



Brüssel, 3.3.2021
COM(2021) 105 final

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE

Üks aasta pärast COVID-19 puhangu algust: eelarvepoliitika meetmed

Üks aasta pärast COVID-19 puhangu algust: eelarvepoliitika meetmed

1. Sissejuhatus

COVID-19 pandeemia tõttu puhkenud üleilmne rahvatervise kriisilukord on toonud kaasa majandustegevuse järsu vähenemise. Liikmesriikidel on tulnud korraga reageerida rahvatervise hädaolukorrale ja toetada majandust. Nii liikmesriikide kui ka ELi tasandil võetud jõulised poliitikameetmed on leevendanud kriisi mõju Euroopa majandusele ja ühiskonnale. Majanduslanguse ja erakorralise eelarvetoetuse tõttu on hüppeliselt kasvanud valitsemissektori eelarvepuudujääk ja riigivõlg.

Käesolevas teatises esitatakse komisjoni seisukoht selle kohta, kuidas eelarvepoliitikat tuleks ELi tasandil koordineerida, et järgmises etapis kooskõlastatult reageerida pandeemia, toetada majandust, edendada kestlikku taastumist ja säilitada keskpikas perspektiivis riigi rahanduse kestlikkus. Praegu viivad liikmesriigid 2021. aasta eelarve raames ellu õigeaegseid, ajutisi ja sihipäraseid meetmeid, mida nad on kohandanud oma oludele. Aprillis esitavad nad stabiilsus- ja lähenemisprogrammid, milles pannakse paika keskpika perioodi eelarvepoliitika. Lähikuudel esitavad liikmesriigid seoses taaste- ja vastupidavusraha määramise jõustumisega taaste- ja vastupidavuskavad, mille rakendamisega kaasneb mitmel juhul ELi rahastatav märkimisväärne fiskaalne impulss. Neil põhjustel antakse liikmesriikidele käesolevas teatises üldisi suuniseid edasiseks eelarvepoliitikaks.

Kuigi olukord on praegu veel väga ebakindel, on juba ilmsiks tulnud mõned raskused, mis meie majandusel pandeemiast väljudes ees seisavad. Nende raskuste ületamiseks on vaja koordineeritud ja ühtset poliitikat, mis hõlmab usaldusväärseid keskpika perioodi eelarvestrateegiaid, et toetada majanduse taastumist, tagades samal ajal riigi rahanduse kestlikkuse.

Kuna COVID-19 pandeemia puhkemise tõttu on käivitatud stabiilsuse ja kasvu pakti üldine vabastusklausel, on liikmesriikidel lubatud tavatingimustes kohaldatavatest eelarvenõuetest kõrvale kalduda. See klausel ei peata aga paktiga ette nähtud menetlusi, mistõttu Euroopa Komisjon jätkab iga-aastase eelarvejäreleva tsükli rakendamist. Käesolevas teatises esitatud poliitikasuuniste eesmärk on aidata liikmesriikidel koordineerida oma eelarvepoliitikat ning valmistada ette stabiilsus- ja lähenemisprogramme. Teatises käsitletakse eelarvemeetmete ülesehitust ja kvaliteeti, vaadeldes nende tulemuslikkust, järkjärgulist kohandamist üleminekul erakorralistelt meetmetelt sihipärasematele meetmetele ning lõplikku kaotamist. Selles on märgitud ka kaalutlused, mille alusel komisjon lõpetab üldise vabastusklausli kohaldamise või jätkab seda. Lisaks kirjeldatakse teatises üldist keskpika perioodi eelarvepoliitikat, sealhulgas taaste- ja vastupidavusraha mõju eelarvepoliitikale.

Need kaalutlused annavad panuse majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu ja Eurorühma aruteludesse. Kaalutlused esitatakse üksikasjalikumalt eelarvepoliitika suunistes, mille komisjon avaldab Euroopa poolaasta kevadsemestri paketi raames 2021. aasta mai lõpus.

2. Majanduse olukord ja väljavaated

ELi ja kogu maailma majandust tabanud COVID-19 pandeemia algusest on juba möödunud aasta, kuid Euroopa on endiselt viiruse tugevas haardes. Viiruse uus hoogustumine 2020. aasta sügisel ja nakkavamate tüvede tekkimine on raskendanud epidemioloogilist olukorda ja sundinud liikmesriike karmistama või uuesti kehtestama piiranguid, mis mõjutavad majandustegevust.

Samas on viimased kuud toonud endaga lootusesädeme. Eelmisel sügisel vaktsiinide väljatöötamisel saavutatud läbimurre ja kõigis liikmesriikides alanud massiline vaktsineerimine on parandanud pikemaajalisi väljavaateid ja annab lootust, et kujuneb välja uus normaalsus. Lisaks on lepitud kokku mitmeaastases finantsraamistikus ja taasterahastus „NextGenerationEU“. Samuti on jõustunud taaste- ja vastupidavusraha, mis aitab liikmesriikidel liikuda kestliku taastumise suunas.

Hinnangute kohaselt oli Euroopa majandus 2020. aasta lõpus ja uue aasta alguses kehvast seisust, kuid komisjoni 2021. aasta talveprognoosi kohaselt peaks majanduskasv kevadel taastuma ja suvel veelgi kiirenema. 2020. aasta neljandas kvartalis oli majanduslangus ja uuringunäitajad osutavad sellele, et ka aasta alguses valitses majandussurutis. Arvatakse siiski, et haavatavate elanikkonnarühmade vaktsineerimise edenemine aitab majandustegevuse taaskäivitada. Majanduse taastumist peaks toetama välisnõudlus, sest maailmamajanduse väljavaated on paranenud. Kui 2020. aastal oli ELis ja euroalal umbes 6½ % majanduslangus, siis 2021. aastaks prognoositakse umbes 3¼ % majanduskasvu. 2022. aastal peaks majanduse taastumine jätkuma ning majanduskasv jääma ELi puhul 4 % ja euroala puhul 3¼ % lähedale. Praeguste prognooside kohaselt peaks reaalne SKP naasma 2022. aasta teises kvartalis nii ELis kui ka euroalal keskmiselt kriisieelsele tasemele. Samas ei ole ette näha, et kogutoodang jõuab 2022. aasta lõpuks samale tasemele, kui prognoositi enne kriisi (liite joonis 1)¹.

Taastumine ei kulge liikmesriigiti arvatavasti ühtlaselt. Prognoositavad erinevused majanduse taastumise kiiruses on tingitud pandeemia levikust, piirangute rangusest ja kestusest, turismi- ja meelelahutussektori osakaalust, majanduse vastupidavusest ja põhinäitajatest ning poliitikameetmete ulatusest ja õigeaegsusest. Kui mõne liikmesriigi SKP peaks jõudma juba 2021. aasta lõpuks kriisieelse taseme lähedale, siis teised ei saavuta seda isegi veel 2022. aasta lõpuks.

Need prognoosid on küllaltki ebakindlad ja seotud suurte riskidega, mis sõltuvad peamiselt pandeemia arengust ja vaktsineerimise edukusest (liite joonis 2). Positiivse stsenaariumi korral võib vaktsineerimine tuua kaasa piirangute varasema leevendamise ning seega ka varasema ja kiirema majanduse taastumise. Samuti võib taastumine tulla oodatust tugevam. Kuna kodumajapidamiste säästud on rekordiliselt kõrgel tasemel, rahastamiskulud väikesed ja poliitika toetav, võib kriisijärgne optimismipuhang vallandada edasi lükatud suurema nõudluse ja investeerimisprojektid. Negatiivse stsenaariumi korral võib pandeemia kesta kauem või osutada lähiajal rängemaks. Lisaks muule on oht, et uute ja nakkavamate

¹ Toodangu suundumus vastavalt komisjoni 2020. aasta talveprognoosile, s.t enne COVID-19 puhangut ELis.

koroonaviiruse tüvede tõttu kaotatakse piirangud hiljem. See lükkaks oodatud taastumise edasi, mis võiks jätta kriisi venimise, pankrottide ning suureneva töötuse ja ebavõrdsuse tõttu Euroopa majandusele ja ühiskonnale veelgi sügavama jälje. Samuti on oht, et eelarvetoetuse enneaegne lõpetamine lükkab majanduse taastumise edasi ja jätab kogu ELile raskema taaga. Lisaks võivad suureneda liikmesriikidevahelised erinevused, mis häiriks siseturu toimimist, tooks kaasa tõhususe vähenemise ja tekitaks lõpuks nõiaringi.

