



EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 23.5.2013
SWD(2013) 178 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus,
millega antakse Euroopa Investeeringispangale ELi tagatis liiduväliste
investeeringisprojektide toetamiseks sõlmitud finantstehingutest tekkida võiva kahjumi
puhuks

{ COM(2013) 293 final }
{ SWD(2013) 179 final }

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

**Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus,
millega antakse Euroopa Investeerimispankale ELi tagatis liiduväliste
investeeringuprojektide toetamiseks sõlmitud finantstehingutest tekkida võiva kahjumi
puhuks**

Euroopa Investeerimispank (EIP) teeb ELi välispoliitika toetamiseks väljaspool ELi tehinguid, millele iga mitmeaastase finantsraamistiku raames antakse osaliselt ELi eelarvetagatis. Juba üle 30 aasta annab Euroopa Liit Euroopa Investeerimispankale (EIP) eelarvetagatise, millele on kehtestatud teatavad künnised ja muud tingimused ning mis katab Euroopa Liidu välispoliitika eesmärkide toetuseks väljaspool Euroopa Liitu tehtud laenu- ja tagatistehingutega seotud riigiriski ja poliitilisi riske. Aastate jooksul on selline tagatis antud eri otsustega. EIP välistehingutele antava ELi tagatise ulatus ja üldtingimused on sätestatud otsuses 1080/2011/EL (edaspidi „kehtiv otsus“). See kehtib 31. detsembrini 2013.

EIP välistehingutele ELi eelarvetagatise andmise vajadus tuleneb panga põhikirjas sätestatud kohustusest tagada kõigile oma laenutehingutele piisav tagatis ning üldisemalt tuleneb see vajadusest kaitsta EIP krediitdivõimelisust ja mitte seada ohtu panga ülesannet toetada ELi liikmesriikide pidevat arengut. ELi tagatis on olnud peamine vahend, mille abil tagada kooskõla EIP suure finantsvõimendusega struktuuri, kolmandatele riikidele laenamisest tulenevate riskide ja vajaduse vahel vältida panga AAA reitingu halvenemist, piirates EIP kapitalitarbimist. EIP ei maksa ELile tagatise andmise eest tasu.

EIP tehinguid tuleks teha rahastamiskõlblikes riikides (nagu kindlaks määratud kehtivas otsuses), et toetada järgmisi eesmärke: i) kohaliku erasektori arendamine, eelkõige VKEdes toetamine; ii) sotsiaalse ja majandusliku infrastruktuuri, sealhulgas transpordi-, energia-, keskkonnainfrastruktuuri ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia arendamine ning iii) kliimamuutuste leevendamine ja nendega kohanemine.

ELi tagatise geograafiline ulatus on jagatud piirkondadeks: ühinemiseelsed piirkonnad, naabruspoliitikaga hõlmatud ja partnerriigid, Aasia ja Ladina-Ameerika piirkond ning Lõuna-Aafrika.

Kehtiva otsusega on aastateks 2007–2013 kehtestatud üldiseks ülemmääraks 27 484 miljardit eurot ja kliimamuutuste pakatile eraldatakse 2 miljardit eurot. Üldine ülemmäär on jagatud piirkondlikeks ülemmääradeks. Kliimamuutuste pakett seevastu on üleilmne ja seda ei jagata eelnevalt piirkondade vahel.

Kehtiva otsuse artiklis 16 on märgitud, et komisjon peab esitama uue ettepaneku järgmise finantsraamistiku (2014–2020) kohta. Lisaks on kehtivas otsuses nõutud, et komisjon peab ettepanekut välja töötades analüüsima eri teemasid. Seda tehes võttis komisjon arvesse ELi tagatise aluseks olevat eelarvemehhanismi, kuna see mõjutab teatavaid mõjuhinnangus analüüsitud võimalusi.

