

ET

2015

nr

18

Eriaruanne

Raskustes olevatele riikidele antud finantsabi



EUROOPA
KONTROLLIKODA

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1

E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2015

Trükis	ISBN 978-92-872-3165-9	ISSN 1831-0818	doi:10.2865/64557	QJ-AB-15-016-ET-C
PDF	ISBN 978-92-872-3190-1	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/323370	QJ-AB-15-016-ET-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3188-8	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/89775	QJ-AB-15-016-ET-E

© Euroopa Liit, 2015
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

Eriaruanne

Raskustes olevatele riikidele antud finantsabi

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4
teisele lõigule)

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse konkreetseid eelarvevaldkondi või juhtimisega seotud teemasid hõlmavate tulemus- ja vastavusauditite tulemused. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevase arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi tulude, teadusuuringute ja sisepoliitika, Euroopa Liidu institutsioonide ja asutuste auditeerimise eest vastutav IV auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Milan Martin Cvikl. Auditit juhtis kontrollikoja liige Baudilio Tomé Muguruza; teda toetasid kabinetiülem Daniel Costa de Magalhães ja kabineti atašee Ignacio García de Parada; inimressursside direktoraadi direktor Zacharias Koliás; auditirühma juht Josef Jindra ning audiitorid Giuseppe Diana, Marco Fians, Daniela Hristova, Didier Lebrun, Ioanna Metaxopoulou, Adrian Savin, Kristian Sniter.



Vasakult paremale: D. Lebrun, I. García de Parada, K. Sniter, J. Jindra, G. Diana, B. Tomé Muguruza, A. Savin, D. Hristova, Z. Koliás, M. Fians, D. Costa de Magalhães.

Punkt

Lühendid

I–XIX **Kokkuvõte**

1–26 **Sissejuhatus**

1–7 **Riigivõlakriis ELi liikmesriikides**

8–18 **Kavandamine ja rakendamine**

8–10 **Programmi ülesehitus**

11–15 **Tingimused**

16–18 **Rakendamine**

19–26 **Rahalised ressursid**

19–23 **Programmi rahastamine**

24–26 **Turgudelt laenamine**

27–32 **Auditi lähenemisviis**

33–47 **I osa. Komisjon ei olnud puhkenud kriisi nii suureks ulatuseks valmis**

33–44 **Komisjon alahindas kriisieelset eelarve tasakaalustamatust**

35–40 **Komisjon hindas riiklikke eelarveid tugevamaks, kui need tegelikult olid**

41–44 **Hindamistes alahinnati võimalikke eelarveriske**

45–47 **Seetõttu ei olnud komisjon programmijuhtimiseks valmis**

- 48–114 **II osa. Menetlused olid üldiselt kehvad**
- 50–96 **Komisjoni menetlused ei sisaldanud alati piisavalt kontrole ja tasakaalustamist**
- 52–54 Järelevalve jaoks vajaliku teabe hankimisel oli komisjoni tegevus üldiselt põhjalik
- 55–70 Programmi prognoosides nähakse ette programmi kavandamise järjepidevuse laiaulatuslikud kontrollid, kuid esitatakse ka tõendamata väiteid
- 71–75 Programmi osad olid üldiselt hästi põhjendatud, kuid mõnikord puudusid olulised andmed
- 76–79 Komisjon jättis mõnikord nõukogu otsuse arvesse võtmata
- 80–92 Riike ei koheldud võrdselt
- 93–96 Puudulike kontrollide tõttu tekkisid puudused programmide haldamises
- 97–107 **Programmdokumente oli aja jooksul täiustatud, kuid need sisaldasid ikkagi puudusi**
- 97–99 Programmdokumentide kvaliteet on paranenud
- 100–107 Puudused nõuetele vastavuse järelevalves ja aruandluses
- 108–114 **Teiste partneritega tehti vaid mitteametlikku koostööd**
- 115–136 **III osa. Laenamisega täideti rahastamisvajadused, kuigi alguses ei olnud asjaolude tõttu alati võimalik parimaid tavaid järgida**
- 117–122 **Võlakirjaemissioone märgiti üle**
- 117–118 Võlakulu võrdlustasemetega kooskõlas
- 119–122 Emissioonide hinnatase oli mõnikord pankade esialgsetest suunistest kõrgem
- 123–136 **Asjaolude tõttu ei olnud parimaid tavaid alati võimalik järgida**
- 137–178 **IV osa. Programmide eesmärgid saavutati**
- 138–143 **Üldise rahastamise suurendamiseks vajadust ei ole**
- 138–141 Rahastamispakett oli piisav, olgugi et kahe liikmesriigi puhul piiratud
- 142–143 Teatud liikmesriikidele võimadati paremaid finantstingimusi, kui algselt oli ette nähtud

144–154 **Eelarvepuudujäägi ajakohastatud eesmärgid olid üldiselt täidetud, kuid mitte alati jätkusuutlikult**

144–148 Kui mõni erand välja jätta, siis muudetud iga-aastased eelarvepuudujäägi eesmärgid täideti

149–152 Kõik riigid parandasid oma eelarvepoliitika seisundit, ent erineval määral

153–154 Riigid kasutasid ühekordseid meetmeid

155–164 **Tingimuste täitmismäär oli kõrge**

155–158 Liikmesriigid täitsid lõpuks vähemalt 80% tingimustest

159–164 Programmide tulemusel tehti reforme, kuid soovitud mõju jäi mõnikord saavutamata

165–178 **Mil määral parandasid riigid oma konkurentsivõimet?**

165–172 Konkurentsivõimet suurendati, kuid erineval määral

173–174 Riigisisene devalveerimine toimis uute töötajate palkade kohandamise abil

175–178 Välisvaluutas antavad laenud olid jätkuvalt probleemsed

179–204 **Järeldused ja soovitused**

179–180 **Kriisieelne seire**

181–192 **Programmijuhtimise menetlused**

193–194 **Laenutehingud**

195–204 **Programmidega saavutatu**

I lisa. Abitaotluse aluseks olevad põhjused

II lisa. Viie riigi laenuandmissüsteemid

III lisa. Auditi metoodika

Komisjoni vastus

EFC: majandus- ja rahanduskomitee

EFSF: Euroopa Finantsstabiilsuse Fond

EFSM: Euroopa finantsstabiilsusmehhanism

EKP: Euroopa Keskpank

EMTNs: keskmise tähtajaga eurovõlakirjad (Euro Medium Term Notes)

ESA: Euroopa arvepidamise süsteem

EWG: eurorühma tööühm

Nõukogu: Euroopa Liidu Nõukogu; tekstis kasutatakse terminit liikmesriikide mis tahes otsuseid tegeva organi kohta

VMM: vastastikuse mõistmise memorandum

I

Seitse aastat tagasi seisis Euroopa silmitsi finantskriisiga, millest kujunes riigivõlakriis. 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. Kaheksa riiki olid sunnitud makromajanduslikku finantsabi paluma.

II

Kuid kas tekkinud segadus lahendati hästi? Käesolevas aruandes analüüsitakse viiele liikmesriigile (Iirimaa, Läti, Portugal, Rumeenia ja Ungari) antud finantsabi komisjonipoolset juhtimist.

Mõnele ohumärgile ei pööratud tähelepanu

III

On oluline meeles pidada, et liikmesriikide eelarvete 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.

IV

Kontrollikoda leidis, et Euroopa Komisjon hindas riikide eelarveid tugevamaks, kui need tegelikult olid. Enne 2009. aastat tehtud komisjoni 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 seose suurte välismaiste rahavoogude, pankade olukorra ja riigi rahanduse vahel.

V

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

Järelejäudmisprotsess

VI

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 aja- ja vahemise asjaomase kogemusega, oli see suureks saavutuseks.

VII

Komisjon oli vajaliku teabe hankimisel enamjaolt põhjalik. Komisjon on üha rohkem kasutanud asutusesiseid eksperditeadmisi ja kaasanud palju sidusrühmi abi palunud riikidest.

Keerukad vahendid

VIII

Makromajanduslike ja eelarvepuudujäägi prognooside koostamine ei ole uudne tegevus. Komisjon kasutas juba olemasolevat ja suhteliselt kohmakat tabelarvutust 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 hili-sema kontrollimise, vaid ka juhtkonna poolt prognooside koostamise ajal.

Käivitamisraskused

IX

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 tõendada osa olulistest nõukogule esitatud andmetest, nagu mõne programmi rahastamispuudujäägi esialgsed prognoosid.

X

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

XI

Vastastikuse mõistmise memorandumitingimused olid suuremas osas põhjendatud viitega konkreetsele nõukogu otsusele. Tingimused ei olnud aga alati piisavalt suunatud nõukogu kehtestatud üldistele majanduspoliitilistele tingimustele.

Erinevad lähenemisviisid

XII

Kontrollikoda leidis näiteid 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 neil olid vägagi erinevad eesmärgid. Mõne riigi eelarvepuudujäägi eesmärgid olid võrreldes majandusliku olukorraga liiga leebed.

Piiratud kvaliteedikontroll

XIII

Nimetatud puuduste üheks põhjuseks oli asjaolu, et programmide 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 kontrollitud keegi peale programmirühma, ekspertide tööd ei kontrollitud põhjalikult ja kontrollimise käik oli halvasti dokumenteeritud.

Arenguruumi on

XIV

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

XV

Järelevalve puhul kasutas komisjon tekkepõhiseid eelarvepuudujäägi eesmärgi. Sellega tagatakse ülemääraste 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 möödumisel. Tingimuste täitmise kohta koostatud aruandlus ei olnud süsteemne. Tingimuste mittetäitmise väljendamiseks kasutati palju erinevaid mõisteid, mis tekitas segadust. Osa tingimustest ei käsitletudki. Mõningad tingimused väideti olevat täidetud, kuigi tegelikult see nii ei olnud.

Programmide eesmärgid saavutati

XVI

Eelarvepuudujäägi muudetud eesmärgid saavutati suuremas osas, kuid oli ka mõningaid erandeid. Negatiivse majanduskasvu tingimustes riikide tulud vähenesid 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 kestval viisil. Riigid kasutasid eesmärkide saavutamiseks ühekordseid meetmeid.

XVII

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

XVIII

Programmide abil õnnestus algatada reforme. Riigid jätkasid tavaliselt programmi tingimustega algatatud reformide elluviimist. Auditi toimumise ajal oli reformide tagasipööramine haruldane sündmus. Tagasipööramised tasaarvestati alternatiivsete reformidega, mille potentsiaalne mõju ei olnud sageli samaväärne.

XIX

Viiest riigist neljas kohandati jooksevkonto oodatust kiiremini. Seda võib suuremas osas selgitada tulu- bilansi ootamatu paranemisega ja väiksemas osas kaubandusbilansi ootamatu paranemisega.

Kontrollikoja soovitus

- a) Komisjon peaks looma tervet institutsiooni hõlma-va raamistiku, mis võimaldaks finantsabi program- mide loomisel komisjoni töötajaid ja eksperditead- misi kiiresti mobiliseerida. Komisjon peaks ka välja töötama menetlused majanduse juhtimist käsitle- va kahe seadusandliku akti paketi raames.
- b) Prognooside koostamisprotsessi kvaliteeti tuleks kontrollida süstemaatilisemalt.
- c) Programme käsitlevate otsuste aluseks olevate tegurite asutusesisese läbipaistvuse tagamiseks peaks komisjon tõhustama andmete säilita- mist ja pöörama kvaliteedikontrolli ajal sellele tähelepanu.
- d) Komisjon peaks tagama, et programmijuhtimise ja programmdokumentide sisu kvaliteedikontrolli protseduurid oleksid nõuetekohased.
- e) Eelarve jälgimise eesmärgil peaks komisjon vastastikuse mõistmise memorandumisse lisama muutujad, mida oleks võimalik lühikese aja tagant koguda.
- f) Komisjon peaks määratlema tingimused tähtsu- se järjekorras ja keskenduma tõeliselt olulistele reformidele.
- g) Kõikide edasiste programmide puhul peaks ko- misjon püüdma muude programmipartneritega tehtava institutsioonidevahelise koostöö ametli- kuks muuta.
- h) Võlahalduse protsess peaks olema läbipaistvam.
- i) Komisjon peaks riikide kohandumise põhiaspekte veel rohkem analüüsima.

Riigivõlakriis ELi liikmesriikides

01

2008. aastal Euroopat tabanud finantskriis põhjustas Euroopa riigivõlakriisi. Riigivõlakriisi põhjustasid mitmesugused asjaolud, sh puudulik pangandusjärelevalve ja kehv eelarvepoliitika, ning suurtes finantseerimisasutustes tekkinud raskused (ja nende lahendamiseks antud päästeabi kulud, mis jäid üldsuse kanda). Käesoleva aruande avaldamise ajal on selle kriisi mõju veel ikka tuntav ning kriisi tagajärjel loodud laenuprogrammide maksumus ulatub nüüd sadadesse miljarditesse eurodesse, mis on kõikidele asjaosalistele suureks koormaks.

02

Kriis tabas ELi liikmesriike kahe lainena. Esmalt levis kriis väliskrediidi ja -kaubanduse kanaleid pidi mitmesse euroalasse mittekuuluvasse liikmesriiki. Väliskapitali väljavoolu järsu suurenemise ja ekspordi vähenemise tagajärjel märgati mitme riigi puhul olulist maksebilansi tasakaalustamatust. Kõnealustest riikidest kolm (Ungari, Läti ja Rumeenia) taotlesid ELi maksebilansi mehhanismist¹, IMF-ist² ja teistest allikatest³ finantsabi.

03

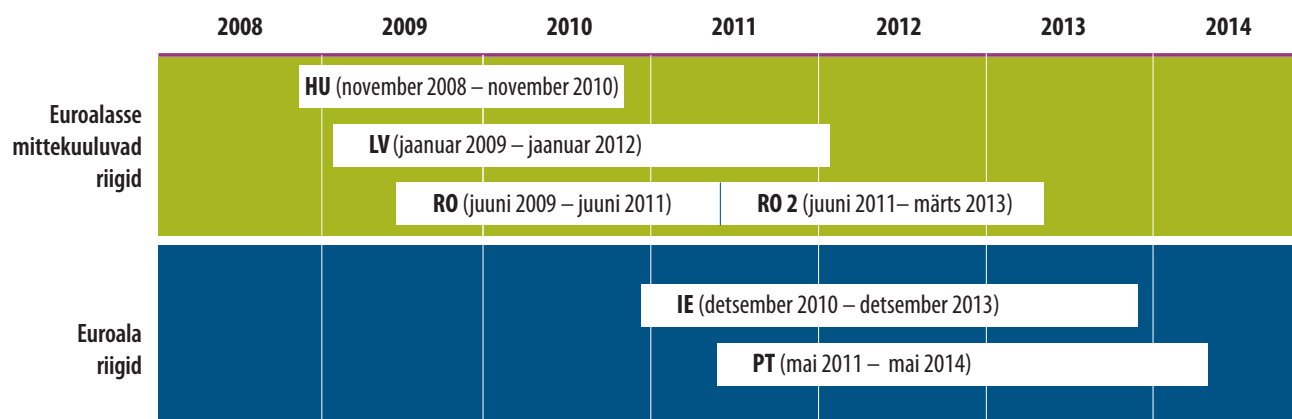
Kriisi teine laine tabas euroalasse kuuluvaid liikmesriike. Kuigi rahaliit tagas esialgu mõningase likviidsuspuhvri, hakkasid reitinguagentuurid mitme liikmesriigi riigireitinguid alandama 2009. aastal. Riigivõlaturu intressimäärad kerkisid järsult teatud riikides⁴, kuid langesid teistes⁵. Erasektoripoolse rahastamise vähenemine ja järjest suurenevad laenukulud sundisid riikide valitsusi⁶, kelle hulka kuulusid ka Iirimaa ja Portugal, rahalist välisabi taotlema.

04

Finantsabi eesmärk oli aidata riikidel oma lähenevate tagasimaksetähtaegadega 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 ning 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. **Joonisel 1** on näidatud kontrollikoja auditiga hõlmatud viiele liikmesriigile antud finantsabi ajaline kulg.

- 1 Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 143.
- 2 Poola sai IMFi vahendite juurdepääsu paindliku krediidiliiniga 2009. aasta mais, kuid ei taotlenud ELi abi.
- 3 Programmist sõltuvalt pakkusid muid rahastamisallikaid Maailmapank, Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank, Euroopa Investeeringuspank, Tšehhi Vabariik, Taani, Soome, Poola, Norra ja Rootsi.
- 4 Iirimaa, Kreeka, Hispaania, Itaalia ja Portugal.
- 5 Saksamaa, Prantsusmaa.
- 6 Euroala riikidest taotlesid finantsabi veel Hispaania, Kreeka ja Küpros.

Finantsabi andmise ajaline kulg



Märkus: iga programmi alguseks loetakse liikmesriigi ja komisjoni vahelise vastastikuse mõistmise memorandumi sõlmimise kuupäeva.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

05

Kuna kriis kulges igas riigis erinevalt, taotleti ka abi erinevatel põhjustel. **Ilisas** antakse ülevaade abi taotlemise põhjustest.

06

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. **Ilisas** antakse ülevaade nende kolme vahendi õiguslikust alusest. Kõnealused viis riiki said finantsabi ka IMF-ilt.

07

Euroalasse mittekuuluvatele riikidele antavat abi haldasid komisjon ja IMF. Kreditoride kolmiku kolmas liige – Euroopa Keskpank – tegeles Irimaale ja Portugalile antava finantsabi haldamisega. Käesolevas tekstis nimetatakse neid institutsioone partneriteks.

Kavandamine ja rakendamine

Programmi ülesehitus

08

ELis algatavad finantsabi taotlusi liikmesriikide ametiasutused. Taotlused tuleb esitada komisjonile ning majandus- ja rahanduskomiteele⁷ koos makromajandusliku kohandamisprogrammi kavandiga⁸. Komisjoni töötajad⁹ koostavad iga programmi aluseks olevad makromajanduslikud prognoosid ja korraldavad läbirääkimisi liikmesriikide ametiasutustega. Nende läbirääkimiste mandaat sätestatakse eelnevalt poliitikaülevaates¹⁰. Komisjon võtab teiste sidusrühmadega (IMF, majandus- ja rahanduskomitee, ning euroala riikide puhul Euroopa Keskpank) mitteametlikult kontakti, et saavutada finantsabile lisatavate programmitingimuste suhtes ühine seisukoht (vt punkt 11).

09

Liikmesriikidesse tehtavate läbirääkimiskülastuste¹¹ tulemusel koostatakse järgmised põhidokumendid:

- a) nõukogu finantsabi andmise otsuse ettepanek, milles sätestatakse abi andmisega seotud üldised majanduspoliitilised tingimused ning laenu üldised finantstingimused (rahastamispakett, väljamaksete tegemise kord ja maksimaalne keskmine tagasimaksetähtaeg¹²);

- b) eespool nimetatud ettepaneku selgitavas märkuses esitatakse komisjoni hinnang liikmesriigi kavandatud majanduslikule kohandamisprogrammile. Hinnangute aluseks on komisjoni asutusesised prognoosid, finants- ja makromajanduslikud mudelid, Eurostati andmed ja läbirääkimiskülastuse ajal saadud teave;
- c) vastastikuse mõistmise memorandum kujutab endast liikmesriigipoolset üksikasjalikumalt kohustust ning see sõlmitakse tavaliselt liikmesriigi ametiasutuste ja komisjoni vahel. Vastastikuse mõistmise memorandumis kehtestatakse iga väljamakse täpsed majandustingimused ja määratakse kindlaks liikmesriigi aruandluskohustused;
- d) laenuleping, mis sisaldab laenulepingu tehnilisi ja juriidilisi üksikasju (nt keskmise tähtaja arvutamine, intressimäärad, väljamaksmise ja tagasimaksmise kord¹³).

- 7 Majandus- ja rahanduskomitee loodi liikmesriikide majandus- ja rahanduspoliitika koordineerimise edendamiseks. Komitee koosneb liikmesriikide ametiasutuste ning keskpankade, Euroopa Keskpannga ja komisjoni kõrgematest ametnikest.
- 8 Nõukogu 18. veebruari 2002. aasta määruse (EÜ) nr 332/2002, millega liikmesriikide maksebilansi toetamiseks luuakse keskmise tähtjaga rahalise abi süsteem (EÜT L 53, 23.2.2002, lk 1), artikli 3 lõige 2 ja nõukogu 11. mai 2010. aasta määruse (EL) nr 407/2010, millega luuakse Euroopa finantsstabiilsusmehhanism (ELT L 118, 12.5.2010, lk 1), artikli 3 lõige 1. Makromajanduslik kohandamisprogramm sisaldab kohandamis põhimõtteid, mida teatav riik kavatseb probleemide lahendamiseks ning oma makromajandusliku ja finantsseisundi taastamiseks rakendada.
- 9 Programmirühm, programmi kohaldava riigi eest vastutava üksuse juhataja, programmijuht ja programmi kohaldava riigi eest vastutav direktor.
- 10 Poliitikaülevaates analüüsitakse liikmesriigi finants- ja makromajanduslikku seisundit ning kavandatavate meetmete potentsiaalset mõju selle majandusele. Selles kehtestatakse ka liikmesriigiga peetavate läbirääkimiste raamistik. Poliitikaülevaate kiidab heaks vastutav volinik pärast majandus- ja rahanduskomitee ning Eurorühma töörühma eesistujatelt kommentaaride saamist.
- 11 Külastusi viivad läbi komisjoni ja IMFi kõrgeid ametnikud ning euroala riikide puhul ka EKP kõrgeid ametnikud. Tavaliselt kestavad need külastused kaks kuni kolm nädalat.
- 12 Igal rahalise abi osamaksel võib olla erinev tagasimaksetähtaeg. Kõnealuste tagasimaksetähtsuste kaalutud keskmine ei tohi ületada nõukogu otsusega kehtestatud maksimaalset keskmist tagasimaksetähtaega.

10

Kuna IMF ja EL¹⁴ vastutavad ka oma laenuotsuste eest, koostatakse kaks erinevat programmdokumentide kogumit – kumbki institutsioon koostab oma. ELis vastutab finantsabi andmise üle lõpliku otsuse tegemise eest nõukogu.

Tingimused

11

Programmitingimused seovad rahastamise heakskiitmise või jätkamise otseselt eri meetmete (mis on tavaliselt programmi eesmärkide saavutamise seisukohast olulised) rakendamisega. Programmitingimused võivad sisaldada ka põhiandmeid, mis saadavad hoiatussignaale, kui poliitika hakkab kursilt kõrvale kalduma (nt inflatsiooni sihttase)¹⁵.

12

Tingimused on kas kvantitatiivsed (nt eelarvepuudujäägi limiit) või struktuurilised (nt konkurentsiseaduse rangem jälgimine). Tingimuste funktsioon on samuti erinev:

- a) peamiste eelarve tasakaalustamatuste parandamine (nt eelarvepuudujäägi vähendamine);
- b) eelarve tasakaalustamatuse vältimine tulevikus (nt eelarvepoliitilise vastutuse seaduste vastuvõtmine); ja
- c) eelarve tasakaalustamatuse ulatuse väljaselgitamine (nt avaliku ja erasektori partnerluste põhjalik hindamine).

13

Kehtestatud tingimused põhinevad liikmesriigi makromajanduslikul kohandamisprogrammil ja partnerite analüüsil. Sellest tulenevalt on igal programmil erinevad tingimused, millega käsitletakse eelarve konsolideerimist, majanduskasvu edendavaid struktuurireforme ja/või finantssektori reforme või toetusi (vt **tabel 1**).

14

Kõik abiprogrammid olid suunatud eelarve konsolideerimisele, võttes selleks vastu eelarvepoliitika, et vähendada valitsemissektori eelarvepuudujääki ja muuta võlakoormus jätkusuutlikuks. Lisaks sellele peamisele eesmärgile on eelarve konsolideerimine programmi kontekstis oluline, kuna sellega on muu hulgas võimalik:

- a) hõlbustada sisemist kohandamist erinevate allikate kaudu (nt kogunõudluse otsene vähendamine ja avaliku sektori palkade ja tööhõive mõju vähendamine erasektori tööjõukuludele¹⁶);
- b) hõlbustada välist kohandamist jooksevkonto ülemäärase puudujäägi vähendamise abil;
- c) aidata vähendada inflatsiooni, avaldades hindadele mõju erinevate allikate kaudu (nt selle mõju kogunõudlusele ja rahanõudlusele);
- d) vabastada ressursse teistele valdkondadele, kui majandus on pingelises finantsolukorras ning
- e) tekitada majandusesiseselt usaldust (teatavatel tingimustel) ja avaldada seeläbi majanduskasvule kiirendavat mõju¹⁷.

13 Iga osamakse puhul sõlmitakse ka laenuvõtmisleping.

14 Euroopa finantsstabiilsusmehhanismist anti Iirimale ja Portugalile abi, mis oli ühendatud Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi rahastamisega, ning mõlemale laenuallikale kehtisid samad majandustingimused.

15 Moon, S. ja Bulíř, A., „Do IMF-Supported Programs Help Make Fiscal Adjustment More Durable?“, IMFi töödokument, 2003.

16 Hernández de Cos, P. ja Enrique Moral-Benito, „The Role of Public wages in Fiscal Consolidation Process“, majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi korraldatud õpikoda „Government wage bill: determinants, interactions and effects“, 2014.

17 Daniel, J., Davis, J., Fouad, M. ja Van Rijckeghem, C., „Fiscal Adjustment for Stability and Growth“, brošüüride seeria nr 55, 2006, Rahvusvaheline Valuutafond, Washington.

Tabel 1

Programmitingimuste rõhuasetus

Programm	Eelarve tugevdamine	Struktuurireformid	Finantssektor
Ungari	Jah	<i>Olulisi reforme ei tehtud</i>	– Reguleerimise ja järelevalve tugevdamine
Läti	Jah	– Ettevõtluskeskkond – Aktiivne tööturupoliitika – ELi vahendite haldamine	– Reguleerimise ja järelevalve tugevdamine – Kriisilahendamise või konsolideerimiskavad
Rumeenia I	Jah	– Ettevõtluskeskkond – ELi vahendite haldamine	– Reguleerimise ja järelevalve tugevdamine
Rumeenia II	Jah	– Tööturu reformid – Majandusesisene konkurents	<i>Olulisi reforme ei tehtud</i>
Iirimaa	Jah	– Tööturu reformid – Majandusesisene konkurents	– Finantsvõimenduse vähendamine – Reguleerimise ja järelevalve tugevdamine – Kriisilahendamise või konsolideerimiskavad
Portugal	Jah	– Tööturu reformid – Majandusesisene ja -väline konkurents – Haridus – Tervishoiusektor – Ettevõtluskeskkond – Kohtureformid – Eluasemeturg	– Finantsvõimenduse vähendamine – Reguleerimise ja järelevalve tugevdamine – Kriisilahendamise või konsolideerimiskavad

Allikas: Euroopa Kontrollikoda asjaomaste nõukogu otsuste ja algsete programmdokumentide alusel.

15

Struktuuriliste tingimuste põhieesmärk on rakendada struktuurireforme, mis on suunatud makromajanduslike kohandamiste pikaajalise jätkusuutlikkuse suurendamisele. Finantssektori tingimused on suunatud finantssektori stabiliseerimisele, millel on programmi alguses (kui tavaliselt toimub pankade restruktureerimine) sageli kõige olulisem roll.

Rakendamine

16

Komisjon peab korrapäraste ajavahe- mike järel kontrollima, kas abisaava liikmesriigi majanduspoliitika on kooskõlas tema kohandamisprogram- miga ja selle tingimustega. Programmi tingimuste täitmist jälgib komisjon¹⁸ koostöös IMF-iga. Seoses sellega annavad abisaavad liikmesriigid programmi elluviimise kohta korrapäraselt aru¹⁹ ja partnerid teevad kontrollkülastusi. Nii komisjon kui ka IMF koostavad pärast külastust oma kontrolliaruande.

18 Euroopa finantsstabiilsusmehhanismi puhul on järelevalvesse kaasatud ka EKP.

19 Vastastikuse mõistmise memorandum sisaldab tavaliselt lisa, milles on loetletud näitajad ja andmed, mida riigid peavad korrapäraselt esitama.

17

Pärast majandus- ja rahanduskomiteega konsulteerimist tehakse komisjoni kontrolli põhjal otsus edasiste osamaksete tegemise ja programmi tingimuste muutmise ja/või kohandamise kohta, võimaldamaks paremini käsitleda ettenägematuid asjaolusid, nagu nt makromajandusliku olukorra muutumine, andmete oluline muutmine või liikmesriiki mõjutavad poliitilised või institutsioonilised tegurid. Algset vastastikuse mõistmise memorandumit on võimalik muuta, et võtta arvesse neid uusi asjaolusid ja kindlustada kohandamisprogrammi elluviimine.

18

Kui kontrolli tulemusel neid tingimusi oluliselt muudetakse²⁰, tuleb muuta ka nõukogu otsust. Nõukogu otsuse muutmise menetlus on üldiselt sarnane algse läbirääkimiste menetlusega (vt punktid 8–10)²¹.

Rahalised ressursid

Programmi rahastamine

19

Iga abiprogrammi raames laenatav summa katab liikmesriigi rahastamispuudujäägi ehk tema rahastamisvajadused, kuni ta on võimeline oma valitsemissektori kohustusi (tasumisele kuuluv võlg ja uued eelarvepuudujäägid) või oma välismajanduskohustusi (maksebilanss) tavatingimustes ise rahastama.

20

Euroala riikide majanduse välisrahastamine toimub läbi eurosüsteemi²². Euroala riikide rahastamispuudujääk piirdub seetõttu nende riikide valitsemise vajadustega. Väljaspool euroala sisaldab rahastamispuudujääk kõiki riigi maksebilansis sisalduvaid väliseid rahastamisvajadusi.

21

Programmi läbirääkimiste ajal annavad partnerid rahastamispuudujäägile hinnangu, kasutades selleks makromajanduslikke ja eelarveprognoose ning kindlaksmääratud eeldusi, nagu laenu- ja võla- ja võlgade pikendamine²³. Programmi rahastamise lõplik suurus põhinebki sellel hinnangul, kuid partnerid ja liikmesriik peavad pidama ka sellealaseid läbirääkimisi. Seejärel katab iga laenuandja ühe osa programmi rahastamisest²⁴. Võidakse kaaluda ka liikmesriigisiseseid rahastamisallikaid.

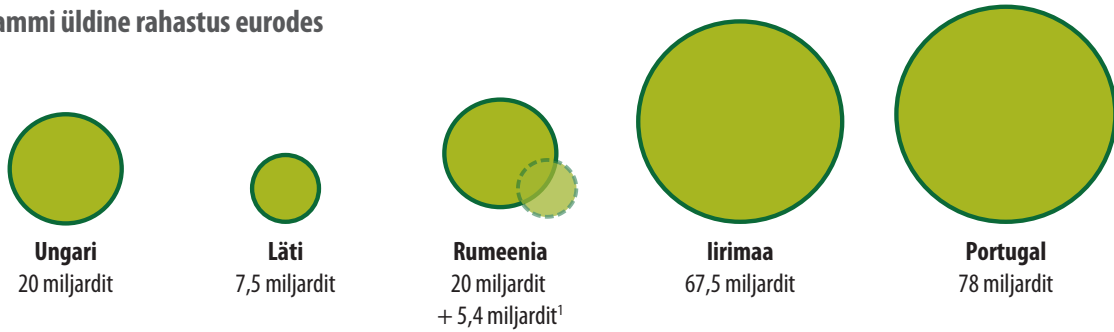
22

Programmi rahastamise põhielementide, iga peamise laenaja suhtelise osa ja väljastatud rahalise abi summade ülevaade on esitatud **joonisel 2**.