Taasterahastu „NextGenerationEU“, sealhulgas selle taaste- ja vastupidavusrahastu ulatuslik ja kiire rakendamine toetaks tugevalt ELi majandust. Pärast seda, kui 2020. aasta detsembris saavutati taaste- ja vastupidavusrahastu üle poliitiline kokkulepe, on kõigis liikmesriikides hoogustunud riiklike taaste- ja vastupidavuskavade ettevalmistamine. Seni ei ole enamikku kavadeist veel komisjoni prognoosides arvesse võetud. Taaste- ja vastupidavuskavades ette nähtavate meetmete elluviimise korral võib majandus 2021. ja 2022. aastal taastuda kiiremini, kui praegu prognoositakse. Kõrvuti taaste- ja vastupidavuskavade väljatöötamisega peaksid liikmesriigid kiirendama oma 2021.–2027. aasta ühtekuuluvusfondi vahendite kavandamist, et kõik allikad toetaksid ühiselt kestlikku, keskkonnahoidlikku ja digitaalset taastumist.

Kuna 2020. aasta viimases kvartalis ja 2021. aasta alguses tervise- ja majandusolukord halvenes, tuli liikmesriikidel pikendada erakorralisi meetmeid ja anda veel eelarvetoetust. Samal ajal püsisid riigivõla riskipreemiad madalal tasemel, milles oli oma osa nii ELi kui ka liikmesriikide otsustavatel meetmetel. Viimased hõlmasid poliitikameetmete tihedat koordineerimist ning väga toetavat eelarve- ja rahapoliitikat. Eelarvetoetuse enneaegne lõpetamine nii ELis kui ka muudes suurriikides (tekstikast 1) või kõrvalekalle kohustusest säilitada keskpikas perspektiivis riigi rahanduse kestlikkus võib finantsturgude meeleolu muuta.

Tekstikast 1. Eelarvepoliitika ülejäänud maailmas

2020. aastal anti COVID-19 pandeemia reageerimiseks võetud eelarvemeetmete raames kogu maailmas ligikaudu 6 triljonit eurot otsest eelarvetoetust (peaaegu 7½ % maailma SKPst), suurem osa sellest G20 riikides². See ületab rohkem kui kaks korda 2008.–2010. aastal üleilmsele finantskriisile reageerimiseks eraldatud summat. Eelarvetoetus on leevendanud pandeemia mõju tarbimisele ja SKP-le,³ kuid toonud kaasa valitsemissektori eelarve puudujäägi ja riigivõla kasvu. Kui vahetult enne pandeemia puhkemist prognoositi, et 2020. aasta lõpuks moodustab riigivõlg kogu maailmas tervikuna 84 % SKPst, siis hinnangute kohaselt ulatus see tegelikult 98 %-ni⁴. Seejuures tehti tervishoiusektoris 800 miljardit eurot lisakulutusi ning anti kodumajapidamistele ja ettevõtetele ligi 5 triljonit eurot otsest eelarvetoetust.

Lisaks otsestele fiskaalstiimulitele andsid riigid ettevõtetele ja kodumajapidamistele ligikaudu

² IMFi eelarvejärelevalve andmebaas COVID-19 pandeemia reageerimiseks võetud riiklike eelarvemeetmete kohta (jaanuar 2021). <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

³ Rahvusvaheline Valuutafond – IMF (2021), World Economic Outlook, jaanuar 2021, ajakohastus.

⁴ Rahvusvaheline Valuutafond – IMF (2021), Fiscal Monitor, jaanuar 2021, ajakohastus.

5 triljonit eurot (umbes 6 % maailma SKPst) likviidsustoetust, näiteks omakapitalisüstide, laenude, varade ostu, võlgade ülevõtmise või garantiide kaudu. Nendest garantiidest tulenevad tingimuslikud kohustused, mille mõju riigivõlale ja valitsemissektori eelarvepuudujäägile sõltub sellest, mil määral erasektor garantiisid kasutab ja kui suur osa neist realiseeritakse.

Eri riikide eelarvemeetmeid mõjutasid juurdepääs soodsale rahastusele, heaoluriigi ulatus ja olemasolev poliitiline manööverdusruum. Suurema sotsiaalse turvavõrguga riigid laiendasid olemasolevaid meetmeid ja tuginesid oma poliitikameetmetes suhteliselt rohkem automaatsetele stabilisaatoritele. Seevastu piiratuma sotsiaalse turvavõrguga riigid pidid võtma ulatuslikumaid kaalutusõigusel põhinevaid eelarvemeetmeid. Näiteks USA võttis 2020. aastal ligi 17 % ulatuses SKPst eelarvemeetmeid ja andis 2,4 % ulatuses SKPst likviidsustoetust ning praegu peetakse USA Kongressis aru uue 1,9 triljoni dollari suuruse paketi üle (umbes 10 % SKPst). Selle aasta jooksul on oodata teist eelnõu, milles keskendutakse töökohtade loomisele, taristu parandamisele, kliimamuutuse vastasele võitlusele ja rassilisele võrdõiguslikkusele.

Jaapan nägi piiratud rahapoliitika tingimustes ette suhteliselt mahuka fiskaalstiimuli, mis hõlmas otsest eelarvetoetust (umbes 15½ % SKPst) ja likviidsustoetust (üle 28 %). Hiina eraldas umbes 4½ % SKPst eelarvetoetust ja üle 1 % SKPst likviidsustoetust. Ühendkuningriigis moodustasid nii eelarve- kui ka likviidsusmeetmed kumbki üle 16 % SKPst. Tervishoiusektorile suunatud meetmete maht sõltus epidemioloogilisest olukorrast ja tervishoiusektori varasemast seisust, kusjuures tervishoiule tehtavate avaliku sektori kulutuste kogumaht varieerus 0,1 %-st Hiinas kuni üle 5 %-ni Ühendkuningriigis.

Arenenud majandusega riikidel oli võimalik saada üldiselt odavamalt laenu ja seega rahastada suuremaid pakette. Kui arenenud majandusega riigid kulutasid eelarvemeetmetele keskmiselt umbes 24 % SKPst, siis tärkava turumajandusega riikides oli see näitaja vaevu 6 % ja väikese sissetulekuga riikides vähem kui 2 %⁵. Selleks et ELi partnerriikidel oleks lihtsam olukorrale reageerida, on väga oluline, et rahvusvaheline kogukond pakuks neile toetuste, soodustingimustel rahastuse ja võlakergenduse kaudu abi.

3. Riiklikud eelarvepoliitika meetmed: pandeemia reageerimine, majanduse toetamine ja kestliku taastumise edendamine

Liikmesriikide eelarvepoliitika meetmed olid erakordselt jõulised ja kiired ning hinnangute kohaselt pehmendasid eelarve- ja likviidsusmeetmed 2020. aastal SKP langust umbes 4,5 protsendipunkti võrra⁶. Meetmete võtmist hõlbustas stabiilsuse ja kasvu pakti üldise vabastusklausli varajane käivitamine 2020. aasta märtsis ning nende paindlikkusvõimaluste täielik ärakasutamine, mis on ette nähtud ELi riigiabi eeskirjade, eelkõige samuti 2020. aasta märtsis vastu võetud ajutise raamistikuga. ELi 2020. aasta eelarvetoetuse kogumahuks, mis hõlmab nii automaatseid stabilisaatoreid kui ka

⁵ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

⁶ Vt komisjoni ajakohastatud hinnangud, mille aluseks olev simulatsioonianalüüs on esitatud järgmises dokumendis: Pfeiffer, P., Roeger W. ja in 't Veld, J. (2020), „The COVID-19 pandemic in the EU: Macroeconomic transmission and economic policy response“, majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi aruteludokument 127, juuli 2020.

kaalutlusõigusel põhinevaid meetmeid, hinnatakse ligikaudu 8 % SKPst, mis on tunduvalt rohkem kui 2008.–2009. aastal. Kui ainuüksi automaatsed stabilisaatorid küündisid 2020. aastal umbes 4 %-ni SKPst, siis lisaks sellele võtsid liikmesriigid seoses kriisiga kaalutlusõigusel põhinevaid eelarvemeetmeid peaaegu 4 % ulatuses SKPst (liite tabel 1). Valdav osa kaalutlusõigusel põhinevatest meetmetest seisnesid lisakulutustes (3,3 % SKPst). Nende hulka kuulusid erakorralised tervishoiukulud (0,6 SKPst), näiteks tervishoiusüsteemi suutlikkuse suurendamiseks, kaitsevahendite tagamiseks või testimise ja kontaktide jälgimise süsteemide loomiseks. Muude valdkondade kulumetmed (2,7 % SKPst) hõlmasid kaotatud sissetuleku hüvitamist konkreetsetele sektoritele, lühendatud tööaja kavasad ja muud. Maksusoodustused moodustasid veel 0,4 % SKPst. Liikmesriigid andsid ka ulatuslikku likviidsustoetust (umbes 19 % SKPst), enamasti riigi garantii kujul. Seni on kasutusele võetud ligikaudu veerand pakutavatest garantiidest. Garantiikavade heakskiitmiseks on komisjoni tulnud paljudel juhtudel hinnata nende kooskõla ELi riigiabi eeskirjadega, mida nende eeskirjade alusel on ka kiiresti tehtud.

