



EUROOPA
KONTROLLIKODA

ET

Arvamus 07/2022

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 322 lõikele 1)

ettepaneku kohta võtta vastu
Euroopa Parlamendi ja nõukogu
määrus, millega muudetakse
määrust (EL, Euratom)
2018/1046 seoses mitmekesise
rahastamisstrateegia
kehtestamisega üldise
laenumeetodina
[2022/0370(COD)]

Sisukord

	Punkt
Sissejuhatus	01–05
Üldised märkused	06–09
Konkreetsed märkused	10–17
Märkused finantsmääruse kavandatava läbivaatamise kohta	11–14
Uue artikli 220a sõnastus	11–12
Komisjoni rakendatavad olulised meetmed	13–14
Märkused paketi teiste ettepanekute kohta	15–17
Riskide võimalik ülekandmine tulevastesse eelarvetesse	15–17
Lõppmärkused	18

Sissejuhatus

01 9. novembril 2022 avaldas komisjon kolmest seadusandlikust ettepanekust koosneva paketi osana [ettepaneku](#) võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL, Euratom) 2018/1046 (edaspidi „finantsmäärus“) seoses mitmekesise rahastamisstrateegia kehtestamisega üldise laenumeetodina. Komisjoni ettepaneku õigusliku aluse tõttu on konsulteerimine Euroopa Kontrollikojaga kohustuslik¹. Nõukogu ja Euroopa Parlament küsisid kirjalikult meie arvamust vastavalt 10. ja 11. novembril 2022. Käesolev aramus täidab konsulteerimise nõude.

02 Paralleelselt finantsmääruse muutmise ettepanekuga teeb komisjon [ettepaneku](#) anda kuni 18 miljardit eurot laenu, et rahuldada Ukraina kiireloomulisi finantsvajadusi kuni 35-aastase tähtajaga laenudega, mille põhisumma (st algne laenusumma ilma intressikuludeta) makstaks tagasi mitte varem kui kümme aastat pärast (nagu on ette nähtud kavandatavas uues rahastamisvahendis – makromajanduslikus finantsabis (makromajanduslikus finantsabis +)). Samuti teeb komisjon [ettepaneku](#), et need laenud tagataks ELi eelarve varust, mitte konkreetse eraldisega. Käsitleme käesolevas arvamuses nimetatud õigusaktide paketi kahe ettepaneku neid osi, mida peame asjakohaseks.

03 Komisjon põhjendab finantsmääruse muutmist vajadusega kavandada erinevaid laenutehinguid parimatel turutingimustel ja struktureerida laenutähtaegu, et saavutada soodsaimad kulutingimused. Lisaks, võttes arvesse Ukraina kiireloomuliste finantsvajaduste rahuldamiseks vajalike tehingute eeldatavat keerukust, ja selleks, et olla valmis liikmesriikidele ja kolmandatele riikidele tulevikus laenu andma, on komisjon seisukohal, et on asjakohane võtta laenutehingute rakendamise ühtse rahastamise meetodina kasutusele mitmekesine rahastamisstrateegia.

04 Praegu võib komisjon võtta liidu või Euratomi nimel laenu, et laenata vastavad summad edasi finantsabi saavatele liikmesriikidele või kolmandatele riikidele, tehes seda samadel tingimustel, millega ta ise laenu võttis. Finantsmääruses nõutakse, et laenatud vahendite ja laenude vahelised rahavood peavad olema omavahel kooskõlas. See tähendab, et EL peab tegema turutehinguid, lähtudes iga konkreetse antava laenu vajadusest. Komisjon on seisukohal, et eri finantsabiprogrammide rahastamiseks eraldi rahastamise meetodite kasutamine tekitab kulusid ja on keerukas, kuna erinevad finantsabiprogrammid konkureerivad piiratud arvu rahastamisvõimaluste pärast. Seda

¹ [Euroopa Liidu toimimise lepingu](#) artikli 322 lõike 1 punkt a.

rõhutatakse eelkõige praeguses Ukrainale finantsabi andmise kontekstis, võttes arvesse Ukraina kiireloomulisi finantsvajadusi ja ebakindlust riigi pikaajalisemate finantsvajaduste suhtes.

