



Brüssel, 12.3.2020
COM(2020) 96 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta otsuse nr 466/2014/EL (millega antakse Euroopa Investeeringuspangale ELi tagatis liiduväliste investeerimisprojektide toetamiseks sõlmitud finantseerimistehingutest tekkida võiva kahjumi puhuks) kohaldamise hindamise kohta

1. SISSEJUHATUS

Selles aruandes tehakse kokkuvõtte komisjoni hindamisest seoses ELi sellise eelarvelise tagatise rakendamisega, mis anti 2014.–2018. aastal Euroopa Investeeringuspangale (EIP) liiduväliste investeerimisprojektide toetamiseks sõlmitud EIP finantseerimistingutest tekkida võiva kahjumi puhuks. Täielik hinnang avaldati 2019. aasta septembris komisjoni talituste töödokumendis¹.

ELi eelarvelisele tagatisele, mis on sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu järjekordsetes otsustes, osutatakse tavaliselt kui EIP välislaenude andmise volitusele². Komisjoni hindamine viidi ellu tagantjärele ja see hõlmas ajavahemikku 2014. aasta keskpaigast 2018. aasta lõpuni; 2018. aasta on viimane aasta, mille kohta on kättesaadavad täielikud andmed. Nagu on nõudnud Euroopa Parlament ja nõukogu, on hindamise eesmärk anda teavet, mis oleks aluseks uuele võimalikule otsusele pärast 2020. aastat ELi tagatisega kaetavate EIP finantseerimistingute kohta³.

Eelkõige on hindamise eesmärk aidata kujundada tulevasi ELi eelarvelisi tagatise naabruspoliitika, arengu- ja rahvusvahelise koostöö rahastamisvahendi kontekstis, mille kohta komisjon tegi ettepaneku 2018. aasta juunis. Hiljuti alustati seadusandliku ettepaneku üle kolmepoolseid läbirääkimisi⁴. Hindamine on üks komisjoni panustest Euroopa arengualase finantsstruktuuri kõrgetasemelise eksperdirühma töösse⁵.

Alates 2021. aastast kavatakse välislaenude andmise volitus asendada laiema vahendiga – Euroopa Kestliku Arengu Fond+ (EFSD+) –, tehes ELi eelarvelised tagatised avatud finantsstruktuuri kontekstis kättesaadavaks nii EIP-le kui ka muudele rahvusvahelistele finantseerimisasutustele või arengut rahastavatele asutustele⁶.

Hindamise käigus uuriti praeguse välislaenude andmise volituse aluseks oleva eelarvelise tagatise tulemuslikkust, tõhusust, asjakohasust, sidusust ja ELi lisaväärtust võrreldes ootustega, mida Euroopa Parlament ja nõukogu välislaenude andmise volituse otsuses algul väljendasid.

Euroopa Investeeringuspangale antud välislaenude andmise volitused on olnud Euroopa Majandusühenduse ja seejärel Euroopa Liidu välispoliitika osa alates 1977. aastast. ELi eelarvelise tagatise põhieesmärk on suurendada EIP riskivõtmisvõimet, piirates

¹ SWD(2019) 333 final.

² Õiguslik alus on otsus nr 466/2014/EL (edaspidi „välislaenude andmise volituse otsus“), mida on pärast vahehindamist muudetud otsusega (EL) 2018/412. Tagatis antakse komisjoni ja EIP vahelise tagatislepinguga, mille uusim versioon sõlmiti 3. oktoobril 2018.

³ Välislaenude andmise volituse otsuse artikkel 20.

⁴ COM(2018) 460 final.

⁵ „The future of the European financial architecture for development: An independent report by the High-Level Group of Wise Persons on the European financial architecture for development“, oktoober 2019, https://www.consilium.europa.eu/media/40967/efad-report_final.pdf.

⁶ Vt ka komisjoni teatis „Tõhusam finantsraamistik väljaspool Euroopa Liitu tehtavate investeeringute jaoks“, COM(2018) 644 final.

märkimisväärselt EIP avatust riskile, nii et see vastaks profiilile, mis on kooskõlas EIP juhtorganite kehtestatud eeskirjadega. Teisisõnu aitab ELi tagatis EIP-l sõlmida investeerimistehinguid riskantsemates keskkondades väljaspool ELi, tuginedes oma olemasolevale kapitalile ja reservidele, ning aitab tal seejuures säilitada oma AAA-krediidireitingu.