- 20 Nt kui muudetakse eelarvepuudujäägi eesmäärke.
- 21 Komisjon viis kuue auditeeritud programmi puhul läbi 36 ametlikku kontrolli. 16 juhul tehti pärast kontrolli muudatused vastavas nõukogu otsuses.
- 22 Eurosüsteem on euroala keskne pangandussüsteem. See koosneb Euroopa Keskpannast ja riikide keskpankadest.
- 23 Kui teatava riigi laenu tagasimaksetähtaeg hakkab kätte jõudma, tuleb seda pikendada ja võtta uus laen, mis kataks vana laenu tagasimaksmise. Uue laenuga kaasneb risk, et eelmist laenu võidakse refinantseerida kõrgema intressimääraga, suurendades seega intressikulusid, või et laenuvõtja riik ei suuda leida piisaval määral rahastamist, mis kataks vana laenu täieliku tagasimaksmise.
- 24 Kuigi õigusraamistik võimaldab EL-il ainuisikuliselt laene anda, on viimasel ajal abi andmine toimunud koostöös IMFi ja teiste rahvusvaheliste institutsioonide või riikidega.

Programmi rahastamine

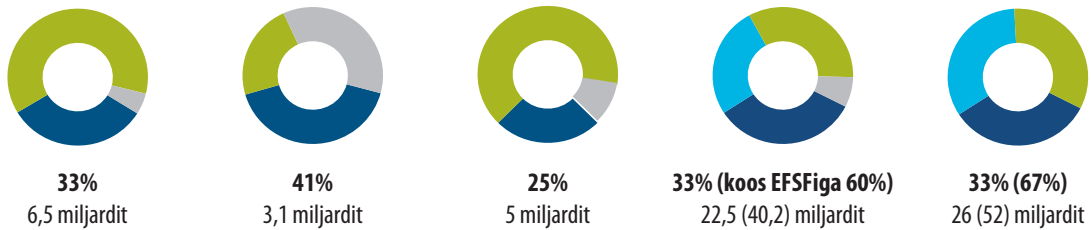
Programmi üldine rahastus eurodes



... protsendina iga riigi SKPst

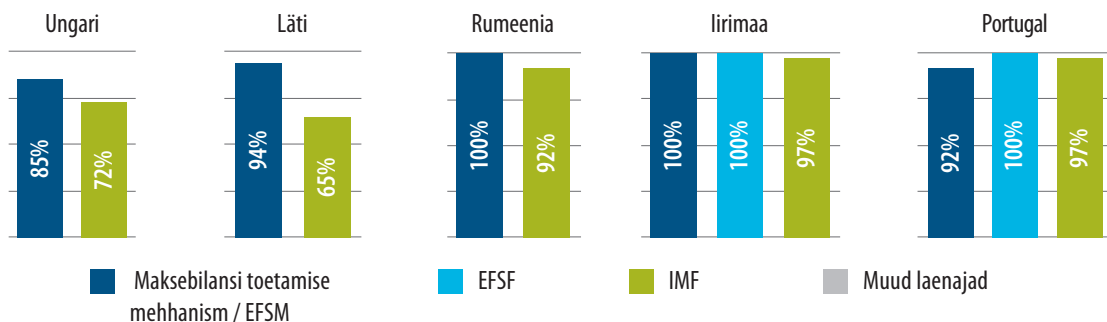


Euroopa Liidu eraldatud rahastamine



Väljamaksed

protsendina eraldatud rahastamisest



1 Ennetav abi. Ei sisaldu teistes tabelites.

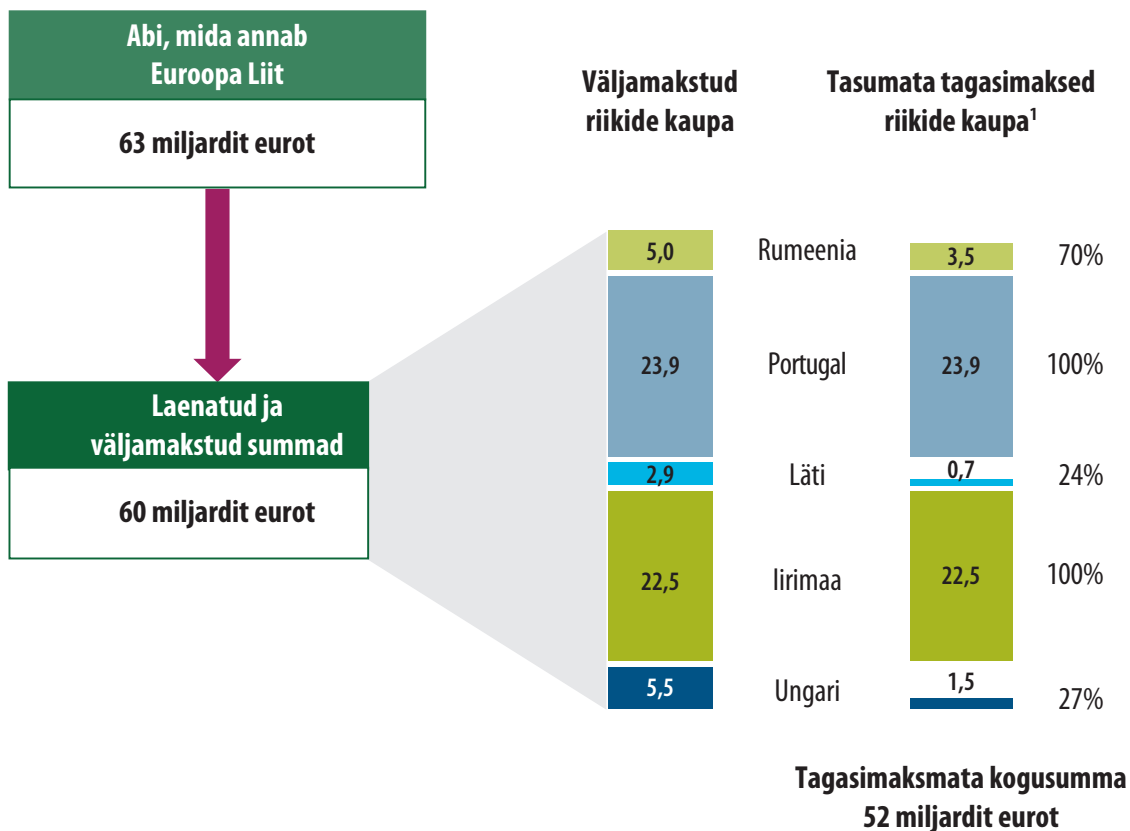
Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni ja IMFi edastatud andmete põhjal.

23

Kõnealused viis liikmesriiki kasutasid 95% Euroopa Liidu eraldatud rahastamisest ja 13% sellest summast oli 31. märtsiks 2015 juba tagasi makstud (vt *joonis 3*).

Joonis 3

Finantsabi: väljamakstud summad ja tasumata tagasimaksud



1 Andmed seisuga 31. märts 2015.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni edastatud andmete põhjal.

Turgudelt laenamine

24

Finantsabi kogusummast oma osa andmiseks laenas Euroopa Liit kapitaliturgudelt ja andis raskustes olevatele liikmesriikidele laenu samadel tingimustel, ehk samas summas ning sama kupongiintressi ja lunastamistähtajaga. 2014. aasta lõpuks oli EL teinud kokku 22 võlakirjaemissiooni nominaalväärtusega 60,1 miljardit eurot. Komisjon haldas laenamist ELi nimel.

25

Laenu võeti tavaliselt keskmise tähtajaga eurovõlakirjadena (EMTN), mida väljastatakse kapitaliturgudel ja noteeritakse Luxembourgis börsil. EMTNi võlakirjad tuleb lunastustähtaja saabudes täies ulatuses tagasi maksta ja neil on kogu perioodi jooksul kindel iga-aastane intressimäär. Euroopa investorid moodustavad kõikidest EMTNi võlakirjade investoritest ligikaudu 80%.

26

EMTNi võlakirjade tagasimakseid teeb Euroopa Liit, kelle kohustus on tagada maksete õigeaegne tegemine juhul, kui deebitorliikmesriik ei suuda vastavat kapitali- ja/või intressimakset teha.

27

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

- i) kas suurenevaid eelarveriske määrgati õigeaegselt?
- ii) Kas menetlused olid programmide otsustesse laiaulatusliku panuse tegemiseks piisavalt hästi kavandatud?
- iii) Kas komisjon võttis laenu kõige soodsama intressiga ja järgis võlakirjade emiteerimise parimaid tavasid?
- iv) Kas finantsabiprogrammid täitsid oma põhieesmärgid?

28

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), Iirimaaile 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.

29

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 muude vahendite abil (nt ühine vastutus riigi võlakohustuste eest) kriisi lahendamise teostatavust. 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 nende kaasatuse õigustatust.

30

Auditikriteeriumid pärinesid järgmistest allikatest:

- i) regulatiivsed nõuded (nõukogu määrused, nõukogu otsused, komisjoni ja liikmesriikide vahelised vastastikuse mõistmise memorandumid);
- ii) komisjoni sise-eeskirjad ja menetlused (sisekontrolli standardid ja suunised);
- iii) IMFi programmide hindamistest, kolmandatele riikidele ELi poolt antud maksebilansiabi järelhindamistest, makromajanduslikku finantsabi käsitlevatest kontrollikoja aruannetest, sõltumatute instituutide ja mõttekodade avaldatud suunistest ja muudest väljaannetest ning teadusuuringutest pärinevad head juhtimistavad ja hindamiskriteeriumid ning
- iv) mitmes riigivõla haldamist, investoritega suhteid ja võlakirjade emiteerimise läbipaistvust käsitlevas suunises esitatud parimad tavad.

31

III lisa sisaldab auditi metoodika täpsemaid üksikasju.

32

Auditi tõendusmaterjali koguti järgmiste toimingutega:

- i) ELi finantsabiprogrammidega seotud dokumentide (programm-dokumendid, komisjoni asutusesisesed analüüsid, tabelarvutusega tehtud prognoosid, hindamised ja teiste organisatsioonide tehtud uuringud) üksikasjalik läbivaatamine;
- ii) intervjuud komisjoni majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi töötajatega;
- iii) intervjuud liikmesriikide ametiasutuste (rahandusministeeriumid, keskpangad, programmide koordineerimisüksused ja valdkondlikud ministeeriumid) töötajatega;
- iv) programmitingimuste²⁵ tulemuskaardi analüüs, mille alusel need liigitati vastavalt omadustele ja nõuete täitmisele ning
- v) intervjuud IMFi ja EKP töötajatega.

25 Valim sisaldas 360 tingimust.

I osa

Komisjon ei olnud puhkenud kriisi nii suureks ulatuseks valmis

Komisjon alahindas kriisieelset eelarve tasakaalustamatust

33

Nõukogu hoiatamine liikmesriikide eelarvete üha suureneva tasakaalustamatuse eest on vaieldamatult üheks komisjoni kõige olulisemaks majandus- ja rahandusalaseks ülesandeks. Liikmesriikide eelarvete järelevalvele suunatud raamistik oli olemas juba enne kriisi puhkemist²⁶.

34

Kuigi finantsabiprogrammide makromajanduslikud eesmärgid ulatusid eelarve kohandamisest kaugemale, osutus kõigi viie programmi puhul eelarvetoetus²⁷ kõige rohkem kasutavaks abi osaks. See tõstatab küsimuse, kas suurenevaid eelarveriske märgati õigel ajal ja võeti need järelevalve käigus kõrgendatud jälgimise alla.

Komisjon hindas riiklikke eelarveid tugevamaks, kui need tegelikult olid

35

Eelarvenäitajad jaotatakse kahte peamisse liiki. Esimene on tegelik eelarvepositsioon, ehk valitsemissektori tulude ja kulude vahe. Seda positsiooni mõjutavad aga ajutised tegurid, nagu majanduskasv, varade hinnad ja ühekordsed fiskaalmeetmed. Teise liiki

kuuluvad muud eelarvenäitajad (nt tsükliliselt kohandatud eelarvepositsioon, struktuurne eelarvepositsioon), mille eesmärk on korrigeerida ajutisi tegureid ja anda seeläbi täpsem ülevaade riigi eelarvepositsioonist. Nimeetatud näitajaid ei ole võimalik otseselt jälgida, vaid need saadakse keerukate kalkulatsioonide abil.

36

Kriisile eelnenud ajal hinnati tegelikke eelarvepositsioone üldiselt õigesti kõige hiljemalt kõnealuse aasta lõpus. Sellest hoolimata oli komisjon oma eelarvepuudujäägi prognoosides kehvasti ennustanud 2008. aastal Iirimaa, Lätis, Portugalis ja Rumeenias tekkinud suuri eelarvepuudujääke. Iirimaa kohta märkis komisjon 2008. aasta märtsis, et „2008. aastal on eelarveprognoosidega seotud riskid üldiselt tasakaalustatud“²⁸. Ometi moodustas tegelik eelarvepositsioon 2008. aasta lõpus SKP-st 7,2 protsendipunkti vähem kui prognoositud.

37

Perioodil 2005–2008 koostatud tsükliliselt kohandatud eelarvepositsiooni kalkulatsioonides ülehindas komisjon süstemaatiliselt riikide rahanduse tugevust²⁹. Ülehindamise peamiseks põhjustajaks olid muudatused potentsiaalse SKP kasvumäära prognoosides. Kõigis viies riigis toimus majanduse kiire kasv, ent komisjon hindas algselt selle ulatust tagasihoidlikumaks, kui see tagasi vaadates tegelikult oli.

26 See oli nõukogu 7. juuli 1997. aasta määrusega (EÜ) nr 1466/97 (eelarveseisundi järelevalve ning majanduspoliitika järelevalve ja kooskõlastamise töhustamise kohta (EÜT L 209, 2.8.1997, lk 1)) kehtestatud stabiilsuse ja kasvu pakti ennetuslik osa. Järelevalve raamistikku uuendati viimati nõukogu määrusega (EÜ) nr 1055/2005, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1466/97 (ELT L 174, 7.7.2005, lk 1).

27 Praegu esinevate eelarvepuudujääkide rahastamine ja valitsemissektori võla tagasimaksmine.

28 Euroopa Komisjon: Iirimaa – makromajanduslik eelarvehinnang – stabiilsusprogrammi 2007. aasta detsembri ajakohastatud versiooni analüüs, lk 36.

29 Võrdle pärast aasta lõppu (st kevadprognoosis) tehtud esimest hinnangut viimase hinnanguga (st oktoober 2013).

I osa. Komisjon ei olnud puhkenud kriisi nii suureks ulatuseks valmis

38

Ülekuumenemise hinnanguline ulatus (positiivse SKP lõhe suurus³⁰) oli kooskõlas majanduse üldise tootmisvõimsuse näitajate hüppelise suurenemisega. Hüppelist suurenemist põhjustasid eluasemebuumid ja eluasemetega seotud investeeringud ei oma samsugust mõju majanduse suurendamispotentsiaalile nagu mõni teine, palju tulusam investeering.

39

Komisjon oli keskendunud reaalmajanduse SKP lõhe hindamisele ega võtnud arvesse tasakaalustamatust erinevates valdkondades, nagu finants- ja ehitussektor. Kriisi käigus selgus siiski, et inflatsiooni ja väljundi seire ei ole makromajandusliku stabiilsuse ja jätkusuutliku eelarvepositsiooni tagamiseks piisav. Järelevalveraamistikku on pärast seda oluliselt ümber tehtud, et finantssektori ja makromajanduslike riske paremini arvesse võtta.

40

Pärast seda sündmust täheldas komisjon kiiret tõusu teatud valdkondades, nt ehitusbuumi Lätis ja Rumeenias ning erakrediidibuumi kõigis viies riigis. SKP lõhe arvutamiseks kasutatud algoritm ei hõlmanud aga sellise tasakaalustamatuse arvutamist.

Hindamistes alahinnati võimalikke eelarveriske

41

Stabiilsuse ja kasvu pakti kohaselt peavad liikmesriigid oma stabiilsus- ja lähenemisprogrammides viimaste eelarve arengusuundade ja prognooside kohta aru andma. Nimetatud programme hindab komisjon, kes kontrollib SKP ja riigieelarvete arenguprognooside usaldusväärsust.

42

Enne 2009. aastat tehtud komisjoni hinnangute üheks oluliseks puuduseks oli see, et ei koostatud aruandlust avaliku sektori tingimuslike kohustuste kuhjumise kohta³¹. Finantsstabiilsuse, riigile kuuluvate ettevõtete ja muude riigi tagatistega (nt avaliku ja erasektori partnerlus) seotud eelarveriske ei määratletud.

43

Komisjoni järelevalve ei hinnanud asjakohaselt suure väliskapitali sissevoolu mõju, eriti võlgade näol, mis soodustasid ehitus- ja nõudlusbuumi ning olid hilisemas langusfaasis võimelised pangandussektori toimimist häirima. Komisjon ei täheldanud seda seost enne liikmesriikide finantsabi taotluste analüüsimist.

30 Positiivne SKP lõhe on summa, mille võrra SKP tegelik maht ületab tema potentsiaalset mahtu.

31 Näiteks riiklike pensionidega seotud pikaajalised kohustused või päästeabi andmiseks võetavate meetmete vajadusest tingitud olulised eelarvekulud tulevikus. Peale riiklike pensionikohustuste ei koostanud komisjon aruandlust teiste tingimuslike kohustuste kohta.

I osa. Komisjon ei olnud puhkenud kriisi nii suureks ulatuseks valmis

44

Komisjoni hindamistes ei uuritud ka eelarvepositsiooni tundlikkust riigivõlale kohaldatavate intressimäärade äkilise kasvu suhtes või sama ootamatute majanduskasvu- ja vahetuskursišokkide suhtes. Ometi oli ka nendele riskidele tähelepanu juhitud või nende suhtes hoiatatud paljudes uuringutes, mis avaldati enne kriisi puhkemist³².

Seetõttu ei olnud komisjon programmijuhtimiseks valmis

45

Enne 2008. aastat oli maksebilansimehhanismi viimati kasutatud 1993. aastal³³. 1990ndate esimesel poolel saadud kogemused olid 2008. aastaks kaotsi läinud. Seega oli riikidele finantsabi andmine komisjonile tegelikkuses täiesti uus tegevus.

46

Kuna komisjon oli alahinnanud eelarve tasakaalustamatust ja selle mõju liikmesriikidele, ei olnud ta programmijuhtimiseks valmis. Eelkõige algused programmid tuli koostada suure ajalise surve all. Näiteks tuli esimese programmi ettepanek (Ungari) koostada vaid mõne päevaga. Komisjonil oli väga vähe finantsabi kavandamise ja haldamise alast asutusesisest kogemust ja seda ei olnud võimalik nii lühikese aja jooksul hankida.

47

Algfaasis aitasid IMFi rühmad komisjonil programmianalüüsi osi ette valmistada. Komisjoni kasutatavad meetodid loodi samuti IMFi eeskujul (vt punkt 109).

32 Vt näiteks „Fiscal Policies and Financial Markets”, EKP igakuine bülletään 02/2006, lk 71.

33 Nõukogu 18. jaanuari 1993. aasta otsus 93/67/EMÜ, mis käsitleb ühenduse laenu Itaalia Vabariigile (EÜT L 22, 30.1.1993, lk 121).

II osa

Menetlused olid üldiselt kehvad

48

Õigusaktidega määratakse finantsabi operatiivjuhtimine Euroopa Komisjoni ülesandeks. Suuremas osas tuleb selle tegevuse käigus vastu võtta programmi põhiotsuseid algse abi andmise ja (pärast iga kontrolli) programmi jätkamise kohta. Otsuste vastuvõtmiseks on vajalikud mitu etappi ning nõukogu ja teiste partnerite vaheline kooskõlastamine (vt **joonis 4**).

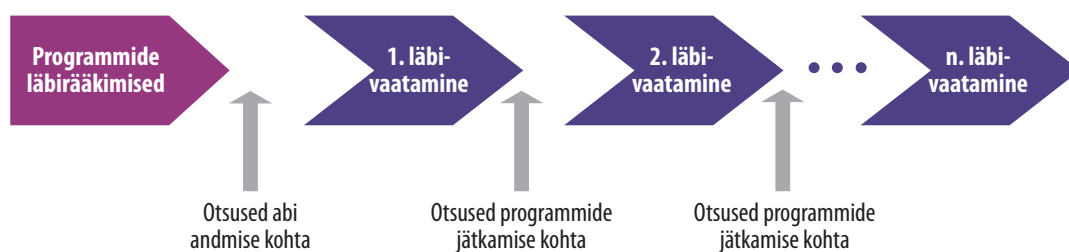
49

Kontrollikoda jagas programmijuhtimise menetluste analüüsi kolme ossa:

- i) Komisjoni sisemenetlused, eriti majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadis. Kas komisjon säilitas kontrolli programmi edendamise üle?
- ii) Nõukogule ja vastutavale volinikule teabe edastamise protsess. Kas nõukogule ja vastutavale ametnikule edastatud programmdokumentide kvaliteet oli hea?
- iii) Suhtlus teiste partneritega. Kas suhtlus teiste partneritega toimus?

Programmotsused

A Programmi ajakava



B Milliseid otsuseid tehakse?

Igaks läbivaatamiseks kõiki otsuseid ei vajata. Näiteks, kui abi üldised parameetrid ei vaja muutmist, ei ole ka nõukogu otsust vaja muuta.



Nõukogu otsus¹



- Üldine summa ja tagasimaksetähtaeg
- Eelarvepuudujäägi eesmärgid
- Struktuurireformide üldised valdkonnad

mis sisaldub **vastastikuse mõistmise memorandumis**, mille allkirjastavad liikmesriik ja Euroopa Komisjon

Komisjoni otsus

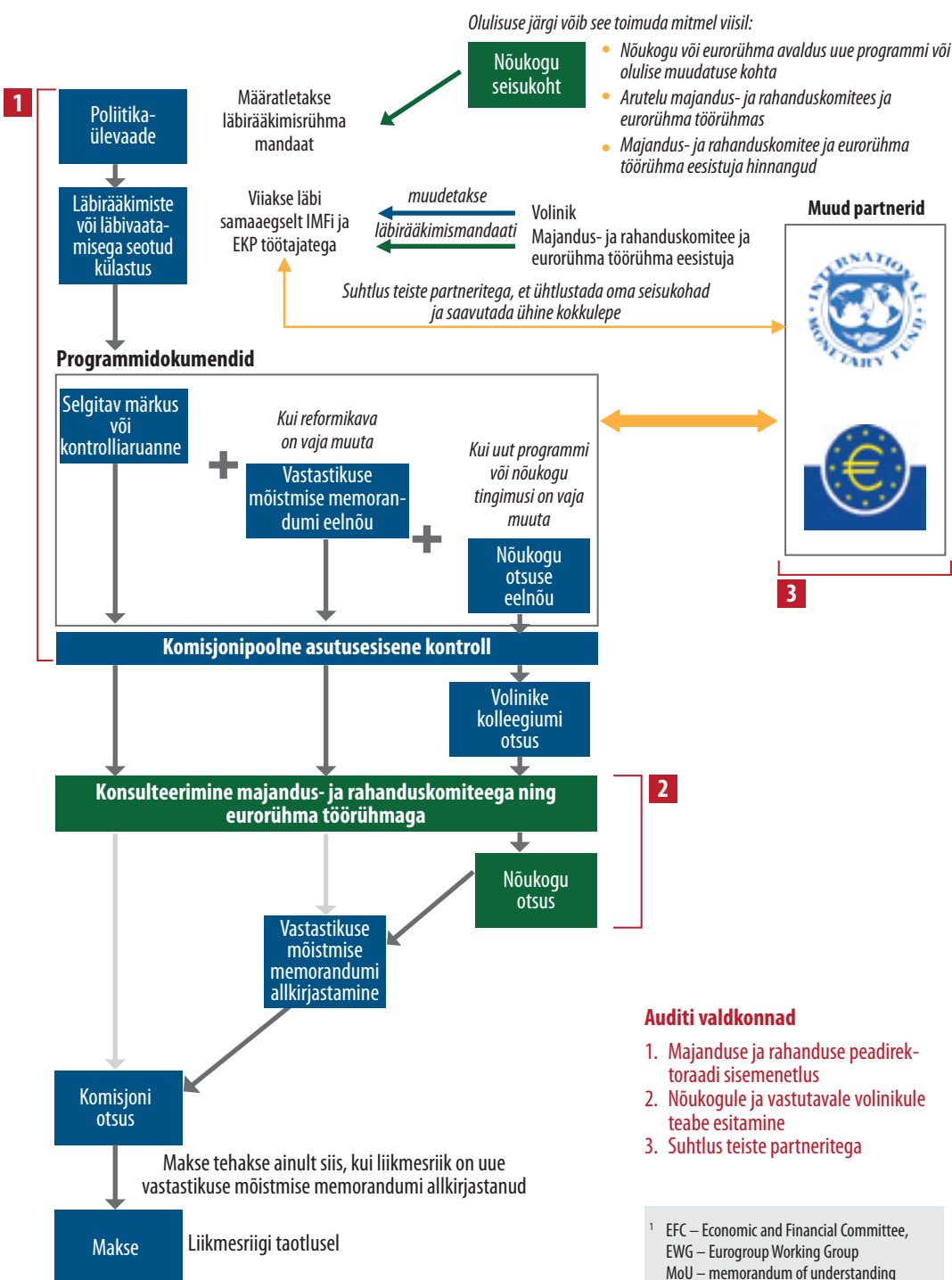


Euroopa Komisjon

Tavaliselt teeb selle komisjoni nimel asepresident

1 Iiri ja Portugali programmide puhul seadsid programmi üldised parameetrid nii nõukogu kui ka Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi direktorite nõukogu, st eurorühm. Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi otsustusprotsess ei ole ELi otsustusprotsessi osa.

C Erinevate etappide järjestus



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

II osa. Menetlused olid üldiselt kehvad

Komisjoni menetlused ei sisaldanud alati piisavalt kontrole ja tasakaalustamist

50

Komisjoni menetlused peavad piisavate kontrollide ja tasakaalustamise kaudu tagama, et programmi algne kavand ja kõik hilisemad muudatused vastavad järgmistele kriteeriumidele:

- i) terviklikkus – asjakohast teavet (mis puudutab liikmesriiki ja mis pärineb majandusuuringutest) tuleb arvesse võtta;
- ii) sidusus – programmi osad peavad olema vastastikku sidusad, et programmi eesmärkide vahel oleks võimalikult vähesel määral vastuolu;
- iii) dokumentatsioon – programmi osade aluseks olevate otsuste põhjendused peavad olema nõuetekohaselt dokumenteeritud³⁴;
- iv) kooskõlastus – vastastikuse mõistmise memorandum peaks olema kooskõlas nõukogu otsustega;
- v) võrdne kohtlemine – kuna programmi tingimusi koostavad enamjaolt komisjoni programmirühmad, peavad eri rühmad riike ühetaoliselt kohtlema, kohaldades sarnastes olukordades samu tingimusi³⁵.

51

Programmirühmade tööd tuleb kontrollida ja sellesse kriitiliselt suhtuda, tagamaks, et rühmad täidavad neid kriteeriume.

Järelevalve jaoks vajaliku teabe hankimisel oli komisjoni tegevus üldiselt põhjalik

Komisjon kasutas laialdaselt asutusesiseseid eksperditeadmisi ning tegi koostööd mitme osapoolega liikmesriikides

52

Komisjon tugines majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi olemasolevatele asutusesisestele eksperditeadmistele. Aja möödudes konsulteeriti ka järjest rohkem teiste peadirektoraatide spetsialistidega. Teiste peadirektoraatide spetsialistide panus algsetesse programmidesse oli piiratud ning seda anti peamiselt talitustevahelise konsultatsiooni kujul. Neid kaasati rohkem kahe euroala programmi puhul. Suurema hulga ekspertide kasutamine võimaldas põhjalikumalt analüüsida riikide probleeme, eriti struktuurireformide valdkonnas. Ka komisjoni personalipoliitika ei võimaldanud konkreetsete kitsalt piiritletud valdkondade puhul suuremal määral välisekspertiisi kasutada, mis on tavaline praktika IMFis.

- 34 Komisjoni sisekontrollistandardid nr 8 ja nr 11.
- 35 Mitu uuringut on tõestanud, et see oht on reaalselt olemas. Näiteks Hakan Gunaydini asjaomaste teadusuuringute ülevaade: „Compliance with the IMF conditions: Selection Bias and Conditions on Social Policy, Prepared for the PEIO Annual Meeting”, 2014. IMFi sõltumatu hindamisamet teatas samuti, et täheldas oma hindamistes võrdse kohtlemise puudumist. Täiendava teabe saamiseks vt „IEO: Recurring Issues from a Decade of Evaluation Lessons for the IMF”, 2014.

II osa. Menetlused olid üldiselt kehvad

53

Komisjoni ja teiste partnerite poolt regulaarselt riikidesse tehtud külastused olid järelevalveks vajaliku teabe kogumise peamine viis. Läbirääkimiste ja kontrollikülastuste käigus konsulteeris komisjon ministeeriumide, muude valitsusasutuste ja peamiste sõltumatute asutustega (nt keskpangad, eelarvenõukogud ja kõrgeimad kontrolliasutused). Samuti korraldas komisjon kohtumisi muude asutustega, sh tööandjate ühenduste, ametiühingute ja opositsioonierakondadega. Komisjonil on residendist esindaja vaadeldavast viiest riigist kolmes³⁶. Kõik see võimaldas komisjonil teavet hankida ja määrata kindlaks programmi jaoks vajalikud reformid.

Komisjon kogus palju erinevat teavet

54

Lisaks riikide külastuste käigus kogutud teabele määratleti vastastikuse mõistmise memorandumites järelevalvearuanded, mida vastav riik pidi komisjonile esitama. Aruannetes kajastatav teave oli väga laiaulatuslik ja puudutas paljusid valdkondi. Komisjon nõudis sarnast järelevalveteavet kõiki programmide puhul. Mõnel juhul siiski põhiteavet ei nõutud või seda koguti vaid väga vähesel määral.

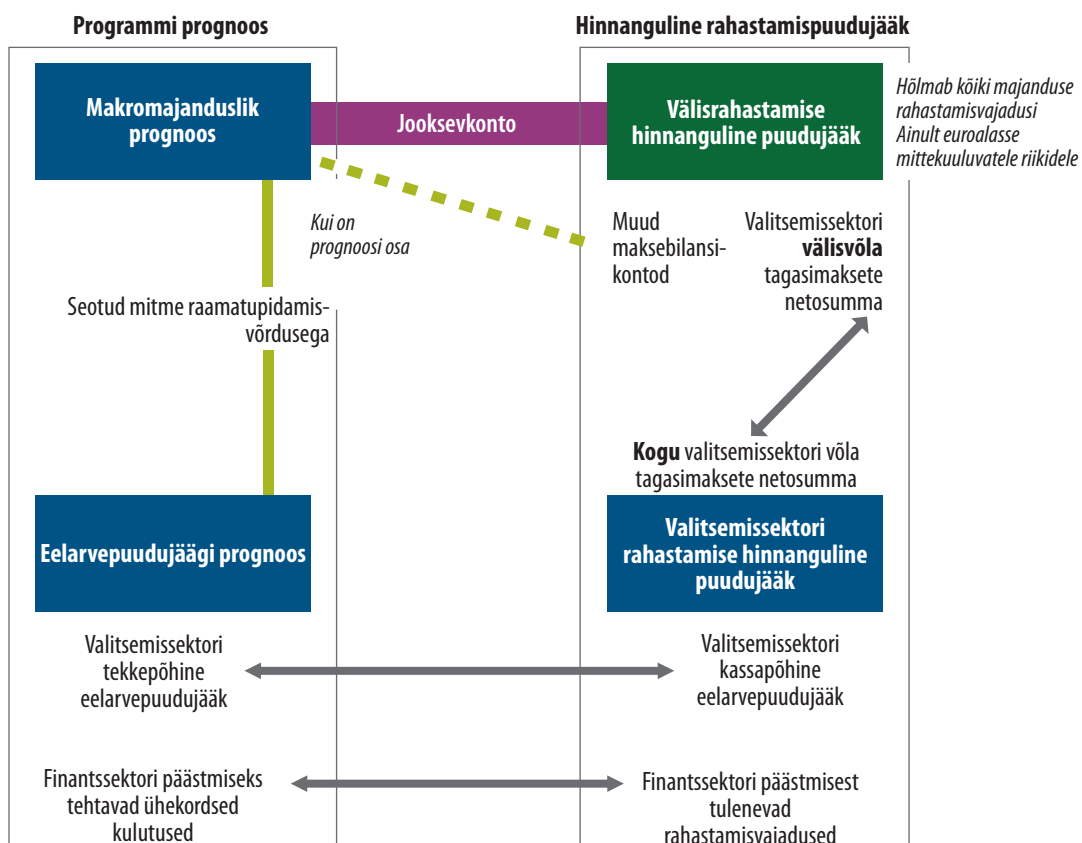
Programmi prognoosides nähakse ette programmi kavandamise järjepidevuse laiaulatuslikud kontrollid, kuid esitatakse ka tõendamata väiteid

55

Programmi sidususe seisukohast on täpsed prognoosid väga olulised. Prognoosid ei ole aga tõenäoliselt kogu aeg 100% täpsed, kuna nad hõlmavad ettenägematuid asjaolusid, mida ei ole võimalik täpselt ennustada. Prognooside täpsusele keskendumise asemel hindas kontrollikoda komisjoni kasutatava prognoosimisprotsessi ja -vahendite kvaliteeti programmide kontekstis. Praktikas koostab komisjon kaks erinevat, kuid tihedalt seotud prognoosi (vt *joonis 5*):

- i) programmi prognoos (mis sisaldab makromajanduslikku ja eelarveprognoosi) ja
- ii) hinnanguline rahastamispuudujääk.

