EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 2.6.2023
COM(2023) 291 final

EUROOPA KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, MAJANDUS- JA RAHANDUSKOMITEELE NING TÖÖHÕIVEKOMITEELE

Aruanne COVID-19 järel eriolukorras töötuseriski leevendamiseks pakutava ajutise toetuse Euroopa rahastu kohta kooskõlas nõukogu määruse (EL) 2020/672 artikliga 14

TERA pärast selle kasutamise lõpetamist: viimane poolaastaaruanne

KOKKUVÕTE

Käesolev aruanne on viies ja lõplik poolaastaaruanne eriolukorras töötuseriski leevendamiseks pakutava ajutise toetuse Euroopa rahastu (TERA) kohta. Aruandes kinnitatakse eelmistes aruannetes esitatud järeldusi, kirjeldatakse rahastu tegevust ja kasutamist ning antakse ülevaade selle sotsiaal-majanduslikust mõjust. TERA oli 100 miljardi euro suuruse eelarvega kriisiohjevahend, mille Euroopa Liit (EL) lõi selleks, et aidata liikmesriikidel COVID-19 pandeemia ajal kaitsta töökohti ja töötajate sissetulekuid. TERA kasutamine lõpetati 31. detsembril 2022, kuid selle rakendamise järelevalve, mille kokkuvõte on esitatud käesolevas aruandes, jätkus sellest kuupäevast kauem. Järelevalve lõpeb käesoleva aruande avaldamisega.

Käesolevas aruandes vaadeldakse osa täiendavaid tähelepanekuid, mille Euroopa Kontrollikoda tegi 2022. aasta detsembris avaldatud eriaruandes TERA kohta. See aruanne sisaldab ka riiklike kontrolli- ja auditisüsteemide põhjalikumat analüüsi, TERA kaudu toetatud isikute ja ettevõtjate usaldusväärsust kinnitavaid lisatõendeid ning TERA alla kuuluvate tervishoiuga seotud meetmete põhjalikumat analüüsi.

Kiiresti rakendatud uus vahend pandeemia sotsiaal-majandusliku mõju leevendamiseks

Rahastu rakendamine oli kiire ja sujuv. Komisjon esitas ettepaneku TERA määruse kohta 2. aprillil 2020 osana ELi esmastest meetmetest pandeemiale reageerimiseks. Nõukogu võttis määruse vastu 19. mail 2020. TERA oli kõigi ELi liikmesriikide solidaarsuse jõuline väljendus: kõik liikmesriigid nõustusid andma ELile kahepoolsed tagatised, et liit saaks võtta turgudelt väga soodsatel tingimustel laenu TERA laenude rahastamiseks. Rahastu 100 miljardi euro suurune rahastamispakett muutus kättesaadavaks 22. septembril 2020, kui kõik liikmesriigid olid tagatislepingutele alla kirjutanud. Komisjon kiirendas tihedas koostöös liikmesriikidega rahastu rakendamist ja andis finantsabi Belgiale, Bulgaariale, Eestile, Hispaaniale, Horvaatiale, Iirimaale, Itaaliale, Kreekale, Küprosele, Leedule, Lätile, Maltale, Poolale, Portugalile, Rumeeniale, Slovakkiale, Sloveeniale, Tšehhile ja Ungarile. Üle 90 % eraldatud finantsabist maksti välja vaid seitsme kuu jooksul, 2020. aasta oktoobrist 2021. aasta maini. Veel tehti 2022. aastal väljamakseid liikmesriikidele, kes eelistasid saada rahalised vahendid hiljem või taotlesid täiendavat finantsabi.

2022. aasta sügisel anti kaheksale liikmesriigile täiendavat finantsabi. Selle lisatoetusega kaeti 2021. aastal ja mõnel juhul kuni 2022. aasta alguseni tekkinud lisakulutused TERA kaudu juba toetatavatele erakorralistele toetusmeetmetele. TERA toetust võis taotleda COVIDiga seotud abikõlblike kulutuste katmiseks, lähtudes kas kavandatud või tekkinud kulutustest. Tekkinud kulutustest lähtudes ei teki kasutuselevõtu puudujäägi ohtu. Poola kasutuselevõtu puudujäägi kõrvaldamiseks võeti Poola suhtes vastu nõukogu rakendusotsus muutmise kohta.

EL emiteeris esmakordselt sotsiaalseid võlakirju, et rahastada TERA kaudu liikmesriikidele antavat finantsabi. Lisaks TERA määruse nõuete täitmisele esitatakse käesolevas aruandes ELi TERA sotsiaalsete võlakirjade raamistiku alusel avaldamisele kuuluv asjakohane teave ja kinnitatakse veel kord, et TERA toel tehtud kulutused on olnud kooskõlas ÜRO kestliku arengu eesmärkidega.

Komisjon emiteeris 2022. aasta detsembris edukalt 6,5 miljardi euro väärtuses TERA sotsiaalseid võlakirju, mis moodustas peaaegu kogu TERA paketi. See oli eduka

emiteerimiskampaania viimane tehing, mis pälvis investorite suure huvi ja soodsad hinnastamistingimused. Kokku eraldati 19 liikmesriigile 98,4 miljardi euro väärtuses TERA finantsabi, mis on lähedal 100 miljardi euro suurusele maksimaalsele toetussummale. Ülejäänud 1,6 miljardit eurot ei saa tulevikus kasutamiseks taotleda, sest vahendi kasutamine on lõpetatud.

TERA jätkuv kasutamine toetatud liikmesriikides

Käesolev aruanne kinnitab varasemat hinnangut, et TERA kaudu toetati 2020. aastal, mil pandeemia esmakordselt võimust võttis, hinnanguliselt 31,5 miljonit inimest ja enam kui 2,5 miljonit ettevõtet. Need arvud moodustavad peaaegu kolmandiku kogutööhõivest ja enam kui veerandi ettevõtete koguarvust toetatud liikmesriikides. Nende komisjoni suunistele vastavate ja peamiselt liikmesriikide haldusandmetel põhinevate hõlmatuse näitajate suur usaldusväärsus on kinnitatud. Peamised TERA finantsabi saajad olid VKEd. Kõige enam toetatud sektorid hõlmasid inimestevahelist kontakti eeldavaid teenuseid (majutus- ja toitlustusteenused, hulgi- ja jaekaubandus) ning töötlevat tööstust.

2021. aastal, eriti aasta esimeses pooles, mil pandeemia külvas jätkuvalt kaost, toetati TERA kaudu hinnanguliselt 9 miljonit inimest ja enam kui 900 000 ettevõtet. 2021. aasta esimeses pooles oli endiselt vaja meetmeid majanduse toetamiseks, kuid hiljem neist järk-järgult loobuti, kuna nõrgenes nii pandeemia majanduslik kui ka tervisealane mõju. See järkjärguline lõpetamine toimus siis, kui võeti kasutusele vaktsiinid ja ELi riikide majandus kohanes pandeemiaga paremini.

2022. aastal toetati TERA kaudu hinnanguliselt peaaegu 350 000 inimest ja enam kui 40 000 ettevõtet, mis on kooskõlas TERAga seotud kulutuste vähenemisega. Suurem osa TERA kaudu toetatud liikmesriikidest olid oma erakorraliste töökohtade säilitamise meetmete kasutamise 2022. aasta keskpaigaks järk-järgult lõpetanud. Ainult neli liikmesriiki rahastas 2022. aastal meetmeid TERA abiga, kulutades sellele vaid 5 miljardit eurot, kuna pandeemia mõju vähenes jätkuvalt.

Kõik TERA raames kavandatud avaliku sektori kulutused on nüüdseks tehtud. Avaliku sektori kogukulutused TERA raames abikõlblikele meetmetele ulatusid toetatud liikmesriikides 122 miljardi euroni. See ületab tublisti eraldatud finantsabi kogusummat (98 miljardit eurot), kuna mitu liikmesriiki täiendas TERAst abikõlblike meetmete jaoks saadud rahalisi vahendeid riiklike vahenditega, mis näitab, et TERA kaudu toetatavad meetmed on olulised.

Peaaegu pool TERA raames abikõlblikele meetmetele tehtud avaliku sektori kogukulutustest oli seotud lühendatud tööaja kavadega. Peaaegu kolmandik tehti füüsilisest isikust ettevõtjatele suunatud samalaadsetele meetmetele. Ülejäänud avaliku sektori kulutused tehti palgatoetusmeetmetega (need sarnanevad lühendatud tööaja kavadega, kuigi ei põhine töötundidel) ja tervishoiuga seotud meetmete jaoks. Lisaks suurenes COVID-19 kriisi ajal lühendatud tööaja kasutamine naiste ja noorte puhul.

Kinnitust leidis, et tervishoiuga seotud kulutused on täiendavat laadi, sest neid tehti ainult kahes viiendikus TERA toetatud liikmesriikidest ja need moodustasid vaid 5 % kogukulutustest. TERAt kasutas tervishoiuga seotud meetmete rahastamiseks 8 liikmesriiki 19st. Nendest 22 % olid töökohas võetud meetmed, et tagada turvaline naasmine tööle.

TERAt kasutati ka eri liiki tervishoiuga seotud meetmete tõhusaks rahastamiseks. Need meetmed jagunesid peaaegu võrdsetes osades järgmiselt: i) COVID-19 vastased ennetusmeetmed; ii) täiendavad tööjõukulud tervishoiutöötajate värbamiseks ja toetamiseks ning iii) meditsiiniseadmete ja ravimite, sealhulgas vaktsiinide soetamine. Need meetmed kas hõlbustasid kiiremat naasmist tööle või tagasid teretulnud erakorralise toetuse tervishoiusektorile kaheksas liikmesriigis, kes kasutasid TERAt tervishoiuga seotud kulutuste toetamiseks.

Tähtis on asjaolu, et kõik liikmesriigid on nüüdseks kogu TERA finantsabi ära kasutanud. Täielikult on lahendatud kahe liikmesriigi (Rumeenia ja Poola) probleem rahaliste vahendite kasutamisega, mida jälgiti hoolikalt ja millest anti üksikasjalikult aru neljandas poolaastaaruandes. Rumeenias on kasutuselevõtu puudujääk täielikult kõrvaldatud eraldatava kogusumma vähendamisega ja 2022. aasta juulis täiendavate abikõlblike meetmete võtmisega. Seda kinnitati lõplike eelarve täitmise andmetega. Poolas kõrvaldati mõõdukas kasutuselevõtu puudujääk võrreldes eraldatud summaga nii, et nõukogu rakendusotsuse muutmise otsusesse, mis võeti vastu 2022. aasta novembris, lisati kaks uut TERA raames abikõlblikku meedet.

Ajakohastatud hinnang TERA mõju kohta

COVID-19 kriisile reageerimiseks võetud poliitikameetmetega hoiti 2020. aastal ära ligikaudu 1,5 miljoni inimese töötuksjäämine, millele võisid suuresti kaasa aidata TERA raames rahastatud kavad. Vaatamata SKP suurele langusele oli töötuse kasv toetatud liikmesriikides 2020. aastal väga tagasihoidlik ja oluliselt väiksem kui mineviku tasemete põhjal oodatu. See saavutati tänu sellele, et töötajatel oli võimalik jääda oma ettevõttesse tööle ja füüsilisest isikust ettevõtjad said oma tegevust jätkata. Komisjoni tehtud täiendavad näitlikustavad simulatsioonid, milles kasutati mitut riiki hõlmavat globaalset mudelit, viitavad, et lühendatud tööaja kavad ja sarnased TERA raames otse rahastatavad meetmed oleksid võinud säästa 2020. aastal ainuüksi euroalas kuni miljon töökohta (esindades 14 TERA toetusesaajat 19st). See viitab, et TERA rahastatud lühendatud tööaja kavade alla kuulus tõenäoliselt suurem osa hinnanguliselt 1,5 miljonist töökohast, mis säilitati COVID-19 kriisile reageerimiseks võetud poliitikameetmetega 19 TERA toetust saanud liikmesriigis.

TERA võis aidata ELis ära hoida ebavõrdsuse suurenemist tööturul. See on vastuolus arenguga, mis leidis aset pärast ülemaailmset finantskriisi. Ajavahemikus 2020–2022 vähenesid erinevused töötuse määras TERA toetusesaajate ja teiste liikmesriikide vahel ning TERA toetusesaajate vahel.

TERA lõi konkreetset lisaväärtust, sest suurendas usaldust majanduse vastu ja motiveeris tulemuslikult liikmesriike kehtestama riigi tasandil ulatuslikke ja suurte eesmärkidega lühendatud tööaja kavu. Varasemates aruannetes esitatud uuringupõhised tõendid kinnitavad TERA konkreetset mõju. Esiteks aitas TERA kui üks esimesi COVID-19-le reageerimiseks loodud ELi rahastamisvahendeid suurendada üldist usaldust majanduse vastu, tõendades ELi võimet reageerida kiiresti ja tulemuslikult enneolematu ulatusega kriisile. Teiseks toetas ja suurendas EL TERA kaudu lühendatud tööaja kavade ulatuslikku kasutamist (uute kavade kehtestamine või olemasolevate kavade pikendamine). Kolmandaks andis TERA liikmesriikidele julgust laenata ja kulutada töökohtade säilitamise meetmete jaoks rohkem, kui nad oleksid muidu teinud. Euroopa Poliitikauuringute Keskuse teadusuuringud kinnitavad, et lühendatud tööaja

kavade kasutuselevõtt suurenes pandeemia ajal märkimisväärselt, eriti seetõttu, et tublisti suurenes nende meetmete riiklik rahastamine.

Tänu tööhõive kaitsele pandeemia kahel esimesel aastal taastus majandus 2021. aastal kiiremini kui eelmiste kriiside järel. Uuringuandmetest on näha, et TERA toetustega keskenduti 2021. aastal nendele sektoritele, mida pandeemia endiselt kõige rängemalt mõjutas. TERA toel tehti kulutusi enamjaolt aasta esimeses pooles, mil tõkestamismeetmed olid rangemad. See osutab sellele, et TERA abil lahendati kõige pakilisemaid vajadusi, toetades kõige rohkem kannatada saanud sektoreid.

Täpsemalt on liikmesriigid TERA kaudu finantsabi saades säästnud intressimaksetelt kokku hinnanguliselt 9,0 miljardit eurot. Seda summat põhjendavad ELi väga soodsad rahastamistingimused ja liikmesriikidele antud laenude keskmine pikk kestus. Hinnanguline intressisääst suurenes 2022. aasta detsembris üheksanda ja viimase TERA tehinguga.

Liikmesriikide kehtestatud kontrolli- ja auditisüsteemid

Kooskõlas oma õiguslike kohustustega teatasid kõik liikmesriigid, et on kontrollinud TERA raames toetatud meetmete rakendamist kas eel- või järelkontrollide (või mõlema), sh auditite kaudu. Peaaegu kõik liikmesriigid teatasid, et on eelnevalt kontrollinud kõiki TERA raames toetatud meetmeid (enne vahendite lõppsaajatele andmist). Enam kui pooled liikmesriikidest teatasid, et on kontrollinud kõiki või enamikku meetmeid hiljem (pärast vahendite andmist). Veel viis liikmesriiki teatasid, et tegid järelkontrolli kas suurima meetme või suurima pettuse- ja õigusnormide rikkumise riskiga meetme kohta. Avaliku sektori vahendite nõuetekohase kasutamise tagamiseks tehti nende meetmete järelkontroll, mida eelnevalt ei kontrollitud.

Ükski liikmesriik ei pea TERA raames toetatud meetmeid suure õigusnormide rikkumise või pettuse riskiga meetmeteks. Seda selgitatakse sageli õiguslikult ja selgesti määratletud abikõlblikkuse tingimustega, mis pandi paika ja mida kontrolliti eelnevalt.

Kinnitatud õigusnormide rikkumise või pettuse korral said kõik liikmesriigid nõuetevastaselt kasutatud vahendid tagasi või on neid tagasi saamas. Igas liikmesriigis esines suurima TERA raames toetatud meetme puhul õigusnormide rikkumist või pettusi enamikul juhtudel vähem kui 2 % kogukulutuste puhul. Valdav osa liikmesriike on praeguseks tagasi saanud üle 75 % sissenõutavast kogusummast. Kõik liikmesriigid võtsid pettusjuhtumite korral peale nõuetevastaselt kasutatud vahendite sissenõudmise muid meetmeid, näiteks teavitasid asjaomaseid uurimisorganeid. Mõned liikmesriigid teatasid, et võtsid pettustele või õigusnormide rikkumistele reageerimiseks ennetusmeetmed.

TERA aegumine 2022. aasta lõpus

TERA aegumisklausel jõustus 1. jaanuaril 2023. TERA määruses oli aegumisklausel, milles täpsustati, et rahastu kasutamine lõpetatakse 31. detsembril 2022, kui nõukogu ei otsusta komisjoni ettepanekul kasutusaega pikendada. Neljanda poolaastaaruandega, mis valmis 2022. aasta septembris, ei kaasnenud ettepanekut pikendada rahastu kehtivust. COVID-19ga seotud erakorralised meetmed kõrvaldati järk-järgult peaaegu täielikult 2022. aasta suve lõpuks ning COVID-19 epidemioloogiline ja majanduslik mõju vähenes 2022. aasta jooksul jätkuvalt. Maailma Terviseorganisatsioon liigitas 5. mail 2023. aastal COVID-19 rahvusvahelise

tähtsusega rahvatervisealasest hädaolukorrast ümber väljakujunenud ja jätkuvalt käsitletavaks terviseküsimuseks. See kinnitab komisjoni hinnangut, et enam ei ole TERA kasutamist põhjendavaid erakorralisi sündmusi. 2023. aasta esimestel kuudel on jätkatud hoolikat jälgimist, et tagada kogu TERA finantsabi ärakasutamine, mis on nüüd kinnitatud. TERA finantsabi kasutamise jälgimine lõpeb käesoleva aruandega.

SISSEJUHATUS

Käesolev aruanne on viies ja lõplik poolaastaaruanne eriolukorras töötuseriski leevendamiseks pakutava ajutise toetuse Euroopa rahastu (TERA) kohta. TERA loodi Euroopa Liidus (EL) 2020. aasta mais selleks, et aidata liikmesriikidel kaitsta COVID-19 pandeemia ajal töötajate töökohti ja sissetulekut[1]. Taotluse esitanud liikmesriigid said TERAst liidu finantsabi (kuni 100 miljardit eurot) soodsatel tingimustel antavate laenude vormis. Laenude eesmärk oli aidata rahastada liikmesriikide lühendatud tööaja kavasid või samalaadseid meetmeid, mille eesmärk oli kaitsta töötajaid ja füüsilisest isikust ettevõtjaid, ning täiendavaid tervishoiuga seotud meetmeid, eelkõige töökohal.

TERA kasutamine lõppes 31. detsembril 2022. TERA raames rahalise toetuse kättesaadavust käsitlevas aegumisklauslis täpsustati, et rahastu kasutamine lõpeb 31. detsembril 2022, välja arvatud juhul, kui nõukogu otsustab komisjoni ettepanekul kasutusaega pikendada TERA vajalikkuse põhjustanud erakorraliste sündmuste (s.o COVID-19 pandeemiast põhjustatud tõsised majandushäired) jätkumise tõttu. Komisjoni hinnangul neid sündmusi enam ei esinenud, mistõttu jõustus aegumisklausel. Seetõttu ei olnud alates 1. jaanuarist 2023 võimalik vastu võtta nõukogu rakendusotsuseid TERA finantsabi andmise kohta liikmesriikidele. Ometi jätkati 2023. aasta esimestel kuudel jälgimist, et tagada kogu TERA raames antud finantsabi ärakasutamine, mis on nüüd kinnitatud. TERA finantsabi kasutamise jälgimine lõpeb käesoleva aruandega.

Käesoleva poolaastaaruande esitamine on õigusaktist tulenev kohustus. Euroopa Komisjon (edaspidi „komisjon“) võtab selle vastu kooskõlas nõukogu määruse (EL) 2020/672 (TERA määrus)[2] artikliga 14, et täita oma kohustust anda aru Euroopa Parlamendile, nõukogule, majandus- ja rahanduskomiteele ning tööhõivekomiteele[3]. Kogu antud finantsabi on nüüdseks eraldatud ja kulutatud ning täiendavat finantsabi ei saa anda, mistõttu jääb see poolaastaaruanne TERA kohta nüüd viimaseks. Komisjoni eelarve peadirektoraat jätkab laenude tagasimaksmise finantsjärelevalvet, kuni kõik tagasimaksmata laenud on tagasi makstud. Käesolevas aruandes teabe esitamise tähtpäev oli liikmesriikide andmete puhul 3. märts 2023, kontrolli- ja audititeabe puhul 17. märts 2023 ning majandus- ja epidemioloogiliste andmete puhul 15. mai 2023[4].

Käesolevas aruandes esitatakse uued või ajakohastatud andmed, mis 2023. aasta veebruari seisuga kinnitavad eelmistes poolaastaaruannetes esitatud positiivseid hinnanguid TERA kohta. Aruande peamised järeldused võib kokku võtta järgmiselt:

---

[1] TERA tuleneb komisjoni 2019.–2024. aasta poliitilistest suunistest, milles tehti ettepanek luua Euroopa töötushüvitiste edasikindlustuskava, et kaitsta Euroopa kodanikke ja vähendada survet riigi rahandusele väliste šokkide ajal. TERA loodi seoses COVID-19 viiruse puhanguga Euroopas komisjoni 2. aprilli 2020. aasta ettepaneku alusel.

[2] Nõukogu 19. mai 2020. aasta määrus (EL) 2020/672, millega luuakse COVID-19 puhanguga kaasnenud eriolukorras töötuseriski leevendamiseks pakutava ajutise toetuse Euroopa rahastu (TERA) (ELT L 159, 20.5.2020, lk 1), (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0672&from=et).

[3] Määruse artikli 14 kohaselt peab komisjon esitama aruande finantsabi kasutamise kohta, sealhulgas väljamaksmata summade ja kohaldatava tagasimaksegraafiku kohta ning TERA määruse kohaldamist õigustavate erandlike asjaolude (COVID-19 pandeemia) jätkumise kohta.

[4] Kõik aruande kontrolli- ja audititabelid ja -küsimustikud esitati algselt vastavalt 3. märtsiks ja 17. märtsiks 2023 (välja arvatud Malta, kes esitas aruandetabeli 27. märtsil 2023 ja aruandeküsimustiku 17. aprillil 2023). Lisaks esitati pärast seda kuupäeva mõned andmete täpsustused.

- 2020. aastal toetati TERA kaudu hinnanguliselt umbes 31,5 miljonit inimest ja 2,5 miljonit ettevõtet 19 liikmesriigis.
- 2021. aastal toetati TERA kaudu 9 miljonit inimest ja enam kui 900 000 ettevõtet 15 liikmesriigis; 2022. aastal, mil TERA kasutamisest järk-järgult loobuti, toetati 350 000 inimest ja 40 000 ettevõtet neljas liikmesriigis.
- Poliitilised toetusmeetmed hoidsid 2020. aastal pandeemia haripunktis tulemuslikult ära hinnanguliselt 1,5 miljoni inimese töötuks jäämise. Täiendavatest näitlikustavatest simulatsioonidest paistab, et TERA kaudu rahastatud lühendatud tööaja kavad põhjustasid tõenäoliselt suurema osa sellest hinnangulisest mõjust.
- See poliitikameede aitas ka kahandada ebavõrdsust tööturul, vähendades erinevusi töötuse määras, eelkõige TERA toetusesaajate seas.
- TERAst on saanud finantsabi 19 liikmesriiki, kellest üheteistkümnele on antud ka lisatoetust[5].
- Eraldati ja maksti välja üle 98 miljardi euro, s.o peaaegu maksimumsumma 100 miljardit eurot; sealhulgas maksti 2022. aasta detsembris üheksale liikmesriigile välja 6,5 miljardit eurot.
- Alates 1. jaanuarist 2023 kohaldati aegumisklauslit, mis tähendab, et liikmesriikidele ei saanud rohkem finantsabi anda. Epidemioloogilised andmed kinnitavad komisjoni hinnangut, et enam ei ole TERA kasutamist põhjendavaid erandlikke asjaolusid.
- Kõik 19 toetatud liikmesriiki on nüüdseks kogu TERA finantsabi ära kasutanud.
- Sotsiaalsetele ja tööhõivealastele tulemustele avalduva positiivse mõju kõrval on liikmesriigid säästnud intressimaksetelt hinnanguliselt 9,0 miljardit eurot.
- Liikmesriigid on eraldanud TERA kaudu saadud finantsabist peaaegu poole lühendatud tööaja kavade toetamiseks ja kolmandiku füüsilisest isikust ettevõtjatele suunatud samalaadsete meetmete tarbeks.
- 5 % finantsabist on eraldatud tervishoiuga seotud meetmetele, mis TERA määruse kohaselt on täiendavat laadi. Nende hulka kuuluvad COVID-19 vastased ennetusmeetmed, meditsiiniseadmed ja täiendavad tööjõukulud tervishoiutöötajate värbamiseks ja toetamiseks, kusjuures ligikaudu viiendik summast puudutab töökohas võetud meetmeid.
- Kõik liikmesriigid teatasid, et tegid TERA raames toetatud meetmete eel- või järelkontrolli (või mõlemad). Ükski liikmesriik ei pea TERA raames toetatud meetmeid suure õigusnormide rikkumise või pettuse riskiga meetmeteks.
- Kõik liikmesriigid võtsid õigusnormide rikkumistele või pettustele reageerimiseks parandusmeetmeid. Valdav osa liikmesriike on praeguseks tagasi saanud üle 75 % sissenõutavast kogusummast.

