

ET

2015



EUROOPA  
KONTROLLIKODA

## **Eriaruande nr 18/2015 kokkuvõte Raskustes olevatele riikidele antud finantsabi**

EUROOPA KONTROLLIKODA  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1

E-post: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)

Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA

YouTube: EUAuditorsECA

Facebook: European Court of Auditors

Aruande täisversioon, mis sisaldab kontrollikoja tähelepanekuid, järeldusi ja soovitusi ning komisjoni vastuseid, on kättesaadav aadressil: <http://eca.europa.eu>

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saab internetist Euroopa serverist (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2015

|         |                        |                    |                   |
|---------|------------------------|--------------------|-------------------|
| Trükkis | ISBN 978-92-872-3694-4 | doi:10.2865/61079  | QJ-04-15-867-ET-C |
| PDF     | ISBN 978-92-872-3652-4 | doi:10.2865/925483 | QJ-04-15-867-ET-N |
| EPUB    | ISBN 978-92-872-3703-3 | doi:10.2865/549974 | QJ-04-15-867-ET-E |

© Euroopa Liit, 2015

Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

*Printed in Luxembourg*

**ET**

**2015**

**Eriaruande nr 18/2015  
kokkuvõte**

**Raskustes  
olevatele riikidele  
antud finantsabi**



## Raskustes olevatele riikidele antud finantsabi

Seitse aastat tagasi seisis Euroopa silmitsi finantskriisiga, mis arenes edasi riigivõlakriisiks. Riigivõlakriisi põhjustasid mitmesugused asjaolud, nagu puudulik pangandusjärelevalve ja kehv eelarvepoliitika ning suurtes finantseerimisasutustes tekkinud raskused (ja nende lahendamiseks antud päästeabi kulud, mis jäid üldsuse kanda). Kriis tabas ELi liikmesriike kahe lainena, millest esimene mõjutas euroalasse mittekuuluvaid riike aastatel 2008–2009 ja teine euroala ennast.

Kuid kas tekkinud segadus lahendati hästi? Finantsabi andmiseks loodi mitu õiguslikku vahendit. Euroalasse mittekuuluvatel liikmesriikidel võimaldati kasutada olemasolevat **maksebilansi mehhanismi**. Iirimaa ja Portugal said abi vastloodud **Euroopa finantsstabiilsusmehhanismist** ja Euroopa Finantsstabiilsuse Fondist. Euroopa Liidu toimimise lepingu alusel loodud ELi vahenditeks olid ainult maksebilansi mehhanism ja Euroopa finantsstabiilsusmehhanism, kuna Euroopa Finantsstabiilsuse Fond on valitsustevaheline mehhanism, mis jääb ELi raamistikust välja.

Käesolevas aruandes analüüsitakse viiele liikmesriigile (**Iirimaa, Läti, Portugal, Rumeenia ja Ungari**) antud finantsabi komisjonipoolset juhtimist ja esitatakse protsessiga seotud soovitused komisjonile.

## Mida me auditeerisime

### Auditi ulatus

Auditi käigus uuriti, kuidas komisjon haldas maksebilansi mehhanismi ja Euroopa finantsstabiilsusmehhanismi raames antud finantsabi, mille jaoks komisjon laenas kapitaliturgudelt, kasutades selleks tagatisena ELi eelarvet. Audit hõlmas Ungarile, Lätile, Rumeeniale (kaks esimest programmi), Iirimaa ja Portugalile makstud finantsabi, pöörates erilist tähelepanu komisjoni rollile nimetatud programmides. Kontrollikoda uuris ka komisjoni koostööd oma partneritega (EKP ja IMF), kuid partnereid ei auditeerinud.