Tavaliselt on ELi tagatis EIP-le antud ajavahemikuks, mis ühtib ELi mitmeaastase finantsraamistiku perioodiga. Seitsmeaastane välislaenu andmise volitus on oluliselt aidanud EIP-l arendada inim- ja materiaalseid ressursse, mida on väljaspool ELi vaja selliste investeerimistehingute tegemiseks, milleks valmistumine kestab tavaliselt kauem kui aasta. Vastutasuks prognoositavuse ja riskide maandamise eest, mida ELi tagatis pakub, peaksid välislaenu andmise volituse alusel tehtavad finantseerimistehingud täitma Euroopa Parlamendi ja nõukogu kehtestatud eesmärged ja tingimusi.

Välislaenu andmise volituse aluseks oleva ELi tagatise ulatus erineb olenevalt finantseerimistehingu laadist. Avaliku sektori vastaspooltega EIP finantseerimistehingutele (tavaliselt taristu arendamiseks) laieneb täielik tagatis, mis katab nii operatsiooni- kui ka poliitilisi riske. Peale selle on täieliku tagatisega kaetud EIP laenu pankadele või äriühingutele, kellel on riigigarantii ja keda rahastatakse majandusliku vastupanuvõime ja taastuvuse algatuse raames erasektorile laenuandmise volituse alusel, mis loodi pärast välislaenu andmise volituse vahehindamist 2018. aastal. Täielik tagatis võimaldab EIP-l loobuda riskipreemiast, mille ta peaks muidu oma intressimäärale lisama⁷. Seeläbi on partnerriikidel või nende asutustel/ettevõtjatel olnud võimalik võtta EIP-lt laenu oluliselt väiksemate kuludega.

Seevastu EIP erasektoriga tehtavatele tehingutele, millel pole riigigarantiid, annab EL üksnes poliitilise riski tagatise, mis hõlmab teatavaid olukordi, mis on täpsemalt määratletud EIPga sõlmitud tagatislepingus: maksmata jätmine, mis on tingitud rahaülekannete peatamisest, sundvõõrandamine, sõda või rahvarahutused või kohtuliku kaitse puudumine lepingu rikkumise korral. ELi antav poliitilise riski tagatis ei tähenda EIP intressimäära vähendamist. EIP laenuhinnad on aga klientidele endiselt atraktiivsed, kuna finantsturgudel laenamise kulud on EIP jaoks väikesed.

ELi tagatis katab portfelli tasandil 65% EIP selliste tagasimaksmata nõuete summast, mis on seotud välislaenu andmise volituse alusel sõlmitud finantseerimistehingutega. See tähendab, et kui laenuvõtja jätab EIP-lt saadud laenuga seotud kohustused täitmata ja EIP esitab puuduvate tagasimaksude korvamiseks ELi tagatise alusel nõude, on EL kohustatud iga tagatise alusel esitatud nõude täielikult rahuldama kuni ülemmäärani, mis vastab 65%-le tagatud portfelist. EIP ei maksa ELile tasu eelarvelise tagatise andmise eest ja EIP ei saa ELilt otsest tasu volituse rakendamise eest. Välislaenu andmise volituse kontekstis kaetakse

⁷ Erandina eeltoodud eeskirjadest laieneb ELi täielik tagatis erasektori projektidele, mida rahastatakse majandusliku vastupanuvõime ja taastuvuse algatuse raames erasektorile laenuandmise volituse alusel, mis loodi pärast välislaenu andmise volituse vahehindamist 2018. aastal. Riskipreemiast aga ei loobuta, vaid EIP kannab selle üle ELile, arvestades ELi võetavat riski.

EIP halduskulud EIP intressimäära marginaalist kooskõlas EIP laenude hinnakujunduse standardpõhimõtetega.