Käesolevas aruandes ajakohastatakse esimeses neljas TERA kohta koostatud poolaastaaruandes esitatud teavet ja esitatakse mõningane lisaanalüüs. Selles vaadeldakse institutsioonilist arengut pärast neljanda aruande tähtpäeva 2022. aasta augustis, sealhulgas kaheksale liikmesriigile antud täiendavat finantsabi, Poolat käsitleva nõukogu rakendusotsuse muutmist kasutuselevõtu puudujäägi kaotamiseks ning lisatoetuste ja Poolaga seotud vahendite

[5] Need 19 liikmesriiki on Belgia, Bulgaaria, Eesti, Hispaania, Horvaatia, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Küpros, Leedu, Läti, Malta, Poola, Portugal, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi ja Ungari.

väljamaksmist. Kolmandas poolaastaaruandes käsitletud küsimustikust põhjalikumaks minnes analüüsitakse kontrolli- ja auditisüsteeme, et oleks tagatud laenulepingust tulenevate kohustuste täitmine. Samuti ajakohastatakse eelmistes aruannetes esitatud analüüsi, eelkõige TERAst toetust saanud liikmesriikide avaliku sektori kulutuste kohta, tuginedes 2023. aasta veebruaris liikmesriikide esitatud poolaastaaruandlusele, ning TERA hinnangulise mõju kohta, tuginedes viimastele makromajanduslikele näitajatele. Aruandes on ka mitu uut elementi: lisaanalüüs TERA abil säilitatud töökohtade arvu kohta, tuginedes komisjoni makromajanduslikule mudelile; TERA raames rahastatud tervishoiuga seotud meetmete üksikasjalikum analüüs; teave TERA kaudu toetatud isikuid ja ettevõtjaid käsitlevate andmete usaldusväärsuse kohta; eespool mainitud riiklike kontrolli- ja auditisüsteemide üksikasjalik uurimine ning arutelu TERA rakendamisel saadud kogemuste kohta.

Käesolevas aruandes kajastatakse ka Euroopa Kontrollikoja soovitusi. Euroopa Kontrollikoda avaldas oma eriaruande nr 28/2022 TERA kohta 14. detsembril 2022 pärast neljanda poolaastaaruande avaldamist ja esitas selles rahastu kohta mitu tähelepanekut[6]. Kontrollikoda on aruandes rahastu suhtes kokkuvõttes väga positiivne, tunnustades seda, kuidas komisjon täitis kiiresti ja tõhusalt ülesande aidata liikmesriikidel COVID-19 pandeemiale reageerimiseks säilitada töökohad. Aruandes tehakse vaid üks soovitus: TERAt hinnata. Komisjon nõustus selle soovitusega ja teeb 2024. aasta kolmandaks kvartaliks TERA hindamise uuringu, mis täiendab poolaastaaruannetes esitatud analüüsi.

Aruanne koosneb seitsmest osast. I osas vaadeldakse TERA institutsioonilist kasutamist, s.o liikmesriikidele eraldatud ja väljamakstud finantsabi koos nende tagasimaksegraafikuga. II osas antakse ülevaade TERA poliitilisest kasutamisest, esitades kokkuvõtte liikmesriikide avaliku sektori kogukulutustest TERA raames toetatud riiklikele meetmetele[7]. III osas ajakohastatakse ja laiendatakse eelmistes aruannetes esitatud hinnangut TERA mõju kohta. IV osas käsitletakse teavet riiklike eel- ja järelkontrolli süsteemide, sealhulgas auditite kohta. V osas arutatakse ja kinnitatakse, et enam ei ole TERA kasutamist põhjendavaid erandlikke sündmusi. VI osas esitatakse ELi TERA sotsiaalsete võlakirjade raamistiku punkti 2.4 alusel kohustuslikud asjakohased andmed, mis on liidetud käesoleva aruandega[8]. Viimases, VII osas esitatakse järeldusi TERA lisaväärtuse kohta.

[6] Kontrollikoda täheldas näiteks, et i) liikmesriikide põhjalike andmete puudumine piirab komisjoni suutlikkust hinnata TERAst toetatavate inimeste ja ettevõtete arvu, ii) tervishoiuga seotud meetmete kohta on vähe seireandmeid, iii) rahastu ülesehitus ei võimalda teha eraldi kindlaks TERA mõju riiklike kavade raames saadud väljunditele ja tulemustele, iv) komisjon ei kontrollinud, kas TERA toetatavad liikmesriikide meetmed olid kulutõhusad või täiendasid muid kavasid, sest TERA oli kriisile reageerimise vahend, mille prioriteet oli vahendite kiire väljamaksmine, ning v) õigusraamistikus ei nõuta, et komisjon hindaks ELi vahenditest toetatavate riiklike meetmete rakendamist reguleerivate liikmesriikide kontrollisüsteemide usaldusväärsust. Vt https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_28/SR_SURE_ET.pdf.

[7] I ja II osas käsitletakse TERA raames saadud finantsabi kasutamist vastavalt TERA määruse artikli 14 lõikele 1.

[8] https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower/eu-borrowing-activities/eu-sure-social-bond-framework_et.

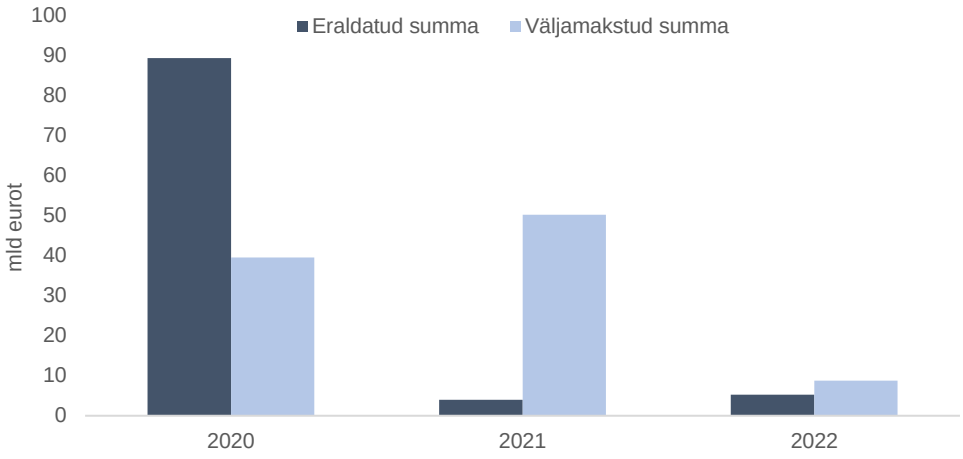
I. TERA INSTITUTSIOONILINE KASUTAMINE: ERALDATUD JA VÄLJA MAKSTUD SUMMAD NING MUUD FINANTSASPEKTID

1.1. Ülevaade toetatud liikmesriikidest ja eraldatud summadest

TERA kasutusajal eraldati üle 98 % 100 miljardi euro suurusest rahastamispaketist. TERA raames eraldati kokku 98,4 miljardi euro väärtuses finantsabi 19 liikmesriigile: Belgia, Bulgaaria, Eesti, Hispaania, Horvaatia, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Küpros, Leedu, Läti, Malta, Poola, Portugal, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi ja Ungari. Valdav osa finantsabist eraldati 2020. aastal (joonis 1), kui TERA muutus 2020. aasta septembris kättesaadavaks. Viimased summad eraldati 2022. aasta novembris.

2022. aasta septembrist novembrini eraldati kaheksale liikmesriigile täiendavat finantsabi. Pärast 2022. aasta septembris ilmunud eelmist poolaastaaruannet eraldas nõukogu kaheksale liikmesriigile lisaks neile 2020. aastal eraldatud esialgsele finantsabile täiendavat finantsabi summas 5,05 miljardit eurot. Need riigid olid Bulgaaria, Horvaatia, Kreeka, Küpros, Leedu, Läti, Portugal ja Tšehhi. Finantsabi eraldati selleks, et katta kulutused, mis tekkisid peamiselt 2020. ja 2021. aastal TERA raames juba rahastatud meetmete pikendamise tõttu. Küprose, Kreeka ja Horvaatia puhul oli see esialgse laenu teine täiendav rahastamine. Kokku eraldati täiendavat finantsabi 11 liikmesriigile 19 TERAt kasutavast liikmesriigist. See viitab asjaolule, et TERA toetust võis taotleda COVIDiga seotud abikõlblike kulutuste katmiseks, lähtudes kas kavandatud või tekkinud kulutustest. Tekkinud kulutustest lähtudes ei teki kasutuselevõtu puudujäägi ohtu.

Joonis 1. Aastate kaupa eraldatud ja väljamakstud summad



Allikas: *Euroopa Komisjon*.

Tabel 1. Ülevaade TERA kaudu antud finantsabist (eurodes)

Liikmesriik	*Eraldatud summa kokku**	*Sealhulgas täiendav abi*	*Väljamakstud summa**	*Väljamaksmata summa*
Belgia	8 197 530 000	394 150 000	8 197 530 000	0
Bulgaaria	971 170 000	460 170 000	971 170 000	0
Küpros	632 970 000	153 900 000	632 970 000	0
Tšehhi	4 500 000 000	2 500 000 000	4 500 000 000	0
Kreeka	6 165 000 000	3 437 000 000	6 165 000 000	0
Hispaania	21 324 820 449	0	21 324 820 449	0

Horvaatia	1 570 600 000	550 000 000	1 570 600 000	0
Itaalia	27 438 486 464	0	27 438 486 464	0
Leedu	1 099 060 000	496 750 000	1 099 060 000	0
Läti	472 807 000	280 107 000	472 807 000	0
Malta	420 817 000	177 185 000	420 817 000	0
Poola	11 236 693 087	0	11 236 693 087	0
Portugal	6 234 462 488	300 000 000	6 234 462 488	0
Rumeenia	3 000 000 000	0	3 000 000 000	0
Sloveenia	1 113 670 000	0	1 113 670 000	0
Slovakkia	630 883 600	0	630 883 600	0
Ungari	651 470 000	147 140 000	651 470 000	0
Iirimaa	2 473 887 900	0	2 473 887 900	0
Eesti	230 000 000	0	230 000 000	0
Kokku	**98 364 327 988**	**8 896 402 000**	**98 364 327 988**	**0**

*Väljamaksete tegemisel ümardati eraldatud summad tegevusalastel eesmärkidel allapoole. Allikas: *Euroopa Komisjon*.

1.2. Väljamaksed ja kohaldatav tagasimaksegraafik

Komisjon emiteeris lõpuks ELi nimel edukalt 6,5 miljardi euro väärtuses TERA sotsiaalseid võlakirju. ELi üheksas ja viimane emissioon TERA programmi raames toimus 7. detsembril 2022. aastal. 15-aastase tähtajaga võlakirja tellimusraamatu maht ulatus 25,4 miljardi euroni ehk see võlakiri märgiti sellel aastalõpu rahastamisajal neljakordselt üle. 14. detsembril maksti välja 6,548 miljardit eurot: 460 miljonit eurot Bulgaariale, 29 miljonit eurot Küprosele, 2 miljardit eurot Tšehhile, 900 miljonit eurot Kreekale, 550 miljonit eurot Horvaatiale, 142 miljonit eurot Leedule, 167 miljonit eurot Lätile, 1,5 miljardit eurot Poolale ja 300 miljonit eurot Portugalile. Poolale eraldatud summa väljamaksmine lükati edasi rahaliste vahendite kasutuselevõtu probleemi lahenemiseni (vt punkt 2.1.2). Ülejäänud summad olid kaheksale liikmesriigile 2022. aasta sügisel eraldatud täiendav abi.

TERA emissiooniprogramm oli kokkuvõttes äärmiselt edukas, seda iseloomustas suur nõudlus investoritelt ja soodne hinnastamine. Enne pandeemiat osales komisjon Euroopa kapitaliturgudelt laenamises piiratud määral, kuid TERA ja sellele kiiresti järgnenud taasterahastuga „Next Generation EU“ sai komisjonist tähtis osaleja riigivõla emissiooni valdkonnas. Kõik tehingud märgiti mitu korda üle ja nende hind oli soodne ning mitu varasemat võlakirja emiteeriti negatiivsete intressimääradega (vt tabel A2). Selline edu viitas investorite usaldusele nii ELi rahastamisvõime kui ka TERA programmi vastu.

2022. aasta detsembriks oli kogu TERA raames eraldatud 98,4 miljardi euro suurune finantsabi välja makstud (tabel 1). Täiendavad üksikasjad TERA raames tehtud tehingute ja liikmesriikidele tehtud väljamaksete kohta on esitatud lisa tabelites A1 ja A2.

Liikmesriikidele tehtud väljamaksete keskmine tagasimaksetähtaeg on jätkuvalt 14,5 aastat. See on ligilähedane nõukogu rakendusotsuses sätestatud maksimaalselt 15 aasta pikkusele tagasimaksetähtajale. Laenu põhisumma ja intresside makseid käsitlevad andmed on esitatud tabelis 2.

Tabel 2. ELi TERA raames antud laenude tagasimaksegraafik

Kalendriaasta	Põhisumma	Intress	TERA kokku
2023		326 563 400	326 563 400
2024		326 982 500	326 982 500
2025	8 000 000 000	326 982 500	8 326 982 500
2026	8 000 000 000	326 982 500	8 326 982 500

2027		326 982 500	326 982 500
2028	10 000 000 000	326 982 500	10 326 982 500
2029	8 137 000 000	326 982 500	8 463 982 500
2030	10 000 000 000	326 982 500	10 326 982 500
2031		326 982 500	326 982 500
2032		326 982 500	326 982 500
2033		326 982 500	326 982 500
2034		326 982 500	326 982 500
2035	8 500 000 000	326 982 500	8 826 982 500
2036	9 000 000 000	326 982 500	9 326 982 500
2037	8 718 000 000	308 982 500	9 026 982 500
2038		104 500 000	104 500 000
2039		104 500 000	104 500 000
2040	7 000 000 000	104 500 000	7 104 500 000
2041		97 500 000	97 500 000
2042		97 500 000	97 500 000
2043		97 500 000	97 500 000
2044		97 500 000	97 500 000
2045		97 500 000	97 500 000
2046	5 000 000 000	97 500 000	5 097 500 000
2047	6 000 000 000	75 000 000	6 075 000 000
2048		30 000 000	30 000 000
2049		30 000 000	30 000 000
2050	10 000 000 000	30 000 000	10 030 000 000
Kokku	**98 355 000 000**	**5 949 818 400**	**104 304 818 400**

II. TERA POLIITILINE KASUTAMINE: TERAGA HÕLMATUD AVALIKU SEKTORI KULUTUSED JA RIIKLIKUD MEETMED

Selles osas käsitletakse TERA poliitilist kasutamist. Punktis 2.1 esitatakse kokkuvõte liikmesriikide TERAga hõlmatud või selle raames abikõlblikest avaliku sektori kulutustest, sealhulgas vahendite kasutamisest. Punktis 2.2 esitatakse üksikasju TERA kaudu toetatud lühendatud tööaja kavade ja samalaadsete meetmete kohta ning punktis 2.3 uuritakse rahastust toetatud tervishoiuga seotud meetmete laadi. Punktis 2.4 esitatakse TERA kaudu toetatud meetmetest kasu saanud töötajate ja ettevõtete arv.

2.1. TERA raames toetatavad tegelikud ja kavandatud avaliku sektori kulutused

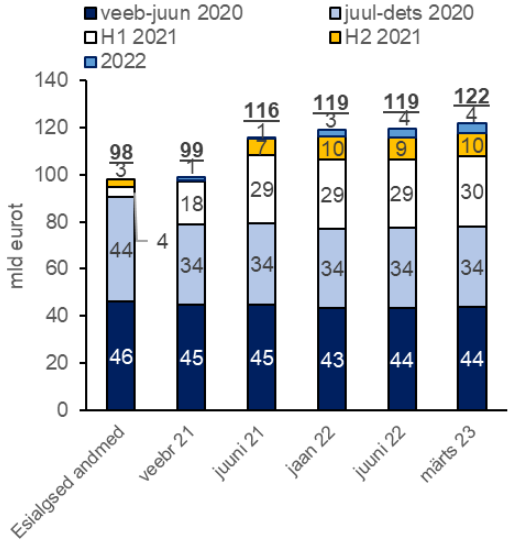
2.1.1. Abikõlblikele meetmetele tehtavate avaliku sektori kulutuste järelevalve

TERA raames antud finantsabi kavandatud ja tegeliku kasutamise üle järelevalve tegemisel kasutatakse andmeid, mille toetatud liikmesriigid esitavad kaks korda aastas. Nõutavad andmed hõlmavad avaliku sektori kulutusi TERAga hõlmatud meetmetele (ning töötajate ja ettevõtete hõlmatust nende meetmetega, mida käsitletakse punktis 3.3). Seni on andmeid esitatud viiel korral: 2020. aasta augustis (algsed andmed), 2021. aasta jaanuaris-veebruaris (esimene aruanne), 2021. aasta juunis (teine aruanne), 2022. aasta jaanuaris (kolmas aruanne), 2022. aasta juunis (neljas aruanne) ja 2023. aasta veebruaris (uusimad andmed). Uusimad andmed peaksid olema viimased, sest nüüdseks on kogu eraldatud finantsabi kulutatud ja enam ei ole kavandatud kulutusi, mille tegemist tuleks jälgida. Käesolevas aruandes esitatakse teave TERA raames abikõlblike meetmete kohta *liikmesriikide esitatud andmete* põhjal. Mõni liikmesriik on kulutanud summa, mis ületab TERA kaudu saadud finantsabi summat, olles täiendanud TERA toetust riikliku rahastamise ja/või ELi struktuurifondide rahaliste vahenditega, mistõttu võivad kogukulutused olla suuremad kui TERA raames eraldatud summa. Aruandlus

võimaldab mõõta TERAst saadud finantsabi kasutuselevõttu, võrreldes seda nõukogu eraldatud summaga[9].

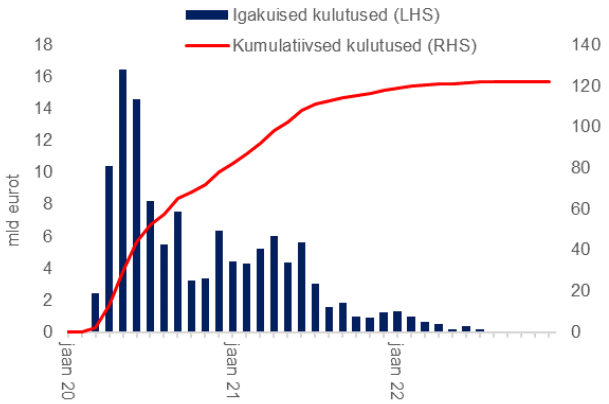
Kõik TERA raames kavandatud avaliku sektori kulutused on nüüdseks tehtud. TERA määrus võimaldas kasutada finantsabi nii TERAga hõlmatud meetmetele tehtud avaliku sektori kulutuste jaoks kui ka nende kulutuste kavandatud suurendamiseks[10]. TERA kasutuselevõtmise ajal, kui COVID-19ga seotud piirangud olid karmid, rahastati TERAst suur summa kavandatud kulutusi; see summa moodustas 2020. aasta juunis 64 % kogukulutustest. Kavandatud kulutuste osakaal kahanes 2021. aasta juunis 12 %ni ja oli 2021. aasta lõpuks alla 4 %. Kõik kulutused TERA raames abikõlblikele meetmetele olid 2022. aasta detsembriks tehtud, kuid TERAst meetmete rahastamiseks saadud rahalised vahendid kasutasid liikmesriigid ära alles 2022. aasta juuniks, misjärel oli rahastamine vaid riiklik[11].

Joonis 2. Teatatud avaliku sektori kulutused



Allikas: *liikmesriikide esitatud teave (veebruar 2023).*
Märkus. Eesti andmeid võetakse arvesse alates 2021. aasta juunist, sest riik taotles TERA toetust hiljem. H1 ja H2 vastavad 2021. aasta esimesele ja teisele poolele.

Joonis 3. TERA raames tehtud avaliku sektori kulutuste areng kuude lõikes



Allikas: *liikmesriikide esitatud teave (veebruar 2023).*

Avaliku sektori kogukulutused TERA raames abikõlblikele meetmetele olid 122 miljardit eurot. Need ületasid TERAst antud finantsabi kogusummat. See summa suurenes veidi võrreldes neljanda aruandega (joonis 2), sest mõned liikmesriigid pikendasid meetmeid

[9] Kui kulutused, mille liikmesriik on teinud või kavandanud seoses TERA raames abikõlblike meetmetega, on väiksemad kui nõukogu antud summa, võib tekkida kasutuselevõtu puudujääk. Osa puudujäägist võib olla tingitud sellest, et liikmesriik ei suuda ära kasutada juba välja makstud summat, millest võib kujuneda probleem, kui see puudujääk jääb pärast kavandatud kulutuste tegemist alles.

[10] Iirimaa ja Eesti taotlesid TERA raames toetust üksnes juba tehtud avaliku sektori kulutuste jaoks. Seetõttu ei ole nende esitatud kulutused alates 2021. aasta märtsist muutunud. Pärast eelmist aruannet ei ole muutunud ka Ungari ja Leedu esitatud andmed 2020. ja 2021. aasta avaliku sektori kulutuste kohta.

[11] Abikõlblikud meetmed on TERA määruse artikli 3 lõikes 2 kirjeldatud meetmed: riiklikud lühendatud tööaja kavad või samalaadsed meetmed ning täiendavad tervishoiuga seotud meetmed.

2022. aastal, olgugi et kulutused olid piiratumad. Kulutustest teatas 2022. aastal kokku 13 liikmesriiki. Kulutused 2022. aastal jätkatud väiksemale arvule kavadele suurenesid veidi: kavandatud 3,7 miljardi euro asemel tehti lõpuks kulutusi 4,5 miljardit euro ulatuses. Kogukulutused (122 miljardit eurot) on suuremad kui TERA raames eraldatud kogusumma (98,4 miljardit eurot), sest enamik liikmesriike kulutas rohkem kui see, millist finantsabi nad abikõlblikele meetmetele taotlesid ja said[12]. See kinnitab TERA kohaldamisala jätkuvat olulisust liikmesriikide jaoks pärast seda, kui nad 2020. aastal toetust esimest korda taotlesid.

Koos pandeemia mõju vähenemisega 2022. aastal kahanesid igakuised kulutused TERA raames abikõlblikele meetmetele tühisteks. Jooniselt 3 on näha, et 2022. aastal olid kulutused kõige suuremad (ent ometi väikesed) jaanuaris ja kahanesid seejärel kiiresti. Kulutuste tegemisel keskenduti 2022. aasta alguses eeskätt sellistele meetmetele nagu teatavate lühendatud tööaja kavade pikendamine, karantiiniga seotud meetmed, COVID-19 testimine ja tervishoiutöötajatele spetsiaalse hüvitise maksmine[13]. Keskmised igakuised kulutused olid 2022. aasta teises pooles kõigis aruandvates liikmesriikides vaid 83 miljonit eurot.

2.1.2. Rahaliste vahendite kasutamine

Kõik liikmesriigid on nüüdseks kogu TERA finantsabi ära kasutanud. Nüüd, kui kõik TERA rahastatud avaliku sektori kulutused on tehtud, st kavandatud kulutusi enam ei ole, on 98,4 miljardi euro suurune eraldatud finantsabi täielikult ära kasutatud. Praeguseks on täielikult lahendatud kahes liikmesriigis varem tuvastatud vahendite kasutuselevõtu probleem, mida arutati neljandas poolaastaaruandes. 17 liikmesriiki 19st kulutas hoopis eraldatud summast *rohkem*, sealhulgas rahastades ülejäänud osa riiklikult (vt joonis 4).

