

Riskid, probleemid
ja võimalused,
mis on seotud ELi
majanduspoliitilise
reageerimisega
COVID-19 kriisile



EUROOPA
KONTROLLIKODA

2020

Sisukord

	Punkt
Kokkuvõte	I–X
Sissejuhatus	01–04
Ulatus ja käsitusviis	05–08
Mitmesugused liikmesriikide meetmed keskendusid töökohtade ja ettevõtete päästmisele iga hinna eest	09–36
Piirangumeetmete majanduslik mõju erines liikmesriigiti ja valdkondade kaupa	09–13
Liikmesriikide eelarvemeetmed olid väga erinevad	14–24
Meetmed keskendusid peamiselt töötuse ja maksejõuetuse probleemi viivitamatule leevendamisele	25–30
Meetmed aitasid töökohti säilitada, kuid töid kaasa suure eelarvepuudujäägi	31–36
ELi märkimisväärsete majanduslike meetmete rakendamine on käimas	37–63
ELi pädevus valdkondades, mis ei olnud seotud rahandusliku ja majandusliku koordineerimisega, oli kriisi ajal piiratud	40–41
Paindlik majandusala koordineerimine võeti kiiresti kasutusele	42–44
EL võttis kasutusele olemasolevad vahendid ning lõi ettevõtjatele, valitsustele ja töötajatele uued turvavõrgud	45–49
NextGenerationEU taasterahastuga tegi EL ettepaneku anda märkimisväärset rahalist toetust, et taastada jätkusuutlik ja vastupidav majanduse elavnemine	50–59
Mõnda finantsmeedet ei olnud rakendatud või ei ole need veel lõplike toetusesaajateni jõudnud	60–63
Kriis toob kaasa uusi riske, probleeme ja võimalusi ELi majanduse koordineerimisel	64–94

Liikmesriikide ebaühtlasest majandusarengust tulenevad riskid	65–71
Praeguste majandus- ja eelarvepoliitika koordineerimisraamistike probleemid	72–77
Euroopa taasterahastu: uued võimalused, riskid ja probleemid	78–94

Lisad

I lisa. SKP erinev vähenemine eri riikides pandeemia ajal: statistiline selgitus

II lisa. ELi peamised majandusmeetmed (märts – august 2020)

III lisa. COVID-19-ga seotud muudatused ELi 2020. aasta eelarves võrreldes esialgse eelarvega

IV lisa. NGEU raames saadaolevad summad

V lisa. ELi ja ESMi erinevate finantsmeetmete rakendamise tase

VI lisa. Ülevaade EIP finantsmeetmetest seoses COVID-19 kriisiga

VII lisa. Valitsemissektori võlamäära muutumise erinevusi selgitavad põhitegurid

VIII lisa. Taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendiga seotud aruandekohustuse küsimused

IX lisa. Varasemad ideed ambitsioonikamate majanduse koordineerimise vahendite kohta

Akronüümid ja lühendid

Mõisted

Ülevaate koostajad

Kokkuvõte

I COVID-19 pandeemia on praegust aega iseloomustav ülemaailmne tervisekriis, mis on toonud kaasa murrangulisi muutusi igapäevaelus ja ühiskondades kõikjal maailmas. Olukorra kiireloomulisuse tõttu on kõik ELi liikmesriigid võtnud rahvatervisealaseid meetmeid, et peatada viiruse levik ja piirata surmajuhtumite arvu suurenemist.

II 2020. aasta esimesel poolel põhjustas COVID-19 pandeemia liikmesriikides ebaühtlase, kuid kõikidel juhtudel märkimisväärse SKP vähenemise. Majanduslik mõju oli ebaühtlane mitmesuguste tegurite tõttu, nagu erinevused majanduse struktuuris ja tervishoiustrateegiates pandeemia vastu võitlemisel, ning piirangumeetmete erinev mõju majandusvaldkondadele.

III Käesoleva ülevaate eesmärk on anda terviklik pilt peamistest majanduspoliitilistest meetmetest ELis. Esitame analüütilise kirjelduse nii ELi kui ka liikmesriikide tasandil võetud meetmete kohta ning määratleme ELi majanduse koordineerimise tulevikuga seotud riskid, probleemid ja võimalused ELi välisaudiitori seisukohast. Ülevaates esitatud analüüs põhineb peamiselt avalikul teabel, mida täiendavad liikmesriikide maksuhaldurite seas tehtud küsitluse tulemused, intervjuud komisjoni töötajatega ja viited meie varasematele aruannetele. Tegu ei olnud audititööga, seega on tulemused pigem analüütilised kui hinnangulised. Samuti ei esita me soovitusi.

IV Valitsused võtsid vastuseks tervishoiu- ja majanduskriisile vastu mitmesuguseid kaalutusõigusel põhinevaid lühiajalisi eelarvemeetmeid. Nende suurus ja sisu kajastasid pigem liikmesriikide suhtelist jõukust kui seda, kui rängalt kriis neid mõjutas. Liikmesriigid on üldiselt võtnud meetmeid kooskõlas ELi kriisipoliitika suunistega: suurema osa meetmetest moodustasid töökohtade säilitamise kavad ja ettevõtetele likviidsustoetuseks antav riigiabi. Eelarvepakettide sisu erines aga liikmesriigiti. Praegune eelarvepoliitika tõstab märkimisväärselt valitsemissektori võla taset, kuid on tõhusalt leevendanud töötuse ohtu piirangumeetmete ajal.

V Pandeemia põhjustatud kriis võib suurendada liikmesriikide vaheliste majanduslike erinevuste ohtu. Olukorda mõjutanud poliitikategurite hulka kuuluvad erinevused eelarveolukorras ja konkurentsimoonutused, mis tulenevad liikmesriikide erinevast suutlikkusest kasutada riigiabimeetmeid. Suurenevad erinevused võivad tuleneda ka suurest ja püsivast töötusest, investeerimislünkadest ja riskidest finantsstabiilsusele, kui kriisi majanduslik mõju levib finantssektoris.

VI ELi esialgne vastus kriisile hõlmas olemasolevate eeskirjade ja poliitikaraamistike raames võetud meetmeid, millega toetati riikide jõupingutusi kriisi ohjamiseks. Lisaks EKP kiirele rahalisele sekkumisele kasutati võimalust suurendada olemasolevate ELi eelarve- ja riigiabi-eeskirjade paindlikkust, võeti vastu ELi sihtotstarbelised majanduspoliitika suunised ja suunati ELi eelarve ümber kriisile reageerimise meetmetesse (koroonaviirusele reageerimise investeerimisalgatuse paketid). Järgmise sammuna loodi kolm turvavõrku, et pakkuda sihipärast laenutoetust valitsustele komisjoni (TERA ehk eriolukorras töötuseriski leevendamiseks pakutava ajutise toetuse Euroopa rahastu) ja Euroopa stabiilsusmehhanismi kaudu ning ettevõtetele Euroopa Investeerimispanka kaudu. Komisjon võttis tööhõive toetamise erakorralise rahastu (TERA) kasutusele 2020. aasta suvel ja eeldatavasti rahastatakse sellest alates 2020. aasta varasügisest lühendatud tööajaga töötamise kavasid 17 liikmesriigis.

VII Seejärel töötas EL välja ulatuslikumad toetusvahendid, et tulla toime pandeemia kasvavate majanduslike tagajärgedega. Suurim meede oli taasterahastu „NextGenerationEU“ (NGEU), mille maht oli 750 miljardit eurot (ülevaate valmimise ajal taasterahastu veel ei toiminud). Keskkel kohal on taaste ja vastupidavuse rahastamisvahend, millel on uus lähenemisviis, st see pakub toetust tingimusel, et viiakse ellu majanduskasvu soodustavaid reforme ja tehakse investeringuid, ega sõltu konkreetsete kulude hüvitamisest, mis on reeglits Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide või muude ELi programmide puhul. Rahastamisvahendi eesmärk on võidelda majanduslike erinevuste suurenemise ohuga ning siduda majanduse elavnemine ELi keskkonnaalaste ja digitaalvaldkonna strateegiatega.

VIII Liikmesriikide ja EKP meetmetega võrreldes võivad muud ELi finantsmeetmed olla toetuse andmisel aeglasemad, kuna need hõlmavad üldiselt poliitilisi kokkuleppeid ja/või kulueeskirjade kohandamist. Programmide kohandamine kriisiolukorraga oli pooleli, mistõttu ei olnud 2020. aasta augusti lõpu seisuga suuri väljamakseid tehtud. Vahendite kasutamine sõltub toetusvahendi laadist ja struktuurist ning liikmesriikide suutlikkusest kasutada vahendeid oma menetluste ja tingimuste kohaselt.

IX Selline meetmete kogum tekitab liikmesriikide ja ELi tasandil riske ja probleeme ELi majanduspoliitika koordineerimisel, selle rakendamisel ja ELi vahendite usaldusväärsel finantsjuhtimisel. Tuvastasime riskid eelkõige järgmistes valdkondades:

- liikmesriikide eelarvepaketid ja erakorraline pangalaenude pakkumine tekitavad eelarveseisundi, siseturu, tööturgude ja finantssektori järelevalve eest vastutavatele ELi ametiasutustele uusi probleeme;

- äsja kavandatud taastevahendi tõhusus võib väheneda, kui selle finantsstruktuur ei ole piisav, taastekavad ei keskendu majanduskasvu soodustavatele reformidele ja investeeringutele, rakendamine ei ole õigeaegne, vahendite kasutamise tase on madal, meetmete koordineerimine kõigil tasanditel on nõrk, planeerimine ja järelevalve ei põhine usaldusväärsetel näitajatel või aruandlus on killustatud;
- komisjoni ees on keeruline ülesanne: hallata ELi mahukate tehingute finantsriski kapitaliturgudel.

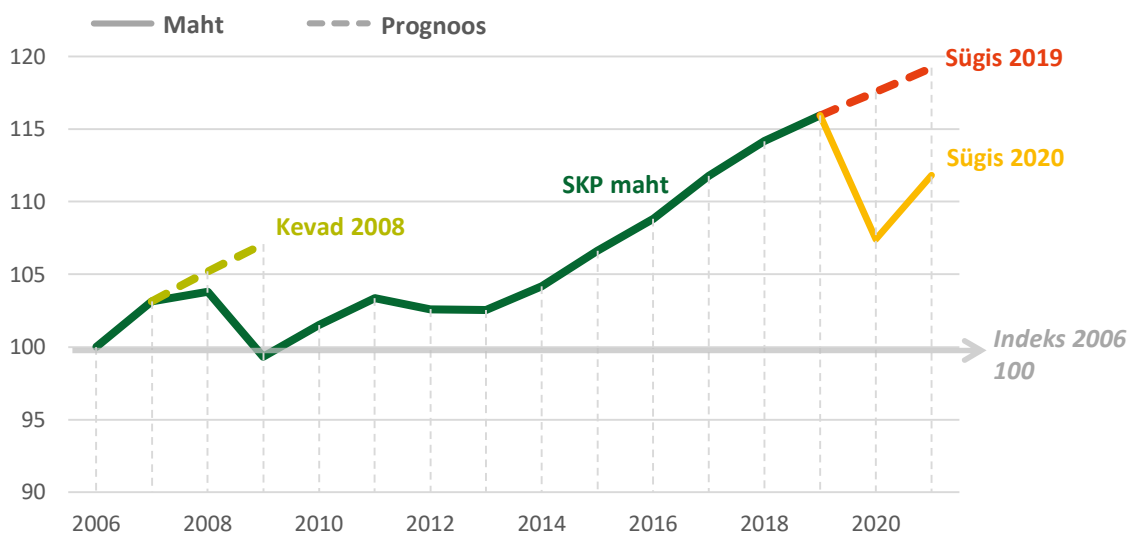
X Samuti tegime kindlaks võimalused, mis tulenevad ELi majanduslikust reageerimisest COVID-19 kriisile. Majanduskriisiga seotud ELi eelarvemeetmete rakendamine on käimas, kuid selle eelduseks võib olla ELi institutsioonidele suurema rolli andmine ELi majanduse elavdamise juhtimisel. Selliste uute ajutiste rahastute nagu TERA ja NGEU loomine annab võimaluse kaaluda ELi eelarvesuutlikkuse püsivat parandamist, et reageerida suurtele majandusšokkidele ja leevendada nendest tulenevaid majanduslikke erinevusi liikmesriikide vahel. Selline täiendav rahastamine on samuti oluline võimalus edendada selliseid ELi prioriteete nagu kestlik areng ja digiteerimine, kui meetmed kavandatakse hoolikalt ja neid jälgitakse põhjalikult Euroopa poolaasta raames.

Sissejuhatus

01 COVID-19 pandeemia jõudis ELi 2020. aasta veebruaris ning levis kiiresti kõigis liikmesriikides, mis viis aprillis suremuse haripunkti. Pandeemia kujutab endast jätkuvalt suurt terviseohtu nii Euroopas kui kogu maailmas. Septembri lõpuks oli ELis teatatud rohkem kui 3 miljonist nakkusjuhtumist, millel olid traagilised tagajärjed: suri peaaegu 150 000 inimest. Liikmesriigid rakendasid mitmesuguseid piirangu- ja ennetusmeetmeid, mis tõid kaasa nakatumise vähenemise, kuid 2020. aasta sügisel aset leidnud haigusjuhtude arvu suurenemine tekitas taas probleeme nii tervishoiu- kui ka majandussüsteemidele.

02 Vastupidiselt ülemaailmsele finantskriisile, mis kujunes välja finantssektori puudustest, mõjutab praegune majandusšokk kogu majandust, häirides kodumajapidamiste kulutusi, äritegevust ja üleilmseid tarneahelaid. Euroopa Komisjoni prognoosi¹ kohaselt on kõrvalekalded pandeemiaeelsest majanduskasvust oluliselt suuremad kui eelmise kriisi ajal (vt [joonis 1](#)). Prognooside kohaselt väheneb ELi 27 liikmesriigi SKP 2020. aastal 7,4% ning ei pruugi 2021. aastal kriisieelsele tasemele taastuda, millega omakorda kaasneb maksejõuetuse ja töökohtade kaotamise märkimisväärse suurenemise oht.

Joonis 1. ELi SKP mahuindeks (protsentides) (2006–2021)

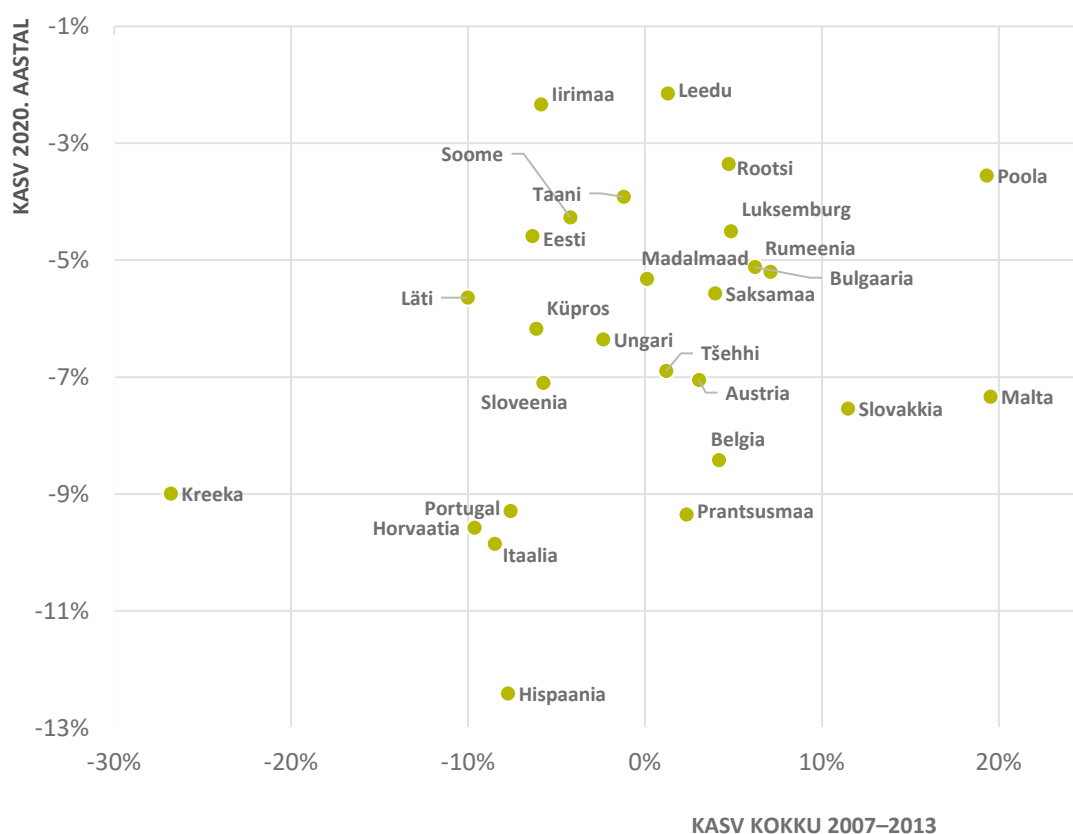


Allikas: Euroopa Kontrollikoja arvutused, mis põhinevad Euroopa Komisjoni andmetel ja sүgisestel prognoosidel (AMECO andmekogum).

¹ „European Economic Forecast - Autumn 2020“, institutsiooniline dokument nr 136, november 2020.

03 Hoolimata erinevustest praeguse ja eelmise, 2008.–2013. aasta kriisi olemuses, on märkimisväärsed sarnasusi liikmesriikide SKP vähenemises, mis võib tekitada uusi probleeme majanduslikule lähenemisele ELis: näiteks Kreeka, Itaalia ja Hispaania näivad olevat ühed kõige rängemalt kannatanud riigid mõlema kriisi ajal (vt [joonis 2](#)).

Joonis 2. SKP vähenemine 2008.–2013. aasta kriisi ja 2020. aasta kriisi ajal



Allikas: Euroopa Kontrollikoja arvutused, mis põhinevad komisjoni andmetel ja 2020. aasta sügisel majandusprognosil (AMECO andmekogum).

04 Alates 2020. aasta märtsist on ettevõtete sulgemisest põhjustatud majandusšokk tinginud vajaduse võtta COVID-19 kriisile reageerimiseks laiaulatuslikult ELi ja liikmesriikide majanduspoliitilisi meetmeid, et kompenseerida ettevõtete ja kodumajapidamiste saamata jäänud tulu. Pärast ülemaailmset finantskriisi ja sellele järgnenud Euroopa võlakriisi tugevdati ELi liikmesriikide majanduse koordineerimist uute õigusaktidega (nt esimene majanduse juhtimise pakett 2011. aastal ja teine majanduse juhtimise pakett 2013. aastal) ning finantsabi mehhanismidega (nt Euroopa finantsstabiilsusmehhanism (EFSM), Euroopa stabiilsusmehhanism (ESM)). Vastusena pandeemiakriisile pidi EL kohandama mõningaid kehtivaid eeskirju ja looma uued rahalise toetuse meetmed, et tulla toime majandusšoki tagajärgedega.

Ulatus ja käsitusviis

05 Tegemist ei ole auditiaruandega, vaid ülevaatega, mis põhineb peamiselt avalikult kättesaadaval teabel ja materjalil, mida on kogutud käesoleva ülevaate koostamiseks. Käesoleval ülevaatel on kaks eesmärki: esitada kirjeldav ülevaade ja objektiivne analüüs peamistest liikmesriikide eelarvemeetmetest ja ELi majandusmeetmetest vastuseks jätkuval COVID-19 kriisile, ning teha kindlaks riskid, probleemid ja võimalused ELi majanduspoliitika koordineerimisel, selle rakendamisel ja ELi vahendite usaldusväärset finantsjuhtimisel.

06 Avalikult kättesaadav teave ELis võetud meetmete kohta on killustatud ja hajutatud paljude allikate vahel ja/või puudub järjepidevus ja süstemaatiline kvantifitseerimine, mis takistab võrdluste tegemist. Teave on oluline ka selleks, et aidata lahendada poliitika koordineerimisel ja rakendamisel tekkivaid probleeme ning analüüsida kriisile majanduspoliitilisel reageerimisel saadud õppetunde. Ülevaade hõlmab 2020. aasta märtsist augustini ELi tasandil võetud majanduslikke meetmeid ja pärast seda kuupäeva võetud olulisi järelmeetmeid, ning kõiki liikmesriikide tasandil 2020. aasta märtsist juunini võetud olulisi eelarvemeetmeid (s.o üle 0,1% SKPst).

07 Selleks et saada põhjalik ülevaade meetmetest, kogusime järjepidevaid ja kvantifitseeritud andmeid ELi ja liikmesriikide meetmete kohta, tuginedes avalikult kättesaadavale teabele ja komisjonilt küsitud teabele. Kuna puudub vastav andmebaas liikmesriikide stimuleerivate eelarvemeetmete koondamiseks ja süstemaatiliseks kvantifitseerimiseks, viisime kättesaadavates teabeallikates sisalduvate lünkade täitmiseks läbi küsitluse kõigi 27 liikmesriigi eelarvemeetmete kohta, mis võeti COVID-19 kriisile reageerimiseks. Küsitlus hõlmab kuni 30. juunini 2020 vastu võetud liikmesriikide meetmeid, seega ei sisalda see nende meetmete ega muude pärast seda vastu võetud uute meetmete kulude ajakohastamist.

08 Küsitluse raames saadeti riigi tasandi eelarveasutustele täitmiseks standardne aruandevorm, mis aitas meil süstemaatiliselt koguda andmeid võetud riiklike eelarvemeetmete kohta (sealhulgas nende kirjeldus, ajastus, eesmärk, meetmete hinnanguline maksumus 2020. aastaks) ning liigitada andmed selliste kriteeriumide alusel nagu mõju eelarvele ja majandusele. Küsitluse andmeid täiendati vajaduse korral muu avalikult kättesaadava teabega (nt Euroopa eelarveseire, stabiilsus- ja lähenemisprogrammid, liikmesriikide avaldatud eelarved ja eelarveteatised). Ülevaates võetakse arvesse ka kontrollikoja varasemaid aruandeid, intervjuusid komisjoni töötajatega ning eksperdirühma arvamusi meie analüüsi usaldusväärsuse ning riskide ja probleemide sõnastamise kohta.

Mitmesugused liikmesriikide meetmed keskendusid töökohtade ja ettevõtete päästmisele iga hinna eest

Piirangumeetmete majanduslik mõju erines liikmesriigiti ja valdkondade kaupa

09 Praeguse majanduskriisi põhjused on tänapäeva ajaloos ainulaadsed. Varasemate kriiside põhjusteks oli jätkusuutmatu nõudluse kasv ja/või makromajandusliku tasakaalustamatuse kuhjumine², kuid praegune suur majanduslangus on tingitud pandeemia- ja tervishoiupoliitika meetmete mõjust nii nõudlusele kui ka pakkumisele.

10 Kuna tervishoiupoliitika kuulub peamiselt liikmesriikide pädevusse, võivad erinevused liikmesriikide valmisoleku tasemes haiguse levimise algetapil selgitada, miks pandeemiale reageerimist ELis iseloomustasid alguses kõhklused, erinevad seisukohad seoses piirangumeetmete ja piirikontrolliga ning liikmesriikide meetmete puudulik koordineerimine.

11 SKP hinnanguline vähenemine kuni 2020. aasta keskpaigani on ELis riigiti väga erinev³. Olulist osa nendest erinevustest liikmesriikide vahel COVID-19 kriisi ajal võib statistiliselt seostada viiruse leviku tõkestamise või suhtlemisdistantsi hoidmise meetmete ranguse indeksiga ning turismi osakaaluga majanduses. *I lisas* on toodud meie koostatud regressioonianalüüs nende muutujate alusel. Allpool on kirjeldatud kahte selgitavat tegurit.

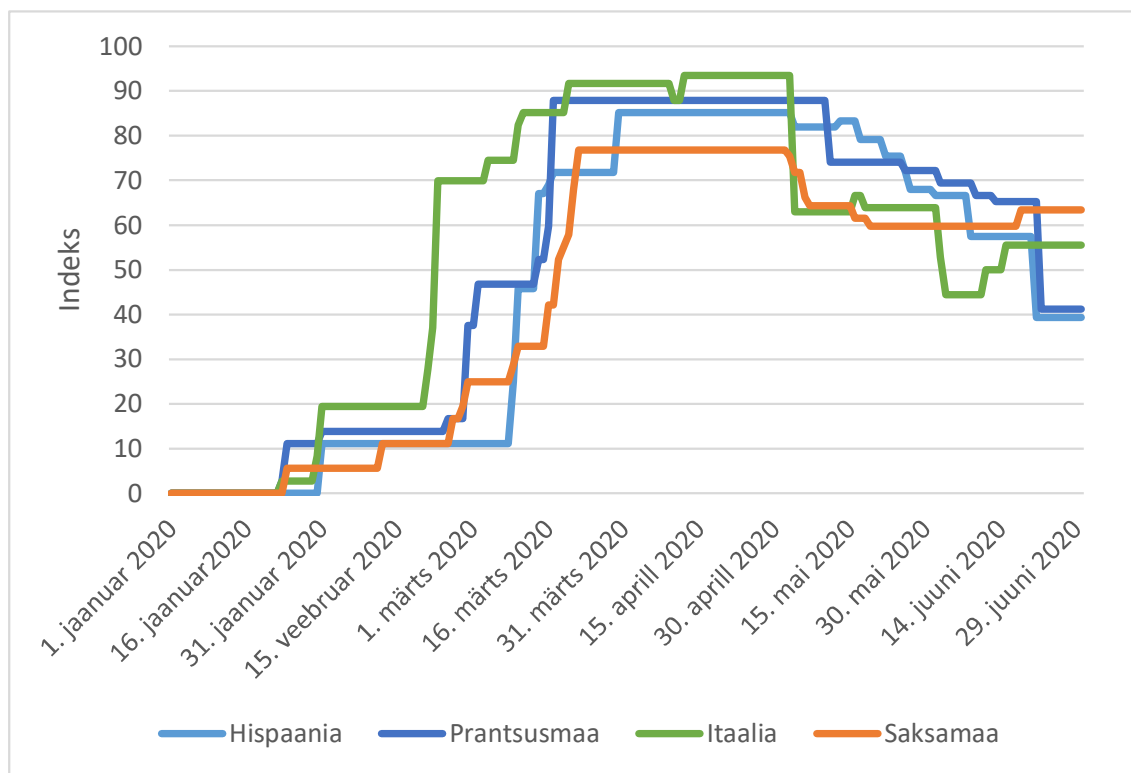
12 Näiteks olid Saksamaal märtsis võetud sulgemismeetmed vähem ranged kui Itaalias, Prantsusmaal või Hispaanias, kus kõik mittehädavajalikud ettevõtted olid sunnitud töö peatama, mis osaliselt selgitab suuremat SKP vähenemist viimati nimetatud riikides (vt ka *joonis 3*). Esialgsed hinnangud näitavad, et iga rangete

² „Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses“ (Euroopa Komisjon, 2009).