Joonis 5 Programmiprognooosi ja hinnangulise rahastamispuudujäägi vahelised seosed



Selgitus:
 — Raamatupidamisvõrdus
 ↔ Seos kahe tihedalt seotud muutuja vahel

Märkus: Näidatakse ainult peamisi seoseid.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Programmiprognoside koostamist on keeruline hinnata

56

Prognooside koostamiseks on võimalik kasutada mitut meetodit alates lihtsast otsustusest kuni laiaulatuslike kohandatud või ökonomeetriste hindamismudeliteni, mis koosnevad paljudest käitumuslikest võrranditest ja võrdustest.

57

Komisjon kasutas programmi ja eelarvepuudujäägi prognoosimiseks põhiliselt raamatupidamisarvestuse võrduste kogumit, mille eesmärk oli tagada, et makromajanduslike või eelarve koondnäitajate prognoosid vastavad nende osaks olevate komponentide prognoosidele. Komponentid luuakse väljaspool prognoosimisvahendit, kasutades otsustust või vahel ka teisi kvantitatiivseid vahendeid. Komisjon ei kasuta teoreetilist ega empiirilist prognoosimismudelit.

Prognoositabelid on kohmakad vahendid, mis põhjustavad probleeme kvaliteedikontrollis

58

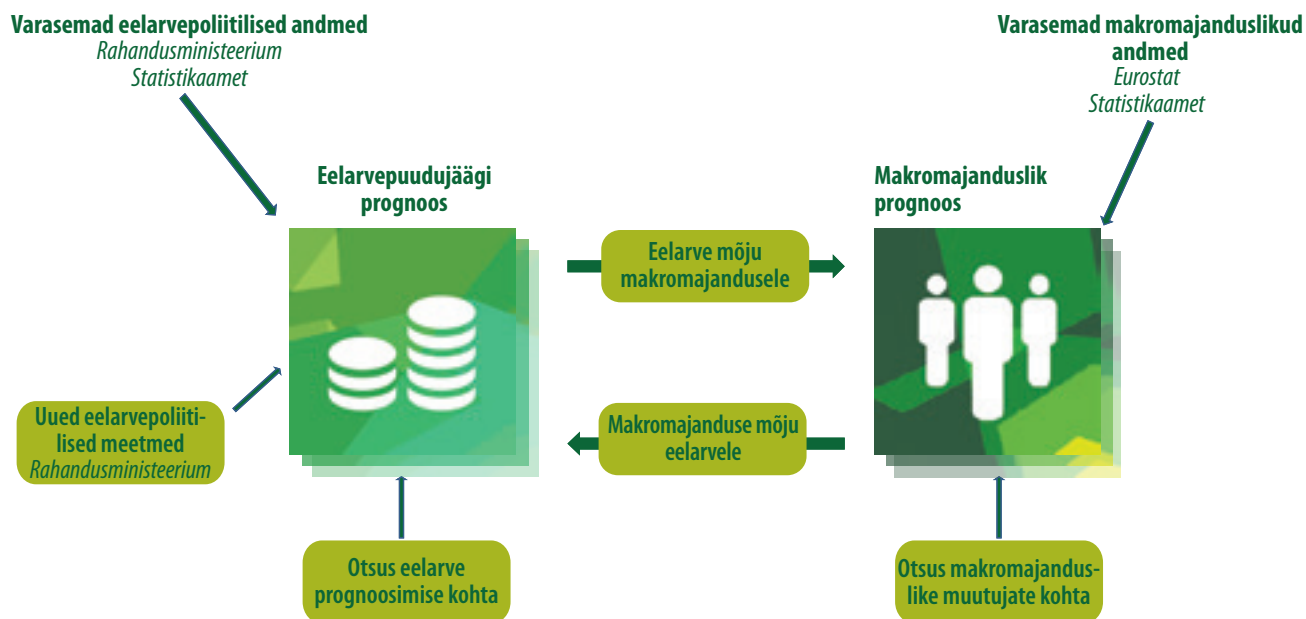
Iga kontrolli tulemusel tehtavad prognoosid koostati tavaliselt mitme tabelarvutusest koosneva faili kujul. Auditi ajal oli probleeme kõikidele asjaomastele failidele juurdepääsemisega. Probleeme põhjustas asjaolu, et kõnealune tabelite kogum kujutab endast ülisuurt ja kohmakat andmemassi³⁷, millel puudub läbipaistvus ja jälgitavus. Pealegi, kuna otsuseid tehti äärmise surve all, ei olnud prioriteediks kõikide prognoosimaterjalide säilitamine süsteemsel ja kergesti ligipääsetaval viisil.

59

Tabelifailidesse koguti väljaspool vahendit loodud teave. Andmeid saadi tavaliselt mitmest allikast ja prognoosid tuginesid otsustele, mida tegid prognoosijad nii komisjonis kui ka teiste partnerite ja riiklike ametiasutuste juures (vt **joonis 6**). Andmete heterogeensus ja paljude otsuste kasutamine on makromajandusliku prognoosimise tavaline osa, ning eri andmete ja otsuste arvesse võtmine on prognoosimisprotsessis kasulikud faktorid. On siiski ka mõningaid riske, näiteks selline, et mistahes uute eelduste mõju ei suudeta kõikide prognoosidega õigesti näidata või et uued eeldused ei ole hästi põhjendatud.

37 Prognoos koosneb kahest kuni neljast põhifailist, mis omakorda sisaldavad kümneid tabeleid. Need prognooside põhifailid on omavahel seotud mitme valemiga ning neisse sisestatakse andmeid ja prognoose teistest failidest, mida ei hoitud alati samas asukohas. See suurendab oluliselt prognooside ajakohastamisel ebajärjepidevate prognooside või andmete kasutamise riski, mida võib programmit kontekstis igapäevaselt ette tulla. Eeldused on toodud prognooside põhifailide eri tabelites ning nende põhjal tehtud otsuste kohta selge ettekujutuse saamiseks tuleb teha arvestatavaid jõupingutusi. Pealegi kasutavad töötajad lisamudeleid, mis tabelites ei sisaldu.

Makromajanduslike ja eelarvepuudujäägi prognooside lühiülevaade



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

60

Nimetatud riskide juhtimiseks tehti prognoosimisprotsessi mitmes etapis prognoositulemuste kvaliteedikontrolli. Osa sidususe kontrollidest³⁸ sisaldavad tabelarvutuses. Prognooside eelarve- ja makromajanduslike aspektide eest vastutavad hindajad arutasid omavahel saadud tulemusi ja kohaldasid vajaduse korral täiendavat otsust, et tagada hinnangute sidusus³⁹.

61

Prognoosijate töö kvaliteedikontrolli tehti sisuliselt siiski võrdluste vormis ega uuritud programmirühmasisest prognoosimisprotsessi. Tabelarvutusprogrammil põhinev lähenemisviis ja dokumentide vähesus raskendasid prognoosimisel kasutatavate eelduste ja kaudsete parameetrite usaldusväärsuse hindamist. Partneritevaheline arutelu oli ainus kontrollistaadium, mille käigus vaadati läbi eelduste ja kaudsete parameetrite usaldusväärsus.

38 Näiteks arvepidamisvõrand või osakaalupõhised usaldusväärsuse kontrollid.

39 2013. aasta sügisel võttis komisjon kasutusele uue arvuliste ja majanduslike ebakõlade automaatselt avastamise vahendi, kuid programmiprognosideks seda ei kasutatud.

62

Prognoositabelite analüüs näitas veel, et vigu ja ebakõlasid esines ka sidususe kontrollidest hoolimata (vt **1. selgitus**).

1. selgitus

Näiteid prognoosides sisalduvatest vigadest ja ebakõladest

- i) Eratarbimisele kohaldatava käibemaksu suurus ei olnud valitsemissektori tulude ja erasektori maksete vahel ühtlustatud, mistõttu tekkis SKP puhul ühe aastaga 0,7% suurune erinevus.
- ii) Valemi käsitsi muutmise tõttu ei olnud tööjõule kohaldatavad otsesed maksud valitsus- ja kodumajapidamiste sektorite vahel kooskõlas. Erinevus oli suurem kui 0,5% SKP-st.
- iii) Aasta keskepaigast kehtima hakkavat maksumeedet kohaldati prognoosis kogu aasta põhiselt. Vastavat eelarvepuudujäägi prognoosi kasutati programmdokumendi koostamiseks, mis oli aluseks osamakse tegemisele, ning mis saadeti majandus- ja rahanduskomiteele 2009. aasta juunis.
- iv) Kinnisvarahindade mõju ei võetud ühe aasta eri prognoosides kasutatava sama hinnaindeksi prognooside puhul järjepidevalt arvesse.

Raskused fiskaalvõimenduse usaldusvärsuse hindamisel

63

Eelarvemuutujad sisestati tabelisse tulude või kulude eeldatava mahuna, mida suurendati või vähendati aasta jooksul võetud uute eelarvemeetmete netotulu võrra. Uute meetmete mõju majandusele ja ülekanduvat mõju riigieelarvele ei olnud tabelites selgesõnaliselt väljendatud ega märgitud. Selle asemel võeti ülekantud mõju arvesse täiendava eelarvetulu prognoositud mahus.

64

Eelarve puhastulu prognoosid põhinesid liikmesriikide ametiasutuste prognoosidel, milles liikmesriigid hindasid seda ühe osana oma kavandamismenetlusest. Liikmesriikide ametiasutused arutasid oma hinnanguid partneritega ning pärast seda võidi neid enne ametlikku vastuvõtmist ja programmprognoosi lisamist muuta.

II osa. Menetlused olid üldiselt kehvad

65

Eri eelarvemeetmete mõju reaalmajandusele arvestati kaudselt ja tabeliväliselt, kasutades heterogeenseid protseduure. Kasutatud tabelarvutused ei võimaldanud jälgida konkreetsete eelduste allikaid või nende põhjendusi. Liikmesriikidega tegelevatel osakondadel puudusid põhjalikumad teadmised mudelite kohta, mida liikmesriikide ametiasutused kasutasid eelarvemeetmetega majandusele avaldatava mõju näitajate hindamiseks. Fiskaalvõimenduse kaudse väärtuse puhul puudusid läbipaistvus ja teadmised⁴⁰. Komisjon viis otseste võimendajate hindamise läbi alles 2013. aastal.

66

Ainsad eelarve puhastulu kontrollid olid partnerite tehtud usaldusväarsuse hindamised, mis põhinesid otsustusel. Kuigi sellise lähenemisviisiga on oluliste üle- või alahindamiste avastamises tõenäosus suur, ei sobi see suhteliselt väikeste vigade avastamiseks, mille koosmõju võib osutada ikkagi suureks.

67

Programmirühmad pidasid mõningate andmete üle arvestust, kuid erineval määral, sest seda ei olnud ametlikult nõutud. Selle tagajärjel ei saanud kontrollikoda kindlaks määrata ja läbi vaadata kasutatud eeldusi ja parameetriväärtusi. Kui mõni prognoos osutus vääraks (nt kui sellega alahinnati avaliku sektori kulutuste vähendamise negatiivset mõju SKP-le), oli veaallika kindlaksmääramine võimatu või äärmiselt keeruline.

Rahastamispuudujääkide prognoosid olid ebatäielikud ja ebatäpsed

68

Rahastamispuudujäägi prognoos on läbirääkimiste etapis kõige olulisema tähtsusega, kuna selles määratakse finantsabi suurus, mida hiljem tavaliselt ei muudeta. Kui programmi jooksul ilmnevad uued rahastamisvajadused, tuleb need täita üldise finantseelarve piires. Erinevalt programmiprognoside koostamisest oli rahastamispuudujäägi hindamine komisjonile uueks tegevuseks.

69

Euroala riikide puhul vastab rahastamispuudujääk ainult nende riikide valitsussektori vajadustele. Väljaspool euroala peab rahastamispuudujääk sisaldama kõiki riigi maksebilansis sisalduvaid välisrahastamise vajadusi. Komisjon põhjendas alati oma abi andmise otsuseid nõukogule algse rahastamispuudujäägi hinnangu esitamise. Hinnangute aluseks olevad kalkulatsioonid koostati tabelarvutuse abil. Dokumentide vähesus piiras siiski oluliselt kontrollide tegemise võimalikkust. Päringu korral oli komisjon võimeline esitama ainult esialgseid dokumente⁴¹, mis erinesid nõukogule esitatavatest lõplikest versioonidest, ei suutnud anda teavet oluliste hinnanguelementide kohta⁴² või esitada taustteabe faile.⁴³

40 Fiskaalvõimendusega mõõdetakse erinevate eelarve konsolideerimismeetmetega peamistele makromajanduslikele (tarbimine, toodang) ja eelarve (puudujääk) muutujatele avaldatava mõju suurust.

41 Läti ja Rumeenia programmid.

42 Iirimaa programm.

43 Ungari ja Portugali programmid.

II osa. Menetlused olid üldiselt kehvad

70

Kontrollkojapoolse esialgsete dokumentide läbivaatamise käigus avastati olulisi prognoosimisvigu, nagu mõne muutuja topeltarvestus, välisvaluuta-reservide puhul ebaõigete summade kasutamine ja refinantseeritud võlgade ebarealistlikult suured määrad. Tabelarvutustes sisalduvad vead olid mõnikord olulised⁴⁴ ja neid ei olnud sisekontrolli käigus avastatud. Vigade avastamine ei oleks tingimata viinud finantsabi summa suurendamiseni, kuna see sõltub veel ka laenuandja valmisolekust ja suutlikkusest laenata, kuid selle tulemusel oleks võidud valida teised põhimõtted rahastamispuudujäägi vähendamiseks.

Programmi osad olid üldiselt hästi põhjendatud, kuid mõnikord puudusid olulised andmed

Programmi osad tuginesid analüüsile

71

Enamikul juhtudest suutis komisjon viidata konkreetsele analüüsile, mis põhines ELi poliitilistel prioriteetidel ja kehtivatel andmetel, mida kasutati programmi tingimuste kehtestamisel. Üldiselt oli analüüsi põhjalikkus aja jooksul suurenenud. Seda võimaldasid täiustatud eksperditeadmised ja komisjoni poolt suurema arvu töötajate rakendamine programmi juhtimiseks.

Teatavatest põhidokumentidest pole jälgegi

72

Andmete säilitamine on mis tahes protsessi oluline osa. Mitu komisjoni sisekontrollistandardit viitavad sellega seotud headele tavadele⁴⁵. Hoolikas andmete säilitamine võimaldab parandada organisatsioonide sisekontrolli, aidates näha, miks teatavaid otsuseid tehti. Säilitatud andmed on järelevalve ja hindamise põhiosa ning hea aruandekohustuse eeltingimus.

73

Kuna abiprogrammid tulid ootamatult, vajasid menetlused viimistlemist ja vormistamist ka pärast esialgsete toimingute alustamist. Toiminguid raskendasid ka ajalised piirangud, ebakindel makromajanduslik keskkond ja programmijuhtimise keerukus. Seepärast keskenduti andmete hea säilitamise asemel usaldusväärsetele tegevusprotseduuridele.

74

Mitmel juhul oli otsuste aluseks olev teave auditi ajaks kaduma läinud või kujunes selle hankimine ääretult suureks ülesandeks. Teatud kriitilise tähtsusega tegevusi ei olnud üldse dokumenteeritud. Tavaliselt mis tahes menetluse aluseks olevaid käsiraamatuid ei olnud hästi koostatud. **2. selgituses** on toodud auditi ajal esinenud takistused⁴⁶.

- 44 Rumeenia rahastamispuudujäägi hindamisel arvestati äriühingute kontserniseseid laene nii välismaiste otseinvesteeringute kui ka muude investeeringute alla kuuluvate uute võlavoogudena. Topeltarvestuse tagajärjel prognoositi rahastamisvajadusi 1,8 miljardi euro võrra väiksemana. Lisaks on algses prognoosis kasutatud välisreservide algse suuruse ja praegu 2008. aasta lõpu kohta Rumeenia keskpanga poolt esitatud arvandmete vaheline erinevus 0,7 miljardit eurot. Läti programmi kohta prognoosis komisjon, et programmi esimesel aastal suudavad nii äri- kui ka pangandussektor saada rohkem pika ja keskmise tähtajaga rahastamist, kui neil oli amortiseerimiseks vaja. Sellise eelduse lisamine arvutustabelisse oli tõsiselt finantssurvet arvestades mitte ainult ebatõenäoline, vaid ka vastuolus selgitavas märkuses esitatud teabega.
- 45 Näiteks nõutakse sisekontrollistandardis nr 8, et peadirektoraadi peamised, eriti kriitiliste riskidega seotud protsessid ja menetlused oleksid nõuetekohaselt dokumenteeritud, ja standardis nr 11, et oleks kehtestatud asjakohased protsessid ja menetlused, et tagada peadirektoraadi dokumendihalduse (---) tõhusus (eelkõige seoses asjakohase teabe saamisega).
- 46 Käesolev audit ei olnud ainuke, mille puhul asjakohase teabe saamine oli probleemiks. Portugali riigikontroll täheldas samasuguseid piiranguid oma aruandes Portugalile antava finantsabi järelevalve kohta „Relatório de auditoria n.º 28/2013”-2.ª S., „Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal”, Dezembro de 2013.

Näiteid põhiteabe hankimisega seotud raskustest

Külastuse edenemisest kõrgemale tasemele aru andmiseks ja võimalikule läbirääkimisvõitlustest kõrvalekaldumisele heakskiidu saamiseks kasutati e-kirju. E-kirjad olid ka oluliseks kommunikatsioonivahendiks partnerite ja liikmesriikide ametiasutuste vahel. Tavaliselt ei olnud seda põhiteavet siiski võimalik kätte saada, kuna e-kirjad olid kas kaotsi läinud või ei olnud neid võimalik üles leida.

Programmi jooksul liikmesriigi ametiasutuste poolt edastatud dokumente või andmeid ei olnud komisjon säilitanud või ei olnud nendega täies mahus võimalik tutvuda, kuna teabe kokkupanekuks oleks olnud vaja liiga suuri ressursse.

Osa Rumeenia makromajanduslikest programmiprognooosi tabelarvutustest ei tehtud auditi ajal kontrollikoja kättesaadavaks.

Osa lõplikke rahastamispuudujääke sisaldavaid tabelarvutusi oli kaotsi läinud või ei olnud neid IMF-ist ära toodud. Teatavate põhisummade aluseks olevaid kalkulatsioone ei olnud mõnikord võimalik kätte saada.

Komisjoni töötajate tehtud fiskaalseiret ei dokumenteeritud või tehti seda vaid väga algeliste tabelarvutustega, mis olid lisatud komisjonipoolsele eelarve täitmise analüüsile.

75

On mõistetav, et 2008. aastal ja 2009. aasta alguses toimunud alg-etapis, millel olid kõik kriisiohjamise olukorra tunnused, puudusid paljud dokumendid. Aja jooksul paranes dokumentide säilitamine selgelt. Sellele vaatamata puudutab osa eespool toodud näidetest ka hilisemaid aastaid.

Komisjon jättis mõnikord nõukogu otsuse arvesse võtmata

Nõukogu otsuste mittetäitmise juhtumid

76

Kontrollikoda uuris vastastikuse mõistmise memorandumite ja vastavate nõukogu otsuste vahelist järjepidevust ning leidis, et enamik tingimustest oli põhjendatud viitega otsustele. Paaril juhul tingimused siiski erinesid nõukogu otsusega seatud nõuetest või ei olnud vastastikuse mõistmise memorandumit õigel ajal ajakohastatud (vt **3. selgitus**).

Näiteid eeskirjade mittejärgimise kohta

2009. aasta augustis Rumeeniasse tehtud mitteametliku külastuse käigus selgus, et liikmesriik ei suuda algseid eelarvepuudujäägi eesmärgke täita. Komisjon ja Rumeenia ametiasutused otsustasid seejärel eesmärgke oluliselt lõdvendada. Selle muudatuse kohta edastati majandus- ja rahanduskomiteele teade 2009. aasta augustis. Sellest hoolimata ei tehtud ei nõukogu otsusesse ega vastastikuse mõistmise memorandumisse vastavaid muudatusi. Eesmärgke ajakohastati lõpuks vastastikuse mõistmise memorandumis 2010. aasta veebruaris. Õiguslik alus – nõukogu otsus – ajakohastati veelgi hiljem, 2010. aasta märtsis. Komisjon lükkas 2009. aasta novembri makse tegemise siiski edasi, kuna Rumeenia eelarve ei täitnud ajakohastatud eesmärgki.

Kuigi Läti puhul ei viidatud nõukogu otsustes pensionireformidele, sisaldas vastastikuse mõistmise memorandum eritingimusi, mis olid seotud pensionikava teise sambaga.

Kuigi nõukogu otsused ei sisaldanud lirimaa kohta ühtegi pangandusjärelevalve ning riigivarade müügi ja erastamisega seotud eritingimust, olid need lisatud vastastikuse mõistmise memorandumisse.

Tingimused ei olnud piisavalt keskendatud

77

Vastastikuse mõistmise memorandumis sisalduvate tingimuste eesmärg on luua tegevuskava, mille abil oleks võimalik täita nõukogu kehtestatud üldisi majanduspoliitilisi tingimusi rahuldaval tasemel.

78

Enamiku tingimuste puhul oli seos üldise majanduspoliitikaga suhteliselt selge, kuna nendega nõuti kas poliitika muutmist või olid nad hüppelauaks olulistele reformidele. Juhtkond⁴⁷ ei kaalunud aga tehtud ettepanekuid piisavalt, et kindlaks teha, kas kõik tingimused olid üldise majanduspoliitika eesmärkide saavutamiseks ka tegelikult vajalikud.

79

Programmide sisaldas tingimusi, mis olid kas vähese tähtsusega (arvestades programmi eesmärgke) või mille potentsiaalne mõju ilmneb alles hulk aega pärast programmiperioodi lõppu. Tingimused, nagu spetsiaalsete IT-süsteemide rakendamine, eelarvevahendite eraldamine väikestele valitsusüksustele, riigiametnike koolitamine ning teadus- ja arendustegevus olid programmi eesmärkidega väga kaudselt (kui üldse) seotud.

47 Komisjoni nimel allkirjastasid vastastikuse mõistmise memorandumi komisjoni kõrgem juhtkond ja asepresident.

II osa. Menetlused olid üldiselt kehvad

Riike ei koheldud võrdselt

80

Kontrollikoda analüüsis komisjoni programmijuhtimise erinevaid aspekte ja leidis näiteid sellest, et eri riikide puhul kasutatud lähenemisviis ei olnud ühetaoline ning seda ei saanud õigus-tada ka konkreetse riigi iseärasustega.

Erinevused komisjonipoolses tingimuste haldamises

81

Komisjon haldas iga finantsabi programmi tingimusi erinevalt. Mõnes programmis moodustasid tingimused suhteliselt kindla nõuete kogumi, kuid teiste programmide puhul muudeti neid pärast iga kontrolli oluliselt. Ülevaade on toodud **tabelis 2**.

Tabel 2

Komisjoni poolt tingimuste haldamisel kasutatud mudelid

	Ungari	Läti	Rumeenia I	Iirimaa	Portugal
Kuidas tingimused seati?					
Eristati erinevaid tingimuste liike	Ei	Ei, aga olulisusele viidati ühes kontrolliaruannetest	Eelnevad meetmed ja muud tingimused	Püsivad ja muud tingimused	Ei
Kuidas jälgiti tingimuste täitmist?					
Kuidas jälgiti nõuetele vastavust?	Erinevalt ¹	Üldiselt vastavalt tingimusele	Sõltuvalt teemast	Sõltuvalt teemast	Sõltuvalt tingimusest
Kuidas tingimusi ajakohastati?					
Kuidas tingimusi muudeti?	Praegused tingimused jäid kehtima; lisati vaid uued tingimused	Iga lisaga asendati eelmine versioon	Praegused tingimused jäid kehtima; lisati vaid uued tingimused	Iga lisaga asendati eelmine versioon	Iga lisaga asendati eelmine versioon
Tingimuste püsimine ²	Tingimused aja jooksul osaliselt stabiilsed Tingimused üldiselt muutmata	Tingimuste sagedane muutmine Tingimusi muudeti ka siis, kui need ei olnud veel aegunud Tingimusi on aja jooksul keeruline jälgida	Tingimused alati kehtivad ja muutmata, välja arvatud juhul, kui need muudeti uute tingimustega kehtetuks	Erinevad Osa tingimustest stabiilsed, teiste puhul sagedased muudatused	Tingimused aja jooksul stabiilsed Tingimused kuni täieliku täitmiseni kehtivad ja muutmata

1 Mõnes kontrollis märkis komisjon iga tingimuse täitmist, mõnes kontrollis aga ainult vastavalt teemadele.

2 Täiendava selgituse saamiseks vt **III lisa**.

82

Osad kirjeldatud mudelitest oli programmi juhtimisele vastupidine mõju. Mõne programmi⁴⁸ puhul oli tingimuste sagedase muutmise tagajärjel palju raskem konkreetse riigi tegevust jälgida. Teatud juhtudel vähenes reformide mõju järk-järgult, kuna tingimused asendati vähem rangetega või eemaldati vastastikuse mõistmise memorandumist enne nende täielikku täitmist (vt **4. selgitus**).

83

Tingimustega sooviti saavutada erinevat struktuurilist mõju. Tingimused võivad olla erinevad, alates teatud strateegia või kava väljaandmisest või koostamisest kuni seadusandlike muudatusteni, mis võetakse riikide parlamentide poolt vastu ja mis mõjutavad majanduse olulisi osasid⁴⁹. Esimest liiki tingimustega ei looda iseenesest mingeid tähenduslikke majandusala-seid muudatusi, kuid need võivad olla palju tähtsamate reformide ettevalmistavateks sammudeks. Viimatimainitud tingimuste abil saavutatakse tõenäoliselt pikaajalised majandusalased muutused.

48 Eriti Läti, kuid ka Iirimaa ja teiste programmide spetsiifilised valdkonnad.

49 Muude näidete hulka kuuluvad institutsioonilise maastiku olulised muutused, nagu eelarvenõukogu loomine, omavalitsusüksuste ümberkorraldamine või erastamine. Vt **III lisa**.

Näiteid reformi mõju vähenemisest aja jooksul

Läti programmi esialgse vastastikuse mõistmise memorandumis kohaselt tuli luua „avaliku halduse asutuste jaoks ühtne inimressursside planeerimise ja juhtimise süsteem“. Seda tingimust ei täidetud ja see ei sisaldunud ka hilisemates muudatustes. See asendati hoopis mitme muu tingimusega, mille üldine eesmärk oli „avaliku halduse strateegia koostamine“ – tingimus, mida on lihtsam täita.

Portugali programm sisaldas tingimust, mille kohaselt tuli 2011. aasta lõpuks koostada töötuskindlustussüsteemi reformimise tegevuskava, mille abil vähendada hiljuti töötuks jäänud isikutele mõeldud töötuskindlustustoetuste maksimaalset kestust kuni 18 kuuni. Reformi tulemusel vähendati töötuskindlustustoetuse maksimaalset kestust 38 kuult 26-le, mis oli siiski suurem kui Portugali ametiasutustega esialgselt kokkulepitud 18-kuuline piirmäär.

II osa. Menetlused olid üldiselt kehvad

84

Kontrollikoda leidis olulisi erinevusi tingimuste rangusastmes. Maksebilansi programmi tingimustega nõuti tavaliselt teatavate seadusandlike muudatuste tegemist. Vastupidiselt sellele seati euroala programmidega tavaliselt vaid esimest liiki tingimus, mille puhul parlamendi heakskiitu nõuti harva. Seetõttu põhinesid osamakseid käsitlevad otsused reformi tegeliku elluviimise asemel ainult ettevalmistavatel sammudel (vt **5. selgitus**).

85

Veel üheks erinevuseks oli tingimuste hulk, mis suurenes aja jooksul. Ungari oli kohustatud täitma alla 60 eritingimuse, kui Portugalile oli neid seatud ligikaudu 400. See suur erinevus ei viidanud mitte ainult vajadusele teatavates riikides rohkem reforme teha. Kontrollikoda leidis ka vastupidiseid juhtumeid: mõnes valdkonnas rohkem reforme vajavatele riikidele oli kehtestatud vähem tingimusi kui paremaid tulemusi saavutanud riikidele⁵⁰. Tingimused olid suunatud ka vägagi erinevatele reformikavadele, kuigi olukord oli riikide puhul sarnane⁵¹.

Programmide eesmärged ei muudetud järjepideval viisil

86

Eelarvepuudujäägi eesmärkide muutmine on abiprogrammide puhul tavaline. Muutmine ei tähenda automaatselt, et liikmesriikide ametiasutused on programmi puudulikult ellu viinud, kuna ka nemad võivad olla motiveeritud majandusliku olukorra objektiivsest muutmisest, millel on riigieelarvele kas siis negatiivne või positiivne mõju.

50 Hilisemate tingimuste puhul nimetatakse „Keskpanga (järelevalve ja täidesaatmine) seaduseelnõuks”.

51 Nt struktuurifondide valdkond.

Näide ainult ettevalmistavate sammudega seotud tingimusest

liri programmi puhul nõuti, et valitsus võtaks vastu „finantsvaldkonna reguleerimist tõhustavad õigusaktid, mis laiendaksid keskpanga järelevalvealaseid ja täidesaatvaid volitusi⁵²”. liri ametiasutused täitsid selle tingimuse väikse ühekuulise viivitusega pärast rahandusministeeriumi poolt seaduseelnõu avaldamist. Selle jõustamiseks kulus aga veel kaks aastat. Jõustamisega ei seostatud ühtegi tingimust, mistõttu ei olnud jõustamine osamaksete lubamiseks vajalik.

52 Nt füüsiliste isikute ja äriühingute maksejõuetuse valdkond.

87

Kuuest programmist nelja eelarvepuudujäägi eesmärke muudeti (vt tabel 3). Komisjoni dokumentides selgitati nende allapoole korrigeerimist alati majandustegevuse (olulise) langusega, nagu see toimus Ungaris, Rumeenias, Lätis ja Portugalis.

88

Majanduse väljavaadete muutumisel võib eri riikide puhul eelarvepuudujäägi eesmärkide muutmisele olla erinevad tagajärjed. Eelarvejärelvalve ühe osana arvutab komisjon tsüklist eelarvepositsiooni⁵³. Majanduse väljavaadete muutumisel muudetakse vastavalt ka tsükilise eelarvepositsiooni prognoosi. Seepärast peaksid tsükilise eelarveprognoosi reaajas tehtud muudatused vastama muutunud majandusolukorra tulemusel vajalikuks saanud eelarvepuudujäägi eesmärkide muudatustele⁵⁴.

53 Eelarvepositsiooni võib jagada tsükiliseks ja mittetsükiliseks osaks. Tsükiline osa kajastab maksutulude ja tehtavate kulutuste kõikumiste mõju majandustsüklile.

54 Oletades, et tõenäolise SKP (mida kasutatakse tsükilise eelarvetasakaalu arvutamisel sisendi muutujana) prognoosid ei sisalda olulisi vigu.