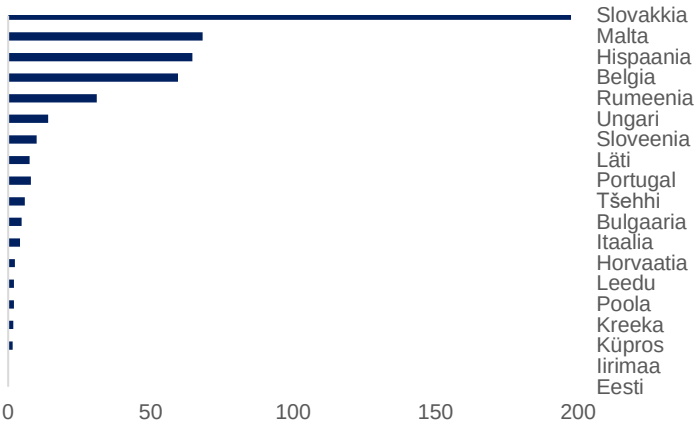
Rumeenias on kasutuselevõtu puudujääk täielikult kõrvaldatud ja see on kinnitatud lõplike eelarve täitmise andmetega. Meeldetuletuseks olgu mainitud, et 2022. aasta alguses oli Rumeenia kasutuselevõtu puudujääk peaaegu 3 miljardit eurot. Juulis 2022 vastu võetud nõukogu muudetud rakendusotsusega vähendati eraldatav summa 4,1 miljardilt eurolt 3 miljardi euroni ja Rumeenia ametiasutuste taotluse alusel esitati rakendusotsuses 21 täiendavat TERA raames abikõlblikku meedet. Komisjoni ja Rumeenia ametiasutuste tihe dialoog aitas tuvastada täiendavaid abikõlblikke kulutusi, nimelt vähendades lühendatud tööaja kavades osalevate ettevõtetega seotud kaudseid tööjõukulusid[14]. 2022. aasta septembris registreeritud ja neljandas aruandes osutatud hinnanguline allesjäänud puudujääk summas 350 miljonit eurot on nüüdseks täielikult kõrvaldatud. Nüüdseks on isegi tekkinud Rumeeniale eraldatud 3 miljardist eurost suurem küllaldane ülejääk. Muudetud nõukogu rakendusotsuses esitatud kõigi meetmetega seotud lõplik 2022. aasta eelarve täitmine kõrvaldas ebakindluse, nii et 2022. aasta detsembriks ületasid tekkinud kogukulutused 3 miljardit eurot ja tervishoiuga seotud kulutused olid jätkuvalt täiendavat laadi (moodustades vähem kui 46 % kogukulutustest).

[12] Hispaania ja Itaalia puhul tuleneb see ka osakaalu piirmäärast (60 % 100 miljardi euro suurusest maksimumsummast; piirmäära kohaldatakse kolme suurima toetatava liikmesriigi suhtes).

[13] Osa kulutustest olid liikmesriikide maksed abisaavatele töötajatele ja ettevõtetele. Need maksed olid seotud varasemate perioodidega, kuid tehti alles 2022. aastal.

[14] TERA raames on abikõlblikud täielikud või osalised vabastused sotsiaalmaksetest, kui need on seotud töökohtade säilitamisega. Selliseid vabastusi võib kasutada lühendatud tööaja kavades ja neid on TERA raames rahastatud, kui liikmesriigid on seda taotlenud (vt näiteks Sloveenia, Kreeka, Hispaania ja Portugal).

Joonis 4. Abikõlblike meetmetega seotud avaliku sektori kulutuste suhe laenusummasse (% laenusummast)



Allikas: *liikmesriikide esitatud teave (veebruar 2023).*
Märkus. Avaliku sektori kulutused on kulutused, millest on teatatud seoses nõukogu rakendusotsuses sätestatud meetmetega; välja on jäetud rahastamine Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest. Mõned liikmesriigid (Eesti, Sloveenia) on lõpetanud andmete esitamise TERA raames abikõlblike meetmete kohta pärast 2020. aastat, sest nad ei kasuta enam nende meetmete rahastamiseks TERA finantsabi, olles eraldatud summa juba ületanud.

Poolas kõrvaldati eraldatud summaga võrreldes mõõdukas kasutuselevõtu puudujääk kahe uue TERA raames abikõlbliku meetme lisamisega. Poola teatas 2022. aasta alguses, et kogukulutused teda puudutavas nõukogu rakendusotsuses ette nähtud meetmetele (9,9 miljardit eurot) olid väiksemad kui eraldatud summa (11,2 miljardit eurot). Komisjoni ja Poola ametiasutuste vahel peetud tehnilise dialoogi tulemusel muutis nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal 2022. aasta novembris Poola kohta tehtud algset rakendusotsust, et lisada kaks täiendavat TERA raames abikõlblikku tervishoiuga seotud meedet. Need olid tervishoiutöötajate preemia ja COVID-19 PCR-testimise teenused. Abikõlblike tervishoiuga seotud kulutuste summa suurenes 0 %-lt 15 %ni kogukulutustest, jäädes siiski täiendavateks meetmeteks. Ülejäänud vahendite (1,5 miljardit eurot) väljamaksed, mis lükati algselt edasi kuni kasutuselevõtu probleemi lahendamiseni, tehti 2022. aasta detsembris.

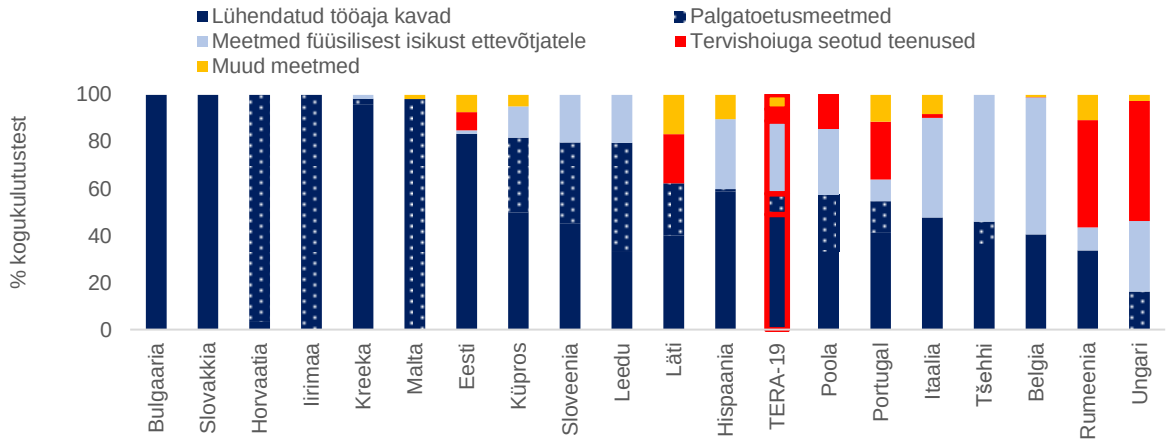
2.2. Riiklikud meetmed: TERA kaudu toetatavad lühendatud tööaja kavad või samalaadsed meetmed

Lõviosa TERA raames abikõlblike meetmetega seotud avaliku sektori kogukulutustest eraldati lühendatud tööaja kavadele ja nn samalaadsetele meetmetele, sealhulgas füüsilisest isikust ettevõtjatele. Peaaegu pool (49 %) avaliku sektori kogukulutustest TERA raames abikõlblike meetmete rakendamiseks kulutatigi lühendatud tööaja kavadele, mida rahastas TERA kaudu 19 liikmesriigist 16 liikmesriiki. Veel 31 % eraldati füüsilisest isikust ettevõtjatele suunatud samalaadsetele meetmetele[15]. Kogukulutustest 9 % eraldati palgatoetuskavadele[16] ning 6 % nn muudele samalaadsetele meetmetele, millega toetati töökohtade säilimist ja töötajate

[15] See järeldus põhineb komisjoni analüüsil, milles liigitati liikmesriikide teatatud meetmed.
[16] Palgatoetuskavad on töökohtade säilitamise kavad, mis sarnanevad lühendatud tööaja kavadega, erinedes neist vaid selle poolest, et makseid ei arvutata (mittetöötatud) tundide alusel, vaid need kujutavad endast pigem ühekordset summat või osa kogupalgast. Kokku tehti lühendatud tööaja kavadega samalaadsetele meetmetele 46 % TERA raames abikõlblikest kogukulutustest.

sissetulekut[17]. Tervishoiuga seotud meetmetele kulutati vaid 5 %, mis kinnitab nende täiendavat laadi. TERA raames saadud finantsabi kasutasid üksnes lühendatud tööaja kavade ja samalaadsete meetmete rakendamiseks 11 liikmesriiki (joonis 5).

Joonis 5. Avaliku sektori kulutused TERA raames abikõlblikele meetmetele kululiikide kaupa



Allikas: *liikmesriikide esitatud teave (veebruar 2023).*
Märkus. Vt üksikasjalikumat teavet Ungari tervishoiukulutuste kohta 2021. aasta märtsi aruandest.

COVID-19 kriisi ajal suurenes lühendatud tööaja kasutamine naiste ja noorte puhul. See viitab peamiselt asjaolule, et toetusvaldkonnad on muutunud, sest töötleva tööstuse ja ehituse toetamiselt on üle mindud teenuste ja jaekaubanduse, s.o suhteliselt suure naiste ja noorte tööhõivega sektorite toetamisele (joonis 6)[18].

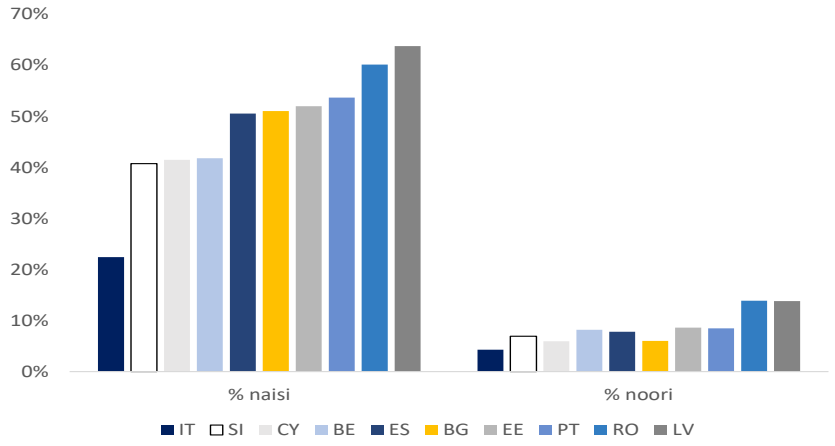
2022. aasta sügisel anti kaheksale liikmesriigile täiendavat finantsabi eri meetmeteks. Selle lisatoetusega kaeti 2021. aastal ja mõnel juhul kuni 2022. aasta alguseni tekkinud lisakulutused TERA kaudu juba toetatavatele erakorralistele toetusmeetmetele. Lisatoetused nähti ette järgmistele meetmetele:

- *Bulgaaria:* sellistele ettevõtetele ette nähtud lühendatud tööaja kava pikendamine kuni 2022. aasta juunini, kelle tulu vähenes pandeemia tõttu vähemalt 30 % võrra ja kes piirasid oma tegevust ajavahemikus 13. märtsist 31. detsembrini 2020, kuid säilitasid oma töötajad;
- *Küpros*: lisakulutused, mis on seotud järgmiste kavade pikendamisega (2021. aasta kolmanda kvartalini): palgatoetuskava, millega toetatakse ettevõtjaid, kes pidid (osaliselt) tegevuse peatama, erikavad majutus- ja turismisektorile, toetuskava füüsilisest isikust ettevõtjatele ning haigushüvitise kava COVID-19 põdejatele;

[17] Muude samalaadsete meetmete hulka kuuluvad näiteks haigushüvitised, lapsehoolduspuhkus ja lühendatud tööajaga seotud kutseõpe.
[18] Euroopa Komisjon (2020), „Labour Market and Wage Developments in 2020“, 3. peatükk „Policy developments“; https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=en. Pärast 2020. aasta märtsi keskmiselt kahekordistus Itaalias ja Belgias kavades osalevate naiste osakaal, abisaajatest noorte töötajate osakaal aga suurenes Itaalias 1,6 %-lt 5,7 %ni ning Belgias 6,7 %-lt 7,6 %ni. Lühendatud tööajaga töötavate naiste ja noorte osakaal oli suur ka Lätis, Rumeenias, Portugalis ja Eestis.

- *Tšehhi*: erakorraline lühendatud tööaja kava (nn viirusevastane programm) ja füüsilisest isikust ettevõtjate erakorraline toetuse pikendamine 2021. aastal;
- *Kreeka*: erakorraline töökohtade säilitamise kava (hüvitis erasektori töötajatele, kelle leping peatati) ning sellega seotud vastavate sotsiaalmaksete toetuse pikendamine 2021. ja 2022. aastal;
- *Horvaatia*: kahe järgmise kehtiva toetusmeetme pikendamine: palgatoetuskava pandeemiast negatiivselt mõjutatud ettevõtetele (kuni 2022. aasta juunini) ja lühendatud tööaja kava, millega anti toetust tööaja ajutiseks lühendamiseks (kuni 2022. aasta detsembrini);
- *Leedu*: töö peatamise perioodidel palgakulusid toetava töökohtade säilitamise kava ja füüsilisest isikust ettevõtjate toetamise kavade pikendamine kuni 2021. aasta juunini;
- *Läti*: erakorraliste toetusmeetmete (töötajatele töökatkestuse hüvitamine, palgatoetused mõjutatud ettevõtjatele ja COVID-19ga seotud haigushüvitised) taastamine 2020. aasta novembrist 2021. aasta juunini ning teatavad lisakulutused tervishoiuga seotud meetmete pikendamiseks;
- *Portugal:* kehtivate tööturu- ja tervishoiuga seotud meetmete (mida laiendati 2022. aasta jaanuaris nõukogu rakendusotsusega muutmise kohta) pikendamine vastavalt 2021. aasta lõpuni ja 2022. aasta märtsini (tervishoiuga seotud meetmed hõlmasid profülaktilise isolatsiooni toetust ja erakorralist toetust äritegevuse jätkamiseks).

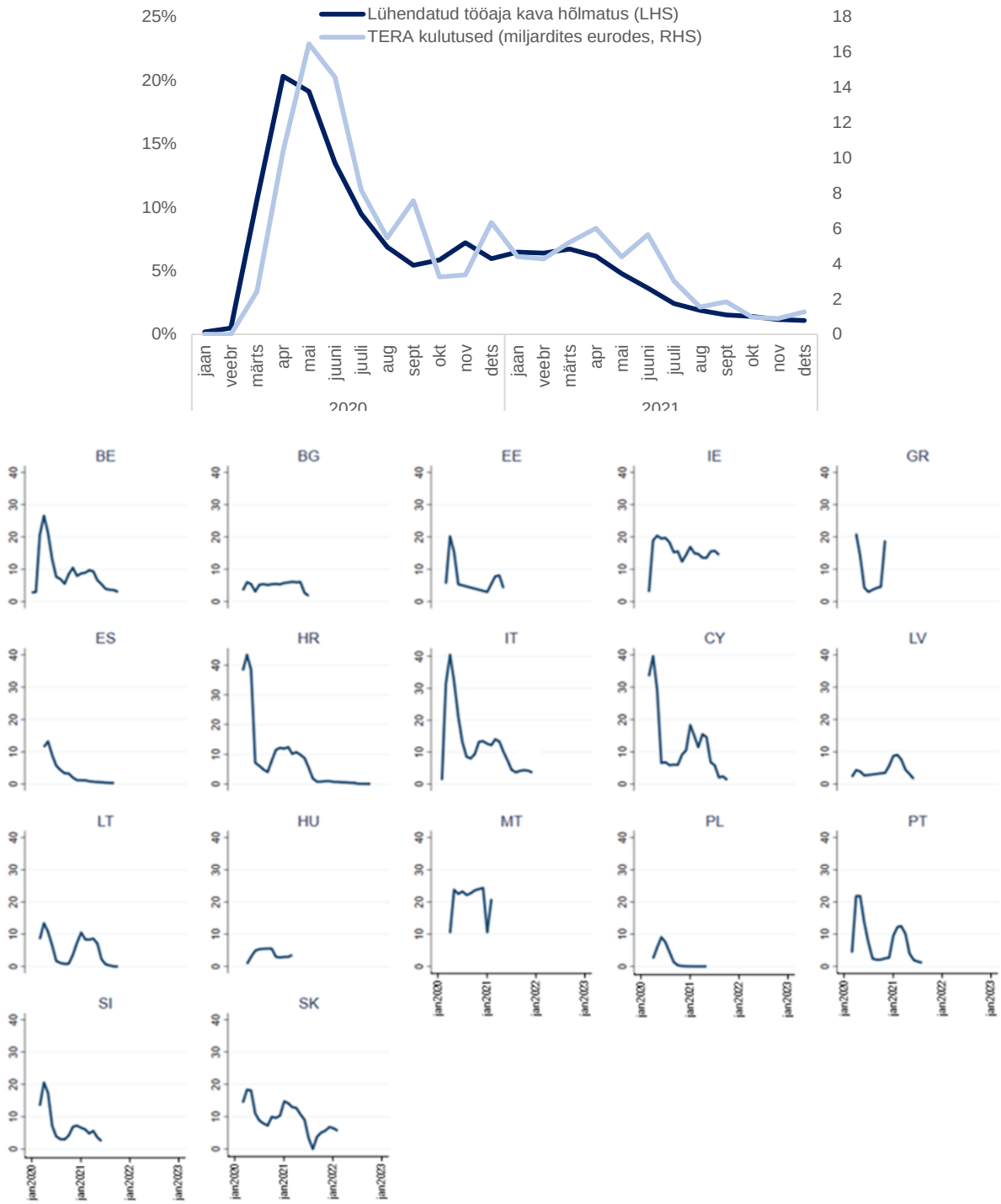
Joonis 6. Abisaajatest naiste ja noorte (15–24) keskmine osakaal lühendatud tööaja kavades (2020/2021)



Allikas: *tööturupoliitika 2020. aasta andmebaas, Euroopa Komisjon, tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat; tööhõivekomitee 2020. ja 2021. aasta andmekogu.*
Märkus. Kõigi TERAst toetatud riikide kohta ei ole andmed kättesaadavad.

Enamikus liikmesriikides jätkati kogu 2021. aasta vältel lühendatud tööaja toetuse kasutamist, kuid väheneval määral. Valdavas osas liikmesriikides stabiliseerus lühendatud tööaja ja sarnaste töökohtade säilitamise meetmete kasutamine 2020. aasta teises pooles pärast esimest meetmete kasutamise kõrgperioodi pandeemia esimese laine ajal 2020. aasta märtsis-aprillis. Seejärel vähenes järk-järgult kavade kasutamine 2021. aasta jooksul käsikäes majanduse taastumise ja vaktsineerimiskampaaniate eduka kasutuselevõtuga. Mõnes riigis oli teine meetmete kasutamise kõrgperiood 2020. aasta lõpus ja 2021. aasta alguses.

Joonis 7. Töökohtade säilitamise meetmetest kasu saavate töökohtade osakaal (koondandmed ja liikmesriikide kaupa)



Allikas: Eurostat, *liikmesriikide esitatud teave (veebruar 2023).*
Märkus. Puuduvad andmed Tšehhi ja Rumeenia kohta. 2021. aasta teises pooles hõlmatud töökohtade osakaal vähenes osaliselt mitme riigi andmete puudumise tõttu.

Suurem osa TERA kaudu toetatud liikmesriikidest olid oma erakorraliste töökohtade säilitamise meetmete kasutamise 2022. aasta keskpaigaks järk-järgult lõpetanud. Kui mõned riigid (Eesti, Sloveenia) lõpetasid erakorraliste töökohtade säilitamise meetmete

kasutamise juba 2020. aasta teises pooles, kasutas enamik erakorralist toetust ka veel 2021. aastal ja mõni kuni 2022. aasta esimese pooleni. Vaid kahes riigis (Portugal, Horvaatia) jäi erakorraline toetus kättesaadavaks kuni 2022. aasta lõpuni.

Tabel 3. Peamised erakorralised töökohtade säilitamise meetmed ja nende kestus

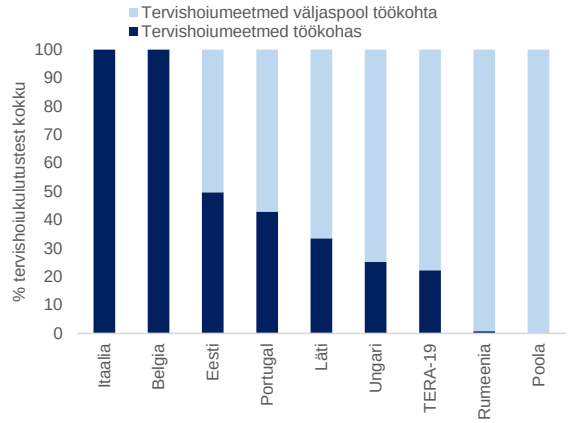
Liikmesriik	Liik	Alaline / ajutine	Tööaja lühendamine	Erakorralise toetuse lõpp
BE	Lühendatud tööaeg	Alaline, ajutiste muudatustega	0–100 %	juuni 2022
BG	Lühendatud tööaeg	Ajutine	50 % või 100 %	juuni 2022
CZ	Lühendatud tööaeg	Ajutine	0–100 %	veebruar 2022
EE	Lühendatud tööaeg	Ajutine	0–100 %	juuni 2020
IE	Palgatoetus	Ajutine	–	august 2020
EL	Lühendatud tööaeg	Ajutine	50 % või 100 %	jaanuar 2022
ES	Lühendatud tööaeg	Alaline, ajutiste muudatustega	0–100 %	märts 2022
HR	Palgatoetus + lühendatud tööaeg	Ajutine	0–100 %	detsember 2022
IT	Lühendatud tööaeg	Alaline, ajutiste muudatustega	0–100 %	detsember 2021
CY	Lühendatud tööaeg	Ajutine	0–100 %	august 2021
LV	Lühendatud tööaeg	Ajutine	0–100 %	juuni 2021
LT	Palgatoetus + lühendatud tööaeg	Ajutine	0–100 %	juuni 2021 / september 2021
HU	–	–	–	–
MT	Palgatoetus	Ajutine	–	mai 2022
PL	Palgatoetus + lühendatud tööaeg	Ajutine	20–100 %	september 2021
PT	Lühendatud tööaeg	Alaline, ajutiste muudatustega	0–100 %	september 2022
RO	Lühendatud tööaeg	Ajutine	0–100 %	mai 2022
SI	Lühendatud tööaeg	Ajutine	50–100 %	detsember 2020
SK	Lühendatud tööaeg	Ajutine	0–100 %	märts 2022

Märkus. Selles tabelis keskendutakse vaid peamistele kavadele. Ungaril oli pandeemia ajal kasutusel erakorraline lühendatud tööaja kava, mida rahastati Euroopa struktuurifondidest. Seepärast ei saanud Ungari selleks finantsabi TERA raames. Iirimaa asendas oma palgatoetuskava sarnase muudetud kavaga, mida kasutati kuni 2022. aasta maini, kuid ei rahastanud seda TERA kaudu.

2.3. Riiklikud meetmed: TERAst toetatud tervishoiuga seotud meetmed

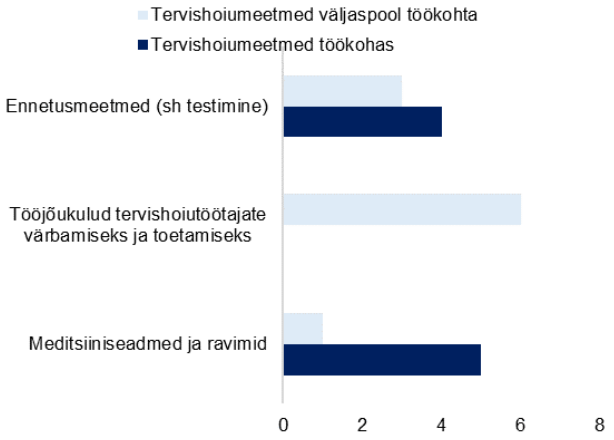
Kinnitust on leidnud, et tervishoiuga seotud kulutused on täiendavat laadi. Ainult 5 % kogukulutustest tehti tervishoiuga seotud meetmete rakendamiseks. Tervishoiuga seotud meetmete rahastamiseks kasutas TERA toetust vaid kaheksa liikmesriiki 19st. TERA määrus võimaldab rahastada *mis tahes* COVID-19ga seotud tervishoiumeedet, kuid selles on toodud esile *eelkõige töökohal* võetavaid meetmeid, millele on tehtud 22 % kõigist tervishoiuga seotud kulutustest (joonis 8)[19]. Töökohal võetud meetmeteks peetakse peamiselt tööga seotud ohte vähendavaid meetmeid, mis soodustavad seega turvalist naasmist tööle, sealhulgas tervishoiutöötajate puhul.