³ Eurostat Newsrelease 133/2020, 8. september 2020.

piirangumeetmetega kuu võib kaasa tuua SKP aastase kasvu vähenemise kuni 2 protsendipunkti võrra⁴.

Joonis 3. Piirangumeetmete ranguse muutumine 2020. aasta esimesel poolel

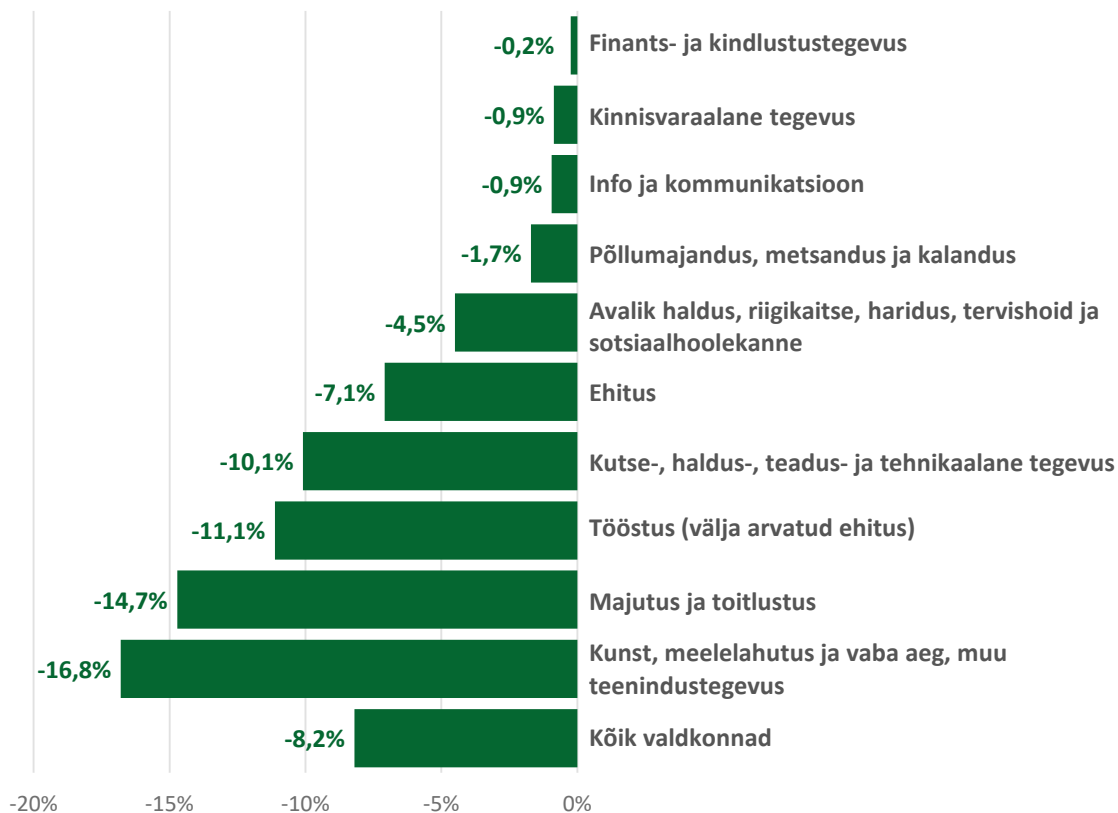


Allikas: Stringency Index (Oxfordi ülikool: <https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/>).

13 2020. aasta esimese poolaasta andmed näitavad, et kriisi mõju majandussektoritele on väga erinev (vt [joonis 4](#)). Näiteks teatavad teenindussektorid, nagu transport, jaekaubandus, vaba aja veetmine ja majutus, kannatasid eriti rängalt, sest piirangumeetmed (liikumispiirangud, sotsiaalne distantseerumine või reisikeeld) vähendasid nõudlust selliste teenuste järele.

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

Joonis 4. ELi kogulisandväärtuse muutused 2020. aasta esimesel poolel



Märkus: protsentuaalsed muutused võrreldes eelmise aasta sama ajavahemikuga.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda Eurostati andmete alusel.

Liikmesriikide eelarvemeetmed olid väga erinevad

14 Alates 2020. aasta veebruarist on liikmesriikide eelarvepoliitikas keskendunud sellele, et leevendada piirangumeetmete ja kahaneva nõudluse lühiajalist mõju sissetulekutele ja tööhõivele. Sarnaselt 2008. aasta kriisile reageerimiseks võetud meetmetele on ka praegused meetmed hõlmanud automaatsete stabilisaatorite kasutamist (maksutulud, töötuskindlustuskavad) ning kaalutusõigusel põhinevaid stimuleerivaid eelarvemeetmeid, nagu maksusoodustused või maksumäärade vähendamine, ning erakorralisi kulutusi, sealhulgas tööhõive toetamisele ja tervishoiusektorile. Lisaks on vastu võetud eelarveväliseid meetmeid, et pakkuda likviidsust ettevõtjatele (riigilaenu, laenu tagatised, maksude ajatamine jne). Nendel meetmetel ei ole otsest mõju eelarvele.

15 2020. aasta juuni lõpu seisuga näitab meie küsitlus (vt punktid **07, 08**), et liikmesriigid on võtnud vastu peaaegu 1250 eelarvemeedet kogusummas ligikaudu 3,5 triljonit eurot (hinnanguliselt 27% ELi 27 liikmesriigi 2020. aasta SKPst), et tulla toime pandeemia majandusliku ja tervishoiualase mõjuga. Liigitasime meetmed viide põhikategooriasse sõltuvalt nende laadist ja nende mõjust eelarvepuudujäägile (**1. selgitus**). Küsitluse koondandmed on esitatud **joonisel 5**. Tagatised moodustavad 2 triljonit eurot ehk 59% meetmetest, millele järgnevad kaalutusõigusel põhinevad kulumeetmed (19%), rahastamisvahendid (11%), maksude maksmisega seotud meetmed (6%) ja kaalutusõigusel põhinevad tulumeetmed (5%).

16 Meetmete kogumaksumus on suur võrreldes 2009.–2010. aastal toote- ja tööturgude jaoks vastu võetud kaalutusõigusel põhinevate meetmetega, mis moodustasid ligikaudu 3% SKPst⁵. Praeguse reageerimise ulatus on võrreldavam finantssektori toetamiseks aastatel 2008–2017 võetud kaalutusõigusel põhinevate ja eelarveväliste meetmete (tagatised, laenud, omakapitali toetus) mahuga, mis moodustasid hinnanguliselt vastavalt ligikaudu 4% ja 34% ELi SKPst⁶.

⁵ „Public finances in EMU – 2010“, Euroopa Komisjon, 2010, lk 19.

⁶ „Riigiabi tulemustabel 2018“, Euroopa Komisjon, 2019, lk 34.

1. selgitus

Eelarvemeetmete peamine liigitus meie küsitluses

Kaalutusõigusel põhinevatel kulumeetmetel on otsene mõju eelarvele. Need meetmed hõlmavad toetusi ettevõtete või kodumajapidamiste sissetulekute toetamiseks, tööhõivet toetavaid meetmeid (näiteks sundpuhkuse kavad), erakorralisi kulutusi tervishoiule, kapitaliinvesteeringuid ja teadusuuringuid, samuti intressitoetusi, krediidikahju eraldisi ja muid kaalutusõigusel põhinevaid kulumeetmeid. Esitame jooksva aasta meetmete hinnangulised summad juuni lõpu seisuga.

Kaalutusõigusel põhinevatel tulumeetmetel on samuti otsene mõju eelarvele. Need meetmed hõlmavad maksusoodustusi ja maksumäärade kärpeid ning muid tulumeetmeid. Esitasime jooksva aasta meetmete hinnangulised summad juuni lõpu seisuga.

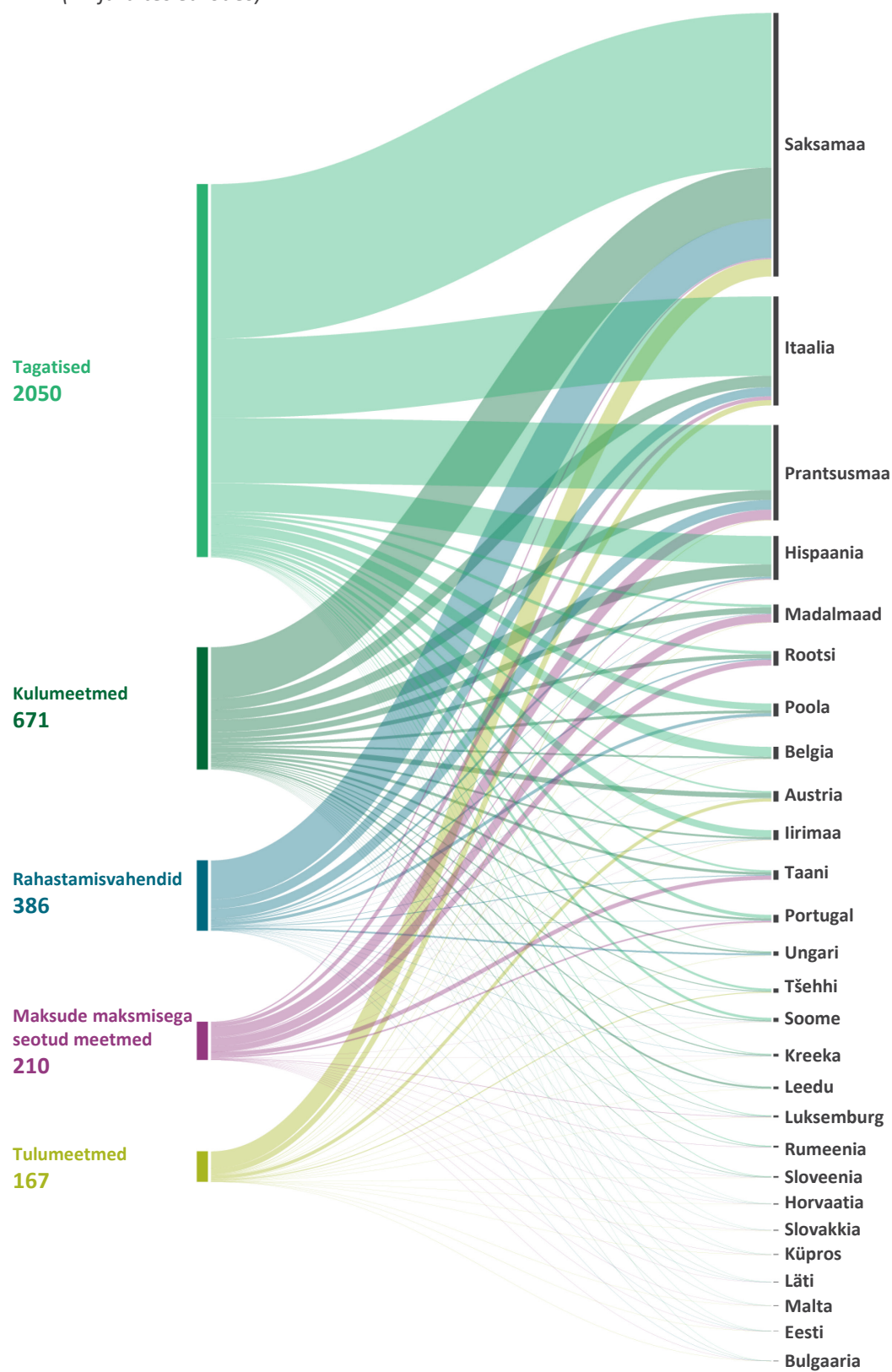
Rahastamisvahendite eesmärk on toetada ettevõtete likviidsus- või maksevõimepositsiooni laenude või kapitalisüstide kaudu, millel on kaudne mõju eelarvele, kui neid lõpuks täielikult tagasi ei maksta. Esitame avaliku sektori asutuste poolt 2020. aasta juuni lõpuks teatatud investeerimispakettide summad.

Tagatiste eesmärk on toetada ettevõtete likviidsuspositsiooni valitsuse lubadusega maksta tagasi finantseerimisasutuse antud laen kohustuste täitmata jätmise korral. Nendel meetmetel on kaudne mõju eelarvele, kui tagatud rahastamisvahendeid ei maksta täies ulatuses tagasi. Oma analüüsis esitame avaliku sektori asutuste poolt 2020. aasta juuni lõpuks välja kuulutatud tagatispakettide summad.

Maksude maksmisega seotud meetmete eesmärk on ajutiselt suurendada ettevõtete likviidsuspositsiooni, lükates edasi maksude või sotsiaalmaksete maksmise, mis ei mõjuta eelarvet, kui tasumisele kuuluv summa makstakse hiljem samal aastal. Nende meetmete hulka kuuluvad eelkõige maksude ajatamine ja varajane maksutagastus. Oma analüüsis esitame jooksva aasta meetmete hinnangulised summad juuni lõpu seisuga.

Joonis 5. Eelarvemeetmete suurus kategooriate kaupa

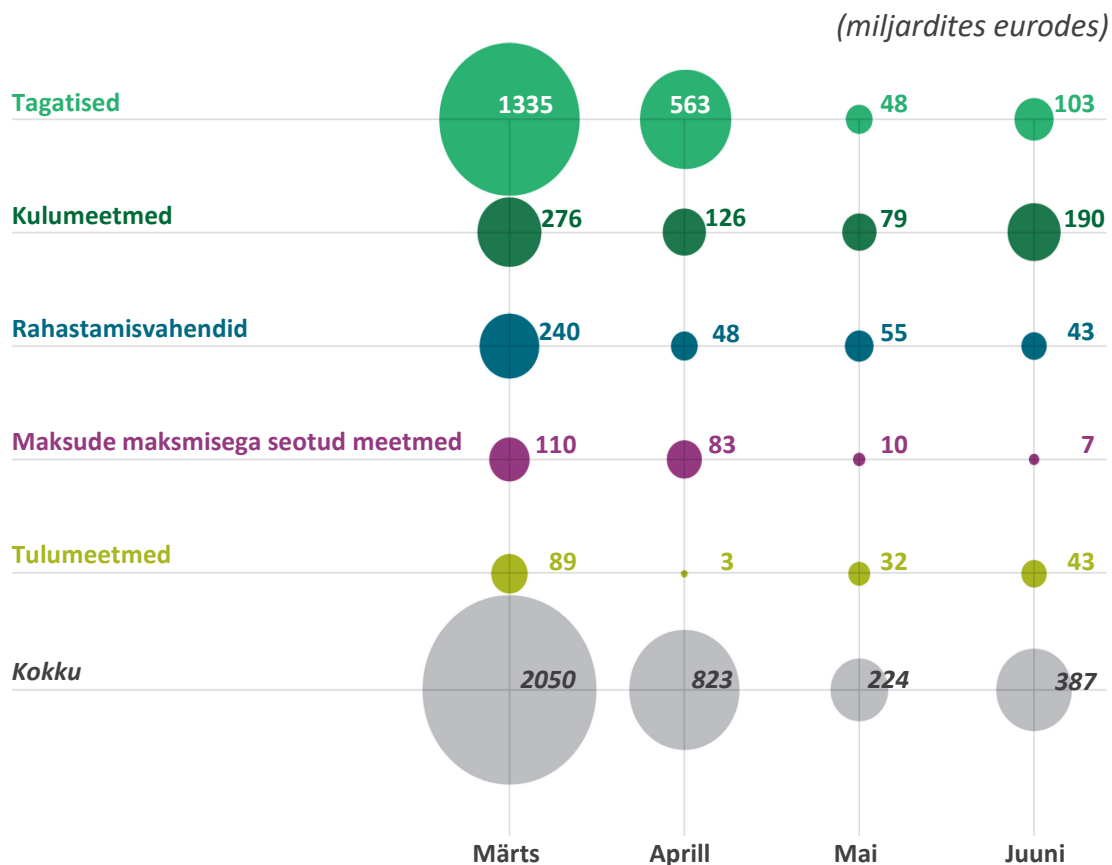
(miljardites eurodes)



Allikas: Euroopa Kontrollikoja küsitluse andmed.

17 Suurim osa meetmetest (kogusummas umbes 2,1 triljonit eurot ehk umbes 60% kasutada olevast summast) võeti vastu märtsis, kui teatati esimestest COVID-19 pandeemiast tingitud piirangumeetmetest. Aprillis võeti vastu veel üks meetmete kogum, mille maht oli 0,8 triljonit eurot, millele järgnes järkjärguline vähenemine mais ja juunis (*joonis 6*).

Joonis 6. Eelarvemeetmete ajastus



Allikas: Euroopa Kontrollikoja küsitluse andmed.

18 Enamik tagatisskeeme oli aprilliks vastu võetud. Pinged finantsturgudel märtsis/aprillis olid üheks põhjuseks, miks mõned valitsused võtsid kiiresti vastu suured tagatispaketid ja erakorralised laenuskeemid, et toetada sel ajal ettevõtjate likviidsust ja investorite üldist usaldust. Rahalised sekkumised ja sellele järgnev finantsturgude taastumine selgitavad, miks täiendavaid skeeme ei olnud vaja. Muud liiki meetmed on kriisiperioodil ühtlasemalt jaotunud. Kulumeetmete summade suurenemine juunis kajastab teatavate ajutiste meetmete pikendamist ja majanduse elavdamise kava vastuvõtmist Saksamaal.

19 Siiani on eelarvemeetmete suhteline suurus liikmesriigiti väga erinev. Nagu on näidatud *joonisel 7*, võeti neli viiest suuremast eelarvepaketist (võrreldes riikide SKPga) vastu ELi neljas suurimas liikmesriigis ja need tulenesid peamiselt kavandatud tagatiskavade mahust. Kõige rohkem meetmeid võttis Saksamaa, kelle meetmed moodustasid riigi SKPst 43%, talle järgnesid Itaalia (37%), Leedu (29%), Prantsusmaa (23%) ja Hispaania (22%). Seevastu mõned hiljem ELiga ühinenud riigid võtsid vastu oluliselt väiksemad eelarvepakettid: väikseimate eelarvepakettidega liikmesriikide hulgas on Bulgaaria (2%), Slovakkia (5%) ja Rumeenia (5%).

Joonis 7. Eri liikmesriikide eelarvemeetmete suurus osakaaluna riigi SKPst

(% SKPst)

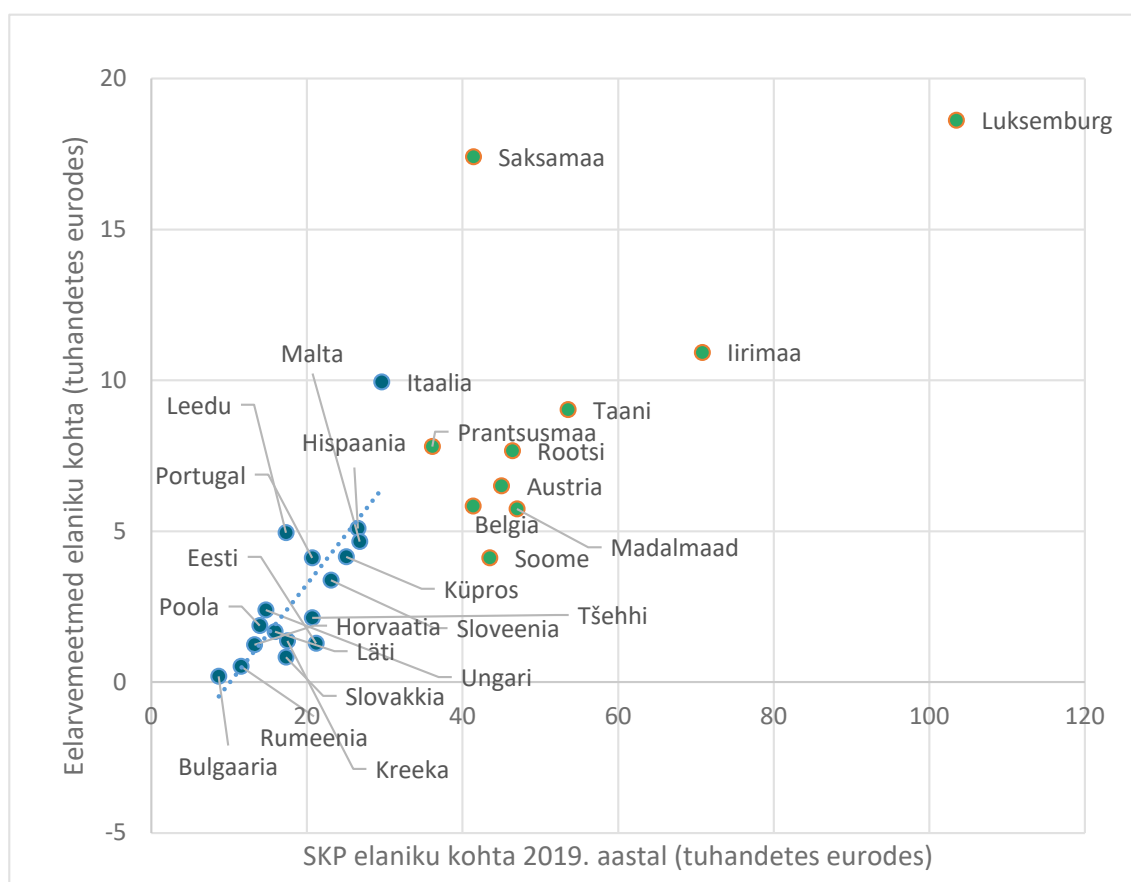


Märkus: kogusummad näitavad üldisi eelarvepoliitilisi jõupingutusi, kuid ei kajasta erinevaid eelarvestrateegiaid, mis sisaldavad eri liiki finants- ja eelarvemõjuga meetmeid, nagu on kirjeldatud [1. selgituses](#).

Allikas: Euroopa Kontrollikoja küsitluse andmed.

20 Täheksime, et riigid, kus SKP elaniku kohta on suhteliselt väike, võtsid vastu väiksemad eelarvepakettid elaniku kohta, ja neil on oluliselt vähem reageerimisvõimalusi, samas kui riigid, mille SKP elaniku kohta on üle ELi keskmise, võtsid vastu mitmekesisemad eelarvemeetmed, mis ei paistnud sõltuvat SKP suurusest (vt [joonis 8](#)). Mida suurem on SKP elaniku kohta, seda suuremad on eelarvepakettid, kuid see lineaarne suhe, mis võib osutada riigi eelarve piirangutele, kaob riikides, kus SKP elaniku kohta on üle ELi keskmise.

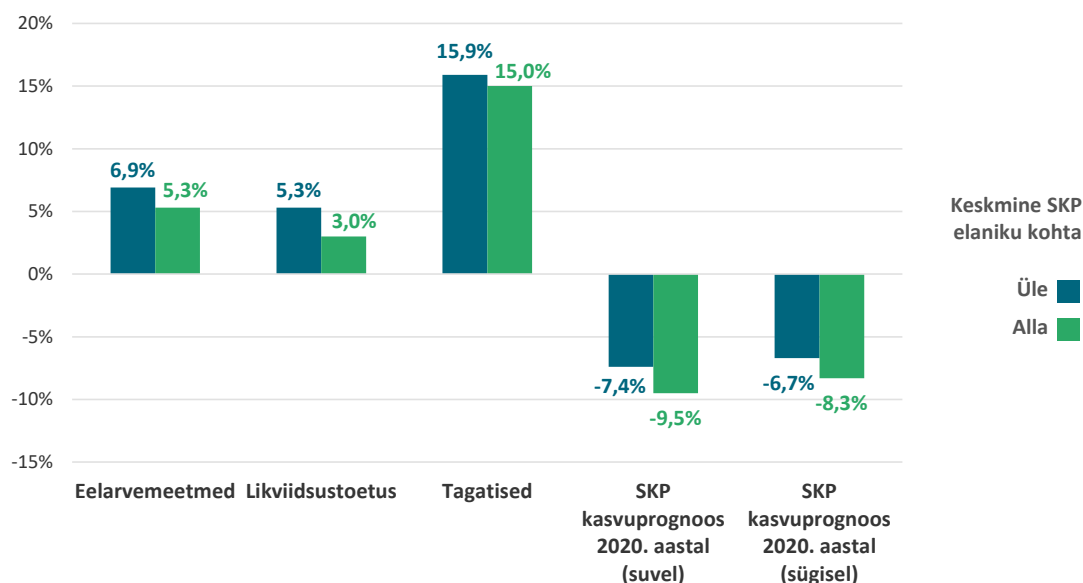
Joonis 8. Eelarvepakettide suurus elaniku kohta võrrelduna SKPga elaniku kohta



Allikas: Euroopa Kontrollikoja küsitlus.

21 Küsitlusandmete põhjal arvutasime, et nende riikide, kelle SKP elaniku kohta oli 2019. aasta lõpu seisuga alla ELi keskmise, 2020. aastal vastu võetud eelarvemeetmete osakaal SKPst oli väiksem kui teistes riikides (vt [joonis 9](#)). Lisaks sellele prognoosib komisjon, et nende SKP väheneb 2020. aastal rohkem kui teistes liikmesriikides. Seega kajastavad vastuvõetud meetmete suurus ja ülesehitus pigem liikmesriikide suhtelist jõukust, mitte seda, kui rängalt arvati kriisi neid mõjutavat.

Joonis 9. Eelarvepakettide ja prognoositud SKP languse võrdlus 2020. aastal



Märkus: eelarvemeetmed hõlmavad tulu- ja kulumeetmeid; likviidsustoetus viitab maksude maksmise meetmetele ja rahastamisvahenditele.