Välislaenude andmise volitus on üks vahenditest, mida EL kasutab oma välispoliitika prioriteetide elluviimiseks. Välislaenude andmise volituse otsuses viidatakse „liidu üldistele huvidele“ ja liidu välistegevuse aluseks olevatele üldpõhimõtetele, mis on määratud kindlaks aluslepingus. Samuti on otsuses sätestatud, et „arenguriikides aitavad EIP finantseerimistehingud [...] kaasa liidu arengukoostöö poliitika eesmärkide saavutamisele, eriti vaesuse vähendamisele kaasava majanduskasvu ning kestliku majandusliku, keskkonnavalase ja sotsiaalse arengu kaudu“. Kehtivas välislaenude andmise volituse otsuses on kindlaks määratud mitu eesmärki, mida tuleb ELi eelarveliste tagatistega toetada, nimelt kohaliku erasektori arendamine ja sotsiaal-majandusliku taristu arendamine, mis mõlemad võivad käia käsikäes kliimamuutuste leevendamise ja nendega kohanemise, piirkondliku integratsiooni või pikaajalise majandusliku vastupanuvõime edendamisega.

2. HINDAMISE PEAMISED TULEMUSED

Komisjoni hindamise peamine piirang on seotud asjaoluga, et investeerimistehingute tegemine välislaenude andmise volituse alusel võtab aega mitu aastat, eriti taristuprojektide puhul. Seega on olemasolev teave rahastatud toimingute tegelike tulemuste ja mõju kohta praegu piiratud. EIP tulemuste mõõtmise raamistik tugineb praegu suures osas prognoosidele ja saavutatud tulemusi käsitlevad andmed saabuvad pika viivitusega. Komisjoni hindamise käigus kasutati seega peamiselt praegu kättesaadavaid andmeid sõlmitud tehingute ja väljamakstud rahastamissummade kohta, 2018. aasta keskel ellu viidud välisuuringu tulemusi⁸ ning mitmesuguste sidusrühmade tähelepanekuid.

Välislaenude andmise volituse otsuse kohaselt on praegu 64 ELi mittekuuluvat riiki rahastamiskõlblikud ELi eelarvelise tagatisega EIP finantseeringu saamiseks. EIP on sõlminud raamlepingud 57ga neist riikidest ja võib seega neis riikides finantseerimistehinguid sõlmida. Hindamisperioodil sõlmis EIP välislaenude andmise volituse alusel finantseerimistehinguid 38 riigis ja omal riisikol⁹ veel kuues riigis. Välislaenude andmise volitus võimaldab EIP-l sõlmida finantseerimistehinguid suurema riskiga riikides kui need, kus tal oleks võimalik omal riisikol tehinguid teha¹⁰.

2014.–2020. aastal on EIP välistehingute ELi eelarvelise tagatise üldine ülemmäär 32,3 miljardit eurot. 2018. aasta lõpus oli 2014.–2020. aasta välislaenude andmise volituste

⁸ Ecorys ja Euroopa Poliitikauuringute Keskus, 2018, „Final Report for the Evaluation of the application of the 2014-2020 External Lending Mandate“, avaldatud koos komisjoni hinnanguga.

⁹ EIP-l on välislaenude andmise volitusega hõlmatud piirkondades praegu neli omal riisikol põhinevat vahendit, nimelt ühinemiseelne rahastamisvahend, naabruspoliitika rahastamisvahend, keskkonna- ja kliimameetmete rahastamisvahend ning strateegiliste projektide rahastamisvahend. Viimased kaks hõlmavad ka Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riike ning ELi liikmesriikide ülemeremaid ja -territooriume.

¹⁰ Komisjoni 6. juuni 2018. aasta delegeeritud otsusega (EL) 2018/1102 lisati Iraan välislaenude andmise volituse alusel rahastamiskõlblike riikide loetellu, kuid praegu raamlepingut sõlmitud pole.

alusel sõlmitud EIP finantseerimistehingute netosumma kumulatiivses arvestuses 17,6 miljardit eurot ehk umbes 54% tagatise üldisest ülemmäärast, mida oli vahehindamise käigus muudetud. 2011. aasta lõpus ehk eelneva välislaenude andmise volituse perioodi sarnases etapis oli kasutusmäär (kuigi see on erineva turukeskkonna ning geopoliitilise ja õigusliku konteksti tõttu vaid ligikaudne) 66%. 2014.–2018. aastal finantseeriti välislaenude andmise volituse alusel 189 tehingut, mille keskmine suurus oli umbes 90 miljonit eurot.

