

SELETUSKIRI

Eesti seisukohad Euroopa Liidu taaskäivitamise kava ja Euroopa Liidu pikaajalise eelarve aastateks 2021–2027 kohta Euroopa Ülemkogu 19.juuni kohtumisel

Euroopa Liidu (EL) riigipead ja valitsusjuhid andsid Euroopa Komisjonile (edaspidi *komisjon*) ülesande töötada välja majanduse taaskäivitamise ja investeringute kava, et vastata COVID-19 haigust põhjustava viiruse puhangust tulenevast kriisist tingitud vajadusele majanduse taaskäivitamiseks. Erinevate prognooside kohaselt võib majanduslangus Euroopas olla sügav ja kesta kaua, kui EL ja liikmesriigid praegu otsustavalt ei reageeri. Komisjoni hinnangul kujuneb 2020. aastal EL majanduslanguseks 7–16%, Euroopa Keskpanga hinnangul euroalas 5–12%, Rahvusvahelise Valuutafondi hinnangul ELis 7,1% ja euroalas 7,5%. Komisjon prognoosib Eesti 2020. a majanduslanguseks 6,9%.

Komisjon esitas 27. mail taaskäivitamise kava ja uuendatud EL pikaajalise eelarve aastateks 2021–2027 ettepanekud. Liikmesriikide majandus vajab lähiaastail hoogsaid investeringuid, kuid kuna liikmesriigid on kasutamas kõiki vabu ressursse majanduse taaskäivitamiseks, siis tuleb leida selleks võimalusi ilma lähiaastatel EL eelarvesse sisse makseid suurendamata. Seetõttu on komisjon pakkunud välja viisi EL pikaajalise eelarve aastateks 2021–2027 ajutiseks märkimisväärseks suurendamiseks aastatel 2021–2024 (rakendamisega kuni 2027), rahastades seda esialgu laenu abil. Komisjon laenaks finantsturgudel 750 mld eurot, millest 500 mld läheks toetusteks ning 250 mld laenudeks liikmesriikidele. Riigid maksaks toetusteks antud osa EL eelarve sisse maksete kaudu tagasi aastatel 2028–2058. Taaskäivitamise kava ei muuda liikmesriikide ja EL vahelist pädevuste jaotust. Taaskäivitamise kava on esitatud kehtivate EL aluslepingute alusel ja selle kehtestamine ei eelda EL aluslepingute muutmist.

Taaskäivitamise kava abil toetatakse kõiki liikmesriike, keskendudes kriisi tagajärjel enim kannatanud sektoritele ja riikidele. Suurim osa taaskäivitamise kavast oleks tugi liikmesriikidele investeringuteks ja reformideks, keskendudes digi- ja roheüleminekule. Toetused on tingimuslikud ja neid ei saa kasutada jooksvateks kuludeks. Tuge antakse ka otse eraettevõtetele peamiselt Euroopa Investeerimisprogrammi kaudu, et vähendada erainvestorite riski investeringutel ja pakkuda ettevõtetele soodsaid laene. Kriisi õppetundidena suurendatakse EL tervise- ning tsiviilkaitseprogrammide rahastust, et tagada vajaliku varustuse ja seadmete olemasolu. Samuti suurendatakse teadus- ja arendustegevuse programmi Horisont, et edendada tervisevaldkonna teadustegevust ning suurendatakse EL väliste riikidele toetust kriisiga toimetulekuks ja taastumiseks.

Vabariigi Valitsuse istungi protokollis märgitava otsuse eelnõu ja seletuskirja on koostanud Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi nõunik Karin Kondor-Tabun (karin.kondor-tabun@riigikantselei.ee; 6935 5235), Euroopa Liidu asjade direktori asetäitja Merli Vahar (merli.vahar@riigikantselei.ee; 639 5208) ja Riigikantselei Euroopa Liidu asjade direktor Klen Jäärats (klen.jaarats@riigikantselei.ee; 6935 5205). Seisukohad ja seletuskiri on koostatud koostöös Rahandusministeeriumiga.

1. Vajadus Euroopa Liidu majanduse taaskäivitamise kava järele

26. märtsil 2020. aastal kinnitasid Euroopa Ülemkogu liikmed ehk liikmesriikide riigipead ja valitsusjuhid avalduse, milles kutsusid üles hakata ette valmistama meetmeid, mis on vajalikud meie ühiskonna ja majanduse normaalse toimimise ning jätkusuutliku

majanduskasvu taastamiseks, muu hulgas integreerides rohelisele majandusele ülemineku ja digiülemineku ning võttes arvesse kõiki kriisist saadud õppetunde. Riigipead ja valitsusjuhid rõhutasid, et selleks on vaja kriisist koordineeritud väljumise strateegiat, põhjalikku majanduse elavdamise kava ja enneolematuid investeeringuid, ning kutsusid komisjoni presidenti ja ülemkogu eesistujat üles alustama tööd teekaardiga, millele on lisatud tegevuskava.

Sellest üleskutsest lähtuvalt ongi komisjon esitanud taaskäivitamise kava, et aidata EL majandusel kriisist taastuda, seda elavdada ning ellu viia vajalikke investeeringuid fookusega rohe- ja digipöördele ning kriisidele vastupanuvõime suurendamisele.

1.1. Kriisi mõju EL liikmesriikide majandusele

Kriisi praeguses järgus on kõik prognoosid ja lõplikud järeldused paratamatult ebakindlad, kuid erinevate prognooside kohaselt võib majanduslangus Euroopas olla sügav, teha korvamatut kahju (sealhulgas ohustada edasist konvergentsi) ja kesta kaua, kui EL ja selle liikmesriigid praegu otsustavalt ei reageeri. Komisjoni hinnangul kujuneb 2020. aastal EL majanduslanguseks 7–16%, Euroopa Keskpanga hinnangul euroalas 5–12%, Rahvusvahelise Valuutafondi hinnangul ELis 7,1% ja euroalas 7,5%. Komisjoni prognoosib Eestile 2020. a majanduslangust 6,9%. Asjakohase reageerimise (lühiajalise ja pikaajalise kriisist väljumise strateegia) eesmärk on vältida tervisekriisi muutumist pikaajaliseks majanduskriisiks, sealhulgas finants-, võla- või vääringukriisiks, või poliitiliseks kriisiks.

Euroopat tabanud tervisekriisist võib kujuneda kiiresti Euroopa piirkonna ajaloo kõige sügavam majanduskriis. See kriis erineb kõigist varasematest, kuna see on koos piiravate meetmetega sundinud pidevalt muutma inimeste ja ettevõtete käitumist ja suhtumist ning mitmed selle kriisi mõjud võivad olla ootamatud või äraarvamatud ka pikemas perspektiivis. Erinevalt eelmisest majanduskriisist, mis algas 2008. aastal, on sellel kriisil nii nõudlus- kui ka pakkumispoolsed tegurid, eelmises mängisid rolli eelkõige nõudluspoolsed. Majanduse pakkumise ehk tootmise pool saab praegu kannatada rahvusvaheliste tarneahelate katkemise ning töötajate töölt eemalejäämise tõttu. Nõudluspoolselt mõjutavad tarbimisele seatud füüsilised piirangud ning inimeste ettevaatusmotiivist tingitud suurem säästlikkus. Seetõttu on inimeste ja ettevõtete usalduse ja tuleviku suhtes kindlustunde taastamine võtmetähtsusega.

Kuigi viirus on oma olemuselt olnud kõigis liikmesriikides sarnane, on selle mõju ja majanduse taastumispotentsiaal riigiti väga erinevad. Olukord on raskem riikides ja piirkondades, mille majandus sõltub klientidele pakutavatest teenustest, ekspordist ja arvukatest väikeettevõtetest. Komisjoni esimeste hinnangute kohaselt võib turismi, sotsiaal- ja loome- ja kultuuriökosüsteemide käive 2020. aasta teises kvartalis kukkuda rohkem kui 70%. Rängalt kannatavad ka tekstiilitööstus, transport, energiamahukad tööstusharud ja taastuvenergiasektor. Suurema tarbijakindlusega ökosüsteemid, nagu tootmine, jaemüük ja tervishoid, taastuvad tõenäoliselt kiiremini, kuid teisi võivad majanduslikud tagasilöögid tabada viivitusega. Eesti vaatest vajab erilist tähelepanu turismi valdkond. Majanduse taaskäivitamiseks on kriitiline siseturu toimimine. Kuna Eesti majandus on seotud EL liikmesriikide majandusega, võib eeldada, et teistele liikmesriikidele mõeldud abi avaldab n-ö ülekandumisefektiga mõju ka meie majandusele: võimalused ekspordida kaupu piiriülevalt taastuvad või isegi kasvavad.

Eurostati hinnangul oli ELis käesoleva aasta märtsis ligikaudu 14,14 miljonit töötut. Töötuse määr oli märtsis ELis 6,6% ning euroalal 7,4%. Ka Eestis on suur hulk inimesi ühel või teisel moel kriisi mõjuga isiklikult kokku puutunud. Käesoleva aasta esimeses kvartalis osales Eesti

töäjõus ligikaudu 705 000 inimest, kellest peaaegu 670 000 inimest olid hõivatud ning ligikaudu 35 000 inimest olid töötud. Mai lõpuks oli registreeritud töötute arv kerkinud ligi 51 000 inimeseni (registreeritud tööpuudus 7,8%). Võrdluseks, aasta tagasi oli samal ajal Eestis registreeritud töötuse määr 4,6% ning registreeritud töötute arv ligikaudu 30 000. Lisaks sellele on aprillis-mais makstud 124 000 (18% tööjõust) inimesele palgalisa töötukassa töötasu hüvitise abil.