Tagatisfondi eesmärk on kaitsta ELi eelarvet kohustuste täitmata jätmise šoki eest, mille võivad põhjustada peamiselt EIP välisfinantstehingud ja muud välismeetmed. Tagatisfondi

tehakse ELi eelarvest üks aastane makse. Tagatisfondi rahastamismehhanism, mille eesmärk on säilitada tagatisfondi suurus 9 % tagasimaksmata laenumaksetest, kujutab endast *de facto* ELi eelarvetagatise ülemmäära. Tagatisfondist kaetud tehingute eeldatavate välja- ja tagasimaksete prognoosi põhjal võimaldab summa, mille Euroopa Komisjon pakkus välja oma 27. märtsi 2013. aasta tehnilises panuses läbirääkimisse järgmise mitmeaastase finantsraamistiku rakendamist käsitlevate individuaalsete programmide üle (1,193 miljardit eurot jooksevhindades ajavahemikku 2014–2020 hõlmava finantsraamistiku jaoks, et rahastada tagatisfondi), määrata üldvolituse kindlaksmääratud ülemmääraks ligikaudu 25 miljardit eurot.

Varasema otsusega¹ võrreldes suurendati otsusega 1080/2011/EL piirkondlikke ülemmäärasid. Seadusandja on otsuse põhjendustes selgelt märkinud, et selline suurendamine on ajutine ja erakorraline, võttes arvesse araabia kevadet ja EIP suuremat toetust ELi partneritele 2009.–2010. aasta kriisi taustal. See näitab seadusandja kavatsust säilitada üldine piirkondadevaheline tasakaal, milles raskustega jõuti kokkuleppele 2009. aastal ja mis oli tundliku poliitilise kompromissi tulemus. Siiski eeldatakse, et uues seadusandlikus ettepanekus peaks lähtutama 2009. aasta piirkondlikust tasakaalust.

1. PROBLEEMI MÄÄRATLUS

Raamistik, milles EIP tegutseb, on oluliselt muutunud ja uus seadusandlik ettepanek ELi tagatise kohta järgmise mitmeaastase finantsraamistiku alusel on koostatud põhimõtteliselt palju keerulisemas olukorras, kui valitses mõne aasta eest. Eriti mõjutas EIP rahastamistingimusi finantskriis ja see võis ohustada EIP AAA reitingut. Seda arvesse võttes nähti EIP tegevuskavas aastateks 2012–2014, kinnitatud 2011. aasta lõpus, ette laenumahu vähendamine kriisieelsele tasemele eelkõige just kolmandate riikidega seoses. Kuigi EIP kapitali suurendamine, mis kiideti hiljuti heaks, lubaks suurendada EIP laenamist ELis, ei tohiks see mõjutada EIP välistegevust.

Seda strateegilist muutust võeti arvesse ELi uue tagatise ettepaneku kaalumisel, koos selliste muude elementidega nagu muu hulgas praegune majanduslik ja finantstaust, mis mõjutab välislaenu portfelli kvaliteeti, EIP riskitaluvusvõime ja Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupanga (EBRD) geograafilise ulatuse laiendamine Vahemere piirkonnale, kus aastane tegevusmaht võiks küündida 2,5 miljardi euroni (mis ületaks EIP rahastamist piirkonnas koos ELi tagatise ja EIP omal riisikol põhinevate vahenditega).

Sellega seoses tuuakse mõjuhinnangus esile neli peamist probleemi:

- **ELi tagatise ebaotstarbeka kasutamise oht.**
- **EIP suutmatus rahastada igat tüüpi mikrorahastamise tehinguid ELi tagatise alusel.**
- **Kliimameetmete rahastamise ebapiisav tase ja EIP suutmatus suurendada laenamist selles valdkonnas.**
- **EIP ebaselge positsioneerimine peamise vahendina, mille kaudu antakse välisfinantstoetust.**

2. SUBSIDIAARSUSE ANALÜÜS JA ELI MEETME PÕHJENDUS

Ettepanek tehakse ELi ainupädevusse kuuluvas valdkonnas. Subsidiaarsuse põhimõtet seepärast ei kohaldata.