Joonis 8. Töökohal tehtud tervishoiuga seotud kulutuste osakaal



Allikas: *liikmesriikide esitatud teave (veebruar 2023).*

Joonis 9. Tervishoiuga seotud meetmete liigendus (asjaomaste liikmesriikide arv)



Allikas: *liikmesriikide esitatud teave (veebruar 2023).*
Märkus. Portugali ja Rumeeniat loetakse kaks korda, sest neil on ennetusmeetmeid ning meditsiiniseadmete ja ravimitega seotud meetmeid nii töökohal kui ka väljaspool töökohta.

TERAt kasutati mitut liiki tervishoiuga seotud meetmete rahastamiseks, selle kaudu anti vajalikku erakorralist toetust tervishoiusektorile ja soodustati kiiremat tegevuse taastumist mitmes liikmesriigis. Kontrollikoja soovitusel on komisjoni talitused põhjalikumalt uurinud TERAst rahastatud tervishoiuga seotud meetmete mõju. Toetatud tervishoiuga seotud meetmed saab üldjoontes jagada kolme kategooriasse: i) COVID-19 vastased ennetusmeetmed, ii) täiendavad tööjõukulud tervishoiutöötajate värbamiseks ja väga rasketes tingimustes tegutsevate tervishoiutöötajate toetamiseks ning iii) meditsiiniseadmed ja ravimid. Joonisel 9 näidatakse, et

[19] Vt nõukogu 19. mai 2020. aasta määruse (EL) 2020/672 artikkel 1. Seda tingimust on selgitatud ka põhjenduses 5: „Selleks et säilitada käesoleva määrusega ette nähtud rahastu tugev fookus ja seeläbi selle tõhusus, võivad tervisemeetmed hõlmata meetmeid, mille eesmärk on vähendada kutseohte ning tagada töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate kaitse töökohal, ning vajaduse korral ka mõningaid teisi tervisemeetmeid.“

iga meetmekategooria populaarsus oli liikmesriikides üldiselt sarnane. Need allpool üksikasjalikult kirjeldatud meetmed on võetud nii töökohal kui ka väljaspool töökohta.

- *Ennetusmeetmed:* nende meetmete eesmärk on vähendada tööga seotud ohte ja tagada ohutu naasmine tööle (ei hõlma isikukaitsevahendeid). Näited meetmetest *töökohal* on hügieenikoolitus (Belgia), õenduskodude ja lapsehoiuteenuste töötajate testimine haiguse suhtes (Portugal) ning maksuvähendused väikestele ettevõtjatele ja mittetulundusühendustele töökohtade desinfitseerimiseks (Itaalia). Ennetusmeetmed *väljaspool töökohta* on enamjaolt seotud kogu elanikkonna COVID-19 suhtes testimise kulude rahastamisega. Pandeemia ajal oli samuti möödapääsmatult vajalik suurendada testimislaborite suutlikkust, et jätkata kliiniliste operatsioonidega ning tühistada liikumispiirangud ja sotsiaalse distantseerumise meetmed. ELis suurenes 2021. aastal genoomi järjendamine võrreldes 2020. aastaga 15 korda, tänu millele suurenes järjendatud positiivsete testide osakaal alla 1 %-lt 2020. aastal keskmiselt 7 %ni 2021. aastal[20].
- *Täiendavad tööjõukulud tervishoiutöötajate värbamiseks ja toetamiseks:* kõigist *väljaspool töökohta* võetud meetmetest olid kõige populaarsemad täiendavad tervishoiutöötajatega seotud tööjõukulud (peamiselt preemiad). Näiteks Eesti, Läti, Poola, Portugal, Rumeenia ja Ungari kasutasid TERA kaudu saadaolevaid vahendeid, et maksta tervishoiutöötajatele preemiat ja/või palgata lisatöötajaid. Pandeemia ajal oli esmatähtis suurendada tööjõumahuka intensiivravi võimekust, sest intensiivravi patsientide arvu suurenemist on seostatud suremuse suurenemisega[21].
- *Meditsiiniseadmed ja ravimid*: TERA vahendeid kasutati ka isikukaitse- ja desinfitseerimisvahendite soetamiseks töökohtades ja haiglates (Eesti, Läti, Ungari ja Portugal) ning vaktsiinide kasutuselevõtmiseks (Rumeenia), mis oli vajalik surmajuhtude arvu piiramiseks ja tavapärase olukorra taastamiseks.

2.4. Töötajate ja ettevõtete hõlmatus TERAga

Komisjon on kinnitanud liikmesriikide teatatud hõlmatuse näitajate head kvaliteeti. Komisjon avaldas suunised ja liikmesriigid tegid jõupingutusi, et parandada 2020., 2021. ja 2022. aasta kohta teatatud hõlmatuse näitajate kvaliteeti viiel aruandekorral[22]. Üheksa liikmesriiki 19st on nüüdseks kinnitanud, et teave põhineb täielikult haldusandmetel ja on kooskõlas komisjoni esitatud suunistega[23]. Veel kaheksa liikmesriigi puhul leitakse, et teave põhineb valdavalt haldusandmetel. Ainult kaks liikmesriiki märkisid, et nende esitatud andmeid võib pidada vaid parimaks hinnanguks, kuni täielik teave kättesaadavaks muutub. See näitab, et käesolevas aruandes esitatud hinnangulised hõlmatuse näitajad on piisavalt usaldusväärsed, ning

[20] Vt OECD (2022), *Health at a Glance*.

[21] Vt näiteks Bravata *et al.* (2021), „Impact of ICU transfers on the mortality rate of patients with COVID-19: insights from comprehensive national database in France“.

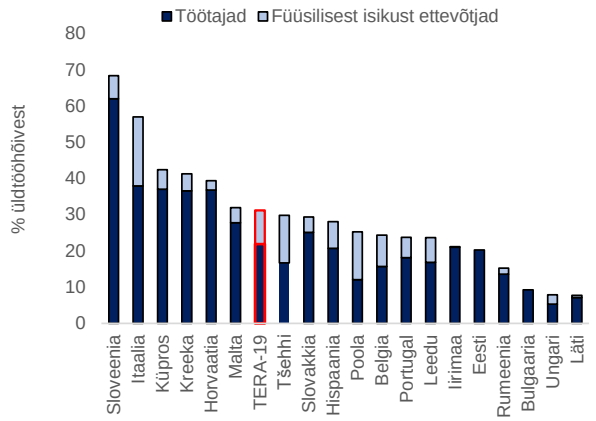
[22] Teabe saamiseks töötajate ja ettevõtete arvu kohta pidid liikmesriigid jälgima iga TERA kaudu toetatud meetme igat abisaajat sotsiaalkindlustussüsteemi haldusandmebaasides ning koguma teavet ka riiklikest tööhõiveasutustest. See protsess hõlmas tohutu hulga teabe kogumist ja palju aega kontrollimiseks, et vältida topeltarvestust, näiteks siis, kui sama isiku suhtes kohaldatakse kaht TERA kaudu toetatavat meedet või kui isik esitab samal aastal mitu korda taotluse toetusmeetme saamiseks, kuid ei seo neid taotlusi omavahel.

[23] Füüsilisest isikust ettevõtjate ja nende juures töötavate isikute raamatupidamisarvestus ei olnud eri statistika- ja õigussüsteemidega liikmesriikides täielikult ühtlustatud.

annab vastuse kontrollikoja ühele märkusele, et tuginetakse hinnangutele, mitte lõplikele andmetele.

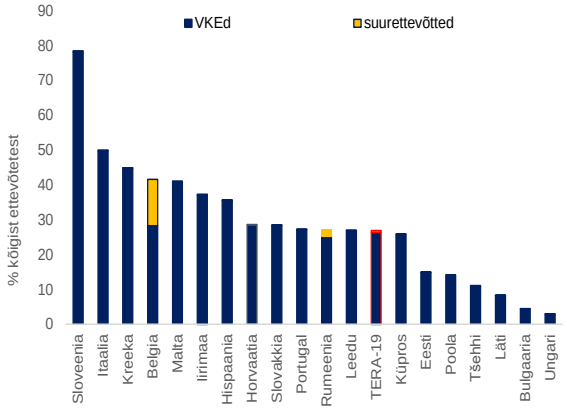
2020. aastal toetati TERA kaudu hinnanguliselt 31,5 miljonit inimest ja enam kui 2,5 miljonit ettevõtet. Need arvud moodustavad peaaegu kolmandiku kogutööhõivest ja enam kui veerandi ettevõtete koguarvust 19 toetatud liikmesriigis[24]. See tööhõivenäitaja hõlmab hinnanguliselt ligikaudu 22,25 miljonit palgatöötajat ja 9,25 miljonit füüsilisest isikust ettevõtjat. Joonistel 10 ja 11 on esitatud hõlmatus TERAga liikmesriikide kaupa. Neis hinnangutes ei ole arvesse võetud inimesi, keda on toetatud TERA raames vaid tervishoiuga seotud meetmetega, mistõttu võib neid hinnanguid pidada konservatiivseteks[25].

Joonis 10. 2020. aastal TERAga hõlmatud töötajad (% kogutööhõivest)



Allikas: *liikmesriikide esitatud teave (veebruar 2023).*
Märkus. Hõlmatuse ja kogutööhõive näitajad põhinevad liikmesriikide esitatud andmetel.

Joonis 11. 2020. aastal TERAga hõlmatud ettevõtted suuruse järgi (% ettevõtete koguarvust)



Allikas: *liikmesriikide esitatud teave (veebruar 2023).*
Märkus. Ettevõtete koguarvus ei sisaldu ettevõtted, kus ei ole ühtki töötajat. VKEd on alla 250 töötajaga ettevõtted, suurettevõtted enam kui 250 töötajaga ettevõtted.

Peamised TERA kaudu toetuse saajad olid VKEd. Pandeemia tõi kaasa selle, et lühendatud tööaja kavu, mida varem olid kasutanud peamiselt suurettevõtted, hakkasid rakendama ka VKEd, mis moodustavad enamiku TERAga hõlmatud ettevõtetest (joonis 11)[26]. TERA kaudu toetati keskmiselt 29 % toetatavate liikmesriikide VKEdest (joonis 12). Lühendatud tööaja kavu kasutati eeskätt teenuste- ja jaemüügisektoris. TERA raames toetatud kulutustest 14 % tehti siiski töötlevale tööstusele. Sektorid, mille kulutuste osakaal oli uusimate andmete kohaselt

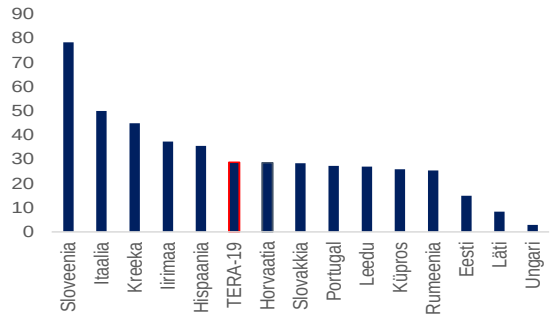
[24] Näitajad hõlmavad inimesi ja ettevõtteid, kelle suhtes kohaldati mingil ajahetkel TERA kaudu toetatud lühendatud tööaja kavu või samalaadseid meetmeid. Nimetajad põhinevad liikmesriikide esitatud aruandetabelitel. Ettevõtete koguarv hõlmab ettevõtteid, kus on vähemalt üks töötaja. Hõlmatud ettevõtete osakaal on võrreldes neljanda aruandega vähenenud peamiselt seetõttu, et Poola esitas lõplikud haldusandmed.

[25] Lisaks esines mõnes liikmesriigis eri meetmete raames toetuse saajate märkimisväärne kattuvus, mida ei olnud võimalik sobival viisil korrigeerida. Sellistel juhtudel paluti liikmesriikidel teatada ainult suurima(te) meetme(te) hõlmavusest, et vältida topeltarvestust. Seega võib tegelik hõlmatus olla veelgi suurem.

[26] Euroopa Komisjon (2020), „Labour Market and Wage Developments in 2020“, 3. peatükk „Policy developments“; https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=en. Seda on käsitletud põhjalikumalt teises TERA aruandes.

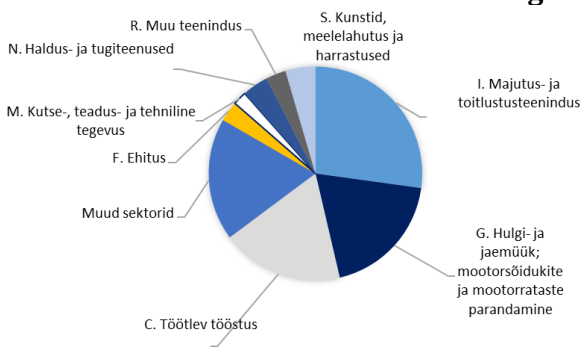
suurim, on i) majutus- ja toitlustusteenused, ii) hulgi- ja jaekaubandus ning iii) töötlev tööstus (joonis 13). Paljudes liikmesriikides anti nõukogu rakendusotsuses kindlaks määratud sihipäraste meetmete kaudu toetust ka muudele sektoritele, näiteks kultuurisektorile.

Joonis 12. 2020. aastal TERAga hõlmatud VKEd (% VKEde koguarvust)



Allikas: *liikmesriikide esitatud teave (veebruar 2023).*
Märkus. Poola ei esitanud andmeid ettevõtete suuruse kohta, Belgia ja Tšehhi ei esitanud andmeid VKEde koguarvu kohta. VKEd on ettevõtted, kus on alla 250 töötaja.

Joonis 13. Sektorite hõlmatus TERAga

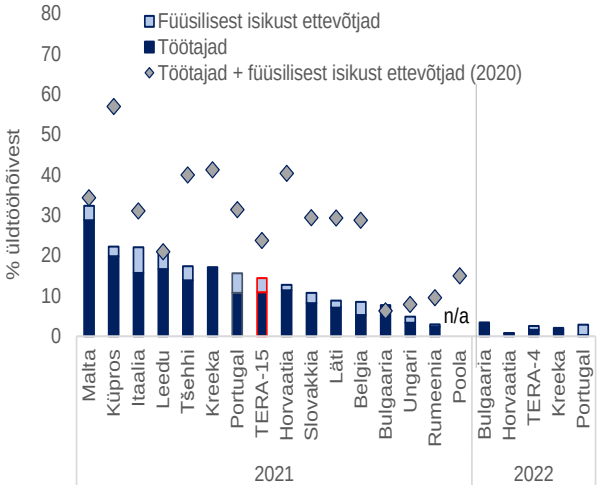


Allikas: *liikmesriikide esitatud teave (veebruar 2023).*
Märkus. Sellel joonisel on esitatud kulutuste keskmine osakaal igas liikmesriigis TERA kaudu kõige rohkem toetatud kolmes sektoris. Kui mõnda sektorit ei ole nimetatud, oleme eeldanud, et see sektor saab ülejäänud kulutustest osa, mis on proportsionaalne sektori palgakuludega majanduses. See on nii ka Portugali puhul, kes ei andnud aru sektorite hõlmatusest. Lisaks ei teatanud neli liikmesriiki, kui suur osa kulutustest tehti kolmes peamises sektoris; nende puhul eeldasime, et suurim sektor saab 50 %, suuruselt teine sektor 25 % ja suuruselt kolmas 15 % kogukulutustest. Need arvud vastavad kulutuste osakaaludest teatanud liikmesriikide keskmistele näitajatele.

2021. aastal, eriti aasta esimeses pooles, mil pandeemia külvas jätkuvalt kaost, toetati TERA kaudu hinnanguliselt 9 miljonit inimest ja enam kui 900 000 ettevõtet. Toetati peaaegu 6,75 miljonit palgatöötajat ja 2,25 miljonit füüsilisest isikust ettevõtjat, kes moodustavad ligikaudu 15 % kogutööhõivest ja ettevõtetest 15 toetatud liikmesriigis, kes jätkasid 2021. aastal TERA kasutamist (joonised 14 ja 15)[27]. See näitaja on viimase aruandega võrreldes suurenenud, sest pärast 2022. aasta sügisel eraldatud lisatoetusi kasutasid Tšehhi ja Horvaatia TERAt 2021. aasta kulude rahastamiseks, olles enne 2020. aastal saadud laenu ära kasutanud. Kuna majandus taastus 2021. aastal ebaühtlaselt, oli aasta jooksul eri etappides endiselt vaja meetmeid majanduse toetamiseks. Nagu on näha jooniselt 1, võeti neid rohkem 2021. aasta esimeses pooles ja hiljem vähem, kuna aasta edenedes pandeemia majanduslik ja tervisealane mõju tänu vaktsineerimisele ja muudele majanduses tehtud kohandustele nõrgenes.

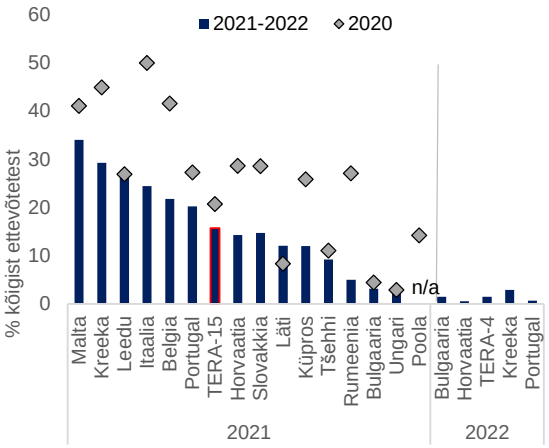
[27] Siia ei kuulu liikmesriigid, kes kasutasid 2020. aastal ära kogu neile TERA raames eraldatud finantsabi: Eesti, Hispaania, Iirimaa ja Sloveenia. Mitu neist liikmesriikidest siiski jätkasid või kohandasid oma asjakohaseid meetmeid, rahastades neid muudest allikatest.

Joonis 14. 2021. ja 2022. aastal TERAga hõlmatud töötajad (% kogutööhõivest)



Allikas: *liikmesriikide esitatud teave (veebruar 2023).*
Märkus. Siin ei näidata liikmesriike, kes kasutasid 2020. aastal ära kogu neile TERA raames eraldatud finantsabi. 2022. aasta puhul ei ole näidatud liikmesriigid, kes olid kasutanud TERA finantsabi ära 2021. aasta lõpuks. „Puudub“ viitab liikmesriikidele, kes ei teatanud sellel aastal hõlmatusest.

Joonis 15. 2021. ja 2022. aastal TERAga hõlmatud ettevõtted (% ettevõtete koguarvust)



Allikas: *liikmesriikide esitatud teave (veebruar 2023).*
Märkus. Ettevõtete koguarvus ei sisaldu ettevõtted, kus ei ole ühtki töötajat. „Puudub“ viitab liikmesriikidele, kes ei teatanud hõlmatusest 2021. või 2022. aastal.

2022. aastal toetati TERA kaudu hinnanguliselt peaaegu 350 000 inimest ja enam kui 40 000 ettevõtet, mis on kooskõlas TERAga seotud kulutuste vähenemisega. Toetatud isikute hulka kuuluvad ligikaudu 220 000 töötajat ja 130 000 füüsilisest isikust ettevõtjat. Näitaja on neljanda aruandega võrreldes suurenenud, sest 2022. aasta sügise lisatoetuste tõttu kasutasid Bulgaaria, Portugal, Kreeka ja Horvaatia 2022. aastal TERA finantsabi, mistõttu nende 2022. aasta hõlmatuse näitajad suurenesid (joonis 14). Enamik liikmesriike aga ei kasutanud 2022. aastal enam TERAt. Seda kasutasid meetmete rahastamiseks 2022. aastal vaid neli liikmesriiki, samal ajal kui üheksa liikmesriiki rahastasid TERA raames abikõlblikke meetmeid muudest allikatest.

III. TERA MÕJU ANALÜÜS

Selles osas esitatakse ajakohastatud hinnang TERA mõju kohta töötusele, reaalmajandusele ja intressimaksetele toetatud liikmesriikides. TERA eesmärk oli aidata liikmesriikidel säilitada COVID-19 pandeemia ajal palgatöötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate tööhõive, kaitstes sel viisil ka töötajate sissetulekuid. Sellega kavatseti omakorda soodustada majanduse kiiret taastumist pärast pandeemiaga seotud piirangute tühistamist. Käesolevas osas hinnatakse seda mõju, ajakohastades ja laiendades eelmistes poolaastaaruannetes esitatud analüüsi. Lisatud on komisjoni makromajandusliku mudeli tulemused, mis toetavad varasemaid tähelepanekuid. Üldjoontes on tulemused informatiivsed ja neist paistab, et TERA avaldas positiivset mõju.

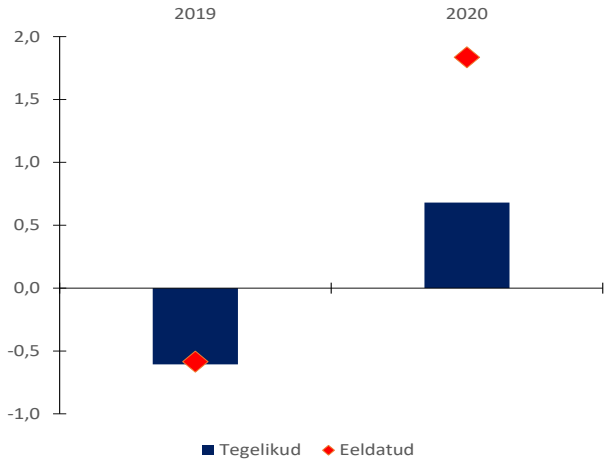
3.1. TERA 2020. aasta mõju hindamine: pandeemiast põhjustatud mõju leevendamine

Tõendid toetavad ilmselgelt TERA märkimisväärset rolli 2020. aastal, muu hulgas suurema töötuse ärahoidmisel. Kuigi kvantitatiivsete hinnangute täpsust mõjutavad metoodikaprobleemid, osutavad allpool esitatud eri tõendid kõik samas suunas. [28] Esiteks oli TERA raames toetatud riiklikel kavadel pandeemia haripunktis oluline mõju töötuse vähendamisele. Teiseks soodustas TERA töökohtade säilitamiseks soodsate tingimustega riiklike kavade loomist.

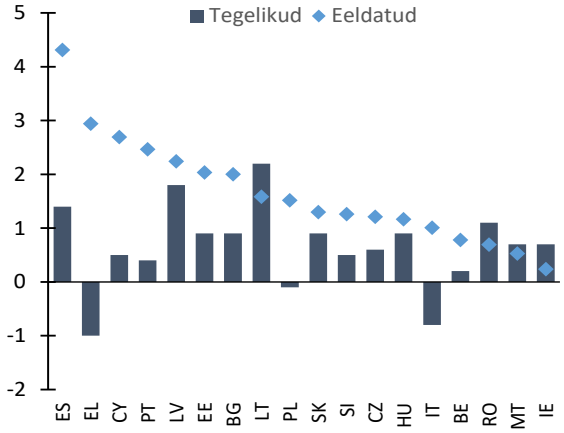
3.1.1. TERA soodustas töökohtade säilitamist, hoides ära töötuse ja ebavõrdsuse järsu kasvu

Töötuse kasv toetatud liikmesriikides oli 2020. aastal oodatust märgatavalt väiksem. Varasema kogemuse põhjal võib öelda, et SKP langus toob tavaliselt kaasa töötuse märkimisväärse kasvu. COVID-19 kriisiga tegelemiseks võeti 2020. aastal kiired ja mahukad poliitikameetmed, sealhulgas TERA, mis aga leevendasid SKP languse mõju töötusele. Seetõttu suurenes töötus enamikus riikides oodatust vähem (joonised 16 ja 17)[29].