Ehkki eeldatakse, et majandus taastub 2021. aastal, on majanduse elavnemine siiski osaline. Leibkondade sissetulekud kannatavad tõenäoliselt nii palgakärbete kui ka püsivate töökohtade kaotuse tõttu. Komisjoni hinnangul tõuseb euroalal töötuse määr ligikaudu 9,5%-ni ja ELis 9%-ni ning ebaproportsionaalselt rängalt tabab see noori, madalat kvalifikatsiooni eeldava ajutise töö tegijaid ja vaesemate leibkondade liikmeid. Komisjoni hinnangul on eelarvesurve tööpuudust leevendavatele skeemidele keskpikas perspektiivis endiselt tugev, kuna prognooside kohaselt püsib töötuse määr koroonakriisi eelsest tasemest kõrgem ka pärast 2021. aastat.

1.2. Investeeringute vajadused

Komisjoni hinnangul vähenevad praeguse majandusliku olukorra tõttu investeeringumahud kogu ELis märgatavalt. Seda väiksema nõudluse, suurema ebakindluse ning tarneahelate toimimisraskuste tõttu (näiteks toorainete kättesaadavus ja kohati tööjõu vähenemine viiruse tõkestamise piirangute tõttu), aga ka üldise finantsolukorra halvenemise tõttu (pangandussekori laenamismõime ning ettevõtete käibekapitali vähenemine). Komisjon hindab, et kriisi tõttu on investeeringute langus aastatel 2020–2021 kokku 846 miljardit eurot, kusjuures investeerimislõhe on riigiti väga erinev.

COVID-19 kriisist tulenevaid lisainvesteeringuid (indikatiivselt 20 mld aastas) oleks komisjoni hinnangul vaja kriitiliste tarneahelate puhul, kus EL sõltuvus kolmandatest riikidest on liiga suur. See ei pea tingimata tähendama tootmise täies mahus ümberkolimist Euroopasse, vaid teatud sektorite puhul ka tarneahelate mitmekesistamist ning globaalsete tarneahelate tugevdamist. Kõnealused sektorid oleksid komisjoni hinnangul strateegiline digiinfrastruktuur (nt 5G, küberturvalisus), võtmetehnoloogiate arendamine (nt robotika, mikroelektroonika, andmete pilvetaristu, plokiahela tehnoloogia, biomeditsiin, nanotehnoloogia jne), kaitse- ja kosmosetööstus, kriitilised toorained (vajalikud nt akude, taastuvenergia, meditsiinivaldkonna, kaitse- ja digilahenduste jaoks) ning meditsiinivahendid ja ravimid.

Investeeringuvajadus rohe- ja digiülemineku toetamiseks on komisjoni hinnangul ELis vähemasti 595 mld eurot aastas (sellest 470 mld roheüleminekule (sh transpordile) ning 125 mld eurot digitransformatsioonile). Ka Vabariigi Valitsus on oma 9. aprillil 2020. a heakskiidetud seisukohtades kinnitanud, et majanduse taaskäivitamiseks tehtavad investeeringud peavad aitama ühelt poolt kriisist kiirelt väljuda ning teiselt poolt panustama pikaajalise mõjuga digi- ja roheprojektidesse. Roheinvesteeringutest oleks kiiresti võimalik ellu viia investeeringud suuremahulisse hoonete ja taristu renoveerimislainesse ning ringmajanduse arendamisse, luues seeläbi kohalikke töökohti. Samuti on taastumisel oluline osa taastuvenergia projektide, eriti tuuleenergia, päikeseenergia ja puhta vesinikumajanduse käivitamisel Euroopas. Veel nähakse potentsiaali Euroopa majanduskasvule puhtama transpordi, liikumise ja logistika arendamises, sealhulgas miljoni laadimispunkti paigaldamises elektrisõidukite jaoks ning raudteetranspordi edendamises. Kavas pööratakse erilist

tähelepanu ka õiglase ülemineku fondi tugevdamisele, mis on mõeldud süsinikumahukate regioonide toetuseks kliimaneutraalsuse poole liikumisel.

Püsivad ja struktuursed muutused ühiskondlikus ja majanduselus toovad kaasa rohkem kaugtööd, e-õpet, e-kaubandust ja e-valitsust, mis kõik rõhutavad piiriülese üldtunnustatud e-identiteedi arendamise potentsiaali, mis tagaks lihtsa, usaldusväärse ja turvalise juurdepääsu piiriülestele digitaalsetele avalikele teenustele. Viimase vajadust kogu Euroopas näitasid väga ilmekalt ka COVID-19 kriisist tulenevalt tekkinud raskused nii avalike teenuste pakkumisel kui ka näiteks kiirel e-õppele üleminekul. Digitaalse ülemineku jaoks on vajalikud investeeringud parematesse ühendustesse, mille all peetakse peamiselt silmas 5G kiiret kasutuselevõttu. Tagada tuleb, et ELis toodetaks strateegiliselt tähtsaid komponente ja arendataks tehnoloogiaid suunaga edendada tehisintellekti, küberturvalisust, turvalist side-, andme- ja pilvetaristut, superarvutite ja plokiahela tehnoloogiaid. Panustada tuleb andmete jagamise ja haldamise võime arendamisse, näiteks andmete koostalitlusvõime tagamisse ning strateegilistes sektorites ühiste andmeruumide loomisse.

2. Taaskäivitamise kava sisu ja jagunemine

Komisjon on teinud ettepaneku, et taaskäivitamise kava 750 mld eurot kasutataks EL majanduse taaskäivitamiseks ja tulevikku suunatud investeeringuteks aastail 2021–2024. Taaskäivitamise kava jaguneks ettepaneku kohaselt 500 mld toetusteks ja 250 mld laenudeks ning omakorda kolmeks sambaks.

2.1. Tugi liikmesriikidele investeeringuteks ja reformideks (655 mld eurot, sellest 250 mld laenud, ülejäänud toetused)

- 1) Luuakse uus taaskäivitamise rahastu (*Recovery and Resilience Facility*), mille eelarve oleks kokku 560 mld, mis jaotatakse nii toetuste kui ka laenudena. Toetusteks oleks 310 mld, laenudeks 250 mld (kõik kava alusel võetavad laenud suunatakse selle fondi kaudu).

Vahendeid saaks kasutada riiklike taaskäivitamise kavade alusel, mis põhineks Euroopa poolaasta käigus kindlaks määratud investeeringute ja reformide prioriteetidel (sh riigipõhistel soovitusel¹) ning aitaks suurel määral ellu viia rohe- ja digipöoret. See tähendab, et vahendeid ei saa kasutada ükskõik millisteks tegevusteks või investeeringuteks, vaid need peavad olema kooskõlas EL prioriteetidega ja aitama riikide majandust kriisidele vastupidavamaks muuta. Taaskäivitamise plaan peab olema kooskõlas riikide kliima- ja energiakavadega (aastani 2030), õiglase ülemineku kavaga ja EL vahendite (ühtekuuluvuspoliitika ja ühise põllumajanduspoliitika) rakenduskavadega. Eesmärk on, et riigid kasutaksid kriisist väljumisel majanduse taaskäivitamiseks investeeringuid struktuursete reformide elluviimiseks, kliima- ja digiarengu eesmärkide poole liikumiseks. Eestis on loomisel pikaajaline strateegia „Eesti 2035“, milles tuuakse esile Eesti pikaajalised sihid ja arenguvajadused. Olulisel kohal on inimeste tervis ja oskused, tugev ja teadmispõhine majandus, uuenduslikud tehnoloogiad ning turvaline ja kvaliteetne elukeskkond.

Komisjoni ettepanek näeb ette, et toetus planeeritakse taaskäivitamise kavade alusel ning maksed tehakse kavades ettenähtud vaheetappide ja tulemuste saavutamisel. Samuti, et

¹ 2020.a riigipõhistes soovitusetes on Eestile struktuursetest kitsaskohtadest ära toodud tervishoiuteenuste kättesaadavus, sotsiaalse turvavõrgu piisavus, sh töötuskindlustuse laiendamise vajalikkus, digi- ja rohepööre investeeringud, energiasäästlikkus, innovatsioon, VKE elujõulisus.

ettepanekud taaskäivitamise kavade heakskiitmiseks ja toetuste väljamaksmiseks esitatakse enne otsuse langetamist liikmesriikide esindajatest koosnevale komiteele, kus liikmesriigid saavad teavet üksteise reformi- ja investeerimisplaanide ning ka nende elluviimise kohta. Samas on neil võimalus ettepanekuid ka (kvalifitseeritud häälteenamusega) tagasi lükata näiteks selleks, et keelduda toetuse väljamaksmisest juhul, kui on selge, et eesmäärke ei ole saavutatud.

Rahastu summa jaotatakse liikmesriikide vahel vastavalt rahvaarvule, riigi jõukusele (SKP inimese kohta) ning aastate 2015–2019 keskmisele tööpuuduse tasemele võrreldes EL keskmisega. Küsimusi on tekitanud see, kuidas on viimase viie aasta keskmine tööpuuduse tase seotud koroonaviiruse kriisi mõjuga, eriti kui see ei arvesta 2020. a (prognoositavat) tööpuuduse taset. Pikema perioodi tööpuuduse taseme kaudu püütakse rahade jaotamisel arvesse võtta riigi majanduses valitsevaid pikemaajalisi struktuurseid puudujääke. Samas pole ka jõukuse tase otseselt kriisiga seotud ning annab suhteliselt suurema toetuse riikidele, kelle SKP on alla EL keskmise. Eestile taaskäivitamise rahastust eraldatav toetus on ettepaneku kohaselt 1085 mln eurot (jooksevhindades). Omafinantseeringut ettepaneku kohaselt riigid lisama ei pea. Laene on liikmesriikidel võimalik taotleda maksimaalselt 4,7% RKT-st, Eesti puhul jooksevhindades 1,5 mld eurot.