Kontrollikoda ei auditeerinud ELi poliitilisel tasandil tehtud otsuseid ning piiras auditi ulatust mitmest aspektist. Kontrollikoda ei kaalunud vastupidist stsenaariumi, mille kohaselt finantsabi ei oleks antud, ega kriisi lahendamise teostatavust muude vahendite abil (nt ühine vastutus riigi võlakohustuste eest). Kontrollikoda ei hinnanud ka võla jätkusuutlikkust ja laenude tagasimaksmise tõenäosust. Samuti ei hinnanud kontrollikoda seda, kas nõukogu oli valinud kõige asjakohasemad eelarvepuudujäägi eesmärgid ja struktuurilised tingimused kriisi lahendamiseks. Komisjoni ja muude partnerite koostöö auditeerimisel ei hinnanud kontrollikoda viimaste kaasamise õigustatust.

## Auditiküsimused

Auditiga uuriti, kas komisjon haldas finantsabiprogramme asjakohaselt. Küsimus jagati järgmisteks alaküsimusteks.

- 1 Kas suurenevaid eelarveriske märgati õigeaegselt?
- 2 Kas menetlused olid programmi otsustesse laiaulatusliku panuse tegemiseks piisavalt hästi kavandatud?
- 3 Kas komisjon võttis laenu kõige soodsama intressiga ja järgis võlakirjade emiteerimise parimaid tavaid?
- 4 Kas finantsabiprogrammid täitsid oma põhieesmärgid?

## Mida me leidsime

### Mõnele ohumärgile ei pööratud tähelepanu

On oluline meele pidada, et liikmesriikide eelarve järelevalvele suunatud raamistik oli olemas juba enne kriisi puhkemist. Komisjoni ülesanne oli hoiatada nõukogu järjest suureneva eelarve tasakaalustamatuse eest. Komisjon ei olnud esimesteks finantsabitaotlusteks valmis.

Kontrollikoda leidis, et Euroopa Komisjon hindas riikide eelarveid tugevamaks, kui need tegelikult olid. Komisjoni enne 2009. aastat tehtud hinnangute oluliseks puuduseks oli see, et ei koostatud aruandlust avaliku sektori tingimuslike kohustuste (millest kriisi ajal said reaalsed kohustused) kuhjumise kohta. Komisjon ei pööranud ka piisavalt tähelepanu seosele suurte välismaiste rahavoogude, pankade olukorra ja riigi rahanduse vahel.

Stabiilsuse ja kasvu pakti 2011., 2013. ja 2014. aasta reformidega sooviti käsitleda kriisieelse aja puudusi makromajandusliku järelevalve suurendamise abil. Kui riigid hakkasid 2008. aastal taotlusi esitama, ei olnud komisjon siiski finantsabi haldamiseks valmis.

## Suure ülesande täitmine

### Järelejõudmisprotsess

Komisjon hakkas täitma uusi programmijuhtimise ülesandeid, mille käigus tuli pidada läbirääkimisi liikmesriikide ametiasutustega, koostada programmiprognose ja rahastamispuudujääkide prognoose ning määrata kindlaks vajalikud reformid. Arvestades algsete ajapiirangute ja vähese asjaomase kogemusega, oli see suureks saavutuseks.

Komisjon oli vajaliku teabe hankimisel enamjaolt põhjalik. Komisjon on üha rohkem kasutanud asutusesiseseid ekspertteadmisi ja kaasanud palju erinevaid sidusrühmi abi palunud riikidest.

### Keerukad vahendid

Makromajanduslike ja eelarvepuudujäägi prognooside koostamine ei ole uudne tegevus. Komisjon kasutas juba olemasolevat ja suhteliselt kohmakat tabelarvutustel põhinevat prognoosimisvahendit. Kvaliteedikontroll piirdus põhiliselt prognooside erinevate osade kooskõlastamisega ega sisaldanud prognooside aluseks olevate eelduste juhtkonnapoolset kontrolli. Peamiste eelduste (nagu fiskaalvõimendus) usutavust oli väga keeruline hinnata mitte ainult hilisema kontrollimise, vaid ka juhtkonna poolt prognooside koostamise ajal.

## Käivitamiskused

Abiprogrammid olid tolle aja ELi tasandi poliitikat ja majandusalaseid teadmisi arvestades enamasti hästi põhjendatud. Komisjoni protseduuride kõige tavalisem puudus oli aga dokumentatsiooni puudumine. See ei võimaldanud ajas tagasi vaadata, et hinnata tehtud otsuseid. Kontrollikojal ei olnud võimalik kontrollida osa olulistest nõukogule esitatud andmetest, nagu mõne programmi rahastamispuudujäägi esialgsed prognoosid.