Asjaolu, et EIP on kasutanud suhteliselt väikest osa välislaenude andmise volituse 2014.–2020. aasta perioodi tagatise ülemmäärast, võib olla osaliselt tingitud alates 2016. aastast Türgis toimunud muutustest ja 2014. aastal Ida-Ukrainas alanud sõjast¹¹. Tagatise ülemmäärad, mis on kehtivas välislaenude andmise volituse otsuses kehtestatud ELi naabruse (ida- ja lõunanaabrus) suhtes, on kokkuvõttes 6 miljardit eurot suuremad kui eelneva volituse perioodi ülemmäärad, kuid kasutussuutlikkus on Süüria sõja ja mitme muu riigi poliitilise volatiivsuse tõttu vähenenud. Kõik need välistegurid selgitavad suures osas, miks EIP oli kasutanud kehtivaid tagatise ülemmäärasid 2018. aasta lõpuks vähem kui eelneva välislaenude andmise volituse perioodi samas etapis.

Veel üks asjakohane ELi tagatise **tõhususe** kvantitatiivne näitaja on võimalik saada, kui analüüsida välislaenude andmise volituse alusel tehtud väljamaksete määra, st EIP tegelike väljamaksete ja vastaspooltega sõlmitud EIP finantseerimislepingutes esitatud summade (millest on maha arvatud hiljem tühistatud summad) suhet. Nagu tagatise kasutamise määra analüüsis, tuleb ka väljamaksete analüüsis arvesse võtta eri ajajärgude turukeskkonna ning geopoliitilise ja õigusliku konteksti erinevusi.

EIP maksis 2014.–2020. aasta välislaenude andmise volituse alusel 2018. aasta lõpuks välja 5,8 miljardit eurot, mis moodustab 33% tehingute netosummast, samal ajal kui 2011. aasta lõpuks oli EIP maksnud välja 8,5 miljardit eurot ehk 44% oma 2007.–2013. aasta välislaenude andmise volituse alusel sõlmitud tehingute netosummast.

2014.–2020. aasta välislaenude andmise volituse alusel väljamaksete tegemise aeglasem tempo paistab olevat tingitud peamiselt välistest teguritest, nagu nõrgad õigusraamistikud, õigusaktide killustatus, valitsemise ebastabiilsus, väike institutsiooniline suutlikkus, tööjõu voolavus ning aeglased ja ebatõhusad menetlused finantseeringut saavates riikides. Riigile ja omavalitsustele antavad laenud on selliste tegurite suhtes eriti tundlikud, võttes arvesse, et taristulaenude väljamaksmine eeldab hulga tingimuste täitmist, nt tehnilise ettevalmistuse ja hangete seisukohast. Peale selle tuleb EIP-lt võetav riigi laen paljudes riikides parlamendis ratifitseerida ja see pikendab projekti rakendamise aega¹².

¹¹ EIP on peatanud Euroopa Ülemkogu 16. juuli 2014. aasta taotluse alusel Venemaal uute finantseerimistehingute sõlmimise, võttes arvesse Krimmi ebaseaduslikku annekteerimist ja sõjalist konflikti Ida-Ukrainas.

¹² Mõnes Euroopa naabruses asuvas riigis on rakendamissuutlikkus 2014.–2018. aastal võrreldes eelneva volituseperioodiga mõnevõrra vähenenud. Lisaks sõlmiti 2014.–2016. aastal suhteliselt lühikesel ajavahemikul tehingud suurte EIP finantseeringute andmiseks Ukrainale. Ladina-Ameerikas võib 2014.–2020. aasta välislaenude andmise volituse alusel tehtavate väljamaksete madalamaid määrasid selgitada

Mis puutub välislaenude andmise volituse olemuse või EIP rakendamistegevusega seotud teguritesse, siis kõrgeid tehingute sõlmimise määrasid on lihtsam väljendada ja tavaliselt saavad need rohkem tähelepanu kui väljamaksed. Lisaks on EIP juhtorganites pooleli arutelu selle üle, kui asjakohane on EIPs stiimulite süsteem, sealhulgas seoses töötajate tasustamisega ning suhtelise keskendumisega kohustuste mahule, mitte väljamaksetele ja kvalitatiivsetele aspektidele.