Tabel 3

Eelarvepuudujäägi eesmärkide ESA-kohased muutmised

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ungari	VMM0 (november 2008)	-3,4%	-2,6%					
	VMM1 (märts 2009)		-2,9%					
	VMM2 (juuni 2009)		-3,9%	-3,8%	-3,0%			
Läti	VMM0 (jaanuar 2009)		-5,3%	-5,0%	-3,0%			
	VMM1 (juuli 2009)		-10,0%	-8,5%	-6,0%	-3,0%		
	VMM5 (detsember 2011)				-4,5%	-2,5%		
Rumeenia I	VMM0 (juuni 2009)		-5,1%	-4,1%	-3,0%			
	VMM1 (veebruar 2010)		-7,8%	-6,4%	E/K	-3,0%		
	VMM2 (juuli 2010)			-7,3%	E/K	-3,0%		
	VMM3 (jaanuar 2011)				-5,0%	-3,0%		
Rumeenia II	VMM0 (juuni 2011)				-5,0%	-3,0%		
Iirimaa	VMM0 (detsember 2010)				-10,6%	-8,6%	-7,5%	
Portugal	VMM0 (mai 2011)				-5,9%	-4,5%	-3,0%	
	VMM5 (oktoober 2012)					-5,0%	-4,5%	-2,5%
	VMM7 (juuni 2013)						-5,5%	-4,0%

Märkus: E/K – ei kehtestatud.

Allikas: Euroopa Komisjon.

II osa. Menetlused olid üldiselt kehvad

89

Kui tsüklilist eelarvepositsiooni programmi jooksul oluliselt ei muudetud, puudus ka vajadus eelarvepuudujäägi eesmärkide muutmiseks. Nii oli see Iirimaa puhul. Kontrollikoda leidis siiski, et mitte kõik eesmärkide muudatused ei olnud tsüklilise eelarvepositsiooni muutmisega kooskõlas. Näiteks, kuigi Ungari 2009. aasta eelarvepuudujäägi eesmärki vähendati vähem, kui tsüklilise eelarvepositsiooni muutmises soovitati, vähendati Portugali 2012. aasta eesmärki hoolimata sellest, et tsükliline eelarvepositsioon oli paranenud ja majanduse väljavaated jäid samaks.

90

Auditi ajal väitis komisjon, et valitsusest mitteolenevad tegurid, nagu majanduskasvu muutunud komponendid või tulude alalaekumine, võisid algatada eesmärkide muutmise. Ei programmdokumentidest ega komisjoni sisemetoodikast aga ei nähtu süstemaatilist lähenemisviisi mainitud tegurite hindamisel, kui komisjon vaatas iga kontrolli käigus üle eelarvepuudujäägi eesmärkide teostatavuse.

91

Veel üheks erinevuseks oli see, kuidas käsitleti pankade abistamiseks võetavaid meetmeid, mis avaldavad mõju eelarvepuudujäägile. Portugali ja Iirimaa programmide eelarvepuudujääkide eesmärgid määratleti ilma selliste meetmeteta, kuid Läti puhul olid need osaks programmi eesmärkidest.

92

Programmdokumentide puhul erines ka see, kui palju tähelepanu pöörati sotsiaalsele mõõtmele. Näiteks Portugali programmis „(olid) maksutõusud kavandatud järkjärgulisel viisil, säilitades madalaima sissetulekuga rühmadele nende sissetuleku samal tasemel [---] ning jättes miinimumpalgad ja madalaimad pensionid samaks”⁵⁵. See on vastuolus Rumeenia programmis sisalduva avalike teenistujate palkade üldise 25% suuruse kärpega, ent programmdokumentides ei viidatud, kuidas see võib madalamaid palgaastmeid mõjutada. Samamoodi ei võetud Läti esialgsetes programmdokumentides arvesse üksikisiku proportsionaalse tulumaksu alanemise ja käibemaksu tõusu (mis paneb tõenäoliselt eelarve konsolideerimise koorma sotsiaalselt ebasoodsamas olukorras olijatele) ühendamise tagajärgi.

Puudulike kontrollide tõttu tekkisid puudused programmide haldamises

93

Kuigi lõppvastutus programmidega seotud otsuste eest lasub nõukogul ja/või komisjonil, on liikmesriikide ametiasutustega läbirääkimiste ja programmide läbivaatamiste tegemine komisjoni esindajate ülesanne. Läbirääkimiste mandaat sätestatakse poliitikaülevaates. Komisjoni esindajad annavad külastuse ajal tavaliselt korra päevas juhtkonnale läbirääkimiste kulgemise kohta teavet ja küsivad volituste ületamisel alati juhtkonna heakskiitu. Komisjoni esindajad koostavad pärast külastust programmdokumentid (nõukogu otsus, vastastikuse mõistmise memorandum ja selgitav märkus). Need dokumendid vaadatakse läbi ning nad on aluseks komisjoni ja nõukogu otsustele.

55 Euroopa Komisjoni Euroopa majanduse üldtoimetis 79, 2011, lk 16: Portugali majanduslik kohandamisprogramm.

II osa. Menetlused olid üldiselt kehvad

94

Poliitikaülevaate ja programmdokumentide koostamine on ekspertidele tuginev protsess, milles põhiroll on prognoosijate ja peadirektooraatide poliitikaekspertide otsustel. Nimetatud dokumente kontrollivad asepeadirektor ja dokumentide koostamisel osalevate horisontaalsete üksuste juhatajad. Asepeadirektor keskendub dokumentide üldisele sidususele ja horisontaalsete üksuste juhatajad nende vastavates valdkondades tehtud osamaksete puhul ELi poliitika järgimisele.

95

Läbivaatamise protsessis leiti mitu puudust:

- i) makromajandusliku prognoosi aluseks olevate arvutuste ja prognooside sidusust rahastamispuudujäägi hinnangu või programmitingimuste makromajandusliku mõjuga ei kontrollinud keegi peale programmirühma liikmete;
- ii) paljude aspektide puhul ei hinnatud komisjoni esindajate tegevust piisavalt: ekspertide prognooside (vt punkt 61), rahastamispuudujäägi hinnangute (vt punktid 69 ja 70) ja programmitingimuste valiku (vt punkt 79) paikapidavust uuriti liiga vähe;
- iii) asutusesisest kvaliteedikontrolli üldjuhul ei dokumenteeritud.

96

Ka IMF on kehtestanud programmi kavandamise ja ajakohastamise põhi-joonte asutusesisese kontrolliprotsessi. Mõnes mõttes on see sarnane komisjonisisele kontrolliprotsessile, kuid sellel on kolm peamist erinevust:

- i) IMF-il on spetsiaalne kontrolliosakond, kes annab oma panuse juhtimisse;
- ii) IMF-is osaleb kontrolliprotsessis rohkem ametnikke; ja
- iii) IMFi protsess on dokumenteeritud.

Programmdokumente oli aja jooksul täiustatud, kuid need sisaldasid ikkagi puudusi

Programmdokumentide kvaliteet on paranenud

97

Programmiti erines programmdokumentide analüüsi põhjalikkus märkimisväärselt. Paljud neist erinevustest tulenesid komisjoni paranenud analüüsivõimest. Esimese kolme programmi puhul anti programmdokumentides piiratud määral teavet paljude aspektide kohta, nagu eelarve kohandamise sisu, kõrvalekallete analüüs eelarvepuudujäägi eesmärkide mittetäitmisel ja sotsiaalsed mõjud. Kahes viimases programmdokumentide kogumis (Iirimaa ja Portugal) sisalduv analüüs oli oluliselt paranenud (vt **6. selgitus**) ning oli paljudes aspektides väga põhjalik.

Näide programmdokumentides sisalduva analüüsi paranemisest

Maksebilansi programmide esialgsetes programmdokumentides oli üldiselt eelarve konsolideerimist iseloomustatud põhiliselt kuludest sõltuvana. Vajalike eelarvemeetmete üksikasjad olid aga kas katkendlikud (Ungari), selliseid meetmeid ei olnud määratletudki (Rumeenia) või kui oli, siis puudus hinnang nendest saadava kasu kohta (Läti). Nende kolme riigi puhul parandas komisjon seejärel programmdokumentide üksikasjalikkust, loetledes ja kvantifitseerides meetmed, mis olid kehtestatud eelarvepuudujäägi eesmärkide saavutamiseks. Teiste programmide (Iirimaa ja Portugal) puhul oli tavapärane veelgi üksikasjalikum teave.

98

Teatud juhtudel leidis kontrollikoda, et olulise tähtsusega teave oli programmidokumentidest välja jäetud. Näiteks ei olnud komisjon alati edastanud rahastamispuudujäägi arvutuste aluseks olevaid peamisi eeldusi.

- i) Ungari programmi puhul ei olnud komisjon edastanud Ungarile programmiperioodi jooksul antava 20 miljardi euro suuruse prognoosi aluseks olevaid üksikasju.
- ii) Iirimaa programmi puhul oli esialgsetes programmdokumentides kasutatud rahastamispuudujäägi kalkulatsiooni alusel programmi-perioodi kumulatiivne tekkepõhine ESA eelarvepuudujääk 44 miljardit eurot. Prognoositud „riigikassa raha puudujääk, sh lihtvekslid“, mida kasutati rahastamisvajaduste kalkuleerimiseks, oli aga 58 miljardit eurot. Selle märkimisväärselt suure 14,1 miljardi eurose erinevuse (21% esialgsest rahastamispuudujäägist) peamisi põhjuseid ei olnud dokumendis selgitatud.

99

Komisjon tegi mõned tundlikkuse põhitestid, et hinnata muutuse mõju üldiste rahastamisvajaduste suurusele ühe või mitme parameetri muutumisel. Kuigi nendega oleks võinud saada väärtuslikku teavet vastupidiste tulemuste riski kohta, ei avaldatud neid tulemusi programmdokumentides.

Puudused nõuetele vastavuse järelevalves ja aruandluses

100

Iga programmi raames peaks komisjon kontrollima liikmesriigi majanduspoliitika kooskõlastatust nõukogu kehtestatud tingimustega. Selleks kontrolliti, kas liikmesriik täitis vastastikuse mõistmise memorandumiga tingimusi.

II osa. Menetlused olid üldiselt kehvad

Üldiste eelarvepuudujäägi eesmärkide eelarve täitmise järelevalveks kasutamise ebausaldusvärsus

101

Eelarve konsolideerimine oli kõigi viie programmi põhielement ja eelarveküsimused olid liikmesriikide ametiasutustega korraldatud läbirääkimiste ajal ja programmotsuste tegemisel üks peamisi küsimusi. Eelarvepuudujäägi eesmärgid olid tavaliselt väljendatud (kooskõlas Euroopa arvepidamise süsteemiga ESA) protsendina SKP-st. ESA eelarvepuudujäägi valimist eelarvepoliitika alustalaks motiveerisid ülemäärased eelarvepuudujäägi menetluse raames võetud kohustused⁵⁶.

102

ESA eelarvepuudujäägi üle ei ole aasta jooksul võimalik otsest järelevalvet teha⁵⁷. Selle asemel jälgiti üldiste eesmärkide täitmist põhiliselt eelarvepuudujäägi hindamisega. Nimetatud hinnangute kasutamine sisaldab aga ohtu, et komisjon ei suuda nõukogule aru andes olla kindel selles, et teatava riigi eelarvepoliitika on kohandamisprogrammiga kooskõlas. Komisjoni hinnangud osutusid mitmel juhul vääraks. Näiteks:

- i) 2009. aasta kevadel teatati, et Ungari eelarvepuudujääk püsis programmi 2008. aasta eelarvepuudujäägi eesmärgi piires. 2009. aasta sügise teatises muudeti eelarvepuudujääk 3,8%-ks SKP-st, st eelarvepuudujäägi eesmärgist suuremaks⁵⁸;

- ii) 2010. aasta jaanuaris teatas Rumeenia oma eelarvepuudujäägi suuruseks 7,3% SKP-st, mis oli kooskõlas IMFi eesmärgiga, kuigi komisjoni esialgse hinnangu kohaselt oli ESA eelarvepuudujääk eesmärgiga kooskõlas ja komisjon märkis, et programm „edenes plaanipäraselt”. 2010. aasta mais komisjon siiski muutis ESA eelarvepuudujäägi suurust 8,3 protsendile. 2011. aasta sügiseks oli muudetud eelarvepuudujääk 9%;
- iii) 2013. aasta jaanuaris oli komisjoni esialgsete arvutuste kohaselt lirimaa ESA eelarvepuudujääk 2012. aastal 8,2%, kuid aprillis muutis komisjon selle 7,7 protsendiks ja 2013. aasta sügisel uuesti 8,2 protsendiks. Viimane muutmine tehti peamiselt ühekordse tulu ümberklassifitseerimise tõttu.

103

Veel üheks keerukaks probleemiks oli euroala programmide puhul pankade toetusmeetmete mittekaasamine eesmärkide määratlemisse. Sellisel viisil määratletud eelarve-eesmärk peaks olema eelarvepoliitikale põhimõtteliselt palju parem alustala, sest pankade toetusmeetmed on suured ühekordsed artiklid, mida valitsus ei suuda otseselt kontrollida. Iirimaa puhul ei kaasanud komisjon aga ainult pankadele antavaid eelarvepuudujääki suurendavaid kapitalisiirdeid, lubades samas pankade toetusmeetmetega seotud tulude kaasamist. Selliste eesmärkidega ei anta väga selget signaali ja hinnangut eelarve olukorra kohta. Näiteks, kui kõik pangandusega seotud tehingud oleks välja jätetud, oleks 2012. aasta eelarvepuudujääk olnud 1 protsendipunkti võrra suurem.

56 Ülemäärased eelarvepuudujäägi menetlus on ELi järkjärguline ülemäärased eelarvepuudujäägi (üle 3% SKP-st) või võlataseme (üle 60% SKP-st) korrigeerimise menetlus.

57 ESA definitsioonidel põhinevaid liikmesriikide valitsemissektori kontode kvartaliandmeid avaldatakse 90-päevase viivitusega. Lisaks tuleb ESA eelarvepuudujäägi hindamisel teha oletusi teatud suurte tehingute statistilise käsitlemisega seotud edasiste otsuste kohta.

58 Komisjoni sõnul kajastas 2008. aasta eelarvepuudujäägi muutmine ELi rahaliste vahendite kasutamisega seotud muudatusi, kuna osa projektidest ei olnud saanud kaasrahastamist, mis oleks pidanud asendama eelarvest antavat eelrahastamist.

II osa. Menetlused olid üldiselt kehvad

Tingimuste täitmise alane aruandlus oli ebasüsteemaatiline

104

Komisjoni koostatud aruandlus liikmesriikidepoolsete struktuuriliste tingimuste täitmise kohta oli süsteemaatiline ainult Portugali ning osaliselt ka Ungari, Läti ja Iirimaa puhul.

105

Tingimuste mittetäitmisest teavitati harva. Komisjon märkis vaid väga väheste tingimuste puhul (4% Portugali programmis) selgesti, et need on täitmata, kuigi peaaegu poolt kõiki-dest tingimustest ei täidetud õigel ajal. Selle väljendamiseks kasutati palju erinevaid mõisteid⁵⁹, mis tekitas segadust.

106

Ligikaudu 30 tingimuse puhul (8% valimist) ei olnud märgitud tingimuste täitmise olukorda või olid tingimused nii ebamääraselt sõnastatud, et nende täitmist oli tegelikkuses raske kontrollida (vt näiteid **7. selgituses**)⁶⁰.

107

Mõnel juhul olid tingimused märgitud täidetuks, kuid seda ei olnud võimalik kontrollida. Näiteks:

- i) Iirimaa programmi puhul (pärast 2012. aasta sügisel tehtud kontrolli) jätkas komisjon koostööd Iirimaa ametiasutustega, tagamaks, et mitmeaastase eelarveraamistiku osad oleksid ka pärast programmi-perioodi lõppu piisavalt sidusad ja läbipaistvad, et moodustada tugeva poliitilise aluse⁶¹. Ometi märkis komisjon selle tingimuse täielikult täidetuks;
- ii) Portugalis laiendati järk-järgult eelarve täitmise kohta igakuise aruandluse koostamise tingimust, et see hõlmaks kõiki riigi omandis olevaid ettevõtteid ning avaliku ja erasektori partnerlusi siseriiklikul, piirkondlikul ja kohaliku omavalitsuse tasandil. Tingimus loeti piirkondlikul tasandil spetsiaalse aruandluse kasutuselevõtmisega täidetuks, kuigi konsolideeritud eelarvearuandluse nõuet ei täidetud.

59 Nt suures osas täidetud, üldiselt täidetud, täitmisel, osaliselt täidetud, täitmata.

60 Iga kontrollimise ajal püsivad täitmist vajavaid tingimusi ei kaasatud.

61 Eelarvepoliitika tugevdamisega luuakse struktuur valitsuse otsustusprotsessile, millega määratakse kindlaks eelarvepuudujäägi asjakohane suurus, arvestades majanduse olukorda ja teatavaid valitsuse rahaliste vahendite keskpika või pika perspektiivi eesmärke.

Näiteid tingimustest, mille täitmise kohta aru ei antud

Avaliku sektori teadus- ja arendustegevuse prioriteetide arvu tuleks vähendada, et suunata rohkem vahendeid olulistesse teadusuuringute valdkondadesse (Läti).

Struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi korraldusasutuse suutlikkust tuleks suurendada, et kontrollida ELi kulutusi ja teha nende kohta otsuseid (Rumeenia).

Valitsus peaks vastu võtma seaduse, et oluliselt vähendada maksude ja maksudele sarnanevate maksete arvu (Rumeenia).

Valitsus kavatses 2012. aasta juuliks välja töötada konsolideerimiskava, et kohalikke omavalitsusi ümber korraldada ja nende arvu (308) oluliselt vähendada. Valitsus kavatses nimetatud kavad ellu viia ja muudatused jõustada järgmiste kohalike valimiste tsükli alguses. (Portugal).

Maksukohtutes spetsiaalsete kodade loomine (Portugal).

Teiste partneritega tehti vaid mitteametlikku koostööd

108

ELi finantsabi anti kõikides programmides koos IMFi finantsabiga. Iga institutsioon tegi sõltumatuid rahastamisotsuseid vastavalt oma põhikirjale ja asutusesisestele menetlustele. Iirimaa ja Portugali programmide puhul oli Euroopa Keskpank programmijuhtimisega liiga tihedalt seotud.

109

Koostöö IMFiga aitas komisjonil programmijuhtimist õppida. Kontrollikoda täheldas näiteid komisjoni poolt ülevõetud IMFi praktikast, nt üksikasjalikumad prognooside arvutustabelid ja resideeruva esindaja kasutamine hilisemates programmides. Samuti suurendati IMFi rühmade eeskujul komisjoni programmirühmasid.

110

Õiguslik alus võimaldas kolmel institutsioonil otsustada koostöö korraldamise üle. Kõikide programmide puhul tegid programmirühmad mitteametlikku koostööd. Kolme institutsiooni töötajate eksperditeadmised ja kogemused võimaldasid teha põhjalikumaid hindamisi, mis vähendas programmide kavandamises ja ajakohastamises vigade ja väljajätmistehu.

II osa. Menetlused olid üldiselt kehvad

111

Institutsioonid ei kehtestanud ametliku korda omavahelise koostöö järgmistes aspektides:

- i) Teabevahetus – millist teavet (nt läbirääkimisvolitused, muud programmdokumendid, aluseks olevad arvutused⁶², liikmesriigilt kogutud teave) tuleks teiste partneritega vahetada? Kuidas käsitleda pärast perioodi lõppu saadud teavet?
- ii) Konfidentsiaalsus – kuidas tuleks käsitleda algselt mõnele teisele institutsioonile esitatud dokumente? Mida teha, kui mõnele institutsioonile esitatakse teiste partneritele kättesaadamatut konfidentsiaalset teavet⁶³, mis võib mõjutada programmi üldist kavandamist ja asutusesisest analüüsi?
- iii) Ühise töö tulemuste kuuluvus – osa elektroonilistest dokumentidest valmis kõigi kolme partneri koostöös (nt makromajanduslikud prognoosid, rahastamispuudujäägi arvutused), kuid neid ei jagatud täielikult institutsioonide vahel.
- iv) Rahastamisotsuste või muude põhiliste programmi parameetrite puhul tekkivate lahkhelide lahendamise mehhanismid.

EKP nõuandev roll oli väga lai

112

Seoses programmijuhtimisega sätestatakse Euroopa finantsstabiilsusmehhanismi määruses⁶⁴ EKP ja komisjoni vaheline nõuandev suhe:

- i) „(üldised majanduspoliitilised) (---) tingimused määrab kindlaks komisjon konsulteerides EKPga”⁶⁵; ja
- ii) „Komisjon vaatab [---] EKPga konsulteerides läbi [---] üldised majanduspoliitilised tingimused”⁶⁶.

113

EKP töötajad andsid nõu teemadel, mis puudutasid finantsstabiilsust ja rahaturgude nõuetekohase toimimise tagamist. See hõlmas teemasid, nagu võla jätkusuutlikkus ja eelarve konsolideerimise tempo⁶⁷, mida EKP pidas oma nõuandva rolli mõlema valdkonna puhul olulisteks eeltingimusteks.

62 Maksebilansiprogrammide puhul koostas rahastamispuudujäägi aluseks olevad tegelikud arvutustabelid IMF ja komisjoni sõnul ei olnud need tema töötajatele kättesaadavad.

63 Nt IMFi finantssektori hindamistes sisalduv finantsturu teave, konkurentsi peadirektoraadi kogutav teave, EKP pangandusalane teave.

64 Nõukogu määrus (EL) nr 407/2010.

65 Artikli 3 lõike 3 punkt b.

66 Artikli 3 lõige 6.

67 Näiteks soovis EKP Portugali programmi puhul säilitada eelarvepuudujäägi eesmärgid.

114

Nõu andmine ei tähendanud siiski seda, et EKP oleks partneritele esitanud oma analüüsi, mis oli programmi läbirääkimiste ajal tema positsiooni aluseks. Näiteks ei edastanud EKP komisjonile oma asutusesiseseid arutelusid seoses eelisvõlakirjaomanikepoolse kohustuste jagamisega lirimaa pankade restruktureerimisel. Arvestades, et eurosüsteemi eraldatud rahastamine moodustas peaaegu 100% lirimaa SKPst, oli eurosüsteemi rahastamise jätkamine⁶⁸ programmi edukuse seisukohast äärmiselt oluline. Teised kolmiku partnerid ei kiitnud eelisvõlakirjaomanikepoolset kohustuste jagamist heaks. IMFi tehtud lirimaa programmi järelhindamise kohaselt olid olemas alternatiivsed poliitikameetmed kohustuste suurema jagamisega seotud riskide maandamiseks⁶⁹, kuid neid ei kasutatud.

- 68 Eurosüsteemi lepingu kohaselt on eurosüsteem kahe teise institutsiooni tegevusest täielikult sõltumatu ja jääb selle ulatusest välja ning lepingu üheks osaks on selle osapooltele euro likviidsuse võimaldamine, selle peatamine või selle andmise vaidlustamine.
- 69 IMFi 2015. aasta jaanuari riigiaruanne nr 15/20 – lirimaa – järelhindang erakorralisele juurdepääsule 2010. aasta pikendatud lepingu alusel, lk 48–52.

III osa

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

115

Euroopa Komisjon haldas ELi nimel kogu laenukasutust, mis oli seotud makromajandusliku abi andmisega. 2014. aasta lõpuks oli EL teinud kokku 22 võlakirjaemissiooni nominaalväärtusega 60,1 miljardit eurot, millest 8 miljardit oli 31. märtsiks 2015 juba tagasi makstud.

116

Komisjoni võlahalduse hindamiseks tegi kontrollikoda järgmist:

- i) analüüsis emissioonide tulemust investori märkimiskorralduse ja võlakulu seisukohast; ning
- ii) võrdles komisjoni menetlusi ja riigivõla haldamist, investoritega suhteid ja võlakirjade emiteerimise läbipaistvust käsitlevaid parimaid tavaid.

Võlakirjaemissioonid märgiti üle

Võlakulu võrdlustasemetega kooskõlas

117

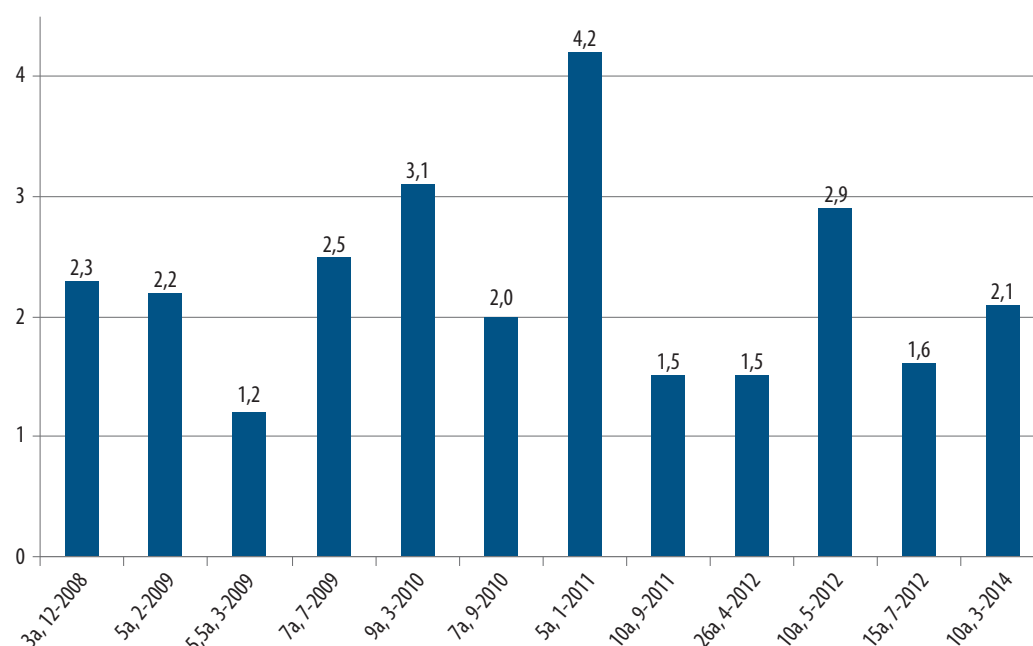
Emissiooni hind⁷⁰ sõltub nii võlakirja olemusest kui ka selle müügihetkel valitsenud turuolukorrast. Komisjon suutis hankida finantsabi ELi osamakse jaoks vajaliku rahastamise. Kõik võlakirjaemissioonid suutsid täielikuks väljamüümiseks genereerida kapitaliturgudel piisavalt nõudlust. Märkimise ja pakkumise suhe oli vahemikus 1,2 kuni üle 4,2⁷¹ (vt **joonis 7**).

70 Hind määrab laenukulukuse.

71 12 võlakirjaemissioonist koosneva valimi põhjal.

Joonis 7

ELi võlakirjaemissioonide märkimise ja pakkumise suhe



Allikas: Euroopa Komisjon.

III osa. Laenamisega täideti rahastamisvajadused, kuigi alguses ei olnud asjaolude tõttu alati võimalik parimaid tavasid järgida

118

Algusest peale toimusid emissioonid õigel ajal⁷². Laenude lõplik kulukus oli kooskõlas turu ja võrdlustasemetega (vt **joonis 8**). Aja jooksul vähenes võlakirja hinnavahe valitseva riskivaba intressimäära suhtes ning eriti 2011. ja 2012. aastal tehtud pikaajaliste emissioonide puhul suutis EL tihti saavutada madalama kulukuse kui Euroopa Finantsstabiilsuse Fond, mis on ainuke asutus, mis tegeleb sarnaste pikaajaliste emissioonidega.

Emissioonide hinnatase oli mõnikord pankade esialgsetest suunistest kõrgem

119

Komisjon kasutas võlakirjade emiteerimiseks sündikaatlaene. Komisjon valis emissioonide tagamiseks juhtivasutused – rahvusvahelisel tasandil tegutsuvad pangad. Nimetatud pankade ülesanne oli võtta investoritega otse ühendust ja anda komisjonile võlakirjade emitendina nõu iga emissiooni ajastuse ja hinna kohta. Pangad ostavad seejärel kõik emissioonid välja ja müüvad need edasi investoritele, olles võtnud kohustuse välja osta emissioonide mis tahes osad, mida ei õnnestunud edasi müüa.

120

Sündikaatlaenu eeliseks on see, et pakkumiste küsimine võimaldab kindlaks määrata optimaalsed hinnatase- med. Emitent võib võlakirjade emiteerimisel kasutada ka pankade ulatuslikku kliendivõrgustikku. Emitent võib avaldada üksikasju (tavaliselt nädal aega ette) tehtava emissiooni tagasimaksetähtaja ja mahu kohta ning küsib tavaliselt küsimustiku abil kvantitatiivset ja kvalitatiivset teavet. Vastutasuks annavad pangad suuniseid selle kohta, milline peaks kõnealuse instrumendi hind olema, arvestades turul kehtivat olukorda.

121

Hea tava⁷³ kohaselt säilitab arveldusosakond laenu tegevuse failid, mis sisaldavad suhtlust finantsvahendajatega, sh pakkumiste küsimisi ja pankade hinnasuuniseid. Enamiku esimeste emissioonide puhul pakkumisi ei küsitud ja seda ei tehtud enne 2011. aastat.

122

Kontrollikoda uuris kolme 2012. aastal emiteeritud võlakirja faile⁷⁴. Kahe võlakirja tegelik hinnatase oli kõrgem juhtivpankade poolt pakkumistaotluste esialgsetes vastustes märgitud konsensusastemest. Ühel juhul oli erinevus 11 baaspunkti (0,11%), teisel 5 baaspunkti (0,05%)⁷⁵. Mõlemal juhul oli investorite poolne nõudlus suur ning märkimise ja pakkumise suhe vastavalt rohkem kui 2 ja 1,6.

72 Näiteks tehti esimene osamakse Ungarile üks kuu pärast finantsabi andmist lubava nõukogu otsuse tegemist (nõukogu 4. novembri 2008. aasta otsus 2009/102/EÜ, millega antakse Ungarile ühenduse keskmise tähtajaga rahalist abi (EÜT L 37, 6.2.2009, lk 5)).

73 Komisjoni laenuandmistevõime siseprotseduuride käsiraamat, komisjoni sisekontrollistandardid nr 8 ja 11.

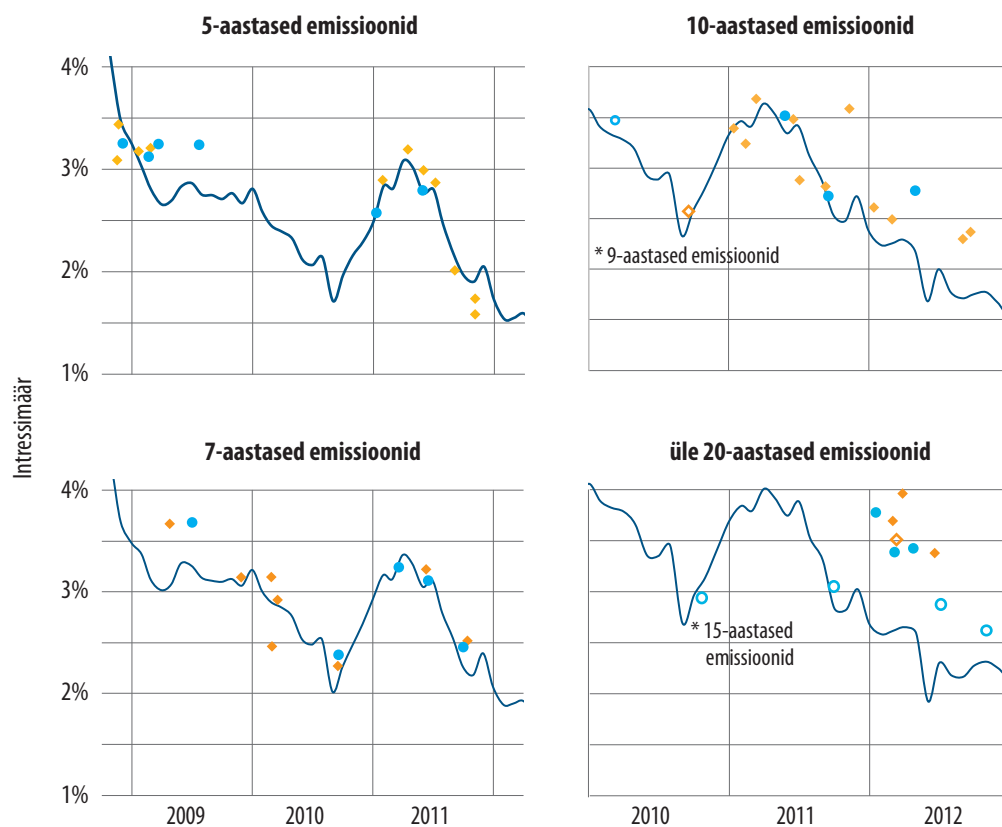
74 EL tegi 2012. aastal kuus võlakirjade emissiooni.