- 2) REACT-EU algatus, mis on ühtekuuluvuspoliitika vahendite (ehk struktuurivahendite) täiendus. Eelarve on kokku 55 mld, sellest taaskäivitamise kavast rahastatakse 2021.–2022. aastal 50 mld ning 5 mld tehtaks kättesaadavaks juba 2020.a (selleks muudetakse EL pikaajalist eelarvet aastateks 2014–2020). Nende vahendite kasutamisel kehtiksid samad paindlikud reeglid, nagu tehti võimalikuks ühtekuuluvuspoliitika vahenditele koroonaviiruse puhangu ajal. See tähendab, et vahenditele ei pea lisama omafinantseeringut ning riikidele pole ette määratud nende valdkondlikku jaotust.

Vahendeid saab kasutada eelkõige väike ja keskmise suurusega ettevõtete käibekapitali ja investeringute toetamiseks, üleminekuks digi- ja rohelisele majandusele, investeringuteks taristusse, mis pakuvad baasteenuseid inimestele, majanduslikeks meetmeteks kriisist enim mõjutatud sektoritele (nt turism), töökohtade hoidmiseks ja loomiseks. Peame seda heaks võimaluseks kriisist väljumisele kaasa aidata, toetades ettevõtteid ja töökohti, enim haavata saanud sektoreid ning tervishoiusüsteemi akuutseid vajadusi. Vahendite kiireks ja efektiivseks kasutuselevõtuks peab lisaraha haldamiseks olema võimalik maksimaalselt tugineda aastate 2014–2020 ühtekuuluvuspoliitika kasutamise haldamisreeglitele ilma lisabürokratia tekitamiseta.

Ühtekuuluvuspoliitika lisavahendite jagunemisel on suurim roll majanduslanguse ulatusel ning riigi RKT tasemel inimese kohta võrreldes EL keskmisega. Lisaks arvestatakse töötute arvu enne kriisi ning töötute arvu kasvu 2020. a jaanuarist 2020. a juuni kuni augusti keskmise tasemeni, samuti noorte töötute arvu enne kriisi ja noorte töötute arvu kasvu. 2022.a vahendite jaotamisel arvestatakse vastavalt 2021. a sama ajavahemiku näitajaid. Lisaraha maht on piiratud protsendina liikmesriigi SKPst vastavalt jõukusele, varieerudes 0,07%-st kuni 2,6%-ni riigi 2019. a SKPst. Eesti osa on tõenäoliselt umbes 190 miljonit (jooksevhindades), kuid täpne summa sõltub tuleviku SKP ja tööpuuduse statistikast.

- 3) Õiglase ülemineku fondi (ÕÜF) suurendus. Rohepöörde toetamiseks antakse õiglase ülemineku fondile võrreldes kriisieelse ettepanekuga lisaraha (suurendus EL pikaajalise eelarve osana 2,5 mld ning taaskäivitamise kava vahenditest 30 mld, kokku maht 40 mld eurot).

Fond on mõeldud sellistele piirkondadele vajalike investeeringute toetamiseks, mida kliimaneutraalsusele üleminekuks mõjutab kõige rohkem (Eestis Ida-Virumaa). Fondist on võimalik anda ettevõtlustoetusi majanduse elavdamiseks, toetusi teaduse ja innovatsiooniprojektideks, taastuvenergia- ja energiatõhususe taristu investeeringuteks, digitaliseerimiseks/digitaalseks ühenduvuseks, töötajate ümberõppeks ja töö otsimise toetamiseks.

Taaskäivitamise kavast rahastatava osa puhul ei ole kohustust siduda seda 1,5-kordselt ühtekuuluvuspoliitika (Euroopa Regionaalarengu Fondi ja Euroopa Sotsiaalfondi) vahenditega, kuid jätkuvalt on see kohustus pikaajalisest EL eelarvest rahastatava osa puhul (mis on Eestile ligikaudu 200 mln jooksevhindades, seega ühtekuuluvuspoliitika vahenditest peab ÕÜFiga siduma täiendavalt 311 mln). Samuti tuleb EL toetusele lisada toetuse saaja (nt ettevõtete, kohalike omavalitsuste, riigi jmt) omapanus, praeguse läbirääkimiste seisuga määruga 35%. Ülevaade indikatiivsetest rahastusmahtudest on toodud allolevas tabelis.

Tabel 1. Õiglase ülemineku fondi indikatiivsed rahamahud (mln eurot)

Allikas	EL toetus	Eesti omapanus	Kokku	Kasutusaeg
EL eelarve ÕÜF osast	207	111	318	2021–2027
ÕÜF-ga seotud ühtekuuluvuspoliitika vahenditest (ESF+ERF)	311	167	478	2021—2027
Taaskäivitamise kavast	597	321	918	2021–2024
Kokku	1 115	600	1 715	

Arvestades ÕÜF reeglistiku sisulisi ja geograafilisi piiranguid ning asjaolu, et taaskäivitamise kava vahendid tuleb kohustustega katta nelja aasta jooksul (2021–2024) ja kogu seitsmeks aastaks kavandatud maksimaalne vahendite maht on suurusjärgus 1,7 mld €, võib tekkida raskusi sellises mahus investeeringute absorbeerimisega, sh võimekusega katta vajalik mahus omapanus. Vastavalt Vabariigi Valitsuse 19. märtsi 2020. a istungil heaks kiidetud seisukohtadele ÕÜFi määruse kohta, toetame jätkuvalt seda, et ÕÜFiga kohustuslikult ühtekuuluvuspoliitika fondidest seotav osa oleks väiksem kui 1,5 kordne ÕÜFi maht.

Peame investeeringutoetusi Eesti kliima- ja energiakavas aastani 2030 kavandatud tegevusteks (sh energia- ja transporditaristu uuendamine, hoonete energiatõhususe parandamine, taastuvenergia tootmise ja kasutuse arendamine, nende valdkondade innovatsioon ja uute lahenduste kasutuselevõtt) vajalikeks. Seetõttu on jätkuvalt oluline (vastavalt Vabariigi Valitsuse 19. märtsi 2020. a istungil heaks kiidetud seisukohtadele ÕÜF määruse eelnõu kohta), et ÕÜF vahendeid tohiks kasutada sihtotstarbelisteks tegevusteks mitte üksnes Ida-Virumaal, vaid samade eesmärkidega seoses ka väljaspool vahetat üleminekupiirkonda. Samuti peame jätkuvalt oluliseks, et fondist oleks võimalik investeerida sotsiaal-, tervishoiu- ja haridustaristusse ning energiavõrkudesse. Ida-Virumaale on oluline võimalus toetada ka lõimumisega seotud tegevusi. Ühtlasi toetame võimalust investeerida fondist suuretegevõtetesse, kui see on vajalik õiglase ülemineku eesmärkide saavutamiseks. Seejuures peame oluliseks toetada suuretegevõtteid nende tegutsemisvaldkonnas säästlikumate lahenduste rakendamiseks või tegutsemisala vahetamiseks (ümbermõtestamiseks). Positiivne on, et ÕÜFi määruse läbirääkimistel on praeguse seisuga jõutud selleni, et ÕÜFist on

võimalik ka säästva transpordi arendamine (millel on oluline vahetu mõju kliimaeesmärkide saavutamisse).

4) Maaelu arengu fondi täiendus, eelarve 15 mld eurot.

Komisjon vähendas EL pikaajalise eelarve aastateks 2021–2027 ettepanekuga oluliselt maaelu arengu vahendite mahtusid võrreldes EL pikaajalise eelarvega aastateks 2014–2020 (-28% võrra 2018. a hindades). Ülemkogu eesistuja viimases ettepanekus (2020. a veebruaris) oli maaelu fondi suurendatud, kuid selle maht oli endiselt palju väiksem võrreldes praeguse perioodiga (-25%). Taaskäivitamise kavaga lisatakse maaelu arengu fondile aastateks 2021–2024 15 mld eurot, mis viib fondi mahu 90 mld euroni (2018. a hindades) ehk vaid 7% alla 2014.–2020. aasta taseme (2018. a hindades). Jooksevhindades on summa suuremgi kui praegusel perioodil. Eestile tähendab see ettepanek maaelu arengu fondist lisaraha 127 mln eurot, mis viib maaelu arengu vahendite mahu kokku 787 mln euroni (võrdluseks, aastatel 2014–2020 on see 726 mln eurot). Lisanduv raha jaguneb proportsionaalselt kõigi liikmesriikide vahel vastavalt maaelu arengu vahendite jagunemisele aastate 2021–2027 ettepanekus.

Eesti on pidanud oluliseks põllumajanduse otsetoetuste ühtlustamise kõrval ka maaelu arengu fondi vahendeid ning olnud vastu varem pakutud suurele kärpele. Seetõttu peame mõistlikuks toetada taaskäivitamise rahastu raames ka maapiirkondi.

2.2. EL majanduse taaskäivitamine toetades erainvesteeringuid (kokku 56 mld eurot)

Taaskäivitamise kava teine samm põhineb eraettevõtete toetusel peamiselt Euroopa Investeerimispanka kaudu. Selleks suurendatakse EL eelarvest toetatavat garantiifondi, mille toel saavad Euroopa Investeerimispank ja teised arengupangad vähendada erainvestorite riski investeeringutel ja pakkuda ettevõtetele soodsaid laene. Tegevus jaguneb kolmeks suuremaks suunaks:

- 1) Luuakse uus maksevõime toetuse instrument, et anda kiiret tuge muidu elujõulistele ettevõtetele, mis on kriisi tõttu hätta sattunud. Selle eelarve taaskäivitamise kavast on 26 mld (lisandub 5 mld juba 2020. a muudetavast EL pikaajalisest eelarvest aastateks 2014–2020 ehk kokku 31 mld eurot).

