas investicijų sumažėjimas labai skiriasi, o tai gali padidinti ekonominių skirtumų ES didėjimo riziką (žr. **25 diagramą**). Ilgainiui išliekantis investicijų trūkumas gali prisidėti prie lėto ilgalaikio augimo. Tokios rizikos gali padidėti dėl viešųjų investicijų trūkumo; iki šiol tai nebuvo vienas iš nacionalinių fiskalinių reagavimo į krizę prioritetų (žr. **36 dalį**).

25 diagrama. Bendrojo pagrindinio kapitalo formavimas privačiame sektoriuje (procentinis pokytis)



Šaltinis: Audito Rūmų skaičiavimai remiantis Komisijos duomenimis (2020 m. ruduo).

Dabartinių ekonominės ir fiskalinės politikos koordinavimo sistemų iššūkiai

72 ES parodė spartų savo ekonominio koordinavimo lankstumą (pavyzdžiui, fiskalinių taisyklių taikymo sustabdymą ir laikinus valstybės pagalbos taisyklių pakeitimus). Tai buvo būtina, kad valstybės narės galėtų greitai ir pagal poreikius reaguoti į besivystančią krizę. Tačiau išskirtinis pagrindinių taisyklių sušvelninimas, nors ir

laikinas, gali pakenkti **Europos Sąjungos pajėgumui koordinuoti** nacionalinės ekonominės politikos atsakomąsias priemones krizės ir atsigavimo metu.

ES fiskalinio koordinavimo iššūkiai

73 Dėl masinių valstybių narių fiskalinių atsako į krizę priemonių kyla iššūkių būsimam ES fiskalinės politikos koordinavimui:

- o Dėl didėjančių fiskalinių skolų ir rizikų (žr. 66 dalį) gali būti sunkiau grįžti prie dabartinių **ES fiskalinių taisyklių**. Kai kurios valstybės narės ne visiškai jų laikėsi net prieškriziniu augimo laikotarpiu³¹. Būsimas ES valdymo iššūkis – kaip sugrįžti prie dabartinių arba naujų taisyklių, netrukdamat nei valstybių narių atsigavimui po pandemijos, nei skolos tvarumui. Sprendimas gali būti grindžiamas dabartine Komisijos atlikta ES ekonomikos valdymo peržiūra³²;
- o Be to, pasinaudojus „išvengimo sąlyga“ (žr. 43 dalį), nacionalinė fiskalinė politika galėjo lanksčiai reaguoti į krizę, tačiau be jokio ES koordinavimo. Ji nenurodė tam tikrų veiklos aspektų (pavyzdžiui, pasitraukimo ar peržiūros terminų ir sąlygų)³³, kurie gali trukdyti vidutinės trukmės fiskalinių tikslų koordinavimui.

ES užimtumo politikos koordinavimo iššūkiai

74 Nacionalinės užimtumo politikos koordinavimas priklauso ES kompetencijai įgyvendinant Europos semestrą. Užimtumas buvo ankstesnės ES ekonomikos strategijos („Europa 2020“) prioritetas ir yra dabartinės ES tvaraus vystymosi strategijos³⁴ ir Komisijos 2019–2024 m. politinių gairių dalis. Krizė kelia rizikas veiksmingam ES darbo rinkų veikimui (žr. 69 dalį). Komisijos uždavinys – jas stebėti ir parengti tinkamas konkrečioms šalims skirtas rekomendacijas ir ES finansavimą, kad būtų galima laiku koordinuoti nacionalinius reagavimo į didėjančią nedarbą veiksmus, pavyzdžiui, SURE (žr. 48 dalį).

³¹ Audito Rūmų specialioji ataskaita Nr. 18/2018: „Ar įgyvendintas pagrindinis prevencinės Stabilumo ir augimo pakto dalies tikslas?“

³² „Komunikatas dėl ekonomikos valdymo peržiūros“ (Komisija, 2020 m. vasario mėn.).

³³ „2021 m. euro zonos fiskalinės krypties vertinimas“ (Europos fiskalinė valdyba, 2020 m. liepos 1 d.).

³⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-approach-sustainable-development-0_lt

ES konkurencijos politikos iššūkiai

75 Vidaus rinkos koordinavimo srityje Komisija priėmė teisinį pagrindą, kuriuo siekiama nustatyti objektyvius nacionalinių valstybės pagalbos schemų rengimo kriterijus ir sąlygas konkurencijos iškreipymui apriboti, ypač įmonėms, turinčioms reikšmingą įtaką rinkoje (taip pat žr. 43 dalį). Tačiau priimtų valstybės pagalbos schemų dydis valstybėse narėse skyrėsi ir, priklausomai nuo įsisavinimo lygio, jos gali sukurti nevienodas įmonių veiklos sąlygas vidaus rinkoje (žr. 68 dalį). Stebėdama rinkos pokyčius ir didelės apimties valstybės pagalbą, Komisija susidurs su dideliu iššūkiu. Finansų ir valstybės skolos krizės metu Komisija jau naudojos tokia sistema³⁵ ir pastebėjome, kad finansų sektoriui Komisijos taikomos valstybės pagalbos taisyklės nebuvo pritaikytos prie kintančių rinkos realijų ir reguliavimo sistemų³⁶.

76 Be to, kol izoliacijos priemonės ir sienų kontrolė toliau kelia riziką bendrosios rinkos veikimui ir pagrindinėms Europos laisvėms, pavyzdžiui, laisvam prekių ir piliečių judėjimui per sieną, Komisija atlieka ir toliau atliks svarbų vaidmenį gindama tokias laisves, tikrindama nacionalinių priemonių proporcingumą (žr. 44 dalį).

ES finansų sektoriaus priežiūros iššūkiai

77 Bankų sistema yra geriau pasirengusi atlaikyti sukrėtimą nei 2008 m.³⁷, nors kai kurios valstybės narės vis dar susiduria su palyginti aukštu neveiksnių paskolų lygiu. Pirmieji požymiai rodo, kad tai suteikė išskirtinį ekonomikos likvidumą (žr. 60 dalį). Numatoma, kad dėl ekonomikos sukrėtimo ir didėjančio nedarbo, dėl kurio kyla didesnė būsimų bankų krizių rizika, neveiksnių paskolų labai padaugės³⁸. Komisijai, ECB ir ES finansų institucijoms (ESRV, EBI, ESMA, EIOPA, BPV) teks sudėtingas vaidmuo

³⁵ „Komisijos komunikatas – Bendrijos laikinoji valstybės pagalbos priemonių sistema siekiant padidinti galimybes gauti finansavimą dabartinės finansų ir ekonomikos krizės sąlygomis“ (OJ C 16/01, 2009 1 22); „Komisijos komunikatas dėl valstybės pagalbos taisyklių taikymo nuo 2011 m. sausio 1 d. bankams skirtoms paramos priemonėms dėl finansų krizės“ (OJ C 329/07, 2010 12 7).

³⁶ Audito Rūmų specialioji ataskaita Nr. 21/2020 „Valstybės pagalbos ES finansų įstaigoms kontrolė: poreikis atlikti tinkamumo patikrą“.

³⁷ Audito Rūmų apžvalga Nr. 5/2020 „Kaip ES atsižvelgė į patirtį, įgytą per 2008–2012 m. finansų ir valstybių skolų krizes“.

³⁸ <https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/html/ecb.fsr202005~1b7555f66.lt.html#toc22>

stebint finansines rizikas ir (arba) priimant tinkamas rizikos mažinimo priemones, kartu išsaugant kreditų srautą į ekonomiką.

ES ekonomikos gaivinimo priemonė: naujos galimybės, rizikos ir iššūkiai

78 Dėl siūlomo NGEU atsiranda naujų ES ekonominės politikos ir patikimo ES lėšų finansinio valdymo rizikų, iššūkių ir galimybių:

- finansinio tinkamumo rizikų;
- įgyvendinimo rizikų;
- stebėjimo rizikų;
- atskaitomybės rizikų;
- finansinio rizikos valdymo iššūkių;
- geresnio ES ekonomikos koordinavimo galimybių.

Finansinio tinkamumo rizikos

79 NGEU priemonė yra finansiškai reikšminga ir pagal ją bus finansuojamos kelios pagrindinės programos ir teminės sritys. Tačiau derybų metu Europos Vadovų Taryba nepritarė keletui kitų plataus užmojo idėjų dėl paramos konkrečiose srityse. Gerai žinomas pavyzdys – Europos Vadovų Tarybos susitarimas dėl NGEU neapima Komisijos siūlomos priemonės, skirtos **įmonių nuosavam kapitalui** remti (SSI), nenumatant jokios kitos alternatyvos (žr. **IV priedą**). Kyla rizika, kad:

- nebus rastas tinkamas sprendimas, kaip sumažinti pernelyg didelį finansinį svertą, su kuriuo dabartinės krizės metu gali susidurti vis daugiau įmonių. Todėl kyla masinių bankrotų ir (arba) užsienio konkurentų priešiško perėmimų rizika, o tai gali pakenkti tinkamam bendrosios rinkos funkcionavimui ir ES konkurencingumui;
- Komisijos pasiūlymo tikslas finansuoti 1,4 trilijono eurų investicijų gali būti nepasiektas, nes SSI buvo sukurta siekiant pritraukti iki 300 milijardų eurų investicijų.