Enamik välislaenude andmise volituse alusel sõlmitud tehingutest hõlmab laene, mis antakse avalikule sektorile taristu arendamiseks. 2018. aasta lõpu seisuga oli nende väärtus sõlmitud tehingute hulgas peaaegu 11 miljardit eurot. Erasektori arendamise rahastamiseks sõlmitud tehingud, mis on kaetud täieliku tagatisega, moodustasid 2014.–2018. aastal umbes veerandi välislaenude andmise volituse alusel sõlmitud tehingutest. Poliitilise riski tagatisega kaetud tehingud moodustasid umbes ühe kümnendiku välislaenude andmise volituse alusel sõlmitud tehingutest. Selliste tehingutega rahastatakse kommertspanku või äriühinguid ja väljamaksed tehakse nende puhul üsna kiiresti.

Tänu ELi tagatisele on EIP-lt saadud finantseeringu kulud selle saajate jaoks väiksemad ja finantseering antakse pikemateks ajavahemikeks. See on avaliku sektori investeeringute puhul äärmiselt kasulik, kuid tekitab muret, et pangad ja äriühingud, kes saavad rahalisi vahendeid mujalt, kehvematel tingimustel, satuvad ebasoodsasse olukorda. Välislaenude andmise volituse otsuses on sätestatud, et välislaenude andmise volituse alusel sõlmitud finantseerimistehingutel peab olema „EIP hinnangul lisaväärtus“, aga kehtestatud pole sõnaselget nõuet nende *täiendavuse* kohta, millega välditakse muudest avaliku või erasektori allikatest saada võidava toetuse ja investeeringu asendamist. Viimast nõuet kohaldatakse ELi eelarvelise tagatisega kaetud EIP finantseerimistehingute suhtes pärast 2020. aastat¹³.

Välislaenude andmise volitust käsitlevates ajakohastatud piirkondlikes tehnilistes tegevussuunistes, mille komisjon avaldas 2019. aasta aprillis, on märgitud, et „vältimaks võimalikult suurel määral turumoonutuse riski, mis võib kaasneda ELi eelarvelise tagatisega kaetud EIP sekkumisega, peaks EIP pöörama erilist tähelepanu oma sekkumise lisaväärtusele. See on eriti oluline, kui uuritakse võimalikke tehinguid sektorites ja riikides, kus on tugev konkurents ja/või turu- või turulähedased tingimused“¹⁴. Turumoonutuse riski võib olla võimalik vähendada eelkõige EIP intressimäärade tõstmise võimaluse suurema rakendamisega, kui see on turutingimustes asjakohane.

Geograafiliselt erineb välislaenude andmise volituse rakendamine 2018. aasta lõpu seisuga piirkonniti järgmiselt:

hiljuti alanud liikumine kliimameetmete toetamiseks ette nähtud avaliku sektori taristuinvesteeringute poole, mille puhul väljamaksmine on üldjuhul aeglasem kui erasektori arendamiseks antud laenude puhul.

¹³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuli 2018. aasta määrus (EL, Euratom) 2018/1046, mis käsitleb liidu üldelarve suhtes kohaldatavaid finantsreegleid ja millega muudetakse määrusi (EL) nr 1296/2013, (EL) nr 1301/2013, (EL) nr 1303/2013, (EL) nr 1304/2013, (EL) nr 1309/2013, (EL) nr 1316/2013, (EL) nr 223/2014 ja (EL) nr 283/2014 ja otsust nr 541/2014/EL ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL, Euratom) nr 966/2012 (ELT L 193, 30.7.2018, lk 1), artikli 209 lõike 2 punkt b.

¹⁴ C(2019) 2747 final, lk 14, 24, 35 ja 38.