05 Loodi mitmekesine rahastamisstrateegia, et anda tagastamatuid toetusi ja laene Euroopa taasterahastust (NGEU), mis koosneb [taaste- ja vastupidavusrahadust](#) ja [mõnest liidu programmist](#). Komisjoni ettepaneku kohaselt kasutatakse sellist mitmekesist rahastamisstrateegiat tulevikus kogu laenutegevuses (v.a nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel).

Üldised märkused

06 Komisjoni ettepanekus esitatakse mõistlikud argumendid, et kehtestada laenuhingute lähtemeetodina mitmekesine rahastamisstrateegia, mida praegu rakendatakse NGEU raames võetud laenude puhul. NGEU raames võetavate laenude puhul ei kasutata tavapäraseid [kompensatsioonilaene](#), vaid lähenemisviisi, mis sarnaneb suveräänsete riikide omaga, kus laenatud summasid võib ajutiselt ka pangakontol hoida. Mitmekesine rahastamisstrateegia võimaldab komisjonil kasutada ka selliseid lühiajalisi võlainstrumente (tähtajaga alla ühe aasta) nagu ELi võlakirjad või krediidiiniid. Seetõttu ei sõltu ELi NGEU rahastamiseks kasutatavate laenuinstrumentide liik, ajastus, maht ja tähtajad täiel määra laenude väljamaksmise ajastusest ega ELi eelarve vajadustest. Selline lähenemisviis annaks komisjonile rohkem manööverdamisruumi parima võimaliku laenuvõtmisvõimaluse valimiseks.

07 Märkisime oma [arvamuses 06/2020](#) komisjoni ettepaneku kohta võtta vastu määrus, millega luuakse taaste ja vastupidavuse rahastamisvahend, et kompensatsioonilaenudest loobumisel võib olla eeliseid, ent see toob kaasa ka intressimäärariski, mis tekib juhul, kui laenukulud juhtuvad laenu võtmise ja selle edasi laenamise vahel muutuma. Mitmekesine rahastamisstrateegia eeldab asjakohase juhtimisraamistiku ja reeglite väljatöötamist.

08 Ukrainale abi andmise vajaduse kiireloomulisust silmas pidades kasutas komisjon [protokolli nr 1](#) artikli 4 kohast erakorralist kiirmenetlust. Juhime tähelepanu asjaolule, et mitmekesine rahastamisstrateegia on pikaajaline meede, mis on kavandatud kõigi tulevaste laenuhingute jaoks, mille summad on tõenäoliselt palju suuremad kui makromajandusliku finantsabi + raames Ukrainale antav toetus. Kuigi riigid kasutavad laenuvõtmisel standardmeetodina mitmekesist rahastamisstrateegiat, on seadusandjatel selle pikaajalise muutuse tegemiseks vähe aega ja toetavaid analüüse.

09 Märkisime oma 2022. aasta oktoobris avaldatud [2021. aasta aastaaruandes](#), et sõda Ukrainas suurendas ELi eelarvet ohustavaid riske, suurendades ELi eelarvet koormavate tingimuslike kohustuste tekkimise riski.

Konkreetsed märkused

10 Järgmistes punktides juhime tähelepanu komisjoni ettepanekute paketi konkreetsetele aspektidele.

Märkused finantsmääruse kavandatava läbivaatamise kohta

Uue artikli 220a sõnastus

11 Artikli 220a lõike 1 esimest lauset lugedes võib jääda mulje, et komisjon teeb ettepaneku kehtestada erand (nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel) omavahendite süsteemi käsitleva [otsuse 2020/2053](#) artikli 5 lõikes 1 osutatud [mitmekesise rahastamisstrateegia](#) kohaldamiseks NGEU suhtes, mis ei oleks kehtivate õigusaktide kohaselt võimalik. Lisaks võib seda tõlgendada nii, et see osutab üksnes NGEU-le otsusega 2020/2053 lubatud laenuvõtmisele. Kuna see ei ole komisjoni kavatsus, tuleks sõnastust muuta.

12 Artikli 220a lõike 2 teises lauses räägitakse „võlakirjade emiteerimisest ja võlahaldusest“, samas kui artikli 220a lõikes 1 räägitakse „laenuvõtmisest ja võlahaldusest“. Mõistet „emiteerimine“ kasutatakse väärtpaberite (võlakirjad) puhul ning see ei ole seotud rahaturu laenutehingutega, mis on samuti osa mitmekesisest rahastamisstrateegiast. Artikli 220a lõike 2 sõnastust tuleks muuta, et lisada Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitatavasse teabesse kõik mitmekesise rahastamisstrateegia raames kasutatavad vahendid.