75 See tähendab vastavalt ca 3 ja 1 miljonit eurot täiendavat võlakulu aastas.

III osa. Laenamisega täideti rahastamisvajadused, kuigi alguses ei olnud asjaolude tõttu alati võimalik parimaid tavaid järgida

Joonis 8

Laenude kulukus sarnane turu ja võrdlustasemetega



Selgitus:

- ELi tehtud emissioonid
 - ◆ Teiste samasuguste emitentide tehtud emissioonid
 - ∧ Asjaomase tagasimaksetähtaja *mid-swap* määr
 - * ELi või võrdluseks võetud emitentide tehtud emissioonid, mille tagasimaksetähtaeg on sama, kuid vahetuslepingute intressimäär on erinev
- ⇒ ELi võlakirjade tootluse ja riskivaba intressimäära vahe konkreetsel tagasimaksetähtajal vähenes aja jooksul.
- ⇒ Vahe oli sarnane ka võrdluseks võetud emitentidel.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, Bloombergi edastatud andmete põhjal, meetoodika kohta vt III lisa.

III osa. Laenamisega täideti rahastamisvajadused, kuigi alguses ei olnud asjaolude tõttu alati võimalik parimaid tavasid järgida

Asjaolude tõttu ei olnud parimaid tavasid alati võimalik järgida

123

Kontrollikoda leidis algusaastate võlahaldusprotsessis puudusi (vt joonis 9). Dokumentide puudumine ja muud puudused ei avaldanud laenamise tulemusle märgatavat mõju.

124

Heaks tavaks on⁷⁶ väljastada kirjalikud suunised, mis hõlmavad riigivõla haldamisega tegelevate asutuse korraldust, ülesannete ja vastutusvaldkondade jagamist, maksimaalsete võla kontrollväärtuste kehtestamist, väljastatava võla liiki ja emiteerimisprotsessi dokumenteerimiskorda.

125

„Tänapäeva riigivõlaga tegelevate asutuste organisatsiooniline struktuur on paljudel juhtudel loodud erasektori finantseerimisasutuste, nagu pangad ja suurte ettevõtete finantsosakonnad, eeskujul”⁷⁷. Selle põhimõtte kohaselt tuleks riigivõlaga tegelev asutus jagada vähemalt kaheks peamiseks üksuseks:

- i) tehinguid sõlmiv osakond (*front office*) – vastutab tavaliselt finantsturgudel tehingute tegemise eest, sh enampakkumiste ja muude laenuandmisvormide haldamise ning kõikide teiste rahastamistoimingute tegemise eest; ja
- ii) arveldusosakond (*back office*) – vastutab tehingute arveldamise ja finantsdokumentide säilitamise eest.

126

Lisaks võidakse mitu põhifunktsiooni (eriti riskijuhtimisega seonduvad) anda eraldi vahepealsele osakonnale.

127

Piiratud inimressursid⁷⁸ ja vajadus surve all olevatelt finantsturgudelt kiiresti vahendeid hankida⁷⁹ muutsid algusaastatel võlahalduse hea tava järgimise väga raskeks.

Emiteerimiseelne aeg

128

Võlahaldusmenetluste käsiraamat koostati esimeste emissioonide ajal, kuid menetluse oluliste osade kohta oli see kas ebaselge või juhendid puudusid. Käsiraamatut täiustati järk-järgult mitme ajakohastamisega, mille väärtust oli näha pärast 2012. aastat tehtud võlakirjade emissioonide dokumentide kvaliteedis.

129

Alates 2008. aasta lõpust kuni 2011. aastani kohaldas komisjon ajapiirangute tõttu juhtivpankade valimisel erandlikku menetlust. Komisjon andis pankadele otsevolitused, mistõttu oli valikumenetluse dokumentide (nt pakkumistaotlused või põhjenduskirjad) auditijälg piiratud. Pakkumistaotlusi ei koostatud enne 2011. aastat, kui valikumenetluse dokumendid muudeti täpsemaks ja põhjalikumaks.

76 IMF, 2014, „Valitsemissektori võla haldamise muudetud suunised”, IMF–Maailmapank, lk 5 ja 6.

77 OECD, 2002, „Debt Management and Government Securities Markets in the 21st Century”.

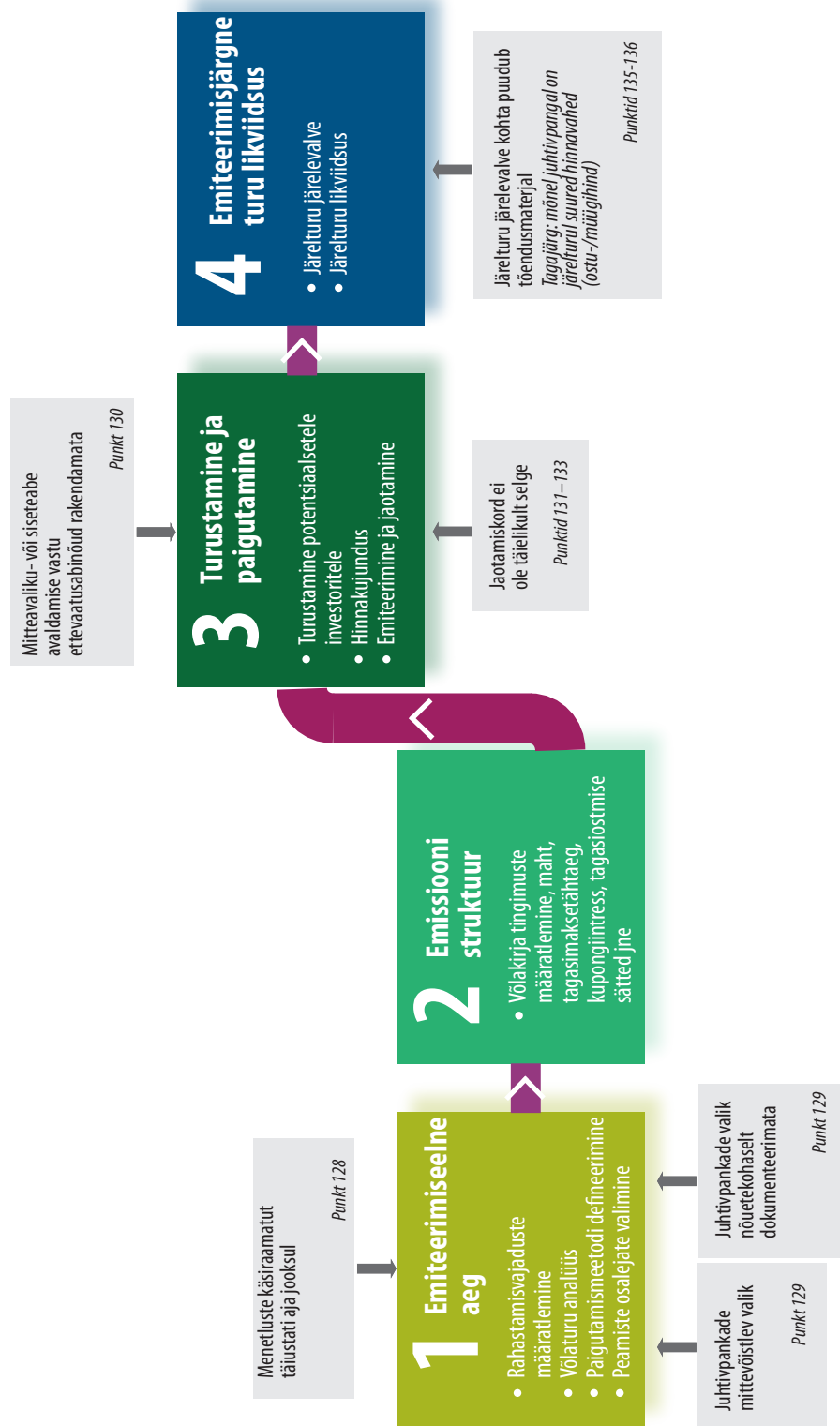
78 Esimese võlakirjade emissiooni ajal detsembris 2008 oli nii laenuandmise kui ka laenuvõtmise eest vastutavas üksuses neli töötajat. Kõige kiiremal tööajal 2011. aasta alguses oli üksuses ikka vaid kaheksa töötajat.

79 Soovitus nõukogu otsuse tegemiseks vastastikuse abi andmise kohta Ungarile – ettepanek nõukogu otsuse tegemiseks Ungarile keskmise tähtajaga rahalise abi andmise kohta, KOM(2008) 716 (lõplik), 30.10.2008, artikkel 6.

III osa. Laenamisega täideti rahastamisvajadused, kuigi alguses ei olnud asjaolude tõttu alati võimalik parimaid tavaid järgida

Joonis 9

Puudused algusaastate võlahalduses



III osa. Laenamisega täideti rahastamisvajadused, kuigi alguses ei olnud asjaolude tõttu alati võimalik parimaid tavasid järgida

Paigutamine

130

Kontrollikoda ei leidnud komisjoni ja juhtivpankade vahelistes kokkulepetes klausleid, mis oleks käsitlenud eelkohtumiste tundlikku teemat (vt **8. selgitus**). Puudusid tõendid sellest, et komisjon oleks seoses mitteavaliku teabega ettevaatusabinõusid võtnud, samuti puudus auditijalg, mille abil tuvastada, kas juhtivpangad jagasid teatud investoritega siseteavet iga emissiooni puhul või kas nad lubasid neil seejärel kaubelda või tehingus osaleda.

131

Kõigi uute võlakirjaemissioonide puhul on oluline see, kuidas võlakiri jagatakse seda märkivate investorite vahel. Sündikaadi eelis enampakkumise ees on see, et emitendil on täielik kontroll investorite valimise üle, mis võimaldab tal valida näiteks seda, kuidas väärt-pabereid jaotatakse. Parima tava kohaselt peab jaotamiskord olema selge ja läbipaistev ning alati eelnevalt avaldatud. Emissiooni õiglane ja läbipaistev jaotamine aitab ka kaasata erinevaid investoreid.

Joonis 8

Eelkohtumised ja siseteabe jagamine

Eelkohtumisi kasutavad esmase võlakapitalituru pankurid investorite nõudluse mõõtmiseks. Selline praktika on äris suhteliselt tavaline⁸⁰, eriti turukõikumiste puhul, kuna see võib aidata pankadel ja emitentidel saada enne avalikku väljakuulutamist esialgset tagasisidet uue emissiooni kohta. Seda tagasisidet saadakse tavaliselt ainult üldise info jagamise kaudu. Täpsemat teavet (mis võib sisaldada mitteavalikku materjali või siseteavet) edastatakse aga tõenäoliselt turuosalistele muudel juhtudel; seega turu kuritarvitamise risk püsib.

Teabeahelasse kolmandate poolte kaasamisel tuleks parima tava kohaselt tõhustada dokumentide säilitamist ja kasutada ametlikke kirjalikke menetlusi. Mitteavaliku materjali või siseteabe avaldamisel (*wall-crossing*⁸¹) peavad juhtivpangad oma kliente teavitama kõikidest sellise teabe omamise puhul kohaldatavatest õigusaktide ja eeskirjadega ettenähtud piirangutest.

80 Rahvusvaheline Kapitaliturgude Liit: „Primary Market Handbook - XIII. Pre-Sounding, Book building and Allocations”, 2014. Samuti Euroopa Väärt-paberiturujärelevalve: „Discussion Paper - ESMA's policy orientations on possible implementing measures under the Market Abuse Regulation”, 2013.

81 *Wall-crossing* tähendab siseteabe jagamist, millega muudetakse isik insaideriks.

III osa. Laenamisega täideti rahastamisvajadused, kuigi alguses ei olnud asjaolude tõttu alati võimalik parimaid tavaid järgida

132

Komisjon märkis, et tal oli aktiivne roll iga emissiooni jagamisel. Komisjoni sõnul põhines jaotamine järgmistel kriteeriumidel:

- i) investorite kategooria, mille abil mõõdeti kvaliteeti (investorite liik: „reaalne raha” vs. kauplemine jne);
- ii) iga tehingukorralduse kvaliteet (nt korralduse õigeaegsus, investoriga seotud varasem kogemus); ja
- iii) geograafiline jaotus.

133

Kättesaadavate jaotustabelite analüüs⁸² näitas, et väga väikeste summade puhul täideti tehingukorraldused 100% ulatuses, ent suuremate korralduste täitmismäärad ei olnud kuigi järjepidevad. Lisaks tegid investorite nimel peamiselt korraldusi spetsiaalsed finantssektori ettevõtted (nt suured investeerimisettevõtted). Pärast lõpliku jaotuse tegemist jaotavad investeerimisettevõtted võlakirjad investoritele. Kontrollikoda ei leidnud tõendeid sellest, et komisjon oleks võlakirjade lõpliku jaotusega nõus olnud.

Emiteerimisjärgne aeg

134

Kui uus võlakiri on järelturul likviidne, siis tähendab see, et teda on võimalik kiiresti müüa. Nii emitent kui ka juhtivpank peavad tagama, et järelturul oleks piisaval määral likviidsust uute emissioonide tegemiseks. Komisjon ja juhtivpannad peaksid iga emissiooni puhul allkirjastatavates kokkulepetes kehtestama järelturu kohustused. Lisaks peaksid osalevad juhtivpannad hoidma sarnast väikest ostu-/müügihinna vahet vähemalt järelturu esimese paari päeva jooksul.

135

Auditi ajal teatas komisjon, et uuris ELi võlakirjade likviidsust kvartalipõhiselt, kasutades alates 2012. aastast kehtivat ametlikumat uurimismenetlust. Kontrollikoda ei leidnud aga laenufailide hulgas tõendeid, et komisjon oleks enne 2012. aastat uurinud likviidsust järelturul.

136

Ostu- ja müügipakkumiste hindade analüüs näitas, et emissioonide esimese 30 päeva igapäevase ostu-/müügihinna vahe oli suhteliselt väike. Iga võlakirja ostu-/müügihinna vahe suurus oli aga eri maaklerite puhul väga erinev. Näiteks ühe võlakirjaemissiooni puhul oli ostu-/müügihinna vahe suurus 7–30 baaspunkti⁸³. Seda erinevust täheldati isegi juhtivpankadena mitmes ELi emissioonis osalevate maaklerite puhul, kes pidid seetõttu täitma teatavaid järelturu kohustusi.

82 Teave tehingukorralduste ja lõplike jaotuste kohta oli kättesaadav ainult seitsme võlakirjaemissiooni puhul kaheteistkümnest valimisse kuulunud emissioonist.

83 3,25% kupongimääraga võlakirjad lunastustähtpäevaga 4.4.2018.

Programmide eesmärgid saavutati

137

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. Finantsabi oli puhver, millega kergendati kohandamisprogrammide elluviimist, mis oli riikides tekkinud probleemide lahendamiseks vajalik. Kontrollikoja tehtud programmitulemuste analüüs koosnes neljast osast:

- i) rahastamise kasutamine ja selle piisavuse taganud tegurid;
- ii) eelarvepuudujäägi eesmärkide täitmine ja eelarve kohandamine;
- iii) tingimuste täitmine ja struktuurireformide elluviimine; ning
- iv) muutused riikide konkurentsivõimes.

Üldise rahastamise suurendamiseks vajadust ei ole

Rahastamispakett oli piisav, olgugi et kahe liikmesriigi puhul piiratud

138

Rahastamispuudujäägi areng ei kulgenud üheski riigis vastavalt kavandatule. Programmide ülesehitus oli piisavalt tugev, lahendamaks programmide raames olulised ebakõlad nii, et rahastamine püsiks esialgse eelarve piirides (vt **joonis 10**).

139

Finantsabiga loodav leevendus oli siiski mõnevõrra erinev. Pärast Lehman Brothersi maksevõimetuks muutumist kavandatud esimesed programmid sisaldasid olulist kindlusvaru. Ka Iirimaa programmid sisaldasid oluliselt suurt, 25 miljoni euro suurust ettenägematute kulude reservi, mis oli osaks panganduse toetuskavast. Üldkokkuvõttes said Iirimaa, Ungari ja Läti kasu vähendatud rahastamisvajadusest, mis võimaldas neil:

- i) vähendada sõltuvust omavahenditest (Iirimaa);
- ii) ületada algseid välisvaluutareservi prognoose (Ungari);
- iii) vähendada programmi rahastamist (Läti, Ungari); ning
- iv) maksta tagasi (või kaaluda selle tegemist) kallimad IMFi laenud enne nende tagasimaksetähtaega (Ungari, Läti, Iirimaa).

Kuidas raha kasutati?

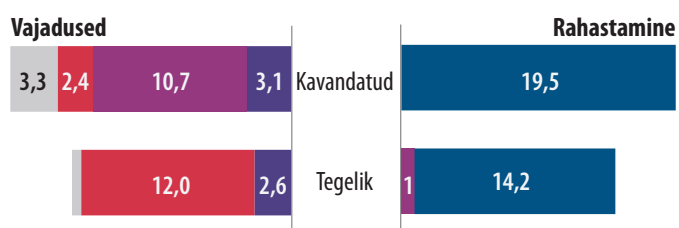
Maksebilansiprogrammid

Selgitus:

- Rahastamise puudujääk
- Jooksevkonto
- Muud
- Kapitali- ja finantskonto
- Rahvusvaheliste reserve kasv

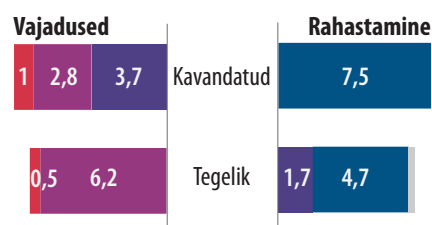
Ungari

- o Vastupidiselt prognoosile suurendasid välismaised pangad kriisi haripunktis riski oma tütarettevõtete suhtes ja välisvaluuta tuletisinstrumentidega seotud oodatud kahjumid ei materialiseerunud. Sellest tulenevalt ei vajatud kapitali- ja finantskonto katmiseks rahastamist. Selle asemel muutus see rahastamisallikaks.



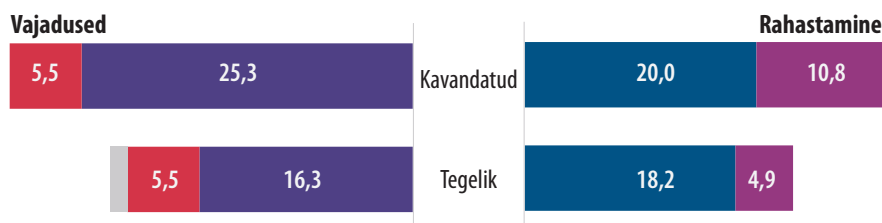
Läti

- o Jooksevkonto taastus palju paremini kui algselt oodati ja muutus rahastamisallikaks. Vastukaaluks tekkisid kapitali- ja finantskonto puhul täiendavad rahastamisvajadused.
- o Finantsabi 4,7 miljardist eurost kasutati 3,2 miljardit eurot valitsussektori jooksva eelarvepuudujäägi finantseerimiseks ja valitsemissektori võla tagasimakseteks. Finantsspektori päästmine oli oodatust odavam.



Rumeenia¹

- o Jooksevkonto taastus oodatust kiiremini. Vastukaaluks vähendati osaliselt kapitali- ja finantskonto kaudu saadavat rahastamist.



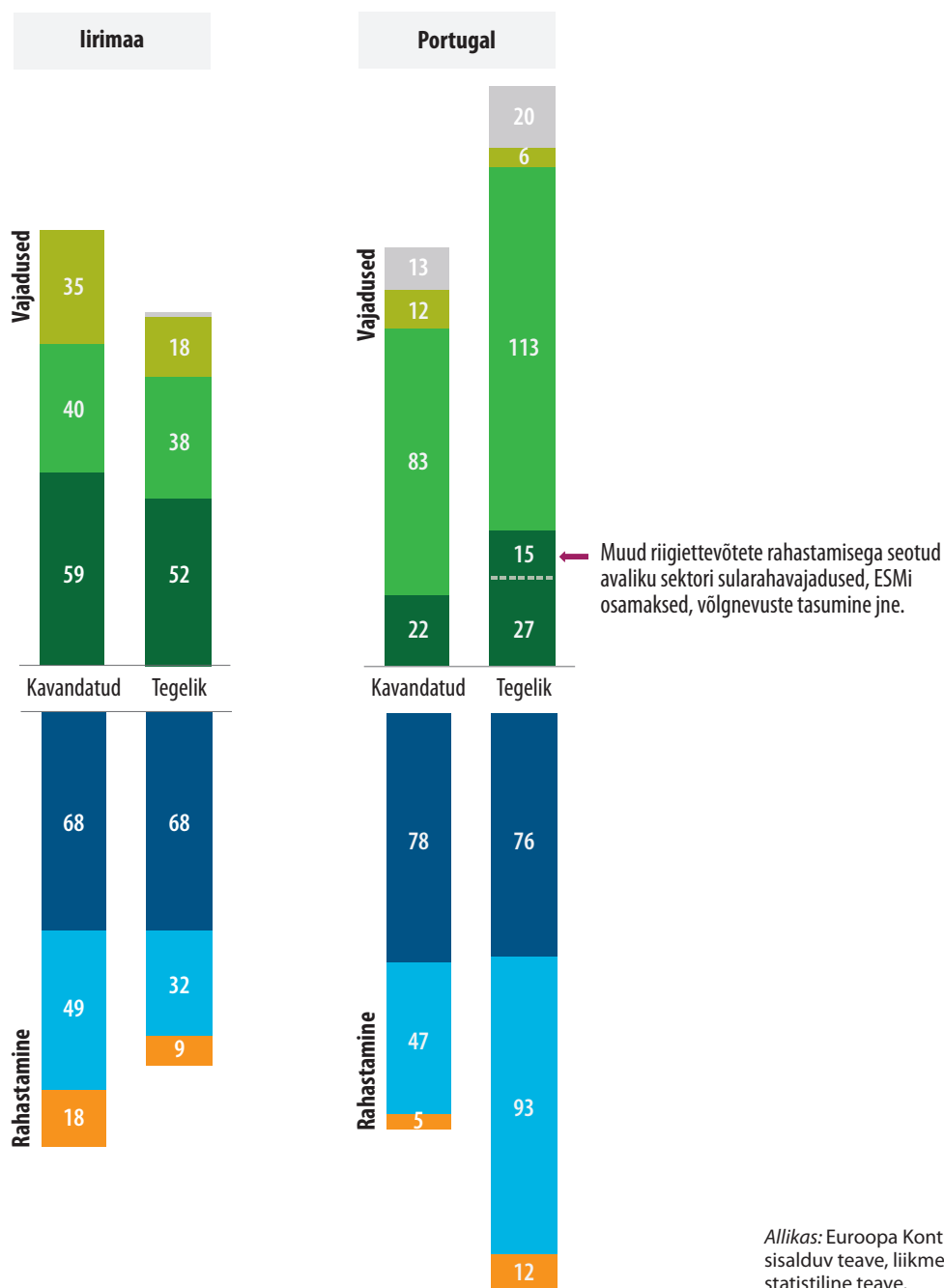
¹ Andmed hõlmavad esimest Rumeenia programmi.

Euroala riikide programmid

Kavandatud ja tegelike vajaduste ning valitsemissektori rahastamise vaheline võrdlus.

Selgitus:

- Eelarvepuudujääk
- Laenude tagasimaksud
- Finantssektori vajadused
- Rahastamispuudujääk
- Turupõhine rahastamine
- Omavahendid
- Muud



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, programmidokumentides sisalduv teave, liikmesriikide ametiasutuste kogutud statistiline teave.

IV osa. Programmide eesmärgid saavutati

140

Vastupidiselt eelnevale seisis Portugal silmitsi esialgsetest hinnangutest tunduvalt suuremate rahastamisvajadustega ning Portugali programmi puhul oli rahastamine piiratud. Lisatingimuste täitmiseks pidi Portugal kasutama turupõhist rahastamist. Programmi teises pooles euroalal toimunud rahapoliitika lõdvendamine aitas Portugalil edukalt finantsturgudele naasta⁸⁴.

141

Rumeeniale antud finantsabi oli piisav, täitmaks riigi maksebilansi vajadused, kuid Rumeenia avaliku sektori rahastamine osutus programmi käigus piiratuks. Valitsuse täiendava rahastamise vajadused kaeti osaliselt keskpanga kaudse toetusega.

Teatud liikmesriikidele võimaldati paremaid finantstingimusi kui algselt oli ette nähtud

142

Portugal ja lirimaa said kasu alandatud intressimääradest ja ELi laenude pikematest lõpptähtaegadest⁸⁵. Peamine eesmärk oli nende pikaajalise refinantseerimise väljavaadete parandamine⁸⁶; see muutus aga vähendas ka programmiperioodi jooksul tehtavate intressimaksetega seotud rahalist koormust. Kontrollikoja hinnangul säästsid lirimaa ja Portugal programmiperioodil kumbki 2,2 miljardit eurot.

143

lirimaa ja Rumeenia said kasu oma keskpankade vastutulelikust poliitikast:

- i) lirimaa keskpank nõustus Anglo Irish pangale väljastatud mittekaubeldavad lihtvekslid vahetama pikema tagasimaksetähtajaga liri riigivõlakirjade vastu⁸⁷. See vabastas lirimaa vajadusest otsida turupõhist finantseerimist summas 3,1 miljardit eurot, mis oleks tulnud välja maksta 2013. aastal. See vähendab ka riigi rahastamisvajadusi kogusummas 30 miljonit eurot perioodil 2014–2023 ja eelarvepuudujääki keskmiselt 0,7% SKP-st⁸⁸;
- ii) novembris 2009 otsustas Rumeenia keskpank vähendada välisvaluutareservi nõuet 30 protsendilt 25 protsendile (pärast eelmist, augustis tehtud vähendust 35 protsendilt). Sellega vabastati ligikaudu 1,3 miljardit eurot valitsemissektori rahastamisega seotud pangalaene. Seda otsust põhjendati avalikkusele 2009. aasta IMFi/ELi osamaksete edasilükkamisega⁸⁹.

84 Rahapoliitika lõdvendamisel oli positiivne mõju ka lirimaad puudutavale rahastamisele.

85 Euroopa finantsstabiilsusmehhanismi laenude esialgne kavandatud pikkus oli 7,5 aastat ning lirimaale kehtestati intressimarginaaliks 2,925% ja Portugalile 2,15%. Oktoobris 2011 need intressimarginaalid kõrvaldati ja juunis 2013 pikendati keskmist tagasimaksetähtaega 19,5 aastani. Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi laene pikendati samuti ning kõrvaldati ka lirimaale ja Portugalile kehtestatud intressimarginaalid (vastavalt 2,47% ja 2,08%).

86 See vähendas ka ELi eelarvest oodatavat tulu kokku 2,2 miljardi euro võrra programmiperioodi jooksul.

87 EKP 2013. aasta aastaaruandes märgiti, et „lirimaa pangakriiside lahendamise ettevõtte (IBRC) likvideerimine tõstatab tõsiseid rahastamisega seotud küsimusi, ent neid võib mõnevõrra leevendada lirimaa keskpanga tagatiste realiseerimise strateegia.”

88 Euroopa Komisjoni Euroopa majanduse üldtoimetis nr 131, 2013: lirimaa majandusliku kohandamisprogrammi ülevaade – talv 2012.

89 Rumeenia riigipanga juhatuse 16. novembri 2009. aasta pressiteade.

Eelarvepuudujäägi ajakohastatud eesmärgid olid üldiselt täidetud, kuid mitte alati jätkusuutlikult

Kui mõni erand välja jätta, siis muudetud igaaastased eelarvepuudujäägi eesmärgid täideti

144

Muudetud eesmärkide täitmine oli üldiselt hea, erandiks oli Ungari programm ning mõned Portugali ja Rumeenia programmide aastad (vt **tabel 4**).

145

Ebaõnnestumised eesmärkide saavutamisel ei tähendanud aga eesmärkide elluviimise ebaõnnestumist. Näiteks võib Ungari programmi puhul 2008. ja 2009. aasta eesmärkidega seotud ebaõnnestumisi põhjendada eelarvepuudujäägi statistiliste muutustega. Lisaks olid kõik maksebilansiprogrammid edukad, kuna liikmesriigid suutsid 2012. aastal väljuda ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusest.

Tabel 4

Ajakohastatud eesmärkide täitmine

	% SKPst	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ungari	eesmärk	-3,4%	-3,9%	-3,8%			
	tegelik ¹	-3,7%	-4,6%	-4,3%	4,3%	-2,1%	-2,2%
Läti	eesmärk		-10,0%	-8,5%	-4,5%		
	tegelik ¹	-4,4%	-9,2%	-8,2%	-3,5%	-1,3%	-1,0%
Rumeenia I	eesmärk		-7,8%	-7,3%			
	tegelik ¹	-5,7%	-9,0%	-6,8%			
Rumeenia II	eesmärk				-5,0%	-3,0%	
	tegelik ¹				-5,5%	-3,0%	-2,3%
Iirimaa	eesmärk				-10,6%	-8,6%	-7,5%
	tegelik ²				-8,9%	-8,2%	-7,2%
	nominaalne eelarvepuudujääk ¹	-7,4%	-13,7%	-30,6%	-13,1%	-8,2%	-7,2%
Portugal	eesmärk				-5,9%	-5,0%	-5,5%
	tegelik ²				-4,4%	-6,0%	-4,5%
	nominaalne eelarvepuudujääk ¹	-3,6%	-10,2%	-9,8%	-4,3%	-6,4%	-4,9%

Märkus: eelarvepuudujäägi eesmärgi mittetäitmine on esitatud paksus kirjas. Programmiperioodi välised andmed on esitatud hallis kirjas.

Allikas: Euroopa Komisjon.

1 Valitsemissektori netolaenuandmine/-võtmine ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse jaoks 2014. aasta kevade seisuga.

2 Komisjoni andmetele tuginev ja programmi määratlusega kooskõlas olev tegelik eelarvepuudujääk (vt punkt 91).

IV osa. Programmide eesmärgid saavutati

146

Eelarvepuudujäägi eesmärkide saavutamiseks sisaldasid kõik programmid spetsiaalset kulude-tulude segu. Maksebilansi programmides oli konsolideerimine suunatud kuludele, kuid Euroopa finantsstabiilsusmehhanismi programmide puhul oli see ühtlasemalt jaotatud. Tulude ja kulude saavutatud vahekorrad vastavad üldiselt esialgsele kavale, erandiks on Ungari, kes ei saavutanud kulude eeldatavat konsolideerimismahtu.

147

Maksubaasi kahanemine (eriti 2009. aastal pärast järsku majanduslangust) nullis sageli oluliste uute maksuametega teenitud tulu. Näiteks rakedas Läti 2009. aastal kaudsete maksude konsolideerimismeetmeid, mille mõju pidi hinnangute kohaselt olema 2,5% SKP-st. 2013. aastal hindas komisjon, et lühiajaline vähenenud elastsus oli nimetatud meetmete mõju täies mahus neutraliseerinud. Sarnaselt põhjustas Ungaris 2009. aasta keskel ellu viidud maksustamise seisukohast neutraalne reform eelarves kõrvalekalde, mis moodustas 2010. aastal hinnanguliselt 0,7% SKP-st.

148

Muutmata eelarvepuudujäägi eesmärkide tõttu võib langev maksude suhe SKP-sse tekitada maksuhaldurites soovi kasutada väheneva maksutulu kompenseerimiseks programmalaste läbirääkimiste käigus kokku lepitud meetmetest erinevaid meetmeid. Näiteks Rumeenias muudeti maksuseadustikku ajavahemikul 2009–2013 97 korda ja koostati 51 õigusakti muudatuste elluviimiseks. Muudatuste sageduse tagajärjel oli majanduskliima ebastabiilne nii ettevõtete kui ka eraisikute jaoks.