Euroopa Investeerimispank kasutab EL eelarve garantiid, et vähendada erainvestorite riski ettevõtetesse investeerimisel ehk võtab osa riskist enda kanda. See võimaldab ettevõtetel saada investeeringuraha soodsamatel tingimustel (või turutõrke korral võimaldab üldse ligipääsu investeeringurahale). Koos erakapitaliga loodetakse suurendatava EL garantiifondi mahu arvel tagada rohkem kui 300 mld investeeringuid ettevõtetele. Instrumendi peamine ajend on asjaolu, et liikmesriikide suutlikkus riigi tasandil ettevõtteid toetada on olnud väga ebaühtlane, sh Saksamaa on ettevõtetele riigiabi andnud mäekõrguselt enam kui teised liikmesriigid (ligi poole kriisiajal antud riigiabist on andnud Saksamaa).

- 2) Strateegiliste investeeringute rahastu, mis luuakse InvestEU raames (InvestEU on EL eelarve tagatisel programm, mille kaudu pakutakse alates 2021. a Euroopa

Investeeringispangale ja teistele arengupankadele EL garantiid, et nad saaksid toetada riskantsemaid projekte, kui neil oma kapitalile tuginedes on võimalik teha²).

Eelarve on 15 mld eurot, mis peaks aitama tõmmata kaasa 150 mld täiendavaid investeeringuid, et toetada ettevõtteid loomaks tugevaid EL tarneahelaid eriti kriitilistes valdkondades nagu uued tehnoloogiad, strateegiline kriitiline taristu jne.

- 3) InvestEU algselt EL pikaajalise eelarve ettepanekus pakutud garantiimahu suurendamine 15 mld euro võrra. Selle eesmärk on suurendada soodsate laenude mahtu ettevõtetele Euroopa Investeeringuspanga ja teiste arengupankade kaudu.

Eesti ettevõtteid on Euroopa Investeeringuspangast InvestEU eelkäijast (Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondist) saanud 2020. a aprilli seisuga 192 mln eurot, mis on kaasa toonud 1,6 mld ulatuses investeeringuid. Võrreldes SKP-ga on Eesti sellega EL riikidest teisel kohal. Eesti jaoks on oluline, et rahastule oleks ligipääs ka väiksematel ettevõtetel, kuna valdav enamik Eesti ettevõtetest on väikesed ja keskmise suurusega. Detailsemad seisukohad uute rahastute kohta esitatakse Vabariigi Valitsuse istungile eraldi.

2.3. Kriisi õppetunnid (kokku 39 mld eurot)

Taaskäivitamise kava kolmanda samba eesmärk on õppida kriisi kogemusest ning täita lüngad seal, kus kriisi ajal tunti puudujääke valmisolekus.

- 1) Luuakse eraldiseisev terviseprogramm (EU4Health – EL tervise heaks), mille eelarve on 9,4 mld eurot, millest 7,7 mld tuleb taaskäivitamise kava arvelt, ülejäänud pikaajalisest EL eelarvest. See on keskselt komisjoni poolt rakendatav programm, mis tähendab, et vahendeid ei jaotata liikmesriikide vahel, vaid EL institutsioonide ja rahvusvaheliste organisatsioonide kaudu. Eesmärk on investeerida ennetusse, kriisiks valmiolukusse, rahastada hädavajalike ravimite ja seadmete (ühis)hankeid jne.
- 2) rescEU (hädaolukorra tsiviilkaitse) eelarve suurendamine 2 mld võrra, et luua alaline võimekus eri tüüpi hädaolukordadega hakkamasaamiseks. Luuakse EL taseme hädavajalike seadmete ja varustuse reservid, mida saab hädaolukordades kiirelt kasutada.
- 3) Horisondi (teadus- ja arendusprogramm) eelarve suurendamine 13,5 mld võrra, et edendada tervisevaldkonna teadustegevust, kliinilisi katsetusi, parandada ligipääsu teaduse taristule.
- 4) välistegevuse toetamine – naabus- ja arengukoostöö toetuste ja humanitaarabi suurendamine vastavalt 10,5 ja 5 mld võrra, et toetada EL väliseid riike kriisiga toimetulekul ja sellest taastumisel.
- 5)

2.4. Taaskäivitamise kava õiguslik alus, vastavus subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõttele

Taaskäivitamise kava ei muuda EL olemust, ettepanek on tehtud kehtivate EL aluslepingute raames ja selle kehtestamine ei eelda EL aluslepingute muutmist. Taaskäivitamise kava aluseks on nõukogu määrus, millega luuakse EL taaskäivitamise instrument COVID-19 pandeemia järgse majanduse taaskäivitamise toetamiseks. Määruse õiguslikuks aluseks on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 122. Selle artikli lõige 1 näeb ette võimaluse kehtestada liikmesriikide solidaarsuse vaimus majanduslikule olukorrale vastavad meetmed. Lõige 2 sätestab, et kui mõni liikmesriik on raskustes või kui tal on tõsine oht sattuda suurtesse raskustesse, mida põhjustavad loodusõnnetused või temast olenematud erandlikud

² InvestEU on 2015. a käivitatud Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi (EFSI – European Fund for Strategic Investments) järglane.

juhtumid, võib nõukogu teatud tingimustel komisjoni ettepaneku põhjal anda asjaomasele liikmesriigile liidu finantsabi.

Artiklit 122 on varem kasutatud 10 aasta taguses finantskriisis liikmesriikidele finantsabi andmiseks ja selle alusel loodi Euroopa finantsstabiilsusmehhanism (EFSM). Samuti loodi artikli 122 alusel hiljutine EL töötusriskide leevendamise Euroopa rahastu (SURE), et toetada liikmesriikide ajutisi töötuskindlustussüsteeme. Säte annab aluse EL tasandil meetmete võtmiseks erakorraliste olukordade puhul, mille tekkimine ja lahendamine on väljaspool liikmesriikide kontrolli ja mille puhul on vajalik liikmesriikide kollektiivne solidaarses vaimus tegutsemine.

Erinevalt kümnenditagusest kriisist on kavas EL eelarve kaudu finantsabi võimaldada kõigile riikidele, sest kriis on levinud sümmeetriliselt kõigisse liikmesriikidesse. Seetõttu on õigustatud artikli 122 kasutamine erandlike, ajutiste ja tingimuslike meetmete kehtestamiseks, et aidata EL liikmesriikide majandust taaskäivitada. Pikaajaline eelarve lepatakse kokku ühehäälselt. Taaskäivitamise instrumendi määrus peab lähtuma pikaajalise eelarve ühehäälselt kokkuleppes, määrase vastu võtmiseks on EL nõukogus vajalik kvalifitseeritud häälteenus. Laenu võtmise eelduseks oleva Euroopa Liidu omavahendite otsuse vastuvõtmiseks on EL nõukogus vajalik ühehäälsus.

Subsidiaarsus. Taaskäivitamise instrumendi eesmärke ei ole võimalik liikmesriigi tasandil saavutada majanduse taaskäivitamiseks vajalike meetmete mahu tõttu. Sümmeetriline majanduskriis eeldab ühist ja koordineeritud reageerimist³. COVID-19 pandeemia ja selle finants- ja majandusmõjude globaalsest iseloomust tulenevalt saab EL tasandil reageerida kriisile paremini ja jõulisemalt. Pelgalt elavdamispoliitika koordineerimisest ning riigiabi- ja eelarvereeplite ajutisest lõdvendamisest ei piisa, sest riikide võimalused taaskäivitamise meetmeid eraldi rahastada on väga erinevad. Seetõttu on põhjendatud Euroopa Komisjoni kaudu ühenduse laenamine ning majanduse elavdamine EL programmide kaudu.

EL taaskäivitamise instrumendi vahendid täiendavad liikmesriikide poolt kriisi lahendamiseks individuaalselt võetavaid meetmeid, sh nt automaatseid stabilisaatoreid (need on kriisi ajal makstavad töötus- jm sotsiaaltoetused, maksusoodustused, maksulaekumise automaatne käitumine jms) ja kriisiga kohanemiseks rakendatavaid valikuvõimalustega majandus- ja finantssektori meetmeid (nt ettevõtete ja pankade kapitalinõuded viiakse miinimumini, ettevõtetele likviidsuse pakkumine riigiabireeglite kohanduste kaudu), sihipäraselt kiirkorras kulutuste märkimisväärse suurendamise abil. Riikide erinevat suutlikkust elavdamismeetmeid võtta peegeldavad nt eriti suured lõhed meetmete ulatuses erasektorile suunatud meetmete puhul, mis võib otseselt moonutada konkurentsiolekorda siseturul. Kui ELis keskmiselt on garantiisid ja likviidsustoetusi pakutud kriisiajal 22% SKPst, siis liikmesriigiti see varieerub 1,5%-st kuni 44%-ni SKPst.

Proportsionaalsus. 750 miljardi suuruse taaskäivitamise instrumendi vastuvõtmise vajaduse tingis enneolematu olukord, mis EL majanduses praegu valitseb. EL sisemajanduse kogutoodangust on haihtunud orienteeruvalt triljon eurot ning veel 2021. aastal ei jõua majandus täiel määral 2019. a SKP tasemeni tagasi. Riskid majanduskasvu ootustele on pigem veelgi allapoole. 750 mld euro kasutamine jaotub neljale aastale ehk ligikaudu 188 mld aastas, kui 250 mld laenuinstrumenti maksimaalselt kasutatakse. 188 mld moodustab 1,3% EL

³ EL majandus langeb komisjoni kehtiva prognoosi alusel 2020. a 7,4% ning ei taastu 2021. a veel 2019. a tasemeni tagasigi.