20. juulil 2020 soovitas nõukogu liikmesriikidel võtta kõik vajalikud meetmed, et tulemuslikult reageerida pandeemiale ning toetada majandust ja selle taastumist. Samuti soovitas ta liikmesriikidel juhul, kui majandustingimused seda võimaldavad, järgida eelarvepoliitikat, mille eesmärk on saavutada keskpikal ajavahemikul usaldusväärne eelarvepositsioon ja tagada võla kestlikkus, suurendades samal ajal investeeringuid.

Liikmesriikide võetud meetmed kaitsevad tulemuslikult tööhõivet. Riiklike lühendatud tööaja algatustega on kaetud umbes 20 % ELi töökohtadest. Liikmesriigid kasutavad ulatuslikult tööhõive toetamise erakorralisest rahastust (TERA) sooduslaenudena pakutavat rahalist abi selleks, et rahastada lühendatud tööaja kavasad ja sarnaseid meetmeid, millega kaitstakse töötajaid ja füüsilisest isikust ettevõtjaid⁷. Nende meetmete hulka kuuluvad mitmesugused programmid, sealhulgas olemasolevate kavade paindlikkuse suurendamine töökoha vahetamise toetamiseks, oskuste täiendamine ja erakorraline kutseõpe tööaja vähendamise asemel. Riigi toetatud kavad vähendavad ettevõtete tööjõukulusid, pakkudes seejuures töötajatele suuremat asendussissetulekut kui tavapärased töötushüvitised. Samuti aitavad need säilitada töökohti ning pidurdada tööhõive, leibkondade kasutada oleva tulu ja sisenõudluse jätkuvat vähenemist. Need kavad on osutunud väga tulemuslikuks: kuigi majandustegevus vähenes oluliselt, suurenes ELis töötus 2020. aastal ainult veidi. Kasv oli palju väiksem, kui oleks võinud eeldada varasemate töötuse ja SKP kasvu vaheliste võrdlusandmete põhjal (liite joonis 3). Lisaks kõikus ELi töötuse määr tunduvalt vähem kui USA vastav näitaja (liite joonis 4). Tööhõive toetuskavad saavutasid kõige paremaid tulemusi riikides, kus need olid juba varem juurdunud. Riikides, mis võtsid sellised kavad kasutusele alles pandeemia ajal, võis töötust leevendav mõju jääda mõnevõrra nõrgemaks.

Likviidsustoetus oli hädavajalik, sest tänu sellele ei toonud likviidsuspuudus kaasa maksejõuetusprobleeme. Kriisi tõttu kannatas ettevõtlussektor ning paljud rahaliselt elujõulised ja toimiva ärimudeliga ettevõtted sattusid finantsraskustesse. Olukord mõjus tööstusharudele erinevalt, seades eriti suure surve alla teenustesektori, mis sõltub otsesemalt

⁷ Nõukogu määrus (EL) 2020/672, millega luuakse COVID-19 puhanguga kaasnenud eriolukorras töötuseriski leevendamiseks pakutava ajutise toetuse Euroopa rahastu (TERA); laenudena antav 100 miljardi euro suurune finantsabi seda taotlevatele liikmesriikidele.

sotsiaalsetest kontaktidest. Toetusmeetmed hõlmasid kapitalisüste, krediidiiliinide ja riiklike laenugarantiide pakkumist, intressimaksepuhkust, teatavate maksude ja sotsiaalkindlustusmaksete edasilükkamist või tühistamist ning maksujõuetusega seotud meetmeid⁸. Kui riigid ei oleks võtnud toetusmeetmeid (lisaks lühendatud tööaja kavadele) või andnud uusi laene, oleks komisjoni hinnangul veerand ELi ettevõtetest 2020. aasta lõpuks ammendanud oma kapitalipuhvrid ja sattunud likviidsusraskustesse. Riiklikud laenugarantiid ja laenude tagasimakse moratoriumid on seni hoidnud ära viivislaenude hulga suurenemise. Tänu halduslikele viivitustele, laenude tagasimakse moratoriumidele ja pankrotinormide ajutisele leevendamisele läks 2020. aastal pankrotti vähem ettevõtteid kui sellele eelnenud aastal.

Kaalutusõigusel põhinevad eelarvepoliitika meetmed peaksid prognooside kohaselt järk-järgult vähenema, sest erakorralised meetmed tühistatakse või aeguvad. Võttes arvesse pandeemia arengut ja sotsiaalsete kontaktide jätkuvat piiramist, on mitu liikmesriiki hiljuti erakorraliste meetmete lõpetamise osas meelt muutnud, mis näitab, et riiklikud eelarvemeetmed peavad jääma paindlikuks. Praeguste prognooside kohaselt ulatub COVID-19 pandeemiaga seotud meetmete mõju 2021. aastal umbes 2,6 %-ni ja 2022. aastal umbes 0,6 %-ni SKPst. Ühtlasi toetavad majandust endiselt ka automaatsed stabilisaatorid.

Liikmesriikide 2021. aasta eelarvekavad vastasid üldiselt eelarvepoliitika soovitudele. 2020. aasta sügisel hindas komisjon euroala liikmesriikide 2021. aasta eelarvekavasid, lähtudes eelarvemeetmete kvalitatiivsest hinnangust, sealhulgas nende sihipärasusest ja ajutisest laadist. Enamik eelarvekavades esitatud meetmeid toetab märkimisväärse ebakindluse tingimustes majandustegevust. Suurema osa liikmesriikide puhul olid meetmed peamiselt ajutist laadi. Mõne liikmesriigi puhul näis siiski, et teatavad eelarvekavas esitatud meetmed ei ole ajutised või neil puuduvad tasakaalustavad meetmed. Alates 2021. aasta eelarvekavade hindamisest on liikmesriigid võtnud uusi meetmeid, mille otsene lisamõju 2021. aasta eelarvele on 1,0 % ELi SKPst, kusjuures peaaegu kõik neist meetmetest puudutavad kulupoolt. Nii tervishoiu kui ka lühendatud tööaja kavadega seotud lisakulude mahuks hinnatakse 0,2 % SKPst. Lisakulud hõlmavad ka mitmesuguseid kavasid kriisist mõjutatud ettevõtete toetamiseks, sealhulgas toetusi eriti raskelt kannatanud sektoritele.

4. ELi poliitikameetmed: üldise vabastusklausli ja taasterahastu „NextGenerationEU“ optimaalne ärakasutamine

2020. aasta märtsis käivitas EL kasvu ja stabiilsuse pakti üldise vabastusklausli, mis võimaldab tavatingimustes kohaldatavatest eelarve-eeskirjadest ajutiselt kõrvale kalduda, kui ELis valitseb tõsine majandussurutus. Komisjon tegi ettepaneku käivitada üldine vabastusklausel, et ELil oleks võimalik reageerida ruttu arenevale kriisile ka edaspidi kiiresti, jõuliselt ja koordineeritult. ELi eelarve-eeskirjad sisaldavad konkreetseid sätteid, mis võimaldavad üleüldises kriisiolukorras kõigil liikmesriikidel tavanõuetest kooskõlastatult,

⁸ Sealhulgas maksujõuetusavalduse esitamise kohustuse ja õiguse peatamine (vastavalt võlgniku ja võlausaldaja puhul), moratoriumi kehtestamine nõuete täitmisele pööramisele ja lepingute lõpetamisele ning kohtumenetluste katkestamine. Ülevaade meetmetest, mis liikmesriigid on seoses maksejõuetusega võtnud, on kättesaadav aadressil: https://e-justice.europa.eu/content_impact_of_covid19_on_the_justice_field-37147-en.do.

korrapäraselt ja ajutiselt kõrvale kalduda. Täpsemalt on pakti ennetavat osa käsitleva määruse (EÜ) 1466/97 artikli 5 lõikes 1 ja artikli 9 lõikes 1 sätestatud, et „*liikmesriikidel võib lubada keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamise kohandamiskavast ajutiselt kõrvale kalduda, kui kõrvalekaldumise põhjustab tõsine majanduslik surutis euroalal või kogu liidus, eeldusel et selline kõrvalekaldumine ei ohusta riigi rahanduse jätkusuutlikkust keskpikas perspektiivis*“. Komisjon leidis, et üldise vabastusklausli käivitamine ei peata pakti sätestatud menetlusi, kuid annab komisjonile ja nõukogule võimaluse võtta pakti raames vajalikke meetmeid poliitika koordineerimiseks ajal, mil tavaliselt kohaldatavatest eelarve-eeskirjadest kõrvale kaldutakse.