Kõik riigid parandasid oma eelarvepoliitika seisundit, ent erineval määral

149

Arvestades, et programmid koostati turulepääsu kaotamise tõttu, oli vaielamatult kõige tähtsam eesmärk eelarvelise jätkusuutlikkuse taastamine. Programmi jooksul mõne riigi struktuurse eelarvepositsiooni parandamine⁹⁰ viitaks edusammudele jätkusuutlikuma riigieelarve saavutamise suunas. Komisjon arvutas ja avaldas struktuurse eelarvepositsiooni andmeid⁹¹.

150

Struktuurne eelarvepositsioon paranes kõikides riikides; aasta keskmine määr jäi vahemikku 0,7% potentsiaalsest SKP-st Ungaris ja 1,9% Portugalis. Muutuse erinevaid määrasid võib põhjendada kolme teguriga:

- i) esialgne eelarvepoliitika seisund – mida suurem esialgne struktuurne eelarvepuudujääk, seda kiirem konsolideerimistempo;
- ii) esialgne valitsemissektori võlatase – mida suurem esialgne võlg, seda kiirem konsolideerimistempo;
- iii) ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse raames eelarvealaste jõupingutuste kohta antud erinevad soovitusel – mida suurem soovitusliku meetme maht, seda kiirem konsolideerimistempo.

90 Valitsemissektori statistikaandmete aruandluse tähtaegadeks võeti järgmised programmiperioodid: Ungari 2009–2010, Läti 2009–2011, Rumeenia 2009–2012, Iirimaa ja Portugal 2011–2013.

91 Põhineb 2014. aasta kevade hinnangulistel andmetel, mis saadi vastavalt ESA 95-le.

151

Esiagne struktuurne eelarvepuudujääk näitas eelarve konsolideerimistempot kõikides liikmesriikides peale Iirimaa. Ungaril oli programmi alguses kõige väiksem struktuurne eelarvepuudujääk ja sealne konsolideerimine oli kõige aeglasem. Portugalil oli kõige suurem struktuurne eelarvepuudujääk ja kõige kiirem konsolideerimistempo. Iirimaa on aga selle analüüsi erand. Kuigi tal oli Portugaliga sarnane algus 2010. aastal, oli tema struktuurne eelarve konsolideerimistempo (pärast pangandus- ja muude ühekordsete meetmete mahaarvamist) peaaegu poole aeglasem⁹².

152

Puudus seos algse valitsemissektori võlataseme ja keskmiste stimuleerivate fiskaalmeetmete vahel. Näiteks Rumeenia valitsemissektori võlg oli viie liikmesriigi hulgas kõige väiksem, kuid tema keskmised stimuleerivad fiskaalmeetmed suhteliselt suured. Iirimaa ja Portugali võetud keskmised fiskaalmeetmed olid hoolimata sarnasest algsest valitsemissektori võla suurusest väga erinevad.

Riigid kasutasid ühekordseid meetmeid

153

Ajutiste fiskaalmeetmetega ei ole võimalik aluseks olevat eelarvepuudujääki kestvate tulemustega parandada. Ajutisi meetmeid võib rakendada nii tulude kui ka kulude poolel. Programmide elluviimisel olid mitu liikmesriiki oma eelarvepuudujäägi eesmärkide täitmiseks sunnitud ühekordseid tulumeetmeid võtma:

- i) 2010. ja 2011. aastal riigistas Portugal nii Portugal Telecomi (eelarvepuudujääki vähendati 1,7% SKP-st) kui ka pangandussektori (4% SKPst) erapensionifondid⁹³;
- ii) Portugalis 2013. aastal kasutusele võetud ühekordse maksuvõlgade ja tasumata sotsiaalkindlustusmaksete sissenõudmise kavaga vähendati ajutiselt eelarvepuudujääki (0,8 % SKP-st);
- iii) 2012. aastal korrigeeris Rumeenia ülemäärase eelarvepuudujäägi ning saavutas 3 % suuruse piirmäära. Telekommunikatsiooni litsentside ühekordse müügiga saadud kogutulu oli aga 0,5 % SKPst;
- iv) Iirimaaal kaasnes pangandusmeetmetega ajutine tulude suurendamine (nt kodumaiste pankade kohustuste kohta antud tagatiste pikendamise saadud tasud, ühekordsetest rahastamiskavadest saadud keskpanga dividendid).

154

Komisjoni andmetel vajati ühekordseid meetmeid lühiajalise survega toimetulemiseks, kuid eesmärkide jätkusuutlikuks saavutamiseks tuli ajutised meetmed asendada püsivatega.

92 Seda ei saa põhjendada ka enne programmi struktuurses eelarvepositsioonis tehtud muudatustest tuleneva erinevusega. Komisjoni hinnangute kohaselt algas eelarve konsolideerimine 2010. aastal mõlemas riigis sarnaste meetmetega.

93 Selle tehingu tulemusel võttis Portugal tulevaste pensionikohustuste maksmise üle. Kuigi statistilises raamistikus ei loeta neid kohustusi valitsemissektori võlaks, mõjutavad need negatiivselt valitsemissektori võla jätkusuutlikkust. Seepärast jäi mulje, et meetmega parandati ainult riigi võlapositsiooni.

IV osa. Programmide eesmärgid saavutati

Tingimuste täitmismäär oli kõrge

Liikmesriigid täitsid lõpuks vähemalt 80% tingimustest

155

Komisjoni seirearuannetest nähtub, et liikmesriigid järgisid vastastikuse mõistmise memorandumis kehtestatud tähtaegu erinevas tempos. Kui Portugal ja Läti täitsid õigeaegselt, täitis Ungari peaaegu kolm neljandikku. Iirimaa ja Portugalis esines ka olulisi erinevusi ELi ja IMFi programmide tingimuste õigeaegses täitmises. Kuigi riigid ei pruukinud järgida alget tähtaega, täitsid nad tingimused sageli mõne aja pärast.

156

Komisjon ei koostanud umbkaudu 30 tingimuse kohta õigeaegselt aruandlust (vt punkt 106).

157

Nõuete täitmise edasilükkamine toimus enamjaolt põhjustel, mille üle komisjonil puudus kontroll: pikk õigusloomega seotud menetlus, riigi ametiasutuste suutmatusest kokkulepitud reforme ellu viia, algselt arvesse võtmata õiguselased küsimused, ühiskondlik vastuseis jne. Mõnikord oli algne ajakava reformi mahtu, kohalike ja piirkondlike omavalitsuste tiheda koostöö vajadust või keerukate uute IT-lahenduste nõuet arvestades siiski ebarealistlik (nt avaliku teenistuse reform).

158

Suure struktuurilise mõjuga tingimuste õigeaegse täitmise tõenäosus oli sama suur kui väiksema struktuurilise mõjuga tingimuste puhul⁹⁴. Kontrollikoda leidis, et väga suure struktuurilise mõjuga tingimused täideti paremini programmide lõpupoole. Komisjoni kontrollidega ei avaldatud riikidele esialgu survet olulisemate tingimuste õigeaegselt täitmiseks. Hiljem keskenduti mõnevõrra rohkem kõige olulisematele reformidele.

Programmide tulemusel tehti reforme, kuid soovitud mõju jäi mõnikord saavutamata

159

Poliitika tulemuslikkuse hindamiseks tuleb kindlaks määrata poliitika ja täheldatud mõjude vaheline põhjuslik seos. Näiteks aktiivse tööturupoliitika parandamisele suunatud reformide mõju võib nõrgal tööturul avalduda hilinemisega. Kontrollikoja analüüsi raskendas asjaolu, et mõne programmi lõppemisest oli möödunud liiga vähe aega. Tingimused kajastasid sageli vaid alajaotust programmiperioodil ellu viidud poliitikameetmetest.

94 Auditi eesmärgil mõõdeti tingimuste olulisust nende struktuurilise mõjuga: suur, keskmine või vähene. Vt III lisa.

160

Kontrollikoda luges tingimuse mõjuks, kui:

- i) reforme ei pööratud programmi lõpus tagasi, vaid asjaomane liikmesriik jätkas aktiivselt nende elluviimist;
- ii) olemasolevad poliitikanäitajad või hinnangud näitavad selget paranemist asjaomasel valdkonnas ning
- iii) soovitud mõju saavutati.

161

Põhimure – reformide tagasipööramine programmijärgsel perioodil – osutus alusetuks. Auditi ajal oli reformide tagasipööramist vähe ning see puudutas peamiselt avaliku sektori palgakärpeid (Ungari, Rumeenia) ja tööturureforme (Iirimaa ja Portugal). See tähelepanek ei välista siiski reformide tagasipööramist tulevikus. Tagasipööramise mõju tasakaalustasid

alternatiivsed reformid, mille potentsiaalne mõju ei olnud sageli samaväärne. Selline oli olukord näiteks leevendusmeetmete puhul, mis võeti Iirimaa minimaalse palgataseme tagasiviimiseks esialgsele tasemele, ning nende leevendusmeetmete puhul, mis kuulutati Portugalis põhiseadusevastaseks (vt **9. selgitus**).

162

Programmiperiood oli mõne keeruka reformi täielikuks elluviimiseks liiga lühike. Kui eespool mainitud reformide tagasipööramine välja arvata, jätkasid riigid keerukate reformide elluviimist pärast programmi lõppu.

Tööturureformide mõju järkjärguline nõrgenemine ja tagasipööramine Portugalis

Kõige olulisemaid tööturureforme kavandati Portugalis. Programmi jooksul on Portugal tõepoolest ellu viinud hulgaliselt reforme, mis on vähendanud tööhõive kaitset. Edasiminekuks ei ole aga rahvusvahelise tasandiga võrreldes oluline olnud. Juba programmi alguses ei olnud reformid võrreldes teiste riikidega piisava ambitsioonikusega kavandatud. Näiteks paluti Portugalil koostada ettepanek, et viia lahkumishüvitised vastavusse Portugaliga rahvusvahelises kaubanduses konkureerivate riikide asemel ELi keskmisega. Programmi jooksul otsustati vähemambitsioonikate reformide kasuks. Näiteks on nüüd lahkumishüvitiste suuruseks 12 päevapalka iga töötatud aasta eest, mis oli esialgse ajavahemiku ülemmäär (8–12 päevapalka iga töötatud aasta eest).

Reformi elluviimise kava mõju nõrgenes veelgi, kuna osa töölt vabastamise eeskirjade reforme vaidlustati edukalt põhiseaduskohtus. Vastuseks sellele võttis Portugal põhiseadusevastaseks kuulutatud reformide puhul leevendusmeetmeid, kuid komisjoni hinnangul ei olnud need meetmed võimelised saavutama algsete reformide sarnast mõju. Programmi tingimused ei sisaldanud leevendusmeetmeid, mis oleksid samaväärsed tööturu paindlikkusele potentsiaalse mõju avaldamise seisukohast. Pärast programmi lõppu pöörati teatavad elluviidud tööturureformid valitsuse haldusotsustega hõlpsasti tagasi. Komisjon kritiseeris neid otsuseid oma programmijärgsetes seirearuannetes.

163

Kontrollikoda leidis⁹⁵, et käegakatsuvat edasiminekut oli näha seal, kus programmid olid suunatud aktiivse tööturupoliitika konkreetsete valdkondade reformidele, tööturureformidele või ärikeskkonnale. Mõnes valdkonnas (nt eelarvepoliitiline vastutus) aitasid programmid innustada uusi reforme ja teistes valdkondades (nt ärikeskkond) kiirendada olemasolevate riiklike kavade elluviimist.

164

Mitu tingimust olid küll täidetud, kuid ei andnud soovitud mõju. Näiteks ei realiseeritud programmitöö perioodi jooksul eelarvesääste kavandatud mahus ja eelarvepoliitilise vastutuse raamistik ei taganud piisavalt siduvat eelarvepoliitika alust (vt **10. selgitus**).

95 Kontrollikoda analüüsis viies riigis kolmes valdkonnas – tööturureformid, ärikeskkond ja eelarvepoliitiline vastutus – tehtud edusamme. Kontrollikoda tugines rahvusvahelistele regulatiivsetele näitajatele, sisendiäitajatele ning komisjoni, IMFi ja teiste rahvusvaheliste institutsioonide hinnangutele.

Kui tingimuste täitmine ei andnud soovitud mõju

- Ungaris jäi panganduse toetuspakett suures osas kasutamata, kuna see ei olnud oma lõplikul kujul pankadele atraktiivne.
- Programmi tingimustega kooskõlas kärbiti Ungaris eelarveseaduse raames kohalike omavalitsuste kulusid, kuid ei saavutatud olulisi sääste.
- Rumeenia täitis tingimuse, mis nägi ette avaliku sektori palkade raamseaduse vastuvõtmise, kuid ei kohaldanud eelarveliste vahendite puudumise tõttu selle reformi ühte põhielementi – palkade kompensatsioonimääru.
- Iirimaa ja Rumeenia võtsid programmi jooksul vastu uue eelarvepoliitika vastutusraamistiku. Komisjon leidis siiski mõlemal juhul mitu elluviimisega seotud puudust. Kõige märkimisväärsem on asjaolu, et raamistik ei olnud mõjus, piiramaks valitsuse eelarvepoliitikat vastavalt keskmise tähtjaga eesmärkidele.
- Portugali avaliku teenistuse töökohti vähendati vastavalt programmi vahe-eesmärkidele. Ei ole teada, palju sellest vähendamisest moodustas avalike teenistujate varajane pensionile jäämine ning seetõttu oli eelarveline mõju piiratud.

Mil määral parandasid riigid oma konkurentsivõimet?

Konkurentsivõimet suurendati, kuid erineval määral

165

Üks programmide aluseks olev põhi-eesmärk oli välistasakaalu taastamine majanduse konkurentsivõime suurendamise abil. Jooksevkonto ja kaubandusbilanss on selle konkurentsivõime kõige laiemad näitajad⁹⁶.

166

Kõikide programmide käigus saavutati jooksevkonto muutus. Viie riigist neljas juhtus see oodatust kiiremini. Ainult Iirimaa saavutatud muutus vastas üldiselt programmi prognoosile.

167

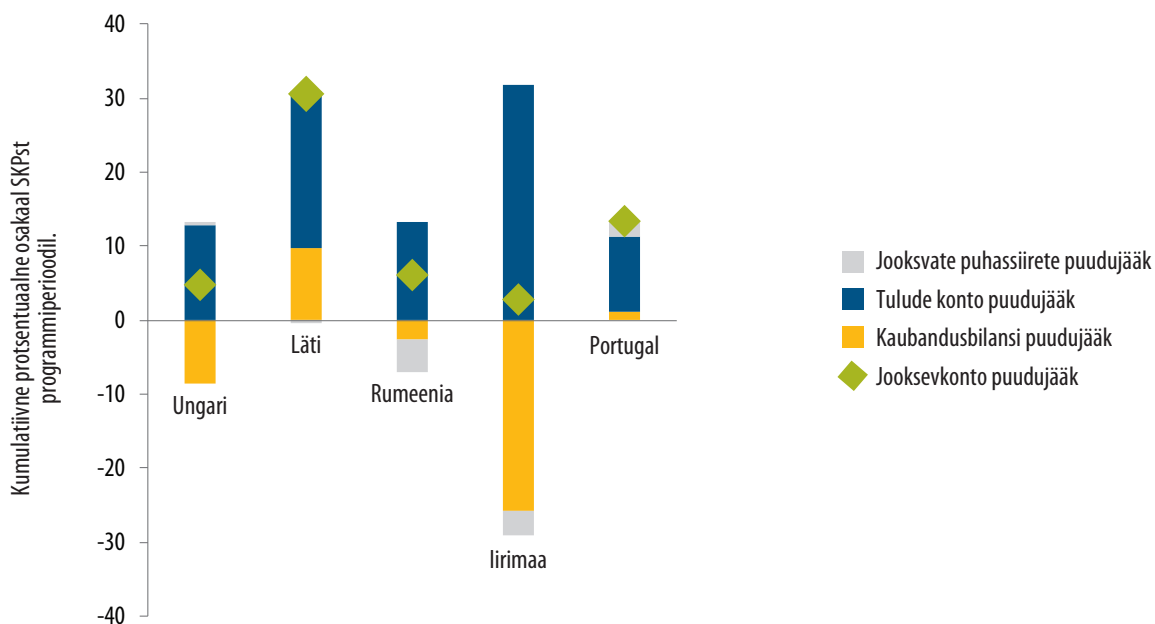
Kiiremat jooksevkonto muutust selgitavaks ühiseks teguriks oli tulukonto saldo ootamatu paranemine⁹⁷. Ka Iirimaa võib jooksevkonto saldo prognoosikohase arengu lugeda tulukonto saldo ootusi ületanud paranemise tulemuseks, mis kompenseeris kaubandusbilansi väga kehva tulemust (vt **joonis 11**).

96 Riikide konkurentsivõime on mitmetahuline ja keerukas kontseptsioon. Kontrollikoda otsustas keskenduda nimetatud kahele näitajale, kuna need olid kõikide riikide programmiprognoside koostamise osaks. See võimaldas kontrollikojal hinnata põhjuseid, miks konkurentsivõime ei arenenud mõnikord ootuspäraselt.

97 Tulukonto saldo kajastab residentide ja mitteresidentide vahelisi töötulu, otseinvesteeringute tulu, portfelli ja muude investeeringute tuluga seotud rahavoogusid. See sisaldab ka valitsuse ja mitteresidentide vahelisi toodetele ja tootmisele kohaldatavate maksude ja soodustustega seotud makseid.

Joonis 11

Jooksevkonto saldo kiire muutuse võimalikud põhjused



Märkus: Joonisel näidatakse lähtestsenaariumi (st programmi algne prognoos) ja tulemuse vahelisi kumulatiivseid erinevusi protsendipunktidenäitajana SKP-st. Ungari ja Rumeenia puhul hõlmas kalkultatsioon programmiperioodi 2009–2011, Läti puhul perioodi 2009–2013 ning Iirimaa ja Portugali puhul perioodi 2011–2015.

Allikas: Euroopa Komisjoni teabele tuginevad kontrollikoja andmed.

IV osa. Programmide eesmärgid saavutati

168

Kaubandusbilanss (eksport/import) kajastab jooksevkontost täpsemalt riigi konkurentsivõime muutuste mõju. Kaubandusbilansi areng Portugalis ja Rumeenias toimus vastavalt programmi prognoosile. Lätis arenes kaubandusbilanss oodatust paremini (keskmiselt 2% aastas). Ungaris ja lirimaal oli see aga prognoositust kehvem (vastavalt 2,8% ja 5,1% aastas).

169

Kaubandusbilansi kahe komponendi kõikumist võivad mõjutada mitu muutajat. Nendeks võivad olla välised mõjurid (mõjutavad eksporti), SKP ootamatu suundumus (mõjutab importi) ja konkurentsivõime ootamatu kõikumine (mõjutab mõlemat).

170

Lätis ja Rumeenias suurenes konkurentsivõime⁹⁸ oluliselt ja see selgitab, miks kaubandusbilanss oli esialgsetest prognoosidest parem olnud 2010. aastast alates. Kasvu näitab ka nende kahe riigi suurenenud osa ülemaailmses ekspordis.

171

Ülejäänud kolme riigi konkurentsivõime kasv oli oodatust väiksem ja kõikide nende riikide osa ülemaailmses ekspordis oli alates 2008. aastast vähenenud. Ungari ja Portugali ekspordi osakaal oli esialgsetest prognoosidest väiksem, kuid lirimaa oma prognoositust suurem⁹⁹.

172

Portugalis ja Ungaris oli kaubandusbilanss enam-vähem prognoosikohane, kuid see saavutati ainult seetõttu, et nii eksport kui ka import olid oodatust väiksemad. Ligikaudu 80% sellest impordi ootamatust kahanemisest võib selgitada aeglase SKP kasvuga. Sellele vaatamata on isegi nende kahe riigi puhul märgata konkurentsivõime mõningast kasvu: näiteks ekspordi suhe SKPsse oli võrreldes programmeelse perioodiga suurenenud.

Riigisisene devalveerimine toimis uute töötajate palkade kohandamise abil

173

Kolme riigi (Läti, lirimaa ja Portugal) makromajandusliku strateegia põhilement oli riigisisene devalveerimine. See koosneb teatud põhimõtetest, mille eesmärk on taastada rahvusvaheline konkurentsivõime, põhiliselt hindade või tööjõukulude alandamise kaudu¹⁰⁰. Avaliku sektori palkade ja töökohtade vähendamisele peaks järgnema erasektori palgakärped. See tuleneb asjaolust, et avaliku sektori kohandustega vabastatakse vahendeid, mis aitavad suurendada tööjõu kättesaadavust erasektoris ja viivad üldises majanduses töötasu madalale tasemele. Kogunõudluse vähenemine peaks aitama kaasa hindade ja palkade kohandamisele. Riigisisene devalveerimine on oma valuuta puudumisel rahaliidus hinnataseme kohandamise põhistrateegiaks.

98 Nagu näitavad erinevad konkurentsivõimet kajastavad makromajanduslikud näitajad, nagu reaalne tegelik vahetuskurss, tegelik tööjõu ühikukulu ja tööjõu tootlikkus ning samuti ülemaailmse konkurentsivõime edetabeli taolised koondnäitajad.

99 Peamiseks põhjuseks oli asjaolu, et suur osa lirimaa koguekspordist läheb väljapoole euroala. Lirimaa sai seetõttu kasu euro odavnemisest USA dollari suhtes, mis ei olnud esialgse programmi prognoosiga ette nähtud. Euro odavnemine suurendas ka lirimaale imporditud kaupade väärtust. Lirimaa ekspordikaupade impordi osa – ekspordiks toodetud kaupade puhul kasutatud imporditud vahetoodet ja -teenused – on suur (ligikaudu 50%).

100 Komisjoni määratluse kohaselt on riigisisene devalveerimine poliitika, mis on suunatud „ekspordi-impordi suhteliste hindade mõjutamise või omamaiste tootmiskulude alandamise kaudu omamaiste hindade vähendamisele ja seeläbi reaalkursi langemisele.“ *Allikas:* Euroopa Komisjoni kvartaluaruanne euroala kohta, III/2011, köide 10, lk 22.

174

Lätis mõjutas riigisisene devalveerimine põhiliselt äsja palgatud töötajate palkasid, samas kui erasektoris varem värvatud töötajate palk jäi põhimõtteliselt puutumata. Osa palgakohandustest tehti deklareerimata palkade kohandamisega, kuid selle ulatus oli piiratud (vt **11. selgitus**).

11. selgitus

Riigisisese devalveerimise mõju palgatasemetele Lätis

Riigisisest devalveerimist peeti Läti kohandusprogrammi alustalaks. Üks põhjus, miks riigisisene devalveerimine pidi toimima, oli usk tööturu erilisse paindlikkusse. Praktikas täheldati, et erasektoris alanesid palgad suhteliselt vähe¹⁰¹. Ehkki palgakasv aeglustus nii avalikus kui ka erasektoris kriisi edenedes 2008. aastal üsna kiiresti ja muutus 2009. aastal negatiivseks¹⁰², oli erasektoris nii negatiivse palgakasvu suurus kui ka kestus palju väiksem. Erasektori palkade suurim aastapõhine langus oli 6,6% (oktoobris 2009), samas kui suurim avaliku sektori langus oli natuke üle 26% (novembris 2009). Üldine palgatase ei näita kohandamise aluseks olevat protsessi ega võimalda seda seletada asjaoluga, et see oli osaliselt deklareerimata palgamaksete („ümbriku-palgad“) alla paigutatud.

Palgaandmete analüüs¹⁰³ näitab, et majanduslanguse ajal värvatud töötajate palk oli oluliselt madalam kui varem värvatud töötajate oma, mis peaaegu üldse ei vähenenud. See tulemus on kooskõlas asjaomases kirjanduses leitud tõendusmaterjaliga, mille kohaselt on palgad töölevõtmisel tsüklilisemad kui juba tööturul olevate inimeste palgad ja sellega on võimalik kulusid vähendada. Töökohtade arvu vähendamine ja osalise tööajaga töö osakaalu suurendamine omasid samuti tähtsust.

Tööandjate kohta koostatud tagasivaatav uuring näitab, et „tegelike“ palgakulude langus jäi vahemikku 6–11% aastatel 2008-2009 ja püsis peaaegu muutumatuna (alla 2%) aastatel 2009-2010. Seega oli langus ametliku statistikaga võrreldes suurem (kasv 1,3% aastal 2009 ja langus 2,9% aastal 2010). See näitab, et erasektori palgad vastasid majanduslangusele, kuid meetmed polnud tööhõive laiaulatusliku ja pikaajalise languse ärahoidmiseks piisavad.

Allikas: Euroopa Kontrollikoja andmed, mis põhinevad Andrejs Semjonovski, Alf Vanagsi ja Anna Zasova koostatud uuringul: „What happened to wages in Latvia's „internal devaluation“? (Mis juhtus palkadega Läti riigisisese devalveerimise käigus?), Balti Rahvusvaheline Majanduspoliitika Uuringute Keskus.

101 Palkade areng määrab erasektori ja eriti kaubandussektori konkurentsivõime taseme.

102 Avalikus sektoris märtsis 2009 ja erasektoris juulis 2009.

103 Anonüümsed andmed Läti Riiklikult Sotsiaalkindlustusametilt.

Välisvaluutas antavad laenud olid jätkuvalt probleemsed

175

Kõigi kolme maksebilansiprogrammi rakendanud riigi ühine nimetaja oli välisvaluutas laenude suur suhtarv võrreldes tagasimaksmata laenude kogusummaga.

176

Kriisi ajal ei saanud keskpangad välise konkurentsivõime taastamiseks lasta omavääringul odavneda. Muret tekitas asjaolu, et odavnemine võib pärssida laenuvõtjate suutlikkust tasuda oma laene välisvaluutas ja mõjutada seeläbi finantsüsteemi stabiilsust, mis ületaks kõnealuse poliitika majandusalast kasu¹⁰⁴. Välisvaluutas laenamise suure mahu tõttu kaotasid riigid kriisi jooksul rohkem rahvusvahelisi reserve¹⁰⁵.

177

Kuigi need probleemid mõjutasid oluliselt olemasolevaid poliitikavalikuid, ei sisaldanud ELi finantsabi mingeid tingimusi liikmesriikide ametiasutustele, käsitlemaks kodumaiste välisvaluutalaenude haldamist.

178

Välisvaluutalaenude kogusumma oli kogu programmi vältel murettekitav¹⁰⁶. Rumeenias ületas erasektori välisvaluutas laenuvõtmine kodumaises vääringus laenuvõtmise. Välisvaluutas laenuvõtmise osakaal hakkas Ungaris langema 2012. aastal, kuid Rumeenias alles 2014. aastal.

104 Seda probleemi täheldati ka Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu soovitus 2011/1 kui „rahapoliitika ülekandemehhanismi toimimise takistuste“ riski, mille tingis kodumaiste välisvaluutalaenude suur hulk.

105 Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu soovitus 2011/1.

106 Näiteks oli Ungari keskpank 2013. aasta juuni lõpus seisukohal, et leibkonnad ja VKEd on väga suurel määral välisvaluutakursist sõltuvad.

Kriisieelne seire

179

Liikmesriikide eelarvete 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.

180

Komisjon ei suutnud kriisieelset eelarve tasakaalustamatust hinnata ja hindas riiklikke eelarveid tugevamaks, kui nad tegelikult olid. Enne 2009. aastat tehtud komisjoni 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. Kirjeldatud probleemid järelevalves tähendasid seda, et kui finantsabitaotlused hakkasid laekuma, ei olnud komisjon programmijuhtimiseks valmis (vt punktid 35–47).

Programmijuhtimise menetlused

181

Komisjon hakkas täitma uusi programmijuhtimise ülesandeid, mille käigus tuli pidada läbirääkimisi liikmesriikide ametiasutustega, koostada programmprognoose ja rahastamispuudujääkide prognoose ning määrata kindlaks vajalikud reformid. Arvestades algseid ajapiiranguid ja eelneva kogemuse puudumist, oli see suureks saavutuseks (vt punktid 45–50).

182

Vajaliku teabe hankimisel oli komisjoni tegevus üldiselt põhjalik. Komisjon on üha rohkem kasutanud asutusesiseid eksperditeadmisi ja kaasanud palju erinevaid sidusrühmi abi palunud riikidest. Komisjon ei mobiliseerinud aga aastatel 2008 ja 2009 euroala programmide jaoks samal määral ekspediteadmisi nagu hilisematel aastatel, ning väliseksperte ei olnud lihtne kaasata. Komisjoni personalipoliitika ei olnud kavandatud käsitlema nii suurt ja olulist Euroopa tasandi projekti, milleks riikide võlakriisi lahendamine kujunes (vt punktid 52–54).

1. soovitus

Komisjon peaks looma tervet institutsiooni hõlmava raamistiku, mis võimaldaks finantsabi programmi loomisel sobivaid töötajaid ja eksperditeadmisi komisjoni osakondades või väljaspool asutust kiiresti mobiliseerida.

Seoses Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) nr 472/2013 peaks komisjon välja töötama menetlused uute võimalike finantsabiprogrammide paremaks seireks ja haldamiseks. Nimetatud menetlused peaksid selgesõnaliselt käsitlema stsenaariumi, kus kõnealuseid tegevusi teevad ainult ELi institutsioonid.

183

Makromajanduslike ja eelarvepuudujäägi prognooside koostamine ei ole uudne tegevus. Komisjon kasutas juba olemasolevat ja suhteliselt kohmakat tabelarvutust 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 (vt punktid 55–70).

2. soovitus

Programmirühmadelt tuleks nõuda prognooside koostamisel tehtud põhieelduste ja töö süstemaatilist dokumenteerimist. Komisjon peaks panema paika dokumentatsiooni koostamise vahendid. Need võivad hõlmata ka prognoosijate tehtud muudatuste automaatset logimist.

Kvaliteedikontrolli protseduurid peaksid sisaldama rohkem põhieelduste ja vastavate riikide osakondade valitud parameetrite kontrolli. Kvaliteedikontrollis võiks võrdluseks kasutada mudelipõhist prognoosi, et teha kindlaks valdkonnad, kus otsustuspõhine prognoos on oluliselt mudelipõhisest prognoosist erinev. See võimaldaks teha eesmärgistatuid kvaliteedikontrolle.

184

Programmid põhinesid üldiselt kindlalt ELi poliitika prioriteetidel ja ajakohasel majandusalasel teabel. Komisjoni protseduure pärssis aga tavaliselt asjaolu, et andmete säilitamine ei olnud süsteemne. Protseduurid ei olnud suunatud otsuste tegemise tagasivaatavale hindamisele. Seda võib osaliselt selgitada kriisi, algsete ajapiirangute ja sellist laadi programmijuhtimise uudsusega komisjoni jaoks. Dokumentide kättesaadavus muutus aja jooksul paremaks, kuid isegi kõige viimaste programmide puhul oli osa põhidokumentidest puudu (vt punktid 71–75).

3. soovitus

Programmotsuste aluseks olevate tegurite asutusesisese läbipaistvuse tagamiseks peaksid:

- a) programmijuhtimisega tegelevad töötajad säilitama kogu vajaliku teabe programmi kavandamise, tingimuste valiku ja programmi elluviimise komisjonipoolse järelevalvega seotud aspektide kohta; ning
- b) programmi juhid projekti peamised otsused dokumenteerima otsuste logis, mis võimaldab neid hiljem hõlpsasti kindlaks teha.

185

Vastastikuse mõistmise memorandumi tingimused olid suuremas osas põhjendatud viitega konkreetsele nõukogu otsusele. Tingimused ei olnud aga piisavalt suunatud nõukogu kehtetatud üldistele majanduspoliitilistele tingimustele (vt punktid 76–79).

186

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 neil olid vägagi erinevad eesmärgid. Mõne riigi eelarvepuudujäägi eesmärgid olid võrreldes majandusliku olukorraga liiga leebed (vt punktid 80–91).