Joonis 16. Tegelikud *vs.* eeldatud muutused TERA-19 töötuse määras 2019. *vs.* 2020. aastal



Joonis 17. Tegelikud vs. eeldatud muutused 2020. aasta töötuse määrades toetatud liikmesriikide kaupa



Allikas: *AMECO ja oma arvutused.*

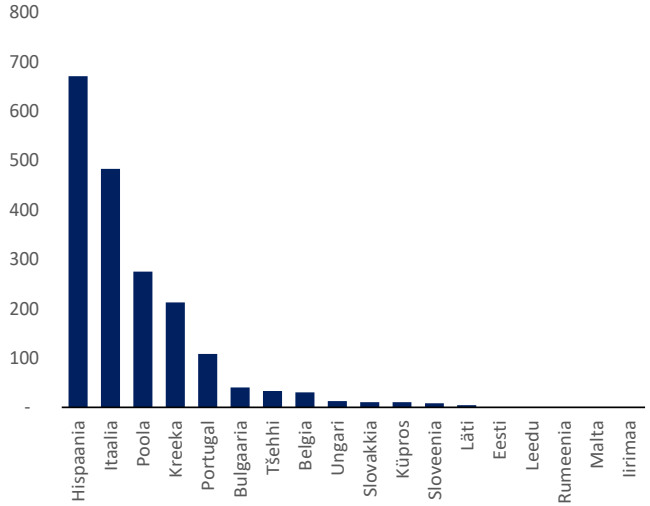
Märkus. Y-telg: Töötuse määra eeldatud muutus vastab prognoosidele, mis tulenevad toetust saavate liikmesriikide valimi regressioonimudelist (joonis 16) ja aastate 1999–2019 riigipõhisest regressioonimudelist (joonis 17). Analüüs põhineb Okuni seaduse kohasel lähenemisviisil, kus sõltuv muutuja tähistab muutust töötuse määras ja sõltumatu muutuja osutab SKP reaalkasvule. See valem väljendab tööturu riigipõhiseid (ajas muutumatuid) näitajaid riigipõhise mõju kaudu ja valimi ühisnäitajaid ajapõhise mõju kaudu. Tulemusi ei näi mõjutavat ka täiendavate sõltumatute muutujate kasutamine, nagu tööhõivekaitset käsitlevad õigusaktid ja muutused tööjõus osalemise määras. Selles valemis on arvestatud toodangu endogeensust, kasutades üldistatud momentide meetodi esimese erinevuse hinnangufunktsiooni. Horvaatiat ei ole andmete kättesaadavusega seotud põhjustel arvesse võetud.

[28] Esiteks on keeruline kujundada stsenaariumi selle kohta, kuidas tööturg toimiks TERA puudumisel: kuna TERA oli töötusega võitlemisel riiklike meetmete rahastamise kaudu kõigest teine kaitseliin, on keeruline eristada TERA mõju riiklike meetmete mõjust. Teiseks mõjutavad SKP ja tööhõive suhet mitmesugused tegurid, sealhulgas TERA. Muude tegurite hulka kuulus asjaolu, et inimestel ei ole olnud võimalik aktiivselt tööd otsida või nad loobusid seda tegemast, sest suur osa majandusest oli seiskunud. Selgituses mudelsimulatsioonide kohta mainitakse veel mööndusi.

[29] Majanduskasvu muutuste ja töötuse vahelist seost nimetatakse majandusalases kirjanduses sageli Okuni seaduseks. Täpsemad üksikasjad on esitatud Euroopa Komisjoni 2021. aasta kvartaliaruandes euroala kohta (III jaos), 20. köide, nr 2.

Võetud poliitiliste toetusmeetmetega, sealhulgas TERAga, hoiti ära hinnanguliselt 1,5 miljoni inimese töötuksjäämine. Lühendatud tööaja kavade ja muude samalaadsete meetmete laialdane kasutamine selgitab osaliselt töötuse tagasihoidlikku kasvu võrreldes SKP langusega. Töötuse selline ärahoidmine võimaldas 2020. aastal TERA raames toetatud liikmesriikides hinnanguliselt 1,5 miljonil inimesel oma töökohad säilitada[30]. Joonisel 18 on liigendatud hinnanguline säilitatud töökohtade arv liikmesriikide kaupa. Komisjoni tehtud täiendavad näitlikustavad simulatsioonid (vt 2. selgitus) näitavad, et TERA kaudu rahastatud riiklikud lühendatud tööaja kavad võisid ainuüksi euroalas säästa kuni miljon töökohta. See näitab, et TERA kaudu toetatud kavade alla kuulus tõenäoliselt märkimisväärne osa TERA kaudu toetatud 19 liikmesriigi 1,5 miljonist säilitatud töökohast. TERA positiivset mõju toetab ka asjaolu, et mida suurema summa iga liikmesriik 2020. aastal TERA kaudu sai, seda tagasihoidlikum oli töötuse kasv võrreldes varasemate tasemetega (joonis 19). Samal ajal õnnestus mõnel liikmesriigil, keda TERA kaudu ei toetatud (nt Prantsusmaa, Madalmaad), kasutada sama suurte töökohtade säilitamise kavade rakendamiseks ära oma soodne finantspositsioon ja soodsad rahastamistingimused.

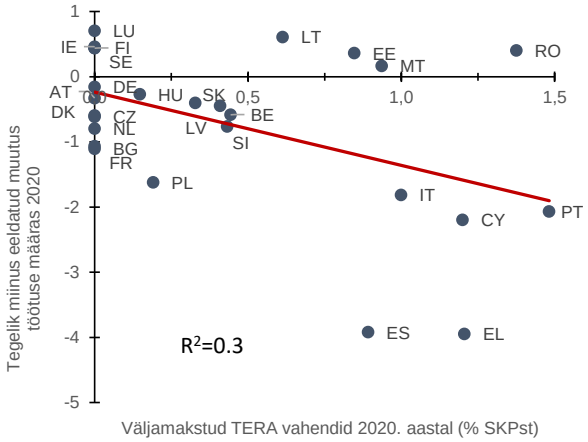
Joonis 18. 2020. aastal liikmesriikides säilitatud töökohtade hinnanguline arv (tuhandetes)



Allikas: *AMECO ja oma arvutused.*

Märkus. Säilitatud töökohtade hinnanguline arv on tuletatud töötuse määra tegeliku muutuse ja eeldatud muutuse vahest, mida on korrutatud 2020. aasta tööjõuga. Seejuures on eeldatud, et tegelik ja eeldatav tööjõud on sama suurusega. Mõne liikmesriigi puhul on see hinnanguline näitaja null, kuna töötuse määra tegelik muutus oli suurem kui mudelis prognoositu. Töötuse määra eeldatud muutus vastab joonisel 17 näidatud riigipõhisest regressioonimudelist tulenevale prognoosile.

Joonis 19. Töötuse määra muutuse ja TERA raames välja makstud rahaliste vahendite vaheline seos 2020. aastal



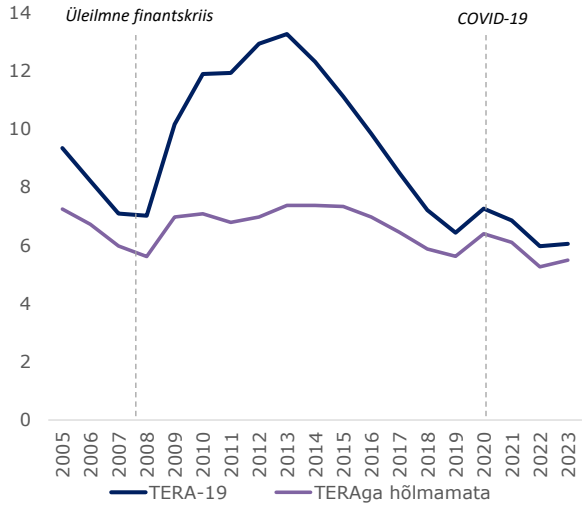
Allikas: *AMECO ja oma arvutused.*

Märkus. Y-telg: töötuse määra eeldatud muutus tuleneb riigipõhisest regressioonimudelist, mida on selgitatud märkuses joonise 17 kohta.

[30] 1,5 miljonit on joonistel 16 ja 17 kasutatud metoodikaga saadud tulemuste keskmine. Joonisel 16 näidatud valimi regressioon ja joonisel 17 näidatud riigipõhine regressioon annavad tulemuseks vastavalt hinnangulised 1,35 miljonit ja 1,9 miljonit säilitatud töökohta.

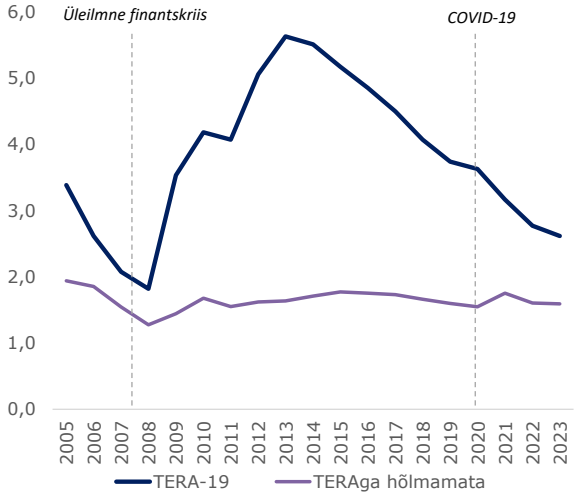
TERA aitas ka liikmesriikides ära hoida ebavõrdsuse suurenemist tööturul. Tundub, et TERA abil hoiti ära suur töötuse kasv riikides, kelle tööturule oli ülemaailmne finantskriis mõjunud rängemalt. Esiteks oli keskmise töötuse määra tõus pärast COVID-19 kriisi TERA toetusesaajate seas väga lähedane keskmise töötuse määra tõusule riikides, kes ei saanud TERA kaudu toetust. Seevastu pärast ülemaailmset finantskriisi oli keskmine töötuse määr tõusnud TERA toetusesaajate seas oluliselt rohkem võrreldes toetusesaajate hulka mittekuuluvate riikidega (joonis 20). Teiseks on alates COVID-19 pandeemiast märgatavalt vähenenud TERA toetusesaajate vahelised erinevused töötuse määras, lähenedes järk-järgult väiksematele erinevustele, mida esines riikides, kes ei saanud TERA kaudu toetust (joonis 21). Märkimisväärne on ka see, et kuigi töötuse määra paranemine lõpeb ootuste kohaselt 2023. aastal, jätkub eeldatavasti selles vallas TERA toetusesaajate vaheliste erinevuste vähenemine. See töötuse tasemes esinenud ebavõrdsuse vähenemine oli vastupidine sellele, mida oli kogetud ülemaailmse finantskriisi ajal. See tulemus osutab sellele, et TERA toetusesaajad olid need liikmesriigid, kelle tööturg vajas rahastut kõige enam.

Joonis 20. Keskmise töötuse määra muutumine TERAga hõlmatud ja TERAga hõlmamata liikmesriikides



Allikas: *AMECO (2023. aasta kevadprognoos).*
Märkus. „TERA-19“ hõlmab neid 19 ELi liimesriiki, kellele anti TERA kaudu toetust. „TERAga hõlmamata“ tähendab ülejäänud kaheksat ELi liikmesriiki.

Joonis 21. Erinevused töötuse määras TERAga hõlmatud ja TERAga hõlmamata liikmesriikides



Allikas: *AMECO (2023. aasta kevadprognoos).*
Märkus. Erinevus töötuse määras tähendab TERAga hõlmatud ja TERAga hõlmamata liikmesriikide töötuse määra standardhälvet, mis on arvutatud iga aasta kohta.

Lühendatud tööaja kavade edukust pandeemia ajal on kinnitanud ka välisuuringud. CEPSi tehtud uuring töökohtade säilitamise kavade kasutuselevõtu kohta näitas nende kavade märkimisväärselt suuremat kasutuselevõttu võrreldes suure majanduslanguse ajaga[31]. Kogu kava rahastamine avaliku sektori vahenditest avaldab kasutuselevõtule kõige rohkem positiivset mõju. Kavade kasutamist suurendas märgatavalt ka see, kui kava oli kehtestatud juba enne kriisi.

[31] Vt Corti, F., Ounnas, A ja Ruiz de la Ossa, T (2023). Job retention schemes between the Great Recession and the COVID-19 crises – Does the institutional design affect the take up? An EU-27 cross-country comparison. *CEPS in-depth analysis.* Jaanuar 2023 – 02. Uuringut rahastati ELi teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogrammist „Horisont 2020“.

Samuti ilmnes, et kava kasutuselevõtt oli seda suurem, mida suurem oli väljamakstav palk ja hõlmatus (nt ebatüüpilises töösuhtes olevate töötajate puhul). Need tulemused annavad veelgi tõendeid selle kohta, et TERA kaudu rahastatud lühendatud tööaja kavad olid COVID-19 mõju leevendamisel tulemuslikud. 1. selgituses on esitatud rohkem näiteid liikmesriikide kavade tulemuslikkust käsitlevatest riiklikest uuringutest.

1. selgitus. Olemasolevad tõendid TERA kaudu toetatud riiklike kavade tulemuslikkuse kohta

Olemasolevad tõendid selle kohta, kui tulemuslikud on liikmesriikide COVID-19 kriisile reageerimiseks võetud erakorralise toetuse meetmed, on endiselt üsna piiratud. Euroopa Poliitikauuringute Keskuse tehtud hiljutises uuringus näidati, et töökohtade säilitamise poliitika tulemuslikuks elluviimiseks võib olla tähtis mõista riikidevahelisi erinevusi selles valdkonnas. See näitab, et töökohtade säilitamise poliitika laiendamine ja suurem kasutamine on seotud sellise poliitika ülesehitusega. Kasutuselevõtu määradega on positiivselt seotud suurem hõlmatus, kõrgemad palkade asendusmäärad ja suurem avaliku sektori rahastamine[32]. Käesolevas selgituses esitatakse lühikokkuvõte riiklike kavade kohta olemasolevatest andmetest teatavates liikmesriikides, kes on saanud TERA toetust.

Sloveenias oli kaks peamist riiklikku programmi töötuse ärahoidmiseks: osaajatöö toetus, millest kaeti lühendatud töönädalaga töötajate osa palgakuludest, ning sundpuhkuse kava, millega kaeti ajutiselt peatatud töölepinguga töötajate palgahüvitis ja koolituskulud. Meetmega hõlmatud ajavahemikus kaotas 1 850 toetatud töötajast töö vaid 3 %. Töötamise registri 2021. aasta juuni andmete kohaselt kaotas pärast meetmete kehtivuse lõppu töö toetatud ettevõtete töötajatest 7,3 % ja töökoht jäi alles 92,7 %-le töötajatele[33].

Kreekas kehtestati mitu meedet, et leevendada pandeemiast põhjustatud šoki mõju tööhõivele, sealhulgas koondamiskeeld kõige rängemini kahjustatud tööstusharudes ja sissetulekutoetuse sidumine töökoha säilitamisega. Analüüs (erinevuste erinevuse meetodiga hindamise põhjal) COVID-19 pandeemia ja sellega seotud valitsemissektori poliitilise reaktsiooni mõju kohta tööhõivele näitab, et töötus ei suurenenud oluliselt, seda peamiselt tänu töökohtade säilitamise meetmetele. Samas vähenes liikumispiirangute tõttu eelmiste aastate suundumustega võrreldes märkimisväärselt hooajatöö (peamiselt turismisektoris). See suurendas piiratud määral töötust, mille võis omistada häiritud hooajalisele töödünaamikale, sest liikumispiirangud langesid kokku hooajatöötajate palkamise tippajaga. Töötajate palkamine ei tõusnud pandeemiaeelsele tasemele kuni 2021. aasta esimese kvartalini[34].

Võrdlus pandeemiast põhjustatud šoki ja valitsemissektori sekkumise mõju kohta tööhõivele **Balti riikides** viitab mitmesuguste meetmete mitmekesisele rakendamisele ja tõhususele. Töökohtade säilitamise meetmed on märkimisväärselt vähendanud töötuse kasvu. Ometi on tõendeid, et eri liiki töökohtade säilitamise programmid (lühendatud tööaja kavad, sundpuhkuse kavad ja palgatoetused) võivad olla Eestis, Lätis ja Leedus tulemuslikkuse poolest erinevad (Arenguseire Keskus, 2020)[35].

3.1.2. TERA toetas tööturgu mitmel suunal

TERA lõi lisaväärtust, sest suurendas usaldust majanduse vastu ja motiveeris liikmesriike kehtestama riigi tasandil ulatuslikke ja suurte eesmärkidega lühendatud tööaja kavu. TERA lisamõju võrreldes riiklike meetmetega on mõnevõrra keeruline hinnata. Varasemates

[32] Samas.

[33] Ministrstvo za delo, druzino, socialne zadeve in enake moznosti Republike Slovenije, S. za analize in razvoj. (2022). Analiticna podlaga za potrebe vzpostavitve stalne sheme skrajsanega delovnega casa v Sloveniji.

[34] Betcherman, G., Giannakopoulos, N., Laliotis, I., Pantelaiou, I., Testaverde, M. ja Tzimas, G. (2023). The short-term impact of the 2020 pandemic lockdown on employment in Greece. Empirical Economics. https://doi.org/10.1007/s00181-023-02381-2

[35] Arenguseire Keskus. (2020). A comparative review of socio-economic implications of the coronavirus pandemic (COVID-19) in the Baltic States.

aruannetes esitatud uuringupõhised tõendid kinnitavad TERA konkreetset mõju: eelkõige suurendas see kõikjal ELis üldist kindlustunnet, EL toetas ja soodustas lühendatud tööaja kavade kasutamist COVID-19 pandeemia kontekstis ning liikmesriikidel võimaldati teha rohkem kulutusi tööhõive toetamisele, et reageerida pandeemiast tingitud liikumispiirangutele ja muudele majandustegevuse piirangutele.

Esiteks aitas TERA suurendada üldist usaldust ELi võime vastu reageerida tulemuslikult enneolematu ulatusega kriisile. ELi poliitikaga reageeriti COVID-19-le kolmel tasandil: i) lõdvendati õigusraamistikku, võeti sealhulgas kasutusele koroonaviirusele reageerimise investeerimisalgatused (CRII ja CRII+), lõdvendati riigiabi raamistikku ja aktiveeriti eelarvepoliitika üldine vabastusklausel; ii) loodi finantssektori kaitsemehhanism (TERA ja üleeuroopaline tagatisfond ettevõtetele) ning iii) kuulutati välja taasterahastu „Next Generation EU“[36]. Nii reageerimisega täiendati Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide, eriti Euroopa Sotsiaalfondi kaudu antud abi. TERAga seoses tuli liikmesriikidel väga kiiresti kokku leppida rahastu loomises ja vabatahtlikult eelarveliste tagatiste andmises, mis andis tugeva signaali ELi võime kohta reageerida kriisile kiiresti ja tulemuslikult. Selline ühine võimekus vastata kriisile piisavalt kohandatud vahendite abil aitas tõenäoliselt toetada ELi majanduses osalejate ja liikmesriikide usaldust ning konkreetse poliitilise reaktsiooni kvaliteeti. Seda mõju näitasid 2021. aasta detsembri Eurobaromeetri uuringu tulemused, mille kohaselt 82 % euroala kodanikest nii toetatud kui ka tagatist andnud liikmesriikides leidsid, et TERA laenud on hea mõte (joonis 22)[37]. Leitakse, et see kindlustunne on aidanud vähendada liikmesriikide riigilaenude intressivahesid ja parandada ELi majanduskasvu alaseid väljavaateid. TERA aitas tulemuslikult ära kasutada eelarvepoliitikat, tänu muu hulgas selle ülesehitusele, mis on kohandatud COVID-19 põhjustatud šokiga. See toetav eelarvepoliitika seisund toimis koos võimaldava rahapoliitikaga, et kaitsta pandeemia ajal majandustegevust.

Teiseks toetas ja soodustas EL TERA kaudu töökohtade säilitamise meetmeid. Andes finantsabi lühendatud tööaja kavade ja samalaadsete meetmete rahastamiseks, innustas TERA liikmesriike sellist liiki poliitikat ellu viima, mis on ühtlasi kooskõlas 2020. aasta tööhõivesuunistega. Komisjon tegi TERA toetatud liikmesriikide kohta eriuuringu, et paremini mõista, kui hästi see suund toimib[38]. Uuringus leiti, et TERA võimaldab liikmesriikidel kehtestada kaugemaleulatuvat poliitikat.

- *Enamik toetatud liikmesriikidest märkis, et TERA-l oli osa nende otsuses võtta vastu uus lühendatud tööaja kava või muuta olemasolevat kava.* Üheksa liikmesriiki koostas COVID-19 kriisile reageerimiseks uue lühendatud tööaja kava[39] ja neli liikmesriiki

[36] Vt ELi poliitilise reageerimise kohta COVID-19-le lisateabe saamiseks ka Euroopa Komisjon (2021), *Report on Public Finances in EMU 2020.*

[37] Täpsemalt küsiti vastajatelt järgmist: „Mida arvate rahalisest toetusest, mida EL on viimasel ajal liikmesriikidele andnud COVID-19 kriisist ülesaamiseks? Kas teie arvates oli hea mõte anda laene, et aidata huvitatud liikmesriikidel säilitada inimeste tööhõivet?“ Vt https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2289.

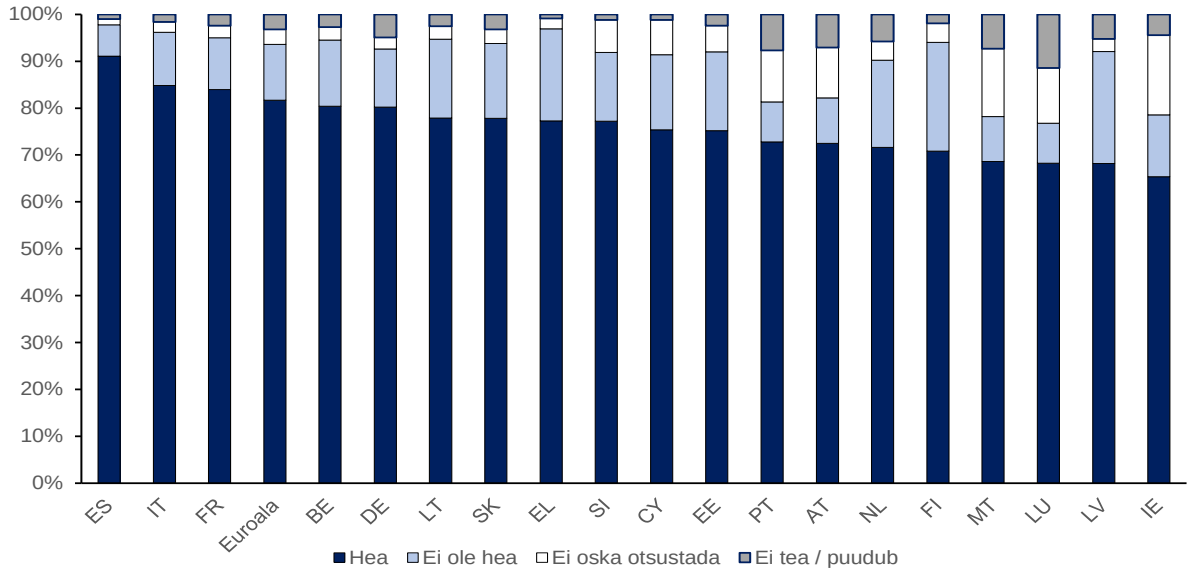
[38] Selleks et paremini mõista TERA tähtsust COVID-19 pandeemia ajal lühendatud tööaja kavade ja samalaadsete meetmete loomisel ja kasutamisel riigi tasandil, küsis komisjon otse liikmesriikide ametiasutustelt nende seisukohti tööhõivekomiteele esitatud küsimustiku abil. Küsimustikule vastas TERA raames toetust taotlenud 19 liikmesriigist 15 riiki.

[39] Bulgaaria, Horvaatia, Kreeka, Küpros, Leedu, Läti, Rumeenia, Sloveenia ja Ungari. Ungari otsustas oma uue lühendatud tööaja kava rahastamiseks kasutada TERA asemel Euroopa struktuuri- ja investeerimisfonde.

muutis olemasolevat lühendatud tööaja kava[40]. Suurem osa neist kavadest kehtestati või neid muudeti 2020. aasta märtsis, vahetult enne seda, kui komisjon esitas ettepaneku TERA rahastu kohta. Pärast TERA ettepaneku esitamist kehtestati uued kavad Kreekas, Rumeenias, Sloveenias ja Ungaris, samas kui Hispaania ja Itaalia muutsid varem olemas olnud kavu.

- *TERA võimaldas teatavatel liikmesriikidel lühendatud tööaja kavadega samalaadsete meetmete võtmisel julgemad olla.* 17 liikmesriiki taotlesid TERA finantsabi ka lühendatud tööaja kavadega samalaadsete kavade elluviimiseks. Mõned liikmesriigid võtsid need meetmed enne TERA ettepanekut ja mõned pärast[41]. Suurem osa küsitletud liikmesriike kehtestas TERA vahendite võimaliku kättesaadavusega arvestades uued lühendatud tööaja kavadega samalaadsed kavad. Kolmes liikmesriigis aitas TERA vahendite kättesaadavus suurendada nendele kavadele eraldatavat eelarvet.