80 NGEU veiksmingumas taip pat priklausys nuo **jų dydžio, atsižvelgiant į pandemijos trukmę ir poveikį**. Nors nauji finansinių priemonių paketai yra svarbūs, jie grindžiami Komisijos pavasario prognozėmis, kurios pasižymėjo didelėmis ekonomikos

vystymosi sulėtėjimo rizikomis³⁹. Jeigu rizikos pasitvirtins, gali tekti atitinkamai iš naujo įvertinti numatomą priemonės poveikį, jos sumą ir (arba) struktūrą.

Įgyvendinimo rizikos

81 Neužtikrinamas NGEU ir kitos DFP veiksmingumas švelninant COVID-19 krizės poveikį augimui ir konvergencijai. Tai labai priklausys nuo įgyvendinimo ypatumų, visų pirma:

- **galimybės laiku gauti lėšų**, kuri priklauso nuo tokių veiksnių kaip greitas Sprendimo dėl nuosavų išteklių ratifikavimas valstybėse narėse; greitas naujo ilgalaikio biudžeto ir sektorių teisės aktų priėmimas; Komisijos gebėjimo greitai ir sklandžiai valdyti projektų įgyvendinimą;
- **didelio įsisavinimo**, nes NGEU gali būti pasiektas norimas poveikis tik tuo atveju, jei valstybės narės galės įsisavinti lėšas. Tačiau dideliame įsisavinime kyla rizika. Jau ankstesniu Europos sanglaudos politikos programavimo laikotarpiu nustatėme didelių lėšų įsisavinimo problemų: kai kurios valstybės narės, kurių lėšų įsisavinimas dabartiniu programavimo laikotarpiu yra mažiausias, veikiausiai gaus didelę paramą iš RRF⁴⁰.
- **Išlaidų ir reformų**, visų pirma valstybių narių strategijų ir gebėjimų pasinaudoti naujų ES finansavimo kanalų teikiamomis augimo skatinimo galimybėmis, **kokybės**. Kyla rizika, kad valstybės narės nenorės arba nesugebės įgyvendinti plataus užmojo reformų ar investicijų. 2019 m. Taryba pakartojo, kad reikia tolesnių struktūrinių reformų, kad būtų pašalintos kliūtys investicijoms⁴¹. Per Europos semestrą pastebėjome žemą KŠSR įgyvendinimo lygį ir tai, kad Europos semestro veiksmingumas priklauso nuo nacionalinės atsakomybės lygio ir valstybių narių įsipareigojimo įgyvendinti KŠSR per pagrįstą laikotarpį⁴².

³⁹ „2020 m. pavasario Europos ekonominė prognozė“ (Komisija), p. 68.

⁴⁰ Audito Rūmų nuomonė Nr. 6/2020 dėl ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonės.

⁴¹ „Tarybos išvados dėl nuodugnių apžvalgų ir 2018 m. konkrečioms šalims skirtų rekomendacijų įgyvendinimo“ (2019 m. gegužės 3 d.)

⁴² Audito Rūmų specialioji ataskaita Nr. 16/2020 „Europos semestras – konkrečiai šaliai skirtose rekomendacijose nagrinėjami svarbūs klausimai, tačiau jas reikia geriau įgyvendinti“.

82 RRF tikslai sutampa su kitų ES programų tikslais, o tai turi pranašumų, susijusių su papildomumu ir sinergija. Tačiau dėl to didėja **dvigubo finansavimo** ir konkurencijos tarp skirtingų programų rizika. Audito Rūmai pasiūlė, kad į RRF turėtų būti įtraukti tinkami mechanizmai, kuriais būtų užtikrinamas koordinavimas su kitais ES finansavimo šaltiniais ir papildomumas⁴³. Komisijos gairėse valstybėms narėms⁴⁴ reikalaujama tinkamų priemonių, kuriomis būtų užtikrinta, kad įgyvendinant ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planus būtų laikomasi skirtingų priemonių atskyrimo principo, o dvigubas finansavimas niekada nebūtų taikomas.

Stebėjimo rizikos

83 Neseniai nurodėme keletą trūkumų, susijusių su Europos semestro veikimu, pavyzdžiui, KŠSR atranka ir prioritetų nustatymu, taip pat atvejų, kai valstybių narių pateiktose nacionalinėse reformų programose jų siūlomos priemonės nėra aiškiai susietos su KŠSR ar platesniais ES tikslais⁴⁵. Šie aspektai taip pat svarbūs valstybių narių pateiktiems planams, susijusiems su RRF, kuriuose turėtų būti paaiškinta, kaip jos ketina panaudoti lėšas ES prioritetams ir KŠSR įgyvendinti⁴⁶. Todėl kyla rizika, kad RRP, kurie yra RRF išmokėjimo pagrindas, nebus pateiktos pakankamai **aiškios nacionalinės strategijos ir plataus užmojo tikslai**. Priešingai nei nacionalinės reformų programos, šiuos planus turės patvirtinti Komisija ir Taryba, o tai turėtų sumažinti tokias rizikas.

84 Be to, nors tarpinės reikšmės ir tikslai turi būti nustatyti valstybių narių lygmeniu jų RRP, atkreipėme dėmesį, kad siūlomame reglamente nėra jokių **bendrų rezultatų rodiklių** ir ES lygmens tikslų⁴⁷. Taip būtų sudarytos palankesnės sąlygos geresniam RRF įgyvendinimo stebėjimui, matavimui, vertinimui ir auditui ES lygmeniu ir suteikiamos gairės valstybėms narėms, kaip veiksmingiau naudoti savo išteklius siekiant ES tikslų.

⁴³ Audito Rūmų nuomonė Nr. 6/2020 dėl ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonės.

⁴⁴ Komisijos tarnybų darbinis dokumentas „Gairės valstybėms narėms dėl ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planų“, 2020 09 17, SWD(2020) 205 *final*.

⁴⁵ Audito Rūmų specialioji ataskaita Nr. 16/2020 „Europos semestras – konkrečiai šaliai skirtose rekomendacijose nagrinėjami svarbūs klausimai, tačiau jas reikia geriau įgyvendinti“.

⁴⁶ „Gairės valstybėms narėms dėl ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planų, 2 dalis“ (SWD(2020) 205 *final*).

⁴⁷ Audito Rūmų nuomonė Nr. 6/2020 dėl ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonės.

Savo Komunikate dėl 2021 m. metinės tvaraus augimo strategijos⁴⁸ Komisija septyniose Europos pavyzdinėse iniciatyvose pateikė keletą ES rodiklių ir tikslų. Savo gairėse valstybėms narėms Komisija paragino valstybes nares paaiškinti, kurios RRP dalys prisideda prie tokių pavyzdinių iniciatyvų.

Atskaitomybės rizikos

85 Dėl krizės priemonių atsiras naujų rizikų ES finansų valdymui, taigi ir auditui bei viešajai atskaitomybei. Audito Rūmai pranešė, kad ES biudžetui nepriklausančiose priemonėse nėra tinkamų nuostatų dėl atskaitomybės piliečiams už ES politikų įgyvendinimo rezultatus⁴⁹. Pradinėmis finansinėmis iniciatyvomis (CRII ir SURE) siekiama visiškai atitikti ES finansinius reglamentus.

86 Naujesnis RRF nėra ESI fondas, todėl juo laikomasi kitokio požiūrio į atskaitomybę. Savo nuomonėje dėl RRF⁵⁰ pabrėžiame keletą svarbių aspektų, susijusių su **RRF audito ir atskaitomybės nuostatomis** (žr. *VIII priedą*). Visų pirma, pabrėžiame atidaus stebėjimo, grindžiamo patikrinamais rodikliais ir siektinomis reikšmėmis, aiškos parlamentinės priežiūros ir aiškių audito teisių poreikį. Aukšti atskaitomybės standartai ir išsamūs audito susitarimai taip pat gali prisidėti prie priemonės veiksmingumo.

Finansinės rizikos valdymo iššūkiai

87 Naujosios krizių valdymo priemonės (SURE, NGEU) apima didelio masto **skolinimosi ir skolinimo operacijas** (žr. *48, 58* dalis). Nors tai nėra nauja Komisijos veikla, ji susidurs su iššūkiu per trumpą laiką padidinti savo administracinius gebėjimus, kad užtikrintų kaip niekada anksčiau patikimą didesnių sandorių kapitalo rinkose valdymą, įskaitant obligacijų emisiją ir finansinių rizikų (pavyzdžiui, palūkanų normos rizikos, kredito rizikos, sukčiavimo rizikos) valdymą.