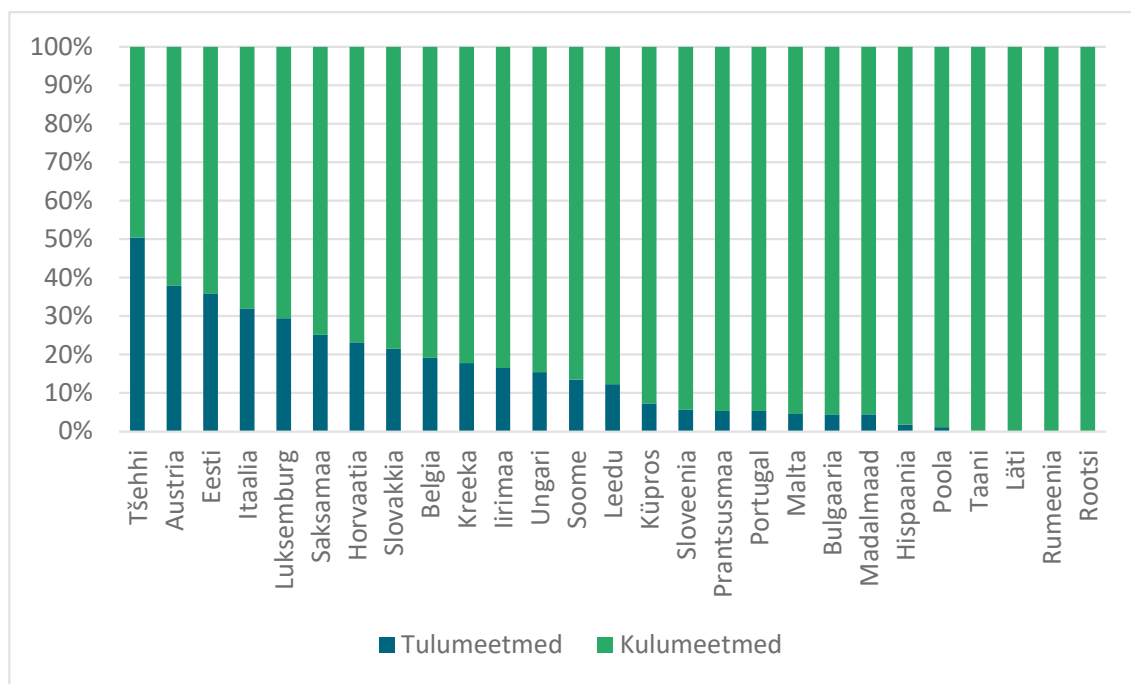
Allikas: Euroopa Kontrollikoja küsitluse ja Euroopa Komisjoni 2020. aasta SKP prognooside andmed.

22 Ka eelarvemeetmete ülesehitus on liikmesriigiti erinev (vt [joonis 7](#)). Tagatised moodustavad eelarvepakettide peamise osa, mis kehtib eriti suurimate pakettidega riikide puhul. Näiteks Saksamaal koosneb 58% pakettidest tagatistest; Itaalias on nende osakaal 73%, Prantsusmaal 68% ja Hispaanias 65%. Meie küsitlus ei sisalda andmeid nende rakendamise kohta, kuid avalikult kättesaadavad esialgsed andmed näitavad, et tagatiste kasutusmäär oli Saksamaal alla 10%, Itaalias alla 20%, Prantsusmaal umbes kolmandik ja Hispaanias üle 60%⁷.

23 Teised liikmesriigid, nagu Leedu (81%), Austria (81%), Eesti (72%) ja Bulgaaria (70%) eraldasid suurima osa eelarvepakettidest kaalutlusõigusel põhinevatele tulu- ja kulumeetmetele. Valitsused kasutasid neid kahte liiki meetmeid erineval määral (vt [joonis 10](#)).

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

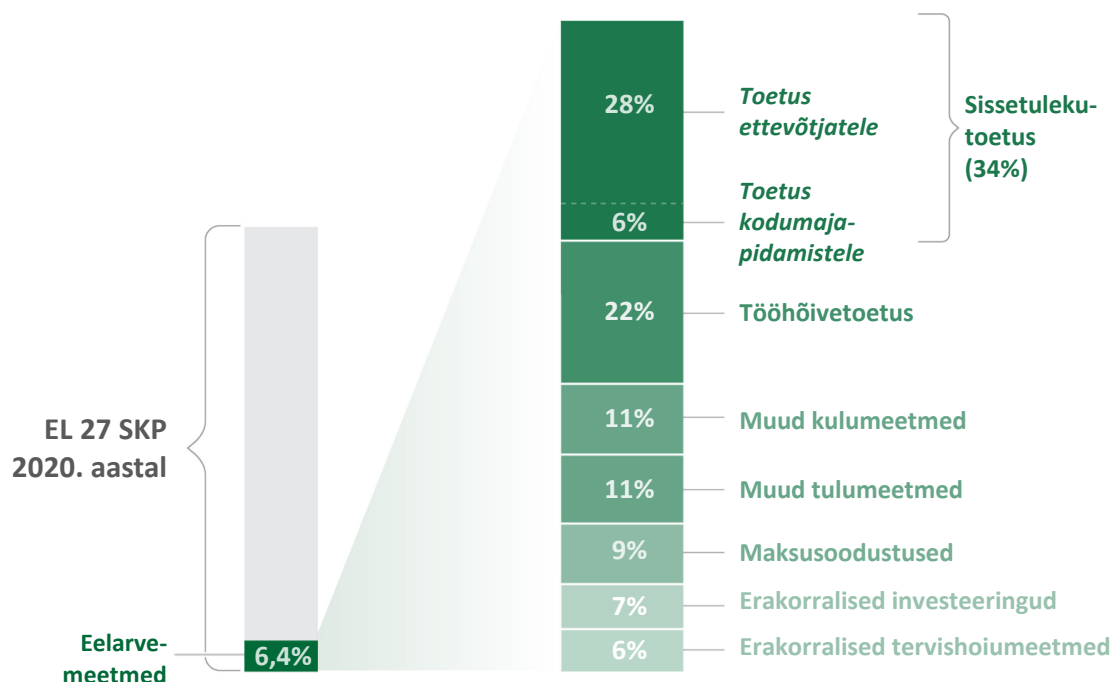
Joonis 10. Kaalutusõigusel põhinevate kulu- ja tulumeetmete osakaal kõikidest eelarvemeetmetest



Allikas: Euroopa Kontrollikoja küsitluse andmed.

24 Küsitluses esitatud kulu- ja tulumeetmed moodustavad 2020. aastal ligikaudu 6,4% ELi 27 liikmesriigi SKPst ning koosnevad peamiselt kaalutusõigusel põhinevatest kuludest (vt [joonis 11](#)), millest 2% SKPst oli ette nähtud sissetulekutoetuseks ettevõtetele ja 1,4% SKPst tööhõivetoetuseks, nagu lühendatud tööaja kavad. Maksu- ja sotsiaalmaksuvähendused moodustasid suurima osa tulumeetmetest.

Joonis 11. ELi kaalutusõigusel põhinevate tulu- ja kulumeetmete ülesehitus



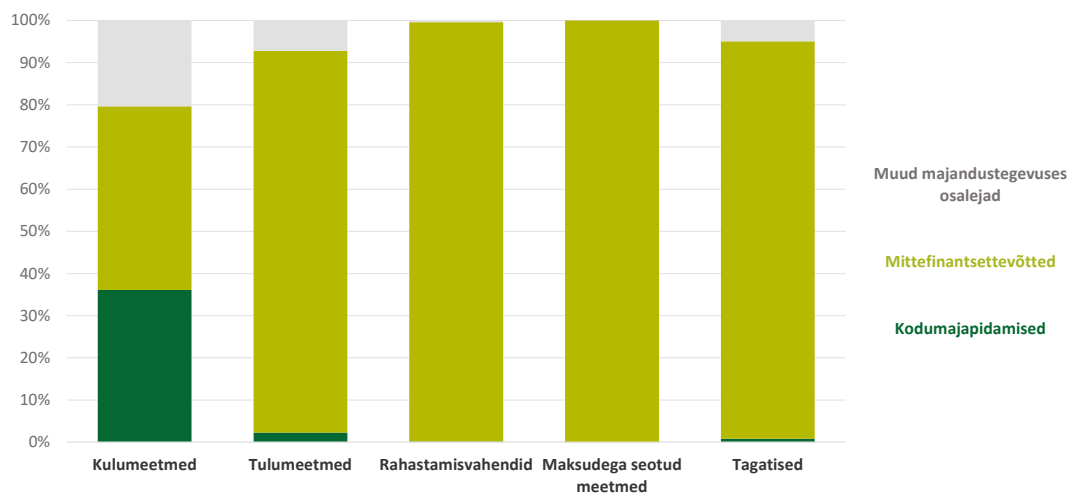
Allikas: Euroopa Kontrollikoja küsitlus.

Meetmed keskendusid peamiselt töötuse ja maksejõuetuse probleemi viivitamatule leevendamisele

25 Vastavalt liikmesriikidele antud komisjoni **poliitikasuunistele**, mis avaldati 13. märtsil 2020 (vt punkt **43**), peaksid eelarvemeetmed olema suunatud kodumajapidamistele ja ettevõtetele, et vältida töökohtade kaotust ning toetada kodumajapidamiste ja ettevõtete sissetulekuid ja likviidsust. Järgnev analüüs näitab, et võetud eelarvemeetmed olid üldiselt suunistega kooskõlas.

26 Majandustegevuses osalejaid silmas pidades olid eelarvemeetmed suunatud mittefinantsettevõtetele (84%) ja kodumajapidamistele (8%). Tagatiste ja likviidsusvahenditega (maksude maksmisega seotud meetmed ja rahastamisvahendid) toetati ettevõtjate likviidsust, aga 43% kaalutusõigusel põhinevatest kulumeetmetest olid suunatud ettevõtetele ja 35% kodumajapidamistele. 90% tulumeetmetest olid suunatud ettevõtjatele, eelkõige maksusoodustuste kaudu (vt **joonis 12**). Kaalutusõigusel põhinevaid kulumeetmeid kasutati enamates poliitikavaldkondades, sealhulgas tervishoid, avaliku sektori investeeringud, teadusuuringud, haridus, vaesusevastased meetmed jne.

Joonis 12. Eelarvemeetmete jaotus majandustegevuses osalejate kaupa, kellele meede on suunatud



Allikas: Euroopa Kontrollikoja küsitlus.

27 Uuritud meetmete, millega toetatakse tööhõivet otse lühendatud tööaja kavade kaudu, kogusumma on 184 miljardit eurot, kusjuures Prantsusmaa (32,5 miljardit eurot), Hispaania (29,4 miljardit eurot), Madalmaad (25,2 miljardit eurot) ja Itaalia (23,7 miljardit eurot) kasutavad selleks enam kui 60% kogusummast (vt [2. selgitus](#)). Lühendatud tööaja kavade eelarvekulud sõltuvad kavade mitmest õiguslikust tunnusest (abikõlblikkus, palgaasendusmäärad, kestus jne), piirangumeetmete laadist ja kaugtööd võimaldavate töökohtade arvust igas riigis.

2. selgitus

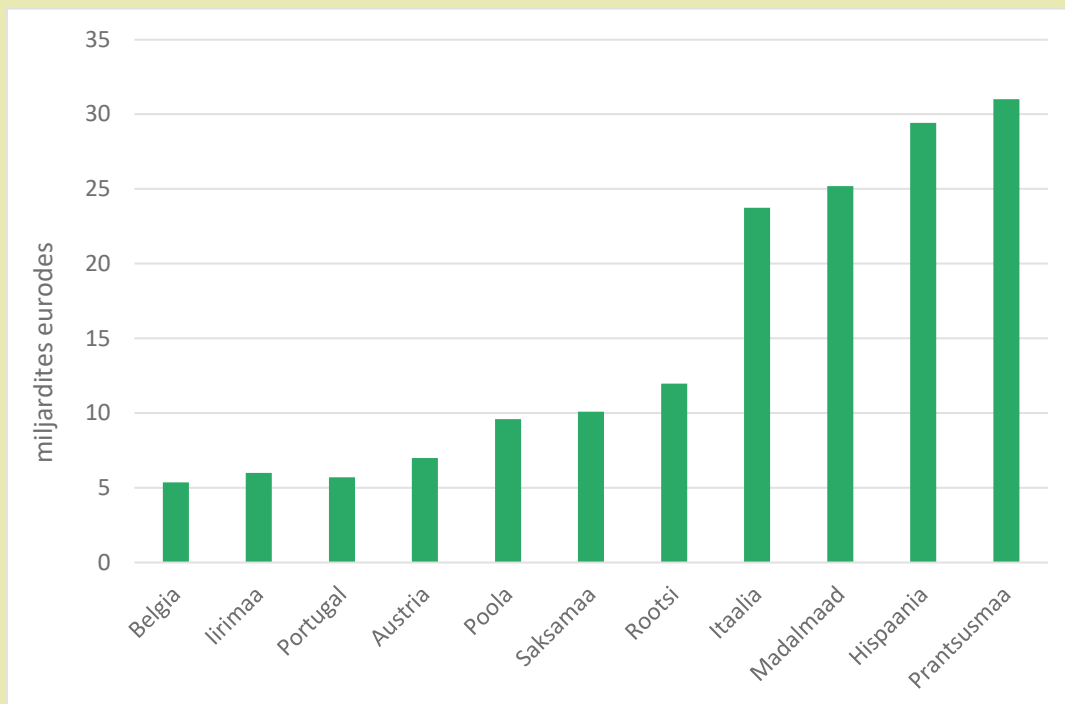
Lühendatud tööaja kavad

Lühendatud tööaja kavad on riiklikud programmid, mis võimaldavad majandusraskustes ettevõtetel ajutiselt vähendada töötunde, pakkudes samal ajal oma töötajatele valitsuselt sissetulekutoetust mittetöötatud tundide eest. Kava võib hõlmata töötundide osalist vähendamist või töölepingu täielikku peatamist piiratud ajaks. Eesmärk on säilitada kriisi ajal tööhõive ning võimaldada ettevõtetel säilitada oskusi, oskusteavet ja tööjõudu.

Komisjon näitas, et ülemaailmse finantskriisi ajal kasutas selliseid kavasid enamik liikmesriike ning nende tööhõive varieerumine oli väiksem, mis vähendas kriisi sotsiaalseid kulusid⁸.

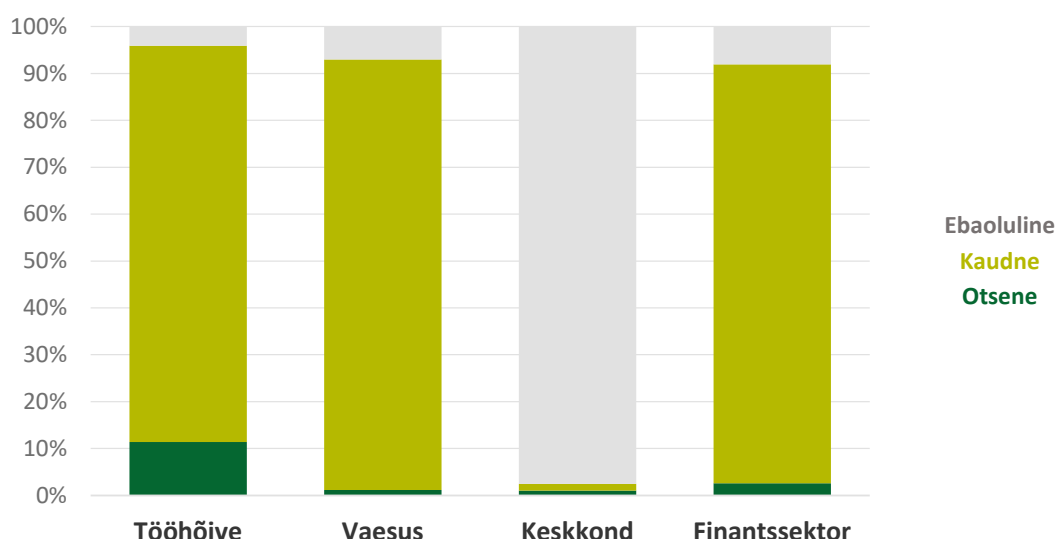
Komisjon soovitas 13. märtsil 2020 võtta kasutusele lühendatud tööaja kavad, mille eesmärk on leevendada piirangumeetmete kahjulikku mõju tööhõivele. 2020. aasta aprillis sai ELi 27 liikmesriigis pandeemiaga kaasnenud piirangumeetmete ajal lühendatud tööaja kavadest kasu üle 42 miljoni töötaja. See moodustasid umbes veerandi kogu tööjõust⁹. Komisjoni hinnangul moodustavad kavade otsesed eelarvekulud poole töötushüvitistest, mida makstaks ilma sellise tööhõivetoetuseta¹⁰.

Meie küsitlus näitab, et 11 liikmesriigi eelarvemeetmed lühendatud tööaja kavade rahastamiseks võivad minna maksma üle viie miljardi euro:



28 Jaotasime oma andmebaasi kogutud liikmesriikide meetmed kategooriatesse vastavalt nende mõjule tööhõivele, vaesusele, finantssektorile ja keskkonnale. See jaotus tuleneb kvalitatiivsest analüüsist, mille aluseks olid liikmesriikide esitatud meetmete pealkirjad, kirjeldused ja liigitused. Meetmete mõju hinnati otseseks, kui nende eesmärk on mõjutada vastavalt tööhõivet, vaesust, finantssektorit või keskkonda. Meetmete mõju hinnati kaudseks, kui neil on tõenäoliselt teatav mõju, kuigi see ei ole nende peamine eesmärk, ja väheoluliseks, kui neil ei ole tõenäoliselt mingit mõju. Näiteks kulumeetmetel, millega rahastatakse lühendatud tööaja kavasad, on otsene positiivne mõju tööhõivele. Meie hinnang meetmete mõju kohta on kokkuvõtlikult esitatud [joonisel 13](#).

Joonis 13. Eelarvemeetmete suhteline suurus eeldatavate mõjude kaupa



Allikas: Euroopa Kontrollikoja küsitlus.

29 Enamik meetmeid oli suunatud tööhõivele:

- 95% summadest, mida meetmed hõlmavad, mõjutavad otseselt või kaudselt tööhõivet, otsene mõju moodustab 12%. Ainult 1% meetmetest on otseselt suunatud vaesuse vähendamisele. Siiski annab enamik tööhõive säilitamisele kaasa aitavaid meetmeid kaudse panuse kriisi vaesusele avalduva mõju vähendamisse. Hinnanguliselt on eelarvemeetmetel, mille koguväärtus oli ligi

⁸ „Short-time working arrangements as response to cyclical fluctuations“, üldtoimetis, Euroopa Komisjon, 2010.

⁹ „Policy Brief no 7/2020“, Euroopa Ametiühingute Instituut, 2020.

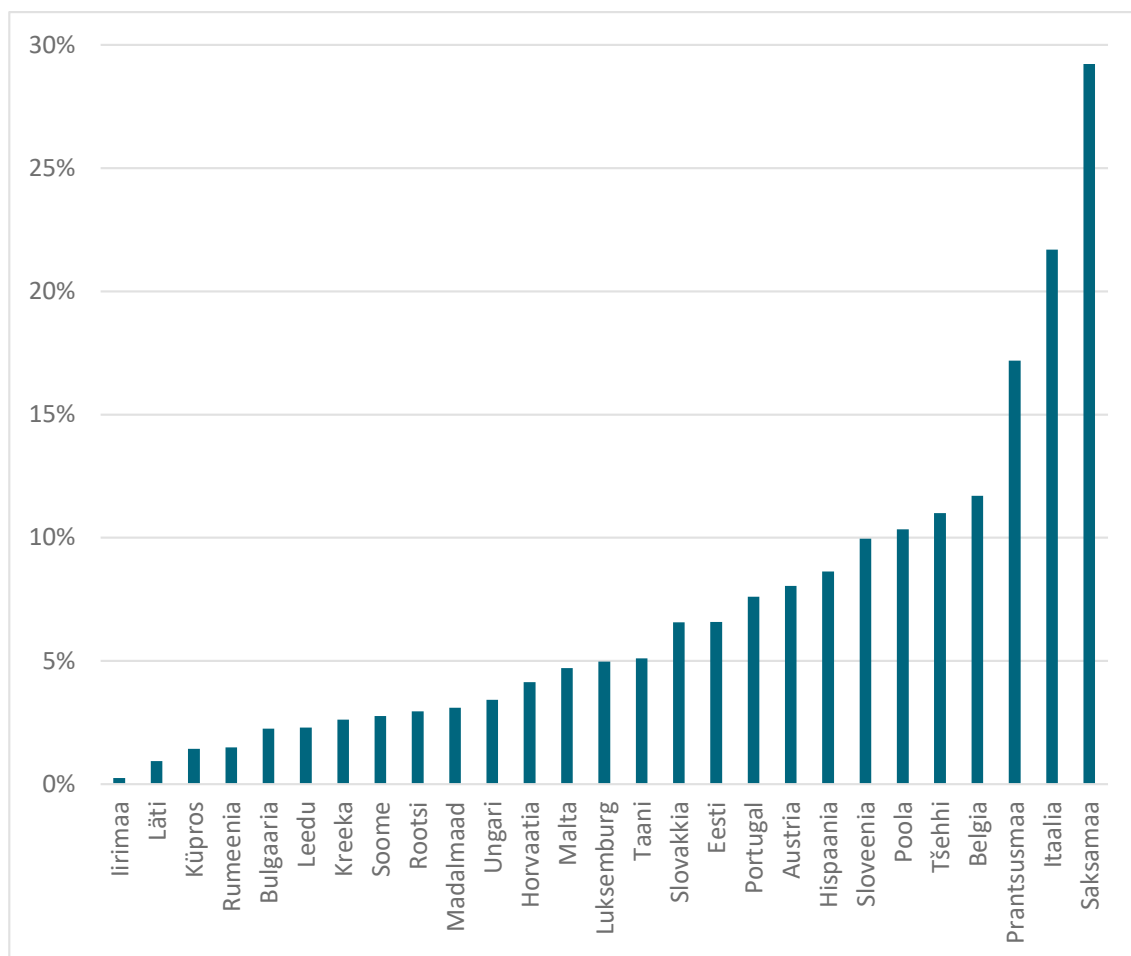
¹⁰ „Tööhõive ja sotsiaalne areng Euroopas“, Euroopa Komisjon, 2020, lk 114.

3,2 triljonit eurot, otsene ja kaudne mõju vaesusele (vastavalt 1% ja 92% kogusummast).

- o Kuna seni ei ole COVID-19 kriis finantssektorit otseselt mõjutanud, oli ainult väike osa meetmetest suunatud otseselt finantsinstitutsioonidele. Kuid kuna finantssektoril on tagatiste ja muude vahendite jaotamisel vahendaja roll, mõjutab seda kaudselt 89% meetmete kogusummast. Lisaks saab finantssektor kaudselt kasu ka liikmesriikide eelarvemeetmetest, mis aitavad vältida ettevõtete ja kodumajapidamiste maksejõuetust.
- o Peaaegu ükski meede ei mõjuta keskkonnaküsimusi. Võetud eelarvemeetmed, millel on otsene või kaudne mõju keskkonnale, moodustavad vaid 2% COVID-19 kriisile reageerimiseks kasutusele võetud vahenditest. Siin ei ole arvestatud piirangumeetmete kasulikku mõju keskkonnale (nt väiksem saaste), mida meil ei olnud võimalik kvantifitseerida.

30 Riigiabi on peamine kanal, mille kaudu liikmesriigid on kriisi ajal kodumaiseid ettevõtteid toetanud. Komisjon on suurema osa (67%) eelarvemeetmetest riigiabina heaks kiitnud. Juuni lõpuks oli komisjon heaks kiitnud riigiabi summas 2,2 triljonit eurot (15,7% ELi 27 liikmesriigi SKPst), mis koosnes peamiselt tagatistest ja likviidsusmeetmetest. Arvestades, et enamik komisjoni heakskiidetud otsustest käsitles kõigis majandussektorites kohaldatavaid üldiseid kavasid, ei ole nende valdkondlik suunitlus teada. Kriisiga seotud riigiabi osakaal oli liikmesriigiti väga erinev (vt [joonis 14](#)). Absoluutarvudes moodustas Saksamaa peaaegu poole kõigist ELis tehtud riigiabiotsustest (triljon eurot), mis vastas 29%-le riigi SKPst.

Joonis 14. Heakskiidetud riigiabi (kogusumma protsendina vastavast SKPst)



Allikas: Euroopa Kontrollikoja andmed 2020. aasta juuni lõpu seisuga.

Meetmed aitasid töökohti säilitada, kuid tõid kaasa suure eelarvepuudujäägi

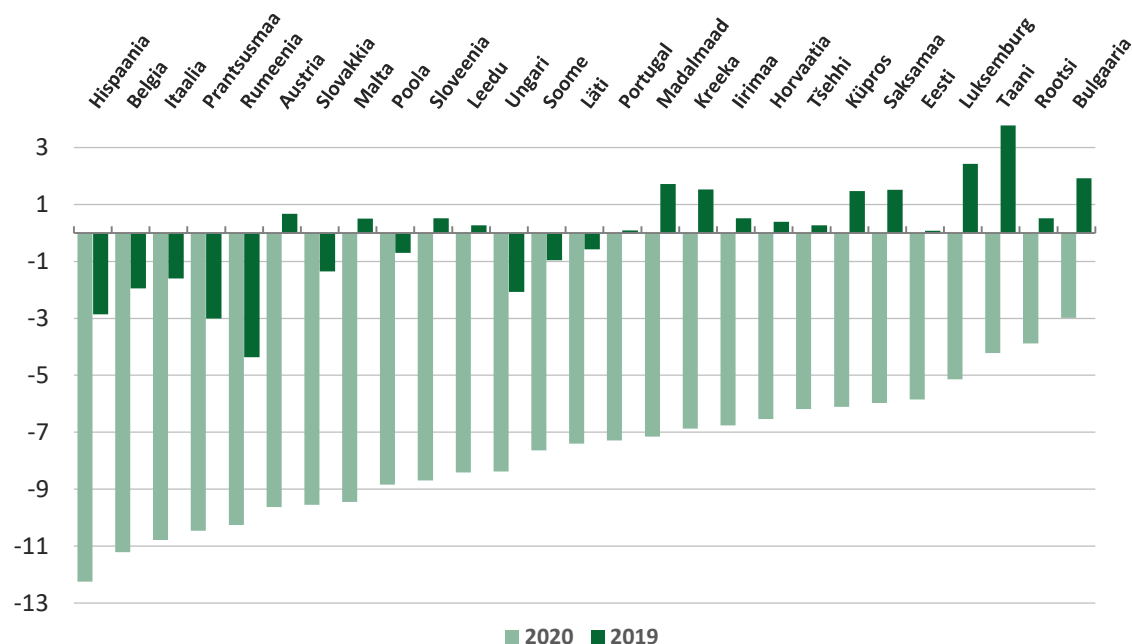
31 Kuigi pandeemia levib endiselt ja tõenäoliselt muutub ka selle sotsiaal-majanduslik mõju, uurisime ülevaate koostamise ajaks vastu võetud eelarvemeetmete esialgseid tagajärgi.

32 Esialgsel eelarvealasel reageerimisel majanduskriisile on tõenäoliselt tõsine mõju valitsemissektori **eelarvepuudujäägile**. Selle põhjuseks on asjaolu, et maksutulud on vähenenud majandustegevuse vähenemise tõttu ja selliste kaalutusõigusel põhinevate meetmete tõttu nagu maksusoodustused või maksumäärade vähendamine, ning erakorraliste kulude tõttu, sealhulgas tööhõive toetamisele ja tervishoiusektorile. Lisaks on meie küsitluse kohaselt meetmete rahastamiseks kasutada olevate eelarvereservide osakaal alla 0,1% ELi SKPst. Lisaks võib tulevikus eelarvekulu

põhjustada ka ettevõtjatele antud suurte tagatiste ja likviidsusmeetmete väärtuse langus.