2021. a SKPst. Selle maht on kooskõlas EL majanduslanguse ning üleval olevate riskide ulatusega. Taaskäivitamise instrument on selgelt piiratud nii ajalise pikkuse kui ka kasutuse mõttes. Riiklike taaskäivitamise kavade koostamisel tuleb lähtuda riigipõhistest soovitudest ja muudest EL tasemel ühiselt kokku lepitud eesmärkidest. Selle instrumendi vahendeid kasutatakse rangelt ainult kriisi tagajärgede leevendamiseks ja ulatuses, mis on võrreldav kriisi mõjuga. Taaskäivitamise instrument aitab kaasa EL aluslepingutest tulenevate eesmärkide saavutamisele, sh taastada majanduskasv, aus konkurents ja tagada harmoonilist majandusarengut, vähendades eri regioonide mahajäämust. Rahastamise kaudu pakutakse viivitamatut ja jõulist tuge EL liikmesriikide majanduse elavdamiseks.

3. Taaskäivitamise kava rahastamine

Komisjon teeb ettepaneku finantseerida uut taaskäivitamise kava – *Next Generation EU* (järgmise põlvkonna EL) – täies mahus (750 mld eurot) laenu abil, mille komisjon võtaks EL nimel ja mille tagasimaksud toimuks EL eelarve kaudu. Tagasimaksud algaks ülejäägist EL pikaajalisest eelarvest 2028. aastal ja lõppeks hiljemalt 2058. aastal. Selleks, et komisjon saaks AAA-reitinguga väga soodsatel tingimustel turult raha laenata alates 2021. a algusest, on vaja muuta EL nõukogu omavahendite otsust juba 2020. a. Selle vastuvõtmine eeldab kõigi liikmesriikide nõusolekut ning paljudes riikides ka põhiseadusest tulenevat ratifitseerimist parlamendis.

500 mld eurot taaskäivitamise paketist on kavas suunata EL eelarve suurendamiseks aastail 2021–2024, et jaotada see EL fondide kaudu liikmesriikidele ja projektidele valdavalt tagastamatute toetustena. EL pikaajalise eelarve 2021–2027 kulud koos taaskäivitamise kavaga kasvaksid selle tulemusel üle 40% võrreldes 2021–2027. a tavalise EL pikaajalise eelarve ettepanekuga. EL eelarve ja taaskäivitamise kava osakaal EL majandusest (RKTst) kasvaks üle 1,5% taseme (võrdluseks praegu 1,16% EL 27 RKTst). EL toimimise lepingu artikkel 310 sätestab, et liidu eelarve tulud ja kulud peavad olema tasakaalus, st üldjuhul on liidu tuludeks liikmesriikide iga-aastased sissemaksed, mida kogutakse samas mahus aastaste kuludega. Komisjoni laenatavad summad on plaanis kanda eelarvesse n-ö eelarveväliste sihtotstarbeliste tuludena (*external assigned revenues*), mida saab kasutada vaid konkreetseteks taaskäivitamise kava rahastatavateks tegevusteks, st need pole EL eelarve üldised tulud. EL finantsmääruse artikli 21 kohaselt on võimalik liidu tuludele määrata baasaktis sihtotstarve. Sel juhul ei saa neid tulusid kasutada muul otstarbel. Seda ongi praegusel juhul tehtud, sidudes laenatava summa konkreetsete tegevustega.

Komisjoni välja pakutud skeemi alusel laenaks EL komisjon turgudelt raha, mis suunatakse eelarveväliste sihtotstarbeliste tuludena läbi EL eelarve, et tagada EL eelarve tulude ja kulude tasakaalu reeglist kinnipidamine ka taaskäivitamise kava elluviimise perioodil 2021–2024. Nii on võimalik praegusel erakordsel ajal elavdada liidu majandust samal ajal liikmesriikide eelarvekoormust majandussurutise ajal suurendamata. Küll aga kasvaksid riikide sissemaksed liidu eelarvesse ülejäägmisel eelarveperioodil, mil algavad võetavate laenude tagasimaksud. Kolmekümnele aastale laenuteenindamise jaotamise kaudu minimeeritakse riikide iga-aastast sissemaksete koormuse kasvu. Komisjoni hinnangul oleks pakutav skeem lausa isetasuv (*self-financing*), st elavdamismeetmete abil suureneb liidu SKP rohkem kui kasvavad laenuteenindamise tõttu sissemaksed liidu eelarvesse. Hinnanguliselt suureneks Eesti sissemaksed EL eelarvesse orienteeruvalt keskmiselt 35 mln euro võrra aastas 2028-2058 aastatel, lisaks intressikulu, mis jääb tänu soodsatele laenuingimustele madalaks. Kogu 31

aastase perioodi puhul tähendab see keskmiselt u 5% suuremaid sissemaksid EL eelarvesse aastast 2028. aastast, mil algaksid tagasimaksed. Kaugemas tulevikus langeks juurde makstava osa proportsioon veelgi madalamaks. Siiski ei saa välistada, et tekib surve tulevase pikaajalise EL eelarveid laenu tagasimaksekoormuse ettekäändel väiksemana planeerida või surve uute omavahendite leidmiseks.

Taaskäivitamise kavas välja pakutud 250 mld eurot laenudena liikmesriikidele oleks oma olemuselt võrreldav äsja EL liikmesriikide poolt kokku lepitud eriolukorras töötuseriski leevendamiseks pakutava ajutise toetuse Euroopa rahastu (TERA) laenuskeemiga, kus komisjon laenab raha riikidele edasi laenamiseks. Sellest skeemist laenuvõtmine on riikidele vabatahtlik. Riigid, kes EL tasemel laenamise võimalust kasutavad, maksaksid seda ka tagasi. See osa kajastuks ka nende riikide võlakooormuses. Erinevalt TERA-skeemist ei pea riigid taaskäivituspaketi laenuskeemi eraldi garantiilepingute kaudu tagama.

Komisjoni ettepanekul muudetakse EL nõukogu omavahendite otsust nii, et komisjon saab volitused laenata ühekordselt, erandkorras ja ajutiselt 750 mld eurot (2018. a hindades) COVID-19 pandeemia tagajärgedega tegelemiseks ja ei millekski muuks. Omavahendite lagi, mis piirab EL eelarve iga-aastaseid maksimaalseid väljamakseid, tõstetakse komisjoni 2018. a ettepaneku 1,29% tasemelt 1,40%-le EL RKT-st. Seda oleks vaja teha ka ilma taaskäivitamise kava ja laenuvõtmiseta, kuna pandeemia järgne majanduskriis vähendab EL RKT prognoose märgatavalt võrreldes 2018. aastaga ja 2018. aastal komisjoni pakutud lagi võib olla ebapiisava puhvriga. Selleks, et komisjon saaks EL nimel väga soodsatel tingimustel laenu võtta (tagada AAA-krediidireiting), peab planeeritud kulude ja omavahendite lae vahele jääma piisavalt suur varu, et ELile laenu andvatel investoritel oleks kindlus, et nad oma raha tagasi saavad. Seega tõstetakse omavahendite lagi ajutiselt ja täiendavalt, kuni laen on lõplikult tasutud, veel 0,6 protsendipunkti võrra 2%-ni EL RKT-st. Täiendav 0,6% on reserveeritud ainult selle konkreetse laenu tagasimaksmiseks hiljemalt kuni 31. detsembrini 2058. a. Uusi laene ega teisi kohustusi komisjon selle 0,6% alusel teenindada ei saaks (ilma omavahendite otsust muutmata). Kuigi komisjon ei saa veel täpset tagasimaksegraafikut esitleda, peavad otsuse kohaselt 2028.–2058. aasta laenumaksed olema ühtlased, ennustatavad ja ei tohi ühel aastal ületada 7,5% laenu kogusummast.

Komisjon võtab laenu EL eelarve garantii toel. Selleks ei vormistata liikmesriikidega eraldi garantiilepingut. EL eelarve garantiikohustus realiseerub omavahendite lae suurendamise kaudu (liikmesriigid annavad nõusoleku maksimaalselt kuni selles ulatuses suurendada oma sissemaksid EL eelarvesse laenu tagasimakse eesmärgil oma osas). Iga liikmesriik maksab laenukohustust tagasi vastavalt oma osakaalule EL eelarve sissemaksetes. Omavahendite otsus ega selle muutmise eelnõu ei näe ette võimalust, et riikide sissemaksid liidu eelarvesse saab suurendada eesmärgil katta mõne teise liikmesriigi makseraskuste tõttu tekkivat puudujääki. Kõigi omavahendite koormus jaotub valemipõhiselt kõigi liikmesriikide vahel. Kui ekstreemolukorras peaks eelarvesse puudujääk tekkima, on selle lahendamiseks mitmeid viise. Komisjonil on võimalik finantseerida puuduvat tagasimakseosa uue laenuga, rääkides puudujäägi tekitanud riigiga läbi kohustuste täitmise graafiku. Riigil on võimalik pöörduda likviidsuse saamiseks Euroopa stabiilsusmehhanismi poole. Viimase instantsi võimaluseks on kuludepoolne korrektsioon (nt vastavale riigile EL eelarves ette nähtud summade vähendamine laenu tagasimaksseteks vmt). Riski, et mõni riik ei suuda täita kohustusi EL eelarve vastu, peab komisjon olematuks. Ühendkuningriigi EL-ist lahkumise näitel teame, et isegi liidust lahkumine ei vabasta eelarve vastu võetud kohustuste tasumisest.