2020. aasta mais võttis komisjon vastu ELi toimimise lepingu artikli 126 lõike 3 kohased aruanded kõigi liikmesriikide kohta peale Rumeenia, kelle suhtes juba kohaldatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust. Neis aruannetes hinnati, kuidas liikmesriigid täidavad 2020. aastal eelarvepuudujäägi kriteeriumi, lähtudes liikmesriikide kavadeist või komisjoni 2020. aasta kevadprognoosist. Mõne liikmesriigi puhul hinnati aruandes ka võlakriteeriumi täitmist 2019. aastal. COVID-19 kriisile reageerimiseks võetud poliitikameetmete tulemusena ületas liikmesriikide kavandatav eelarvepuudujääk 2020. aastal üldjuhul künnisväärtust 3 % SKPst. Komisjon jõudis järeldusele, et praeguses etapis ei tuleks teha otsust selle kohta, kas kohaldada liikmesriikide suhtes ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust. Põhjuseks toodi COVID-19 puhangu makromajanduslikust ja eelarvemõjust tingitud erakorraline ebakindlus, mis mõjutab ka usaldusväärse eelarvepoliitika kujundamist.

Komisjoni arvates tuleks otsuse tegemisel üldise vabastusklausli kohaldamise lõpetamise või jätkamise kohta lähtuda kvantitatiivsetel näitajatel põhinevast majandusolukorra üldhinnangust. Majandusväljavaated on endiselt ebakindlad ega võimalda kindlalt prognoosida, millal tõsine majanduslangus ELis või euroalal lõppeb. Klausli kohaldamise lõpetamine peaks sõltuma ELi ja euroala majanduse seisust, võttes arvesse, et normaalsema olukorra taastumine majanduses nõuab aega. Kaaluda võiks mitmesuguseid näitajaid, kuigi neil kõigil on oma puudused:

- Tegelik ja potentsiaalne SKP lõhe hindamine on ELi eelarve-eeskirjades levinud meetod, kuid tekkinud majandusšoki ränkuse ja ainulaadsuse tõttu on see näitaja praegu väga ebakindel.
- Kvartali või isegi aastane majanduskasvu määr annab ainult osalise ülevaate majanduse olukorrast, sest 2021. ja 2022. aastaks prognoositud majanduskasv näib 2020. aastal toimunud enneolematult sügava tagasilanguse ja selle ränga järelmõju tõttu ekslikult suur.
- Tööturu näitajad, nagu töötuse määr, võivad anda majanduse seisust vale pildi, kuna massiliselt on kasutatud lühendatud tööaja kavasid, töötajad on olnud sunnitud töötama osalise tööajaga ja tööturu näitajad reageerivad majandussuundumustele hilinemisega.
- Taastumise seisust saab parema ülevaate, kui võrrelda ELi ja euroala praegust ja kriisieelset majandustegevuse taset⁹.

⁹ Sellist lähenemisviisi on soovitanud ka Euroopa Eelarvenõukogu. Vt Euroopa Eelarvenõukogu (2020), „Euroalale 2021. aastal sobivat eelarvepoliitikat käsitlev hinnang“, juuli 2020.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020_06_25_efb_assessment_of_euro_area_fiscal_stance_en.pdf

ELi ja euroala majandustegevuse taseme võrdlus kriisieelsete (2019. aasta lõpu) näitajatega on seega peamine kvantitatiivne kriteerium, mille alusel komisjon annab üldise hinnangu üldise vabastusklausli kohaldamise lõpetamisele või jätkamisele. Komisjoni 2021. aasta talveprognoosi kohaselt naaseb ELi SKP 2019. aasta tasemele 2022. aasta keskpaigaks. Praeguste esialgsete andmete alusel tuleks seega 2022. aastal veel jätkata üldise vabastusklausli kohaldamist ja 2023. aastal see lõpetada. Komisjon hindab üldise vabastusklausli kohaldamise lõpetamist või jätkamist Euroopa poolaasta kevadpaketi raames, võttes aluseks oma 2021. aasta kevadprognoosi. Ka pärast üldise vabastusklausli kohaldamise lõpetamist võetakse jätkuvalt arvesse iga riigi olukorda. Juhul kui liikmesriik ei ole saavutanud kriisieelset majandustegevuse taset, kasutatakse täielikult ära kõiki stabiilsuse ja kasvu pakti paindlikkusvõimalusi, eriti eelarvesuuniste andmisel.

EL on erakordselt ulatuslikult toetanud ja täiendanud liikmesriikide eelarvepoliitika meetmeid. TERA kaudu pakutakse liikmesriikidele odavaid laene oma töötajate toetamiseks. 2020. aastal eraldati nõukogu heakskiidul rahastust 18 liikmesriigile kokku 90 miljardi eurot ja 2021. aasta veebruaris esitas taotluse veel üks liikmesriik. Euroopa Investeeringuspank pakub turvavõrku ettevõtetele ja Euroopa stabiilsusmehhanismi raames loodud pandeemia kriisitoetuse kaitsemeede liikmesriikidele, et rahastada tervishoidu ning COVID-19 pandeemiast tingitud ravi- ja ennetuskulusid. Taasterahastu „NextGenerationEU“, sealhulgas taaste- ja vastupidavusrahastu abil tagatakse majanduse ühtlane, kaasav ja õiglane taastumine. Koroonaviirusele reageerimise investeerimisalgatus¹⁰ kaudu suunati ühtekuuluvuspoliitika vahendid ümber sinna, kus neid kõige rohkem vajati. Ühena ELi meetmetest võeti vastu ka ajutine raamistik, mis võimaldab liikmesriikidel kasutada seoses COVID-19 puhanguga majanduse toetamiseks kogu paindlikkust, mis on ette nähtud riigiabi eeskirjadega. Raamistikku muudeti hiljem, et saaks suurendada riigi abi pandeemiavastaseks võitluseks vajalike toodete uurimiseks, testimiseks ja tootmiseks, töökohtade kaitseks ning majanduse ulatuslikumaks toetamiseks. Seejärel laiendati raamistikku, et anda võimalus võtta rekapiitaliseerimise ja allutatud võlainstrumentidega seotud meetmeid, toetada veelgi väikeettevõtteid ja ergutada erasektori investeringuid. Hiljuti pikendati ajutise raamistiku kehtivust kuni 2021. aasta lõpuni, suurendati mõningaid abi ülemmäärasid ja lubati konverteerida teatavad tagasimakstavad vahendid otsetoetusteks. Selleks et reageerida pandeemia majanduslikele tagajärgedele, võttis EKP mitmesuguseid rahapoliitika meetmeid, millest kõige olulisemad on pandeemia majandusmõjude ohjeldamise erakorralise varaostukava (PEPP) käivitamine ja sihipärased pikemaajalised refinantseerimistingimused, mis aitavad säilitada pandeemia ajal kõigi majandussektorite jaoks soodsamad rahastamistingimused, toetades sel teel majandustegevust ja kaitstes keskpikas perspektiivis hinnastabiilsust.

Taaste- ja vastupidavusrahastuga toetatakse liikmesriikide struktuurireforme ja investeringuid, mis suurendavad kasvupotentsiaali, ning aidatakse samas kaasa rohe- ja digipöördele. Rahastust antakse liikmesriikidele 312,5 miljardit eurot tagastamatut toetust ja kuni 360 miljardit eurot laenu, keskendudes riikidele, mille majandus on pandeemia tõttu kõige rängemini kannatanud. See aitab vähendada majanduslike ja sotsiaalsete lõhede tekkimise ohtu euroalal ja ELis. Rahastu vahendite mahu tagamiseks emiteeritakse

¹⁰ ELT L 99, 31.3.2020, lk 5–8.

erandkorras ELi võlakirju. Taasterahastu „NextGenerationEU“ soodsast rahastusest saadav püsiv kasu sõltub tehtavate kulutuste kvaliteedist ja sellest, kas ELi liikmesriigid suudavad oma kavad ellu viia, sealhulgas luua tulemuslikud struktuurid ulatuslike ELi vahendite ettenähtust kiiremaks kasutuselevõtuks. Üks olulisi eeldusi taasterahastu kaudu pakutava ELi toetuse edukaks kasutamiseks on ka liikmesriikide keskpika perioodi eelarvekavade kooskõla taaste- ja vastupidavusrahistu abil tehtavate investeeringute ja reformidega.