33 2020. aasta novembris prognoositi, et ELi üldine eelarvepuudujääk ületab 2020. aastal 8% SKPst ning mõnes riigis, kus SKP oluliselt väheneb, võib puudujääk olla suurem kui 10% (Hispaania, Belgia, Itaalia, Prantsusmaa). On tõenäoline, et 26 liikmesriiki ei pea kinni 2020. aastal ELi eelarvepuudujäägi piirmäärast, mis on 3% SKPst (vt [joonis 15](#)). Eelarvepuudujääk võib ajavahemikul 2020–2021 suurendada valitsemissektori võlga ligikaudu 20%-ni SKPst, kuid prognoosid on riigiti väga erinevad¹¹. Praegusest majanduslikust ebakindlusest tulenevalt puudujäägi- ja võlaprognoosid pigem suurenevad. Novembris muutis komisjon 2021. aasta SKP kasvu prognoosi 6,1%-lt 4,1%-le.

Joonis 15. Eelarvesaldod (protsendina SKPst)

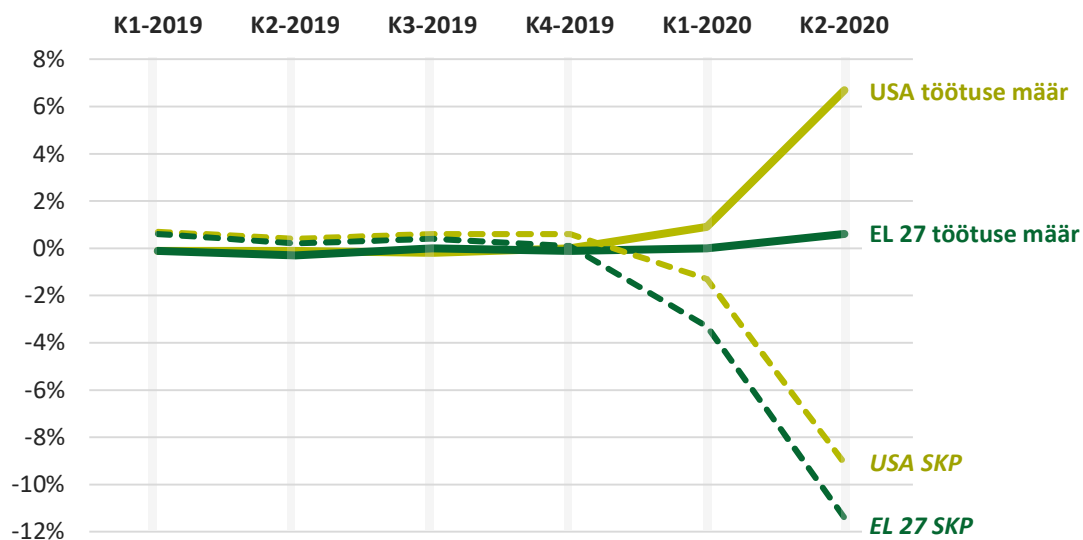


Allikas: Euroopa Komisjoni sügisprognoos (2020).

34 Seni on valitsuste poolt kättesaadavaks tehtud lühendatud tööaja kavad ja riigiabi kavad vastanud ettevõtete likviidsusvajadustele ja seega leevendanud massilisi koondamisi. **Töötuse** määra hiljutine tõus on toodangu vähenemisega võrreldes tõepoolest väike. ELis kasvas töötus palju vähem kui Ameerika Ühendriikides (vt [joonis 16](#)), kus riik ei soodustanud üldist töökohtade säilitamise skeemi, vaid pigem pikendasid töötushüvitisi.

¹¹ Euroopa Komisjoni sügisprognoosid (2020).

Joonis 16. Töötuse määra ja SKP mahu muutused võrreldes eelmise kvartaliga ELis ja Ameerika Ühendriikides



Märkus: töötuse määra muutused on nominaalsed, SKP mahu muutused on kasvumäärad.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda OECD andmete alusel.

35 Eelarvemeetmetel on olnud oluline roll kasutada oleva netotulu stabiliseerimisel. Komisjoni korraldatud tarbijauuringud näitavad, et sunnitud **sääste**¹² on märkimisväärselt palju, mis tuleneb otseselt piiravatest meetmetest, eelarvemeetmetest ja suurest ebakindlusest. Kui piirangumeetmed vähendasid ettevõtete toodete ja teenuste müüki, säilitasid eelarvemeetmed töötajate suhteliselt stabiilse ostujõu, mille tulemusel oli kodumajapidamiste säästumäär euroalal 2020. aasta esimeses kvartalis kõigi aegade kõrgeimal tasemel (16,9%). Selline kokkuhoid võib aidata kaasa tarbimise kiirele taastumisele, kui majanduslike väljavaadetega seotud ebakindlus hajub.

¹² Eurostat newsrelease, 3. juuli 2020.

36 Avaliku sektori **investeeringud** ei olnud kriisiohje prioriteet. Oma küsitluses palusime liikmesriikidel teatada kõikidest COVID-19 kriisi tagajärjel tehtud investeerimisotsustest. Küsitlusandmed näitavad, et need moodustasid alla 0,5% ELi SKPst. Ilma Saksamaa majanduse elavdamise kavas (juuni 2020) välja kuulutatud avaliku sektori investeeringuteta moodustasid need 0,1% ELi SKPst. Riiklikud investeeringud võivad aidata kaasa majanduse elavnemisele pandeemiajärgsel perioodil. Euroopa Ülemkogu väljendas heameelt 23. aprilli 2020 ühise majanduse elavdamise tegevuskava üle, milles soovitati teha enneolematu ulatuses investeeringuid, et aidata Euroopa majandust taaskäivitada ja ümber kujundada¹³.

¹³ <https://www.consilium.europa.eu/media/43384/roadmap-for-recovery-final-21-04-2020.pdf>.

ELi märkimisväärsete majanduslike meetmete rakendamine on käimas

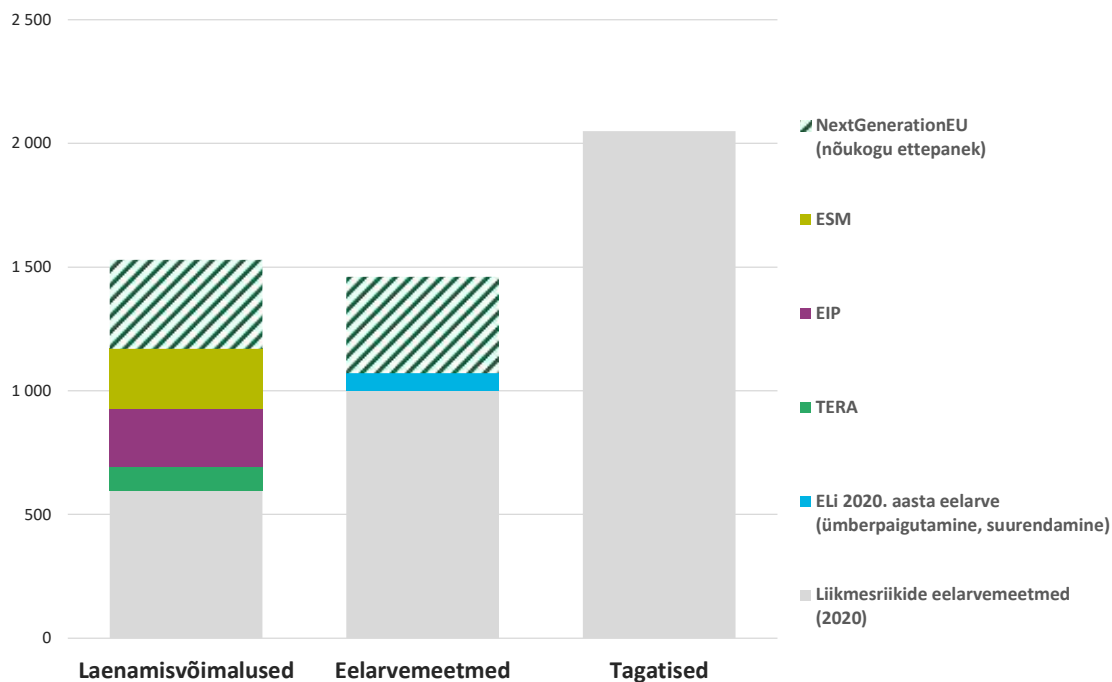
37 ELi esialgne vastus majanduskriisile (märts 2020) valmistati ette kiiresti muutuva epidemioloogilise olukorra ja esimeste liikmesriikide üldiste piirangumeetmete taustal (vt lühike kronoloogia [II lisas](#)). Kehtivate eeskirjade raames võeti viivitamata meetmeid ja tehti otsuseid, näiteks ELi eelarvemeetmed, Euroopa Keskpanga rahalised sekkumised, Euroopa Investeerimispanga (EIP) ja Euroopa stabiilsusmehhanismi (ESM) laenuandmisotsused ning komisjoni koordineerimismeetmed.

38 Pandeemiakriisi arenedes muutusid ELi majanduslikud meetmed ulatuslikumaks, et võtta arvesse taastumisvajadusi. Kõige uuemad meetmed hõlmavad Euroopa Ülemkogu kokkulepet luua uus ajutine ELi eelarvetoetusvahend „NextGenerationEU“ (NGEU), et edendada majanduse taastumist ja vastupanuvõimet.

39 ELi ja ESMi finantsmeetmete (vastu võetud või vastuvõtmisel, välja arvatud EKP rahalised sekkumised) kogumaht on üle 1363 miljardi euro¹⁴; see jaguneb toetusteks (430 miljardit eurot) ja laenudeks (933 miljardit eurot). Euroopa eelarvetoetuse keskmes on kavandatud NGEU toetuskomponent, mis moodustab ligikaudu 40% 2020. aastaks prognoositud liikmesriikide eelarvemeetmetest (vt [joonis 17](#)). ELi summad on maksimaalsed saadaolevad summad ja neid ei pruugita täielikult ära kasutada.

¹⁴ Kaasa arvatud NextGenerationEU (Euroopa Ülemkogu kokku lepitud summad).

Joonis 17. ELi ja liikmesriikide kriisile reageerimiseks võetud eelarvemeetmete võrdlus (miljardites eurodes)



Märkus: kavandavat NGEUd käsitlevad andmed põhinevad Euroopa Ülemkogu järeldustel. Riiklike eelarvesekkumiste näitaja on komisjoni kevadprognoosis (2020) esitatud 2020. ja 2019. aasta eelarve hinnanguliste saldode vahe. Muude liikmesriikide meetmete andmed põhinevad meie küsitlusel. NGEU vahendid tuleb jaotada mitme aasta peale. Siin on neid võrreldud liikmesriikide riigi rahanduse puudujäägiga ühe aasta jooksul.

Allikas: Euroopa Kontrollikoja arvutus, mis põhineb andmetel 2020. aasta augusti seisuga.

ELi pädevus valdkondades, mis ei olnud seotud rahandusliku ja majandusliku koordineerimisega, oli kriisi ajal piiratud

40 EKP varajased poliitikasekkumised, eelkõige suuremahulised varaostud (pandeemiaga seotud erakorralise ostuprogrammi raames algselt 750 miljardi euro väärtuses, mida seejärel suurendati 600 miljardi euro võrra) olid suunatud tingimuste stabiliseerimisele finantsturgudel. EKP sekkumise eesmärk oli ka leevendada pankade rahastamistingimusi uute pikemaajaliste refinantseerimisoperatsioonide ja tagatisnõuete lõdvendamise abil. Teatavad euroalavälised keskpangad (Taani, Horvaatia, Ungari, Rumeenia) said kasu sellest, et EKP pakkus nende vastavatele pangandussüsteemidele eurodes likviidsust.

41 EL seisis teatavates valdkondades, kus ta oleks võinud pandeemiale reageerimisele kaasa aidata, silmitsi mitmete piirangute ja piiratud pädevusega. Osaliselt hõlmasid need pädevuse puudumist tegutsemiseks teatavates valdkondades ning osaliselt tulenes see konsensuse ja valmisoleku puudumisest enne kriisi algust teatavate mehhanismide/vahendite loomiseks. Peamised piirangud olid järgmised.

- **Pädevus tervishoiupoliitikas:** ELi meetmed rahvatervise valdkonnas toetavad ja täiendavad liikmesriikide tervishoiupoliitika alast tegevust, mis kuulub peamiselt liikmesriikide pädevusse. ELi tervishoiusektori investeeringute eelarve (kolmas tervisevaldkonna tegevusprogramm) oli 0,5 miljardit eurot, mis moodustas 0,05% praeguse mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) kogusummast. Euroopa Kontrollikoda avaldab peagi ülevaate ELi rahvatervisealaste meetmete kohta seoses COVID-19-ga.
- **Pädevus piirangumeetmete alal:** liikumispiirangute ja muude sarnaste meetmete üle otsustasid täielikult liikmesriigid ise, kellel on ainupädevus avaliku julgeoleku valdkonnas. Komisjonil oli teisejärguline roll, ta tagas vabatahtliku koordineerimise ja andis soovituslikud suunised, et piirata negatiivseid tagajärgi siseturu terviklikkusele ning kaupade ja inimeste vabale liikumisele. Komisjon saab siiski kontrollida, kas meetmed on põhjendatud, st sobivad, vajalikud ja proportsionaalsed avaliku julgeoleku eesmärkidega¹⁵.
- **Valmisolek majanduskriisideks:** nõukogul ja komisjonil on pädevus koordineerida liikmesriikide majanduspoliitikat Euroopa poolaasta raames (eelarvejärelevalvet käsitlevate erieeskirjade kaudu) ning kontrollida riigiabi kavade vastavust ELi eeskirjadele. Nõukogu ja komisjon haldavad ka finantsabi liikmesriikidele, kes on tõsisest majandus- või finantsraskustes (EFSM, maksebilansi toetamise süsteem).
- **ELi eelarve-eeskirjad:** ELi eelarve ei ole ette nähtud ulatuslike majandusšokkide leevendamiseks lühiajalises perspektiivis, kuna seda piiravad mitmeaastase finantsraamistiku kulutuste ülemmäärad ja eelarveprogrammide erinevad kulueeskirjad. Eelkõige võib investeerimisprogrammide ümberjaotamine sel eesmärgil olla aeganõudev, sõltuvalt investeeringute laadist ja programmitöö tsüklitest. Lisaks ei ole eelarve ettenägematute kulude varu ja praegustes eelarvetes sisalduvad reservid suured: kontrollikoda on juba teinud ettepaneku

¹⁵ Vt „Euroopa koordineeritud majanduslikud meetmed COVID-19 puhangule reageerimiseks“, COM(2020) 112 final.

hoida rohkem assigneeringuid reservis¹⁶. Eelkõige on 2014.–2020. aasta mitmeaastase finantsraamistiku lõpus kasutada olevad varud väiksemad.

Paindlik majanduslane koordineerimine võeti kiiresti kasutusele

42 Oli selge, et pärast pandeemia puhkemist ja ilma väljaateta taastada kiiresti majanduse normaalne olukord, pidi EL reageerima paindlikult, et võimaldada liikmesriikidel kavandada asjakohaseid lahendusi konkreetsele tervislikule ja majanduslikule olukorrale. See tähendas, et tuli võimaldada

- ELi peamiste majanduseeskirjade ja koordineerimisprotsesside paindlikum kohaldamine;
- võtta vastu ajutised suunised, mille abil piirata erakorraliste riiklike meetmete mõju ühtse turu toimimisele.

43 Seetõttu võeti vastu rida otsuseid, milles käsitleti mitmeid olulisi majanduspoliitika aspekte:

- Euroopa Ülemkogu 10. märtsi järelduste põhjal võttis komisjon 13. märtsil 2020 vastu erakorralised **poliitikasuunised** liikmesriikidele¹⁷, kes ei kuulu Euroopa poolaasta traditsiooniliste majanduse koordineerimise protsesside alla. Suunistes julgustati võtma kiireloomulisi stimuleerivaid eelarvemeetmeid, et leevendada tekkivat majanduskriisi, näiteks lühendatud tööaja kavad, et vähendada töökohtade kadumist ja toetada kodumajapidamiste sissetulekut, likviidsussüstid ning krediidi- ja eksporditagatised, et aidata ettevõtteid käibekapitaliga;
- 19. märtsil 2020 **võttis komisjon vastu ka riigiabi ajutise raamistiku**, mis võimaldas liikmesriikidel anda toetust kriisist mõjutatud kodumaistele ettevõtetele/sectoritele¹⁸. Riigitagatise, laene ja muid kriisiga seotud vahendeid käsitlevad erieeskirjad täiendasid muid võimalusi, mis on liikmesriikidele riigiabi

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

¹⁷ „Euroopa koordineeritud majanduslikud meetmed COVID-19 puhangule reageerimiseks“, COM(2020) 112 final.

¹⁸ Komisjoni teatis „Riigiabi ajutine raamistik majanduse toetamiseks praeguse COVID-19 puhangu kontekstis“, ELT C 91 I/01, 20.3.2020.

eeskirjade alusel juba kättesaadavad. Oktoobri lõpu seisuga muutis komisjon esialgset raamistikku neli korda, et pikendada selle kohaldamist (2020. aasta lõpust 2021. aasta juunini, välja arvatud omakapitalitoetus, mida pikendatakse 2021. aasta septembri lõpuni) ning tagada teadustegevuse ja omakapitalitoetuse piisav katvus;

- 20. märtsil 2020 tegi komisjon esimest korda ettepaneku võtta kasutusele **stabiilsuse ja kasvu pakti üldine vabastusklausel**¹⁹, mis võimaldab kõigil liikmesriikidel ajutiselt kõrvale kalduda tavapäraselt kohaldatavatest eelarvenõuetest ja algatada suuremahulisi stimuleerivaid eelarvemeetmeid²⁰. Ajutine kõrvalekaldumine keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamisele suunatud kohandamiskavast on lubatud, tingimusel et see ei ohusta riigi rahanduse jätkusuutlikkust keskpikas perspektiivis;
- 20. mail 2020 **esitas** komisjon Euroopa poolaasta raames **riigipõhised soovitused**, milles rõhutati ühiseid poliitikaeesmärke, et leevendada kriisi tõsisaid tagajärgi lühikeses perspektiivis ja taaskäivitada majanduskasv keskpikas perspektiivis. Esimest korda ei sisaldanud need riigipõhised soovitused eelarvesoovitusi seoses keskpika perioodi eesmärkide saavutamisele suunatud kohandamiskavaga. Selle asemel keskenduti soovitustes vahetule kriisiabile ja majanduse keskpikas perspektiivis elavdamisele keskkonnahoidliku ja digitaalse ülemineku kaudu.

44 Kogu perioodi jooksul võttis komisjon vastu suunised teatavate **tervisekaitsemeetmete** kooskõlastamiseks valdkondades, kus see mõjutas siseturu normaalset toimimist. Näiteks andis komisjon välja suunised, et piirata piirihalduse mõju kaupade ja teenuste vabale liikumisele (23. märtsil 2020) ja tööjõule (30. märtsil 2020). Arvestades liikmesriikide pädevust tervishoiupoliitika valdkonnas, ei kehtestanud komisjon siduvaid eeskirju. 2020. aasta septembris tegi komisjon ettepaneku võtta vastu nõukogu soovitus, millega kehtestatakse üldine raamistik vaba liikumist piiravate meetmete koordineerimiseks ja nendest teavitamiseks²¹.

¹⁹ Määruse (EÜ) nr 1466/97 artikli 5 lõikes 1, artikli 6 lõikes 3, artikli 9 lõikes 1 ja artikli 10 lõikes 3 ning määruse (EÜ) nr 1467/97 artikli 3 lõikes 5 ja artikli 5 lõikes 2 sätestatud üldise vabastusklausli aktiveerimine hõlbustab eelarvepoliitika koordineerimist tõsise majanduslanguse ajal.

²⁰ Komisjoni teatis nõukogule stabiilsuse ja kasvu pakti üldise vabastusklausli rakendamise kohta, COM(2020) 123 (final).

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

EL võttis kasutusele olemasolevad vahendid ning lõi ettevõtjatele, valitsustele ja töötajatele uued turvavõrgud

45 ELi rahaline toetus on kiiresti arenenud **vahendite viivitamatust ümberjaotamisest ja paindlikkusinstrumentide kasutuselevõtmisest** praeguse ELi eelarve raames ettevõtjatele, liikmesriikidele ja töötajatele mõeldud **rahaliste turvaabinõude vastuvõtmiseni**, et võidelda kriisi otseste majanduslike tagajärgedega.

46 Esimesed meetmed, mille komisjon pärast kriisi puhkemist välja pakkus, seisnesid olemasolevate meetmete pikendamises. Need kuulusid mitmeaastasesse finantsraamistikku ja neid rahastati peamiselt eelarve ümberjaotamise kaudu (vt ka [III lisa](#)). Augusti lõpuks moodustas ELi 2020. aasta eelarve suurenemine 2,3% esialgsetest kulukohustuste assigneeringutest, mis tähendab, et kasutati ära kõik kehtiva mitmeaastase finantsraamistiku kulude ülemmäära piiresse jäävad varud. Peamised meetmed, mida rahastati kriisi ajal liikmesriikide kulutuste täiendamiseks, olid järgmised:

- 13. märtsil 2020 otsustas komisjon suunata Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahendid 2020. aasta ühtekuuluvuspoliitika raames ümber **koroonaviirusele reageerimise investeerimisalgatusse (CRII)**, et tegeleda kõige pakilisemate vajadustega, mis olid seotud tervishoiukulude, VKEde toetamise ja lühendatud tööaja meetmetega. **Komisjonile ei tagastataks ettemakseid** (8 miljardit eurot) – nende abil antaks liikmesriikidele kriisiga seotud projektide jaoks rahasüste. Liikmesriigid saavad vahendeid kasutada, kui nad muudavad oma olemasolevaid rakenduskavasid lihtsustatud ja kiirendatud menetluse kaudu, saades mõnel juhul kasu suuremast paindlikkusest rahaliste vahendite otsesel ümberjaotamisel;
- 13. märtsil 2020 otsustas komisjon eraldada Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondist (EFSI) miljard eurot tagatisena Euroopa Investeerimisfondile (EIF), et toetada väikeettevõtteid, keda on tabanud koroonaviiruse pandeemia majanduslik mõju. Tagatise eesmärk on motiveerida panku kogu ELis andma kuni 8 miljardi euro ulatuses käibekapitalilaene ligikaudu 100 000 VKE-le;
- 30. märtsil 2020 muutis EL **Euroopa Liidu Solidaarsusfondi (ELSF)** kohaldamisala, et lisada sellesse rahvatervisega seotud olulised erakorralised meetmed. Sel hetkel oli selle rahastamisvahendi jaoks 2020. aastal kasutada olev summa kuni 0,8 miljardit eurot. Muude hädaolukordadega seotud järgnevate väljamaksete tõttu vähenes 2020. aastal kasutada olev summa 0,18 miljardi euroni;

- 2. aprillil 2020 täiendati CRIId meetmetega, mis võimaldavad ajutiselt kasutada **kulukohustustega sidumata Euroopa struktuuri- ja investeerimisfonde** (ESI fondid) 54 miljardi euro ulatuses COVID-19-ga seotud projektide jaoks (**CRII+**). See hõlmab paindlikumaid ümberpaigutusi fondide, temaatiliste eesmärkide ja rakenduskavade vahel ning 100% ELi kaasrahastamise määra kulude puhul (hinnanguline mõju maksetele 14,6 miljardit eurot);
- 14. aprillil 2020 muutis EL **erakorralise toetuse rahastamisvahendi** aktiveerimist käsitlevat määrust, suurendades selle eelarvet 2,7 miljardi euron, et toetada liikmesriikide reageerimist tervisekriisile, näiteks koroonaviiruse vaktsiinide arendajatega sõlmitud eelostulepingute kaudu.

47 16. märtsil 2020 teatas ka EIP grupp erakorralistest rahastamismeetmetest:

- **ettevõtete rahastamiseks** eraldati 28 miljardit eurot olemasolevatest programmidest:
 - **tagatised VKEdele:** Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondist (ESIF) eraldatud miljardi euro alusel annaks EIF 2,2 miljardi euro väärtuses tagatist, mille eesmärk on kaasata kuni 8 miljardi euro ulatuses rahalisi vahendeid vähemalt 100 000 VKE-le COSME (ELi VKEde konkurentsivõime programm) ja InnovFin'i programmide kaudu²²;
 - **pankadele mõeldud spetsiaalsed likviidsusliinid**, et tagada VKEdele ja keskmise turukapitalisatsiooniga ettevõtjatele kuni 10 miljardit eurot täiendavat käibekapitali;
 - **spetsiaalsed varaga tagatud väärtpaberite ostukavad**, mis võimaldavad pankadel VKEde laenuportfellidega seotud riske üle kanda ja millega vabastatakse laenude andmiseks veel kuni 10 miljardit eurot;
- **tervishoiusektori projektide rahastamine** kuni 5 miljardi euro ulatuses.

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

48 Kuna piirangumeetmeid pikendati ja liikmesriikide esimesed majandusprognosisid hakkasid näitama võimalikku mõju, pakkus eurorühm 9. aprillil 2020 välja hädalukorras kasutatavate **turvavõrkude** paketi. Selle eesmärk oli toetada samaaegselt riigi rahandust, ettevõtteid ja tööhõivet, võideldes seega kriisi otseste tagajärgedega. Terviklik pakett, mille väärtus oli 540 miljardit eurot, põhines kolmel sambal:

- **pandeemia kriisitoetus ESMist:** 240 miljardi euro suurune ajutine vahend, st pool ESMi laenuandmisvõimest, kasutatakse COVID-19-ga seotud otsesteks ja kaudseteks ravikuludeks, mis on tekkinud alates 2020. aasta veebruarist. Vahendeid eraldataks kuni 2% ulatuses liikmesriikide SKPst 2019. aasta lõpu seisuga;
- **ELi ettevõtete rahastamine EIP grupi kaudu:** rahastamine 200 miljardi euro ulatuses, mida toetab ajutine 25 miljardi euro suurune üleeuroopaline tagatisfond (PEGF), et aidata ettevõtteid, eelkõige VKEsid, kellel on probleeme likviidsusega. Liikmesriigid peavad tegema tagatise fondi sissemakseid vastavalt oma osalusele EIPs. Samuti on lubatud teha makseid ELi eelarvest ja ESMist;
- **TERA – eriolukorras töötuseriski leevendamiseks pakutava ajutise toetuse Euroopa rahastu:** 100 miljardit eurot, et rahastada vajaduse korral liikmesriikide kulutuste suurendamist lühendatud tööaja ja muudele sarnastele kavadele ja kõrvalmeetmena mõnele tervishoiuga seotud meetmele, eelkõige töökohtadel. Rahastamisvahendit haldaks komisjon ja selle suhtes kohaldataks ELi finantseeskirju. TERA puhul on tegemist laenuskeemiga, mille aluseks on liikmesriikide poolt liidu eelarvele antav 25 miljardi euro suurune tagatiste süsteem.