Laenu tagasimaksed suurendavad EL eelarve koormust 2028.–2058. aastal ligikaudu 500 miljardi euro võrra (31 aasta arvestuses ca 16,5 miljardit eurot aastas keskmiselt), millele lisanduvad intressid. Kuni 250 miljardit, mis antakse riikidele EL eelarve kaudu edasi laenudena, tasub iga riik enda laenu ise ja see teiste riikide kohustusi EL eelarve vastu ei mõjuta.

Laenu tagasimaksmiseks EL eelarve kaudu on sisuliselt kolm varianti ja kombinatsioon nendest. Tagasimaketeks võib suurendada riikide sissemakseid eelarvesse, vähendada kulutusi programmidele või leida eelarve rahastamiseks uusi tuluallikaid. Viimast toetab eriti Euroopa Parlament. Teatistes pakubki komisjon tulevikuks välja ideid uuteks tuluallikateks nagu CO₂ heitekaubanduse laiendamine merendusele ja lennundusele ning selle rahavoo kandmine EL eelarve tuludesse, süsiniku piirimehhanism, suurettevõtete n-ö siseturu tasu ning digimaks. Konkreetseid ettepanekuid lisaks juba laual olevatele 2018. a esitatutele (CO₂ kvooditulu osaline loovutamine EL eelarvesse ja taaskasutusse võtmata plastpakendipõhine sissemaks) komisjon samas praegu ei tee. Kui lisaettepanekud uute tuluallikate kohta peaksid kunagi komisjonilt tulema, jäävad need 2028. aastal algava ülejäärgmise EL pikaajalise eelarve läbirääkimiste ja otsuste raamesse ning tuleks vastu võtta liikmesriikide ühehäälese otsusega. Seni ega ka tulevikuideedena ei ole arutusel ühtki puhast EL maksu ideed (st maksu, mille määra ja kogumise õiguse üle otsustamine oleks Euroopa Parlamendil). Sellist pädevust ELil ei ole. Praegused ettepanekud keskenduvad lahendustele, kus tulused koguvad riigid, loovutades osa tulust EL tasandile.

Senised EL eelarve planeerimise ja aruandlusega seotud reeglid on koostatud arvestusega, et välised sihtotstarbelised tulud on väga väike osa Euroopa Liidu laekumistest. Siiani ei ole Euroopa Komisjon neid tulused tihti summaliselt eelarvesse planeerinud. Kuna Euroopa Komisjoni võetavat laenu kajastatakse just sellise tuluna, peab olema tagatud, et kõik Euroopa Liidu eelarve tulud (ja kulud) ning eelarvevälised laekumised ja tehingud oleks sarnasel moel läbipaistvad ja liikmesriigid saaks teha eelarve kui terviku suhtes teadlikke otsuseid.

4. EL pikaajalise eelarve aastateks 2021–2027 muudatused

Lisaks teeb komisjon ettepaneku suurendada erakorralisel ülemkogu kohtumisel 20.-21. veebruaril 2020. a arutelu all olnud EL pikaajalise eelarve ettepanekuga võrreldes teatud programme (neid ei rahastataks taaskäivitamise kavast, vaid tavalisest EL pikaajalisest eelarvest, ülevaade allpool tabelis 2).

Komisjoni ettepaneku kohaselt kasvaks ka n-ö tavalise EL pikaajalise eelarve all konkurentsivõime ja taristu eelarve. Teadusprogrammi Horisont eelarve kasvaks 5% (4,5 mld) võrra ja ületaks sellega komisjoni 2018. a ettepanekut. Euroopa ühendamise rahastu transpordisuuna eelarve kasvaks 1,5 mld võrra, mis on 7% rohkem veebruarikuise pakkumisega võrreldes ning samuti ületaks komisjoni esialget ettepanekut 2018. aastast. Esialgse info kohaselt on plaanis suurendada seda osa Euroopa ühendamise rahastust, kus kandideerivad kõikide liikmesriikide transpordiprojektid ning kus EL toetusmäär on üldiselt kuni 50% (erandkorras kuni 65%). Samas on Rail Balticut teatistes mainitud näitena projektide kohta, kus võiks seda raha kasutada. Meile on väga oluline tagada, et Rail Balticu projekti rahastamine jätkuks sellest Euroopa ühendamise rahastu osast, mis võimaldaksid 81% EL toetusmääraga jätkamist.

Lisaks taastab komisjon oma esialgse ettepaneku digitaalse Euroopa programmi eelarve kohta (mis on kokku 8,2 mld, kuid veebruaris oli arutusel ettepanek kärpida selle programmi maht 6,7 mld euron). Hariduse valdkonnas sisaldub ettepanekus oluline Erasmus+ programmi võimendus (16% võrreldes veebruariga, +3,4 mld), mis siiski ei jõua 2018. a eelarveettepaneku tasemeni.

Ülaltoodule lisaks on komisjon arvestanud veebruari ülemkogul tehtud ettepanekutega suurendada ühtse põllumajanduspoliitika eelarvet, seda nii I samba ehk otsetoetuste ja turukorraldusmeetmete puhul (+1% võrreldes ülemkogu eelse pakkumisega ehk 1,5 mld võrra) kui ka II samba ehk maaelupoliitika puhul (+2%, +2,5 mld). Kuigi suhteline kasv on tagasihoidlik, on põllumajanduspoliitika maht EL eelarves suur ning seega ka väikesed suhtelised muudatused on olulise eelarvelise kaaluga.

Kui majanduse taaskäivitamise kava vahendid keskenduvad liikmesriikide ja ettevõtete võimete suurendamisele ning EL enda reageerimisvõime parendamisele, siis tavalises EL pikaajalises eelarves on komisjon rõhunud lisaks piirihalduse, sisejulgeoleku ja rändevaldkonna tugevdamisele võrreldes veebruarikuise ülemkogu eesistuja ettepanekuga. Viimases kärbiti komisjoni esialgseid pakutud suuri eelarvekasve (võrreldes EL pikaajalise eelarvega aastateks 2014–2020). Eriti märkimisväärset suhtelist kasvu pakub komisjon Euroopa piirihalduse fondile (+100% ehk lisaks 5,13 mld võrreldes veebruarikuise ülemkogu paketiga), ületades 2,7 mld euroga isegi komisjoni 2018. a ettepanekut. Ka varjupaiga- ja ränderahastule pakutakse 26% tugevdust (2,3 mld) võrreldes veebruarikuise ülemkogu paketiga, kuigi 2018. a algsele ettepanekule jääb see alla. Sisejulgeolekufondi tugevdatakse 30% võrra (+0,5 mld), ületades veidi komisjoni 2018. a ettepanekut, ja Euroopa Kaitsefondi 14% võrra (+0,986 mld), mis jääb komisjoni 2018. a ettepanekule siiski alla. Sõjalise liikuvuse eelarve seevastu jääks samaks mis veebruari ülemkogu eelses ettepanekus (1,5 mld), mis on vaid 26% komisjoni esialgsest ettepanekust 2018. a, kuid veebruaris oli arutusel variant, et seda programmi ei tulekski.

Komisjoni ettepanekus sisaldub eelarvekasv ka kultuuri- ja meediaprogrammide Loov Euroopa (kasv 1,5 mld euron), kuna kultuurivaldkond on kriisist enim tabatud valdkondade seas, ning merendus- ja kalandusfondile (0,5 mld euro võrra, 5,9 mld euron).

Ühegi programmi rahastamist ei vähendada kokkuvõttes võrreldes veebruarikuus ülemkogu eesistuja tehtud kompromissettepanekuga (ülevaade allpool tabelis 2). Tavalises EL pikaajalises eelarves tehakse siiski osaliselt ruumi ülaltoodud eelarvekasvudeks, viies InvestEU rahastamise suures osas taaskäivitamise kava alla. Ruumi tekib ka seetõttu, et algselt tavalisse EL pikaajalisse eelarvesse planeeritud Euroopa konkurentsivõime ja lähenemise eelarveinstrument (*Budgetary instrument for competitive and convergence*) on sulanud kokku uue taaskäivitamise rahastuga (*Recovery and Resilience Facility*), mida on plaanis rahastada taaskäivitamise kava raames laenatud vahenditest.