88 Komisijos pasiskolintomis lėšomis bus finansuojamos dotacijos ir garantijos (NGEU) ir paskolos (NGEU, SURE). Paskolas turi grąžinti valstybės narės, todėl joms nereikia papildomų ES išteklių, nebent įsipareigojimų nevykdymo atveju būtų

⁴⁸ „2021 m. metinė tvaraus augimo strategija“ COM(2020) 575 *final*

⁴⁹ „ES finansų ateitis: ES biudžeto veikimo reforma“ (Audito Rūmai, apžvalginis pranešimas, 2018 m. vasario mėn.), 26 dalis.

⁵⁰ Audito Rūmų nuomonė Nr. 6/2020 dėl ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonės.

pareikalauta ES garantijos. Šiuo metu nėra pasiūlymo dėl oficialaus mechanizmo (pavyzdžiui, priežiūra po programos įgyvendinimo⁵¹, kai skolinama pagal EFSM ir ESM), kad būtų galima stebėti valstybių narių galimybes grąžinti tokias paskolas.

89 Dotacijų komponentas bus grąžintas tiesiogiai iš ES biudžeto po 2027 m. ir ne vėliau kaip iki 2058 m. Siekdama įvykdyti šiuos įsipareigojimus, Europos Vadovų Taryba susitarė į ES biudžetą kiekvienais metais perkelti išskirtinius nacionalinius įnašus, neviršijančius 0,6 % atitinkamų BNP, kol pasiskolintos sumos bus visiškai grąžintos. Europos Vadovų Taryba susitarė sukurti naujus nuosavus išteklius, pagrįstus neperdirbtomis plastiko atliekomis, ir išnagrinėti galimybę ateityje įvesti kitus naujus nuosavus išteklius (pavyzdžiui, pasienio anglies dioksido korekcinį mechanizmą arba skaitmeninį mokestį), tačiau išsami informacija turės būti patikslinta būsimuose Komisijos pasiūlymuose. Naujų ES nuosavų išteklių įvedimas suteikia galimybę sumažinti spaudimą nacionaliniams ir ES biudžetams ir bet kokių politinių rizikų poveikį ES pajamų vientisumui. Nauji pajamų šaltiniai taip pat gali padėti įgyvendinti tokius ES prioritetus kaip klimato politika ir darnus vystymasis.

Geresnio ES ekonomikos koordinavimo galimybės

90 ES ekonomikos strategijos, pavyzdžiui, žalioji ir skaitmeninė pertvarka, bendrosios rinkos veiksmų planas⁵² ir pramonės strategija⁵³ (naujausiai priimta), gali paskatinti atsigavimą po pandemijos, paskatinti investicijas ir veikti kaip svertas ilgalaikiam ES ekonomikos augimui paspartinti. Pažymime, kad susiejant siūlomą RRF su Europos semestru siekiama **koordinuoti nacionalines atsigavimo strategijas** ir veiksmingai jas suderinti su ES ekonomikos strategijomis. Tai gali paskatinti valstybes nares skirti papildomą finansavimą struktūrinėms reformoms ir investicijoms, turinčioms didelį poveikį ilgalaikiam augimui. Komisija pasiūlė į RRP įtraukti aiškias tarpines reikšmes ir patikrinamus pažangos kriterijus, kurie įgyvendinimo etapu turėtų būti atidžiai stebimi.

91 RRF struktūra taip pat suteikia galimybę daryti **greitą poveikį** ekonomikos atsigavimui. Visų pirma galimybė paankstinti lėšas ir taikyti skirtingas išlaidų taisykles (žr. 53 dalį) pakeičia iki šiol vyravusią ES biudžeto išlaidų, kurios finansinės programos laikotarpio pabaigoje paprastai didėjo dėl ilgo programavimo ir projektų rengimo proceso, logiką. Nauja logika, pagrįsta politikos tarpinėmis reikšmėmis, gali padėti

⁵¹ Reglamentas (ES) Nr. 472/2013.

⁵² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock-rules_lt_0.pdf

⁵³ „Nauja Europos pramonės strategija“ (COM/2020/102 final).

atgaivinti ekonomiką netrukus po ekonominio sukrėtimo, jei tarpinių reikšmių ir tikslinių reikšmių įgyvendinimas nebus smarkiai uždelstas.

92 Dėl ankstesnių finansų ir valstybės krizių ES teko iš esmės reformuoti ES finansines taisykles (bendrą taisyklių sąvadą, bendrą priežiūros mechanizmą, Europos finansų priežiūros institucijų sistemą) arba sukurti griežtesnius arba naujus ekonominio koordinavimo mechanizmus (šešių dokumentų rinkinį, dviejų dokumentų rinkinį, Europos semestrą, makroekonominio disbalanso procedūrą) arba parengti naujų rūšių makrofinansinę pagalbą, kuria gali naudotis valstybės narės (ESM, EFSM)⁵⁴. Tačiau suteikta ES finansinė parama (EFSM, mokėjimų balanso priemonė) pandemijos krizės metu nebuvo naudojama, nes ji buvo skirta įvairių rūšių krizėms įveikti ir ekonominiam disbalansui ištaisyti.

93 Nors ES fiskalinės taisyklės yra nustatytos, dabartinė krizė didina ankstesnę fiskalinių skirtumų tendenciją (žr. **66** dalį) ir iš naujo pradeda diskusijas dėl bendrų makroekonominio stabilizavimo priemonių poreikio pinigų sąjungoje⁵⁵. Euro grupė dar kartą įsipareigojo tęsti darbą siekiant toliau stiprinti pinigų sąjungos struktūrą ir atsparumą sukrėtimams⁵⁶. COVID-19 krizė gali suteikti galimybę dar kartą apsvarstyti prieš pandemijos protrūkį pasiūlytas iniciatyvas, kuriomis siekiama stiprinti ekonomikos koordinavimą euro zonoje (žr. **IX priedą**).

94 Dabartinė krizė turi skirtingą poveikį ir priežastis, tačiau taip pat suteikia galimybę apsvarstyti, kaip toliau gerinti **ES institucijų finansinį pajėgumą** greitai reaguoti į didelius ekonominius sukrėtimus, siekiant sušvelninti galimus tokių sukrėtimų sukeltus valstybių narių ekonominius skirtumus. ES priemonių raida per šią krizę parodė, kad ES biudžetas nebuvo pritaikytas prie valstybių narių poreikių masto (žr. visų pirma **41, 46, 61** dalis). NGEU ir SURE yra laikinos, tačiau gali išbandyti poreikį sukurti tokias nuolatinės stabilizavimo priemones.

⁵⁴ Audito Rūmų apžvalga Nr. 5/2020 „Kaip ES atsižvelgė į patirtį, įgytą per 2008–2012 m. finansų ir valstybių skolų krizes“.

⁵⁵ „Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area“ (Europos fiskalinė valdyba, 2020 m. liepos mėn.).

⁵⁶ „Statement on COVID-19 economic policy response“ (Euro grupė, 2020 m. kovo 16 d.).

Šią apžvalgą priėmė IV kolegija, vadovaujama Audito Rūmų nario
Alex BRENNINKMEIJER, Liuksemburge 2020 m. lapkričio 24 d.

Europos Audito Rūmų vardu

Pirmininkas

Klaus-Heiner LEHNE

Priedai

I priedas. BVP nuostolių svyravimas skirtingose šalyse pandemijos metu: statistinis paaiškinimas

Nėra svorių

Kintamasis	Koeficientas	Stand. paklaida	T statistika	Tik.
C	0,049 077	0,055 015	0,892 075	0,3830
TOURISM1	-0,730 315	0,328 399	-2,223 861	0,0378
STRINGENCY	-0,360 840	0,129 799	-2,779 996	0,0116
R kvadratu	0,430 685	Priklausomo kintamojo vidurkis	-0,112 609	

BVP svoriai

Kintamasis	Koeficientas	Stand. paklaida	T statistika	Tik.
C	0,000 870	0,000 337	2,578 985	0,0179
TOURISM1_Y	-1,805 882	0,258 049	-6,998 202	0,0000
STRINGENCY_Y	-0,331 146	0,009 569	-34,60 612	0,0000
R kvadratu	0,983 588	Priklausomo kintamojo vidurkis	-0,005 994	

Gyventojų skaičiaus svoriai

Kintamasis	Koeficientas	Stand. paklaida	T statistika	Tik.
C	0,000 939	0,000 471	1,992 262	0,0602
TOURISM1_P	-1,526 311	0,328 663	-4,644 001	0,0002
STRINGENCY_P	-0,325 346	0,014 576	-22,32 012	0,0000
R kvadratu	0,964 087	Priklausomo kintamojo vidurkis	-0,006 027	

Pastaba: Trijų šalių regresijos atveju priklausomasis kintamasis yra BVP apimties sumažėjimas 2020 m. antrąjį ketvirtį, palyginti su ankstesniais metais (Eurostato duomenys). Nustatyti šie reikšmingi aiškinamieji kintamieji: Oksfordo universiteto⁵⁷ šalies atsako griežtumo indeksas, turizmo dalis, palyginti su visu užimtumu (Eurostato duomenys). Regresijos nurodytos pagal tris rezultatų patikimumo patvirtinimo alternatyvas: Nors pagal nesvertinę regresiją šalims suteikiamas vienodas svoris, didelės šalys yra svarbesnės taikant (BVP ir gyventojų skaičiaus) svertinius metodus.