Mudelipõhised simulatsioonid näitavad, et taasterahastul „NextGenerationEU“ on märkimisväärne mõju majanduskasvule. Eeldusel et kõiki toetusi ja pooli laenudest kasutatakse tootlike avaliku sektori investeeringute suurendamiseks, peaks ELi SKP prognooside kohaselt suurenema lühiajalises ja keskpikas perspektiivis peaaegu 2 % ja pikas perspektiivis 1 %¹¹. Suuremad investeeringud peaksid suurendama lühiajalist nõudlust ja keskpika perioodi potentsiaalset majanduskasvu. Kuna intressimäärad on rahapoliitika tulemuslikkuse seisukohast madalaimal tasemel, on oht, et fiskaalstiimulid tõrjuvad välja erasektori investeeringud, piiratud. Suurem SKP avaldab soodsat mõju ka võla suhtele SKPse, eriti suure võlakoormusega liikmesriikides, mille tulemusel vähenevad riskipreemiad, stimuleerides eratarbimist ja investeeringuid. Fiskaalstiimulite koordineerimisel on tänu ELi-siseste ekspordivõimaluste suurenemisele positiivne ülekanduv mõju majanduskasvule.

Taaste- ja vastupidavusrahistu kasutuselevõtmisel on oluline mõju liikmesriikide eelarvepoliitikale. Rahastust rahastatavad kulutused annavad lähiaastatel märkimisväärse fiskaalse impulsi. Taaste- ja vastupidavusrahistu tagastamatu toetuse vormis rahastus võimaldab rahastada kvaliteetseid investimisprojekte ja katta tootlikkust suurendavate reformide kulusid, ilma et sellega kaasneks suurem eelarvepuudujääk ja võlg. Taaste- ja vastupidavusrahistu rahastuse abil saavad liikmesriigid seega toetada majanduse taastumist, suurendada potentsiaalset majanduskasvu ja järk-järgult parandada oma struktuurset eelarvepositsiooni. See võimalus on eriti oluline liikmesriikide jaoks, kellel on vähem eelarvepoliitilist manööverdamisruumi või suur valitsemissektori võlg ning kes peaksid järgima konservatiivset eelarvepoliitikat. Tingimusel, et taaste- ja vastupidavusrahistu vahendite kasutamine on edukas, annavad rahastust rahastatavad lisakulutused järgmistel aastatel märkimisväärse fiskaalse impulsi, mis kaob pärast rahastu investeeringute tegemise esimesi aastaid. Keskpika perioodi eelarvestrateegiate kavandamisel peaksid liikmesriigid seda taaste- ja vastupidavusrahistu ning riiklikult rahastatavate kulutuste koosmõju arvesse võtma, et kasutada ära tekkivat võimalust (vt ka punkt 5). Omavahendite otsuse heakskiitmine on eeltingimus taaste- ja vastupidavusrahistu rahastamiseks taasterahastu „NextGenerationEU“ kaudu. Liikmesriigid peaksid astuma kõik vajalikud sammud, et tagada selle kiire heakskiitmine kooskõlas oma riiklike nõuetega.

Taaste- ja vastupidavusrahistu eesmärk on aidata liikmesriikidel suurendada avaliku sektori kulude ja tulude mõju majanduskasvule. Selleks peaksid taaste- ja vastupidavusrahistu tagastamatust toetusest rahastatavad avaliku sektori investeeringud lisanduma olemasolevale investeeringute tasemele. Ainult juhul, kui taaste- ja

¹¹ Vt komisjoni 2020. aasta sügisprognoos. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136_en_2.pdf Komisjoni talituste töödokumendis „Euroopa taastumisvajaduste kindlakstegemine“ esitatud algsete mudelisimulatsioonide ajakohastamine, Euroopa Komisjon (2020), SWD(2020) 98 final.

vastupidavusrahastu toetusega rahastatakse täiendavaid tootlikke ja kvaliteetseid investeeringuid, aitab see kaasa majanduse taaskäivitamisele ja potentsiaalse majanduskasvu suurendamisele, eriti kui seda kombineeritakse struktuurireformidega. Seevastu juhul, kui taaste- ja vastupidavusrahastu toetus ei suurenda investeeringuid, vähendab see eelarvepuudujääki ja võlakooormust üksnes ajutiselt, ilma et see mõjutaks positiivselt potentsiaalset majanduskasvu keskpikas ja pikas perspektiivis ning see võib kaasa tuua avaliku sektori kulutuste halvema struktuuri. Lisaks on taaste- ja vastupidavusrahastu kaudu pakutav täiendav eelarvepoliitiline manööverdamisruum ajutine ega ole seega ette nähtud täiendavate korduvkulutuste rahastamiseks. Selle asemel peaksid uued alalised meetmed olema kooskõlas riiklike rahastamisallikatega, mis on ajas püsivad.

Liikmesriigid peaksid tagama, et nende taaste- ja vastupidavuskavad hõlmavad reforme ja investeeringuid, mis toetavad majanduse taastumist ning tugevdavad majanduslikku ja sotsiaalset vastupidavust. Vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukoguga kokku lepitud määrusele peaksid liikmesriigid tulemuslikult käsitlema kõiki asjaomastes riigipõhistes soovitusel kindlaks tehtud probleeme või olulist osa neist, sealhulgas probleeme, mis aitavad kaasa riigi rahanduse kestliku positsiooni saavutamisele keskpikas perspektiivis¹². Riigipõhiste soovitusel rakendamine toetaks ka majanduse taastumist ja suurendaks vastupidavust. Tulude poolel võiks see hõlmata meetmeid maksude kogumise ja jõustamise tugevdamiseks, maksubaasi laiendamiseks ning majanduskasvu soodustavate maksunihete tegemiseks, mis muu hulgas vähendavad tööjõu maksukoormust ning toetavad keskkonna- ja kliimaeesmärke. Kulude poolel võiks see hõlmata meetmeid avaliku sektori finantsjuhtimise tugevdamiseks ja kulude läbivaatamiseks, mille tulemusel suunatakse kulutused tootlikumasse kasutusse. See võiks hõlmata ka meetmeid, millega tagada sotsiaalhoolekandesüsteemide kestlikkus, näiteks reforme, mis suurendavad tööhõivet ja vähendavad ohtu, et COVID-19 kriis toob kaasa pikaajalise töötuse suurenemise või tööturul osalemise vähenemise, pidades silmas ka elanikkonna vananemist. Meetmed, millega kõrvaldatakse tarbetud takistused investeerimisele ja äritegevusele, on olulised, et säilitada riigi rahanduse usaldusväärsus suurema majanduskasvu kaudu, toomata samas sageli kaasa eelarvekulusid.

5. Kooskõlastatud eelarvepoliitika suunised

Riikide eelarvepoliitika koordineerimine on esmatähtis majanduse taastumise toetamiseks ebakindlas keskkonnas, kus rahapoliitika võimalused on piiratud. Euroala majanduspoliitikat käsitleva soovitusel raames leppis nõukogu kokku, et eelarvepoliitika peaks jääma kõigis euroala liikmesriikides kogu 2021. aasta jooksul toetavaks¹³. Poliitikameetmed peaksid olema kohandatud iga riigi oludele ning olema õigeaegsed, ajutised ja sihipärased. Liikmesriigid peaksid jätkama meetmete koordineerimist, et tulemuslikult reageerida pandeemia ning toetada majandust ja selle kestlikku taastumist. Kui epidemioloogilised ja majanduslikud tingimused seda võimaldavad, tuleks erakorralised meetmed järk-järgult lõpetada, võideldes samal ajal kriisi sotsiaalsete ja tööturumõjudega. Lisaks kutsuti

¹² ELT L 57, 18.2.2021, lk 17–75.

¹³ (peagi avaldatav) nõukogu soovitus euroala majanduspoliitika kohta. Kokkulepitud tekst on kättesaadav aadressil: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/en/pdf>

2021. aasta jaanuaris vastu võetud nõukogu järeldustes häiremehhanismi aruande kohta üles võtma majanduse taastumise toetamiseks täiendavaid sihipäraseid ja ajutisi meetmeid, võttes arvesse olemasolevaid ja tekkivaid makromajanduslikku stabiilsust ohustavaid riske. See kooskõlastatud suund eelarvepoliitika järgimisel liikmesriikide ja ELi tasandil jääb täielikult kehtima.