¹ Otsus 633/2009/EÜ

ELi meetme konkreetne õiguslik alus ELi tagatise andmiseks EIP-le liiduvälistele projektidele antavatest laenudest ja laenutagatistest tekkida võiva kahjumi puhuks on ELi toimimise lepingu artiklid 209 ja 212. EIP on asutatud aluslepingu artikli 309 alusel ja tema põhikiri on kehtestatud protokolliga, mis on lisatud aluslepingutele.

3. EIP VÄLISFINANTSTEHINGUTELE ANTAVA ELI UUE TAGATISE EESMÄRGID:

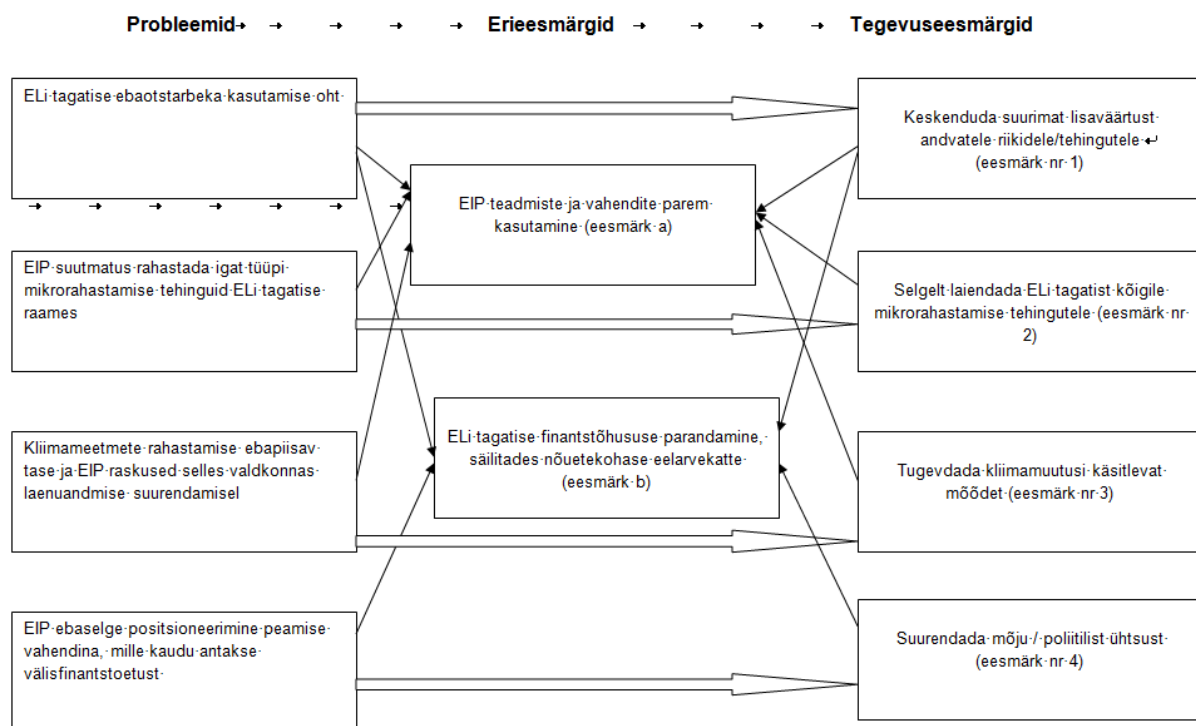
EIP liiduvälisel tegevusel, millel on ELi tagatis, peaks olema üldine eesmärk toetada liidu välispoliitikat, rahastades partnerriikides olulisi projekte, kombineerides ELi eelarvevahendid (andes tagatistfondile vahendeid välismeetmete jaoks, mis omakorda tagab ELi tagatise) EIP omavahenditega.