Seda võib osaliselt põhjendada kriisi, algsete ajapiirangute ja komisjonipoolse programmijuhtimise uudsusega. Dokumentide kättesaadavus muutus aja jooksul paremaks, kuid isegi kõige viimaste programmide puhul oli osa põhidokumentidest puudu.

Vastastikuse mõistmise memorandumi tingimused olid suuremas osas põhjendatud konkreetse nõukogu otsuse viitega. Tingimused ei olnud aga alati piisavalt suunatud nõukogu kehtestatud üldistele majanduspoliitilistele tingimustele.

## Erinevad lähenemisviisid

Kontrollikoda leidis mitu näidet selle kohta, et sarnases olukorras olevaid riike ei koheldud võrdselt. Abi tingimusi hallati iga programmi puhul erinevalt. Mõne programmi puhul olid tingimused üldiselt vähem ranged, mis muutis nende täitmise lihtsamaks. Sarnaste struktuuriliste puudustega riikide võrdlus näitab, et vajalikud reformid ei olnud alati proportsionaalsed lahendamist vajavate probleemidega või olid neil täiesti erinevad eesmärgid. Mõne riigi eelarvepuudujäägi eesmärgid olid võrreldes majandusliku olukorraga liiga leebed.

## Piiratud kvaliteedikontroll

Nimetatud puuduste üheks põhjuseks oli asjaolu, et programmi kavandamist ja järelevalvet tegid suuremas osas komisjoni programmirühmad. Viimaste poolt koostatud põhidokumendid vaadati enne nõukogule või komisjonile esitamist uuesti läbi, kuid see ei olnud piisav mitmel põhjusel. Dokumentide aluseks olevaid kalkulatsioone ei kontrollinud keegi peale programmirühma, ekspertide tööd ei kontrollitud põhjalikult ja kontrollimise käik oli halvasti dokumenteeritud.

## Arenguruumi on

Positiivne on see, et nõukogu või komisjoni otsuste aluseks olevaid programmi-dokumente on alates esimeste abitaotluste esitamisest oluliselt täiustatud. See sai teoks, kuna programmijuhtimisele eraldati lisapersonali, kogemusi oli rohkem ja ettevalmistus parem. Sellest hoolimata ei sisaldanud ka kõige värskemad programmidokumendid mõningaid olulisi andmeid.

Järelevalve puhul kasutas komisjon tekkepõhiseid eelarvepuudujäägi eesmäärke. Sellega tagatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse järgimine, kuid see tähendab ka, et programmi jätkamise kohta otsuste tegemisel ei ole komisjonil võimalik kindlalt teada, kas abi saanud liikmesriik on eelarvepuudujäägi eesmärgi täitnud, kuna tekkepõhiseid eelarvepuudujääke on võimalik tuvastada alles teatud aja möödudes. Tingimuste täitmise kohta koostatud aruandlus ei olnud süsteemne.

Tingimuste täitmata jätmise väljendamiseks kasutati palju erinevaid mõisteid, mis tekitas segadust. Osa tingimustest ei käsitletudki. Mõni tingimus väideti olevat täidetud, kuigi tegelikult see nii ei olnud.

## **Laenamisega täideti rahastamisvajadused, kuigi alguses ei olnud asjaolude tõttu alati võimalik parimaid tavaid järgida**

Komisjoni korraldatud võlakirjade emiteerimine oli kordaminek, kuna kõik võlakirjaemissioonid suutsid täielikuks väljamüümiseks genereerida kapitaliturgudel piisavalt nõudlust. Komisjon tegi võlakirjaemissioone õigel ajal. Lõplik võlakulu oli kooskõlas turu ja partnerite omaga. Tegelikes menetlustes olid hinnatasemed mõnikord juhtivpankade algselt väljakuulutatud hinnatasemetest kõrgemad.