Tabel 2. EL pikaajalise eelarve 2021–2027 aastateks ettepanekud läbirääkimiste käigus

<i>Mln eurot, 2018 hinnad</i>	Komisjoni ettepanek 2.05.2018. Komisjon	Ülemkogu eesistuja ettepanek 21.02.2020	Komisjon 27.05.2020 EL pikaajaline eelarve	Komisjon 27.05.2020 taas-käivitamise kava	Komisjon 27.05.2020 ettepanekud kokku
1. Ühtne turg, innovatsioon ja digitaalvaldkond	166 303	146 702	140 656	69 800	210 456
Horisont	86 596	83 113	87 659	13 500	101 159
InvestEU *	13 065	11 300	1 300	30 300	31 600
Euroopa ühendamise rahastu (CEF)	31 721	28 396	29 896	0	29 896
CEF Transport, sh ÜF ülekanne	21 384	21 384	22 884	0	22 884
CEF Energia	7 675	5 180	5 180	0	5 180
CEF Digi	2 662	1 832	1 832	0	1 832
Suurprojektid ITER, Kosmoseprogramm	19 890	17 302	18 437	0	18 437
2. Ühtekuuluvus ja väärtused	391 974	378 156	374 460	610 000	984 460
Sellest ühtekuuluvuspoliitika	330 642	323 181	323 181	50 000	373 181
Erasmus+	26 368	21 208	24 600	0	24 600
Loov Euroopa	1 642		1 520	0	1 520
Taaskäivitamise rahastu			18 247	560 000	578 247
3. Loodusvarad ja keskkond	336 623	354 082	357 032	45 000	402 032
Turuga seotud kulud ja otsetoetused	254 247	258 747	258 251	0	258 251
Maaelu arengu fond	70 037	74 937	75 013	15 000	90 013
Euroopa merendus- ja kalandusfond	5 448	5 448	5 930	0	5 930
Õiglase ülemineku fond	-	7 800	10 000	30 000	40 000
4. Ränne ja piirihaldus	30 829	22 490	31 122	0	31 122
Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond	9 205	8 705	11 000	0	11 000
Integreeritud piirihalduse fond	8 237	5 505	11 000	0	11 000
5. Julgeolek ja kaitse	24 323	14 290	19 423	9 700	29 123
Sisejulgeolekufond	2 210	1 705	2 215	0	2 215
Euroopa Kaitsefond	11 453	7 014	8 000	0	8 000
Sõjaline liikuvus	5 767	0	1 500	0	1 500
Liidu tsiviilkaitse mehhanism	1 242		1 106	2 000	3 106
Terviseprogramm			1 670	7 700	9 370
6. Naabrus ja maailm	108 929	101 305	102 705	15 500	118 205
Naabruse, arengukoostöö Instrument (NDICI)	79 216	75 000	75 492	10 500	85 992
7. Euroopa avalik haldus	75 602	73 102	74 602	0	74 602
KOKKU	1 134 583	1 090 127	1 100 000	750 000	1 850 000
sealhulgas:					

Ühtekuuluvuspoliitika	330 642	323 181	323 181	50 000	373 181
Ühine põllumajanduspoliitika	324 284	333 684	333 264	15 000	348 264

5. Üldine hinnang taaskäivitamise kava ettepanekutele

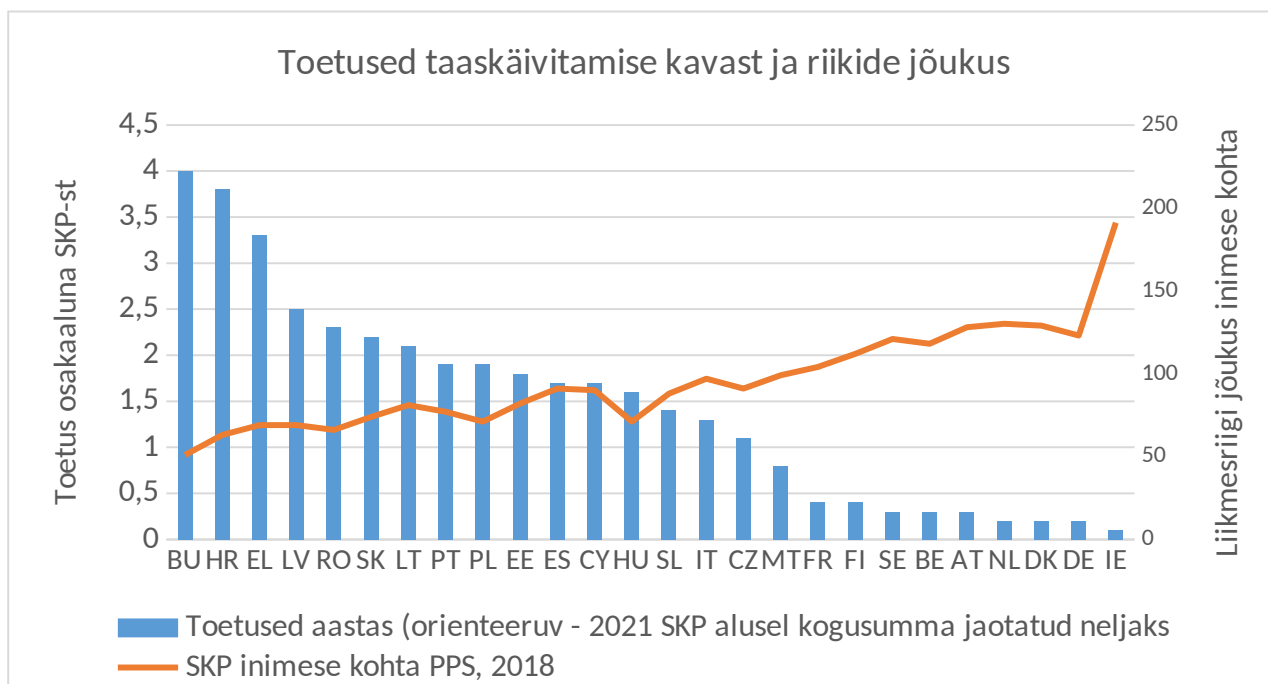
Eesti on EL pikaajalise eelarve läbirääkimiste algusest saadik toetanud suuremat pikaajalist eelarvet, et toetada siseturu arengut ja piiriüleseid ühendusi, liikmesriike kliimaeesmärkide saavutamisel ja konkurentsivõime tugevdamisel. See on nüüd koroonaviiruse puhangust tingitud majanduskriisi oludes veelgi olulisem, et EL ühise poliitika kaudu toetada EL majanduse taastamist. Samas, kui suurendada EL eelarvet ja liikmesriikide sisse makseid, võimendab see majandustsüklit – liikmesriigid peavad rohkem panustama olukorras, kui nende majandus on raskustes.

Seetõttu, vastavalt Vabariigi Valitsuse 9. aprilli 2020. a istungil heakskiidetud seisukohtadele, oleme olnud valmis kaaluma selliseid finantsinstrumentide põhiseid EL eelarve rahastamise lahendusi, mis muudaksid EL eelarve vastutsüklilisemaks ja majandusliku olukorraga kooskõllalisemaks. Oleme pidanud põhjendatuks, et EL ühise poliitika kaudu oleks vajaduse korral võimalik kiiresti kohaneda ja jõulisemalt reageerida EL majanduse taastamise toetamise nimel. Finantsinstrumentide, nagu võlakirjade emiteerimisest saadud raha kasutamine EL eelarve programmide tugevdamiseks, annab kriisioludes võimaluse suurendada investeeringuid ajal, kui majandus tõmbub kokku. Lisaks, vastavalt samuti Vabariigi Valitsuse 9. aprilli 2020. a istungil heakskiidetud seisukohtadele, ei ole Eesti toetanud kriisi leevendamiseks ühisvõlakirju, millega ühiselt garanteeritaks riiklikku laenamist. Oleme rõhutanud, et kriisile tuleb lahendus leida olemasolevas õigusraamistikus, eelistades vajaduse korral Euroopa Liidu eelarve mahu ja paindlikkuse ajutist suurendamist ja mobiliseerimist. Komisjoni ettepanek lähtubki olemasolevast õigusraamistikust ning ühise laenu tagasi maksmisel vastutab iga liikmesriik vaid oma osa eest EL eelarve sisse maksetes.

Komisjoni ettepanek ei tähenda EL eelarvest ja EL õigusraamistikust eraldi ühiste võlakirjade emiteerimist, mida osa liikmesriike on soovinud. Samuti ei näe see ette, et komisjoni võetud laenu põhiosa kunagi tagasi ei maksta ja võetakse n-ö tähtajatut laenu, milleks on samuti ettepanekuid tehtud. Osa liikmesriike on teinud ettepanekuid, et ELi võetud laenu peaks andma omakorda liikmesriikidele edasi vaid laenudena, aga see ei võimaldaks toetada EL keskmisest väiksema jõukusega riike rikkamatest riikidest enim, mis on võimalik toetustega (vähem jõukad riigid saavad rohkem toetusi, aga maksavad EL eelarvesse sisse proportsionaalselt oma jõukuse ehk RKT-ga).

Taaskäivitamise kava eri fondide kaudu liikmesriikide saadavad vahendid, küll eri jaotusvõtmete järgi, on üldiselt vastavuses solidaarsuse põhimõttega – vaesemate riikide toetused osakaaluna SKP-st on suuremad kui rikkamatel riikidel. Eestist enam toetust saavad riigid on meist ka vaesemad (vt joonis 1)

Joonis 1. Toetused taaskäivitamise kavast suhtena SKP-sse võrdluses riikide jõukusega.



Eesti saadavad vahendid oleks taaskäivitamise kavast 2,07 mld eurot (vt allolev tabel 3), sellest 2 mld oleks otseselt liikmesriigi kasutusse ja liikmesriigi planeeritavad vahendid. Horisondi ja Erasmuse suurendamisest saadav osakaal on prognoositud lähtuvalt Eesti ajaloolisest osakaalust neis fondides. Tavalisest EL pikaajalisest eelarvest suurenevad liikmesriigi planeeritavad vahendid 75 mln võrra (merendus- ja kalandusfond ning õiglase ülemineku fond). Euroopa ühendamise rahastu on keskne fond, kus riigiümbrikke on piiratud ja see on avatud konkurentsile. Seetõttu pole Rail Balticule rahastus garanteeritud, kuid lisaraha vajadust on selgitatud just selliste piiriüleste transpordiprojektide rahastamisega nagu Rail Baltic. Taaskäivitamise kava ja muudetud EL pikaajalise eelarve ettepanekud kokku tooksid Eestile lisaraha 2,5 mld eurot võrreldes veebruaris ülemkogul arutusel olnud ettepanekuga.

Tabel 3. Eesti saadavad summad EL pikaajalisest eelarves aastateks 2021–2027 ja taaskäivitamise kavast (prognoos).