Komisjoni rakendatavad olulised meetmed

13 Põhjenduses 8 kutsutakse komisjoni üles võtma olulisi meetmeid ühise likviidsusreservi loomiseks. Põhjenduses 10 kutsutakse komisjoni üles kehtestama nii mitmekesise rahastamisstrateegia rakendamiseks vajalik kord, mis peaks hõlmama juhtimisraamistikku, riskijuhtimismenetlusi ja kulude jaotamise meetodikat, kui ka teavitama Euroopa Parlamenti ja nõukogu korrapäraselt ja põhjalikult kõigist võlakirjade emiteerimise ja võlahalduse strateegia aspektidest. Nende oluliste meetmete üksikasju ei ole muudetud õigusaktis sätestatud ning uue rahastamisstrateegia tõhusaks haldamiseks on vaja usaldusväärset rahavoogude juhtimist ja komisjoni lisameetmeid. Kontrollikoda auditeerib praegu komisjonis NGEU võlahaldust.

14 Komisjoni ettepaneku artiklist 1 jäetakse *muu hulgas* välja finantsmääruse artikli 220 lõige 2, milles sätestatakse, et laenutehingute puhul ei kohaldata liidu suhtes laenutähtaegade ümberkujundamist ning nendest ei tulene liidule intressiriski ega mingeid muid kommertsriske. Ettepanekus ei selgitata piisavalt riskide maandamise meetmeid, mis võiksid seda sätet asendada.

Märkused paketi teiste ettepanekute kohta

Riskide võimalik ülekandmine tulevastesse eelarvetesse

15 Seni on makromajandusliku finantsabi laenude tagamiseks vajalike mis tahes nõuete rahuldamiseks moodustatud varadest asjaomaseid eraldisi. Ukrainale varem antud laenude jaoks eraldiste moodustamiseks on ELi eelarves kasutatud iga-aastaseid kulukohustuste ja maksete assigneeringuid. See tähendab, et osa riskist kannab praegune või kandsid varasemad eelarved. Paralleelselt ettepanekuga muuta finantsmäärust [teeb komisjon ettepaneku](#) muuta seda lähenemisi viisi nii, et Ukrainale antud makromajandusliku finantsabi+ laenude jaoks ei moodustataks enam eraldisi, vaid et need tagataks ELi eelarve varuga.

16 Eelarve varu on omavahendite ülemmäär ja ELi eelarve rahastamiseks vajaliku omavahendite vahe. See kajastab ELi finantssuutlikkust katta vahendite täiendavat väljavoolu selliste tingimuslike kohustuste realiseerumise tõttu, mis tulenevad ELi liikmesriikidele antavast finantsabist, mille jaoks ei ole eraldist moodustatud.


17 Komisjoni ettepanek tähendaks, et võimaliku maksekohustuste mittetäitmise riskid kantakse üle tulevikku. See võib avaldada survet tulevastele eelarvetele ja maksevajadustele. Eelarve varu kataks ka Ukrainale antud makromajandusliku finantsabi+ laenude maksekohustuste mittetäitmise riski. Praegu ei ole plaanis eelarve varu mahtu vastavalt suurendada.

Lõppmärkused

18 Komisjoni ettepanek muuta finantsmäärust on esitatud paralleelselt ettepanekute paketiga, millega võetakse kasutusele kuni 18 miljardit eurot Ukraina toetuseks laenude andmiseks. Oleme seisukohal, et komisjon esitas põhjendatud argumendid, et kehtestada tulevaste laenutehingute rakendamise lähtemeetodina mitmekesine rahastamisstrateegia. Keskendusime käesolevas arvamuses küll komisjoni ettepanekule muuta finantsmäärust, kuid juhime samas tähelepanu sellele, et ELi laenude, tagatiste või kulutuste rahastamine laenude abil tähendab tulevastele eelarvetele nende tagasimaksmise kohustuse seadmist, ning et Ukrainale laenamisega võivad ELi eelarve jaoks kaasneda suhteliselt suured riskid.

V auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Jan Gregor, võttis käesoleva aruande vastu 22. novembri 2022. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Tony Murphy