Joonis 22. ELi kodanike arvamus selle kohta, kas TERA laenud on hea mõte (% kõigist vastustest)



Allikas: *Eurobaromeetri uuring, mis avaldati 2021. aasta detsembris ning korraldati euroala riikides 2021. aasta oktoobris ja novembris. Vt joonealune märkus 37.*

Kolmandaks julgustas TERA liikmesriike seotud meetmete jaoks rohkem laenama ja kulutama, kui nad oleksid muidu teinud. Seda eriti seetõttu, et TERA näol kättesaadavate rahaliste vahendite intressimäär oli madal ja lõpptähtaeg pikk ning TERA oli suure ebakindluse ajal ELi poliitilise reaktsiooni varajane osa. Valdav osa toetatud liikmesriikidest märkis, et TERA toetus aitas ajutiselt suurendada lühendatud tööaja kavade ja samalaadsete meetmete katvust ja tingimuste soodsust ning COVID-19 kriisi lahendamiseks elluviidava poliitika üldist rahastamist[42]. Kuus liikmesriiki märkisid, et nende vastavate lühendatud tööaja kavade eelarvet

[40] Belgia, Hispaania, Iirimaa ja Itaalia.
[41] Need nn samalaadsed kavad sätestati õigusaktides enne 2. aprilli (Iirimaa, Kreeka, Küpros, Poola ja Sloveenia), pärast 2. aprilli (Hispaania, Tšehhi ja Ungari) või kriisi arenedes eri ajahetkedel 2020. aasta märtsist juulini (Belgia, Itaalia, Leedu, Läti, Malta ja Rumeenia).
[42] Tööhõivekomitee uuringu kohaselt.

suurendati pärast seda, kui komisjon oli teinud ettepaneku TERA loomise kohta. Nendest kahel juhul leiti, et TERA-l oli otsusele suur mõju.

2. selgitus. Näitlikustavad mudelsimulatsioonid TERA rahastatud lühendatud tööaja kavade mõju kohta

Käesolevas selgituses kasutatakse komisjoni mitut riiki hõlmavat globaalset mudelit (GM-mudel), et simuleerida TERA rahastatud lühendatud tööaja kavade mõju COVID-19 pandeemia ajal[43].

(i) Metoodika

GM-mudel on avatud majanduse mudel, mida komisjon kasutab majandustsüklite kõikumiste ja makromajandusliku stabiliseerimispoliitika analüüsimiseks. Selle käitumisparameetreid hinnatakse Bayesi meetoditega ja mudelit kasutatakse sageli komisjoni Euroopa majandusprognoosides.

Kõnealuses valdkonnas kasutatakse GM-mudelit, et hinnata TERA rahastatud lühendatud tööaja kavade, sealhulgas ka palgatoetuste ja füüsilisest isikust ettevõtjatele ette nähtud samalaadsete toetuste (välja arvatud muud, näiteks tervishoiuga seotud meetmed) mõju. Mudel on jagatud kahe piirkonna vahel: euroala (20 liikmesriiki) ja ülejäänud maailm. Seepärast vaadeldakse simulatsioonidega vaid rahaliitu kuuluvale 14 toetatud liikmesriigile välja makstud TERA vahendite, s.o ligikaudu 72 miljardi euro mõju (73 % kogu TERA toetusest). Suurim summa, s.o ligikaudu 1 % euroala (kvartali) SKPst kulutati 2020. aasta teises kvartalis.

(ii) Mõjusuunad

Lühendatud tööaja kavade mõju paremaks tuvastamiseks tugevdatakse tavapärast GM-mudelit terviklikuma tööturu struktuuriga. Täpsemalt võimaldab see teha vahet ekstensiivsel (töötajate arv) ja intensiivsel määral (töötunnid töötaja kohta) ning lepingulistel tasustatud töötundidel ja tulemuslikel töötundidel. Ajutiste negatiivsete šokkide ajal mittetöötatud tundide toetamisega aitavad lühendatud tööaja kavad säilitada töötajaid. Teisisõnu võivad lühendatud tööaja kavad mõjutada ettevõtjaid kohandama tööjõudu mitte koondamisega, vaid töötundide vähendamisega.

Lisaks koondamiste vältimisele kiirendavad lühendatud tööaja kavad majanduse taastumist. Lühendatud tööaja kavade abil töötajate säilitamisega väldivad tööandjad ka majanduse elavnemise korral vajalikke kulukaid uuesti palkamise, eraldamis- ja koolitusprotsesse. See kulusäästu suund on iseäranis tähtis suurte majanduslanguste ajal, kui ettevõtetel on likviidsuspiirangute ja nõrgema bilansi tõttu raskem koondamisi vältida.

Lisaks aitavad lühendatud tööaja kavad töötuse leevendamisega stabiliseerida töötajate sissetuleku- ja tarbimisnõudlust. Kokkuvõttes võivad lühendatud tööaja kavad leevendada negatiivsete šokkide mõju tööturul ja aidata muuta majandust vastupidavamaks.

(iii) Simulatsioon ja tulemused

Selle modelleerimise puhul loetakse TERA rahastatud lühendatud tööaja kavad riigi kaalutlusõigusest lähtuvaks sekkumiseks, et toetada mittetöötatud tundide tasustamist. Selline riigi sekkumine TERA rahastatud mahus võimaldab hinnata töökohtade kao ärahoidmist abstraktsemal viisil.

[43] GM-mudel (*Global Multi-country model*) on uuskeinsliku traditsiooni makromajanduslik struktuurimudel. Selle on ühiselt välja töötanud Euroopa Komisjoni majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat ning Teadusuuringute Ühiskeskus. Vt üksikasjaliku kirjelduse saamiseks mitut riiki hõlmava GM-põhimudeli kohta A. Albonico, L. Calès, R. Cardani, O. Croitorov, F. Di Dio, F. Ferroni, M. Giovannini, S. Hohberger, B. Pataracchia, F. Pericoli, P. Pfeiffer, R. Raciborski, M. Ratto, W. Roeger ja L. Vogel (2019). The Global Multi-Country Model (GM): an Estimated DSGE Model for the Euro Area Countries. *Majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi aruteludokument nr 102*. Euroopa Komisjon.

Eespool kirjeldatud suundadest lähtudes viitavad nn standardsed mudelsimulatsioonid, et TERA rahastatud lühendatud tööaja kavadel on olnud oluline positiivne mõju tööhõivele, hoides ära ligikaudu 0,75 miljoni töökoha kaotuse euroalas.

Samas võidakse nende nn standardsimulatsioonide tulemuste puhul alahinnata töökohtade kao võimalikku mõju suure, näiteks COVID-19 pandeemiast põhjustatud majanduslanguse ajal. Eelkõige nähtub uuringutest, et palkade jäikus ja ettevõtete likviidsuspiirangud võivad märkimisväärselt võimendada tööhõive kõikumisi[44]. See on kooskõlas ka empiiriliste tõenditega, mis näitavad, et majanduslanguse ajal kasvab töötuse määr kiiremini, kui see kahaneb majanduskasvu ajal[45]. Selle omaduse tabamiseks vaadeldakse suure majanduslanguse stsenaariumis suuremat tööhõive ja SKP vahelist elastsust[46]. Töötuse määra selliste aspektide arvessevõtmisel *oleks hinnanguline säilitatud töökohtade arv euroalas peaaegu üks miljon*. Teisisõnu oleks ilma TERA rahastatud lühendatud tööaja kavadeta euroala töötuse määr tõusnud 2020. aastal 8,6 %ni (täheldatud 8,0 % asemel).

Üldiselt näitavad need abstraktsemad simulatsioonid, et säilitati märkimisväärne arv töökohti – samas suurusjärgus nagu lk 23 esitatud Okuni seaduse hinnangulised näitajad. Erinevalt joonisel 16 esitatud Okuni seaduse kohasest analüüsist keskendutakse kõnealuse simulatsiooniga ainult TERA rahastatud lühendatud tööaja kavade mõjule, mitte kogu poliitilisele reaktsioonile COVID-19-le.

(iv) Mööndused

Simulatsioonid näitavad lühendatud tööaja kavadest tulenevat TERA tugevat mõju tööhõivele. Tulemuste tõlgendamisel tuleb siiski arvesse võtta teatavaid mööndusi, eriti järgmist positiivset ja negatiivset mõju:

- (+) põhimõtteliselt võivad lühendatud tööaja kavad leevendada töötuse kartusega seotud täiendavat nõudluse vähenemist. Mudelis ei ole sellist ennetava säästmise vähenemisest tulenevat täiendavat kasulikku stabiliseerimist arvestatud[47]. Liiati võib lühendatud tööaja kavade kui automaatse tasakaalumehhanismi kasulikkus ületada TERA rahastatud riigi kaalutlusõigusel põhineva sekkumise kasulikkust[48];
- (+) töökohtade ja tööhõive säilitamisega võivad lühendatud tööaja kavad hoida ära töötusest tuleneva armistava mõju, nagu oskuste kadumise või tööturult eemalehoidmise;
- (–) negatiivne on aga see, et mudelsimulatsioonides ei arvestata võimalikku kahjulikku ümberjaotamise mõju tööturul, sest lühendatud tööaja kavad võivad heidutada töötajaid liikumast produktiivsematesse ettevõtetesse või sektoritesse. Sellest hoolimata näitasid euroala majanduse tugev taastumine 2021. aastal ja TERA ajutine iseloom, et see mõju oli teisejärguline;
- (–) samuti ei võeta mudelis arvesse võimalikke moraaliriski probleeme, nagu ettevõtete mõjutamist, et nad vähendaksid lühendatud tööaja kavade raames töötunde vajalikust rohkem. Ometi näitavad empiirilised tõendid, et see probleem on jätkuvalt suhteliselt piiratud[49].

3.2. TERA 2021. aasta ja edasise mõju hindamine: majanduse taastumise soodustamine

[44] Vt näiteks Giroud, X. ja Mueller, H. (2017), Firm Leverage, Consumer Demand, and Employment Losses During the Great Recession, *Quarterly Journal of Economics* 132 (1), lk 271–316.

[45] Majandustsükli asümmeetria kohta OECDs vt näiteks Abbritti, M. ja Fahr, S. (2013), Downward wage rigidity and business cycle asymmetries, *Journal of Monetary Economics*, 60(7), lk 871–886.

[46] Selle omaduse kirjeldamiseks vähendatakse poole võrra mudeli tööhõive kohandamise kulude parameetrit. Kuigi selline parameetrite määramine on abstraktne, on see üldjoontes kooskõlas Gehrke ja Hochmuthiga, kes näitasid, et mõju tööhõivele pärast kaalutlusõigusel põhineva lühendatud tööaja šokki võib suure majanduslanguse korral kahekordistuda. Vt Gehrke, B. ja Hochmuth, B., (2021), Counteracting Unemployment in Crises: Non-Linear Effects of Short-Time Work Policy, *Scandinavian Journal of Economics*, 123, kd 1, lk 144–183.

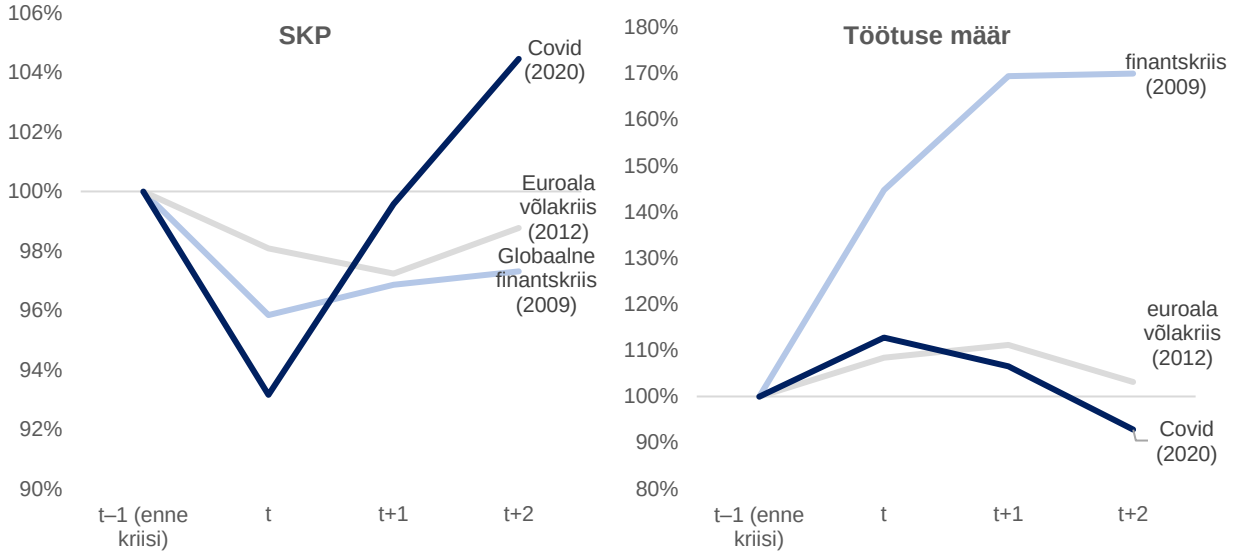
[47] Dengleri ja Gehrke hinnangul võib ennetava säästmise arvessevõtmine suurendada lühendatud tööaja kavade stabiliseerimispotentsiaali kuni 55 %. Vt Dengler, T. ja Gehrke, B. (2021). Short-time work and precautionary savings, *IZA DP* nr 14329.

[48] Vt näiteks Balleer, A., Gehrke, B., Lechthaler, W. ja Merkl, C. (2016). Does short-time work save jobs? A business cycle analysis. *European Economic Review*, 84, 99–122.

[49] Vt Giupponi G. ja Landais C., Subsidizing Labour Hoarding in Recessions: The Employment and Welfare Effects of Short-time Work, The *Review of Economic Studies*, (2022); ning Giupponi G, Landais, C. ja Lapeyre, A. (2022). Should We Insure Workers or Jobs during Recessions? *Journal of Economic Perspectives*, 36 (2): 29–54.

Tänu tööhõive kaitsele pandeemia kahel esimesel aastal taastus majandus 2021. aastal kiiremini kui eelmiste kriiside järel. Esiteks jõudsid SKP ja töötuse määr TERA kaudu toetatud liikmesriikides tagasi kriisieelsele tasemele palju kiiremini kui ülemaailmse finantskriisi ja euroala võlakriisi järel (joonis 23). See toimus hoolimata pandeemia järgmistest lainetest, mille tõttu tuli 2021. aastal uuesti piiranguid kehtestada[50]. Teiseks jätkus hoolimata Venemaa sissetungist Ukrainasse ja sellega põhjustatud humanitaar- ja energiakriisist 2022. aastal majanduskasv ja komisjoni 2023. aasta kevadprognoosi põhjal peaks see jätkuma ka 2023. aastal, olgugi et aeglasemas tempos[51]. Sellegipoolest on majandus taastunud paremini, kui see taastus sama aja jooksul pärast ülemaailmset finantskriisi ja euroala võlakriisi, kuna ELi majanduse SKP naasis 2021. aastal pandeemiaeelsele tasemele, samas kui kahe eelmise kriisi järel jäi selle tase sama pika aja möödudes tunduvalt allapoole kriisieelset taset. See osutab sellele, et olemasoleva tööjõu ja ettevõtete vahelise sideme säilitamine lühendatud tööaja kavade ja samalaadsete meetmete abil COVID-19 pandeemia kontekstis aitas kaasa majanduse kiirele taastumisele, hoolimata 2021. aasta keerulisest epidemioloogilisest olukorrast[52].

Joonis 23. SKP ja töötuse määra kriisijärgse taastumise võrdlus



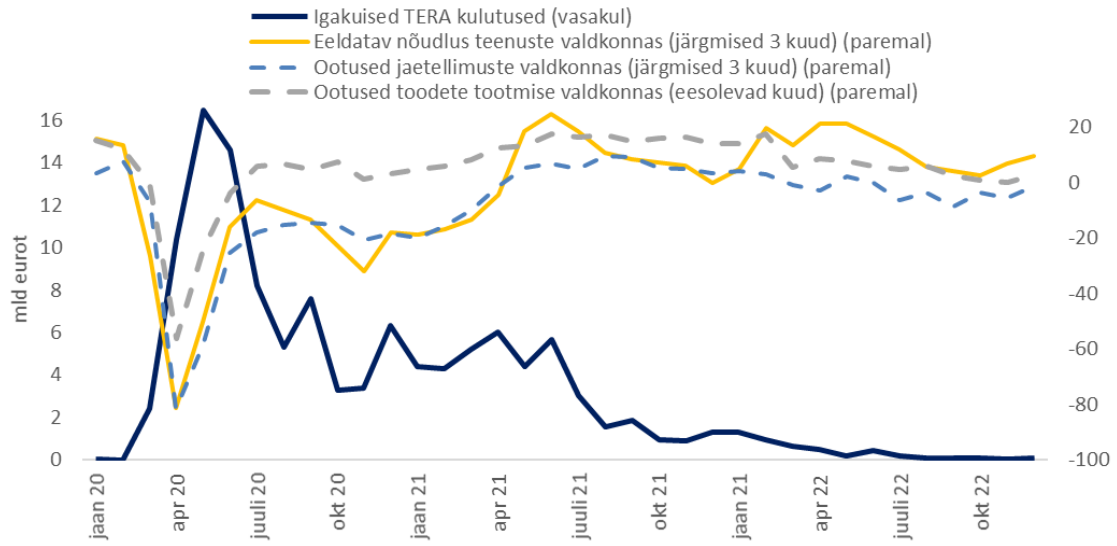
Allikas: *AMECO (komisjoni 2023. aasta kevadprognoos), Eurostat.*
Märkus. Näidatud on TERA kaudu toetatud liikmesriikide kogu SKP ja keskmine töötuse määr. Ajavahemik t–1 tähistab vastavale kriisile eelnenud aastat; t tähendab ülemaailmse finantskriisi puhul 2009. aastat, euroala võlakriisi puhul 2012. aastat ja COVID-19 kriisi puhul 2020. aastat; t+3 tähendab COVID-19 kriisi puhul 2023. aastat.

Uuringuandmetest on näha, et TERA kaudu toetati 2021. aastal tegevust neis majandussektorites, mida pandeemia oli mõjutanud kõige enam. ELi ettevõtjate ja tarbijate seas korraldatud uuring näitas, et teenusesektorites, mida COVID-19 oli mõjutanud TERA kaudu

[50] Tuleks siiski märkida, et tulenevalt ülemaailmse finantskriisi laadist, eeskätt finantsvõimenduse järsust vähendamisest, mille kriis sundis peale erasektoris, olid finantskriisi tagajärjed tegevusele ja tööhõivele iseäranis rängad, olenemata tööhõive toetamise meetmetest, mida oleks võidud võtta.
[51] Euroopa Komisjoni majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat (2023). *Euroopa majandusprognoos: kevad 2023*.
[52] Täpsemad üksikasjad on esitatud Euroopa Komisjoni 2022. aasta euroala kvartaliaruande III jaos (21. köide, nr 2). Sellest on näha, et TERA ei kahjustanud tööjõu liikuvust, mis oli oluline selleks, et ressursid pärast pandeemia puhkemist tõhusalt ümber paigutada ning saavutada sellega struktuurne mõju ELi majandusele.

toetatud liikmesriikides kõige enam (majutus, toit ja jook, reisibürood, sporditegevus ja muud isikuteenused), oli nõudlus ja kindlustunne jätkuvalt väike, eriti 2021. aasta esimeses pooles (joonis 24). Töötlevat tööstust mõjutasid 2021. aasta alguse piirangud vähem ja seal oli olukord parem. Nagu on näidatud joonisel 12, olid sektorid, kus tehti suurim osa TERA toel tehtud kulutustest, majutus- ja toitlustusteenused ning hulgi- ja jaekaubandus, mis näitab, et TERA abil lahendati kõige pakilisemaid vajadusi, toetades kõige rohkem kannatada saanud sektoreid[53].

Joonis 24. Nõudlus eri sektorites ja TERA toel tehtud kulutused



Allikas: *2023. aasta märtsis ELi ettevõtjate ja tarbijate seas korraldatud uuring, liikmesriikide esitatud teave (veebruar 2023).*

Märkus. Teenuste osas on näidatud majutuse, toidu ja joogi, reisibüroode, sporditegevuse ja muude isikuteenuste puhul keskmine tase.

3.3. Otsene finantsmõju: intressisääst

Saades TERA kaudu finantsabi, säästsid liikmesriigid intressimaksetelt hinnanguliselt 9 miljardit eurot. See summa põhineb TERA kõigil üheksal emissioonil kuni 14. detsembril 2022 tehtud väljamakseni (tabel 4)[54]. Nimetatud sääst tekkis seoses sellega, et TERA laenude puhul võimaldati liikmesriikidele madalamaid intressimäärasid kui need, mida oleks kohaldatud nende suhtes juhul, kui nad oleksid ise riigi võlakohustusi emiteerinud, ja seda keskmiselt peaaegu 15 aastaks[55]. Seda tänu ELi tugevale krediidireitingule ja TERA võlakirjade

[53] See näib osutavat sellele, et TERA raames anti eelkõige vajalikku toetust. Vt ka joonealune märkus 52.
[54] Üksikasjalikumat teavet metoodika kohta leiab 2021. aasta euroala kvartaliaruande III jaost (köide 20, nr 2).
[55] Neis hinnangutes ei ole arvesse võetud uute erakorraliste vahendite, sealhulgas TERA võimalikku lisamõju majandustegevuses osalejate kindlustundele ja liikmesriikide riigilaenude intressivahedele. Peale selle said liikmesriigid vähendada neil rahastamisperioodidel riigivõlakirjade emissioonide mahtu, mis tõenäoliselt parandas tingimusi, mis neil oli võimalik nende emissioonidega saavutada.

likviidsusele[56]. Kõige rohkem säästsid intressimaksetelt madalama krediidireitinguga liikmesriigid.

Tabel 4. Intressisääst liikmesriikide kaupa

Liikmesriik	Väljamakstud summa (mld eurodes)	Keskmine intressivahe	Keskmine tagasimaksetähtaeg	Intressisääst (mld eurodes)	Intressisääst (% väljamakstud summast)
Belgia	8,2	0,06	14,7	0,14	1,7
Küpros	0,6	0,64	14,7	0,06	9,7
Kreeka	6,2	0,84	14,6	0,65	10,6
Hispaania	21,3	0,44	14,7	1,58	7,4
Horvaatia	1,6	1,03	14,5	0,21	13,4
Ungari*	0,7	1,80	14,8	0,15	22,5
Itaalia	27,4	0,96	14,8	3,76	13,7
Leedu	1,1	0,13	14,8	0,02	1,5
Läti	0,5	0,34	14,8	0,02	4,1
Malta	0,4	0,56	14,6	0,04	8,4
Poola	11,2	0,55	13,6	0,80	7,2
Portugal	6,2	0,46	14,7	0,42	6,8
Rumeenia	3,0	2,27	14,6	0,85	28,4
Sloveenia	1,1	0,23	14,8	0,05	4,3
Slovakkia	0,6	0,09	14,9	0,01	1,3
Bulgaaria	1,0	1,76	15,0	0,18	18,3
Iirimaa	2,5	0,11	14,7	0,05	2,1
Tšehhi**	4,5	0,23	10,1	0,04	1,9
Eesti***	0,2	0,00	15,0	0,00	0,0
Kokku	**98,4**	**0,67**	**14,5**	**9,03**	**9,42**

Märkus. Intressisäästud arvutatakse võlakirjade kaupa ning need liidetakse emissioonikuupäevade ja tähtaegade lõikes.

** Ungari on alates 2020. aastast emiteerinud ainult kaks 10-aastase ja 30-aastase tähtajaga eurodes nomineeritud võlakirja, mõlemad 2020. aasta novembris. Neid kahte võlakirja kasutades ekstrapoleeriti intressikõverate vahe omavääringus ja eurodes muudele tähtaegadele ja muudele emissioonikuupäevadele.*

*** Tšehhis ei olnud 2022. aastal andmed eurodes nomineeritud võlakirjade emissiooni kohta kättesaadavad. Tšehhi intressisääst põhineb ainult Tšehhile 2021. aastal tehtud esimesel väljamaksel summas 2 miljardit eurot.*

**** Eesti on emiteerinud ainult ühe lunastamata 10-aastase tähtajaga võlakirja; muude tähtaegade kohta andmed puudusid. Nende muude tähtaegade puhul eeldatakse, et intressivahe ELi TERA sotsiaalse võlakirjaga on nullilähedane.*

[56] ELil on Fitchi, Moody'se, DBRSi ja Scope'i reitinguskaalal reiting AAA ning Standard and Poor'si reitinguskaalal reiting AA+ (stabiilne väljavaade).

IV. TEAVE RIIKLIKE KONTROLLI- JA AUDITISÜSTEEMIDE KOHTA

4.1. Teine küsimustik riiklike eel- ja järelkontrollide, sealhulgas auditisüsteemide kohta

Komisjon korraldas 2022. aasta alguses esimese küsitluse riiklike kontrolli- ja auditisüsteemide kohta, et mõista, kuidas liikmesriigid täidavad oma laenulepingust tulenevaid kohustusi. Nendest tulemustest on antud ülevaade kolmandas poolaastaaruandes TERA kohta[57]. Peamine järeldus oli see, et peaaegu kõigis liikmesriikides olid TERA kaudu toetatavaid meetmeid kontrollivad ja auditeerivad asutused loodud juba enne COVID-19 pandeemiat. Kõik liikmesriigid kontrollisid TERA kaudu toetatavaid meetmeid ja abikõlblikkuse kriteeriumide täitmist. Kõigis liikmesriikides peale ühe avastati kontrollide ja auditite käigus õigusnormide rikkumisi või pettusi. Kõigil sellistel juhtudel toimusid uurimised. Kinnitatud õigusnormide rikkumise või pettuse korral said kõik liikmesriigid nõuetevastaselt kasutatud vahendid tagasi või on neid tagasi saamas kas kohtumenetluse teel või ilma selleta.