⁵⁷ <https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/>

II priedas. Pagrindinės ES ekonominės reagavimo priemonės (2020 m. kovo–rugpjūčio mėn.)

KOVAS

- 12** ECB, reaguodamas į įtampą finansų rinkose, nusprendžia atlikti papildomas ilgesnės trukmės refinansavimo operacijas (LTRO), kad bankams būtų užtikrintas likvidumas, ir papildomą 120 milijardų eurų vertės turto pirkimo programą, galiojančią iki 2020 m. pabaigos. ECB nusprendžia leisti euro zonos bankams laikinai veikti žemiau tam tikrų kapitalo reikalavimų.
- 13** Komisija priėmė suderinto ekonominio atsako į COVID-19 protrūkį gaires.
- 16** EIB grupė skelbia apie esamų programų priemones, kuriomis siekiama sutelkti iki 40 milijardų eurų su sveikata susijusiems veiksams ir nuo krizės nukentėjusioms įmonėms finansuoti, kurias iš dalies užtikrins ES biudžetas.
- 18** ECB nusprendžia pradėti laikiną nepaprastosios padėties pandemijos pirkimo programą (PEPP), kurios paketas siektų 750 milijardų eurų.
- 19** Commission adopts Temporary Framework based on art. Komisija, remdamasi SESV 107 straipsnio 3 dalies b punktu, priima laikinąją sistemą, kad vyriausybės galėtų krizės metu remti įmones (subsidijomis, garantijomis, subsidijuojamomis paskolomis, rekapitalizavimu).
- 23** Taryba patvirtina Komisijos pasiūlymą pradėti taikyti ES fiskalinių taisyklių bendrąjį išvengimo išlygą.
- 30** ERPF reglamento ir Bendrųjų nuostatų reglamento pakeitimų priėmimas siekiant lanksčiai panaudoti 37 milijardus eurų sanglaudos fondų su krize susijusiems veiksams tose srityse, kurioms labiausiai reikia pagalbos, finansuoti.

BALANDIS

- 09** Įtraukios sudėties Euro grupė sutinka sukurti tris 540 milijardų eurų vertės finansinės apsaugos sistemas, kurias valdys ESM, EIB grupė ir Komisija.
- 17** 2020 m. ES taisomojo biudžeto priėmimas numatant papildomus 3 milijardus eurų Skubios paramos priemonei ir civilinės saugos mechanizmui.
- 30** ECB nusprendžia 2020 m. gegužės–gruodžio mėn. vykdyti skubias pandemines ilgesnės trukmės refinansavimo operacijas (PELTRO), kad bankams būtų užtikrintas likvidumas.

GEGUŽĖ

- 27** Komisija siūlo įsteigti 750 milijardų eurų vertės ES ekonomikos gaivinimo fondą („Next Generation EU“).

BIRŽELIS

- 04** ECB nusprendžia padidinti PEPP paketą 600 milijardų eurų ir pratęsti PEPP laikotarpį bent iki 2021 m. birželio mėn. pabaigos.

LIEPA

- 21** Europos Vadovų Taryba susitaria dėl 750 milijardų eurų vertės ES ekonomikos gaivinimo fondo („Next Generation EU“).

III priedas. Su COVID-19 susiję 2020 m. ES biudžeto pakeitimai, palyginti su pradiniu biudžetu

DFP išlaidų kategorija	Perskirstymas	Padidinti įsipareigojimų asignavimai	Padidinti mokėjimų asignavimai
Konkurencingumas augimui ir darbo vietų kūrimui skatinti	1,7		
Ekonominė, socialinė ir teritorinė sanglauda	54		22,6
<i>Iš jų:</i> CRII CRII+	54		8 14,6
Tvarus augimas: gamtos ištekliai	0,1		0,7
Saugumas ir pilietybė		3	
<i>Iš jų:</i> Neatidėliotinos paramos priemonė		2,7	
Europos vaidmuo pasaulyje	11,5	0,1	
Specialios priemonės, kurioms netaikomos DFP viršutinės ribos (ESSF)	0,2		
Iš viso įsipareigojimų asignavimų	67,5	3,1	
Iš viso mokėjimų asignavimų			23,3

Pastaba: Duomenys milijardais eurų 2020 m. rugpjūčio mėn. pabaigoje.

Šaltinis: Komisija.

IV priedas. Pagal NGEU skiriamos sumos

01 Didžioji dalis NGEU lėšų skiriama **sanglaudai ir ekonominei konvergencijai** paremti:

- **672,5 milijardo eurų Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonei** (dėl kurios susitarė Europos Vadovų Taryba): tai pagrindinė nauja NGEU priemonė, pagal kurią bus teikiama didelio masto finansinė parama investicijoms ir reformoms, kuriomis atkuriamas ekonomikos augimo potencialas, sprendžiamos per Europos semestrą nustatytos problemos ir prisidedama prie ES žaliųjų ir skaitmeninių strategijų įgyvendinimo;
- **47,5 milijardo eurų REACT-EU programai** (dėl kurios susitarė Europos Vadovų Taryba): ją sudaro sanglaudos dotacijos, kurios turi būti skiriamos valstybėms narėms atsižvelgiant į ekonomikos krizės rimtumą.

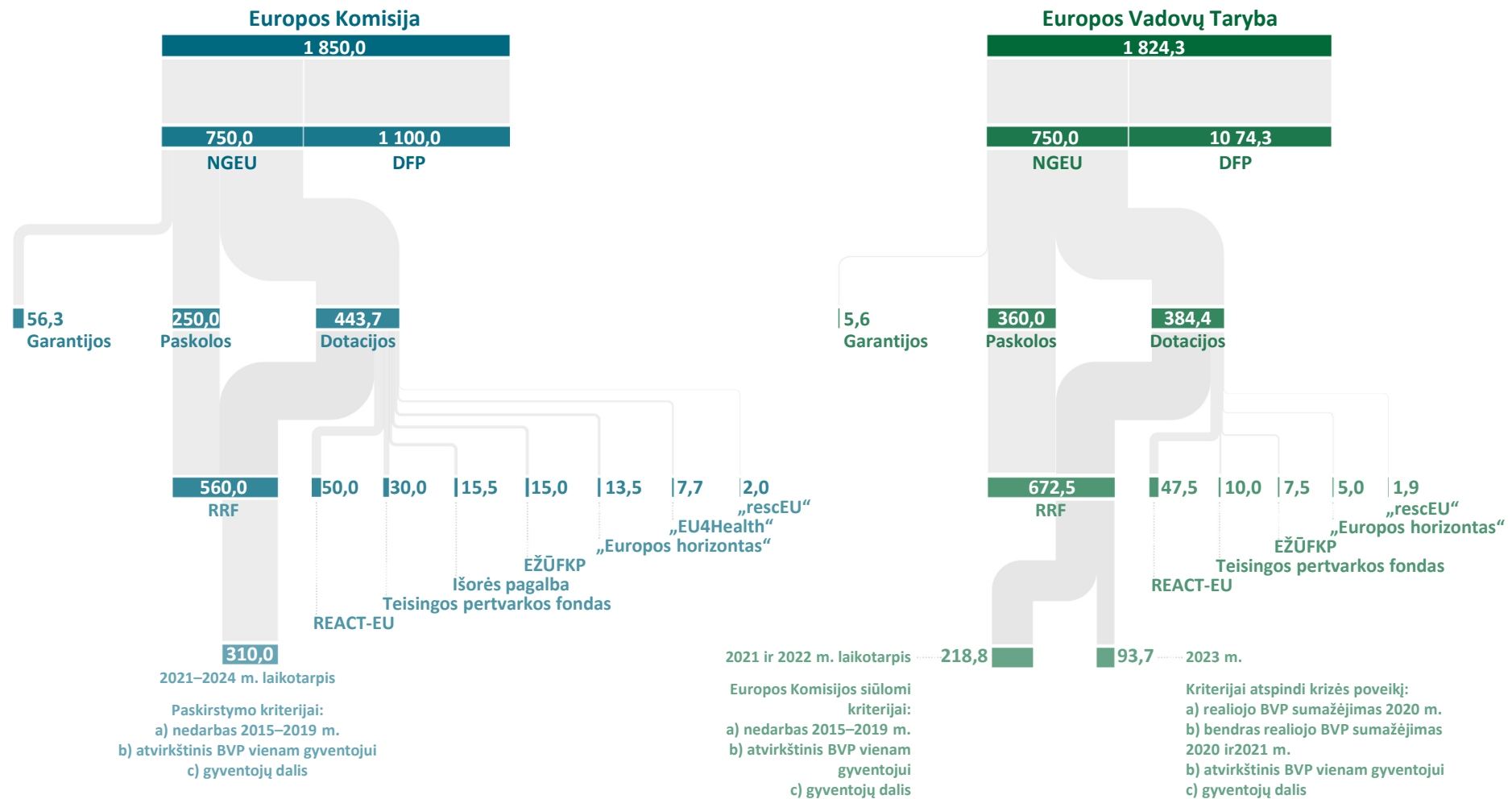
02 **30 milijardų eurų parama dotacijomis** (dėl kurios susitarė Europos Vadovų Taryba) sustiprins DFP išlaidų kategorijas „Bendroji rinka, inovacijos ir skaitmeninė ekonomika“ ir „Gamtos ištekliai ir aplinka“:

- **DFP asignavimų „InvestEU“ sustiprinimas.** Programa pratęsia ESIF veiklą ir ja siekiama toliau remti strategines investicijas. Europos Vadovų Taryba sumažino siūlomus asignavimus garantijoms nuo pradinių 31,2 milijardo eurų iki 5,6 milijardo eurų, tokiu būdu jų ekonominis poveikis bus mažesnis. Nebuvo susitarta dėl siūlomos strateginės investicinės priemonės pagal iniciatyvą „Invest EU“, kuria siekiama skatinti naująją ES pramonės strategiją;
- Dėl siūlomo 26 milijardų eurų asignavimo naujai **Mokumo palaikymo priemonei** Europos Vadovų Taryba nepritarė. Ja buvo siekiama padėti išvengti nemokumo darant nuosavo kapitalo investicijas į sektorius, kuriems pandemija daro didesnį finansinį poveikį;
- **Kai kurių programų stiprinimas:** Programa „**Europos horizontas**“ (pagal kurią teikiama parama su sveikata ir klimatu susijusiems moksliniams tyrimams ir inovacijų veiklai), **RescEU** (siekiant sustiprinti Sąjungos civilinės saugos mechanizmą), **EŽŪFKP** (pagalba žemės ūkio ir maisto sektoriams, smarkiai nukentėjusiems nuo krizės) ir „**EU4Health**“ (siekiant teikti tikslinę paramą nacionalinėms sveikatos sistemoms gerinti). Europos Vadovų Taryba nesutarė dėl dalies jų finansavimo;
- **Teisingos pertvarkos fondas:** Fondo tikslas – remti ekonomikos įvairinimą ir teritorijų, kurias labiausiai paveikė perėjimas prie mažo anglies dioksido kiekio

technologijų ekonomikos, pertvarkymą. 10 milijardų eurų, įtrauktų į kitą DFP, papildė Komisijos pasiūlyme fondui skirti 30 milijardų eurų. Tačiau Europos Vadovų Taryba sumažino asignavimus iki 10 milijardų eurų.

03 Šiame priede pateikti skaičiai susiję su sutartomis priemonėmis nuo 2020 m. rugpjūčio mėn. pabaigos (taip pat žr. [A diagramą](#)).

A diagrama. NGEU komponentai. Komisijos ir Europos Vadovų Tarybos pasiūlymų palyginimas (milijardais eurų)



V priedas. Įvairių ES ir ESM finansinių priemonių įgyvendinimo lygis

Institucija	Priemonės	Turimos lėšos	Lėšų įsisavinimo būklė
Komisija	CRII/CRII+	54 milijardai eurų 2020 m.	Nuo 2020 m. liepos mėn. pabaigos 18 valstybių narių buvo patvirtinti 97 su koronavirusu susiję veiksmų programos pakeitimai. Iki spalio mėn. 23 valstybėse narėse ir Jungtinėje Karalystėje investicijoms, skirtoms kovai su ekonomikos ir sveikatos krize, perskirta apie 14 milijardų eurų. Papildomai 8 milijardai eurų skiriami valstybėms narėms kaip nesusigražintas metinis išankstinis finansavimas. Tačiau, atsižvelgiant į procedūras ir dabartinius biudžeto asignavimus, tikėtina, kad 2020 m. turimi ištekliai bus apriboti iki 8 milijardų eurų išankstinio finansavimo, o likusios lėšos gali būti išmokėtos nuo 2021 m.
	ESSF	0,18 milijardo eurų 2020 m.	19 valstybių narių paprašė pagalbos, tačiau lėšos dar nepanaudotos, nes iki 2020 m. pabaigos Komisija vertino asignavimus pagal šalis. Spalio mėn. Komisija pasiūlė avansus išmokėti 7 valstybėms narėms, kurios jų paprašė. Numatoma, kad visi mokėjimai pagal COVID-19 paraiškas bus sutelkti 2021 m., atsižvelgiant į turimas biudžeto lėšas.
	SPP	2,7 milijardo eurų 2020 m.	Komisija priėmė finansavimo sprendimą ir du dalinius pakeitimus iki rugpjūčio mėn. pabaigos, skirdama visą finansavimą, išskyrus 100 milijonų eurų. Reikšminga lėšų dalis buvo skirta susitarimams su vakcinų kūrėjais.
	SURE	100 milijardų eurų skolinimo parama	Atsižvelgdama į rugpjūčio mėn. Komisijos pasiūlymą, rugsėjo mėn. Taryba patvirtino 16 valstybių narių prašymus suteikti 87,4 milijardo eurų vertės paskolas. Spalio mėn. Taryba patvirtino 0,5 milijardo eurų Vengrijai, o Komisija sėkmingai išleido pirmąsias 17 milijardų eurų vertės obligacijas SURE finansuoti.

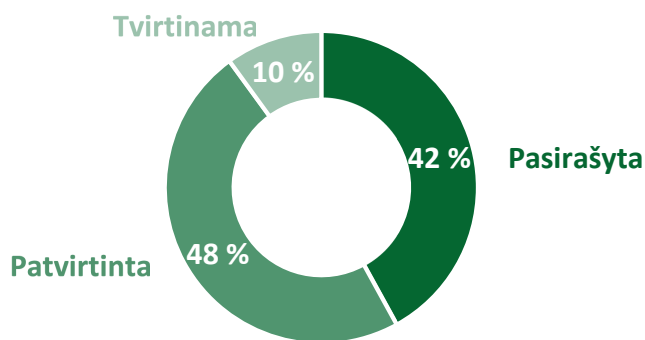
EIB	Pradinės su COVID-19 susijusios iniciatyvos	28 milijardai eurų potencialaus finansavimo	Iki rugpjūčio mėn. vidurio EIB iš 23 valstybių narių gavo 72 prašymus dėl su COVID-19 susijusių projektų, kurių vertė siekia 21 milijardą eurų. Iš jų EIB patvirtino arba pasirašė 18,1 milijardo eurų vertės projektus, o 2,1 milijardo eurų buvo vertinami.
	PEGF	200 milijardų eurų potencialaus finansavimo	Rugpjūčio mėn. pabaigoje buvo užbaigtos parengiamosios procedūros, kai buvo ratifikuota ne mažiau kaip 60 % nacionalinių garantijų fondai. Iki rugpjūčio mėn. pabaigos nebuvo pradėtas joks finansavimo projektas.
ESM	PKSPK	240 milijardų eurų	Valstybių narių prašymų negauta.

Šaltinis: EAR, remiantis surinktais duomenimis.

VI priedas. EIB finansinės reakcijos į COVID-19 krizę dabartinė padėtis

01 Nuo 2020 m. rugpjūčio 18 d. EIB pateikia 72 finansavimo projektus: 15 yra vertinami, 26 pasirašyti, o likęs 31 buvo patvirtintas. Patvirtinti projektai sudaro 8,8 milijardo eurų, pasirašyti – 10,1 milijardo eurų, o vertinami – 2,1 milijardo eurų (žr. **A diagramą**). Beveik 55 % projektų buvo pateikti birželio–liepos mėn. ir sudarė apie 75 % viso biudžeto.