Seda arvesse võttes tuleks eelarvepoliitika kujundamisel eeloleval perioodil tugineda mitmele olulisele kaalutlusele. Esiteks on eelarvepoliitika koordineerimine jätkuvalt esmatähtis liikmesriikide esitatavate stabiilsus- ja lähenemisprogrammide ning taaste- ja vastupidavuskavade kontekstis. Teiseks peaks eelarvepoliitika jääma paindlikuks ja seda tuleks kohandada vastavalt muutuvale olukorrale. Kolmandaks tuleks vältida eelarvetoetuse enneaegset lõpetamist. Eelarvepoliitika on tõhus vahend, eriti ebakindlas keskkonnas. Eelarvetoetuse enneaegse lõpetamisega kaasnevad riskid on suuremad kui toetusmeetmete liiga pikaajase kohaldamisega seotud riskid. Lisaks tooks meetmete enneaegne lõpetamine kaasa tasakaalustamata poliitikameetmete kombinatsiooni olukorras, kus rahapoliitika püsib tõenäoliselt teatava aja jooksul tulemuslikkuse seisukohast madalaimal tasemel või selle lähedal. Neljandaks tuleks eelarvemeetmed pärast terviseriskide vähenemist järk-järgult suunata ümber sihipärasematele meetmetele, mis edendavad vastupidavat ja kestlikku majanduse taastumist. Viiendaks tuleks eelarvepoliitika kujundamisel võtta arvesse taaste- ja vastupidavusraha mõju. Eelarvepoliitikas tuleks arvesse võtta majanduse taastumise tugevust ja riigi rahanduse kestlikkust. Liikmesriigid peaksid osana poliitikatoetuse hästi läbimõeldud ja järkjärgulisest lõpetamisest kohaldama sobival ajal eelarvepoliitikat, mille eesmärk on saavutada usaldusväärne eelarvepositsioon keskpikas perspektiivis, suurendades samal ajal investeeringuid.

Need kaalutlused mõjutavad eelarvepoliitika elluviimist lähitulevikus, eelkõige seoses meetmete väljatöötamise, üldise fiskaalse impulsi ja vajadusega võtta arvesse liikmesriikide erinevaid olukordi. Neid käsitletakse üksikasjalikumalt tulevases Euroopa poolaasta kevadpaketi esitatavate suuniste raames.

Eelarvetoetusmeetmete ülesehitus

Toetusmeetmed peaksid olema õigeaegsed, ajutised ja sihipärased. Need peaksid aitama maksimaalselt kaasa majanduse taastumisele, mõjutamata tulevase eelarvesuundumusi. Seepärast tuleks toetusmeetmete puhul vältida riigi rahandusele püsiva koormuse tekitamist. Kui liikmesriigid võtavad alalisi meetmeid, peaksid nad neid nõuetekohaselt rahastama, et tagada keskpikas perspektiivis eelarveneutraalsus.

Pärast terviseriskide vähenemist tuleks eelarvemeetmed suunata erakorraliselt abilt ümber sihipärasematele meetmetele, mis edendavad vastupidavat ja kestlikku majanduse taastumist. Esmatähtis on, et meetmed säilitaksid aja jooksul oma tõhususe ja et nende lõpetamine toimuks järk-järgult. Meetmete kvaliteet on väga oluline majanduse tõhusaks toetamiseks piiratud eelarvehahenditega. Kui pandeemia tõkestamiseks võetud piirangud kaotatakse ja majandustegevus normaliseerub, peaks jätkuv eelarvetoetus olema suunatud pikaajalise majandusliku kahju minimeerimisele ja ressursside kiire ümberjaotamise tagamisele. Samal ajal peavad riigid hakkama tegelema kriisi tagajärgedega, mille hulka kuuluvad avaliku ja erasektori kõrge võlatase ning sotsiaalsed ja tööturumõjud.

Majanduse ja üksikute sektorite taastumise etapis peaksid ametiasutused suurendama töötajate stiimuleid tööturul osalemiseks. Poliitika peaks nihkuma olemasolevate töösuhete kaitsmiselt töötute ja tööturult eemalejäänud isikute töövõimaluste suurendamisele ning toetama üleminekut kriisist tingitud töötuselt või lühendatud tööaja kavadele muudele töövõimalustele tulevikukindlates sektorites. Suuremat struktuurset töötuse riski vähendavad meetmed hõlmavad valitsuse haridusprogramme, täiend- ja ümberõpet ning lühendatud tööaja kavade sihipärast pikendamist, et toetada töökohavahetust, ning hästi kavandatud ja ajutisi töölevõtustiimuleid tulevikukindlates sektorites.

Sihipärased toetusmeetmed peaksid aitama elujõulistel, kuid endiselt haavataval ettevõtetel taas tegevust alustada ja oma ärimudeleid kohandada. Likviidsustoetus tuleks järk-järgult lõpetada, tagamaks, et kumuleerunud kohustused ei too kaasa maksevõimeprobleeme. Maksevõimeliste, kuid piiratud likviidsusega ettevõtete puhul, kelle raskused tulenevad eeldatavasti COVID-19 kriisi ajutisest mõjust, on toetuse säilitamine esmatähtis maksejõuetusprobleemide vältimiseks. Sihipärased ja ajutised tulumaksukärped või palgatoetused võivad konkreetsetel juhtudel olla jätkuvalt põhjendatud. Elujõuliste ettevõtete rahastamine peaks muutuma mitmekesisemaks, kasutades rohkem omakapitali ja muud kapitali (hübridi lahendused). Kaaluda võiks erasektori kapitali pakkumise stimuleerimist (nt maksuvähendused maksevõimeprobleemidega elujõuliste ettevõtete kapitali suurendamise korral) või era- ja avaliku sektori maksevõimetoetuse kombineerimist.

Kui majanduse taastumine muutub kindlamaks, peaks eelarvepoliitika keskenduma selliste avaliku ja erasektori investeeringute suurendamisele, mis toetavad rohe- ja digipööret. Et nende investeeringute mõju oleks võimalikult suur, tuleks need valida arukalt ja ühendada reformidega. Märkimisväärsed lisainvesteeringud peaksid lähtuma strateegilistest poliitikaeesmärkidest, nimelt suurendama tootlikkust, aitama saavutada uut 2030. aasta kliimaeesmärki ja Euroopa rohelise kokkuleppe eesmarke ning suurendama digivõimekust ja muid investeeringuid, millel on tugev positiivne ülekanduv mõju. Edukas majanduse taastamise strateegia hõlmab ka investeeringuid, mis edendavad sotsiaalset ja soolist kaasatust, eelkõige hariduse ja oskuste kaudu, ning piirkondlikku ühtekuuluvust. Nende eesmärkide saavutamisele aitavad kaasa ka taaste- ja vastupidavusrahastu kaudu reformide ja investeeringute tegemiseks saadud vahendid.

Kogu fiskaalse impulsi arvessevõtmine

Üldine fiskaalne impulss, mis tuleneb liikmesriikide eelarvetest ning taaste- ja vastupidavusrahastust, peab jääma 2021. ja 2022. aastal toetavaks. Riigieelarve planeerimisel tuleb selgelt arvesse võtta taaste- ja vastupidavusrahastust tuleneva fiskaalse impulsi suurust, sest eelarvepoliitika hindamiseks kasutatavad tavapärased näitajad seda ei kajasta. Võttes arvesse taaste- ja vastupidavusrahastu täielikku käivitumist, alahindavad tavapärased eelarvejärelevalves kasutatavad näitajad majandusele antavat fiskaalset impulssi. Taaste- ja vastupidavusrahastu toetustest rahastatavad kulutused kujutavad endast fiskaalset impulssi, mis ei suurenda eelarvepuudujääki ega võlga. See täiendav fiskaalne impulss on eriti oluline nende liikmesriikide jaoks, kus taaste- ja vastupidavusrahastust antav rahastus on võrreldes SKP taseme või avaliku sektori koguinvesteeringutega suurim.

Taaste- ja vastupidavusrahastu on ainulaadne võimalus parandada struktuurset eelarvepositsiooni ilma majanduskasvu pärssimata. Taaste- ja vastupidavusrahastu meetmetest tulenev fiskaalne impulss ja suurem potentsiaalne majanduskasv on vastastikku kasulikud. Terviseriskide vähenedes ja erakorraliste meetmete järkjärgulisel lõpetamisel annab taaste- ja vastupidavusrahastu investeeringute kasutuselevõtt ja reformide elluviimine liikmesriikidele võimaluse parandada oma struktuurset eelarvepositsiooni keskpikas perspektiivis, toetades samal ajal jätkuvalt majanduskasvu ja töökohtade loomist. Seepärast on oluline, et liikmesriigid kohaldaksid riiklike kulude ja tulude suurendamise otsuste puhul integreeritud lähenemisviisi, hõlmates taaste- ja vastupidavusrahastu oma keskpika perioodi eelarvestrateegiatesse.

Liikmesriikide erinevate olukordade arvessevõtmine

Pidades silmas majandustegevuse eeldatavat järkjärgulist normaliseerumist 2021. aasta teisel poolel, peaks liikmesriikide eelarvepoliitika muutuma 2022. aastal diferentseeritumaks. Liikmesriikide eelarvepoliitika kujundamisel tuleks arvesse võtta majanduse taastumise ulatust, riigi rahanduse kestlikkusega seotud riske ning vajadust vähendada majanduslikke, sotsiaalseid ja territoriaalseid erinevusi.