Liiduväliste finantstehingutega ELi tagatise alusel peaks EIP toetama ELi partnerriikide majanduslikku, sotsiaalset ja keskkonnaarengut ning nende partnerlust ELiga. Peale selle peaks EIP volitustele vastavad finantstehingud olema kooskõlas liidu laiemal regionaalpoliitika raamistikuga.

Teised uue volituse spetsiifilised eesmärgid peaksid hõlmama järgmist: i) EIP teadmiste ja vahendite parem kasutamine ja ii) ELi tagatise tõhususe parandamine, säilitades nõuetekohase eelarvekatte.

Sellega seoses peaksid ELi tagatise tegevuseesmärgid olema järgmised:

- **suunata ELi tagatise geograafiline ulatus nendele finantseeringu saajatele, kelle puhul sellest saadav kasu oleks kõige suurem** (eesmärk nr 1).
- **Selgelt laiendada ELi tagatist mikrorahastamise tehingutele** (eesmärk nr 2), et jõuda kõige vaesemateni.
- **Tugevdada ELi tagatise kliimamuutusi käsitlevat mõõdet, et intensiivistada EIP tegevust selles olulises ELi välistegevuse sektoris** (eesmärk nr 3).
- **Suurendada EIP rahastamistegevuse mõju**, viies selle suuremasse vastavusse ELi poliitikaga ja saavutades sidususe ja sünergia ELi instrumentidega (eesmärk 4), et võtta asjakohasemalt ja õigeaegsemalt arvesse poliitika arengut.



4. POLIITIKAVALIKUD

Võttes arvesse tuvastatud probleeme ja selleks, et saavutada konkreetset poliitilist ja tegevuseesmärgid, kaalus komisjon järgmisi võimalusi seoses ELi tagatise andmisega EIP välisfinantstehingutele:

Poliitikavalik nr 0: uut otsust ei tehta – seda valikut üksikasjalikult ei analüüsitud.

Poliitikavalik nr 1: tagatist ei muudeta (nagu määratletud otsuses 1080/2011/EL, kuid pikendatakse kuni 31.12.2020) – baasstsenaarium.

Poliitikavalik nr 2: muudetakse praegust tagatist. See valikuvõimalus töötati välja kolme alamvaliku alusel. Kõik need kolm varianti koosnevad nelja liiki muudatustest, mille eesmärk on täita nelja tegevuseesmärgi. Aluseks on iga parameetri muudatuste koostoime ja ülekandumine. Kõigi variantide peamised näitajad on esitatud allpool tabelis:

Peamised erinevused valitud poliitilise valikuvõimaluse ja baasstsenaariumi (st muudatusi ei tehta) vahel

Vastused tegevuseesmärkide kohta	Alamvalik CLOSE:	Alamvalik MICRO	Alamvalik FOCUS
i) keskenduda suurimat lisaväärtust andvatele riikidele / tehingutele	Aasia ja Ladina-Ameerika väljajätmine	Sama olukorra jätkumine	Keskendumine vähem krediitvõimelistele finantseeringu saajatele (dünaamilisel

			viisil)
ii) anda selge tagatis kõigile mikrorahastamise tehingutele	Eelkõige kõik rahastamiskõlblikud mikrorahastamise tehingud, kuid ELi tagatisele riski endast ei kujuta	Eelnevalt ELi täieliku tagatisega mikrorahastamise tehingutele eraldatud pakett mahus 2 miljardit eurot	Sama olukorra jätkumine
iii) tugevdada kliimamuutusi käsitlevat mõõdet	Eelnevalt eraldatud kliimamuutuste eesmärkidega seotud tehingute pakett suureneb 4 miljardi euron	Piirkondlike eesmärkide kindlaksmääramine ja eelnevalt määratud paketi kajastamine üldise ülemmäära all	Üldise laenumahu eesmärk + kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise jälgimine
iv) suurendada mõju / poliitilist ühtsust	Iga-aastaste riiki käsitlevate strategiadokumentide koostamine	Piirkondlike tehniliste tegevussuuniste ajakohastamine kooskõlas ELi välisfinantsinstrumentide mitmeaastase sihtprogrammiga	Piirkondlike tehniliste tegevussuuniste ajakohastamine kooskõlas ELi välisfinantsinstrumentide mitmeaastase sihtprogrammiga