Võlahaldusprotsess sisaldas algusaastatel mitut puudust. Neid võib osaliselt põhjendada selleks tegevuseks eraldatud komisjoni töötajate vähese arvuga. Puudused ei avaldanud laenamise tulemusele märgatavat mõju. Puudused said enamjaolt viimaste võlakirjade emissioonidega eemaldatud, nii et soovitus puudutab puudusi, mis olid auditi ajal veel kõrvaldamata.

## Programmide eesmärgid saavutati

Eelarvepuudujäägi muudetud eesmärgid saavutati suuremas osas, kuid oli ka mõningaid erandeid. Negatiivse majanduskasvu tingimustes vähenesid riikide tulud 2009. aastal ning see nullis ka uute tulumeetmetega saadud tulu. Maksustamise seisukohast neutraalsed või maksude tasaarvestamise reformid põhjustasid täiendavaid lühiajalisi eelarvekulutusi ja osa riikidest võttis täiendavaid maksumeetmeid, et tasaarvestada oma väheneva maksutulu suhe SKPsse. Struktuursed eelarvepuudujäägid vähenesid, kuid väga erineva tempoga. Osa eelarvepuudujäägi korrigeerimisest ei tehtud kestva viisil. Riigid kasutasid eesmärkide saavutamiseks ühekordseid meetmeid.

Liikmesriigid järgisid enamikku oma programmides sätestatud tingimustest, ehkki mõningaste viivitustega. Viivitused tekkisid enamikul juhtudest komisjonist mittedõltuvatel põhjustel. Komisjon oli siiski mõnikord laiahaardelistele reformidele kehtestanud ebarealistlikult ranged tähtajad. Tingimuste suur täitmismäär ei tähenda seda, et kõik olulised tingimused täideti. Lisaks leidis kontrollikoda, et liikmesriigid jätsid oluliste tingimuste täitmise programmi-perioodi lõppu.

Programmid olid reformide käivitamisel edukad. Riigid jätkasid tavaliselt programmitingimustega algatatud reformide elluviimist. Auditi toimumise ajal oli reformide tagasipööramine haruldane sündmus. Tagasipööramised tasaarvestati alternatiivsete reformidega, mille potentsiaalne mõju ei olnud sageli samaväärne.

Viiest riigist neljas kohandati jooksevkontot oodatust kiiremini. Seda võib suuremas osas selgitada tulubilansi ootamatu paranemisega ja väiksemas osas kaubandusbilansi ootamatu paranemisega.

## Mida me soovitame

- a. Komisjon peaks looma tervet institutsiooni hõlmava raamistiku, mis võimaldaks finantsabi programmi loomisel komisjoni töötajaid ja ekspertteadmisi kiiresti mobiliseerida. Komisjon peaks ka välja töötama menetlused majanduse juhtimist käsitleva kahe seadusandliku akti paketi raames.
- b. Prognooside koostamisprotsessi kvaliteeti tuleks kontrollida süstemaatiliselt.
- c. Programme käsitlevate otsuste aluseks olevate tegurite asutusesisese läbipaistvuse tagamiseks peaks komisjon tõhustama andmete säilitamist ja pöörama kvaliteedikontrolli ajal sellele tähelepanu.
- d. Komisjon peaks tagama, et programmijuhtimise ja programmidokumentide sisu kontrollimise protseduuride kvaliteet oleks nõuetekohane.
- e. Eelarve jälgimise eesmärgil peaks komisjon vastastikuse mõistmise memorandumisse lisama muutujad, mida oleks võimalik lühikese aja tagant koguda.
- f. Komisjon peaks määratlema tingimused tähtsuse järjekorras ja suunama need tõeliselt olulistele reformidele.
- g. Kõikide edasiste programmide puhul peaks komisjon püüdma muude programmipartneritega tehtava institutsioonidevahelise koostöö ametlikuks muuta.
- h. Võlahalduse protsess peaks olema läbipaistvam.
- i. Komisjon peaks riikide kohandamise põhiaspekte veel rohkem analüüsima.