- Liikmesriikidele antavate eelarvesuuniste suurem diferentseerimine peaks käima käsikäes üldise toetava eelarvepoliitikaga 2022. aastal, vältides eelarvetoetuse enneaegset lõpetamist. Eelarvetoetuse enneaegne kaotamine oleks poliitiline viga, millel oleks negatiivne mõju majandustegevusele (nii riigisiselt kui ka teistes liikmesriikides) ja usaldusele. See võib kahjustada sotsiaalset ja majandusstruktuuri ning raskendada selliste reformiprioriteetide elluviimist, mis aitavad suurendada ELi majanduslikku ja sotsiaalset vastupidavust ning piirkondlikku ühtekuuluvust. Võttes arvesse vajadust toetada ELi majanduse kestlikku taastumist, peaksid väikeste kestlikkusriskidega liikmesriigid koostama eelarve nii, et 2022. aastal säilib toetav eelarvepoliitika, võttes arvesse taaste- ja vastupidavusrahastu mõju.
- Kestlikkusriskid on kriisi ränkade tagajärgede tõttu suurenenud. Kriisi tõttu oluliselt suurenenud võla suhe SKPsse ja kriisi negatiivne mõju kasvutrendile toovad keskpikas perspektiivis tõenäoliselt kaasa vähem soodsa kasvutrajektoori¹⁴. Madalad intressimäärad pakuvad kõigile liikmesriikidele soodsaid rahastamistingimusi, et teha kulutusi, mis võivad hoogustada potentsiaalset majanduskasvu ja hoida ära väikese majanduskasvu ja suure võlakooormuse lõksu. Ootuste kinnistamiseks on vaja usaldusväärseid keskpika perioodi eelarvestrateegiaid. Üldiselt peaksid kõrge võlatasemega liikmesriigid järgima konservatiivset eelarvepoliitikat, säilitades samal ajal riiklikult rahastatavad investeeringud ja kasutades taaste- ja vastupidavusrahastu toetusi täiendavate kvaliteetsete investeerimisprojektide rahastamiseks.
- Kõik liikmesriigid peaksid keskenduma riigi rahanduse struktuurile ja kvaliteedile nii eelarve tulude kui ka kulude poolel. Samuti peaksid nad seadma prioriteediks eelarve- ja

¹⁴ Vt: Euroopa Komisjon (2020), „Võla jätkusuutlikkuse uuring 2020“, veebruar 2021.
https://ec.europa.eu/info/publications/debt-sustainability-monitor-2020_en

struktuurireformid, mis aitavad rahastada avaliku sektori poliitikaprioriteete ja edendavad riigi rahanduse pikaajalist kestlikkust.

Pärast 2022. aastat tuleks eelarvepoliitika kujundamisel jätkuvalt arvesse võtta majanduse taastumise tugevust, majandusliku ebakindluse taset ja riigi rahanduse kestlikkusega seotud kaalutlusi. Suunates eelarvepoliitika sobival ajal ümber keskpika perioodi usaldusväärse eelarvepositsiooni saavutamisele, sealhulgas toetusmeetmete järkjärgulise kaotamise kaudu, aidatakse tagada riigi rahanduse kestlikkus keskpikas perspektiivis. Seda tuleks teha viisil, mis leevendab kriisi mõju ühiskonnale ja tööturule ning aitab kaasa sotsiaalsele kestlikkusele.

6. Järeldused ja edasised sammud

Liikmesriigid peaksid esitama stabiilsus- ja lähenemisprogrammid, milles võetakse arvesse 2020. aasta riigipõhiseid soovitusi, iga-aastast kestliku majanduskasvu strateegiat, nõukogu soovitus euroala majanduspoliitika kohta ja käesolevas teatises esitatud poliitikasuuniseid. Liikmesriikide taaste- ja vastupidavuskavad peaksid olema nende poliitikasuunistega täielikult kooskõlas.

Kuna üldine vabastusklausel ei peata stabiilsuse ja kasvu pakti menetlusi, hindab komisjon stabiilsus- ja lähenemisprogramme ning esitab Euroopa poolaasta kevadpaketi osana riigipõhised eelarvepoliitika suunised. Kõnealustes eelarvesuunistes järgitakse stabiilsuse ja kasvu pakti, kasutades samas ära kogu selle paindlikkust, tagamaks et eelarvepoliitika koordineerimisel võetakse arvesse pandeemia tõttu tekkinud erandlikku olukorda. Tuginedes eespool esitatud kaalutlustele, jäävad komisjoni ettepanekud eelarvepoliitika suuniste kohta valdavalt kvalitatiivseks ja sisaldavad keskpika perioodi suuniste osana mõningast diferentseeritud kvantitatiivset osa. Taaste- ja vastupidavusrahastust saadav fiskaalne impulss, struktuurse eelarvepositsiooni parandamine ning reformide ja investeeringute tegemine potentsiaalse majanduskasvu edendamiseks on vastastikku kasulikud. Seda võetakse kavandatavates poliitikasuunistes arvesse.

Komisjon jõudis 2020. aasta mais järeldusele, et selles etapis ei tuleks teha otsust selle kohta, kas hakata kohaldama liikmesriikide suhtes ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust. Nagu 2020. aasta kevadel, kavatseb komisjon koostada artikli 126 lõike 3 alusel aruanded. Selle raames kavatseb komisjon võtta arvesse suurt ebakindlust, COVID-19 kriisile reageerimiseks kokku lepitud eelarvepoliitilisi meetmeid ja nõukogu 2021. aasta soovitusi. Komisjoni lähenemisviis kinnitatakse Euroopa poolaasta kevadpaketis, tuginedes 2020. aasta eelarve täitmise andmetele ning liikmesriikide stabiilsus- ja lähenemisprogrammidele.

Euroopa poolaasta kevadpaketi osana ning pärast nõukogu ja komisjoni vahelist dialoogi hindab komisjon ka seda, kas stabiilsuse ja kasvu pakti üldise vabastusklausli kohaldamine tuleks lõpetada või seda tuleks jätkata. Komisjoni arvates tuleks otsus üldise vabastusklausli kohaldamise lõpetamise või jätkamise kohta 2022. aastal teha majanduse olukorra üldise hinnangu alusel, tuginedes kvantitatiivsetele kriteeriumidele. Peamine kvantitatiivne kriteerium oleks ELi või euroala SKP tase võrreldes kriisieelse tasemega. Praeguste esialgsete hinnangute kohaselt tuleks üldise vabastusklausli kohaldamist 2022. aastal jätkata ja selle kohaldamine alates 2023. aastast lõpetada.

Kui majanduse taastumine muutub kindlamaks, kavatseb komisjon taaskäivitada avaliku arutelu majanduse juhtimise raamistiku üle. Komisjoni 2020. aasta veebruari majanduse juhtimise paketi hindamise käigus leidsid kinnitust eelarveraamistiku ja selle rakendamisega seotud üldtuntud probleemid¹⁵. Kuigi eelarvepuudujääk ja võlatase üldiselt vähenesid, püsis mõnes liikmesriigis enne praegust kriisi väga suur valitsemissektori võlg. Liikmesriikide eelarvepoliitika oli sageli protsükliline nii headel kui ka halbadel aegadel. Esimesel juhul ei loodud mõnikord piisavalt puhvreid ja teistel juhul ei kasutatud piisavalt ära eelarvepoliitilist manööverdamisruumi. Ka riigi rahanduse struktuur ei olnud muutunud majanduskasvu ja investeringuid soosivamaks. Suurte majandusšokkide korral pärssis euroala eelarvepoliitika juhtimist asjaolu, et headel aegadel ei järgitud konservatiivset poliitikat, ning võimalused jäid piiratuks, sest juhtimine põhines üksnes riikide eelarvepoliitika koordineerimisel, kuna puudus keskne eelarve stabiliseerimise suutlikkus. Lisaks on raamistik muutunud üha keerukamaks.

Pandeemia on oluliselt muutnud avaliku arutelu konteksti, mida iseloomustab võla ja eelarvepuudujäägi suurenemine ning märkimisväärne SKP vähenemine, suuremad investeerimisvajadused ja sellega seoses uute poliitikavahendite kasutuselevõtt ELi tasandil. Lisaks kasutati eelarvejärelevalve rakendamisel esimest korda üldist vabastusklauslit. Seepärast on kriis toonud esile selle, kuivõrd asjakohased ja olulised on paljud probleemid, mida komisjon püüdis avaliku arutelu käigus arutada ja käsitleda. Majanduse juhtimise raamistikku käsitleva avaliku konsultatsiooni taaskäivitamine võimaldab komisjonil neid probleeme vaagida ja teha järeldusi. Võttes arvesse COVIDi kriisi ning vajadust keskenduda taaste- ja vastupidavusrahasule ning kiiretele poliitikameetetele, on konsultatsiooni taaskäivitamine siiski edasi lükatud.