A diagrama. Su COVID-19 susijusių projektų suskirstymas pagal patvirtinimo statusą



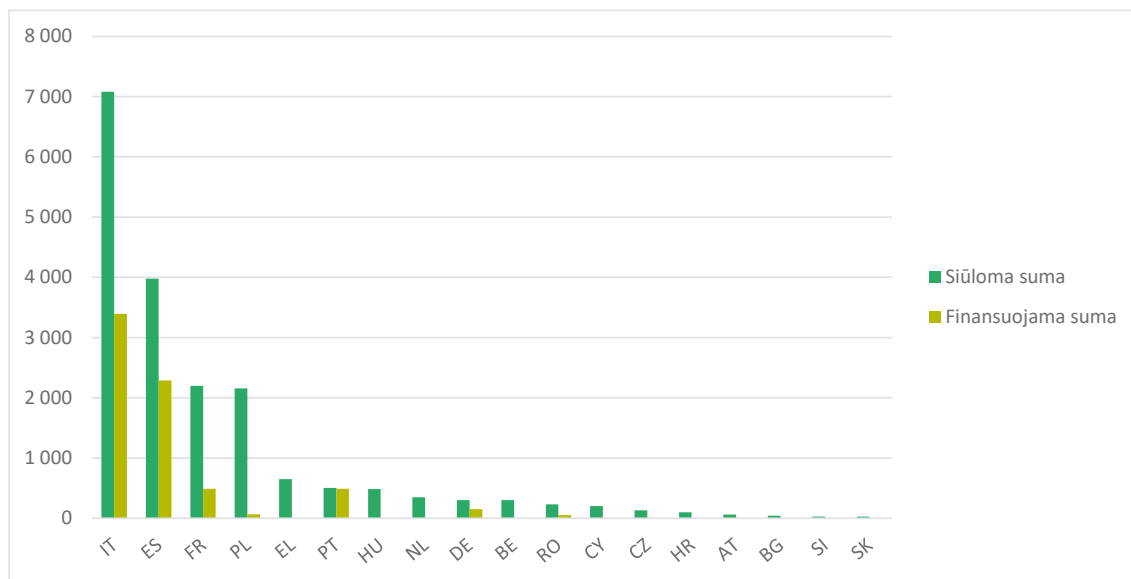
Pastaba: Prieš Direktorių valdybai patvirtinant finansavimą ir prieš pasirašant paskolą, projektai vertinami ir dėl jų deramasi.

Šaltinis: EIB vieša duomenų bazė⁵⁸.

02 Daugiausia EIB projektų vykdo Italija (18), po jos eina Ispanija (13), Lenkija (5) ir Prancūzija (5). Kalbant apie biudžete numatytą sumą (žr. **B diagramą**), Italija yra šalis, kuri iki šiol daugiausiai naudoja EIB intervencijomis (7 milijardai eurų), po jos eina Ispanija (4 milijardai eurų), Prancūzija (2,2 milijardo eurų) ir Lenkija (2,1 milijardo eurų).

⁵⁸ <https://www.eib.org/en/projects/pipelines/index.htm?q=covid&sortColumn=projectStatusDate&sortDir=desc&pageNumber=0&itemPerPage=25&pageable=true&language=EN&defaultLanguage=EN&yearFrom=2020&yearTo=2020&countries.region=1&orCountries.region=true&orCountries=true&orSectors=true&orStatus=true>

B diagrama. Su COVID-19 susijusių projektų suskirstymas pagal šalį



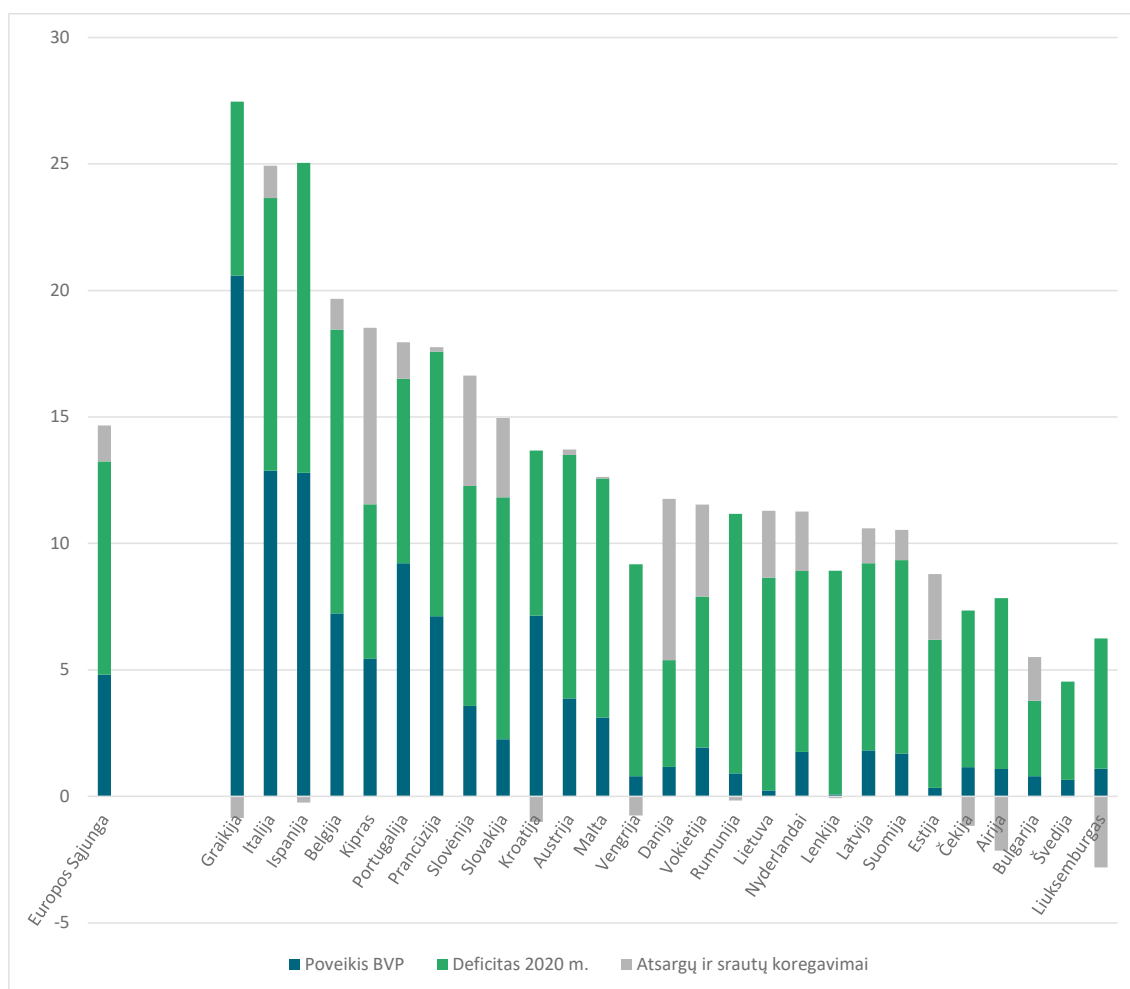
Šaltinis: EIB vieša duomenų bazė.

03 79 % jų skirti MVĮ (57 projektai), 11 % sveikatos priežiūrai (8 projektai), 4 % energetikai (3 projektai), 3 % MTTP (2 projektai) ir 2 % skirti aplinkai. Kalbant apie susijusias sumas, 66 % garantijų skiriama MVĮ (13 909 milijonai eurų), 29 % – sveikatos priežiūros projektams (6,142 milijono eurų), 2 % – energetikai (400 milijonų eurų) ir 1 % – aplinkai (300 milijonų eurų) ir moksliniams tyrimams bei technologinei plėtrai (150 milijonų eurų).

VII priedas. Pagrindiniai veiksniai, kuriais paaiškinami skolos ir BVP santykio pokyčių skirtumai

01 Prognozuojamų valstybės skolų, kaip BVP dalies⁵⁹, augimo svyravimus daugiausia lemia numatomo deficito dydis ir atsargų ir srautų koregavimas (pavyzdžiui, valstybės paskolos ir kapitalo injekcijos, atliktos krizės metu), taip pat BVP mažėjimo poveikis. BVP nuostolių poveikis skolos ir BVP santykiams yra didesnis šalyse, kurių skolos ir BVP santykis yra didelis (žr. **A diagramą**). Be to, daugelyje labai įsiskolinusių šalių tikimasi didelio BVP sumažėjimo (žr. **B diagramą**).