## Maksebilanss / Euroopa finantsstabiilsusmehhanism

Finantsabi eesmärk oli aidata riikidel oma lähenevate tagasimaksetähtaegade- ga võlgu tagasi maksta ja eelarvepuudujääki rahastada. Finantsabi oli puhver, millega kergendati kohandamisprogrammide elluviimist, mis oli riikides tekkinud probleemide lahendamiseks vajalik. Üldiselt kaeti nende mehhanismidega vajadus kaitsta euroala ja kogu ELi stabiilsust, piirata levikuriski ja hoida ära järsk šokk abi saavate liikmesriikide majandusele.

Programmide üksikasjalikud eesmärgid olid erinevad, kuid finantsabi üldine siht oli aidata liikmesriikidel taastada usaldusväärne makromajanduslik või finantsseisund ning parandada nende suutlikkust, mis võimaldaks neil täita oma avaliku sektori (euroala riigid) või maksebilansi (euroalasse mittekuuluvad riigid) kohustusi.

Kontrollikoja auditiga hõlmatud viiele liikmesriigile finantsabi andmise ajaline kulg oli järgmine:

|                                 | 2008 | 2009                               | 2010 | 2011                                 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------------------------|------|------------------------------------|------|--------------------------------------|------|------|------|
| Euroalasse mittekuuluvad riigid |      | HU (november 2008 – november 2010) |      |                                      |      |      |      |
|                                 |      | LV (jaanuar 2009 – jaanuar 2012)   |      |                                      |      |      |      |
|                                 |      | RO (juuni 2009 – juuni 2011)       |      | RO 2 (juuni 2011 – märts 2013)       |      |      |      |
| Euroala riigid                  |      |                                    |      | IE (detsember 2010 – detsember 2013) |      |      |      |
|                                 |      |                                    |      | PT (mai 2011 – mai 2014)             |      |      |      |

## Viie riigi laenuandmissüsteemide põhielemendid

|                                      | Maksebilanss                                                                                                     | EFSM                                         | EFSD                                                |
|--------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| Institutsiooniline vorm              | ELi mehhanism                                                                                                    | ELi mehhanism                                | Euroala riikide omanduses olev eraettevõtte         |
| Kapitali struktuur                   | ELi eelarvega tagatud                                                                                            | ELi eelarvega tagatud                        | Euroala riikide antud tagatised                     |
| Laenuandmisvõime eurodes             | 50 miljardit eurot                                                                                               | 60 miljardit eurot                           | 440 miljardit eurot                                 |
| Rahastamisvahendid                   | Laenud, krediitdiliinid                                                                                          | Laenud, krediitdiliinid                      | Laenud, võlakirjade ostmine esmas- ja järelturgudel |
| Kestus                               | Alaline mehhanism                                                                                                | Ajutine mehhanism                            | Ajutine mehhanism                                   |
| Peamised otsuseid langetavad organid | Nõukogu otsus, mis võetakse vastu Euroopa Komisjoni ettepaneku üle hääletamisel kvalifitseeritud häälteenamusega |                                              | EFSDi direktorite nõukogu (st Euroorühma liikmed)   |
| Rahastamise õiguslik alus            | Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 143                                                                     | Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 122 | Valitsustevaheline otsus                            |



## KUST SAAB ELi VÄLJAANDEID?

### Tasuta väljaanded:

- üksikeksemplarid:  
EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- rohkem eksemplare ning plakatid ja kaardid:  
Euroopa Liidu esindustest ([http://ec.europa.eu/represent\\_et.htm](http://ec.europa.eu/represent_et.htm)),  
delegatsioonidest väljaspool ELi ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_et.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm)),  
kasutades Europe Direct'i teenistust ([http://europa.eu/europedirect/index\\_et.htm](http://europa.eu/europedirect/index_et.htm))  
või helistades infotelefonile 00 800 6 7 8 9 10 11 (kõikjalt EList helistades tasuta) (\*).

(\*) Antav teave on tasuta nagu ka enamik kõnesid (v.a mõne operaatori, hotelli ja telefonikabiini puhul).

### Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>).

## Lisateave:

Euroopa Kontrollikoda  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG  
[eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)

**[eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)**

QJ-04-15-867-ET-N