Järelküsitluse eesmärk oli saada lisateavet selle kohta, kuidas liikmesriigid täidavad oma juriidilisi miinimumkohustusi, eriti järelkontrollide, sealhulgas auditite valdkonnas. Esimesest küsitlusest ilmnes, et liikmesriikidelt oli vaja lisaselgitusi järelkontrollide, sealhulgas auditite olemasolu ja ulatuse kohta. Selguse huvides olgu märgitud, et 2023. aasta alguses tehtud järelküsitluses eristatakse eelkontrolle (enne vahendite vabastamist) ja järelkontrolle, sealhulgas auditeid (pärast vahendite vabastamist)[58]. Selle eesmärk oli ajakohastada teavet eelkontrollide kohta ja selgitada täpsemalt järelkontrollide, sealhulgas auditite olemasolu ja ulatust.

Lisaeesmärk oli koguda teavet, mis aitab komisjonil rakendada Euroopa Kontrollikoja soovitust. Euroopa Kontrollikoda auditeeris 2022. aastal TERA tulemuslikkust ja esitas ühe soovituse, sealhulgas auditite ja kontrolli kohta[59]. Järelküsitlus on esimene samm soovituse rakendamise suunas. Küsitlusega kogutakse järgmist teavet: i) TERA raames toetatud õigusnormide rikkumise või pettuse risk liikmesriikide hinnangul või taju põhjal; ii) eel- ja järelkontrollide ulatus meetmete puhul, millega kaasneb hinnangute järgi suurim õigusnormide rikkumise või pettuse risk, ning iii) õigusnormide rikkumiste või pettuste aset leidmine.

Esimese küsitluse ja järelküsitluse tulemused on järjepidevad ja kinnitavad, et liikmesriigid täitsid oma laenulepingutest tulenevaid juriidilisi kohustusi[60]. Nii 2022. aasta

[57] Kolmandas poolaastaaruandes tuletas komisjon meelde ka komisjoni kui laenuandja ja liikmesriigi kui laenuvõtja kontrollide ja auditite aruandlusega seotud kohustusi.

[58] Eelkontroll on *enne* vahendite vabastamist toimuv kontroll. Seda teevad tavaliselt rakendusasutused, näiteks need, kes annavad vahendid üle lõppsaajatele. Järelkontroll, sealhulgas audit, toimub *pärast* vahendite vabastamist. See võib hõlmata kontrolle ja auditeid, mida teevad osakonnad, kes ei allu rakendusasutuste rakendusosakondadele (näiteks siseauditid ministeeriumides), kuid ka auditeid, mida teevad rakendusasutuste nimel sõltumatud organid (nt auditeerimisasutus või kõrgeim kontrolliasutus).

[59] Euroopa Kontrollikoda soovitab komisjonil hinnata TERAga saadud kogemust, sealhulgas seda, kas TERA raamistik aitas võimalikult suures osas edukalt minimeerida õigusnormide rikkumise või pettuse riski, arvestades liikmesriikide teatatud juhtumeid. Vt eriaruanne nr 28/2022 eriolukorras töötuseriski leevendamiseks pakutava ajutise toetuse Euroopa rahastu (TERA) kohta.

[60] Vastavalt TERA määruse artikli 13 lõikele 1 ja finantsmääruse artikli 220 lõikele 5 ning eriti laenulepingu alusel peaks iga TERA kaudu toetatav liikmesriik korrapäraselt kontrollima, et rahastust laenatud summasid kasutatakse kooskõlas TERA määruse, nõukogu rakendusotsuse ja laenulepinguga, ning tagama, et on kehtestatud asjakohased meetmed õigusnormide rikkumise või pettuste ärahoidmiseks. Laenusummade õigusvastase või sobimatu kasutamise korral peaks liikmesriik esitama kohtule hagi, et sellised summad sisse nõuda. Seda täiendab

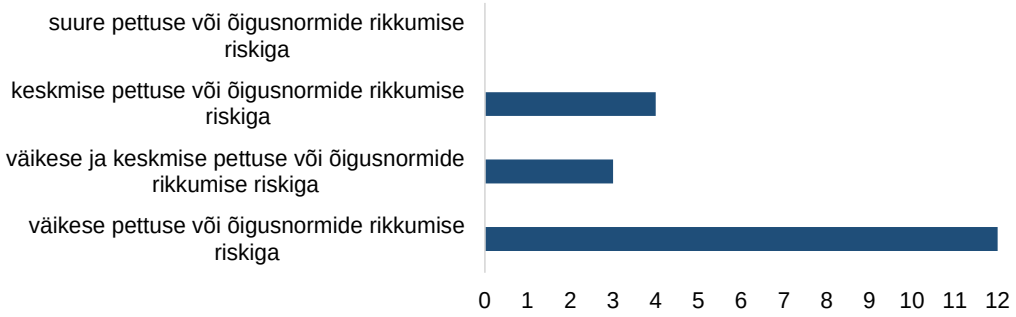
alguses kui ka 2023. aastal tehtud küsitluse koondtulemused näitavad, et kõik liikmesriigid teatasid, et on kooskõlas oma juriidiliste kohustustega kontrollinud kõiki TERA kaudu toetatud meetmeid, sealhulgas suurima õigusnormide rikkumise või pettuse riskiga meetmeid kas eelnevalt või hiljem (või mõlemat). Kinnitatud õigusnormide rikkumise või pettuse korral said kõik liikmesriigid nõuetevastaselt kasutatud vahendid tagasi või on neid tagasi saamas kas kohtumenetluse teel või ilma selleta. Peale selle võtsid kõik liikmesriigid pettusjuhtumite korral lisaks nõuetevastaselt kasutatud vahendite sissenõudmisele muid meetmeid, näiteks algatasid kriminaaluurimisi.

Selles osas esitatakse kokkuvõte tulemustest, millest liikmesriigid teatasid järelküsitluses. Täpsemalt esitatakse punktis 4.2 TERA kaudu toetatud meetmete puhul tekkinud pettuse või õigusnormide rikkumise oht, sealhulgas selle ajendid. Punktis 4.3 käsitletakse eel- ja järelkontrollide ulatust ning esitatakse näiteid kontrollidest. Punktis 4.4 keskendutakse suurima pettuse või õigusnormide rikkumise ohuga TERA kaudu toetatud meetmetele ja antakse aru nende kontrollidest. Viimases punktis 4.5 esitatakse teave õigusnormide rikkumise või pettusjuhtumite asetleidmise, summade sissenõudmismäära ja muude õigusnormide rikkumistele või pettustele reageerimiseks võetud meetmete kohta.

4.2. Õigusnormide rikkumise või pettuse risk TERA kaudu toetatud meetmete puhul

Ükski liikmesriik ei pea TERA raames toetatud meetmeid suure õigusnormide rikkumise või pettuse riskiga meetmeteks (joonis 25). Kõiki TERA raames toetatud meetmeid peab väikese riskiga meetmeteks 12 liikmesriiki ja keskmise riskiga meetmeteks neli liikmesriiki, samas kui kolm liikmesriiki peavad teatavaid meetmeid väikese riskiga ja ülejäänuid keskmise riskiga meetmeteks. Mitu liikmesriiki teatas, et nende eelkontrollides, sealhulgas auditites, ei ole avastatud märkimisväärsel tasemel õigusnormide rikkumisi ega pettusi. Seda on kinnitatud ka empiirilise uuringuga Itaalia kui suurima toetatud liikmesriigi lühendatud tööaja kava kohta (Cassa Integrazione Guadagni – CIG).

Joonis 25. TERA raames toetatud meetmete riskihindamine (liikmesriikide arv)



Allikas: *liikmesriikide küsitlused.*

Suur osa liikmesriike teatas õigusnormide rikkumiste või pettuse väikesest riskist, mida põhjendatakse sageli õiguslikult ja selgesti määratletud ning eelnevalt kontrollitud abikõlblikkuse tingimustega. Mitu liikmesriiki teatas, et automaatne eelkontroll, näiteks

liikmesriigile kehtiv kohustus uurida ja käsitleda laenu haldamisega seotud ja ELi finantshuve kahjustavaid pettus-, korruptsiooni- või mis tahes muid ebaseadusliku tegevuse juhtumeid.

taotlejate esitatud andmete ja erinevates haldus- või sotsiaalkindlustusregistrites esitatud andmete vastavuse kontroll aitas vältida nõuetevastaste hüvitiste maksmist ja vähendas seega õigusnormide rikkumise või pettuse riski. Mõned liikmesriigid leidsid, et TERA kaudu toetatud meetmed on oma olemuselt väikese õigusnormide rikkumise või pettuse riskiga, sest toetuse arvutamisel kasutati teavet, mis oli haldusandmebaasides juba olemas, sealhulgas enne COVID-19 pandeemiat. Tervishoiuga seotud meetmete korral on väikest õigusnormide rikkumise või pettuse riski põhjendatud selgete hankekriteeriumidega.

Mõnes liikmesriigis, kus eelkontroll oli piiratud, on teatatud keskmisest õigusnormide rikkumise või pettuse riskist. Seda juhtus eriti pandeemia alguses, kui taotlejate arv kasvas järsult lühikese aja jooksul ja neid oli vaja toetada võimalikult kiiresti. Lisaks ei olnud mõnel juhul võimalik abikõlblikkuse kriteeriume eelnevalt kontrollida, sest andmed (nt tulude vähenemise kohta) ei olnud veel kättesaadavad. Nendel juhtudel põhinesid väljamaksed taotlejate kirjalikel kinnitustel, milles nad väitsid, et vastavad kõigile abikõlblikkuse tingimustele. Liikmesriigid kehtestasid järelkontrollid, et veenduda taotlejate enesehindamise õigsuses, ja pärast esimest taotluste lainet tugevdasid järk-järgult ka eelkontrolle.

4.3. Eel- ja järelkontrolli, sealhulgas auditite ulatus ja liik

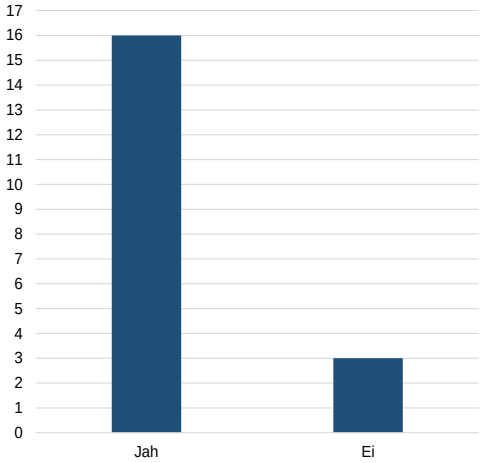
Peaaegu kõik liikmesriigid teatasid, et on eelnevalt kontrollinud *kõiki* TERA kaudu toetatud meetmeid (joonis 26). Kolm toetatud liikmesriiki teatasid, et nad ei kontrollinud eelnevalt osa oma meetmeid eri põhjustel, näiteks oli taotlejaid väga palju ja institutsiooniline suutlikkus taotlusi lühikese aja jooksul menetleda oli piiratud. Samuti teatati, et mõnel juhul ei olnud eelkontroll vajalik, sest ametiasutused arvutasid abisaajate varasemate andmete põhjal ise hüvitised välja. Liikmesriigid kompenseerisid eelkontrollide puudumist järelkontrollidega.

Eelkontrollide näiteid[61]:

- kontroll haldus-/sotsiaalkindlustusregistrites, et veenduda tööandja staatuses (kas tööandja majandustegevus on abikõlblik, tegevuse registreerimise kuupäev, teave käibe kohta), isiku staatus (näiteks kas isik on töötaja või mitte, kas tööleping on peatatud või mitte, kas töötunde on vähendatud või mitte, kas isik saab muid hüvitisi või mitte), taotletud summad, lapse vanus (vanemapuhkuse hüvitiste korral), kas maksukohustused on täidetud;
- haiguspuhkuse valdkonnas teatati, et enne hüvitiste saamist tuli esitada perearsti väljastatud haigusleht;
- tervishoiuga seotud meetmete korral teatati, et haldusnõukogu ja ravikindlustuse andja pidid heaks kiitma meditsiinitöötajate lisatöötundide ja kõrgema palga tingimused.

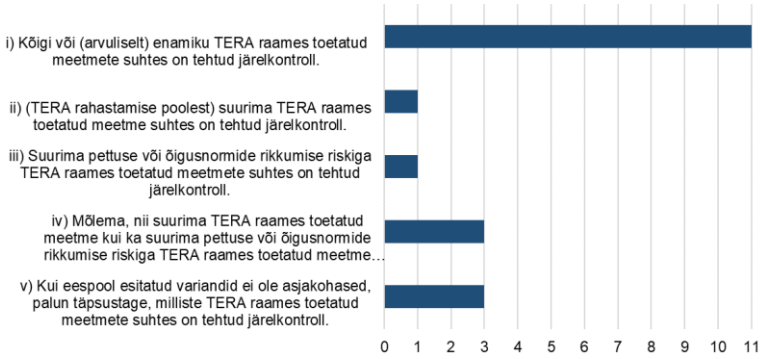
[61] TERA raames eelkontrollide eest vastutavad asutused on nimetatud kolmandas poolaastaaruandes TERA kohta.

Joonis 26. Eelkontrolli olemasolu *kõigi* TERA raames toetatud meetmete puhul (liikmesriikide arv)



Allikas: *liikmesriikide küsitlused.*

Joonis 27. Järelkontrollide, sealhulgas auditite ulatus (liikmesriikide arv)



Allikas: *liikmesriikide küsitlused.*

Üle poole liikmesriikidest teatas, et on teinud kõigi või enamiku TERA toetatud meetmete järelkontrolli ega kavatse enamjaolt täiendavaid järelkontrolle teha (joonise 27 punkt i). Veel viis liikmesriiki teatas, et on kontrollinud kas suurimat meedet või suurima pettuse ja õigusnormide rikkumise riskiga meedet või mõlemat, kuid kavatseb ikkagi teha rohkem järelkontrolle (joonise 27 punktid ii–iv). Kaks liikmesriiki on teinud vähemalt ühe TERA raames toetatud meetme järelkontrolli ja kavatsevad teha 2023. aastal täiendavad järelkontrollid, sealhulgas auditi. Üks liikmesriik kavatseb 2023. aasta esimeses pooles auditeerida kõiki TERA raames toetatud meetmeid (joonise 27 punkt v).

Järelkontrollide näiteid[62]:

- TERA kaudu toetatud meetmetele tehtud kulutuste audit, mille teeb sõltumatu auditeerimisasutus eelarve täitmise raames. Näiteks kontrollis sõltumatu auditeerimisasutus, kas õigusjärgsed hüvitised määrati õigesti ja maksti saajatele välja;
- toetusesaaja käibe/tulu finantskontroll, et hinnata abikõlblikkust ja väljamakse summa õigsust, kontroll veendumaks, et tööandjad maksid töötajatele välja täieliku palgasumma ega lõpetanud nende töölepingut (näiteks hüvitise maksmise perioodil), kontroll veendumaks, et toetusesaajad ei saanud toetust muudest allikatest, mis TERA toetusega kokku ei sobi (nt töötushüvitised), ministeeriumide tehtav kontroll selle kohta, kas kohalike tööbüroode kulutused olid korrektsed;
- tervishoiuga seotud meetmete puhul teatati, et auditeeriti riigihankeid ja ravikindlustusfondi, millest toetati haiglaid, et katta vajalike lisatöötajate palkamise kulud.

Järelkontrollid põhinesid sageli riskil ja neid tehti toetusesaajate valimi suhtes. Järelkontrollides keskenduti konkreetselt nendele toetusesaajatele, kelle puhul oli tuvastatud suurim antud vahendite väärkasutamise risk. Näiteks teatati, et järelkontrollides keskenduti muu

[62] TERA raames järelkontrollide eest vastutavad asutused on nimetatud kolmandas poolaastaaruandes TERA kohta. Eri asutuste (nt keskasutused, piirkondlikud ja äärepoolsed bürood) vahelist kooskõlastamist peeti tähtsaks õigusnormide rikkumiste või nende kahtluste tuvastamisel.

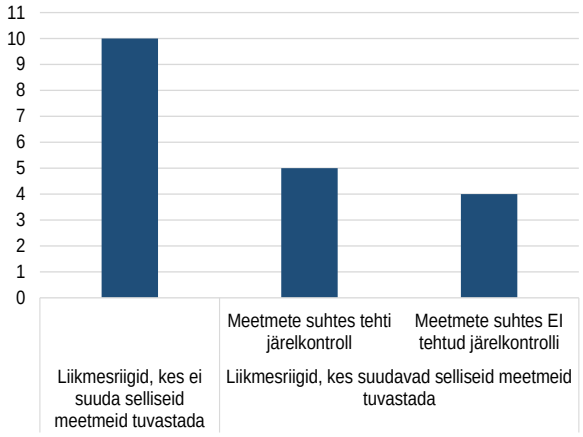
hulgas ettevõtetele, i) mis palkasid uusi töötajaid või millel oli suur kaugtööks sobivate ülesannetega töötajate osakaal, ent mis kasutasid samal ajal lühendatud tööaja kavade või samalaadsete meetmete kohaseid hüvitisi; ii) mille tegevust taasalustati või mis olid just tegevust alustanud ja lõpetasid selle, kui toetuse maksmine lõpetati; iii) mis kohandasid abikõlblikuks saamiseks oma õiguslikku staatust või töötajate töölepingut; iv) mis olid juba minevikus rikkunud õigusnorme või tegelenud pettusega. Mõnel juhul lähtuti riski hindamisel samalaadsete kulutuste (nt rahastus Euroopa Sotsiaalfondist) kohta tehtud järelkontrollide tulemustest. Samuti teatati, et järelkontrollid olid kas juhuslikustatud või puudutasid kõiki toetusesaajaid, kuid ainult valitud ajavahemikus (nt paar kuud).

Kõik liikmesriigid teatasid, et tegid TERA raames toetatud meetmete kohta kas eel- või järelkontrolli (või mõlemad). Meetmete suhtes, mida eelnevalt ei kontrollitud, tehti järelkontroll, et tagada TERA toetatud meetmete nõuetekohane kasutamine[63].

4.4. Suurima õigusnormide rikkumise või pettuse riskiga meetmete kontroll

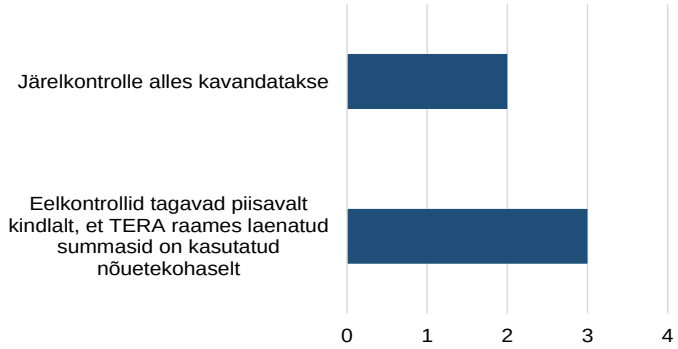
Enamik liikmesriike ei suutnud tuvastada, millised TERA toetatud meetmed olid suurima õigusnormide või pettuse riskiga (joonis 28). Peamine põhjus on selles, et TERA toetatud meetmeid peetakse väikese õigusnormide rikkumise või pettuse riskiga meetmeteks. Neli liikmesriiki nimetasid füüsilisest isikust ettevõtjate toetamise meetmeid suurima õigusnormide rikkumise või pettuse riskiga meetmetena, sest eelkontroll oli piiratud (püüdes anda toetust võimalikult kiiresti) või kuna õigusnormide rikkumisi tuvastati järelkontrolli käigus.

Joonis 28. TERA raames toetatud suurima õigusnormide rikkumise või pettuse riskiga meetmed



Allikas: *liikmesriikide küsitlused.*

Joonis 29. Toimunud või kavandatud tegevus seoses TERA raames toetatud suurima õigusnormide rikkumise või pettuse riskiga meetmetega, mille suhtes ei tehtud järelkontrolli (liikmesriikide arv)



Allikas: *liikmesriikide küsitlused.*

Need liikmesriigid, kes tuvastasid TERA kaudu toetatud suurima õigusnormide rikkumise ja pettuse riskiga meetmeid, asusid tegutsema, et tagada vahendite nõuetekohane

[63] Üks liikmesriik esitas ainult tööturumeetmete kontrolli- ja audititeabe.

kasutamine. Kõik (üheksa) liikmesriiki, kes tuvastasid TERA kaudu toetatud suurima õigusnormide rikkumise või pettuse riskiga meetmeid, olid neid meetmeid eelnevalt kontrollinud[64]. Veel viis liikmesriiki teatasid, et tegid nende suhtes järelkontrolli (joonis 28). Neli liikmesriiki, kes ei teinud selliste meetmete suhtes järelkontrolli, teatasid, et nad kas kavatsevad järelkontrolli veel teha või et eelkontrollid annavad piisava kindlustunde, et kulutusi kasutati nõuetekohaselt (joonis 29).

4.5. Õigusnormide rikkumise või pettuse esinemine ja parandusmeetmed

Suurima TERA kaudu toetatud meetme puhul sissenõutavad summad kui õigusnormide rikkumise või pettuse olemasolu näitaja on enamikul juhtudel jäänud alla 2 % kogukulutustest (joonis 30). Need andmed on aga ainult esialgsed ega ole meetmete mitmekesisuse tõttu riikide vahel võrreldavad[65]. Mõned liikmesriigid teatasid, et sissenõutavate summade alla kuuluvad pettuse eest määratud trahvid.

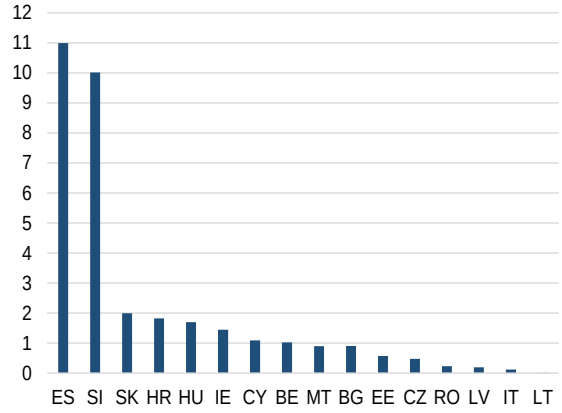
Praeguseks on 11 liikmesriiki 15st tagasi saanud üle 75 % sissenõutavast kogusummast (joonis 31). Mõnes liikmesriigis oleks sissenõudmismäär kõrgem, kui arvesse võetaks ka näiteks kohtuväliseid kokkuleppeid, mis võimaldavad tagasimakseid teha (tulevaste) osamaksetena.

Kui õigusnormide rikkumisi tuvastasid kõik liikmesriigid, siis kaks kolmandikku liikmesriikidest tuvastasid ka pettusi. Pettuste korral võtsid kõik liikmesriigid lisaks nõuetevastaselt kasutatud vahendite sissenõudmise meetmetele veel meetmeid, näiteks teavitasid asjaomaseid uurimisorganeid ja viisid ellu asjakohased õiguskaitsemenetlused. Mõned liikmesriigid teatasid, et on võtnud pettustele või õigusnormide rikkumistele reageerimiseks ennetusmeetmeid, näiteks loonud uue ettevõtlusteabe süsteemi, et prognoosida pettuseriske ja optimeerida ennetavat tuvastamist, või koostanud nimekirja abikõlblikkuse tingimusi mittetäitnud üksustest, et takistada neil uuesti (edukalt) toetust taotlemast.

[64] Kaks liikmesriiki tuvastasid TERA kaudu toetatud suurima õigusnormide rikkumise ja pettuse riskiga meetme selle suuruse, mitte riski järgi.