- ühinemiseks valmistuvates riikides oli EIP kasutanud 2018. aasta lõpuks umbes 41% selle piirkonna tagatise ülemmäärast. ELi tagatis on olnud EIP-le hädavajalik tehingute finantseerimiseks Lääne-Balkani riikides. Türgis on EIP tegevus aga pärast 2016. aastat vähenenud;
- lõunanaabruses oli EIP kasutanud 2018. aasta lõpuks ära umbes poole tagatise ülemmäärast. EIP on sageli kasutanud *täielikku tagatist*, isegi (riigigarantiiga kaetud) erasektori tehingute puhul, mis oleks muidu kaetud üksnes poliitilise riski tagatisega. Avaliku sektori taristuprojektide rakendamisel on selles piirkonnas sageli viivitusi tekkinud;
- idanaabruses on EIP tuginenud finantseerimistehingute sõlmimisel peaaegu eranditult välislaenude andmise volitusele, andes laene omal riisikol minimaalselt. EIP on kasutanud ära suurema osa piirkondlikust tagatise ülemmäärast (78%), eelkõige selleks, et toetada Ukrainat pärast seda, kui Venemaa Krimmi poolsaare 2014. aastal ebaseaduslikult annekteeris, ja jätkuva destabiliseeriva tegevuse kontekstis. Paljude välislaenude andmise volituse alusel tehtud tehingute rakendamisega pole aga veel alustatud ja väljamaksemäär on väga madal (2018. aasta lõpus 23% netosummadest);
- välislaenude andmise volituse rakendamine on kõige edukam Ladina-Ameerikas ja Lõuna-Aafrikas, kus on aga kasutatud ära ainult üks kümnendik ELi eelarvelise tagatise ülemmäärast. Aasias ja Kesk-Aasias on ELi tagatise kasutusmäär kõrge, aga rakendamismäär on väljamaksete tegemise seisukohast üsna madal.

Välislaenude andmise volitusega ületatakse liidu seadusandja kehtestatud eesmärges seoses kliimamuutuste leevendamise ja nendega kohanemise toetamisega. Kliimaga seotud finantseerimistehingud, mis 2014.–2018. aastal välislaenude andmise volituse alusel sõlmiti, moodustavad 34% kõigi sõlmitud finantseerimistehingute mahust, kuigi eesmärk oli 25%.

ELi tagatise **tõhusus** ja **lisaväärtus** vastavad seadusandja ootustele. Võrreldes tagatisfondis ette nähtud eelarvesummadega antakse finantseeringu saajatele umbes 11 korda rohkem EIP rahalisi vahendeid ja kaasatakse enam kui 20 korda rohkem koguinvesteeringuid¹⁵. Praeguseks pole 2014.–2020. aasta välislaenude andmise volituse alusel tehtud tehingute puhul ELi eelarvelisi tagatise realiseeritud. Nagu kirjeldatud komisjoni aastaaruannetes, on EIP esitanud alates 2012. aastast ELi tagatise alusel nõude seoses mitme Süürias tehtud tehinguga ja ühe Tuneesias tehtud tehinguga (Enfidha lennujaam). Kõik need tehingud on hõlmatud eelmiste välislaenude andmise volitustega ja jõupingutused tasumata summade sissenõudmiseks jätkuvad. Eelmistel aastakümnetel välistegevuse tagatisfondist kasutatud summad on sisse nõutud.

Välislaenude andmise volitus motiveerib EIPd andma oma vahenditest suhteliselt suuri laenusummasid, kuni kaasrahastamise suhtes kehtestatud 50% ülemmäära ulatuses projekti kohta, kuna välislaenude andmise volituse aluseks olev ELi tagatis kehtib üksnes EIP-le, mitte muudele kaasinvestoritele. 2017. aastal võeti koos Euroopa Liidu tagatisega Euroopa Kestliku Arengu Fondile kasutusele uus ELi sekkumise mudel, mille puhul ELi tagatis võib katta

¹⁵ Kehtestatud eraldiste määr on 9% tagatisega laenude tagasimaksmata summadest. EIP finantseering katab tavaliselt kuni 50% projekti kõigist investeeringukuludest.

esimese või teise järjekoha kahju ning kaitsta lisaks rakendavale finantseerimisasutusele ka (või peamiselt) muid kaasinvestoreid. ELi sekkumise eeldatava suurema finantsriski tõttu on EFSD mudeli puhul vaja palju kõrgemat eraldiste määra (praegu 50%) ning mudel on selgelt suunatud ka vähim arenenud riikidele, kuid see võib olla sobilikum selliste tehingute finantseerimiseks, mille puhul erasektori investeeringute kaasamine on oluline eesmärk, ka seoses EFSD tagatise eest makstava tasu põhimõttega.