49 Euroopa Ülemkogu kiitis ettepaneku heaks 23. aprillil ja kutsus üles rakendama paketti 1. juuniks 2020. ESMi juhatajate nõukogu kiitis 15. mail heaks ESMi rahastamisvahendi, ning kinnitas kõigi euroala riikide rahastamiskõlblikkust. Lisaks kiitis EIP direktorite nõukogu 26. mail heaks uue rahastamisvahendi struktuuri ja toimimisviisi. Nõukogu võttis TERA määruse vastu 19. mail. Kuna ratifitseerimismenetlused kestsid kaua, siis PEGF augustiks veel ei toiminud, TERA käivitati 22. septembril pärast seda, kui kõik liikmesriigid olid tagatised allkirjastanud.

NextGenerationEU taasterahastuga tegi EL ettepaneku anda märkimisväärsed rahalist toetust, et taastada jätkusuutlik ja vastupidav majanduse elavnemine

50 Euroopa Ülemkogu otsustas 23. aprillil 2020 luua taasterahastu, et võtta meetmeid seoses COVID-19 kriisiga, ning tegi komisjonile ülesandeks koostada kiiresti sellekohane ettepanek. Kuu aega hiljem esitas komisjon ettepaneku luua 750 miljardi euro suurune ELi ajutine taasterahastu („NextGenerationEU“). Ettepanek põhines Prantsusmaa ja Saksamaa varasematel ettepanekutel (18. mai) ja mitmeaastase finantsraamistiku (2021–2027) muudetud ettepanekul, mille eesmärk oli võtta arvesse kriisi sotsiaal-majanduslikke tagajärgi. Euroopa Ülemkogu kiitis selle mitme olulise muudatusega heaks 21. juulil 2020. Kokkuleppes tehakse ettepanek eraldada liikmesriikidele ELi toetusena (koos mitmeaastase finantsraamistikuga aastateks 2021–2027) kokku 1824,3 miljardit eurot.

51 NGEU rahastab mitmeid taastumisprotsessi toetavaid programme. Keskseks elemendiks on taaste ja vastupidavuse rahastamisvahend. Rahastamisvahendi eesmärk on toetada liikmesriikide majanduse elavdamist ja tegeleda pandeemiakriisi mõjuga koordineeritud investeeringute ja struktuurireformide kaudu, keskendudes lähenemisele ning keskkonnasäästlikule ja digitaalsele üleminekule, mis on ühtlustatud kõigis poliitikavaldkondades. Nagu TERA ja EFSMi (loodud riigivõlakriisi ajal) puhul, on ka NGEU õiguslik alus ELi toimimise lepingu artikkel 122, mis võimaldab anda sihtotstarbelist finantsabi erakorralistes kriisiolukordades, näiteks loodusõnnetuste korral.

NGEU – oodatav mõju

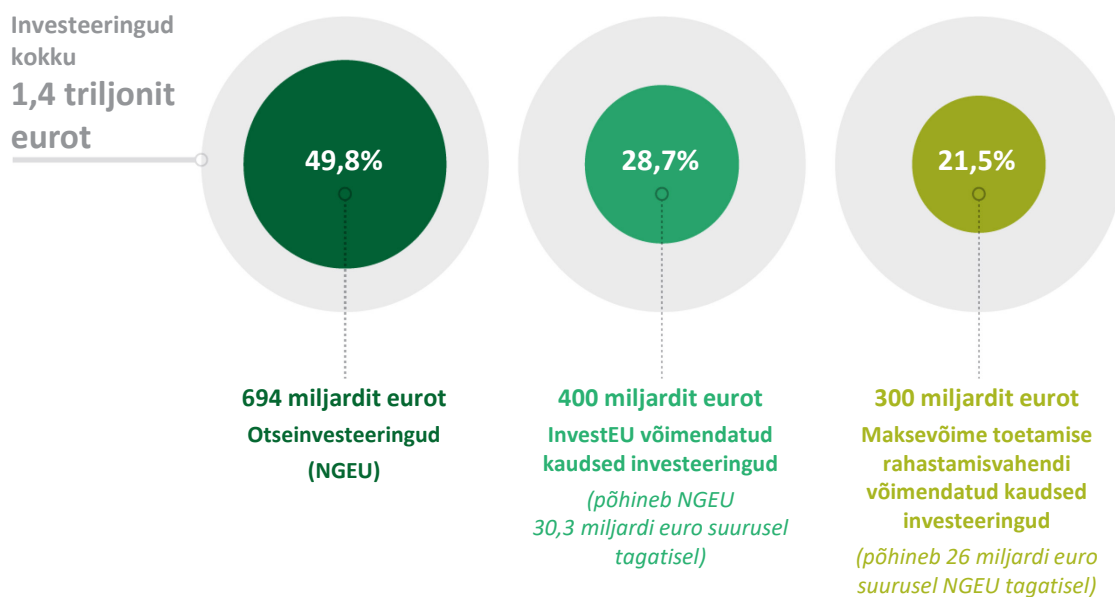
52 Komisjoni hinnangul²³ on NGEU mõju ELi 27 liikmesriigi majandusele tõenäoliselt märkimisväärne:

- o See võib ajavahemikul 2021–2022 suurendada (era- ja avaliku sektori) investeeringuid 1,4 triljoni euro võrra (vt [joonis 18](#)) ja seega täita kriisi tõttu aastatel 2020–2021 tekkinud eeldatava investeerimispuudujäägi järgmiselt:
 - suurem osa vahenditest (umbes 700 miljardit eurot) on ette nähtud investeeringute otseseks rahastamiseks;

²³ „Identifying Europe's recovery needs“, komisjoni talituste töödokument, SWD(2020) 98 final.

- kahele programmile (InvestEU ja maksevõime toetamise rahastamisvahend) eraldatud eritagatised (umbes 56 miljardit eurot) on ette nähtud erainvesteeringute võimendamiseks kuni 700 miljardi euro ulatuses.
- Kaasatud investeeringute tõttu on ELi 27 liikmesriigi SKP komisjoni hinnangul 2024. aastal ligikaudu 2% suurem kui praegused prognoosid.

Joonis 18. NGEU poolt ajavahemikul 2021–2022 tehtavad võimalikud investeeringud



Allikas: Euroopa Komisjoni ettepanekul põhinevad Euroopa Kontrollikoja arvutused.

NGEU – kohaldamisala ja ülesehitus

53 NextGenerationEU eesmärk on saavutada mõned järgmistest uuenduslikest käsitusviisidest:

- **ELi palju suurem roll** – ajutine taasterahastu on peaaegu kaks korda suurem kui ELi pikaajaline eelarve aastateks 2021–2027;
- toetus **mitmekesise rahalise toetuse** (toetused, laenud, tagatised) ja **programmide** kaudu, mida haldab otseselt või kaudselt komisjon või mida hallatakse jagatud eelarve täitmise vormis (vt [IV lisa](#));
- Euroopa Ülemkogu kokkuleppe kohaselt eraldatakse peaaegu 90% taasterahastu vahenditest uuele rahastamisvahendile (taaste ja vastupidavuse rahastamisvahend), millest tehakse väljamakseid teatavatel tingimustel, mis on

seotud **reformide ja investeeringutega**, millega lahendatakse **Euroopa poolaasta** raames kindlaks tehtud riigisisesed probleemid;

- o **kiireks mõju saavutamiseks ette nähtud kohe väljamakstav toetus:** vastavalt Euroopa Ülemkogu kokkuleppele tuleb 2021.–2022. aastal eraldada kuni 70% taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendi tagastamatust toetusest ja 2023. aastal ülejäänud osa. Lisaks leppis Euroopa Ülemkogu kokku, et alates 2020. aasta veebruarist rahastatakse **varem kantud kulusid**, mis on seotud õiguste, õigusriigi põhimõtte ja põhiõiguste alaste eesmärkidega;
- o NGEUst rahastatavate uute programmide (taaste ja vastupidavuse rahastamisvahend, REACT-EU) **jaotamispõhimõtted**, mis kajastavad nende konkreetset eesmärki ja erinevad Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide omadest;
- o teistsugune rahastamisviis **kapitaliturgudel** laenamise kaudu. Esimest korda võtab EL laenu, et rahastada tagastamatute toetuste andmist.

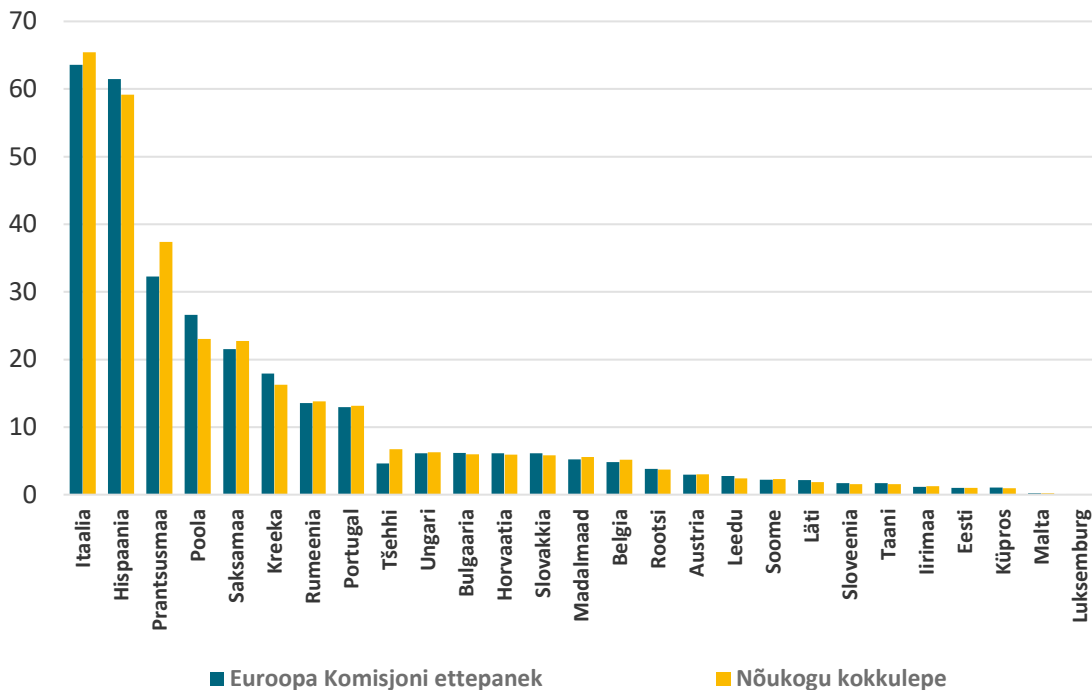
54 Arvestades olukorra kiireloomulisust ja erandlikke asjaolusid, ei hinnatud komisjoni ettepaneku mõju ega konsulteeritud sidusrühmadega, vaid sellele lisati komisjoni talituste töödokument, milles määrati kindlaks ELi taastevajadused. Endiselt jääb selgusetuks, kuidas määrati kindlaks toetuste ja laenude suhe ja kuidas see sobis kokku rahastamisvahendi eesmärkidega. Pärast paketi ülesehituse üle peetud läbirääkimisi nõustus Euroopa Ülemkogu vähendama tagastamatute toetuste osakaalu paketi (esialgselt kavandatud 500 miljardilt eurolt 390 miljardile eurole), mida tasakaalustab laenude suurendamine 250 miljardilt eurolt 360 miljardile eurole.

Taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendi toetuse eraldamine

55 Kriteeriumid, mida kasutatakse **taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendi vahendite eraldamiseks liikmesriikidele**, erinevad kriteeriumidest, mida kasutatakse muudes suuremates mitmeaastase finantsraamistiku programmides. Laenude puhul sõltub ülemmäär kogurahvatulust ja see ei tohiks ületada 6,8% (Euroopa Ülemkogu ettepanek). Tagastamatute toetuste puhul sõltub eraldi sellistest lähenemisnäitajatest nagu rahvaarv, SKP elaniku kohta ja töötuse määr. Euroopa Ülemkogu ettepaneku kohaselt asendatakse 2023. aasta jaotamispõhimõttes töötuse kriteerium 2020. aasta reaalse SKP vähenemisega ja ajavahemikul 2020–2021 mõõdetud reaalse SKP kumulatiivse vähenemisega. Muutus puudutas 30% toetustest (vt [joonis 19](#)). See kajastab eesmärgi kahte poolt: võidelda pandeemia sotsiaal-majandusliku mõjuga ning tegeleda struktuursete probleemidega, mis takistavad majanduskasvu ja töökohtade loomist.

Joonis 19. Taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendi tagastamatu toetuse hinnanguline jaotus

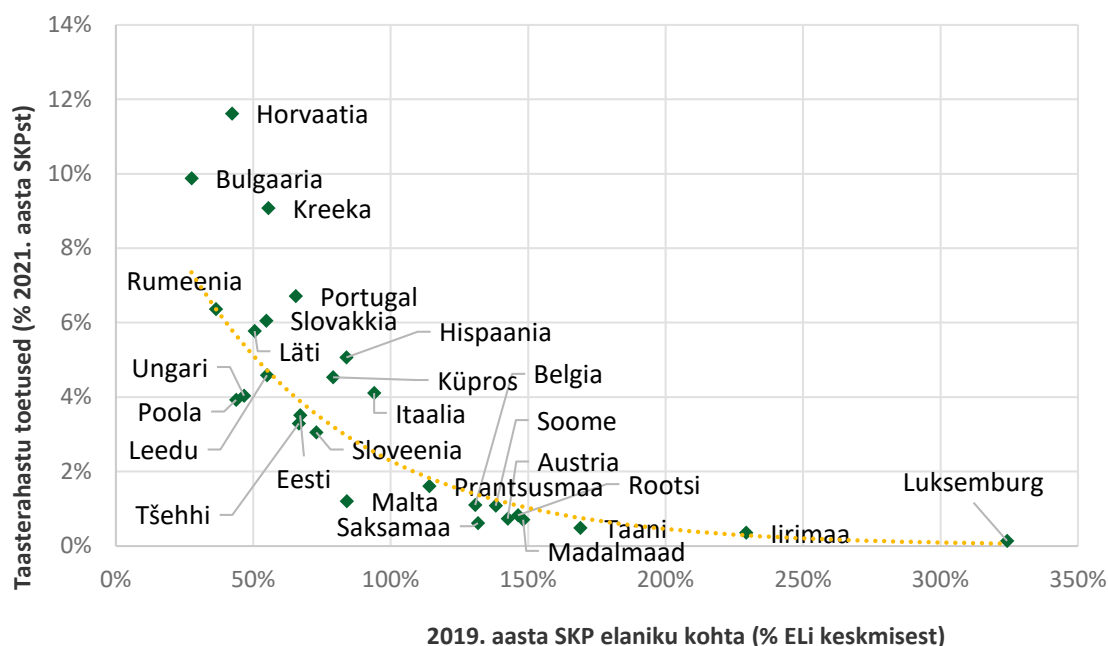
miljardites eurodes



Allikas: Euroopa Kontrollikoda jaotamispõhimõtete alusel.

56 Vahendite hinnanguline jaotus kajastab peamiselt kriisieelseid majanduslikke nõrkusi ja lähenemistasemeid ELis (vt [joonis 20](#)). Kummalgi meetodil arvatud vahendite eraldamine liikmesriikidele näitab siiski, et samad kolm suurimat toetusesaajat (Itaalia, Hispaania ja Prantsusmaa) peaksid saama kumulatiivselt umbes poole toetuste kogumahust (kasutades praegusi prognoose SKP muutumise kohta aastatel 2020–2021). Samuti peaks nende SKP kriisi ajal oluliselt vähenema (vt [joonis 20](#)).

Joonis 20. Taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendi toetuste jaotamise ja SKP lähenemistaseme vaheline seos



Allikas: Euroopa Kontrollikoja arvutused põhinevad komisjoni andmetel SKP kohta ja Euroopa Ülemkogu kokkuleppel taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendi ning REACT-EU eradiste jaotamise kohta riikide kaupa.

57 Vahendite tõhus eraldamine sõltub liikmesriikide suutlikkusest täita taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendi tingimusi. Selleks et saada taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendi rahastamist, peavad liikmesriigid koostama riiklikud taaste- ja vastupidavuskavad, milles esitatakse nende **reformi- ja investeerimiskavad** aastateks 2021–2023, ning esitama need komisjonile 30. aprilliks. Komisjon moodustas 16. augustil 2020 taaste ja vastupidavuse rakkerühma, et juhtida taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendi rakendamist ja koordineerida seda Euroopa poolaastaga²⁴, ning kehtestas suunised taaste- ja vastupidavuskavade koostamiseks²⁵. Kavasid tuleb vajaduse korral 2022. aastal kohandada, et need oleksid aluseks vahendite lõplikule eraldamisele 2023. aastal. Komisjon hindab kavasid (ja nõukogu kiidab need heaks) ning vahendite väljamaksmine sõltub kavade vahe-eesmärkide edukast rakendamisest. Taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendi laenude suurem kasutusmäär võib olla tingitud ka erinevustest asjaomaste riigivõlakirjade tootluse ning taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendi laenude intressikulude vahel.

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

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

NGEU rahastamine

58 NGEUd rahastatakse **kapitaliturgude** kaudu. Komisjonil on õigus võtta Euroopa Liidu nimel laenu üksnes 750 miljardi euro ulatuses (2018. aasta hindades). See võimaldab ELil mobiliseerida lühikese aja jooksul suuri ressursse, suurendamata kriisi ajal riikide valitsemissektori võlga.

59 NGEU toetuste osa tuleb tagasi maksta hiljemalt aastatel 2028–2058 ELi tulevaste eelarvete kaudu. Käesoleva ülevaate koostamise ajal esines ebakindlust ja arutelusid seoses **uute omavahendite** ülesehitusega, et hõlbustada ELi kohustuste tagasimaksmist.

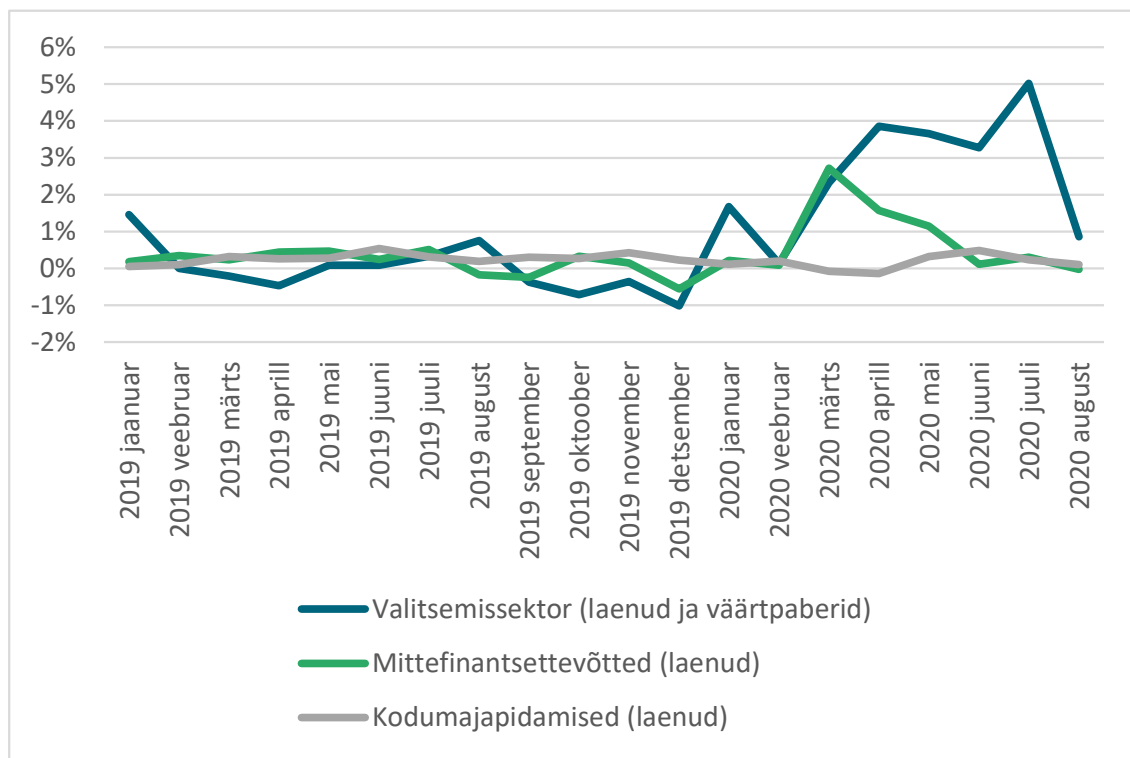
Mõnda finantsmeedet ei olnud rakendatud või ei ole need veel lõplike toetusesaajateni jõudnud

60 EKP turusekkumised avaldasid finantsturgudele kohest stabiliseerivat mõju. Eelkõige stabiliseerusid pärast EKP hädaolukorra lahendamise kava²⁶ väljakuulutamist euroala riigivõlakirjade tururiskimarginaalid märtsi keskel saavutatud tippasemest madalamal tasemel. Lisaks on pangad saanud kasu ka leebematest rahastamistingimustest, teatavate ELi kapitalinõuete ajutisest lõdvendamisest ja valitsuste antud laenutagatistest. Selle tulemusena on euroala rahaloomeasutuste laenud mittefinantsettevõtetele ja valitsustele alates 2020. aasta veebruarist märkimisväärselt suurenenud (vt *joonis 21*). Suurem osa ettevõtetele antud laenudest anti käibekapitali rahastamiseks, samas kui põhivarainvesteeringuteks antud laenud on vähenenud²⁷.

²⁶ ESMA Report on Trends, Risks and Vulnerabilities No 2 (september 2020), lk 17.

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

Joonis 21. Euroala rahaloomeasutuste laenude igakuine kasvumäär



Allikas: Euroopa Kontrollikoja arvutused, mis põhinevad EKP andmetel (bilansikirjete andmekogum).

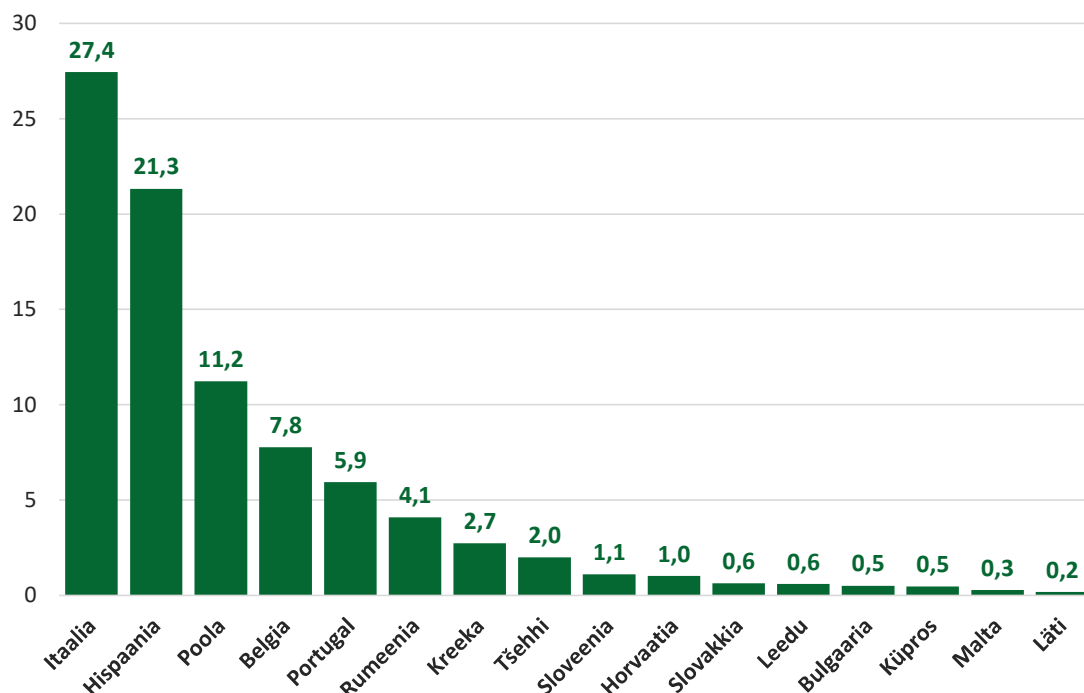
61 Erinevalt finantspoliitilistest sekkumistest on muude uute ELi meetmete rakendamine olnud üldiselt tagasihoidlik, kuid iga rahastamisvahendi puhul erinev, kajastades nende erinevaid tingimusi ja menetlusi. Vahendite kasutamise seisust (vt [V lisa](#)) on selge, et kiire otsustamine ei tähenda tingimata kohest rahalist toetust – vahendite kasutamine sõltub toetusvahendi laadist ja struktuurist ning liikmesriikide suutlikkusest kasutada neid vahendeid vastavalt menetlustele ja tingimustele, mis kehtivad vahendite kasutamise rahastamiskõlblikkuse suhtes. Eelkõige ei ole Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid mõeldud kriisile kiireks reageerimiseks (erinevalt kindlustusfondidest või automaatsest eelarvestabilisaatorist). Mõningaid määrusi on siiski kohandatud, et suurendada meetmete võtmise kiirust, sealhulgas tagasiulatuvalt alates 1. veebruarist 2020 (CRII ja CRII+ paketi raames).

62 Kriisiga seotud ELi laenutehingute rakendamine on pooleli. EIP kiitis heaks või allkirjastas 18,1 miljardi euro ulatuses COVID-19 kriisile reageerimiseks mõeldud laene (vt [VI lisa](#)) ning EIP hallatav hiljuti kokku lepitud tagatisfond alustas tegevust 2020. aasta augusti lõpus pärast kõigi õiguslike menetluste lõpuleviimist. TERA vahendeid ei olnud augusti lõpuks veel välja makstud. 2020. aasta septembris võttis nõukogu vastu esimesed rahastamisotsused 16 liikmesriigi kohta. Need otsused hõlmasid peaaegu 90% eelarvest. TERA laenude kaudu saab EL pakkuda soodsaid intressimäärasid suure valitsemissektori võlaga liikmesriikidele (nt Itaalia, Hispaania ja

Belgia), aga ka väikese kohaliku võlaturuga liikmesriikidele. Seda on näha liikmesriikidest, kes taotlesid TERA toetust (vt [joonis 22](#)).

Joonis 22. TERA kinnitatud laenud lühendatud tööaja kavade jaoks

miljardites



Allikas: nõukogu rakendusotsused (september 2020).