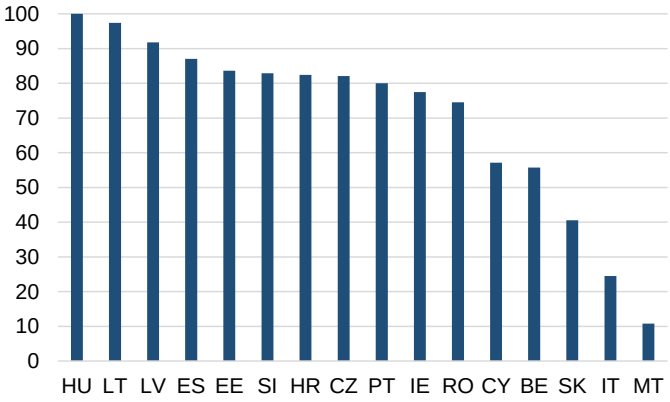
[65] Näiteks Sloveenia teatas, et tema suurima meetme jaoks (lühendatud tööaja kava „Oodates tööd“) toetuse andmisel 2020. aastal lähtuti taotleja subjektiivsest hinnangust 2020. aasta tulude eeldatava languse kohta. Majanduse ebakindluse tõttu oli keeruline prognoosida täpset tulude vähenemist, mistõttu oli suurem osa õigusnormide rikkumistest selle meetme puhul seotud selle abikõlblikkuse tingimuse hilisema (mitte)täitmisega. See põhjendab ka suhteliselt suurt õigusnormide rikkumise või pettuse esinemist (10 % joonisel 30)

Joonis 30. Suurima TERA raames toetatud meetme puhul õigusnormide rikkumise või pettuste esinemine (% kogukulutustest)



Allikas: *liikmesriikide küsitlused ja oma arvutused.*
Märkus. Õigusnormide rikkumise või pettuse esinemine arvutatakse sissenõutava summana seoses suurimale TERA raames toetatud meetmele ette nähtud kogukulutustega igas liikmesriigis. Andmed on ainult esialgsed ega ole meetmete mitmekesisuse tõttu riikide vahel võrreldavad (vt joonealune märkus 64). Rikkumistest või pettustest on teatatud kõigi meetmete puhul Horvaatias ja Küprosel ning suuruselt teise meetme puhul Tšehhis. Sellistel juhtudel lähtutakse nende esinemise arvutamisel kogukulutustest, mis on asjakohasel juhul ette nähtud kõigi või suuruselt teise meetme puhul. Bulgaarias lähtutakse arvutamisel tagasisaadud summast, mitte sissenõutavast summast. Kreeka, Poola ja Portugal ei esitanud teavet ei sissenõutava ega tagasi saadud summa kohta.

Joonis 31. Sissenõudmismäärad suurima TERA raames toetatud meetme puhul (tagasi saadud summad %-na sissenõutavast kogusummast)



Allikas: *liikmesriikide küsitlused.*
Märkus. Sissenõudmismäärast on teatatud kõigi meetmete puhul Horvaatias ja Küprosel ning suuruselt teise meetme puhul Tšehhis. Bulgaaria, Kreeka ja Poola ei esitanud sissenõudmismäärasid.

V. TERA MÄÄRUSE KOHALDAMIST ÕIGUSTAVATE ERANDLIKE ASJAOLUDE JÄTKUMINE

TERA aegumisklausel jõustus 1. jaanuaril 2023. Komisjon oli kohustatud teatama TERA määruse kohaldamist õigustavate erandlike asjaolude jätkumisest rahastu kasutamise ajal[66]. Neljanda poolaastaaruandega, mis valmis 2022. aasta septembris, ei kaasnenud ettepanekut pikendada rahastu kehtivust – aruandes tunnistati, et enamik COVID-19ga seotud piiranguid olid viiruse epidemioloogilise ohu vähenemisega järk-järgult tühistatud. Kuna neid erakorralisi sündmusi enam ei olnud, ei olnud rahastu raames finantsabi alates 31. detsembrist 2022 enam kättesaadav. Selles osas uuritakse, kas see hinnang on endiselt asjakohane.

[66] TERA määruse artikli 14 lõige 1. TERA määruse artikli 12 lõike 3 kohaselt lõpeb rahastu kättesaadavusperiood, mille jooksul võib vastu võtta nõukogu rakendusotsuse, 31. detsembril 2022. Artikli 12 lõikes 4 on sätestatud, et kui komisjon on jõudnud rakendamisaruandes järeldusele, et COVID-19 puhangust põhjustatud tõsised majandushäired, mille tõttu on vajalik abikõlblike meetmete rahastamine, jätkuvad, võib nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal otsustada pikendada rahastu kättesaadavusperioodi, iga kord kuue kuu võrra.

COVID-19 erakorralised meetmed olid 2022. aasta suve lõpuks peaaegu täielikult kasutuselt kõrvaldatud. Kuigi omikronvariandiga nakatumine on iga 2–3 kuu järel perioodiliselt kasvanud, on COVID-19 epidemioloogiline ja majanduslik mõju kokkuvõttes jätkuvalt vähenenud. Haiguste Tõrje Euroopa Keskuse andmetel on teatatud juhtude, hospitaliseerimiste, intensiivravi juhtude ja surmajuhtude arv viimase 12 kuu jooksul üldiselt langustrendis olnud[67]. Liikmesriigid ei ole pidanud uuesti kehtestama tõkestamis- ega majandusabimeetmeid ja nii on COVID-19ga seotud kulutused aegamööda kaotatud. Kõik ELi/EMP COVID-19 näitajad olid 7. mai 2023. aasta seisuga kas langustrendis või stabiilsed ja mõnes liikmesriigis, kus mõned näitajad suurenesid, jäid väärtused suhteliselt väikesteks[68]. Maailma Terviseorganisatsioon liigitas 5. mail 2023. aastal COVID-19 rahvusvahelise tähtsusega rahvatervisealasest hädaolukorrast ümber väljakujunenud ja jätkuvalt käsitletavaks terviseküsimuseks.

See kinnitab komisjoni varasemat hinnangut, et enam ei ole TERA kasutamist põhjendavaid erakorralisi sündmusi. Stabiilne epidemioloogiline olukord kajastub ka liikmesriikide kulutustes TERA raames abikõlblikele meetmetele, mis moodustasid 2022. aasta detsembriks kokku vaid 66 miljonit eurot võrreldes 2022. aasta jaanuari 1,3 miljardi euroga. TERA oli ajutine erakorraline rahastu ja pandeemia erakorralise etapi läbisaamisega on ka rahastu kasutamine lõpetatud.

VI. ELI TERA SOTSIAALSETE VÕLAKIRJADE RAAMISTIKUST TULENEV ARUANDEKOHUSTUS

Käesolevas aruandes täidetakse lisaks TERA määruses sätestatud aruandekohustusele ka ELi TERA sotsiaalsete võlakirjade raamistikust tulenevat aruandekohustust[69]. Viimase kohaselt tuleb esitada teavet TERA tulude jaotumise, kulutuste liigi ja TERA mõju kohta.

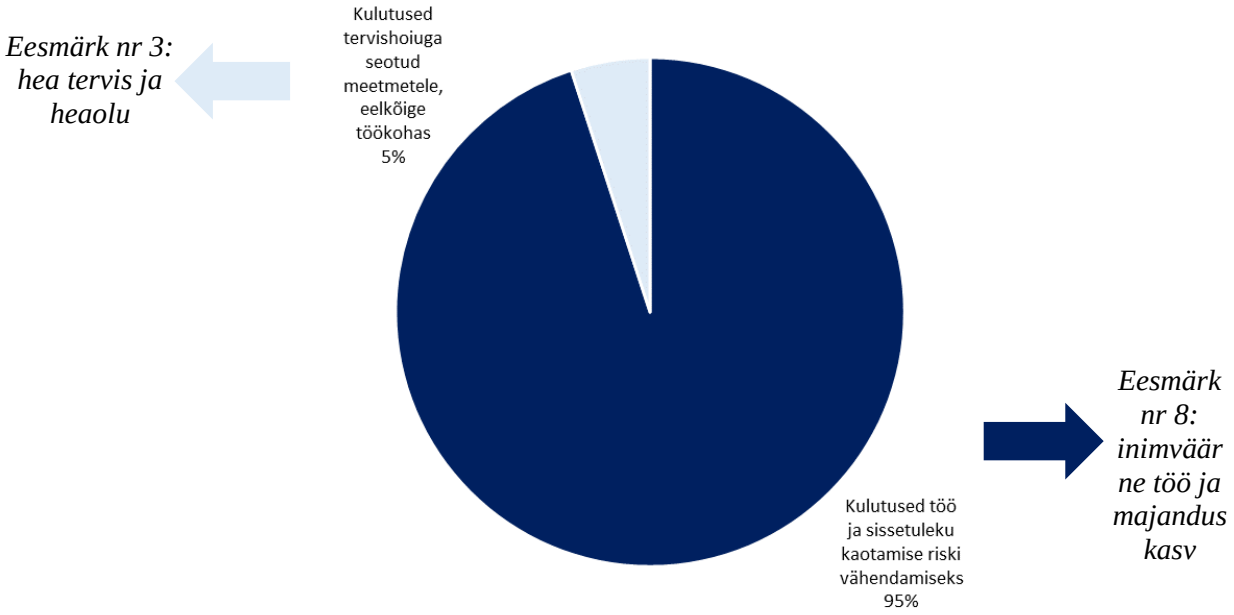
TERA tulude jaotumine toetatud liikmesriikide ja abikõlblike sotsiaalkulutuste liikide kaupa on esitatud vastavalt punktides 1.1 ja 3.2. Kogu 98,4 miljardit eurot oli 2022. aasta detsembriks 19 liikmesriigile välja makstud ja liikmesriigid olid kogu selle finantsabi ära kulutanud.

TERA raames tehtud avaliku sektori kulutused olid jätkuvalt kooskõlas ÜRO kestliku arengu eesmärkidega. TERA abil rahastatud avaliku sektori kulutuste jaotusest sotsiaalsete võlakirjade raamistikus määratletud abikõlblike sotsiaalkulutuste lõikes on näha, et 95 % rahalistest vahenditest kulutati töö ja sissetuleku kaotuse riski vähendamiseks. Nagu on näidatud joonisel 32, toetati seeläbi kestliku arengu eesmärki nr 8 (inimväärne töö ja majanduskasv). Ülejäänud 5 % kulutati tervishoiuga seotud meetmetele, millega toetati kestliku arengu eesmärki nr 3 (hea tervis ja heaolu).

[67] https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/country-overviews.
[68] Samas.
[69] ELi TERA sotsiaalsete võlakirjade raamistik kujutab endast standardit, mis annab investoritele kindluse, et selle raamistiku alusel emiteeritud ELi võlakirjad on seotud projektidega, millel on tõeline sotsiaalne eesmärk. Raamistik on seega kooskõlas Rahvusvahelise Kapitaliturgude Assotsiatsiooni põhimõtetega sotsiaalsete võlakirjade kohta, mis hõlmavad i) tulude kasutamist, ii) projektide hindamise ja valimise protsessi, iii) tulude haldamist ning iv) aruandlust. Lisateabe saamiseks vt eu_sure_social_bond_framework.pdf (europa.eu).

TERA mõju on käsitletud punktides 2.4 ja 3. Esitatud on TERA kaudu toetatud inimeste ja ettevõtete hinnanguline arv nii 2020., 2021. kui ka 2022. aasta kohta. TERA aitas säilitada 2020. aastal peaaegu 1,5 miljonit töökohta, nagu on näidatud punktis 3.1. TERA toetas majanduskasvu hoogustumist 2021. ja 2022. aastal, nagu on näidatud punktis 3.2. Liikmesriigid on säästnud intressimaksetelt hinnanguliselt 9 miljardit eurot, nagu on näidatud punktis 3.3.

Joonis 32. Sotsiaalsete võlakirjade raamistik ja kestliku arengu eesmärgid



Allikas: *liikmesriikide esitatud teave (veebruar 2023).*

VII. KOGEMUSEST LÄHTUVAD LÕPLIKUD TÄHELEPANEKUD TERA LISAVÄÄRTUSE KOHTA

Selles osas vaadeldakse kolme üldist poliitilist õppetundi TERA edu põhjal. Käesolevas aruandes esitatud esialgne hinnang näitab, et TERA on olnud kokkuvõttes edukas[70]. Liiati võitis TERA 2021. aasta juunis Euroopa Ombudsmani 2021. aasta hea halduse auhinna kodanikele keskenduva teenuse osutamise kategoorias. Siin arutatakse TERA kolme peamist õppetundi, kuid neid hinnatakse põhjalikumalt TERA hindamisel, mille komisjon on lubanud avaldada 2024. aasta kolmandaks kvartaliks.

Esiteks vastas TERA pandeemia kontekstis tekkinud erakorralisele erivajadusele ja oli olemuselt nii sotsiaalne kui ka majanduslik vahend. Pandeemia alguses tekkinud ebakindluses oli poliitikakujundajatel ülitähtis võtta konkreetsed meetmed, et vältida pikaajalist sotsiaalset ja majanduslikku armistavat mõju šoki tõttu, mida peeti mõjuvatel põhjustel (ja nagu selgus, siis õigesti) ajutiseks. TERA teenis selget ja hästi määratletud eesmärki, vastates konkreetsele ja tungivale vajadusele, mille olid tuvastanud nii liikmesriigid kui ka komisjon. See eesmärk oli säilitada töötajate töökohad, et kaitsta nende sissetulekuid ning leevendada pandeemia negatiivseid majanduslikke ja sotsiaalseid tagajärgi. See oli vastus eelkõige majandustegevuse peatumisele, mis oli seotud kogu ELis raske epidemioloogilise olukorra kontrolli all hoidmiseks, nakkuse levikukiiruse vähendamiseks ja elude kaitsmiseks kehtestatud liikumispiirangute ja

[70] Selles osas arutatavad kaalutlused on pärit Euroopa Komisjoni 2022. aasta euroala kvartaliaruande III jaos (21. köide, nr 2).

tõkestamismeetmetega. Selle eesmärgi sotsiaalset laadi rõhutas asjaolu, et EL emiteeris esimest korda sotsiaalseid võlakirju, mis on osutunud populaarseks ka investorite seas.

TERA ulatus oli iseäranis tõhus, sest ei põhinenud jäigal institutsioonilisel määratlusel, vaid lähtus eesmärgist, s.o töökohtade säilitamise toetamisest. TERA ei olnud vaid kitsapiiriline abinõu eesmärgi saavutamiseks. Selle keskmes olid lühendatud tööaja kavad (ja füüsilisest isikust ettevõtjatele ette nähtud samalaadsed meetmed) kui kõige tõhusamat liiki tööturu meetmed, mida rakendada majanduse reguleeritud sulgemise, s.o COVID-19 piirangute ajal[71]. See andis liikmesriikidele kriisi ajal ka selge poliitilise suuna. Samal ajal oli TERA üks tähtsaid eesmärke anda liikmesriikidele tegutsemisruumi, et kohandada nende tööturuga seotud reaktsiooni nende vajadustega, seistes silmitsi enneolematu ja traagilise olukorraga. Sellel põhjusel hõlmas TERA mitut meedet, mis täitsid sama eesmärki kui lühendatud tööaja kavad, seda eelkõige pandeemia ajal ettevõtetes töökohtade säilitamiseks, tagades seejuures töötajatele sissetuleku kaitse. Nende meetmete hulka kuulusid füüsilisest isikust ettevõtjate toetused ja palgatoetuskavad (mille puhul ei anta toetust mittetöötatud tundide alusel, vaid pigem kindlasummalise maksena või osana palgakuludest). Muud meetmed olid näiteks kaudsete tööjõukulude vähendamine mitmel viisil (seotud töökohtade säilitamisega), haiguspuhkus ja eripuhkushüvitised ning muud erimeetmed ebatüüpilises töösuhtes olevate töötajate tegevuse laiendamiseks (näiteks katkestustega töö või hooajatöö).

Teiseks näitas TERA valitsemistava valdkonnas, kui väärtuslik on ELi meetod, milles poliitikapõhine tingimuslikkus on kombineeritud paindliku riikliku rakendamisega. Komisjon järgis TERA loomisel ELi ühenduse meetodit, mitte valitsustevahelist lähenemist. See tagas liikmesriikide seas vastutuse ja solidaarsuse, aidates vältida võimalikku häbimärgistamist. Komisjon pakkus TERA raames välja ainult poliitikapõhise tingimuslikkuse: kavas osalemise ainus tingimus oli see, et liikmesriigid pidid pandeemia tõttu kulutusi lühendatud tööaja kavadele ja samalaadsetele meetmetele oluliselt ja järsult suurendama ning kasutama TERA vahendeid ette nähtud eesmärkidel. Seda laadi tingimuslikkus võimaldas liikmesriikidel säilitada vastutuse riiklikult rakendatud meetmete eest, saades samal ajal kasu TERA raames antud rahalisest toetusest ja poliitikasuunistest.

Kolmandaks oli TERA aluseks tugev finantsstruktuur. TERA loodi liikmesriikide pakutava tagatissüsteemi alusel. Kõik liikmesriigid, sealhulgas kaheksa riiki, kes ei saanud TERA toetust, andsid tagatisi kokku 25 miljardi euro väärtuses. Need tagatised anti vabatahtlikult ja need pidid pärast andmist olema tühistamatud, tingimusteta ja kättesaadavad. See tagatissüsteem on rahaliselt tugev (ja ühtlasi selge solidaarsuse väljendus ELi eelarve kaudu). Süsteem muutis TERA võlakirjad turgude ja reitinguagentuuride jaoks äärmiselt usaldusväärseks, tekitades investoritelt suure nõudluse, mis iga emissiooniga ka materialiseerus. TERA populaarsus nii liikmesriikide kui ka investorite seas vähendas ka häbimärgistamise ohtu, mis võib tekkida, kui finantsabi kasutab konkreetne liikmesriik.

[71] Ühtlasi tunnistasid pandeemia varajastes etappides lühendatud tööaja kavade erilist tulemuslikkust akadeemilised ringkonnad, näiteks Laudais ja Giupponi väljaandes VoxEU, aprill 2020: https://cepr.org/voxeu/columns/building-effective-short-time-work-schemes-covid-19-crisis.

LISA. Lisateave TERA tehingute ja väljamaksete kohta

Tabel A1. TERA raames liikmesriikidele tehtud väljamaksed (miljardites eurodes)

Riik	**Laenu kogusumma**	**ELi 1. TERA emissioon** Tehing: 20.10.2020 Väljamaksed: 27.10.2020			**ELi 2. TERA emissioon** Tehing: 10.11.2020 Väljamaksed: 17.11.2020			**ELi 3. TERA emissioon** Tehing: 24.11.2020 Väljamaksed: 1.12.2020	**ELi 4. TERA emissioon** Tehing: 26.1.2021 Väljamaksed: 2.2.2021			**ELi 5. TERA emissioon** Tehing: 9.3.2021 Väljamaksed: 16.3.2021	**ELi 6. TERA emissioon** Tehing: 23.3.2021 Väljamaksed: 30.3.2021			**ELi 7. TERA emissioon** Tehing: 18.5.2021 Väljamaksed: 25.5.2021			**ELi 8. TERA emissioon** Tehing: 22.3.2022 Väljamaksed: 29.3.2022	**ELi 9. TERA emissioon** Tehing: 7.12.2022 Väljamaksed: 14.12.2022	**Kokku Väljamaksed** (100 % laenusummast)	**Keskmine tagasimakse tähtaeg**
		10 aastat	20 aastat	**Kokku**	5 aastat	30 aastat	**Kokku**	15 aastat	7 aastat	30 aastat	**Kokku**	15 aastat	5 aastat	25 aastat	**Kokku**	8 aastat	25,6 aastat	**Kokku**	15 aastat	15 aastat		
Belgia	8,2							**2,0**	1,3	0,7	**2,0**		1,3	0,9	**2,2**	1,1	0,9	**2,0**			**8,2**	**14,7**
Bulgaaria	1,0															0,3	0,2	**0,5**		**0,5**	**1,0**	**15,0**
Horvaatia	1,6				0,3	0,2	**0,5**					**0,5**								**0,6**	**1,6**	**14,5**
Küpros	0,6				0,2	0,1	**0,3**		0,2	0,1	**0,2**					0,1	0,0	**0,1**		**0,0**	**0,6**	**14,7**
Tšehhi	4,5											**1,0**	1,0		**1,0**					**2,5**	**4,5**	**12,8**
Eesti	0,2															0,1	0,1	**0,2**			**0,2**	**15,0**
Kreeka	6,2				1,0	1,0	**2,0**		0,7		**0,7**					1,6	0,9	**2,5**		**0,9**	**6,2**	**14,6**
Ungari	0,7							**0,2**	0,2	0,1	**0,3**								**0,1**		**0,7**	**14,8**
Iirimaa	2,5												1,3	1,2	**2,5**						**2,5**	**14,7**
Itaalia	27,4	5,5	4,5	**10,0**	3,1	3,4	**6,5**		4,5		**4,5**	**3,9**	0,7	1,2	**1,9**		0,8	**0,8**			**27,4**	**14,8**
Läti	0,5				0,1	0,0	**0,1**		0,0	0,0	**0,1**					0,1	0,0	**0,1**		**0,2**	**0,5**	**14,7**
Leedu	1,1				0,2	0,1	**0,3**					**0,3**				0,2	0,2	**0,4**		**0,1**	**1,1**	**14,8**
Malta	0,4				0,1	0,0	**0,1**					**0,1**				0,1	0,1	**0,2**			**0,4**	**14,6**
Poola	11,2	1,0	0,0	**1,0**					2,6	1,7	**4,3**		1,4		**1,4**	1,1	0,5	**1,6**	**1,5**	**1,5**	**11,2**	**13,6**
Portugal	6,2							**3,0**								1,5	0,9	**2,4**	**0,5**	**0,3**	**6,2**	**14,7**
Rumeenia	3,0							**3,0**													**3,0**	**14,6**
Slovakkia	0,6							**0,3**				**0,3**									**0,6**	**14,9**
Sloveenia	1,1				0,2	0,0	**0,2**		0,5	0,4	**0,9**										**1,1**	**14,8**
Hispaani	21,3	3,5	2,5	**6,0**	2,9	1,2	**4,0**			1,0	**1,0**	**2,9**	2,4	1,7	**4,1**	1,9	1,4	**3,4**			**21,3**	**14,7**

a																						
Kokku	**98,4**	10,0	7,0	**17,0**	8,0	6,0	**14,0**	**8,5**	10,0	4,0	**14,0**	**9,0**	8,0	5,0	**13,0**	8,1	6,0	**14,1**	**2,2**	**6,5**	**98,4**	**14,5**

Tabel A2. ELi TERA laenutehingute põhistatistika (eurodes)

	TERA #1		TERA #2		TERA #3	TERA #4		TERA #5	TERA #6		TERA #7		TERA #8	TERA #9
Osa	10 aastat	20 aastat	5 aastat	30 aastat	15 aastat	7 aastat	30 aastat (jätkuemissioon)	15 aastat	5 aastat	25 aastat	8 aastat	25 aastat	15 aastat	15 aastat
Emissiooni maht	10 mld	7 mld	8 mld	6 mld	8,5 mld	10 mld	4 mld	9 mld	8 mld	5 mld	8,137 mld	6 mld	2,17 mld	6,548 mld
Tootlus	–0,238 %	0,131 %	–0,509 %	0,317 %	–0,102 %	–0,497 %	0,134 %	0,228 %	–0,488 %	0,476 %	0,019 %	0,757 %	1,199 %	2,767 %
Intressivahe	MS+3 baaspunkti	MS+14 baaspunkti	MS–9 baaspunkti	MS+21 baaspunkti	MS–5 baaspunkti	MS–16 baaspunkti	MS+5 baaspunkti	MS–4 baaspunkti	MS–14 baaspunkti	MS+1 baaspunkt	MS–2 baaspunkti	MS+17 baaspunkti	MS–8 baaspunkti	MS+21 baaspunkti
Intressivahe Saksamaa riigivõlakirjadega (baaspunktides)	36,7	52,1	18,5	36,4	26,9	20	25,2	33,4	20	34,4	31,5	40,6	55,9	86,8
Intressivahe Prantsusmaa riigivõlakirjadega (baaspunktides)	9,2	3,2	7,7	–9,9	0,5	–1	–23,1	–2,6	3,1	–11	–1,2	–21	4,9	24
Uue emissiooni soodustus	+1 baaspunkt	+2 baaspunkti	+1,5 baaspunkti	+2,5 baaspunkti	+1 baaspunkt	1 baaspunkt	1 baaspunkt	2	1,5 baaspunkti	1,5 baaspunkti	2 baaspunkti	2,5 baaspunkti	1 baaspunkt	4 baaspunkti
Investorite nõudlus kokku	145 mld	88 mld	105 mld	70 mld	114 mld	83 mld	49 mld	86 mld	46,5 mld	40 mld	51,2 mld	37,5 mld	35 mld	25 mld

Märkus. See statistika käsitleb komisjoni poolt liidu nimel võetud laene. Uue emissiooni soodustus viitab uue emissiooni raames võlakirju ostvatele investoritele pakutavale preemiale võrreldes hinnaga, millega vastavate võlakirjadega eeldatavasti kaubeldakse järelturul.