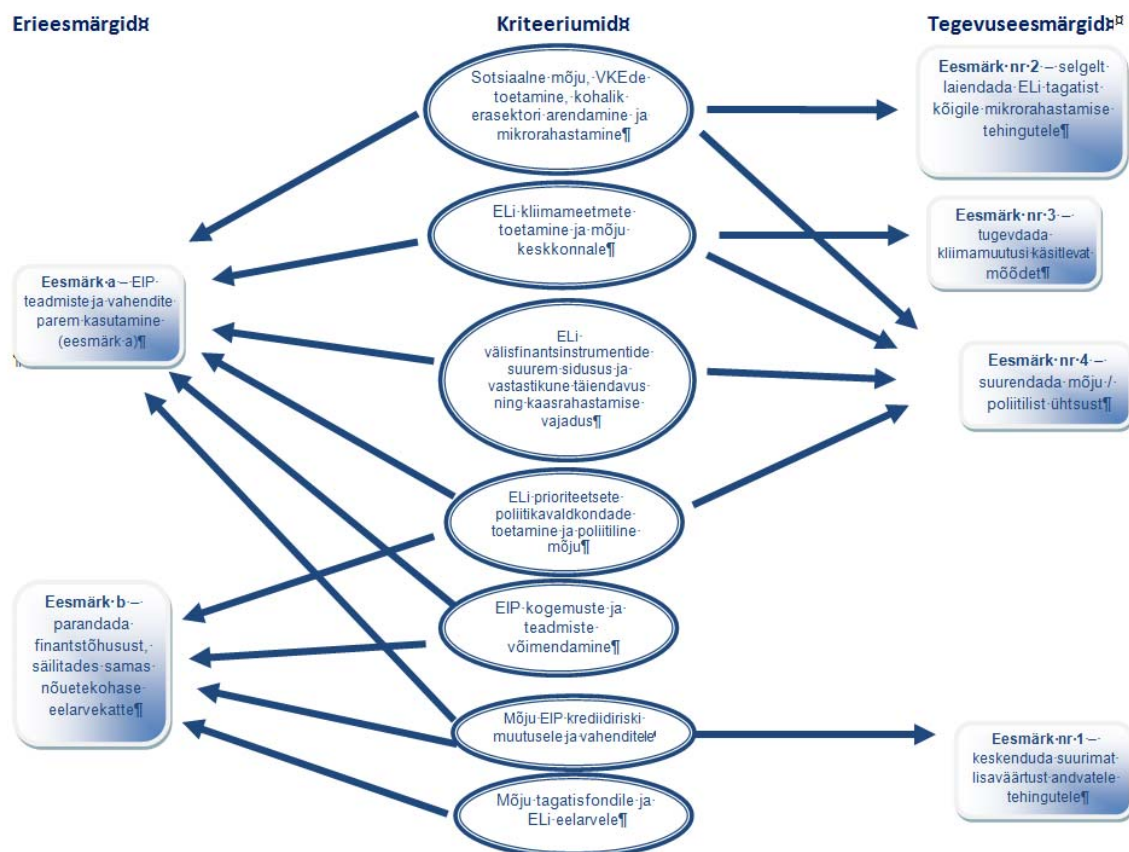
Poliitikavalik nr 3: tagatis antakse teistele finantseerimisasutustele. Seda valikut ei analüüsitud üksikasjalikult.