63 Ülevaate koostamise ajaks ei olnud NGEU taasterahastu loomise otsust veel vastu võetud. ELi juhtide vaheline kokkulepe on avanud tee ametlikele läbirääkimistele Euroopa Parlamendi ja nõukogu vahel NGEU kaudu rahastatavate programmide suuruse ja ülesehituse ning neid käsitlevate eri määruste üksikasjade üle. Lisaks peavad kõik liikmesriigid oma põhiseadusest tulenevate nõuete kohaselt ratifitseerima omavahendite otsuse, mis on seotud ELi eelarve rahastamisega NGEU kaudu, ning seetõttu ei rakendata seda enne 2021. aastat.

Kriis toob kaasa uusi riske, probleeme ja võimalusi ELi majanduse koordineerimisel

64 Majanduspoliitiline reageerimine COVID-19 puhangule hõlmab mitmesuguseid meetmeid liikmesriikide ja ELi tasandil, mis toovad kaasa riske, probleeme ja võimalusi ELi majanduse koordineerimiseks ja integreerimiseks kahel põhjusel. Esiteks võib pandeemia põhjustada majanduslikke erinevusi liikmesriikide majanduse eri valdkondades. Teiseks toob ELi reageerimine liikmesriikides tekkivatele raskustele kaasa probleeme ja võimalusi ELi majanduse juhtimise jaoks, et töötada välja ja rakendada asjakohaseid meetmeid, millega tagada püsiv majanduslik lähenemine ELis.

Liikmesriikide ebaühtlasest majandusarengust tulenevad riskid

65 Pandeemia- ja kriisipetsiifilise poliitika mõju võib suurendada **majanduslike erinevuste** ja **väikese majanduskasvu** ohtu ELis, mille põhjuseks on

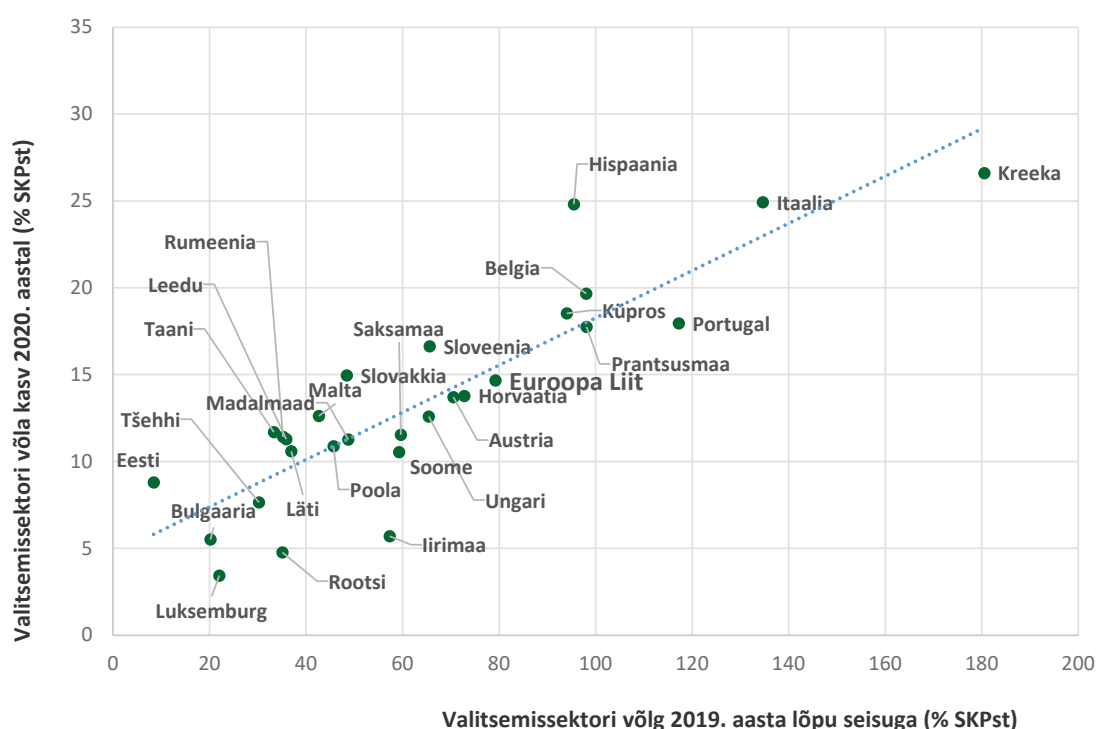
- o eelarvepuudujäägi erinevused;
- o riigiabi meetmete põhjustatavad konkurentsimoonutused;
- o suur ja püsiv töötus;
- o väikesed investeeringud.

66 Pandeemia võib suurendada liikmesriikide vahelisi **eelarvepuudujäägi erinevusi**: komisjon prognoosib 2020. aastal võla suurenemist riikides, kus valitsemissektori võlg oli juba enne kriisi suurem (vt [joonis 23](#)). See tuleneb eelkõige SKP vähenemise võimendatud mõjust suure võlakoormusega riikide võlasuhtele (vt [VII lisa](#)). Näiteks on SKP vähenemise mõju võlamääradele suurim Kreekas, Itaalias ja Hispaanias ning eeldatakse, et need riigid kannatavad ühtlasi 2020. aastal suurima SKP vähenemise all. Komisjon hindas hiljuti, et valitsemissektori võlatase on jätkuvalt jätkusuutlik kõigis euroala liikmesriikides, kuid prognoosid sisaldavad suurt ebakindlust²⁸.

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

67 Kasvav valitsemissektori võlg ja mure selle jätkusuutlikkuse pärast võivad hiljem piirata eelarvealast võimekust, et reageerida muudele kriisidele, rahastada pikaajalist majanduskasvu ja majanduslikku lähenemist ELis ning edendada ELi strateegiaid. Seega võivad ELi uued kliimasse ja digiüleminekusse investeerimise tegevuskavad seista liikmesriikide tasandil silmitsi uute rahastamispiirangutega. Seni on kriisi ajal võetud ulatuslike eelarvemeetmete eesmärk olnud leevendada pandeemia vahetut lühiajalist mõju (vt punkt 29), kuid ei ole rahastatud majanduse elavdamise strateegiaid.

Joonis 23. Kriisieelse valitsemissektori võla ja võla prognoositud kasvu vaheline suhe 2020. aastal



Allikas: Euroopa Kontrollikoja arvutused Euroopa Komisjoni andmete alusel (sügis 2020).

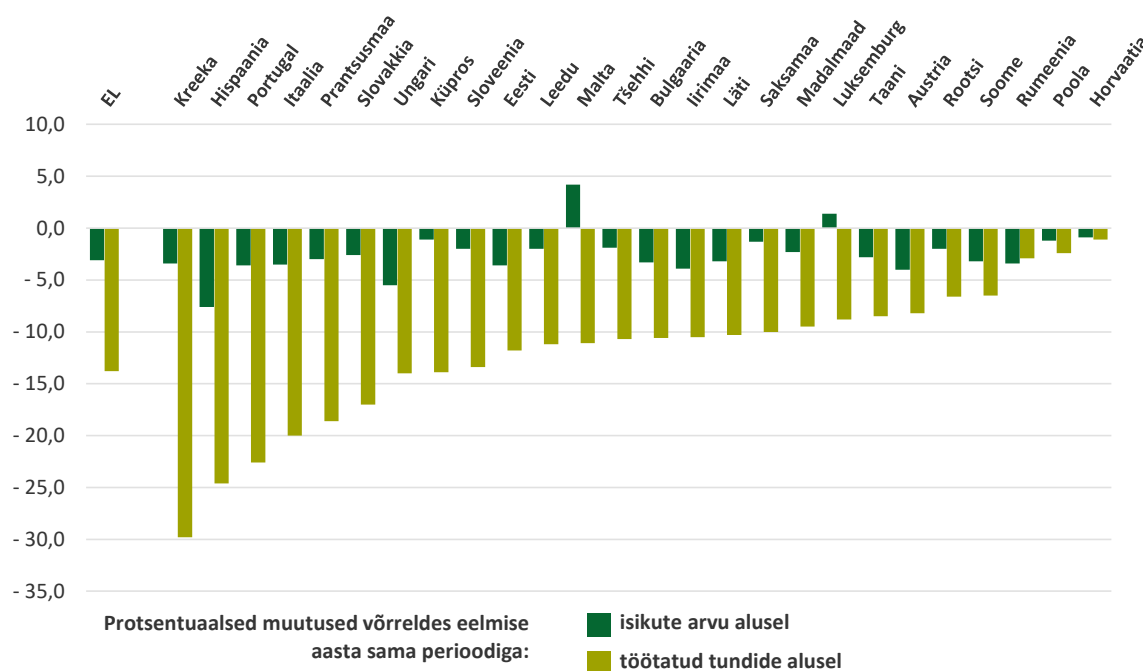
68 Komisjon leidis, et **ühtse turu** täielik toimimine on pandeemiajärgse taastumise hoogustamise võti²⁹. Andmed eelarvemeetmete kohta näitavad, et teatavad liikmesriigid on võtnud vastu suhteliselt suured riigiabi paketid (vt punkt 30). Sõltuvalt kriisi kestusest ja abipaketide rakendamise ulatusest võivad liikmesriikide erinevad kriisi leevendamiseks võetud meetmed (suur riigiabi, piirangumeetmed) püsivalt moonutada ühtse turu võrdseid tingimusi ning tekitada probleeme ELi majandusliku lähenemise ja konkurentsivõime seisukohast.

²⁹ <https://www.consilium.europa.eu/media/43384/roadmap-for-recovery-final-21-04-2020.pdf>

69 Praegused **tööhõive** toetamise meetmed leevendavad lühiajalisi töötuse riske (vt punkt 34), kuid neis ei võeta arvesse ettevõtete elujõulisuse muutumist. Majanduse aeglane elavnemine ja püsivad ohud rahvatervisele võivad hoolimata töökohtade säilitamise kavade põhjustada struktuurseid muutusi nõudluses ja maksejõuetusprobleeme üha suuremale hulgale ettevõtetele. Hiljutine märkimisväärne töötundide koguarvu langus ELi majanduses 2020. aasta esimesel poolel (ligikaudu 15% võrreldes eelmise aasta sama perioodiga, vt [joonis 24](#)) osutab töötuse võimalikule suurele kasvule ja erinevatele mõjudele liikmesriikides.

70 Varasemad kogemused töökohtade säilitamise kavadega ülemaailmse finantskriisi ajal näitavad, et nende pikaajaline kasutamine võib toetada taandarenevaid ettevõtteid, aeglustades lõppkokkuvõttes restruktureerimist ja pidurdades tootlikkuse kasvu³⁰. Majanduses vajalike ressursside ümberpaigutamise toetamiseks võib olla vaja õigeaegselt kasutusele võtta uut liiki eelarvemeetmed aktiivse tööturupoliitika rahastamiseks (nt koolitus, ümberõpe).

Joonis 24. Tööhõive muutused kokku 2020. aasta juuni lõpu seisuga

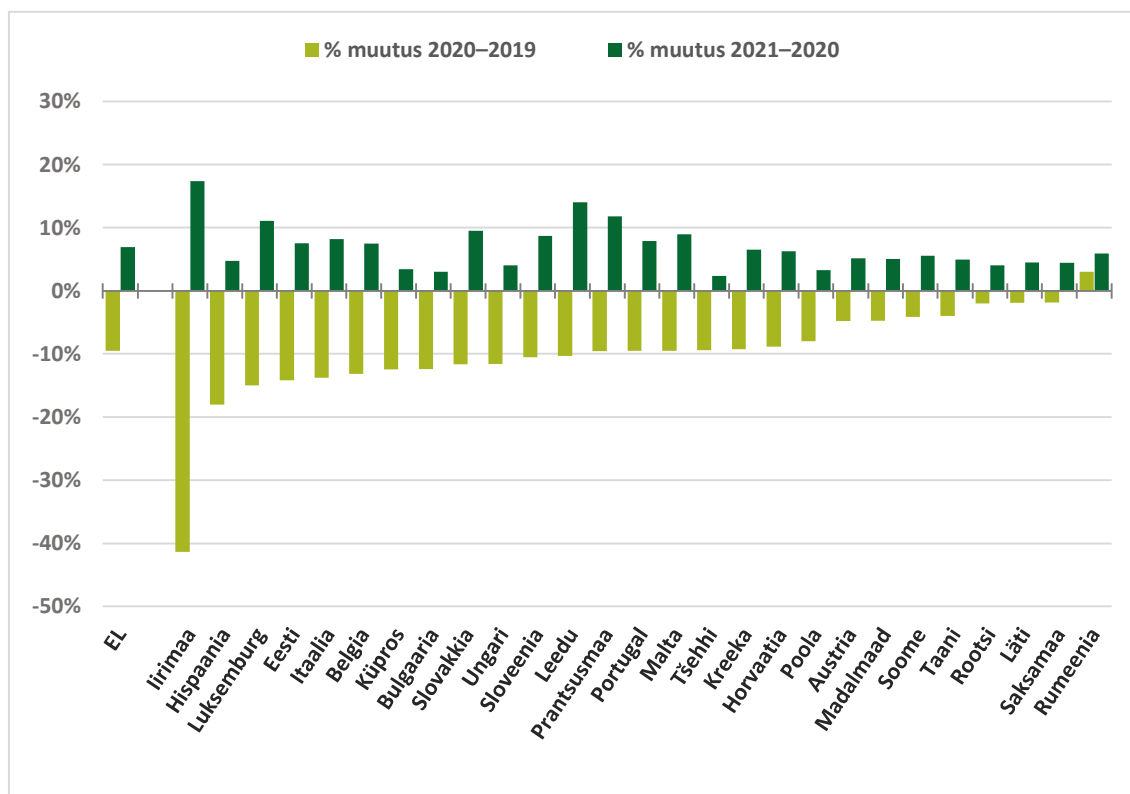


Allikas: Eurostati andmed.

³⁰ „Short-time working arrangements as response to cyclical fluctuations“, üldtoimetis, Euroopa Komisjon, 2010.

71 Suur ebakindlus seoses majanduslike väljavaadetega, ettevõtete tulude vähenemise ja ettevõtete suurenevate võlgadega pandeemia ajal võivad pärssida erainvesteeringuid. Praegused prognoosid näitavad investeeringute vähenemist 2020. aastal, mis on võrreldav finantskriisi ajal (2008–2013) koetuga, ning et käesoleval aastal oodatav investeeringute vähenemine on liikmesriigiti erinev, mis võib omakorda suurendada majanduslike erinevuste suurenemise ohtu ELis (vt [joonis 25](#)). Investeeringute puudujääk, mis püsib aastate jooksul, võib vähendada pikaajalist majanduskasvu. Avaliku sektori investeeringute puudumine võib selliseid riske võimendada; seni ei ole need investeeringud olnud riikide eelarvemeetmete prioriteet kriisile reageerimisel (vt punkt [36](#)).

Joonis 25. Kapitali kogumahutus põhivarasse erasektoris (muutus protsentides)



Allikas: Euroopa Kontrollikoja arvutused Euroopa Komisjoni andmete alusel (sügis 2020).

Praeguste majandus- ja eelarvepoliitika koordineerimisraamistike probleemid

72 EL on sujuvalt kohaldanud oma majanduse koordineerimisega seotud paindlikkusmeetmeid (nt eelarve-eeskirjade rakendamise peatamine ja riigiabi eeskirjade ajutised muudatused). See oli vajalik, et liikmesriigid saaksid reageerida kriisile kiiresti ja vastavalt vajadustele. Siiski võib põhieeskirjade erakorraline lõdvendamine, isegi kui see on ajutine, seada kahtluse alla **Euroopa Liidu suutlikkuse koordineerida** liikmesriikide majanduspoliitilisi meetmeid kriisi ja majanduse elavnemise ajal.

ELi eelarve koordineerimisega seotud probleemid

73 Liikmesriikide massiivne eelarvealane reageerimine kriisile tekitab probleeme ELi eelarvepoliitika tulevasel koordineerimisel:

- o suurenevad eelarvevõlad ja -riskid (vt punkt **66**) võivad raskendada tagasipöördumist kehtivate **ELi eelarve-eeskirjade** juurde. Mõned liikmesriigid ei järginud neid täielikult isegi kriisieelsel kasvuperioodil³¹. Tulevaseks väljakutseks ELi juhtimisele on see, kuidas kavandada naasmist praeguste või uute eeskirjade juurde nii, et see ei takista liikmesriikide pandeemiajärgset taastumist ega võla jätkusuutlikkust. Lahendus võib tugineda komisjoni käimasolevale ELi majandusjuhtimise läbivaatamisele³².
- o Lisaks võimaldas nn **vabastusklausli** aktiveerimine (vt punkt **43**) riikide eelarvepoliitikal reageerida kriisile paindlikult, kuid ilma ELi koordineerimiseta. Selles ei selgitatud teatavaid rakenduslikke aspekte (nt teave väljumise või läbivaatamise aja ja tingimuste kohta)³³, mis võivad takistada keskpika perioodi eelarve-eesmärkide kooskõlastamist.

³¹ Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 18/2018: „Kas stabiilsuse ja kasvu pakti ennetusliku osa peamine eesmärk on täidetud?“

³² Teatis ELi majanduse juhtimise paketi hindamise kohta, Euroopa Komisjon, veebruar 2020.

³³ „Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021“, Euroopa Eelarvenõukogu, 1. juuli 2020.

ELi tööhõivepoliitika koordineerimise probleemid

74 Liikmesriikide tööhõivepoliitika koordineerimine kuulub ELi pädevusse Euroopa poolaasta raames. Tööhõive oli ELi eelmise majandusstrateegia (Euroopa 2020. aasta strateegia) prioriteet ning see on osa praegusest ELi säästva arengu strateegiast³⁴ ja komisjoni poliitilistest suunistest aastateks 2019–2024. Kriis ohustab ELi tööturgude tõhusat toimimist (vt punkt 69). Komisjoni ülesanne on turge jälgida ning kavandada asjakohased riigipõhised soovitused ja ELi poolne rahastamine, et koordineerida liikmesriikide õigeaegseid meetmeid töötuse kasvu leevendamiseks, näiteks TERA abil (vt punkt 48).

ELi konkurentsipoliitika probleemid

75 Seoses siseturu koordineerimisega võttis komisjon vastu õigusraamistiku, mille eesmärk on sätestada objektiivsed kriteeriumid liikmesriikide riigiabi kavade kavandamiseks ja tingimused konkurentsimoonutuste piiramiseks, eelkõige märkimisväärse turujõuga ettevõtete puhul (vt ka punkt 43). Vastuvõetud riigiabikavade suurus oli liikmesriigiti siiski erinev ja sõltuvalt nende rakendamise tasemest võivad need muuta tingimused siseturul ettevõtete jaoks ebavõrdseks (vt punkt 68). Komisjon seisab ees keeruline ülesanne jälgida turusuundumusi ja ulatuslikku riigiabi andmist. Komisjon kasutas seda tüüpi raamistikku juba finants- ja riigivõlakriisi ajal³⁵ ning me täheldasime, et komisjoni poolt finantssektori suhtes kohaldatavad riigiabi eeskirjad ei olnud kohandatud muutuva turuolukorra ja reguleerivate raamistikega³⁶.

76 Niikaua kui piiravad meetmed ja piirikontroll seavad jätkuvalt kahtluse alla ühtse turu toimimise ja Euroopa põhivabadused, nagu kaupade ja kodanike piiriülene vaba liikumine, on komisjonil jätkuvalt oluline ülesanne neid vabadusi kaitsta, kontrollides liikmesriikide meetmete proportsionaalsust (vt punkt 44).

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

³⁵ Komisjoni teatis „Ühenduse riigiabi meetmete ajutine raamistik praeguses finants- ja majanduskriisis rahastamisele juurdepääsu toetamiseks“ (ELT C 16/01, 22.1.2009); komisjoni teatis riigiabi eeskirjade kohaldamise kohta alates 1. jaanuarist 2012 pankade kasuks finantskriisi kontekstis võetavate toetusmeetmete suhtes (ELT C 329/07, 7.12.2010).

³⁶ Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 21/2020: „ELi finantsasutustele antava riigiabi kontroll: vaja on toimivuskontrolli“.

Finantssektori ELi-poolse järelevalvega seotud probleemid

77 Pangandussüsteem suudab šokile paremini vastu seista kui 2008. aastal³⁷, kuigi mõnes liikmesriigis on viivislaenude tase endiselt suhteliselt kõrge. Esimesed märgid näitavad, et süsteem pakkus majandusele erakordset likviidsust (vt punkt 60). Prognooside kohaselt suurenevad viivislaenud järsult majandusšoki ja kasvava tööpuuduse tõttu, mis suurendab tulevaste panganduskriiside ohtu³⁸. Komisjonil, EKP-l ja ELi finantsasutustel (Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogul, Euroopa Pangandusjärelevalvel, Euroopa Väärtpaberiturujärelevalvel, Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalvel, Ühtsel Kriisilahendusnõukogul) on keeruline roll finantsriskide jälgimisel ja/või asjakohaste leevendusmeetmete võtmisel, säilitades samal ajal krediidivoo majandusse.

Euroopa taasterahastu: uued võimalused, riskid ja probleemid

78 Kavandatav NGEU kätkeb endas uusi riske, probleeme ja võimalusi ELi majanduspoliitika koordineerimiseks ja ELi vahendite usaldusväärseks finantsjuhtimiseks:

- vahendite piisavusega seotud riskid;
- rakendamisega seotud riskid;
- seirega seotud riskid;
- aruandekohustusega seotud riskid;
- finantsriskide juhtimisega seotud probleemid;
- võimalused ELi majanduse paremaks koordineerimiseks.

Vahendite piisavusega seotud riskid

79 NGEU taasterahastu on rahaliselt oluline ja sellest hakatakse rahastama mitut olulist programmi ja teemavaldkonda. Siiski ei toetanud Euroopa Ülemkogu läbirääkimiste käigus mitut muud ambitsioonikat ideed konkreetsete valdkondade toetamiseks. Silmapaistva näitena võib tuua selle, et Euroopa Ülemkogu kokkuleppes

³⁷ Euroopa Kontrollikoja ülevaade nr 5/2020: „ELi õppetunnid 2008.–2012. aasta finants- ja riigivõlakriisist“.

³⁸ <https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/html/ecb.fsr202005~1b75555f66.en.html#toc22>

NGEU kohta jäetakse välja komisjoni kavandatud vahend **ettevõtete omakapitali** toetamiseks (maksevõime toetamise rahastamisvahend) ega pakuta sellele ühtegi alternatiivi (vt [IV lisa](#)). On oht, et:

- ei leita sobivat lahendust, et leevendada liigset finantsvõimendust, mis võib praeguse kriisi ajal tekkida üha rohkemates ettevõtetes. Seetõttu on oht, et tekib massiliselt pankrotte ja/või vaenulikke ülevõtmisi välismaiste konkurentide poolt, mis võivad kahjustada ühtse turu nõuetekohast toimimist ja ELi konkurentsivõimet;
- komisjoni ettepaneku eesmärk rahastada investeeringuid 1,4 triljoni euro ulatuses võib jääda saavutamata, kuna maksevõime toetamise rahastamisvahendi eesmärk oli võimendada investeeringuid kuni 300 miljardi euro ulatuses.

80 NGEU tõhusus sõltub ka selle **suurusest võrreldes pandeemia kestuse ja mõjuga**. Kuigi uued finantspaketid on märkimisväärsed, põhinevad need komisjoni kevadistel prognoosidel, millega kaasneb risk, et neid võidakse oluliselt allapoole korrigeerida³⁹. Kui risk realiseerub, võib olla vaja taasterahastu hinnanguline mõju, selle suurus ja/või struktuur vastavalt ümber hinnata.

Rakendamisega seotud riskid

81 Ei ole tagatud NGEU ja järgmise mitmeaastase finantsraamistiku tõhusus COVID-19 kriisi mõju leevendamisel majanduskasvule ja lähenemisele. See sõltub olulisel määral rakendamisega seotud teguritest, eelkõige:

- **rahaliste vahendite õigeaegne kättesaadavus**, mis sõltub sellistest teguritest nagu omavahendite otsuse kiire ratifitseerimine liikmesriikide poolt; uue pikaajalise eelarve ja valdkondlike õigusaktide kiire vastuvõtmine; komisjoni suutlikkus juhtida projektide rakendamist kiiresti ja sujuvalt;
- **vahendite kõrge kasutusmäär**, sest NGEU-l on soovitud mõju ainult siis, kui liikmesriigid suudavad rahalisi vahendeid kasutada. Kõrge kasutusmäär on siiski ohus. Tuvastasime juba eelmisel Euroopa ühtekuuluvuspoliitika programmitöö perioodil märkimisväärsed probleeme toetuse kasutamisega: mõned liikmesriigid, kus vahendite kasutamine on praegusel programmitöö perioodil kõige väiksem, saavad tõenäoliselt olulist toetust taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendist⁴⁰;

³⁹ „Euroopa majandusprognoos – kevad 2020“ (komisjon), lk 68.

⁴⁰ Euroopa Kontrollikoja arvamus nr 6/2020 taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendi kohta.

- o **kulutuste ja reformide kvaliteet**, eelkõige liikmesriikide strateegiad ja suutlikkus kasutada majanduskasvu soodustavaid võimalusi, mida pakuvad ELi uued rahastamiskanalid. On oht, et liikmesriigid ei soovi ega suuda rakendada ambitsioonikaid reforme või teha investeeringuid. 2019. aastal rõhutas nõukogu taas vajadust täiendavate struktuurireformide järele, et kõrvaldada investeeringute tegemist takistavad kitsaskohad⁴¹. Euroopa poolaasta raames täheldasime riigipõhiste soovitude rakendamise madalat määra ning seda, et Euroopa poolaasta tulemuslikkus sõltus sellest, kui suur on liikmesriikide isevastutus ja pühendumus riigipõhiste soovitude rakendamisele mõistliku aja jooksul⁴².

82 Kõnealuse rahastamisvahendi eesmärgid on samad, mis teistel ELi programmidel, mis loob eelised vastastikuse täiendavuse ja koostoime seisukohast. Samas suurendab see **topeltrahastamise** ja eri programmide vahelise konkurentsi ohtu. Kontrollikoda soovitas, et taaste ja vastupidavuse rahastamisvahend hõlmaks sobivaid mehhanisme, et tagada koordineerimine muude ELi rahastamisallikatega ja täiendus⁴³. Komisjoni suunised liikmesriikidele⁴⁴ nõuavad asjakohast korda, millega tagatakse, et taaste- ja vastupidavuskavade rakendamisel peetakse kinni eri vahendite vahelisest vastutusalvdkondade jaotusest ning topeltrahastamise võimalus välistatakse täielikult.

Seirega seotud riskid

83 Hiljuti juhtisime tähelepanu mitmele Euroopa poolaasta toimimisega seotud puudusele, näiteks riigipõhiste soovitude valimine ja prioriseerimine ning juhtumid, kus liikmesriikide esitatud riiklikud reformikavad ei seo selgelt nende kavandatud meetmeid riigipõhiste soovitude või laiemate ELi eesmärkidega⁴⁵. Need punktid on asjakohased ka kavade puhul, mille liikmesriigid on esitanud seoses taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendiga ning milles tuleks selgitada, kuidas nad kavatsevad

⁴¹ „Council conclusions on In-depth reviews and implementation of the 2018 Country Specific Recommendations“, 3. mai 2019.