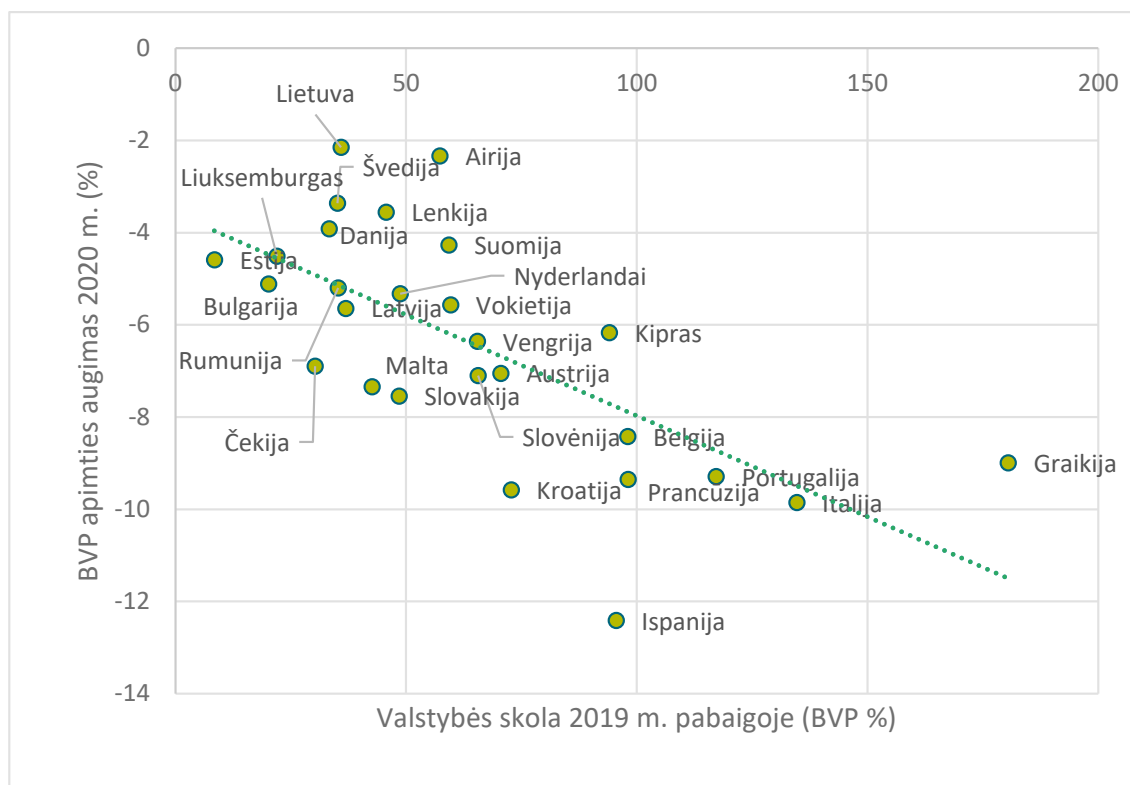
A diagrama. Valstybės skolos pokyčių sudėtis 2020 m. (BVP procentine dalimi)



Šaltinis: Komisijos rudens prognozės (AMECO).

⁵⁹ Remiantis Komisijos pavasario prognozėmis (2020 m.).

B diagrama. Labai įsiskolinusiose šalyse prognozuojamas didesnis BVP mažėjimas



Šaltinis: Audito Rūmų skaičiavimai remiantis Komisijos rudens prognozėmis (2020 m.).

VIII priedas. Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonės atskaitomybės problemos

Savo nuomonėje dėl Komisijos pasiūlymo, kuriuo nustatoma ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė⁶⁰, pabrėžiame keletą atskaitomybės klausimų:

- RRF taikymo sritis ir tikslai yra gana platūs ir apima labai įvairias politikos sritis. Nesama nei tikėtinų rezultatų kiekybinio įvertinimo ES lygmeniu, nei lėšų paskirstymo skirtingiems tikslams. Tačiau gairėse dėl RRF Komisija pasiūlė 37 % lėšų skirti klimato politikai ir 20 % – skaitmeninei pertvarkai;
- Kalbant apie Europos Parlamento vaidmenį užtikrinant priežiūrą ir tikrinimą, siūlomame RRF reglamente⁶¹ numatyta, kad praėjus ketveriems metams nuo reglamento įsigaliojimo RRF vertinimas turi būti perduotas Europos Parlamentui, teikiama metinė ataskaita ir vertinimo ataskaita. Savo nuomonėje siūlėme RRF reglamente aiškiai apibrėžti Europos Parlamento vaidmenį biudžeto ir biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūroje, atsižvelgiant į tai, kad RRF išlaidos bus valdomos remiantis ES išorės asignuotųjų pajamų biudžeto taisyklėmis;
- Sutarties dėl ES veikimo 287 straipsnio 1 dalimi Europos Audito Rūmai įgaliojami atlikti visų Sąjungos pajamų ar išlaidų auditą. Siūlomo RRF reglamento 40 konstatuojamojoje dalyje primenama, kad bet kuris asmuo ar subjektas, gaunantis Sąjungos lėšas, privalo visapusiškai bendradarbiauti siekiant apsaugoti Sąjungos finansinius interesus ir suteikti Audito Rūmams būtiną prieigą ir teises auditui atlikti. Tačiau savo nuomonėje aiškumo sumetimais rekomendavome, kad siūlomame RRF reglamente būtų aiškiai numatyta Audito Rūmų teisė atlikti dotacijų ir RRF paskolų komponento auditą;
- Pateikusi pradinį pasiūlymą dėl RRF reglamento, Komisija pasiūlė proporcingas taisykles, kuriomis siekiama užtikrinti Sąjungos finansinių interesų apsaugą; šios taisyklės baigiant rengti šią apžvalgą vis dar aptariamos. Jos iš dalies atspindėtos pirmininkaujančios valstybės narės kompromisiniame tekste ir daliniuose Europos Parlamento pakeitimuose;
- atkreipėme dėmesį į tai, kad išlaidų pagal RRF panaudojimas yra numatytas pradiniam etape ir kad vertinimas bus paskelbtas jau panaudojus didžiąją dalį

⁶⁰ Audito Rūmų nuomonė Nr. 6/2020 dėl ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonės.

⁶¹ Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo nustatoma ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė (COM(2020) 408 *final*).

išlaidų. Tai gali būti neišvengiama, nes greitas įgyvendinimas yra vienas iš priemonės tikslų. Todėl kyla rizika, kad bet kokios vertinimo metu įgytos patirties nauda RRF priminimo valdymui būtų nedidelė;

- Kadangi mūsų specialiojoje ataskaitoje dėl Europos semestro mūsų nagrinėti klausimai buvo koordinuojami Europos semestro, pabrėžėme, kad sudėtinga įvertinti politikos intervencijos veiksmingumą siekiant daugelio ir vienu metu vykdomų tikslų įvairiose intervencijos srityse.

IX priedas. Ankstesnės platesnio užmojo ekonomikos koordinavimo priemonių idėjos

01 Pandemija dar kartą parodė, kad, nesant ES fiskalinių pajėgumų, sunku valdyti didelius sukrėtimus euro zonoje. Bendras susitarimas dėl kai kurių idėjų sukurti ES nuolatinės fiskalines priemones dideliems ekonomikos sukrėtimams įveikti iki pandemijos protrūkio nebuvo pasiektas. Visų pirma, per 2017–2019 m. derybas dėl kito ES daugiamečio biudžeto Komisija pateikė keletą idėjų dėl finansinių priemonių, kuriomis būtų galima sušvelninti didelius ES ekonomikos ekonominius sukrėtimus:

- **Makroekonominio stabilizavimo priemonė** – 2018 m. gegužės mėn. Europos Komisija pasiūlė sukurti Europos investicijų stabilizavimo priemonę, kuria būtų siekiama atlaikyti didelius asimetrinius ekonominius sukrėtimus euro zonoje. Pasirinkus šį sprendimą, iš ES biudžeto būtų garantuojamos kompensacinės paskolos iki 30 milijardų eurų. Paskolas galėtų gauti valstybės narės, patiriančios tokius sukrėtimus ir atitinkančios griežtus patikimos fiskalinės ir makroekonominės politikos tinkamumo kriterijus. Parama turėjo būti panaudota valstybės investicijų lygiui išlaikyti. Nors NGEU tikslas panašus, ji yra laikina, o jos finansavimo mechanizmas apima ir dotacijas, ir paskolas.
- **Europos nedarbo perdraudimo sistema** – kelis šios idėjos variantus pakartotinai pateikė Komisija, ekonomistai ir valstybės narės. Komisijos⁶² siūloma sistema veiktų kaip nacionalinių nedarbo sistemų „perdraudimo fondas“, tačiau išmokos nebūtų mokamos tiesiogiai bedarbiams. Ši sistema suteiktų daugiau galimybių nevaržyti nacionalinių viešųjų finansų krizės laikotarpiu. Savo darbo programoje (2020 m. sausio mėn.) Komisija paskelbė ketinanti pasiūlyti tokią sistemą. Priemonė SURE gali būti laikoma pirmuoju žingsniu kuriant Europos nedarbo sistemą, tačiau dėl savo diskrecinio pobūdžio ir ribotos taikymo srities ji neatitinka pradinių automatinės stabilizavimo priemonės idėjos siekių.
- 2019 m. pabaigoje Euro grupė vis dar analizavo tinkamus sprendimus dėl euro zonos konvergencijai ir konkurencingumui skirtos biudžeto priemonės (BICC), kuri būtų finansuojama pagal kitą DFP ir pagal kurią būtų finansuojamos reformos, kuriomis stiprinama valstybių narių konvergencija, atsižvelgiant į Europos semestro prioritetus. Ja būtų pakeistas Komisijos pasiūlymas dėl **Reformų įgyvendinimo priemonės**, iš pradžių pradėtos taikyti 2018 m. gegužės mėn.