¹⁵ Vt Euroopa Komisjon (2020), „Majanduse juhtimise paketi hindamine“, veebruar 2020.
https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review_en

Liide

Tabel 1. Ülevaade COVID-19 pandeemia tõkestamiseks võetud riiklikest eelarvemeetmetest

EL 27	2020		2020-2021		2020-2022	
	mld EUR	% SKPst	mld EUR	% SKPst	mld EUR	% SKPst
Liikmesriikide algatused ¹						
A. Otsese eelarvemõjuga meetmed ²	497,8	3,8	364,7	2,6	83,1	0,6
1. Kulud	438,5	3,3	322,2	2,3	65,9	0,4
1. a) Tervishoid	80,8	0,6	58,9	0,4	14,9	0,1
1. b) Muu	363,0	2,7	264,5	1,9	52,3	0,4
2. Tulud	59,3	0,4	42,5	0,3	14,1	0,1
B. Automaatsed stabilisaatorid ³		± 4				
C. Otsese eelarvemõjuta likviidsusmeetmed						
	2505,9	18,9				
1. Maksude edasilükkamine	206,5	1,6				
2. Avaliku sektori garantiid (kättesaadav raamistik) ⁴	1877,0	14,2				
millest: praeguse seisuga kasutusele võetud (tegelik						
tinglik kohustus)						
	456,0	3,4				
3. Muud	422,4	3,2				

¹ Summad hõlmavad riiklikult rahastatavate meetmete mõju, ilma nt ELi algatustest saadava rahastuseta.

² Meetmete mõju on esitatud lisana võrreldes 2019. aastaga tekkepõhise raamatupidamisarvestuse alusel (ESA2010). SKP prognoosid põhinevad komisjoni 2021. aasta talveprognoosil.

³ Automaatsete stabilisaatorite mõju hinnatakse jääkmõjuna pärast eelarvemeetmete prognoositava mõju mahaarvamist esmase eelarvepositsiooni muutusest.

⁴ Arvud osutavad maksimaalsele avaliku sektori vahendite mahule, mis on hõlmatud juhul, kui kõik kättesaadavad garantiid võetakse kasutusse. Garantiisid ELi ja rahvusvahelise tasandi rahastamisvahenditele ei võeta arvesse. Saksamaa puhul võetakse arvesse olemasolevate garantiiskeemide mahtu, samas kui üldine garantiiraamistik on tegelikult piiramatult.

EUROALA	2020		2020-2021		2020-2022	
	mld EUR	% SKPst	mld EUR	% SKPst	mld EUR	% SKPst
Liikmesriikide algatused¹						
A. Otsese eelarvemõjuga meetmed²	422,3	3,7	339,4	2,9	57,9	0,4
1. Kulud	368,8	3,3	298,6	2,5	42,3	0,3
1. a) Tervishoid	74,0	0,7	51,8	0,4	7,8	0,1
1. b) Muu	295,7	2,6	248,0	2,1	35,7	0,2
2. Tulud	53,5	0,5	40,8	0,3	14,9	0,1
B. Automaatsed stabilisaatorid³		± 4				
C. Otsese eelarvemõjuta likviidsusmeetmed	2164,8	19,2				
1. Maksude edasilükkamine	112,3	1,0				
2. Avaliku sektori garantiid (kättesaadav raamistik)⁴	1790,9	15,9				
millest: praeguse seisuga kasutusele võetud (tegelik tinglik kohustus)	448,4	4,0				
3. Muud	261,5	2,3				

¹ Summad hõlmavad riiklikult rahastatavate meetmete mõju, ilma nt ELi algatustest saadava rahastuseta.

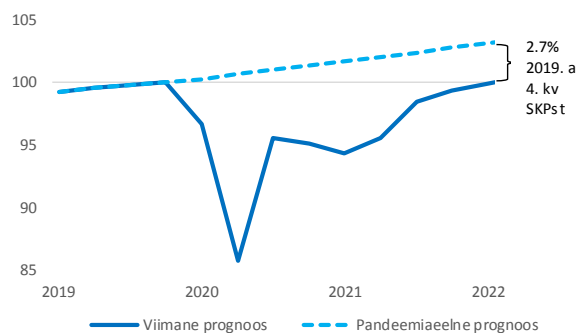
² Meetmete mõju on esitatud lisana võrreldes 2019. aastaga tekkepõhise raamatupidamisarvestuse alusel (ESA2010). SKP prognoosid põhinevad komisjoni 2021. aasta talveprognoosil.

³ Automaatsete stabilisaatorite mõju hinnatakse jääkmõjuna pärast eelarvemeetmete prognoositava mõju mahaarvamist esmase eelarvepositsiooni muutusest.

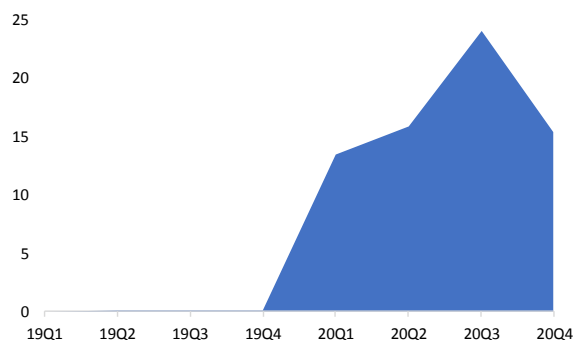
⁴ Arvud osutavad maksimaalsele avaliku sektori vahendite mahule, mis on hõlmatud juhul, kui kõik kättesaadavad garantiid võetakse kasutusse. Garantiisid ELi ja rahvusvahelise tasandi rahastamisvahenditele ei võeta arvesse. Saksamaa puhul võetakse arvesse olemasolevate garantiiskeemide mahtu, samas kui üldine garantiiraamistik on tegelikult piiramatult.

Allikas: Euroopa Komisjoni 2021. aasta talveprognoos

Joonis 1. **Reaalne SKP ELis, 2019–2022 (indeks, 2019. aasta 4. kv=100)**



Joonis 2. **Maailma pandeemiaalase ebakindluse indeks, 2010. aasta 1. kv–2020. aasta 4. kv**

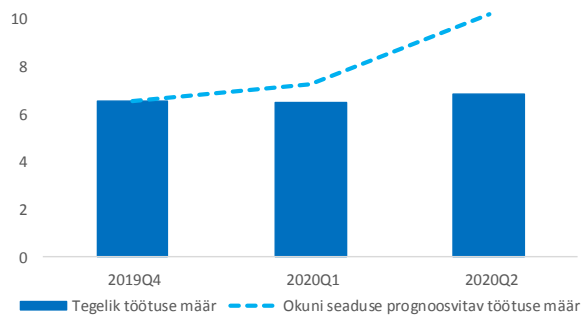


Märkus: 2022. aasta pandeemiaeelne prognoos saadakse 2021. aasta kvartaalsete kasvumäärade ekstrapoleerimise teel.

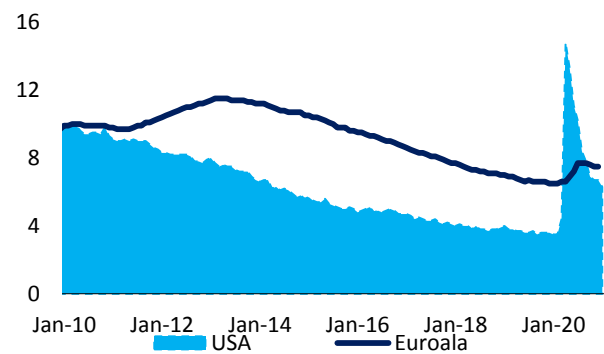
Allikas: Euroopa Komisjoni 2020. ja 2021. aasta talveprognoos.

Allikas: Ahir, Bloom ja Furceri, „The World Uncertainty Index“, mimeo.

Joonis 3. Tegelik töötuse määr ja Okuni prognoos ELis, 2019. aasta 4. kv–2020. aasta 2. kv (%)



Joonis 4. Töötuse määr ELis ja USAs, jaanuar 2010–detsember 2020 (%)



Märkus: Okuni seadus on empiiriliselt täheldatud seos töötuse ja SKP reaalkasvu vahel.

Allikas: Euroopa Komisjon Eurostati tööjõustatistika ja rahvamajanduse arvepidamise põhjal.

Allikas: Eurostat