5. MÕJU HINDAMINE

Tuleks märkida, et ei ole võimalik esitada kvantitatiivseid hinnanguid iga poliitikavaliku mõju kohta, kuna see sõltub sellest, kuidas EIP otsust rakendab. Piirkondlikud ülemmäärad on soovituslikud, need ei kujuta endast sihtmahtusid. Samas kui otsuse rakendamine sõltub tugevalt EIP juhtorganite otsusest ja finantseeringu saajate riskitaluvusvõimest, sõltub projekti tasandil EIP tegevus suuresti sobivatest ja panga nõudmistele vastavatest projektidest, toetuste ja laenude ühendamise võimalustest, finantseeringut saavate riikide võlatasemest, riskianalüüsist, majanduslikust ja poliitilisest kontekstist, projekti ettevalmistamise kvaliteedist, projekti läbiviijate suutlikkusest jne. Siiski viidi iga poliitikavaliku kohta läbi kvalitatiivne hindamine ning võimaluse korral esitati viited andmetele ja näitajatele.

Seoses tegevus- ja erieesmärkidega tehti kindlaks ELi tagatise peamine mõju. Hinnati järgmist peamist mõju: i) ELi prioriteetsete poliitikavaldkondade toetamine, sealhulgas ühinemine, naabruspoliitika ja kolmandate riikide arendamine ning poliitiline mõju, ii) sidusus ja vastastikune täiendavus ELi välisfinantsinstrumentidega ja kaasrahastamise vajadus, iii) EIP kogemuse ja teadmiste võimendamine, iv) sotsiaalne mõju, VKEd

toetamine, kohaliku erasektori arendamine ja mikrorahastamine partnerriikides, v) ELi kliimameetmete toetamine ja mõju keskkonnale, vi) mõju tagatisfondile ja ELi eelarvele, vii) mõju EIP krediidiriski poliitikale / reitingule ja vahenditele. Tuleks märkida, et kaks viimast kriteeriumi (mõju tagatisfondile ja ELi eelarvele ning mõju EIP krediidiriski poliitikale ja vahenditele) on tõenäoliselt kõige olulisemad, kuna need määravad *de facto* piirid, mille ulatuses saab otsust rakendada.



Analüüsi põhjal esitatakse aruandes hinnang iga poliitikavaliku mõjule baasstsenaariumiga võrreldes tulemuslikkuse, tõhususe ja sidususe seisukohast. Eri poliitikavalikute kvalitatiivne hinnang põhines komisjoni talituste vastavatel hinnangutel tõenäolise mõju kohta.

Komisjoni poole pealt peaksid analüüsitud poliitikavalikute rakendamise halduskulud olema samaväärsed baasstsenaariumi rakendamisega.

Hindamine näitas, et kombineerituna ei oleks variantide CLOSE ja MICRO tõenäoline mõju võrreldes praeguse olukorra säilitamisega oluliselt suurem. Teiselt poolt oleks poliitikavalikul FOCUS suurem positiivne mõju ning see sai muudest analüüsitud valikutest parema hinnangu, kui võtta eelkõige arvesse mõju eelarvele ning sidusust ja vastastikust täiendavust liidu poliitikate ja vahenditega.

	Baasstsenaarium	CLOSE	MICRO	FOCUS
ELi prioriteetsete poliitikavaldkondade toetamine, sealhulgas ühinemine, naabruspoliitika ja kolmandate riikide arendamine ning poliitiline mõju	0	<u>Tulemuslikkus:</u> - <u>Tõhusus:</u> 0	<u>Tulemuslikkus:</u> - <u>Tõhusus:</u> -	<u>Tulemuslikkus:</u> + <u>Tõhusus:</u> +