187

Riikide erineva kohtlemise või ebavajalike reformide nõudmise oht on programmijuhtimise protsessis püsiv probleem. Programmide kriisist mõjutatud iseloomust tingituna on raske koostada üksikasjalikke suuniseid programmirühmade ja riiklike ametiasutuste manööverdamisruumi piiramiseks, kui koostatakse ja arutatakse selliseid dokumente, nagu nõukogu otsused või vastastikuse mõistmise memorandum. Kõik lahendused peavad seepärast põhinema komisjoni töötajate tegevuse tugevdatud järelevalvel ja olema kooskõlastatud kontroliprotsessi parandustega.

188

Komisjoni töötajate tegevuse tulemuseks on programmdokumentide kogum, mis on aluseks komisjoni (või komisjoni nimel toimiva voliniku) ja nõukogu otsustele. Nii programmdokumendid kui ka nende aluseks olev analüüs on alates 2008. aasta lõpust oluliselt paranenud. Sellest hoolimata ei sisaldanud ka kõige värskemad programmdokumendid mõningaid olulisi andmeid (vt punktid 97–99).

189

Programmijuhtimise kõikides valdkondades toetuti konkreetsete valdkondade ekspertide otsustusele. Ekspertide analüüsi tulemusel koostatud põhidokumendid vaadati läbi, kuid see ei olnud piisav mitmel põhjusel. Dokumentide aluseks olevaid kalkulatsioone ei kontrollinud keegi peale programmirühma, ekspertide tööd ei kontrollitud põhjalikult ja kvaliteedi kontrollimise käik oli halvasti dokumenteeritud (vt punktid 93–96).

4. soovitus

Komisjon peaks tagama, et programmijuhtimise ja programmdokumentide sisu kontrollimiseks kehtestatakse nõuetekohased protseduurid, võttes arvesse olemasolevaid vahendeid. Horisontaalne kontrollimine peaks toimuma programmirühmade poolt tehtud tööle vastastikuse eksperdihindangu andmisega. Selle raames peaks erilist tähelepanu pöörata horisontaalsetele aspektidele, nagu riikide sarnane kohtlemine, ja juhtkonnale aru andma.

190

Komisjon vastutab programmi elluviimise järelevalve eest. Selle valdkonna põhiline puudus on seotud eelarve täitmise järelevalvega. Kõigi programmide eelarvepuudujäägi eesmärgid kehtestati ESA eelarvepuudujäägi alusel. Kuigi sellega tagatakse kooskõlastatus ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusega, tähendab see samuti, et programmi jätkamise kohta otsuste tegemisel mõjutab komisjoni-poolset eelarvepuudujäägi eesmärkide järgimise kohta koostatud aruandlust lisaks mõõtmisega seotud ebakindlusele ka prognooside ebakindlus (vt punktid 100–103).

5. soovitus

Eelarve jälgimise eesmärgil peaks komisjon vastastikuse mõistmise memorandumitesse lisama muutujad, mida oleks võimalik lühikese aja tagant koguda (nt rahaliste vahendite saldo kvartalite kaupa ja/või võlgnevuste tähtaeg).

Järeldused ja soovitus

191

Tingimuste täitmise kohta koostatud aruandlus oli süsteemitu. Tingimuste mittetäitmise väljendamiseks kasutati palju mõisteid, mis tekitas segadust. Osa tingimustest ei käsitletudki. Mõningad tingimused väideti olevat täidetud, kuigi tegelikult see nii ei olnud (vt punktid 104–107). Mõjus sisekontroll (vt 4. soovitus) peaks nende vigade riski vähendama. Kontrollikoja töö tulemused viitavad aga muudele tingimuste täitmise puudustele. Osamakseid tehti hoolimata sellest, et tingimuste täitmise õigeaegsus erines riikide vahel oluliselt (vt punkt 20). Programmid sisaldasid tingimusi, millega ei olnud võimalik reformide tegelikku elluviimist tagada või mis ei olnud kriisi lahendamise ja laenude tagasimaksmise seisukohast tegelikult olulised.

6. soovitus

Komisjon peaks täpsustama programmi tingimuste rolli:

- programmdokumentides tuleks kindlaks määrata tingimuste kui osamaksete tegemise eeltingimuse suhteline olulisus;
- tingimused peaksid olema suunatud suure ja jätkusuutliku mõjuga reformidele. Kui osamaksete tegemine muudetakse sõltuvaks ettevalmistavatest sammudest, siis peaks vastastikuse mõistmise memorandum sisaldama tingimusi, mis tagavad reformide edaspidise vastuvõtmise;

- tingimusi peaks kasutama säästlikult ja nad peaksid olema selgelt seotud kriisi lahendamise või abi tagasimaksmise seisukohast oluliste reformidega. Programmirühmad peaksid olema kohustatud põhjendama iga tingimuse vajalikkust. Tingimuste valik tuleks asutuses läbi vaadata;
- tingimused peaksid olema määratletud nii, et nende täitmist oleks võimalik kindlalt jälgida. Pärast tingimuste kehtestamist peaksid programmirühmad püüdma kindlaks määrata andmed, mida võib hiljem programmi meetmete tulemuste käsitlemisel kasutada.

192

Kõik programmirühmad tegid edukalt ja sujuvalt mitteametlikku koostööd IMFi ja EKPga. Ametlikku koostöökorda ei olnud programmile kehtestatud lühikese ajaraamistiku ja arvatavasti ka institutsioonide eelistuste tõttu (vt punktid 108–114).

7. soovitus

Kui komisjon peab muude programmi-partneritega koostööd tegema, peaks ta üritama institutsioonidevahelise koostöö ametlikuks muuta. Programmirühmade volitustes tuleks kindlaks määrata teabe jagamise, konfidentsiaalse teabe käsitlemise ja lahk-
arvamuste lahendamise mehhanismid.

Laenutehingud

193

Komisjoni korraldatud võlakirjade emiteerimine oli kordaminek, kuna kõik võlakirjaemissioonid suutsid täielikult väljamüümiseks genereerida kapitaliturgudel piisavalt nõudlust. Komisjon tegi võlakirjaemissioone õigel ajal. Lõplik laenukulukus oli kooskõlas turu ja partnerite omaga. Tegelikelises menetlustes olid hinnatasemed mõnikord juhtivpankade algselt väljakuulutatud hinnatasemetest kõrgemad (vt punktid 115–122).

194

Võlahaldusprotsess sisaldas algusaastatel puudusi. Neid võib osaliselt põhjendada selleks tegevuseks eraldatud komisjoni töötajate vähese arvuga. Puudused ei avaldanud laenamise tulemusele märgatavat mõju. Puudused said hilisemate võlakirjade emissioonidega enamjaolt eemaldatud, nii et soovitus puudutab puudusi, mis olid auditi ajal veel kõrvaldamata (vt punktid 123–136).

8. soovitus

Seoses võlahaldusprotsessiga peaks komisjon:

- muutma teemade jaotamise läbipaistvamaks;
- säilitama süstemaatilisi andmeid kõikide peamiste emissioonidega seotud toimingute kohta, mis tehakse juhtivpankadega;

- nõudma juhtivpankade panust emissioonieelses ja -järgses etapis ning
- tegema regulaarset tulevikku suunatud turuanalüüsi, et määrata kindlaks iga emissiooni olemus ja hinnata järelturu likviidsust.

Programmidega saavutatatu

195

Saavutuste analüüsi tuleks käsitleda edaspidistes majandusuuringutes, et saada paremini aru sellest, millise lahenduse riigid kohandamise vajadusele leidsid ja kuidas selle mõju oleks edaspidi võimalik ühtlasemalt jaotada.

Finantsabi kasutamine

196

Viies riigis oli abi üldine suurus kava-kohane. Kindluse tasemes esines siiski mõningaid erinevusi. Esimesed programmid ja lirimaa programm sisaldasid olulist kindlusvaru. See võimaldas riikidel maksta tagasi kallimad IMFi laenuid enne nende tagasimaksetähtaega, vähendada programmi rahastamist või sõltuvust omavahenditest, või ületada oma välisvaluutareservi eesmäärke (vt punktid 138 ja 139).

Järeldused ja soovitus

197

Vastupidiselt eelnevale seisis Portugal silmitsi esialgsetest hinnangutest tunduvalt suuremate rahastamisvajadustega ning Portugali programmi puhul oli rahastamine piiratud. Oma tingimuste täitmiseks pidi Portugal kasutama turupõhist rahastamist. Rumeeniale antud finantsabi oli piisav riigi maksebilansi vajaduste katmiseks, kuid Rumeenia avaliku sektori rahastamine osutus programmi käigus keerulisemaks (vt punktid 140–143).

Eelarve kohandamine

198

Kui mõni erand välja jätta, siis eelarvepuudujäägi muudetud eesmärgid täideti. Eelarve konsolideerimise tegelik sisu vastas üldiselt esialgsele kavale, kuid maksubaasi kahanemine nullis 2009. aastal võetud olulistest uutest maksumeetmest loodetud tulu (vt punktid 144–148).

199

Kõikide riikide struktuursed eelarvepuudujäägid vähenesid, kuid tempo oli erinev, sest lähtepunktid olid erinevad. Osa eelarve konsolideerimisest andis eelarvepuudujäägi puhul ajutisi tulemusi, kuna liikmesriigid kasutasid oma eesmärkide saavutamiseks ühekordseid meetmeid (vt punktid 149–154).

Struktuurilised tingimused

200

Vastastikuse mõistmise memorandumis kehtestatud tähtaegade järgimine oli liikmesriigiti erinev. Nõudmiste täitmise edasilükkamine toimus enamjaolt põhjustel, mille üle puudus komisjonil kontroll. Kohati oli algne ajakava reformi mahtu arvestades liiga ambitsioonikas. Kuigi riigid ei pruukinud järgida algset tähtaega, täitsid nad sageli tingimused mõne aja pärast (vt punktid 155–157).

201

Oluliste ja vähemoluliste tingimuste esialgseks tähtajaks täitmise tõenäosus oli ühesuurune. Programmide lõpu- poole oli oluliste tingimuste täitmise määr suurem, mis näitab, et komisjoni tegevus oli programmide lõpetamise ajal osaliselt suunatud kõige vajalikumatele reformidele (vt punkt 158).

202

Programmitingimuste abil õnnestus algatada reforme, mis jätkusid tavaliselt pärast programmi lõppu ning nende tagasipööramist tuli auditi ajal harva ette. Käegakatsutavat edasiminekut oli näha seal, kus programmid olid suunatud konkreetsete valdkondade reformidele. Mõnel juhul aitas EL innustada uusi reforme, samas kui teistes valdkondades kiirendati olemasolevate riiklike kavade elluviimist. Paljude tingimuste puhul ei avaldanud nende täitmine siiski seda mõju, mille pärast nad programmi kaasati (vt punktid 159–164).

Makromajanduslikud saavutused

203

Peale eelarve konsolideerimise ja finantssektori stabiliseerimise oli programmide eesmärk välistasakaalu taastamine majanduse konkurentsivõime suurendamise abil. Viie auditeeritud riigist neljas kohandati jooksevkontot oodatust kiiremini. Seda võib põhiliselt selgitada tulude bilansi ootamatu paranemisega ja vähemal määral kaubandusbilansi ootamatu paranemisega. Impordi hinnad olid oodatust madalamad, mis oli peamiselt tingitud SKP langusest. Oodatust madalamate ekspordihindade põhjuseks olid tavaliselt välised tegurid (põhiliselt kaubanduspartnerite SKP langus) (vt punktid 165–172).

204

Riigisisene devalveerimine oli makromajandusliku strateegia põhielement kolmes riigis, kus koostati põhimõtete kogum, et põhiliselt tööjõukulude alandamise abil taastada rahvusvaheline konkurentsivõime. Praktikas puudutasid palgakohandused majanduslanguse ajal värvatud uusi töötajaid ja varem värvatud töötajate palgad jäid üldiselt samaks (vt punktid 173–174).

9. soovitus

Komisjon peab parandama oma teadmisi sellest, kuidas riigid kohanesid, et programmidest saadud kogemusi paremini kasutada. Edaspidi uurimist väärivad teemad on järgmised:

- a) konkurentsivõime taastamise meetmete (nt riigisisene devalveerimine) mõju;
- b) sotsiaalne mõju ja kohandamisprogrammi koormuse jagamine; ning
- c) kohandamismeetmete elluviimise järjekord.

IV auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Milan Martin CVIKL, võttis käesoleva aruande vastu 11. novembri 2015. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Abitaotluse aluseks olevad põhjused

Kõik kriisilukorrad klassifitseeriti teaduskirjanduses¹ soovitatud kategooriate alusel.

Riik	Kriisi liik	Valitsuse abitaotluse aluseks olevad peamised põhjused
Ungari	Maksebilansikriis	<p>Lehman Brothersi maksevõimetuks muutumine põhjustas investorite meeleolu languse 2008. aasta oktoobri alguses. Selle tagajärjel algas riigivõlakirjade müügilaine, leidis aset võlakirjade ebaõnnestunud oksjon ja vääringu järsk odavnemine. Välisvaluutaturgude halvenemine põhjustas likviidsussurvet pankadele, kes seisis silmitsi välisvaluuta vahetustehingute pikendamisega seotud probleemidega.</p> <p>Ungari finantsabi taotlemise põhjuseks oli mure, et üha suurenev paanika võib turumehhanisme sel määral raputada, et Ungari välisrahastamisvõime katkeb ootamatult.</p> <p><i>Allikas:</i> komisjoni esialgsed programmdokumendid (2008), IMFi koostatud Ungari järelhindamine (2011).</p>
Läti	Maksebilansikriis Panganduskriis	<p>Kolm kuud enne abitaotluse esitamist olid hoiused vähenenud 10%. Selle eesotsas oli Parex pank, kust võeti massiliselt hoiuseid välja ja kellel tekkisid tõsised likviidsusprobleemid pärast seda, kui ta oli kaotanud üle veerandi oma hoiustest. Samal perioodil vähenesid ametlikud reservid peaaegu 20%, kuna keskpang müüs vahetuskursi kaitsmiseks välisvaluutat. Novembris otsustas valitsus sekkuda ja Parex panga riigistada. Detsembris kehtestas valitsus piirangud hoiuste väljavõtmisele Parex pangast.</p> <p>Läti peaministri sõnul vajas riik finantsabi kolmel põhjusel: Parex panga juhtimiseks, eelarvepuudujäägi rahastamiseks ja finantsturu stabiliseerimiseks.</p> <p>Üha suurenevad Läti finantssüsteemi ja välisvõlaga seotud probleemid põhjustasid maksebilansi- ja panganduskriisi.</p> <p><i>Allikas:</i> Läti taotlus IMFile (2009), Aslund, Anders ja Valdis Dombrovskis (2011): „How Latvia Came Through The Financial Crisis“, Peterson Institute for International Economics; Blanchard, Olivier; Mark Griffiths ja Bertrand Gruss (2013): „Boom, Bust, Recovery: Forensics of the Latvia Crisis“, Brookingsi majandustegevuse hindamise komisjonile 2013. aasta sügisel esitatud lõplik konverentsi eselnõu</p>
Rumeenia	Maksebilansikriis	<p>Ülemaailmse finantskriisi puhkemisega 2008. aastal olid siseriiklik finantsturg ja pangandussüsteem suure surve all. Välisrahastamisele juurdepääs oli piiratud, mis põhjustas intressimäärade järsu suurenemise. Kapitalivoogude aeglustumine tõi kaasa vahetuskursi üle 15% suuruse odavnemise, mis vähendas varade väärtust ja nõrgendas veelgi pankade bilanssi.</p> <p>Rumeenia leu stabiliseerimiseks sekkus keskpang. Rumeenia krediidireitingut alandati allapoole investeerimisjärgu krediidireitingut, mis suurendas nii riskipremiat kui ka laenukulu. Riigivõlakirjade tootlus kasvas hüppeliselt 9 protsendile.</p> <p>Kuna ülemaailmse majanduskriisi ajal suurenes oluliselt riskikartlikkus, tekkisid surved vahetuskursile ning riigil oli võlakirjaturult rahalisi vahendeid veelgi raskem hankida, esitas Rumeenia 2009. aasta märtsis taotluse finantsabi saamiseks.</p> <p><i>Allikas:</i> IMF: Rumeenia: tugilaenu taotlus (2009), IMFi Rumeenia järelhindamine (2012), Euroopa Komisjon: Rumeenia kahe maksebilansi toetamise programmi üldine hindamine, European Economy, Occasional Papers 156 (2013).</p>

Riik	Kriisi liik	Valitsuse abitaotluse aluseks olevad peamised põhjused
Iirimaa	Panganduskriis	<p>2007. aasta lõpust saadik oli investorite usaldus liri kinnisvarasektoris hakanud vähenema, kuna kardeti ülepakkumist ja hinnamulli lõhkemist. Seetõttu seisis Iirimaa silmitsi kahe probleemiga: ehitusega seotud tsükliliste tulude järsu vähenemise ja suurte kahjumite ootamatu tekkega riigi pangandussüsteemis.</p> <p>Ajavahemikul 2008–2010 võttis Iirimaa olulisi meetmeid oma pangandussektori tugevdamiseks. Iirimaa andis kodumaiste pankade kohustustele riiklikke tagatisi. Ta suunas pangandussektorisse kapitali, mis moodustas üle 20% riigi SKP-st. Iirimaa riigivara haldamise amet võttis üle pankade ehituse ja kinnisvaraarendusega seotud probleemsed varad.</p> <p>Valitsuse poolt finantssektoris võetud kohustused olid aga valitsuse võlakirjade hinnavahed viinud rekordtasemetele ning see vähendas oluliselt turulepääsu Iirimaa jaoks.</p> <p><i>Allikas:</i> Iirimaa: kavatsusavaldus (2010), IMF: Iirimaa: laiendatud korra taotlus (2010), Euroopa Komisjon (2011).</p>
Portugal	Riigivõlakriis	<p>Abitaotlusele eelnes ebasoodne aeg riigi rahanduses ja majandusväljavaadete halvenemine. Selle tagajärjel vähenes usaldus ja suurenes turusurve Portugali võlakirjadele, mida võimendasid negatiivsed arengud euroala riigivõlakirjade turul.</p> <p>Turulepääsu kitsenemise tõttu oli valitsus üha rohkem teinud lühemaajalisi väärtpaberiemissioone ja kasutanud muud liiki rahastamist (nt suunatud pakkumine, sündikaadi korraldatud emissioon ja oluliselt suur lühiajaline rahastamine kodumaiste pankade poolt). 2011. aasta mai alguses kasvasid Portugali 10-aastaste riigivõlakirjade intressierinevused võrreldes Saksa riigivõlakirjadega 650 baaspunktini.</p> <p>Kuna reitinguagentuurid langetasid mitmel korral Portugali riigivõlakirjade reitingut, ei suutnud riik enam refinantseerida oma laenusid intressimääraga, mis tagaks eelarve pikaajalise jätkusuutlikkuse.</p> <p><i>Allikas:</i> Euroopa Komisjoni Euroopa majanduse üldtoimetis 79, 2011; Portugali majanduslik kohandamisprogramm, IMF: Portugal: laiendatud rahastamisvahendi raames abi saamise taotlus (2011).</p>

1 Claessens ja Kose (2013); Laeven ja Valencia (2012); Kaminsky ja Reinhart (1999).

Viie riigi laenuvõimalused

	Maksebilansiabi	Euroopa finantsstabiilsusmehhanism (EFSM)	Euroopa Finantsstabiilsuse Fond (EFSF)
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, krediidiliinid	Laenud, krediidiliinid	Laenud, võlakirjade ostmine esmastel 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		EFSFi direktorite nõukogu (st Eurorühma liikmed)
Rahastamise õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 143	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 122	Valitsustevaheline otsus

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Tabel ei sisalda kahte ülejäänud vahendit – Kreekale antavad valitsustevahelised laenud ja Euroopa stabiilsusmehhanism –, mis loodi euroala riikidele finantsabi andmiseks.

Auditi metoodika

Auditikriteeriumide määratlemine

1. Kontrollikoda kasutas IMFi programmide hindamistest, kolmandatele riikidele ELi poolt antud maksebilansiabi järeelhindamistest, makromajanduslikku finantsabi käsitlevatest kontrollikoja aruannetest, sõltumatute instituutide ja mõttekodade avaldatud suunistest ja muudest väljaannetest ning teadusuuringutest pärinevaid häid juhtimistavasid ja hindamiskriteeriume. **Tabel 1** sisaldab kõige olulisemaid alusdokumente.

Tabel 1. Auditikriteeriumide põhiallikad

IMFi ja IMFi sõltumatu hindamisamet
IMFi tingimuslikkuse suunistes: IMF Guidelines on Conditionality (2002); Principles Underlying the Guidelines on Conditionality (2006); 2011 Review of Conditionality (2012)
Fiscal adjustment in IMF-Supported Programs (2003)
Evaluation report: The IMF and Recent Capital Account Crises: Indonesia, Korea, Brazil (2003)
Evaluation report: Structural Conditionality in IMF-Supported Programs (2007)
Structural Conditionality in IMF-supported programs: Background documents (2007)
Mauro, Paolo: Chipping away at Public Debt, IMF, 2011
Euroopa Komisjon
Üldise eelarvetoetuse kavandamist, ülesehitust ja haldamist käsitlevad suunistes („Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support”), jaanuar 2007.
Lõplik aruanne makromajandusliku finantsabimeetmete metahindamise kohta („Final Report: Meta-evaluation of Macro-Financial Assistance Operations”) (2004–2008) (2009)
Makromajandusliku finantsabi ja maksebilansi meetmete järeelhindamise suunistes („Guidelines for the ex post evaluation of Macro-Financial Assistance and Balance of Payments Operations”) (2010)
Majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi eelarvejärelevalve hindamine („Evaluation of Directorate-General for Economic and Financial Affairs’ fiscal surveillance activities”) (2010)
Euroopa Kontrollikoda
Eriaruanne nr 5/2001: Eelarveabiks ette nähtud struktuurilise kohandamise toetuse ekvivalentfondid (seitsmes ja kaheksas EAF)
Eriaruanne nr 2/2005: AKV riikidele antav EAFi eelarvetoetus: riigi rahanduse reformi komisjonipoolne juhtimine
Eriaruanne nr 11/2010: Üldise eelarvetoetuse komisjonipoolne haldamine AKV, Ladina-Ameerika ja Aasia riikides

2. Kontrollikoda kasutas riigivõla haldamise, investorisuhete ja võlakirjade väljaandmise läbipaistvuse valdkondades parimate tavade määramiseks järgmiste organisatsioonide asjaomaseid töödokumente ja suuniseid:
 - a) IMF ja Maailmapank, eriti riigivõla haldamist (2001, 2003, 2007 ja 2014) ja sündikaatide kasutamist (2010 ja 2013) puudutavate suuniste erinevad versioonid;
 - b) Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon, eriti valitsuse võlakirjade emiteerimismenetluste riikidevaheline analüüs (2009);
 - c) Rahvusvaheliste Arvelduste Pank;
 - d) erasektori ühingud, nagu Rahvusvaheline Kapitaliturgude Liit, Euroopa Finantsturgude Assotsiatsioon ja Rahvusvaheline Finantsinstituut.

Struktuuriliste tingimuste analüüs

3. Struktuuriliste tingimuste analüüs oli valimipõhine (vt **tabel 2**). Valdkonnad valiti pärast seda, kui oli hinnatud nende suhtelist tähtsust iga programmi jaoks.

Tabel 2. Valimi ülevaade

	Ungari	Läti	Rumeenia	Iirimaa	Portugal
Analüüsitud tingimuste arv	44	56	67	59	135
Hinnanguline katvus (valimi ekstrapoleerimisega saadud hinnang)	73% ¹	38%	39%	15%	34%
Temaatiline katvus					
Avaliku sektori finantsjuhtimine (nt eelarvepoliitilised kohustused, riigihanked)	X	X	X	X	X
Avaliku teenistuse reform ja/või palgamaksed	X	X	X		X
Pension	X	X	X	X	
Struktuurifondid	X	X	X		
Riigiettevõtted, erastamine, avaliku ja erasektori partnerlused		X	X		X
Ettevõtluskeskkond		X	X		
Tööturg (palgakujundus, aktiivsed tööturupoliitika, töötustoetus)	X		X	X	X
Finantssektor (kapitali adekvaatsuse määra, pangandusjärelvalve)	X		X	X	

¹ 73% tingimustest kajastab kõiki struktuurilisi tingimusi. Ülejäänud 27% oli seotud ainult eelarvega.

4. Vastastikuse mõistmise memorandumite erinevates versioonides rühmitati sarnased tingimused, et vältida ebavajalikku kordust. Seda osa, mille moodustasid rühmitatud tingimused erinevates vastastikuse mõistmise memorandumites toodud tingimuste arvust, kasutati tingimuste jätkuvuse mõõtmiseks.
5. Rühmitatud tingimused jagati vastavalt struktuurilisele mõjule kolme kategooriasse:
 - i) vähene struktuuriline mõju: siia kategooriasse kuuluvad tingimused, mis ei too endaga kaasa tähenduslikke majandusalaseid muutusi. Need tingimused võivad olla aga palju tähtsamate reformide ettevalmistavateks sammudeks. Näiteks: i) ühekordsed uurimismeetmed nagu üksikhindamine, ii) kavade või strateegiate koostamine ja avaldamine ning iii) asjaomase tegevuse jätkamine;
 - ii) keskmine struktuuriline mõju: siia kategooriasse kuuluvad tingimused, mis võivad potentsiaalselt omada kohest olulist mõju mõne ettevõtjate rühma käitumisele (nt avalikud teenistujad, ettevõtted, tarbijad, töötajad ja litsentsisaajad). Selle mõju pikaajalisuse tagamiseks tuleb võtta aga täiendavaid järelmeetmeid. See kategooria sisaldab nelja liiki tingimusi. Esimene liik: tingimused, mille puhul valitsuse täidesaatev haru peab võtma meetmeid, mis tõenäoliselt avaldavad kohest mõju. Sellistel tingimustel võib olla isegi äärmiselt oluline makromajanduslik mõju (nt kui valitsus otsustab vähendada miinimumpalka), kuid neid tingimusi on lihtne tagasi pöörata. Teine liik: tingimused, mille puhul valitsus peab mingit tegevust korduvalt läbi viima (nt regulaarne eelarvejärelvalve). Kolmas liik: tingimused, mille puhul tuleb ellu viia erinevaid haldusmeetmeid, nagu näiteks keskvalitsuse ümberkorraldamine, või meetmeid, mille tulemusel rakendatakse kehtivaid õigusakte. Neljas liik: kõik ühekordsed meetmed;
 - iii) suur struktuuriline mõju: siia kategooriasse kuuluvad tingimused, mis toovad endaga kaasa pikaajalisi majandusalaseid muutusi. Sellistel tingimustel võib olla väga laialdane ja oluline mõju, kuid see mõju võib olla suunatud ka vaid vähestele majandustegevuses osalejatele. Selle kategooria tüüpilised tingimused eeldavad riigi parlamendi poolt seadusandlike muudatuste tegemist. Kategooriasse kuuluvad ka institutsioonilisel maastikul toimuvad olulised muudatused, nagu näiteks eelarvenõukogu asutamine, kohaliku omavalitsuse ümberkorraldamine ja erastamine¹.
6. Tingimuste täitmise hindamisel võrreldi algset tähtaega elluviimise hetkeseisuga auditi ajal. Hinnang põhines tavaliselt kättesaadavatel järelvalvearuannetel. Tingimuste täitmise analüüsimisel ei kasutatud järgmist liiki tingimusi:
 - i) ebamäärased tingimused – ehk tingimused, mis ei võimaldanud struktuurilist mõju nõuetekohaselt klassifitseerida;
 - ii) püsitingimused – ehk tingimused, mille puhul tuleb teatud tegevusi igas kvartalis teha;
 - iii) selge tähtajata tingimused.

1 Kategooria ei hõlma riigistamis- või pangandustoe meetmeid.

7. Et olla valmis olukordadeks, kus tingimuste täitmise hetkeseisust ei ole võimalik teavet saada, tehti kõik statistilised testid alati vähemalt kaks korda: i) muude andmebaaside põhjal kui need, millest ei olnud võimalik tingimuste täitmise hetkeseisu kohta teavet saada; ja ii) kõikide andmebaaside põhjal, kusjuures andmete puudumisel loeti tingimused mittetäidetuks.

Laenukulukus

8. Laenude hindade määramisel kasutati vahetustehingute intressimäärasid, et näha, mida turul peetakse mõne tähtja valdavaks riskivabaks tuluköveraks emiteerimise hetkel. Ostu- ja müügihindade vahetustehingute intressimäärasid (ehk *mid-swap*'i määra) kasutati ELi ja teiste samalaadsete emitentide saavutatava emissioonide määra võrdlusnäitajana². Andmed saadi Bloombergilt, kui neid aga ei olnud võimalik saada, siis kasutati nende arvutamiseks emissioonide määra ja *mid-swap*'i määra erinevust väljakuulutamise päeval.

2 Euroopa Investeerimispank, Euroopa Finantsstabiilsuse Fond, Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Kokkuvõte

I Komisjon tervitab Euroopa Kontrollikoja tulemusauditit programmide kohta, mida toetab maksebilansi ja Euroopa finantsstabiilsusmehhanismi (EFSM) finantsabi. Programmidega saavutati nende peamised majanduseesmärgid – riikide naasmine finantsturgudele, riikide jätkusuutliku rahanduse saavutamine ja majanduskasvu taastumine koos sellest tuleneva töötuse vähenemisega.

Kriisi mõju ja areng olid pretsedenditud nii Euroopas kui ka maailmas. Tasakaalustamatuste kiire vähenemise täielike tagajärgede ennustamine oli väga raske. Sellistes kriisitingimustes minetavad tavapärased majanduse reageerimise funktsioonid võime kirjeldada erinevate majandusmuutujate vastastikuseid suhteid adekvaatselt. Komisjon ja EL pidid tegutsema kiiresti, seistes silmitsi väga suure ebakindluse ning riikide süsteemse maksejõuetus- riski ja likviidsusriskiga, mis ohustasid terve finants- süsteemi stabiilsust ning riikide maksejõulisust.

Kriisi puhkedes oli mitmepoolne järelevalveraamistik juba kehtestatud, kuid ei osutunud täielikult piisavaks. Ehkki komisjoni kogemused olid vajaliku sekkumise tüübi ja ulatuse suhtes piiratud, töötati kriisi lahendamiseks kiiresti välja vahendite pakett. ELi liikmesriikidele mõeldud maksebilansi finantsabi programmid käivitati kiiresti ja rasketes oludes. EFSMi programmide suhtes avaldus sama pakilisus tingituna riskist, et võib toimuda ülekandumine euroala teistesse riikidesse, ning lisaks raskusest, mida põhjustas rahastamine vast loodud rahastamisvahendite kaudu. Komisjoni käsutuses olid äärmiselt piiratud personaliressursid ning lühikese ajaga õpiti palju. Programmide näol oli tegu keerukate vahenditega, millega lahendati ettearvamatuid kriisiolukordi.

Abisaajate riikide sisend programmi ülesehitusse ja kujunemisse oli ülioluline. Selles kajastub mitte ainult nende erinev olukord, vaid ka erinevad poliitilised eelistused, ning see osalus on olulisim tegur, mis tagab reformiprogrammi jätkuva omaksvõtu nende hulgas. Ilma omaksvõtuta väheneb programmi õnnestumise tõenäosus oluliselt.

Programmide võrdlemisel on oluline arvestada ka abisaajate riikide erinevaid alustingimusi, poliitilisi, halduslikke ja institutsioonilisi piiranguid ning seda, kuidas need on aja jooksul muutunud. Riikidel võib olla struktuurseid puudusi, mis on pealtnäha sarnased, kuid mida on siiski kõige parem lahendada erinevate poliitikameetmete kogumite kaudu. Paindlikkus programmide kohandamiseks konkreetsete riikide vajadustele ning piirangutele on nende edu seisukohast ülioluline. Programmi kvaliteeti ei ole võimalik hinnata selle põhjal, et kehtestatakse sihttase struktuursete tingimuste arvule.

Komisjon on teinud juba olulisi edusamme auditis vaadeldavate programmide raames ja programmide lõppemisest saadik. See hõlmab asjatundlikkuse ja rahaliste ressursside täiendavat rakendamist ning ELi majandusjuhtimise ja finantsabi mehhanismide tugevdamist. Komisjon kavatseb nimetatud muutustele tuginedes teha täiendavaid parendusi, mida kirjeldatakse vastuses auditi soovitudele.