⁶² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_lt.pdf

02 2011 m.⁶³ per valstybės skolos krizę Komisija pirmą kartą iškėlė euroobligacijų (euro zonos valstybių narių bendrai išleistų obligacijų) idėją. Paaštrėjus COVID-19 krizei, politiniu lygmeniu ekspertų grupėse ir akademinėje bendruomenėje pateikti atnaujinti pasiūlymai dėl bendros skolos vertybinių popierių emisijos, pavyzdžiui, „koronos obligacijos“. Lėšas galėtų surinkti, pavyzdžiui, Europos investicijų bankas. Dėl paskirstymo tarpusavyje „koronos obligacijos“ daugeliui valstybių narių būtų pigesnis finansavimo šaltinis, palyginti su jų pačių vyriausybės obligacijomis. Kelios valstybės narės, įskaitant tas, kurios labiausiai nukentėjo nuo krizės, pritarė šiai koncepcijai, tačiau kitos griežtai jai prieštaravo. Kompromisas pasiektas pasiūlius NGEU fondą.

⁶³ „Žalioji knyga dėl galimybių leisti stabilumo obligacijas“ (Komisija, 2011 m.).

Akronimai ir santrumpos

AMECO: Europos Komisijos Ekonomikos ir finansų reikalų generalinio direktorato metinių makroekonominių duomenų bazė

BNPj: bendrosios nacionalinės pajamos

BVP: bendrasis vidaus produktas

CRII: Atsako į koronaviruso grėsmę investicijų iniciatyva

DFP: daugiametė finansinė programa

EBI: Europos bankininkystės institucija

ECA: European Court of Auditors

ECB: Europos Centrinis Bankas

EDPPI: Europos draudimo ir profesinių pensijų institucija

EIB: Europos investicijų bankas

ES: Europos Sąjunga

ESI fondai: Europos struktūriniai ir investicijų fondai

ESIF: Europos strateginių investicijų fondas

ESM: Europos stabilumo mechanizmas

ESRV: Europos sisteminės rizikos valdyba

ESSF: Europos Sąjungos solidarumo fondas

EVPRI: Europos vertybinių popierių ir rinkų institucija

KŠSR: konkrečiai šaliai skirtos rekomendacijos

MPP: mokumo palaikymo priemonė

MVĮ: maža arba vidutinė įmonė

NGEU: priemonė „Next Generation EU“

NP: neveiksni paskola

PEGF visos Europos garantijų fondas

PFJ: pinigų finansų įstaigos

PKSPK: parama kovai su pandemijos krize

RRF: ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė

RRP: Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planai

SPP: Skubios paramos priemonė

SURE: Europos laikinos paramos priemonė nedarbo rizikai dėl ekstremaliosios situacijos mažinti

Žodynėlis

Automatinė stabilizavimo priemonė: su verslo ciklu besikeičiantys fiskalinės politikos komponentai (mokestinės pajamos, socialinės išlaidos ir kt.).

Daugiametė finansinė programa (DFP): ES išlaidų planas, kuriame nustatyti prioritetai (remiantis politikos tikslais) ir viršutinės ribos pagal šešias pagrindines išlaidų kategorijas, paprastai septyneriems metams. Tai struktūra, pagal kurią sudaromi metiniai ES biudžetai apribojant kiekvienos kategorijos išlaidas. Dabartinė DFP apima 2014–2020 m. laikotarpį.

Europos semestras: metinis ekonominės ir biudžeto politikos koordinavimo ES ciklas, kurio metu valstybėms narėms teikiamos politikos gairės.

Finansinė parama: ES finansinė parama (pavyzdžiui, paskolos), teikiama finansinių sunkumų patiriančioms valstybėms narėms siekiant atkurti jų makroekonominį ir finansinį patikimumą ir užtikrinti, kad jos galėtų įvykdyti savo viešojo sektoriaus arba mokėjimų balanso įsipareigojimus.

Finansų rinka: akcijų, obligacijų, biržos prekių, valiutų ir kito finansinio turto pardavimo ir pirkimo rinka.

Konkrečiai šaliai skirtos rekomendacijos: kiekvienais metais Komisijos parengiamos politikos gairės valstybėms narėms dėl to, kaip išlaikyti patikimus viešuosius finansus. Tuomet liepos mėn. Komisija teikia jas tvirtinti Tarybai Europos semestro kontekste.

Neveiksni paskola: paskola, kurios mokėjimai vėluoja konkretų laikotarpį (paprastai 90 dienų) arba kai yra įrodymų, iš kurių matyti, kad visa paskola tikriausiai nebus grąžinta.

Pinigų finansų įstaigos: centriniai bankai, kredito įstaigos rezidentės, kaip apibrėžta ES teisėje, ir kitos rezidentės finansų įstaigos, kurių veikla – priimti indėlius iš subjektų, kurie nėra PFI, ir savo sąskaita teikti kreditus ir (arba) investuoti į vertybinius popierius.

Valstybės pagalba: tarifinės pozicijos tiesioginė ar netiesioginė valstybės parama įmonei ar organizacijai, jai suteikiant pranašumą, palyginti su jos konkurentais.

Audito Rūmų grupė

Šią apžvalgą parengė Audito Rūmų nario Alex Brenninkmeijer vadovaujama IV audito kolegija, kuri nagrinėja rinkų reguliavimo ir konkurencingos ekonomikos sritis.

Šios apžvalgos rengimui vadovavo Audito Rūmų narė Ildiko Gall-Pelcz, jai padėjo kabineto vadovė Claudia Kinga Bara ir kabineto atašė Zsolt Varga, pagrindinis vadybininkas Zacharias Kalias, užduoties vadovas Adrian Savin, auditoriai Giuseppe Diana, Stefan-Razvan Hagianu, Kamila Lepkowska ir Jacques Sciberras, Adrian Williams (kalbinė pagalba), Alexandra Mazilu (grafikos dizainerė), Claudia Albanese ir Zsolt Varga (ECALab).

AUTORIŲ TEISĖS

© Europos Sąjunga, 2020 m.

Europos Audito Rūmų pakartotinio naudojimo politika įgyvendinama pagal [Europos Audito Rūmų sprendimą Nr. 6–2019](#) dėl atvirųjų duomenų politikos ir pakartotinio dokumentų naudojimo.

Jeigu nenurodyta kitaip (pavyzdžiui, atskiruose pranešimuose dėl autorių teisių), ES priklausantis Audito Rūmų turinys yra licencijuojamas pagal [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) licenciją. Tai reiškia, kad pakartotinis naudojimas yra leidžiamas, jeigu tai tinkamai pažymima ir nurodomi padaryti pakeitimai. Pakartotinai naudojantis subjektas negali iškreipti pirminės dokumentų prasmės ar minties. Audito Rūmai nėra atsakingi už bet kokius pakartotinio naudojimo padarinius.

Jūs privalote išsiaiškinti papildomas teises, jeigu tam tikrame turinyje vaizduojami privatūs asmenys, kurių tapatybę galima nustatyti, pavyzdžiui, Audito Rūmų darbuotojų nuotraukose, arba jame pateikti trečiųjų asmenų kūriniai. Kai gaunamas leidimas, juo panaikinamas ir pakeičiamas pirmiau minėtas bendrasis leidimas ir jame aiškiai nurodomi naudojimo apribojimai.

Siekiant naudoti ar atgaminti turinį, kuris nepriklauso ES, gali reikėti prašyti leidimo tiesiogiai iš autorių teisių turėtojų.

Programinei įrangai ar dokumentams, kuriems taikomos pramoninės nuosavybės teisės, pavyzdžiui, patentams, prekių ženklams, registruotiems dizainams, logotipams ir pavadinimams, Audito Rūmų pakartotinio naudojimo politika netaikoma ir leidimai dėl jų jums nesuteikiami.

Europos Sąjungos institucijų europa.eu domeno svetainėse pateikiamos nuorodos į trečiųjų asmenų svetaines. Audito Rūmai jų nekontroliuoja, todėl raginame peržiūrėti jose pateiktas privatumo ir autorių teisių politikas.

Europos Audito Rūmų logotipo naudojimas

Europos Audito Rūmų logotipas negali būti naudojamas be išankstinio Europos Audito Rūmų sutikimo.

Europos Sąjunga ir jos valstybės narės įgyvendino įvairias priemones, kuriomis siekiama apriboti tebesitęsiančios COVID-19 pandemijos padarytą ekonominę žalą ir su ja kovoti. Šioje apžvalgoje pateikiama integruota šių priemonių, kurių imtasi nacionaliniu lygmeniu iki 2020 m. birželio mėn., o ES lygmeniu – iki 2020 m. rugpjūčio mėn., apžvalga. Apžvalgoje taip pat nurodomos būsimo ES ekonomikos koordinavimo rizikos, iššūkiai ir galimybės.

EUROPOS AUDITO RŪMAI
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Užklauso: eca.europa.eu/lt/Pages/ContactForm.aspx

Interneto svetainė: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



**EUROPOS
AUDITO
RŪMAI**