		<u>Kulud:</u> +	<u>Kulud:</u> +	<u>Kulud:</u> +
ELi välisfinantsinstrumentide suurem sidusus ja vastastikune täiendavus ning kaasrahastamise vajadus	0	<u>Tulemusli</u> <u>kkus:</u> 0 <u>Tõhusus:</u> - <u>Kulud:</u> +	<u>Tulemusli</u> <u>kkus:</u> - <u>Tõhusus:</u> - <u>Kulud:</u>	<u>Tulemusli</u> <u>kkus:</u> + <u>Tõhusus:</u> 0 <u>Kulud:</u> +
EIP kogemuste ja teadmiste võimendamine	0	<u>Tulemusli</u> <u>kkus:</u> - <u>Tõhusus:</u> + <u>Kulud:</u> +	<u>Tulemusli</u> <u>kkus:</u> 0 <u>Tõhusus:</u> - <u>Kulud:</u> -	<u>Tulemusli</u> <u>kkus:</u> + <u>Tõhusus:</u> + <u>Kulud:</u> +
Sotsiaalne mõju, VKEdede toetamine, kohaliku erasektori arendamine ja mikrorahastamine partnerriikides	0	<u>Tulemusli</u> <u>kkus:</u> - <u>Tõhusus:</u> 0 <u>Kulud:</u> -	<u>Tulemusli</u> <u>kkus:</u> + <u>Tõhusus:</u> - <u>Kulud:</u> 0	<u>Tulemusli</u> <u>kkus:</u> + <u>Tõhusus:</u> 0 <u>Kulud:</u> 0
ELi kliimameetmete toetamine ja mõju keskkonnale	0	<u>Tulemusli</u> <u>kkus:</u> + <u>Tõhusus:</u> - <u>Kulud:</u> 0	<u>Tulemusli</u> <u>kkus:</u> + <u>Tõhusus:</u> 0 <u>Kulud:</u> +	<u>Tulemusli</u> <u>kkus:</u> + <u>Tõhusus:</u> + <u>Kulud:</u> +
Mõju tagatisfondile ja ELi eelarvele	0	<u>Tulemusli</u> <u>kkus:</u> - <u>Tõhusus:</u> - <u>Kulud:</u> -	<u>Tulemusli</u> <u>kkus:</u> - <u>Tõhusus:</u> - <u>Kulud:</u> -	<u>Tulemusli</u> <u>kkus:</u> 0 <u>Tõhusus:</u> 0 <u>Kulud:</u> 0.
Mõju EIP krediidiriski muutumisele / reitingule ja vahenditele	0	<u>Tulemusli</u> <u>kkus:</u> 0 <u>Tõhusus:</u> + <u>Kulud:</u> Ei ole teada	<u>Tulemusli</u> <u>kkus:</u> 0 <u>Tõhusus:</u> - <u>Kulud:</u> Ei ole teada	<u>Tulemusli</u> <u>kkus:</u> 0 <u>Tõhusus:</u> 0 <u>Kulud:</u> Ei ole teada
Keskmine üldine mõju	0	- "+": 6 "0": 5 "-": 9	- "+": 4 "0": 4 "-": 12	+ "+": 10 "0": 10 "-": 0

6. POLIITIKAVALIKUTE VÕRDLUS

Antud kvalitatiivsete hinnete alusel tõusis poliitikavalik FOCUS eelisvalikuna selgelt esile. Tuleks märkida, et selle poliitikavaliku korral eesmärgi nr 3 ei saavutataks, kuna hindamise

põhjal ei ole ELi eelarvetagatis sobiv vahend, millega katta EIP igat tüüpi mikrorahastamise tehinguid ELi tagatisega hõlmatud piirkondades.