<i>Mln eurot, jooksevhinnad</i>	Komisjoni 2018. a ettepanek	Ülemkogu eesistuja ettepanek 21.02.2020	Komisjoni 27.05.2020 ettepanek: lisanduv raha taaskäivita- mise kavast	Komisjoni 27.05.2020 ettepanek: lisanduv raha EL pikaajalisest eelarvest	Komisjoni 27.05. ettepanek kokku	27.05.2020 ettepaneku juurdekasv võrreldes ülemkogu eesistuja ette- panekuga, %
Ühtekuuluvuspoliitika	3 024	3 024	192		3 216	6,3
Põllumajanduse otsetoetused	1 243	1 267			1 267	
Maaelu areng	615	659	127		788	19,6
Merendus- ja kalandusfond	97	97		9	106	9,3
Nn euroala eelarve instrument ⁴	64	84			0	
Taaskäivitamise rahastu			1 085		1 085	
Õiglase ülemineku fond		141	597	66	804	470,2
Sisejulgeoleku fondide Eestile eraldatavad osad kokku*	100	100			100	
Horisont (TjaA programm)*	263	256	39		295	15,2
Erasmus+*	241	201	32		233	15,9
Euroopa ühendamise rahastu - energeetika*	100	100			100	
Euroopa ühendamise rahastu - transport ÜF riikide osa.	271	271			271	
Euroopa ühendamise rahastu transport - täiendav RB rahastus (hinnanguline Eesti osa)				355	355	
Kokku	6 018	6 200	2 072	430	8 704	40,4

* prognoos lähtuvalt varasemast kasutamisest, kus pole riiklike ümbrikke kindlaks määratud.

Eesti on Euroopa Liidu eelarvest saanud liitumisest Euroopa Liiduga 2004. aastal toetusi käesoleva (2014–2020) rahastamisperioodi eduka rakendamise lõpuks üle 12 miljardi euro,

4 Pärast taaskäivitamise rahastu ettepanekut eraldi instrumendina kaob

mis on rohkem kui Eesti 2020. aasta riigieelarve ja umbes 3,8% kogu meie senise EL liikmelisuse aja kogutoodangust. See raha on läinud mitmele poole Eesti elu edendamiseks, sh taristusse (teed, haiglad, koolid jne), suurteks reformideks (nt kutseharidusreform ja töövõimereform), ettevõtluse ja ekspordi edendamiseks, teaduse ja innovatsiooni toetamiseks, hariduse ja tööturuteenuste parandamiseks ning põllumajandussektori moderniseerimiseks. EL eelarve investeringute, riigisiseste reformide ning Eesti inimeste töö tulemusel on Eesti SKP inimese kohta jõudnud ostujõudu arvestades 56%-lt 2004. aastal, mil Euroopa Liiduga liitusime, 82,2%-ni aastal 2018.

Eesti seisukohad:

1. Eesti peab vajalikuks leida kiire ja tõhus viis aidata Euroopal ületada koroonakriisist tekkinud raskused. Oleme valmis osalema ühekordsel ja ajaliselt piiratud toetusmeetmete rakendamisel. Taaskäivitamise kava tuleb kinnitada konsensuse põhimõttel. Eestile on oluline Euroopa Liidu ühtsus ning koostöö. Näeme Euroopa Liitu kui riikide liitu, mitte kui liitriiki. Peame oluliseks sõltumatut analüüsi taaskäivitamise kava kohta, kas see on kooskõlas Euroopa Liidu aluslepingutega.
2. Eesti ei toeta liikmesriikide jooksvate kulutuste katmist taaskäivitamise kavast. Fookuses peavad olema investeringud, mis on suunatud tulevikku ning aitavad ellu viia Euroopa Liidu digiüleminekut, jätkusuutlikke investeringuid kliimaeesmärkide saavutamiseks ning tugevdada siseturgu, samuti peab investeringute puhul arvestama ettevõtete efektiivsuse ja konkurentsivõime tõstmist ning säilenõtkust ja toimimist kriisides. Peame oluliseks, et Euroopa Liidus säiliks maksuküsimuste otsustamisel ühehäälsus.

Oleme valmis kaaluma ühekordselt, erandkorras, ajutise ja ajaliselt selgelt piiritletud laenu võtmist taaskäivitamise kava rahastamiseks Euroopa Liidu eelarve kaudu. Eesti peab oluliseks, et Euroopa Liidu poolt võetud laen kajastub liikmesriikide võlakoormuses. Peame vajalikuks võimaldada COVID-19 pandeemiast kannatanud majanduse taaskäivitamist ja vastupanuvõime suurendamist, ilma lähiaastatel liikmesriikide sissemaksid Euroopa Liidu eelarvesse märkimisväärselt suurendamata. Me ei toeta riiklike võlgade ühist garanteerimist või minevikus võetud laenude muutmist ühiselt garanteerituks. Peab olema tagatud, et liikmesriigid ei garanteeri üksteise kohustusi Euroopa Liidu eelarve ees. Peame oluliseks rõhutada, et kõik sellised meetmed peavad lähtuma aluslepingutest.

Eesti peab vajalikuks Euroopa stabiilsuse- ja kasvu pakti nõuete rakendusreeglite ülevaatamist, et ühelt poolt tõhusamalt tõkestada euroala rahandusliku jätkusuutlikkuse ohustamist liikmesriikide poolt ning teisalt saavutada sisuline ning eesmärgipärane eelarvereevlite täitmise korraldus, mis on vastavuses riikide reaalse rahandusliku jätkusuutlikkusega.

3. Nõustume, et Euroopa Liidu omavahendite lage ehk liikmesriikide maksimaalset kohustust Euroopa Liidu eelarve ees võib ühehäälselt ajutiselt tõsta vaid selles ulatuses, mis on kooskõlas taaskäivitamise kava rahastamiseks vajaliku laenu saamiseks võimalikult soodsatel tingimustel. Ajutist lae tõstmist võib kasutada üksnes taaskäivitamise kava rahastamiseks vajaliku laenu võtmiseks. Laenu tagasimaksete

- jagunemine tulevikus peab olema läbipaistev ja riikide jaoks prognoositav. Eesti eelistab tagasimakse skeemi rahvusliku kogutulu põhise sissemakse kaudu.
4. Eesti ei toeta Euroopa Liidu eelarve ja taaskäivitamise rahastu rahastamiseks uusi tuluallikaid ehk uusi omavahendeid ning eelistab olemasoleva süsteemi jätkumist. Me ei toeta omavahendeid, mis oleksid regressiivsed väiksemate ja vaesemate liikmesriikide suhtes ehk suurendaksid keskmisest vähem jõukate riikide eelarvekoormust rohkem kui jõukamatel riikidel. Peame oluliseks, et Euroopa Liidus säiliks maksuküsimuste otsustamisel ühehäälsus ja ei toimuks liikumist maksude harmoniseerimise suunas.
 5. Euroopa Liidu poolt liidu eelarve tagatisel võetud laenud peab kindlasti tagasi maksma, me ei toeta Euroopa Liidu poolt tähtajatute laenude võtmist, mille puhul makstaks ainult intressi, aga mitte laenu põhiosa.
 6. Taaskäivitamise kava planeerimine ja seire peab võimaldama liikmesriikidele samasugust kaasarákimisõigust kui Euroopa Liidu eelarve põhiosale. Peame vajalikuks, et liikmesriigid saaks veendumuse, et Euroopa poolaasta raames esitatud liikmesriikide taaskäivitamise plaanid on suunatud vajalikele reformidele ja investeeringutele, ning kindlustunde enne toetuse väljamaksmist, et nõutud eesmärgid ja vaheetapid on saavutatud.
 7. Eesti peab oluliseks liikmesriikide toetamist täiendavate ühtekuuluvuspoliitika vahenditega, mis aitavad kiirelt reageerida vajadusele toetada tööhõivet, ettevõtteid ja tervishoiusüsteemi paindlikel tingimustel. Vahendite kiireks ja efektiivseks kasutamiseks peab nende haldamisel olema võimalik tugineda maksimaalselt 2014–2020 perioodi vahendite kasutamise reeglitele ilma haldajatele ega toetuste taotlejatele lisakoormust tekitamata.
 8. Toetame maaelu arengu fondi suurendamist, sest üldisest kriisikahjust ei jää puutumata ka maapiirkonnad ning vaja on toetada nii põllumajandussektorit kui ka laiemalt maapiirkondi. Eesti soovib jätkuvalt põllumajanduse otsetoetuste ühtlustamist.
 9. Eesti peab oluliseks, et Euroopa Liidu eelarve toel suurendatakse eraettevõtete rahastust kriisist väljumiseks ning et Eesti ettevõtetel, kellest valdav enamik on väike- ja keskmise suurusega ettevõtted, oleks nendele instrumentidele tõhus ligipääs.
 10. Vajalik on õppida kriisi kogemusest ning suurendada taaskäivitamise kavast hädaolukordadele ja kriisidele reageerimise võimet.
 11. Toetame majanduse taaskäivitamiseks vajalike kiireloomuliste tegevustega alustamist juba aastal 2020 ehk ühtekuuluvuspoliitika täiendavate vahendite ja eraettevõtete maksevõime toetuse instrumendi rahastamiseks vajaliku Euroopa Liidu pikaajalise eelarve aastateks 2014–2020 suurendamist.
 12. Euroopa Liidu pikaajalise eelarve aastateks 2021–2027 muudatusettepanekute puhul lähtume Vabariigi Valitsuse 18. veebruari 2020. a istungil ja Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni 19. veebruari 2020. a istungil heaks kiidetud seisukohtadest ja seal toodud prioriteetidest.

13. Eesti peab oluliseks, et taaskäivitamise kava rahastamise otsus tehakse Riigikogu täiskogul.