⁴² Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 16/2020: „Euroopa poolaasta – riigipõhiste soovitudega käsitletakse olulisi küsimusi, kuid nende täitmist peab parandama“.

⁴³ Euroopa Kontrollikoja arvamus nr 6/2020 taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendi kohta.

⁴⁴ Komisjoni talituste töödokument „Suunised liikmesriikidele taaste- ja vastupidavuskavade kohta“, 17.9.2020 SWD(2020) 205 final

⁴⁵ Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 16/2020: „Euroopa poolaasta – riigipõhiste soovitudega käsitletakse olulisi küsimusi, kuid nende täitmist peab parandama“.

kasutada rahalisi vahendeid ELi prioriteetide ja riigipõhiste soovitude täitmiseks⁴⁶. Seetõttu on oht, et taaste- ja vastupidavuskavad, mis on taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendi väljamaksete aluseks, ei sisalda piisavalt **selgeid riiklikke strateegiaid ja ambitsioonikaid eesmärke**. Erinevalt riiklikest reformikavadest peavad need kavad kinnitama komisjon ja nõukogu, kes peaksid selliseid riske leevendama.

84 Lisaks, kuigi vahe-eesmärgid ja eesmärgid tuleb kehtestada liikmesriikide tasandil nende taaste- ja vastupidavuskavades, oleme juhtinud tähelepanu sellele, et kavandatud määrus ei sisalda **ühiseid tulemusnäitajaid** ega ELi tasandi eesmärke⁴⁷. See hõlbustaks taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendi rakendamise paremat seiret, mõõtmist, hindamist ja rakendamise auditit ELi tasandil ning suunaks liikmesriike kasutama oma ressursse tõhusamalt ELi eesmärkide saavutamiseks. Oma teatises 2021. aasta kestliku majanduskasvu strateegia kohta⁴⁸ esitas komisjon oma seitsmes Euroopa juhtalgatuses mitu ELi näitajat ja eesmärki. Oma suunistes liikmesriikidele kutsus komisjon liikmesriike üles selgitama, millised taaste- ja vastupidavuskava osad aitavad sellistele juhtalgatustele kaasa.

Aruandekohustusega seotud riskid

85 Kriisimeetmed toovad kaasa uusi riske ELi finantsjuhtimisele ning sellest tulenevalt ka auditile ja aruandekohustusele. Kontrollikoda on teatanud, et väljaspool ELi eelarvet olevatel vahenditel ei ole asjakohaseid sätteid ELi poliitika rakendamise tulemustest kodanikele aru andmise kohta⁴⁹. Esialgssed finantsalgatused (CRII ja TERA) on kavandatud nii, et need oleksid täielikult kooskõlas ELi finantseeskirjadega.

86 Uuem taaste- ja vastupidavuse rahastamisvahend ei ole Euroopa struktuuri- ja investeerimisfond, mistõttu ta kasutab aruandekohustuse suhtes teistsugust lähenemisviisi. Oma arvamuses taaste- ja vastupidavuse rahastamisvahendi kohta⁵⁰ toome esile mõned olulised kaalutlused seoses **rahastamisvahendi auditit ja aruandekohustust käsitlevate sätetega** (vt *VIII lisa*). Eelkõige rõhutame vajadust range järelevalve järele, mis põhineks kontrollitavatel näitajatel ja eesmärkidel, selgel

⁴⁶ „Suunised liikmesriikidele taaste- ja vastupidavuskavade kohta – 2. osa“, SWD(2020) 205 final.

⁴⁷ Euroopa Kontrollikoja arvamus nr 6/2020 taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendi kohta.

⁴⁸ Komisjoni teatis „2021. aasta kestliku majanduskasvu strateegia“, COM(2020) 575 final.

⁴⁹ Euroopa Kontrollikoja infodokument „ELi rahanduse tulevik: ELi eelarve toimimise reformimine“, veebruar 2018, punkt 26.

⁵⁰ Euroopa Kontrollikoja arvamus nr 6/2020 taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendi kohta.

parlamentaaarsel kontrollil ja selgetel auditeerimisõigustel. Aruandekohustuse kõrged standardid ja terviklik auditeerimiskord võivad samuti aidata kaasa NGEU fondi tulemuslikkusele.

Finantsriskide juhtimisega seotud probleemid

87 Uued kriisivahendid (TERA, NGEU) hõlmavad suuremahulisi laenutehinguid (vt punktid **48**, **58**). Kuigi see ei ole komisjoni jaoks uus tegevus, on komisjoni ees keerulisem ülesanne: suurendada lühikese aja jooksul oma haldussuutlikkust, et tagada kapitaliturgudel enneolematult suurte tehingute usaldusväärne juhtimine, sealhulgas võlakirjade emiteerimine ja finantsriskide (näiteks intressirisk, krediidirisk, pettuserisk) juhtimine.

88 Komisjoni võetud laenudest rahastatakse nii toetusi ja tagatise (NGEU) kui ka laene (NGEU, TERA). Liikmesriigid peavad laenud tagasi maksma ja seega ei vaja täiendavaid ELi vahendeid, välja arvatud juhul, kui ELi eelarvetagatis nõutakse sisse kohustuste täitmata jätmise korral. Praegu ei ole esitatud ettepanekut ametliku mehhanismi kohta (näiteks programmijärgne järelevalve⁵¹ Euroopa finantsstabiilsusmehhanismist ja Euroopa stabiilsusmehhanismist antavate laenude puhul), et jälgida liikmesriikide tagasimaksevõimet selliste laenude puhul.

89 Toetuste osa makstakse tagasi otse ELi eelarvest pärast 2027. aastat ja hiljemalt 2058. aastaks. Nende kohustuste täitmiseks nõustus Euroopa Ülemkogu kandma ELi eelarvesse liikmesriikide erakorralisi osamakseid, mille suurus on kuni 0,6% vastava aasta kogurahvatulust, kuni laenatud summad on täielikult tagasi makstud. Euroopa Ülemkogu leppis kokku, et luuakse uus omavahend, mis põhineb ringlusse võtmata plastjäätmel, ning et uuritakse, kas tulevikus võetakse kasutusele muid **uusi omavahendeid** (nt süsinikdioksiidi piirimaksu mehhanism või digitaalmaks), kuid üksikasju tuleb komisjoni tulevastel ettepanekutes täpsustada. Uute ELi omavahendite kasutuselevõtmine annab võimaluse vähendada survet liikmesriikide ja ELi eelarvetele ning mis tahes poliitiliste riskide mõju ELi tulude terviklikkusele. Uued tuluallikad võivad aidata kaasa ka selliste ELi prioriteetide saavutamisele nagu kliimameetmed ja säästev areng.

⁵¹ Määrus (EL) nr 472/2013.

Võimalus ELi majanduse paremaks koordineerimiseks

90 ELi majandusstrateegiad, nagu rohelisele majandusele üleminek ja digiüleminek, ühtse turu tegevuskava⁵² ja (hiljuti vastu võetud) tööstusstrateegia⁵³, võivad kiirendada pandeemiajärgset taastumist ja edendada ELi riikide pikaajalist majanduskasvu. Märgime, et kavandatud taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendi sidumisel Euroopa poolaastaga on eesmärk **koordineerida riiklikke majanduse elavdamise strateegiaid** ja viia need tulemuslikult kooskõlla ELi majandusstrateegiatega. See võib motiveerida liikmesriike kulutama lisavahendeid struktuurireformidele ja investeeringutele, millel on suur mõju pikaajalisele majanduskasvule. Komisjon on teinud ettepaneku lisada taaste- ja vastupidavuskavadesse selged vahe-eesmärgid ja kontrollitavad edukriteeriumid, mida tuleks rakendusetapis põhjalikult jälgida.

91 Taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendi ülesehitus loob ka võimaluse avaldada **kiiret mõju** majanduse elavdamisele. Eelkõige muudavad võimalus vahendid kiiresti välja maksta ja erinevad kulueeskirjad (vt punkt **53**) ELi eelarve kulutuste seni valitsenud loogikat. Tavaliselt suurenesid kulud finantsraamistiku perioodi lõpu poole, kuna seda tingimisiid pikk programmitöö ja projektide ettevalmistamise protsess. Uus loogika, mis põhineb poliitika vahe-eesmärkidel, võib aidata kaasa majanduse elavnemisele varsti pärast majandusšokki, kui vahe-eesmärkide ja eesmärkide rakendamisel ei esine suuri viivitusi.

92 Eelmine finants- ja riigivõlakriis ELis käivitas ELi finantseeskirjade põhjaliku reformi (ühtsed eeskirjad, ühtne järelevalvemehhanism, Euroopa Finantsjärelevalveasutuste Süsteem) või viis tugevdatud või uute majanduse koordineerimise mehhanismideni (esimene majanduse juhtimise pakett, teine majanduse juhtimise pakett, Euroopa poolaasta, makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlus) või liikmesriikidele antava uut liiki makromajandusliku finantsabini (ESM, EFSM)⁵⁴. Seda olemasolevat ELi finantsabi (EFSM, maksebilansi toetamise süsteem) aga pandeemiakriisi ajal ei kasutatud, kuna see oli mõeldud muud liiki kriiside lahendamiseks ja majandusliku tasakaalustamatuse korrigeerimiseks.

⁵² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-enforcement-implementation-single-market-rules_en_0.pdf

⁵³ „Euroopa uus tööstusstrateegia“, COM/2020/102 final.

⁵⁴ Euroopa Kontrollikoja ülevaade nr 5/2020: „ELi õppetunnid 2008.–2012. aasta finants- ja riigivõlakriisist“.

93 Kuigi ELi eelarve-eeskirjad on kehtestatud, süvendab kestev kriis tavaliselt varasemat eelarvepuudujääkide erinevuste suundumust (vt punkt [66](#)) ja käivitab uuesti arutelu sellest, kas rahaliidus on vaja ühiseid makromajanduslikke stabiliseerimisvahendeid⁵⁵. Eurorühm võttis uuesti kohustuse jätkata tööd, et veelgi tugevdada rahaliidu ülesehitust ja vastupanuvõimet šokkidele⁵⁶. COVID-19 kriis võib anda võimaluse vaadata uuesti läbi enne pandeemia puhkemist esitatud algatused, mille eesmärk on tugevdada majanduse koordineerimist euroalal (vt [IX lisa](#)).

94 Praegusel kriisil on erinevad mõjud ja põhjused, kuid see annab ka võimaluse kaaluda **ELi institutsioonide finantssuutlikkuse** edasist parandamist, et nad saaksid kiiresti reageerida suurtele majandusšokkidele, leevendades sellistest šokkidest tingitud võimalikke majanduslikke erinevusi liikmesriikide vahel. ELi meetmete areng kriisi ajal on näidanud, et ELi eelarvet ei kohandatud liikmesriikide vajadustega (vt eelkõige punktid [41](#), [46](#), [61](#)). NGEU ja TERA on ajutised, kuid nende abil võib testida vajadust selliste alaliste stabiliseerimisvahendite loomise järele.

IV auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Alex BRENNINKMEIJER, võttis käesoleva ülevaate vastu Luxembourgis 24. novembril 2020.

Kontrollikoja nimel

president

Klaus-Heiner LEHNE

⁵⁵ „Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area“, Euroopa Eelarvenõukogu, juuli 2020.

⁵⁶ „Statement on COVID-19 economic policy response“, eurorühm, 16. märts 2020.

Lisad

I lisa. SKP erinev vähenemine eri riikides pandeemia ajal: statistiline selgitus

Kaalumata

Muutuja	Koefitsient	Standard viga	T-statistika	Tõenäosus
C	0,049077	0,055015	0,892075	0,3830
TURISM1	-0,730315	0,328399	-2,223861	0,0378
RANGUS	-0,360840	0,129799	-2,779996	0,0116
R-ruudus	0,430685	Sõltumatu muutuja keskväärus		-0,112609

SKP kaalud

Muutuja	Koefitsient	Standard viga	T-statistika	Tõenäosus
C	0,000870	0,000337	2,578985	0,0179
TURISM1_Y	-1,805882	0,258049	-6,998202	0,0000
RANGUS_Y	-0,331146	0,009569	-34,60612	0,0000
R-ruudus	0,983588	Sõltumatu muutuja keskväärus		-0,005994

Rahvaarvu kaalud

Muutuja	Koefitsient	Standard viga	T-statistika	Tõenäosus
C	0,000939	0,000471	1,992262	0,0602
TURISM1_P	-1,526311	0,328663	-4,644001	0,0002
RANGUS_P	-0,325346	0,014576	-22,32012	0,0000
R-ruudus	0,964087	Sõltumatu muutuja keskväärus		-0,006027

Märkus: kolmes riikidevahelises regressioonis on sõltuv muutuja SKP mahu vähenemine 2020. aasta teises kvartalis võrreldes eelmise aastaga. Oluliseks peetakse järgmisi selgitavaid muutujaid: Oxfordi Ülikooli rangusindeks⁵⁷, turismi osakaal kogu tööhõives (Eurostati andmed). Regressioonimäärad on esitatud kolme alternatiivina, et kontrollida tulemuste usaldusväärsust. Samal ajal kui riikidel on sama kaal kaalumata regressioonide puhul, on suured riigid (SKP ja rahvaarvu) kaalutud lähenemisviiside puhul tähtsamad.

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

II lisa. ELi peamised majandusmeetmed (märts – august 2020)

MÄRTS

- 12** EKP otsustab teha täiendavaid pikemaajalisi refinantseerimisoperatsioone, et pakkuda pankadele likviidsust, ja võtta kasutusele täiendav varaostukava 120 miljardi euro väärtuses, mis kehtib kuni 2020. aasta lõpuni, et reageerida finantsturgudel valitsevale stressile. EKP otsustab lubada euroala pankadel ajutiselt järgida oma tegevuses teatavatest omakapitalinõuetest leebemaid nõudeid.
- 13** Komisjon võtab vastu suunised koordineeritud majandusmeetmete kohta COVID-19 puhangule reageerimiseks.
- 16** EIP grupp kuulutab välja olemasolevate programmide meetmed kuni 40 miljardi euro kasutuselevõtmiseks (mis on osaliselt tagatud ELi eelarvega), et rahastada tervisega seotud meetmeid ja kriisist tabatud ettevõtteid.
- 18** EKP otsustab käivitada pandeemia majandusmõjude ohjeldamise erakorralise varaostukava (PEPP), mille maht on 750 miljardit eurot.
- 19** Komisjon võtab vastu ajutise raamistiku, mis põhineb ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 3 punktil b, et võimaldada valitsustel toetada kriisi ajal ettevõtjaid (toetuste, tagatiste, subsideeritud laenude, rekaptaliseerimise kaudu).
- 23** Nõukogu kiidab heaks komisjoni ettepaneku aktiveerida ELi eelarve-eeskirjade üldine vabastusklausel.
- 30** ERFi määruse ja ühissätete määruse muudatuste vastuvõtmine, et võimaldada 37 miljardi euro ulatuses ühtekuuluvusfondi vahendite paindlikku kasutamist kriisiga seotud meetmete rahastamiseks kõige enam abi vajavates valdkondades.

APRILL

- 09** Eurorühm lepib kaasavas formaadis kokku, et luuakse kolm 540 miljardi euro suurust finantsturvakõrku, mida haldavad ESM, EIP grupp ja komisjon.
- 17** Võetakse vastu ELi 2020. aasta paranduseelarve täiendava 3 miljardi euroga erakorralise toetuse rahastamisvahendi ja kodanikukaitse mehhanismi jaoks.
- 30** EKP otsustab teha 2020. aasta maist detsembrini pandeemia erakorralisi pikemaajalisi refinantseerimisoperatsioone (PELTRO), et pakkuda pankadele likviidsust.

MAI

- 27** Komisjon teeb ettepaneku luua ELi majandusetaasterahastu („Next Generation EU“), mille väärtus on 750 miljardit eurot.

JUUNI

- 04** EKP otsustab suurendada PEPPi rahastamispaketti 600 miljardi euro võrra ja pikendada PEPPi kestust vähemalt 2021. aasta juuni lõpuni.

JUULI

- 21** Euroopa Ülemkogu lepib kokku ELi taasterahastu loomises („Next Generation EU“) summas 750 miljardit eurot.

III lisa. COVID-19-ga seotud muudatused ELi 2020. aasta eelarves võrreldes esialgse eelarvega

Mitmeaastase finantsraamistiku rubriik	Vahendite ümberpaigutamine	Kulukohustuste assigneeringute suurendamine	Maksete assigneeringute suurendamine
Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks	1,7		
Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus	54		22,6
<i>Millest</i> <i>CRII</i> <i>CRII+</i>	54		8 14,6
Jätkusuutlik majanduskasv: loodusvarad	0,1		0,7
Julgeolek ja kodakondsus		3	
<i>Millest:</i> <i>erakorralise toetuse rahastamisvahend</i>		2,7	
Globaalne Euroopa	11,5	0,1	
Mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäärdest välja jäävad erivahendid (ELSF)	0,2		
Kulukohustuste assigneeringud kokku	67,5	3,1	
Maksete assigneeringud kokku			23,3

Märkus: andmed on esitatud miljardites eurodes 2020. aasta augusti lõpu seisuga.

Allikas: Euroopa Komisjon.

IV lisa. NGEU raames saadaolevad summad

01 Enamik NGEU vahenditest on suunatud **ühtekuuluvuse ja majandusliku lähenemise** toetamisele:

- **672,5 miljardit eurot taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendile**(Euroopa Ülemkogus kokku lepitud): kujutab endast NGEU peamist uut vahendit, mis pakub ulatuslikku rahalist toetust investeeringuteks ja reformideks, millega taastatakse majanduse kasvupotentsiaali, käsitletakse Euroopa poolaasta raames kindlaks tehtud probleeme ning aidatakse kaasa ELi rohe- ja digistrateegiate rakendamisele;
- **47,5 miljardit eurot programmile REACT-EU** (Euroopa Ülemkogus kokku lepitud): koosneb ühtekuuluvustoetustest, mis eraldatakse liikmesriikidele majanduskriisi tõsiduse alusel.

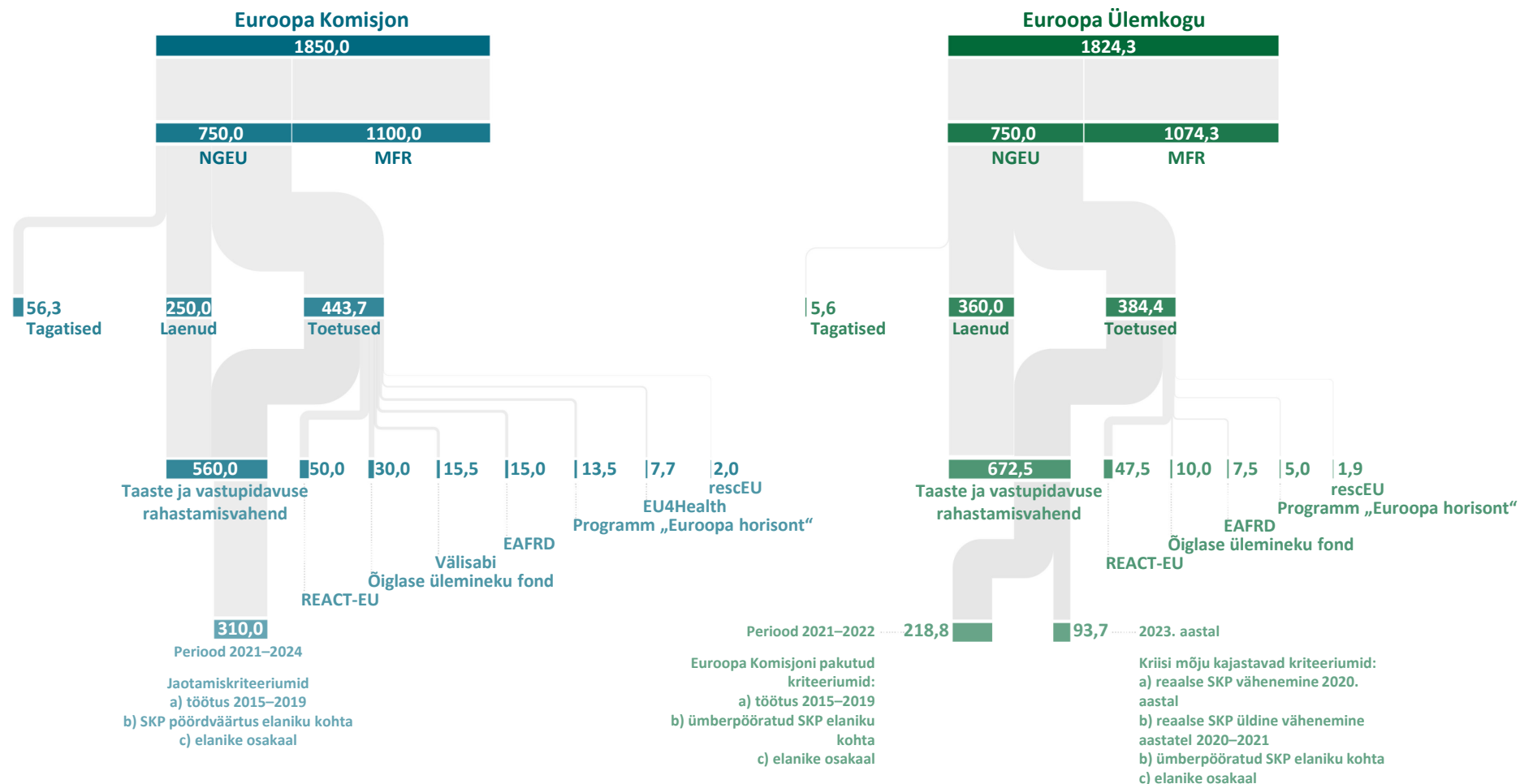
02 **30 miljardi euro suurune toetus** (Euroopa Ülemkogus kokku lepitud) tugevdab mitmeaastase finantsraamistiku rubriike „Ühtne turg, innovatsioon ja digitaalvaldkond“ ning „Loodusvarad ja keskkond“.

- **mitmeaastasest finantsraamistikust InvestEU-le eraldatavate vahendite suurendamine:** programm on EFSI järglane ja selle eesmärk on jätkata strateegiliste investeeringute toetamist. Euroopa Ülemkogu vähendas kavandatud tagatist esialgselt 31,2 miljardilt eurolt 5,6 miljardile eurole, mis tähendab, et selle majanduslik mõju on piiratum. InvestEU raames kavandatud strateegilise investeerimisrahastu suhtes, mille eesmärk oli edendada uut ELi tööstusstrateegiat, ei jõutud kokkuleppele.
- Euroopa Ülemkogu ei kiitnud heaks kavandatavat 26 miljardi euro eraldamist uuele **maksevõime toetamise rahastamisvahendile**. Selle eesmärk oli aidata vältida maksejõuetust omakapitaliinvesteeringute kaudu sektorites, mida pandeemia rahaliselt rohkem mõjutab.
- **Mõne programmi toetamine: programm „Euroopa horisont“** (toetab tervise ja kliimaga seotud teadus- ja innovatsioonitegevust), **RescEU** (tugevdab liidu kodanikukaitse mehhanismi), **EAFRD** (annab abi kriisist rängalt mõjutatud põllumajandus- ja toidusektoritele) ja **EU4 Health** (annab sihipäraselt toetust liikmesriikide tervishoiusüsteemide parandamiseks); Mõne programmi puhul ei kiitnud Euroopa Ülemkogu rahastamist heaks.

- o **Õiglase ülemineku fond:** fondi eesmärk on toetada majanduse mitmekesistamist ja nende territooriumide ümberkorraldamist, mida üleminek vähese CO₂-heitega majandusele kõige rohkem mõjutab. Komisjoni ettepanekuga eraldati fondile 30 miljardit eurot lisaks järgmises mitmeaastases finantsraamistikus sisalduvale 10 miljardile eurole. Euroopa Ülemkogu vähendas siiski eraldist 10 miljardi euroni.

03 Käesolevas lisas esitatud arvud viitavad kokkulepitud meetmetele 2020. aasta augusti lõpu seisuga (vt ka [joonis A](#))

Joonis A. NGEU komponendid: Euroopa Komisjoni ja Euroopa Ülemkogu ettepanekute võrdlus (miljardites eurodes)



V lisa. ELi ja ESMi erinevate finantsmeetmete rakendamise tase

Institutsioon	Vahendid	Olemasolevad summad	Kasutamise seis
Euroopa Komisjon	CRII/CRII+	54 miljardit eurot 2020. aastal	2020. aasta juuli lõpu seisuga oli 18 liikmesriigis kinnitatud 97 koroonaviirusest tingitud rakenduskava muudatust. Oktoobriks on 23 liikmesriiki ja Ühendkuningriiki paigutanud ümber ligikaudu 14 miljardit eurot investeringuteks, mis on ette nähtud majandus- ja tervishoiukriisiga võitlemiseks. Liikmesriikidele on iga-aastaste ettemaksetena, mida ei ole vaja tagasi maksta, ette nähtud veel 8 miljardit eurot. Võttes aga arvesse menetlusi ja praeguseid eelarveassigneeringuid, on tõenäoline, et 2020. aasta kättesaadavad vahendid piirduvad 8 miljardi euro suuruse ettemaksega, ning ülejäänud vahendid võib välja maksta alates 2021. aastast.
	ELSF	0,18 miljardit eurot 2020. aastal	19 liikmesriiki on toetust taotlenud, kuid raha ei ole veel kasutatud, kuna igale riigile eraldatud vahendid olid 2020. aasta lõpuni komisjonis hindamisel. Komisjon tegi ettepaneku teha alates oktoobrist ettemakseid 7 liikmesriigile, kes seda taotlesid. COVID-19-ga seotud toetustaotluste täissummad tehakse eeldatavasti kättesaadavaks 2021. aastal, sõltuvalt eelarvevahendite olemasolust.
	Erakorralise toetuse rahastamisvahend	2,7 miljardit eurot 2020. aastal	Komisjon võttis augusti lõpuks vastu rahastamisotsuse ja kaks muudatust, millega eraldati kõik vahendid peale 100 miljoni euro. Oluline osa rahast eraldati vaktsiinide arendajatega sõlmitud lepingutele.
	TERA	100 miljardit eurot laenutoetust	Komisjoni augustis esitatud ettepaneku alusel kiitis nõukogu septembris heaks 16 liikmesriigi taotlused laenu saamiseks summas 87,4 miljardit eurot. Oktoobris kiitis nõukogu heaks 0,5 miljardi euro eraldamise Ungarile ja komisjon emiteeris TERA rahastamiseks edukalt esimesed võlakirjad summas 17 miljardit eurot.