Ükski sidusrühm ei olnud valitud variandi vastu. Eelkõige vastab poliitikavalik FOCUS enamiku arvamusele, kellega konsulteeriti. Eelkõige konsulteeritud rahvusvahelised valitsusvälised organisatsioonid, Euroopa Parlamendi liikmed ja liikmesriigid, samuti ekspertidest koosnev juhtkomitee (mis loodi praeguse otsuse vaheläbivaatamise ajal) osutasid vajadusele teha kindlaks, millal on ELi tagatisega EIP rahastamistegevuse lisaväärtus kõige suurem ja leida viisid, kuidas tagatise kasutamisel intensiivistada EIP keskendumist sellistele olukordadele. Rahvusvahelised valitsusvälised organisatsioonid panid kahtluse alla vajaduse laiendada ELi tagatise ulatust igat tüüpi mikrorahastamise tehingutele, võttes arvesse selle valdkonna mitmeid teisi tegijaid, kuigi mõni Euroopa Parlamendi liige oli seda taotlenud. Peale selle taotlesid konsulteeritud rahvusvahelised valitsusvälised organisatsioonid süsteemi loomist EIP rahastamistehingutega seoses heitkoguste jälgimiseks.

7. SEIRE JA HINDAMINE

Uue seadusandliku ettepanekuga tugevdatakse praeguse olukorraga võrreldes seiret ja hindamist. Eelkõige säilitatakse EIP hiljuti välja töötatud operatiivse jälgimise näitajad (tulemuste mõõtmise raamistik) ning neid tugevdatakse veelgi.

Erieesmärkide poole liikumist jälgitakse põhinäitajate abil, mis hõlmavad järgmisi valdkondi: i) piirkonnale lepinguga antud summa, ii) piirkonnale välja makstud summa, iii) edusammud, mida on tehtud tegevuse tasakaalustatud jaotamisel riikide lõikes, iv) tegevuse jaotus eri eesmärkide vahel; v) kliimamuutustega seotud laenude maht võrreldes finantseerimise sihtsummadega ning mõju kasvuhoonegaaside heitkoguste absoluutsele ja suhtelisele vähendamisele, vi) kliimamuutuste riskiga seoses hinnatud projektide arv; vii) ELi toetustega ühendatud tehingute arv ja summa.

Üksikasjalikumad tulemuste näitajad võetakse üle kolmel sambal põhinevast metoodikast, mille EIP on välja töötanud tulemuste mõõtmise raamistiku alusel. Viimase eesmärk on näidata, kuidas EIP laenu suurendavad toodangut, mis annab tulemusi ja avaldab aja jooksul mõju, mis on kooskõlas pangale antud volituse eesmärkidega.

Seoses kliimameetmete edendamise projektide rahastamisega selgitatakse kliimamuutusi käsitleva finantseeringu saamise kõlblikkus välja kokkulepitud kriteeriumide alusel, tuginedes olemasolevatele EIP määratlustele – ja karmistades vajaduse korral neid määratlusi – kliimamuutusi käsitlevate kulutuste jälgimiseks. EIP arendab metoodikaid, et integreerida projekti hindamisse CO₂ ja kliimamuutuste risk ning parandada oma investeeringute vastupanuvõimet kliimamuutustega seotud riskidele. Paralleelselt peaks EIP arendama edasi meetodeid kliimamuutuste riski hindamiseks eesmärgiga suurendada kõigi asjaomaste tehingute vastupanuvõimet kliimamuutustega seotud riskidele ning integreerima CO₂ hinnastamise majandusliku tasuvuse analüüsi. Samuti tuleks asjaomastes sektoripoliitikates parandada CO₂-mahukate projektide piiratud rahastamiskõlblikkust ja -kriteeriume.

Peale selle nähakse ettepanekuga ette korrapäraste aruannete esitamine, nagu on sätestatud ka otsuses nr 1080/2011/EL. Komisjon annab igal aastal Euroopa Parlamendile ja nõukogule aru selle kohta, kuidas EIP on volitust rakendanud. Käesolev aruanne avaldatakse ka komisjoni veebisaidil.

Lõpetuseks, vahehindamine viiakse läbi kolm aastat pärast volituse kehtivuse algust.