Välislaenude andmise volitusel on **oluline** osa ELi välispoliitika eesmärkide toetamisel. Suurem osa välislaenude andmise volituse tagatisest on aga praegu antud tehingute jaoks keskmisest suurema sissetulekuga riikides ja EIP on rahastanud vähim arenenud riikides vaid üksikuid tehinguid. Kui hinnata välislaenude andmise volituse asjakohasust ELi arengukoostöö poliitikas, võib eeltoodut pidada puudujäägiks, mis tuleb tulevaste ELi tagatiste kavandamisel kõrvaldada, pidades seejuures silmas võla jätkusuutlikkusega seotud piiranguid.

Välislaenude andmise volituse alusel tehtud tehingute **sidusust** ning kooskõla ELi poliitika ja liikmesriikide sekkumisega oleks võimalik parandada, näiteks tagades ELi tugevama poliitilise suunamise ning parema teabevahetuse EIP ja komisjoni talituste vahel kogu projektitsükli vältel. Komisjon esitab arvamused EIP kavandatud tehingute kohta vastavalt menetlusele, mis on sätestatud EIP põhikirja artiklis 19. Komisjoni positiivne arvamus tähendab, et kavandatud tehing on võimalik teha välislaenude andmise volituse alusel ja katta ELi tagatisega. See konsultatsioon toimub aga suhteliselt varajases etapis ja artikli 19 kohase menetluse käigus jagatud teave on sageli ebapiisav.

Aastatepikkuse dialoogi tulemusel on EIP ja komisjoni talitused sõlminud mittesiduvad kokkulepped, et parandada muu hulgas eelnevat kooskõlastamist seoses võimalike finantseerimistehingutega, mille EIP on kindlaks määranud. 2018. aasta novembris allkirjastasid EIP ning komisjoni naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat (DG NEAR) ühisteatise, milles nad väljendasid ühist kohustust parandada teabevahetust seoses võimalike EIP tehingutega, mis tehakse välislaenude andmise volituse alusel. Peale selle annavad komisjon ja Euroopa välisteenistus aina enam kiiret tagasisidet uusi kindlaks määratud tehinguvõimalusi käsitlevate ülevaadete kohta, mida EIP komisjonile kord kvartalis esitab.

Sidusrühmade kaebused, mis käsitlevad välislaenude andmise volituse alusel sõlmitud tehinguid, moodustavad 45% kõigist EIP kaebuste lahendamise mehhanismi raames 2014.–2018. aastal registreeritud kaebustest. See viitab asjaolule, et välislaenude andmise volitustega hõlmatud riikides sõlmitud tehingutega kaasneb EIP-le märkimisväärne mainerisk, kui võtta arvesse, et need tehingud moodustavad vähem kui 10% EIP üldisest tegevusmahust; seda vaatamata sellele, et paljud neist kaebustest pole EIP hinnangul põhjendatud. Üks oluline süsteemne soovitus, mis kerkib esile kodanikuühiskonna kriitikas välislaenude andmise volituse alusel tehtud üksikute tehingute kohta, on laiendada ja tugevdada EIP rahastamislepingutes klausleid, mis võimaldavad väljamaksed peatada, kui rakendamisetapis

rikutakse inimõigusi ning keskkonnaalaseid ja sotsiaalseid standardeid. Samuti võiks parandada EIP ja komisjoni vahelist teabevahetust selliste klauslite kohaldamise teemal.

3. JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

Et suurendada pärast 2020. aastat võimalikult palju naabruspoliitika, arengu- ja rahvusvahelise koostöö rahastamisvahendi määruse kohasete ELi eelarveliste tagatiste täiendavust, on võimalik teha välislaenude andmise volituse 2014.–2020. aasta perioodist mitu järeldust:

- poliitika kavandamise eesmärgil on kasulik eristada selgemalt ELi tagatise soovitud mõju finantseeringu saajate rahalisele eelisele i) avalikus sektoris ja ii) erasektoris. Kuigi võib olla poliitilisi põhjusi finantseerimistehingute kulude minimeerimiseks teatavat liiki avaliku sektori vastaspoolte puhul, pole see tingimata nii erasektori rahastamise korral;
- järjepidevalt tuleb pöörata tähelepanu turumoonutuse riski vähendamisele ning välja võiks töötada selgema poliitika selliste põhiliste leevendusmeetmete kasutamiseks nagu intressimäärade tõstmine, et arvestada erasektori rahastamisel kohalike turutingimustega;
- põhjalikult tuleks uurida täielike tagatiste kasutamise põhjendatust erasektori arengu rahastamisel;
- veel enam võiks edendada kohalikus vääringus rahastamist.