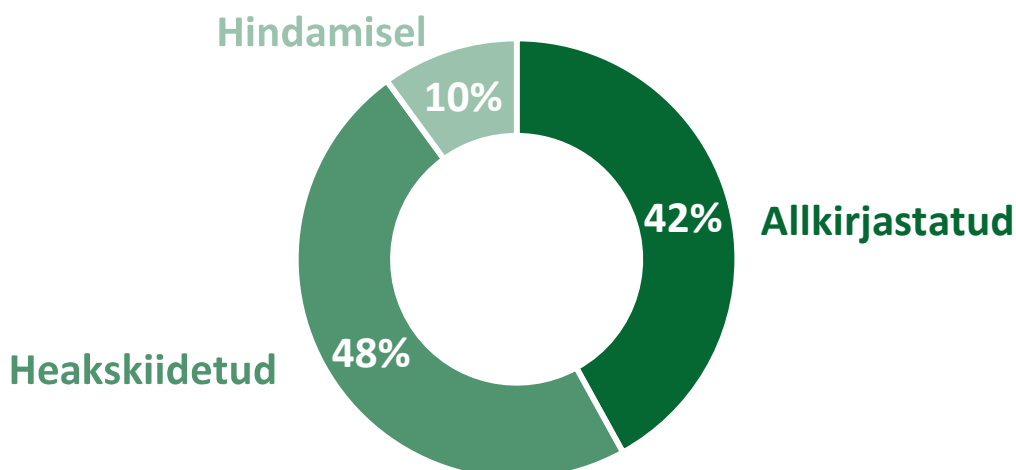
Institutsioon	Vahendid	Olemasolevad summad	Kasutamise seis
EIP	Esialgsed COVID-19-ga seotud algatused	Võimalik rahastamine 28 miljardi euro ulatuses	Augusti keskpaigaks oli EIP saanud 23 liikmesriigilt 72 COVID-19-ga seotud projektitaotlust kogusummas 21 miljardit eurot. Sellest summast kiitis EIP heaks või allkirjastas projekte 18,1 miljardi euro ulatuses, samal ajal kui 2,1 miljardi euro suurune summa oli hindamisel.
	PEGF	Võimalik rahastamine 200 miljardi euro ulatuses	Ettevalmistused viidi lõpule augusti lõpus, kui vähemalt 60% riiklikest tagatistest fondile oli ratifitseeritud. Augusti lõpuks ei olnud ühtegi rahastamisprojekti algatatud.
ESM	Pandeemia kriisitoetus	240 miljardit eurot	Liikmesriigid ei ole taotlusi esitanud.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda koondandmete põhjal.

VI lisa. Ülevaade EIP finantsmeetmetest seoses COVID-19 kriisiga

01 18. augusti 2020. aasta seisuga on EIP teatanud 72 rahastamisprojektist: 15 on hindamisel, 26 on allkirjastatud ja ülejäänud 31 on heaks kiidetud. Heakskiidetud projektide maht on 8,8 miljardit eurot, samas kui allkirjastatud projektide maht on 10,1 miljardit eurot ja hindamisel olevate projektide maht 2,1 miljardit eurot (vt [joonis A](#)). Juunis-juulis esitati peaaegu 55% projektidest, mis moodustab ligikaudu 75% kogueelarvest.

Joonis B. COVID-19ga seotud projektide jaotus heakskiitmise etapi kaupa



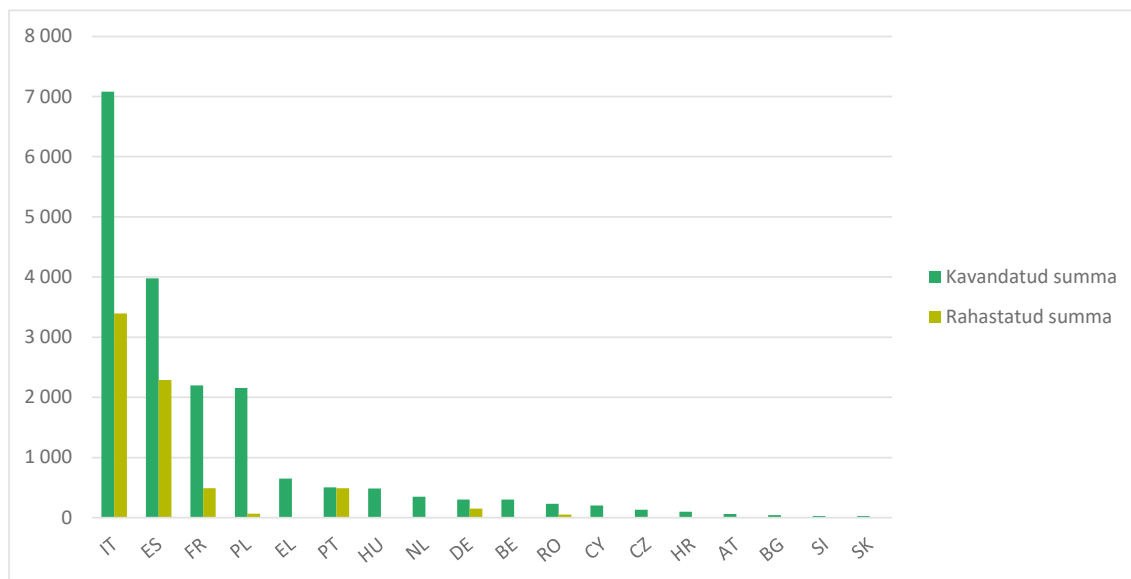
Märkus: enne direktorite nõukogu heakskiidu saamist ja enne laenulepingu sõlmimist on projektid hindamisel ja nende üle peetakse läbirääkimisi.

Allikas: EIP avalik andmebaas⁵⁸.

02 Kõige rohkem EIP projekte on Itaalias (18), järgnevad Hispaania (13), Poola (5) ja Prantsusmaa (5). Praeguse seisuga (vt [joonis B](#)) saab EIP sekkumistest kõige rohkem kasu Itaalia (7 miljardit eurot), järgnevad Hispaania (4 miljardit eurot), Prantsusmaa (2,2 miljardit eurot) ja Poola (2,1 miljardit eurot).

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>

Joonis B. COVID-19-ga seotud projektide jaotus riikide kaupa



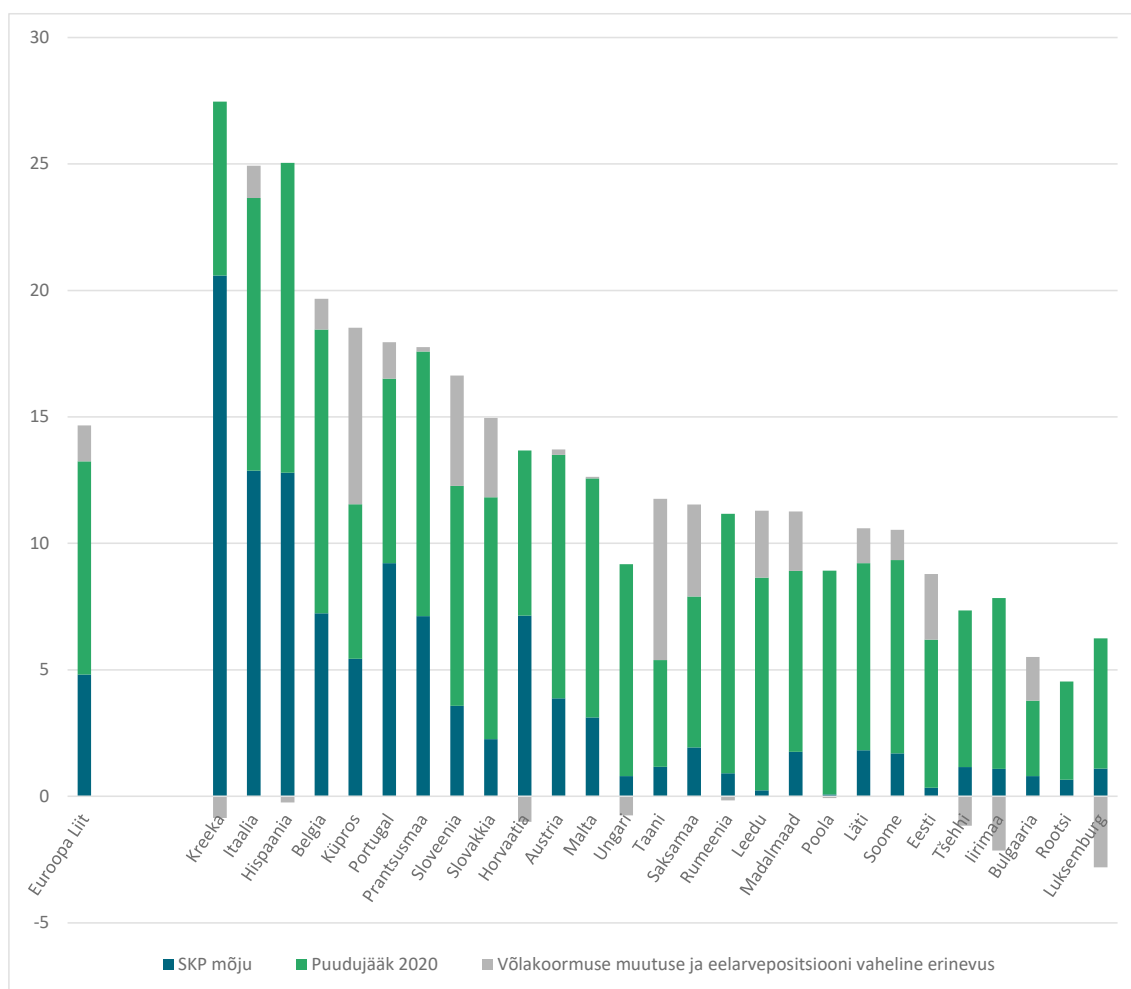
Allikas: EIP avalik andmebaas.

03 79% neist on suunatud VKEdele (57 projekti), 11% tervishoiule (8), 4% energiale (3), 3% teadus- ja arendustegevusele (2) ja 2% keskkonnale. Asjaomastest summadest läheb 66% tagatistest VKEdele (13,909 miljardit eurot), 29% tervishoiuprojektidele (6,142 miljardit eurot), 2% energiale (400 miljonit eurot) ja 1% vastavalt keskkonnale (300 miljonit eurot) ning teadus- ja arendustegevusele (150 miljonit eurot).

VII lisa. Valitsemissektori võlamäära muutumise erinevusi selgitavad põhitegurid

01 Valitsemissektori prognoositava võla suurenemise varieeruv suhe SKPsse⁵⁹ on peamiselt tingitud eeldatava eelarvepuudujäägi suurusest ning võlakoormuse muutuse ja eelarvepositsiooni vahelisest erinevusest (nt kriisi ajal antud avaliku sektori laenud ja kapitalisüstid), aga ka SKP vähenemisest. SKP vähenemise mõju võlamäärale on suurem riikides, kus võla suhe on suur (vt [joonis A](#)). Lisaks prognoositakse SKP suurt langust enamikus suure võlakoormusega riikides (vt [joonis B](#)).

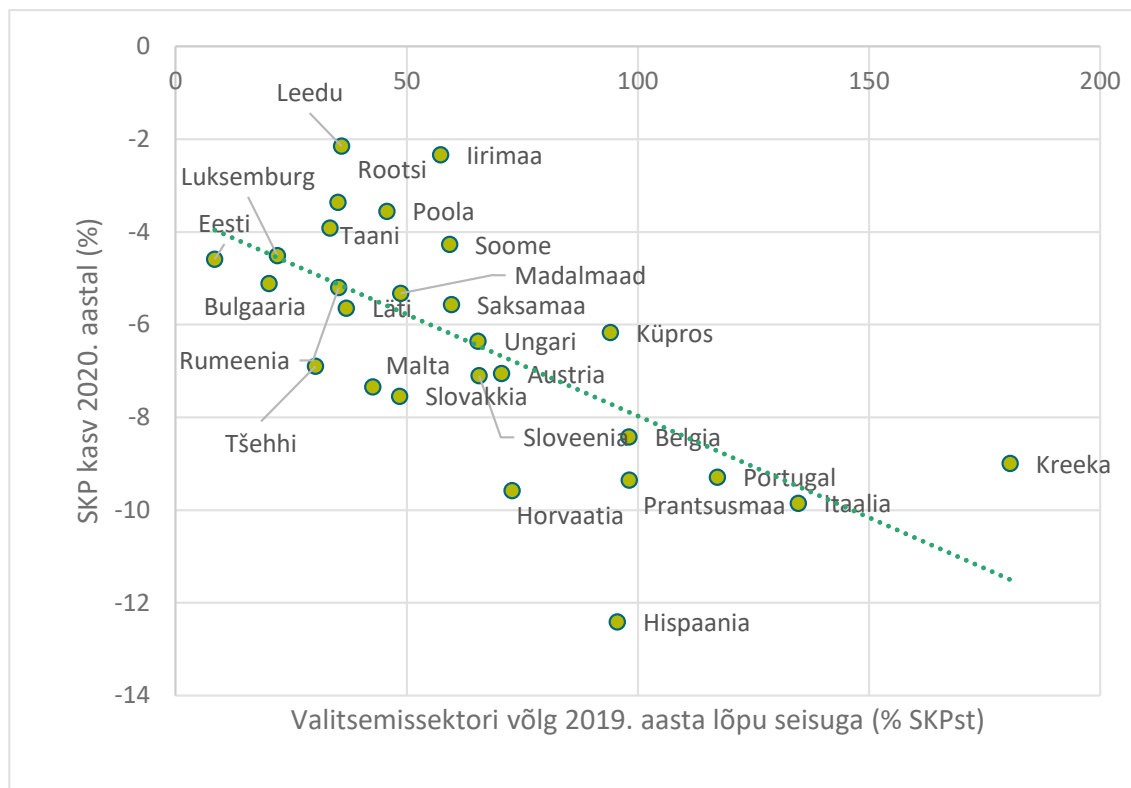
Joonis A. Valitsemissektori võla muutumine 2020. aastal (protsendina SKPst)



Allikas: Euroopa Komisjoni sügisprognoosid (AMECO).

⁵⁹ Komisjoni kevadprognoosi alusel (2020).

Joonis B. Suuremat SKP vähenemist prognoositakse suure võlakoo­musega riikides



Allikas: Euroopa Kontrollikoja arvutused komisjoni sügisprognooside alusel (2020).

VIII lisa. Taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendiga seotud aruandekohustuse küsimused

Oma arvamuses komisjoni ettepaneku kohta, millega luuakse taaste ja vastupidavuse rahastamisvahend⁶⁰, toome välja mitmeid aruandlusega seotud küsimusi:

- taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendi kohaldamisala ja eesmärgid on üsna laiaulatuslikud ning hõlmavad paljusid poliitikavaldkondi. ELi tasandi oodatavaid tulemusi ega raha eraldamist eri eesmärkidele ei ole kvantifitseeritud. Siiski soovitas komisjon taaste- ja vastupidavuskavasid käsitlevates suunistes eraldada 37% vahenditest kliimameetmetele ja 20% digiüleminekule;
- seoses Euroopa Parlamendi rolliga järelevalve ja kontrolli pakkumisel nähakse kavandatavas taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendi määruses⁶¹ ette, et Euroopa Parlamendi ülesandeks saab taaste- ja vastupidavuskavade hindamine, aastaaruande esitamine ning hindamisaruande esitamine neli aastat pärast määruse jõustumist. Oma arvamuses tegime ettepaneku, et Euroopa Parlamendi roll eelarvemenetluses ja eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluses tuleks kavandatavas taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendi määruses selgelt määratleda, arvestades, et rahastamisvahend kulusid hallatakse sihtotstarbelisi välistulusid käsitlevate ELi eelarve-eeskirjade alusel;
- ELi toimimise lepingu artikli 287 lõikega 1 antakse Euroopa Kontrollikojaile õigus auditeerida liidu mis tahes tulu või kulu. Kavandatava taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendi määruse põhjenduses 40 tuletatakse meelde iga liidu rahalisi vahendeid saava isiku või üksuse kohustust teha liidu finantshuvide kaitsmisel täielikku koostööd ning anda kontrollikojaile auditite tegemiseks vajalik juurdepääs ja vajalikud õigused. Siiski soovitasime oma arvamuses selguse huvides, et kavandatavas taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendi määruses tuleks selgelt sätestada kontrollikoja õigus auditeerida nii rahastamisvahendi toetuste kui ka laenukomponenti.
- Pärast taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendi määruse esialgse ettepaneku esitamist on komisjon teinud ettepaneku proportsionaalsete eeskirjade kohta, et tagada liidu finantshuvide kaitse, mis on arutlemisel käesoleva ülevaate valmimise ajal. Need kajastuvad osaliselt eesistujariigi kompromisstekstis ja Euroopa Parlamendi muudatusettepanekutes;

⁶⁰ Euroopa Kontrollikoja arvamus nr 6/2020 taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendi kohta.

⁶¹ Ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse taaste ja vastupidavuse rahastamisvahend, COM(2020) 408 final.

- o juhtisime tähelepanu sellele, et kõnealuse rahastamisvahendi raames tehakse oluline osa kulutusi esimestel kriisile järgnevatel aastatel ja hinnang avaldatakse pärast seda, kui suurem osa kulutustest on tehtud. See võib olla vältimatu, sest kiire rakendamine on üks rahastamisvahendi eesmärke. On oht, et hindamise käigus saadud kogemustest on vähe kasu rahastamisvahendi muude osade haldamise puhul;
- o oma eriaruandes Euroopa poolaasta kohta juhtisime tähelepanu sellele, et Euroopa poolaasta raames koordineeritavate meetmetega seoses on keeruline mõõta poliitilise sekkumise tõhusust mitmete ja samaaegsete eesmärkide ja sekkumisvaldkondade puhul.

IX lisa. Varasemad ideed ambitsioonikamate majanduse koordineerimise vahendite kohta

01 Pandeemia näitas taas kord, et euroalal on suurte šokkidega toimetulek keeruline, kui ELil puudub eelarvealane võimekus. Enne pandeemia puhkemist ei olnud üksmeelele jõutud mitme idee suhtes, mis käsitlesid ELi alaliste eelarvevahendite loomist suurte majandusšokkidega võitlemiseks. Näiteks 2017.–2019. aasta läbirääkimistel ELi järgmise mitmeaastase eelarve üle esitas komisjon mitu ideed rahastamisvahendite kohta, mille abil võiks leevendada ELi majandusele avalduvaid suuri makromajanduslikke šokke:

- o **makromajanduslik stabiliseerimisvahend** – 2018. aasta mais tegi Euroopa Komisjon ettepaneku luua Euroopa investeringute stabiliseerimise vahend, et tulla toime suurte asümmeetriliste makromajanduslike šokkidega euroalal. Selle lahenduse kohaselt tagaks ELi eelarve kompensatsioonilaenu kuni 30 miljardi euro ulatuses. Laenu oleksid kättesaadavad sellistele šokkidele alluvatele liikmesriikidele, kes vastavad rangetele abikõlblikkuse kriteeriumidele, et tagada usaldusväärne eelarve- ja makromajanduspoliitika. Toetust kavatseti kasutada avaliku sektori investeringute taseme säilitamiseks. Kuigi NGEU-l on sarnane eesmärk, on tegemist ajutise vahendiga ning selle rahastamismehhanism hõlmab nii toetusi kui ka laene;
- o **Euroopa töötuskindlustuse edasikindlustusskeem** – idee, mida komisjon, majandusteadlased ja liikmesriigid on esitanud mitmel kujul. Komisjoni kavandatud skeem⁶² toimiks riiklike töötuskindlustusskeemide n-ö edasikindlustusfondina (kuid ei pakuks hüvitisi otse töötutele). Skeem annaks kriisi ajal riikide rahandusele rohkem hingamisruumi. Oma tööprogrammis (jaanuar 2020) teatas komisjon oma kavatsusest teha ettepanek sellise skeemi kohta. TERA-programmi võib pidada esimeseks sammuks Euroopa töötuskindlustusskeemi suunas, kuid kaalutlusõigusele tuginemise ja piiratud ulatuse tõttu ei vasta see automaatse stabilisaatori algse idee eesmärkidele;

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

- o 2019. aasta lõpu seisuga analüüsis eurorühm endiselt sobivaid lahendusi euroala **lähenemise ja konkurentsivõime eelarvelise toetusvahendi** rahastamiseks järgmise mitmeaastase finantsraamistiku raames, et rahastada selle abil reforme, mis tugevdaksid liikmesriikidevahelist lähenemist kooskõlas Euroopa poolaasta prioriteetidega. Sellega asendataks komisjoni ettepanek **reformitoetusvahendi** kohta, mis algselt käivitati 2018. aasta mais.

02 Eurovõlakirjade (euroala liikmesriikide ühiselt emiteeritud võlakirjad) idee tõstatas komisjon esimest korda 2011. aastal⁶³ riigivõlakriisi ajal. COVID-19 kriisi süvenedes kerkisid poliitilisel tasandil, mõttekodades ja akadeemilistes ringkondades esile uued ettepanekud ühiste võlakirjade emiteerimiseks, nagu n-ö koroonavõlakirjad. Vahendeid võib koguda näiteks Euroopa Investeeringispank. Tänu ühiskasutusse võtmisele oleksid koroonavõlakirjad paljude liikmesriikide jaoks odavamad rahastamisallikad, võrreldes nende endi riigivõlakirjadega. Mitmed liikmesriigid, sealhulgas need, keda kriis tabas kõige rängemalt, toetasid seda kontseptsiooni, kuid teised olid sellele väga vastu. Kompromissina tehti ettepanek luua NGEU taasterahastu.

⁶³ „Roheline raamat stabiilsusvõlakirjade kasutuselevõtu teostatavuse kohta“ (Euroopa Komisjon, 2011).

Akronüümid ja lühendid

AMECO: Euroopa Komisjoni majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi iga-aastane makromajandusliku andmebaas

CRII: koroonaviirusele reageerimise investeerimisalgatus

EBA: Euroopa Pangandusjärelevalve

ESFI Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond

EIOPA Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve

EIP: Euroopa Investeeringispank

EKP Euroopa Keskpank

EL Euroopa Liit

ELSF: Euroopa Liidu Solidaarsusfond

ESIF: Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid

ESM Euroopa stabiilsusmehhanism

ESMA Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve

ESRB: Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu

MFR: mitmeaastane finantsraamistik

NGEU: taasterahastu „NextGenerationEU“

PEGF: üleeuroopaline tagatisfond

SKP: sisemajanduse koguprodukt

TERA: tööhõive toetamise erakorraline rahastu

VKE: väike ja keskmise suurusega ettevõtja

Mõisted

Automaatne stabilisaator: eelarvepoliitika osad, mis kõiguvad koos majandustsükliga (maksutulud, sotsiaalkulutused jne).

Euroopa poolaasta: ELi majandus- ja eelarvepoliitika koordineerimise iga-aastane tsükkel, mille raames antakse liikmesriikidele poliitilisi suuniseid.

Finantsturg: aktsiate, võlakirjade, kaupade, valuutade ja muude finantsvarade müügi ja ostu turg.

Mitmeaastane finantsraamistik: ELi eelarveraamistik, milles kehtestatakse kuues rubriigis tavaliselt seitsme aasta pikkuseks perioodiks prioriteedid (poliitikaeesmärkide põhjal) ja ülemmäärad. See on struktuur, mille raames kehtestatakse ELi eelarve igaks aastaks ja seatakse piirid iga kulukategooria kulutustele. Praegune mitmeaastane finantsraamistik hõlmab aastaid 2014–2020.

Rahaline abi: ELi rahaline toetus (nt laenud), mida antakse finantsprobleemidega liikmesriikidele, et taastada nende makromajanduse või rahanduse usaldusväärsus ning tagada, et nad peaksid kinni oma avaliku sektori ja maksebilansi kohustustest.

Rahaloomeasutused: keskpangad, ELi õiguses määratletud maksuresidendist krediidiasutused ja muud maksuresidendist finantseerimisasutused, kelle tegevuseks on hoiuste vastuvõtmine muudelt üksustelt kui rahaloomeasutused ning oma arvel ja nimel laenu andmine ja/või väärtpaberitesse investeerimine.

Riigiabi: valitsuse poolt ettevõttele või organisatsioonile antav otsene või kaudne toetus, mis annab neile konkurentide ees eelise.

Riigipõhised soovitused: komisjoni poolt igal aastal liikmesriikidele koostatavad poliitikasuunised riigi rahanduse usaldusväärsuse säilitamise kohta. Komisjon esitab soovitused nõukogule, et too saaks need heaks kiita juulis Euroopa poolaasta raames.

Viivislaen: laen, mille maksetähtaeg on möödunud kindlaksmääratud ajavahemikuks (tavaliselt 90 päeva) või mille puhul on tõendeid, et täielik tagasimaksmine on ebatõenäoline.

Ülevaate koostajad

Ülevaate koostas turgude reguleerimise ja konkurentsivõimelise majanduse valdkondade auditeerimise eest vastutav IV auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Alex Brenninkmeijer.

Ülevaate koostamist juhtis kontrollikoja liige Ildiko Gall-Pelcz, keda toetasid kabinetiülem Claudia Kinga Bara ja kabineti nõunik Zsolt Varga, valdkonnajuht Zacharias Kolias, rühmajuht Adrian Savin, audiitorid Giuseppe Diana, Stefan-Razvan Hagianu, Kamila Lepkowska ja Jacques Sciberras, Adrian Williams (keelealane tugi), Alexandra Mazilu (graafiline disainer) ning Claudia Albanese ja Zsolt Varga (ECA Lab).

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2020.

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitikat rakendatakse [Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6–2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt [litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). See tähendab, et taaskasutamine on lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Taaskasutaja ei tohi moonutada dokumentide algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetsetes sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid eraisikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotleda täiendavaid õigusi. Kui luba on saadud, tühistab ja asendab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks peate küsima luba otse autoriõiguse omajatelt.

Tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumendid, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed, ei kuulu kontrollikoja taaskasutamispoliitika alla ega ole teile litsentsitud.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovib teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

Euroopa Kontrollikoja logo kasutamine

Euroopa Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

Euroopa Liit ja selle liikmesriigid rakendasid mitmesuguseid meetmeid, et piirata praeguse COVID-19 pandeemia põhjustatud majanduslikku kahju ja selle vastu võidelda. Käesolevas ülevaates esitatakse liikmesriikide tasandil juuniks ja ELi tasandil 2020. aasta augustiks võetud kriisist tingitud meetmete integreeritud ülevaade. Ülevaates tuuakse välja ka ELi majandusliku koordineerimise tulevikuga seotud riskid, probleemid ja võimalused.

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx

Veebisait: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



**EUROOPA
KONTROLLIKODA**