Üldisemalt esitatakse hindamise põhjal välislaenude andmise volituse rakendamise parandamiseks järgmised põhilised soovitusel, mis on asjakohased ka 2020. aasta järgsete ELi eelarveliste tagatiste kavandamisel naabruspoliitika, arengu- ja rahvusvahelise koostöö rahastamisvahendi määruse kontekstis:

- uurida tuleks võimalusi tegelike saavutatud tulemuste kiiremaks esitamiseks ja hindamiseks ning tegeliku mõju paremaks analüüsimiseks;
- EIP peaks jagama komisjoniga rohkem teavet selliste lepingutingimuste tulemusliku kohaldamise kohta, mis võimaldavad EIP-l peatada väljamaksed juhul, kui projektiga rikutakse keskkonnaalaseid ja sotsiaalseid standardeid, inimõigusi, maksu- ja läbipaistvusstandardeid;
- EIP, komisjoni talitused ja Euroopa välisteenistus peaksid tegema paremat koostööd, et määrata kindlaks kavandatud investeerimistehingute optimaalne suurus, mida on kohandatud vastavalt finantseeringut saavatele riikidele (ka selleks, et tagada võla jätkusuutlikkus), ning et aidata finantseeringut saavatel riikidel kasutada välislaenude andmise volituse alusel antud heakskiidetud finantseeringut kiiremini;
- erasektori ettevõtjate rahastamisel tuleks järjepidevalt pöörata tähelepanu turumoonutuse riski minimeerimisele. Eelkõige tuleks ette näha rangemad piirangud ELi täieliku tagatise kasutamisele, näiteks võimaldades kasutada seda üksnes avaliku sektori investeerimistehingute puhul ja/või nõudes ELi tagatise eest asjakohast tasu. Tagada tuleks, et tulemuslikult rakendatakse hiljuti kokku lepitud täiustatud põhimõtteid soodustingimustel segarahastamise kohta arengut rahastavate asutuste erasektoriga tehtavate tehingute korral

(„Enhanced Blended Concessional Finance Principles for DFI Private Sector Operations“);

- tugevdada tuleks välislaenude andmise volituse alusel sõlmitavate tehingute kooskõlastamist ELi poliitikaga, tagades ELi tugevama poliitilise suunamise ning EIP, komisjoni ja Euroopa välisteenistuse vahelise tihedama koordineerimise. Viimane hõlmab koordineerimist varajases etapis, EIP kohustust esitada artikli 19 kohaste konsultatsioonide käigus enne finantseerimistehingute heakskiitmist sisulisemat teavet ning projektide rakendamise ühist järelevalvet;
- ELi välisinvesteeringute võimalike 2020. aasta järgsete suundade geograafilist ulatust ja ELi tagatiste andmist eri piirkondades tuleks kohandada vastavalt ELi välispoliitika 2020. aasta järgsetele prioriteetidele ja partnerriikide vajadustele;
- püüda tuleks saavutada EIP tugevuste (väikeste laenukulude seisukohast) ja muude finantseerimisasutuste tugevuste (kohapealse esindatuse, valdkondliku oskusteabe ja arengumõju seisukohast) suurem sünergia.

Praeguse välislaenude andmise volituse tugevad ja nõrgad küljed on asjakohased laiemas arutelus Euroopa 2020. aasta järgse arengualase finantsstruktuuri üle. Avaliku sektori taristuinvesteeringute suures mahus ja väikeste kuludega rahastamist võiks jätkata ELi sellise eelarvelise tagatise abil, mis on pühendatud sellele konkreetsele tehingute liigile, kuid mille puhul ELi institutsioonide poliitiline suunamine on tugevam. Erasektori rahastamise puhul võib erasektori kaasinvesteeringute aina suurem eelistamine tingida vajaduse teistsuguse tagatise järele, mille puhul keskendutakse vähem otse EIP-lt (või muult asjaomaselt rahvusvaheliselt finantseerimisasutuselt) saadud summadele ja hinnad on turuhindadega sarnasemad.