III

Välja kujunenud eelarvejärelevalve raamistik oli rakendatud juba enne kriisi. Aastate 2007-2008 ülemaailmse finantskriisi ulatus ja laad olid pretsedenditud. See tingis mitmes ELi riigis korrapäratu tasakaalustamatuse.

Kriis näitas, et kriisieelsest järelevalveraamistikust ei piisa täielikult riski tuvastamiseks aluseks olevates eelarvepositsioonides pretsedenditu majanduskriisi ajal. Samuti tõstis see esile riikidevahelise ülekandumise ulatuse ja vajaduse rakendada laiemat lähene- misviisi järelevalvele pangandussektoris ja makro- majanduses laiemalt. Finantsturgude reaktsioon, mis oli kriisi leviku kiirenemisel ülioluline, kujutas endast aga uut ja eriti rasketi ennustatavat mõju. Hetkel, kui riigid taotlesid abi, jälgiti kulisside taga juba halvenevat olukorda ja komisjon oli tihedas kontaktis riikide ametiasutustega. Finantsabiprog- rammi palve peab esitama abisaaja liikmesriik, mitte komisjon. Samuti tähendab tavapärase järelevalve- raamistik, et komisjoni roll riikide majandus- ja eelarvepoliitika otsuste järelevalvel ning poliitika- soovitude esitamisel on piiratum kui programmi tingimustes.

Reageerimine kriisile oli viivitamatu ja kõikehõlmav. See hõlmas ELi üldise majandusjuhtimise täiendavat tugevdamist Euroopa finantsjärelevalveasutuste (ESRB, EBA, ESMA, EIOPA) ühtse süsteemi ja finantseerimisasutuste reguleeriva raamistikuga (st pangandusliit). Samuti võeti kasutusele esimene ja teine majanduse juhtimise pakett kriisis ilmnenuid järelevalvepuuduste kõrvaldamiseks. Konkreetsemalt sisaldas esimene majanduse juhtimise pakett makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlust, millega muudeti makromajandusliku ja rahandusliku tasakaalustamatuse järelevalve oluliseks osaks ELi majandusjärelevalvest.

Asjaolu, et komisjoni meetmeid ei rakendatud vaa-kumis, vaid et need paigutusid keerukasse institutsioonilisse raamistikku, ei ole komisjoni tegevuse tulemuste hindamisel piisavalt arvestatud. IMFi rolli ja euroala riikide puhul ka EKP rolli osa programmide ettevalmistamisel ning jälgimisel on alahinnatud. Samuti ei ole piisavalt tähtsustatud nõukogu kui esmase otsuseid tegeva organi rolli.

IV

2008. aasta makromajanduslikud ja eelarve täitmise tulemused erinesid üldjuhul oluliselt suure hulga institutsioonide, sh komisjoni, esialgsetes prognoosides esitatust. See on seotud tasakaalustamatuste järsu esilekerkimise ja kriisi enneolematu laadiga – seda kriisi peetakse praegu üldiselt tõenäosusjao-tuse ääreala sündmuseks, st võimalike tulemuste jaotuses väga ebatõenäoliseks tulemuseks. Pealegi põhinevad prognoosid alati teatud hetkel kättesaadaval teabel, mistõttu edaspidised sündmused ning andmete parandused mõistagi muudavad olukorda ja väljavaadet.

Tuleb tunnistada, et prognoosimine ei ole täppis-teadus. Komisjoni prognoosid on täpsuse suhtes häid tulemusi saavutanud.

Enne kriisi oli ELi majandusjuhtimise raamistik suunatud peamiselt eelarvepoliitikale ning eeskätt finantsriskide jälgimine jäeti keskpankadele ja riikide järelevalveasutustele. Euroopa finantseerimisasutuste integreeritud järelevalve- ja reguleerimisstruktuuri puudumise tõttu ei võetud riske süstemaatilisel kõrgendatud jälgimise alla. Kriisi järel on nende institutsiooniliste ja valitsemisega seotud puuduste kõrvaldamisel saavutatud märkimisväärseid edusamme. Järelevalveraamistikku on oluliselt ümber tehtud ning komisjoni ja äsja loodud Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu (ESRB) ning Euroopa järelevalveasutuse (ESA) vahel on loodud tihedamad sidemed.

Sellele vaatamata ei olnud võimalik hõlpsalt ette näha asjaolu, et finantskriisi pretsedenditu laadi ja ulatuse tagajärjel rakendasid valitsused finantssektori toetamiseks meetmeid, millel oli mõnikord oluline mõju riikide rahandusele.

V

Makromajanduslik järelevalveraamistik on täiendav protsess, mis ei ole osa stabiilsuse ja kasvu paktist (SGP). Stabiilsuse ja kasvu pakt koosneb eelarvejärelevalvega seotud õigusaktide ja poliitiliste dokumentide kogumist. Kriisi puhkedes oli stabiilsuse ja kasvu pakt kümme aastat vana ja seda oldi hiljuti, 2005. aastal parandatud aluseks oleva eelarvepoliitilise hoiaku tähtsustamiseks. Komisjon on võtnud ülesandeks õppida ilmnenuid puudustest ning parandas seda täiendavalt 2011., 2013. ja 2014. aastal.

Stabiilsuse ja kasvu pakti seostamisel komisjoni valmidusega hallata programme ei arvestata asjaolu, et nii stabiilsuse ja kasvu pakti reformide kui ka makromajandusliku järelevalve kehtestamisega taotleti järelevalvemehhanismide puuduste kõrvaldamist. See võimaldab avastada tasakaalustamatuse õigeaegselt, et teha poliitikaotsuseid, mida on vaja selleks, et riigid oleksid paremini valmis kriisidega toime tulema. Finantsabi haldamine on riskide tuvastamisest eraldi punkt.

VIII

Aruandes juhitakse õigustatult tähelepanu mitme arvutustabeli kasutamisele ja alguses dokumentatsiooniga esinenud probleemidele. Komisjoni prognoosivahendid ei ole vajalikust keerulisemad.

Majanduse prognoosimine ei ole tegevus, mida on võimalik sooritada lihtsa rakenduse abil. Komisjoni prognoosid peavad hõlmama suurt muutujate kogumit. Sellega kaasneb paratamatult suur ja üsna keerukas andmete kogum, mida riikidega tegelevad ametnikud peavad prognoosi koostamisel käsitlema. Arvutustabelite kasutamine nõuab asjatundlikkust ja professionaalset otsustusvõimet. Komisjoni prognoosimeetod on kooskõlas teiste majandusprognoose koostavate organisatsioonide tavadega.

Komisjon ei ole nõus kontrollikoja avaldusega prognoosi eelduste hindamise raskuse kohta. Prognooside aluseks olevaid eeldusi kirjeldatakse iga prognoosivooru alguses koostatavas seisukohavõtudokumentis. Seejärel ajakohastatakse eeldusi enne iga järgmise prognoosi salvestamist ja need avaldatakse igas prognoosis. Komisjoni korrapäraste prognooside koostamise ajal toimub mitu koosolekut, kus tulevad kokku riikidega tegelevad ametnikud, horisontaalüksused ja tippjuhtkond. Prognooside aluseks olevate eelduste arutamine on oluline osa nendest koosolekutest. Lisaks kontrollivad horisontaalüksused süstemaatiliselt riikidega tegelevates osakondades koostatud prognooside matemaatilist ja majanduslikku järjepidevust.

Eelkõige on komisjon hoolikalt selgitanud oma hinnangut prognoosi aluseks olevatele eelarvekordistitele (vt nt 2012. aasta sügisprognoos, lk 41, selgitus I.5). 2013. aastal korraldas majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat kaudse eelarvekordisti hindamise. Kordistid on täielikult empiirilises ja teoreetilises kirjanduses esitatud vahemiku piires.

IX

Komisjon soovib rõhutada, et oluline on teha selget vahet sellise teabe esitamisel, mida on antud hetkel vaja teadliku otsuse tegemiseks, ja sellel, kas hiljem on võimalik saada terviklikku dokumentatsiooni.

Programmide algfaasis tegutses komisjon tähtsate tugeva surve all ning tal oli vaja kehtestada kindlad ja mõjusad kriisihjemenetlused. Komisjon on nõus, et programmiotsuste alguses esines dokumendihalduses puudusi ning et tegu oli töö käigus õppimise protsessiga.

Komisjon esitas kontrollikoja olulisel hulgal teavet, sh arvutustabeleid, rahastamise puudujäägi esialgsete arvutuste aluseks olnud andmete ja eelduste kohta. Taustdokumendid esitati kõikide asjaomaste programmidega hõlmatud riikide kohta.

X

Komisjon ei ole nõus, et viimastes programmdokumentides oli oluline teave puudu. Portugali ja Iirimaa taustdokumendid olid väga põhjalikud.

XI

Komisjon ei ole nõus sellega, et vastastikuse mõistmise memorandumites (VMMid) oli tingimusi, mis ei olnud suunatud nõukogu kehtestatud üldistele majanduspoliitilistele tingimustele.

Nõukogu kehtestatud üldised majanduspoliitilised tingimused on „üldised“ ega ole mõeldud ammen-dava tingimuste loendina. Nende tingimuste täitmiseks, eriti struktuursete probleemide puhul, on VMMis sageli vaja väga erinevaid meetmeid majanduse aluseks oleva positsiooni tugevdamiseks.

Lisaks tulenevad VMMid läbirääkimistest asjaomase liikmesriigi poliitiliste ametivõimudega, kelle sisend on programmi edu seisukohast ülioluline.

Erinevad lähenemisviisid

Komisjoni arvates oli asjakohane, et igas programmis kajastusid riigi eripärast tulenevad majandustingimused, institutsiooniline raamistik, olud ja eelistused.

XII

Kuigi komisjon on nõus, et erinevate riikide järjekindlusetu kohtlemise või mittevajalike reformide nõudmise risk on programmijuhtimisprotsessis endiselt probleem, on ta seisukohal, et programmide riigispetsiifiline juhtimine oli asjakohane ning vajalik. Paindlikkus on soovitatav, arvestades eri riikides valitsevaid erinevaid majanduslikke, poliitilisi ja haldustingimusi ning abisaaja riigi olulist rolli programmi ülesehituses ja kujunemisel. Riikidel võib olla struktuurseid puudusi, mis on pealtnäha sarnased, kuid mida on siiski kõige parem lahendada erinevate poliitikameetmete kogumite kaudu.

Abisaajate riikide sisend programmi ülesehitusse ja kujunemisse, milles kajastub mitte ainult nende erinev olukord, vaid ka erinevad poliitilised eelistused, on olulisim tegur, mis tagab reformiprogrammi jätkuva omaksvõtu nende hulgas.

Komisjon on nõus, et on arenguruumi järjepidevuse seisukohast, millega tingimusi kategooriatesse liigitati.

Komisjoni arvates ei ole kontrollikoja kasutatud mõiste „struktuurne mõju“ otstarbekas mõõdik poliitikameetmete analüüsimiseks ega nende olulisuse kohta järelduste tegemiseks. Samuti vastab tõele, et tingimused muutuvad programmi kestel. Struktuurne reform, mille kontrollikoda liigitaks lõppkokkuvõttes „suurt mõju“ avaldavaks, võib nõuda nõuetekohaseks hindamiseks ja ettevalmistamiseks mitut eelnevat „väikest mõju“ avaldavat etappi. Osa eelarvepuudujäägi eesmärkide lõpvendamine põhines üldisel hinnangul selle kohta, kas esialgsed eesmärgid on endiselt asjakohased. Seda tehti hoolika analüüsi alusel, arvestades mitut riigile eriomast suundumust ja mitte ainult SKT kasvu.

XIII

Komisjonis kontrollivad programmidega seotud otsuste aluseks olevaid arvutusi peamisse programmitoimkonda mittekuuluvad ametnikud, sh kõrgem juhtkond ja horisontaalüksuste juhid. Kontrolliaruannete suhtes korraldati konsulteerimismenetlused asjassepuutuvate peadirektoraatidega.

Lisaks tegi komisjon EFSMi programmide suhtes tihedat koostööd IMFi ja EKPga. Programmdokumentide kavandeid vahetati ja ristkontrolliti järjekindlalt partnerinstitutsioonide vahel, kellest kõik tegid aktiivselt koostööd riikide ametiasutustega.

Lõpuks kanti läbirääkimiste tulemustest üksikasjalikult ette majandus- ja rahanduskomiteele ning eurorühma töörühmale, mis tagas tulemuste läbipaistvuse.

XIV

Vt komisjoni vastus punktile X.

XV

Tekkepõhiste eelarvepuudujäägi eesmärkide kasutamist toetab õigusraamistik, millel põhineb ELi majandusjärelevalve, ning sellega tagatakse riikidevaheline järjepidevus. Kõikidele ELi liikmesriikidele, sh majanduslikku kohandamisprogrammi kaasatuile, kehtivad ühised ELi eelarve-eeskirjad. Euroopa Liidu toimimise lepingu protokoll nr 12 kohaselt, millega määratletakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kontrollväärtused, mõõdetakse eelarvepuudujääki Euroopa arvepidamise süsteemi (ESA) järgi, mis on tekkepõhine. Seega näib riigi arvepidamisandmete kasutamine eelarveeesmärkide määratlemiseks ja jälgimiseks ühises Euroopa raamistikus enam kui põhjendatud.

Põhimõtteliselt oli ESA95 kaudu kasutusele võetud tekkepõhise raamatupidamisarvestuse põhimõte oluline uuendus, mida ajendasid tollal kassapõhise raamatupidamisarvestuse puudused. Üks neist puudustest on asjaolu, et kassapõhine raamatupidamisarvestus on palju manipuleeritavam ega paku nii usaldusväärset pilti majanduse seisust.

Siiski ei takista eesmärkide kindlaksmääramine ESA põhjal komisjoni kasutamast vajaduse korral järelevalves muid kättesaadavaid teabe- ja andmeallikaid. Nendeks võivad olla ka kassapõhised eelarveandmed, eriti kuna need on võrreldes tekkepõhiste andmetega kiiremini kättesaadavad. Kassapõhiseid andmeid tuleb tõlgendada, arvestades nõuetekohaselt nende teistsuguseid põhimõtteid.

Tervikuna võib suurema arvu erinevatel põhimõtetel kujundatud ja erineva kättesaadavusega andmeallikate nõuetekohane kasutamine ainult kasu tulla, et aidata vajaduse korral täiustada programmi eesmärkide jälgimist ning toetada otsuste tegemist.

XVI

Programmidega kehtestati eelarve kohandamiskavad kooskõlas stabiilsuse ja kasvu pakti nõuetega, arvestades riigi eripärasid tulenevaid tingimusi ning programmi eesmärgi. Ent kuigi programmides arvestatakse struktuurse paranemise tempo kavandamisel asjakohaseid tegureid, võib lõplikku tulemit mõjutada suurem hulk erinevaid tegureid, mis on seotud väliskeskkonnaga. Nende hulka kuuluvad erandlikud olud (nt algselt ettenähtust sügavam majanduslangus), inflatsioonimäärad, majanduskasvu komponendid, laenukulud mõjutavad turuhoiakud ja andmete korrigeerimine tagantjärele.

Seega on vajalik uute tingimustega kohanemise paindlikkus. Seda arvestatakse ka ELi eelarvejärelevalve raamistikus.

Teatud olukordades (kontrollikoja otsused, pankade päästeoperatsioonid) ei pruugi ühekordsed meetmed olla välditavad, kuid nende liigitamine ühekordsetena tagab selle, et neid peetakse ajutiseks. Struktuurses eelarvepositsioonis ei sisaldu neid just sellepärast, et valitsused ei rakendaks sellised meetmeid ülemääraselt. Lisaks on igati loomulik, et eri riikidel muutub struktuurne eelarvepositsioon erineva tempoga.

XVII

Reformide rakendamise lühikesi tähtaegu võib mõnikord tagantjärele pidada ebarealistlikuks, kuid need kehtestati väga ambitsioonikalt kiirema tegutsemise ergutamiseks.

Komisjon ei ole nõus sellega, et olulisimate tingimuste rakendamine jäeti programmide viimasesse osasse. Kriisitingimused ja poliitiline tõuge reformiks tähendasid, et olulised ja rasked reformid koondati programmi algusesse.

Soovitused

Komisjon on nõus soovitusel a.

Komisjon täiustas kriisiaastate jooksul ekspertide kaasamist. Rohkem eksperditeadmisi suutis ta kaasata euroala programmides, mis algasid hiljem kui euroalasse mittekuuluvate riikide programmid. Hiljuti loodi komisjonis struktuurse reformi ja toe talitus (SRSS). Komisjon uurib, kuidas saaks vajalike eksperditeadmiste kiire kaasamise olulisemaid põhimõtteid vajaduse korral täiendavalt tugevdada tervet institutsiooni hõlmavaks raamistikuks.

Komisjon võtab arvesse vajadust töötada teise majanduse juhtimise paketi raames välja menetlused euroala riikide võimalike uute finantsabiprogrammide tõhustatud järelevalveks ja haldamiseks.

Komisjon on nõus soovitusel b, tõstes samas esile vajadust tagada, et dokumenteerimine ei tekitaks prognoosijatele ebaproportsionaalset koormat, eelkõige programmide kontekstis.

Komisjon on täiustanud menetlusi ja dokumendihaldust juba alates esimeste programmide kehtestamisest. Komisjon püüab veelgi parandada oma dokumendihalduse ja kvaliteedikontrolli põhimõtete rakendamist.

Komisjon on nõus soovitusega c.

Komisjon on juba täiustanud dokumentide säilitamist alates programmide käivitamisest. Keskendutakse selle tagamisele, et uued menetlused rakendataks täielikult, vähendamata programmitoimkondade võimet tulla toime kiirete tähtaegadega.

Komisjon uurib, kuidas täiendavalt tagada oluliste otsuste dokumenteerimine, aeglustamata otsustamisprotsessi, kooskõlas dokumendihalduse ja kvaliteedikontrolli põhimõtetega.

Komisjon on nõus soovitusega d.

Komisjon on nõus soovitusega e. Ta püüab lisada vastastikuse mõistmise memorandumitesse täiendavaid muutujaid, mida on võimalik koguda lühikese viivitusega, nt kvartaalne kassajääk ja/või maksuvõlgnevusi puudutav eesmärk, mis aitaksid jälgida eelarve-eesmärke.

Komisjon on nõus soovitusega f. Komisjon märgib, et olulisim on see, et peamiste majandusprobleemide lahendamiseks on olemas sidus ja terviklik reformide kogum. Programmi raames võib tihti esineda variante, milline reformipakett valida. Seega ei tohi vaadelda tingimusi eraldiseisvatena. Tingimuste valimine oleneb läbirääkimistest abisaaja riigiga. See peaks toetama riikide võimet kehtestada oma programmidele eesmärgid. See on eeltingimus, et nad võtaksid reformiprotsessi omaks, mis on programmi edu oluline määraja.

Komisjon on osaliselt nõus soovitusega g. Juba on kehtestatud suunised koostööks IMFi ja EKPga ning astutakse teisi samme institutsioonidevahelise koostöö soodustamiseks programmide käigus. Siiski on komisjon seisukohal, et koostöö täpsustamisel tuleb vältida formaliseerimist, mis muudab otsuste tegemise protsessi koormavaks, eriti arvestades vastavate tähtaegade survet. Tuleks säilitada paindlikkus erimeelsuste lahendamisel, kuna vaidluste lahendamise protsessi ametliku kodifitseerimise katsed oleksid rasked ja samas väheväärtuslikud.

Komisjon on nõus soovitusega h. Komisjon on seisukohal, et võlahaldusprotsess oli alati läbipaistev ja ajapikku on paranenud dokumentatsioon veelgi.

Komisjon on nõus soovitusega i. Ta püüab parandada oma arusaamist programmide raames toimuvast kohandamisprotsessist, kasutades selleks käimasolevat terviklike järelhindamiste sarja ja tehes neist õpetlikke järeldusi. Hindamised hõlmasid programmide raames majandusliku kohandamise kõiki tahke, sh kontrollikoja esitatud kolme ettepanekut. Iirimaa majandusliku kohandamisprogrammi kohta on järelhindamine juba avaldatud.

I osa

34

Nagu osutab komisjoni vastus punktile III, näitas kriis, et olemasolevast järelevalveraamistikust ei piisa täielikult selle aluseks olevate riskide tuvastamiseks teatud liikmesriikide eelarvepositsioonides pretsedenditu majanduskriisi ajal.

Finantsabi esmane eesmärk oli pakkuda rahastamist abisaajatele riikidele, et neil oleks võimalik rakendada meetmeid, mis on vajalikud finantsturu kindlustunde järkjärguliseks taastamiseks. On selge, et riikide puhul, kes vajasis abi, kuna neil ei olnud võimalik eelarvepuudujääke finantsturgude abil rahastada, kasutati abi eelarvetoetuseks.

Komisjon tunnistab, et kriisile eelnenud ajal oli raske täielikult tuvastada kasvavat eelarve tasakaalustamatuse riski, mida süvendas kiiresti tugeva makrorahandusliku tasakaalustamatuse ootamatu realiseerumine. Siiski on konkreetseid näiteid, nagu Iirimaa ja Hispaania, kelle puhul komisjon märkis oma ametlikes dokumentides, et makromajanduslike ja finantsriskide tõttu peaksid asjaomased riigid hoidma oma eelarve ülejäägis.

Liikmesriikide programmide käivitamise vajaduse tingis ka kriisi ettearvamatud laad, pretsedenditu kestus ja ulatus.

35

Kuigi võla ja eelarvepuudujäägi suhe on vaadeldav muutuja, ei ole seda struktuurne eelarvepositsioon. See sõltub oma määratluse kohaselt SKP lõhe arvutamises, viimane aga on mittevadeldav muutuja. Siiski arvutatakse potentsiaalne SKP, millest SKP lõhe tuletatakse, meetoodika alusel, mis lepitakse kokku nõukoguga (edaspidi „ELi ühiselt kokkulepitud meetoodika“). See on üsna keeruline, kuid tagab riikide tasandil järjepideva raamistiku.

36

Nagu selgitatakse täpsemalt komisjoni vastuses punktile IV, ei ole prognoosijal võimalik ette näha riigispetsiifilisi poliitikaotsuseid. Tegelikke tulemusi võib mõjutada ka andmete korrigeerimine tagantjärele. Seega tuleb seda prognoosi ja tulemuste võrdlemisel arvestada.

Iirimaa puhul oli prognoositud eelarvepuudujääk kooskõlas makromajandusliku põhistsenaariumiga (sh majanduskasvu seisukohast), mis esitati komisjoni 2008. aasta kevadprognoosis Iirimaa kohta. Prognoositud eelarvepuudujäägi ja tulemi lahknevus on suuresti seletatav SKP prognoosi ning muude makromajanduslike muutujate korrigeerimisega, mis mõjutavad üldist valitsemissektori eelarvet. Komisjoni 2008. aasta kevadprognoosi põhistsenaariumis ei osatud ette näha majanduskasvu järsku aeglustumist, mis realiseerus lõpuks aasta teises pooles. Komisjon ei olnud selles ükski: 2008. aastal Iirimaaal täheldatud majanduslanguse ulatust ei osanud oodata ei riigi ega rahvusvahelised institutsioonid ja erasektori prognoosijad.

37

Struktuurne eelarvepositsioon on poliitikajärelevalve seisukohast keskne näitaja alates 2005. aastal toimunud stabiilsuse ja kasvu pakti reformist. Kuigi tegu on eelarvepoliitika järelevalve seisukohast täiesti asjakohase näitajaga, on komisjon nõus, et näitaja ei ole täiesti täpne ning tõlgendab seda seega vajaliku ettevaatlikkusega.

Struktuurse eelarvepositsiooni hindamist mõjutab põhimõtteliselt sama ebakindlus, mis mõjutab muude makromajanduslike muutujate prognoosimist. Tegu on loomupärase omadusega, mis ei ole tingitud ühe meetodi nõrkusest võrreldes teisega.

Struktuurse eelarvepositsiooni arvutamine sõltub oma määratluse kohaselt potentsiaalse SKP, SKP lõhe, valitsemissektori nominaalse eelarvepositsiooni ja ühekordsete meetmete mõju arvutamisest. Potentsiaalse SKP arvutamisel juhindutakse ELi ühiselt kokkulepitud meetodikast. Seda arutatakse ja täiustatakse (vajaduse korral) korrapäraselt majanduspoliitika komitee (EPC) juurde kuuluvas SKP lõhe töörühmas. Erinevalt tellitavast meetodist tagab kõnealune meetod hindamise kvaliteedis ja põhjalikkuses riikidevahelise järjepidevuse.

ELi tasandil potentsiaalse SKP ja SKP lõhe hindamiseks kasutatav ühiselt kokkulepitud lähenemisviis ei ole puhtalt statistiline meetod. Selles kasutatakse suurt hulka muutujaid riigi pakkumispotentsiaali määramiseks. SKP lõhe hinnangud sisaldavad üliolulise sisendina kõikide asjassepuutuvate makromajanduslike muutujate prognoose. Nii SKP lõhed kui ka nominaalsed eelarvepositsioonid osutusid palju kõikumavamaks kui eelmistel perioodidel, mõjutades struktuurset eelarvepositsiooni. Selles kajastub olukorra erandlikkus ja prognoosimise iseloom.

Lisaks on prognoosid väikeste, avatud majandusega liikmesriikide kohta (enamik programmi kuuluvatest liikmesriikidest on sellised) üldjuhul kõikumavad, kuna nad on kaitsetud suurema hulga šokkide suhtes ja šokkide mõju on ka tugevam.

Komisjon rõhutas mitmel juhul hinnangutes enne 2008. aastat riske, mis olid seotud ebakindlusega tsüklilise olukorra suhtes. Näiteks seis komisjoni soovitusel nõukogu arvamuse kohta, mis käsitles Iirimaa stabiilsusprogrammi (2006–2009): „Igal juhul oleks mõistlik jätta manööverdamisruumi võimalike muutuste puhuks praeguses kasvustruktuuris, milles peamist osa on etendanud suur areng elamumajandussektoris.“

Seega on komisjon täielikult teadlik struktuurse eelarvepositsiooni näitaja puudustest ja arvestab neid oma hinnangutes. Eelarvejärelevalve raamistikku on ka järjekindlalt täiustatud, nii et tänaseks põhineb see kõikehõlmaval vahendite kogumil, mitte ainult struktuurset eelarvepositsioonil.

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluses osalevate liikmesriikide puhul on alates 2013. aastast struktuurset eelarvepositsiooni korrigeeritud, et vältida prognoosimisvigu potentsiaalses SKPs ning tulude alalaekumises / ootamatus lisatulus. Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse raames kasutatav meetmete mõjususe hindamise meetodika, mille nõukogu kinnitas 2014. aasta juunis, sisaldab ka teist eelarvepositsiooni tugevdamise näitajat, mis põhineb alates ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse soovitusel rakendatud üksikute meetmete tulemustel. Tingimuste täitmise hindamiseks kasutatakse nende kahe näitaja hoolikat kvalitatiivset analüüsi.

Stabiilsuse ja kasvu paketi ennetusliku osa jaoks kehtestati 2011. aasta lõpus esimese majanduse juhtimise paketi raames kulude kasvu eesmärk. Tegu on teise näitajaga (lisaks struktuursele eelarvepositsioonile), mille kaudu hinnata keskpika perioodi eesmärgi poole liikumiseks vajalike kohanduste järgimist. Nõuete täitmise hindamiseks hinnatakse mõlemat näitajat tervikuna.

Näitajad on kahtlemata keerukad ja põhinevad mittevaaeldavatel muutujatel. Kuid selleks, et teha kindlaks liikmesriigi poolt eelarvepositsiooni tugevdamiseks võetud meetmed ja anda soovitusi tulevikuks, on sellised näitajad nagu struktuurne eelarvepositsioon eelistatavad lihtsale eelarvepuudujäägi ja võla suhtele, kuna viimane on palju tsüklisoodumuslikum.

Vt ka komisjoni vastus punktile IV.

38

Komisjon tunnistab, et ELi ühiselt kokkulepitud meetodika ei korrigeerinud täielikult sellel ajavaheajal tekkinud eluasemeboomide mõju (vt Rumeenia ja Iirimaa juhtum), mis omakorda põhjustas kapitalivaru väga tugeva suurenemise. Kapitalivaru, mida võib pidada majanduse üldise suutlikkuse näitajaks, ELi ühiselt kokkulepitud meetodikas siiski ei keskistata kogu perioodi vältel. Seetõttu ei tehtud korrektsioone selliste varamulli poolt esile kutsutud tsükliliste kõrvalekallete (st kapitalipuudujäägi) arvessevõtmiseks. Lisaks ei ole eluasemeinvesteeringutel majanduse potentsiaalile sama mõju mis ettevõtete kapitali kogumahutusel põhivarasse. Seega näitas eluasemeboom üldist tootmisvõimsust suuremana.

Käib pidev töö selle nimel, et tagada ELi ühiselt kokkulepitud meetodika puhul tulevikus finantssektori muutujate mõju suurem arvestamine. Konkreetselt arutati komisjoni poolt 28. septembril 2015 korraldatud seminaril liikmesriikide ja rahvusvaheliste institutsioonide sidusrühmadega võimalusi parandada ELi ühiselt kokkulepitud meetodikat. Seda töösuunda jätkatakse liikmesriikide osalusel majanduspoliitika komitees. Konkreetselt toimub see SKP kasvu tööühma egiidi all, kelle ülesanne on peamiselt tagada stabiilsuse ja kasvu pakti raames tehniliselt laitmatud ja läbipaistvad potentsiaalse SKP ja SKP lõhe näitajad ning tsükliliselt kohandatud eelarvepositsioonid.

Vaatamata meetodikas enne kriisi ilmnunud probleemidele tunnistatakse üldiselt, et praegune meetodika on toimunud alates 2009. aastast väga hästi võrrelduna OECD samaväärse meetodika ja muude meetodikatega, nagu Hodrick-Prescotti filter.

39

Potentsiaalse SKP arvutamisel on võetud arvesse valdkonna tasakaalustamatust. Siiski tuleb rõhutada, et i) hetkel ei ole SKP lõhe arvutused valdkondlikul tasandil kättesaadavad ja ii) valdkondlikud hinnangud muudaksid juba niigi keerulise arvutuskäigu veelgi keerulisemaks.

Kinnisvarahindade puhul ei tehtud ELi ühiselt kokkulepitud meetodikas korrektsioone sellel ajavahemikul tekkinud eluasemeboomide mõju täielikuks arvessevõtmiseks. Vt ka komisjoni vastus punktile 38.

40

Valdkonna tasakaalustamatust ja eluasemeboomidega seotud riske ei jäetud komisjoni hinnangutes tähelepanuta. Näiteks lirimaa puhul tõsteti eluasemeboomiga seotud riske esile juba komisjoni hinnangus 2005. aasta ajakohastatud stabiilsusprogrammile.

42

Alates 2009. aastast on olukord avaliku sektori tingimuslike kohustuste järelevalve alal oluliselt paranenud.

Järelevalveraamistikku on oluliselt ümber tehtud komisjoni ja äsja loodud Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu (ESRB) ning Euroopa järelevalveasutuse (ESA) vahel on loodud tihedamad sidemed.

Majanduse juhtimise esimese paketiga kehtestati ka makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlus, millega muudeti majandusliku, sh valdkondliku tasakaalustamatuse järelevalve oluliseks osaks ELi majandusjärelvest.

2015. aastal koostas komisjon avaliku sektori tingimuslike kohustuste kohta esimest korda andmerea, mis on liikmesriikide tasandil võrreldav.

43

2008. aastal juhtis komisjon tähelepanu vajadusele laiendada järelevalvet väljapoole eelarvejärelevalve piire, et kõrvaldada makromajanduslik tasakaalustamatus. (Üksikasjalikuma teabe saamiseks vt väljanne „*EMU@10: successes and challenges after 10 years of Economic and Monetary Union*“, lk 247-248).

Alates 2011. aastast toimunud asjassepuutuvate institutsiooniliste ja seadusandlike muutuste ning märkimisväärsete täiustuste hulgas on Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu (ESRB) ning Euroopa järelevalveasutuste (EBA, EIOPA ja ESMA) loomine ning esimese ja teise majanduse juhtimise paketi vastuvõtmine (täiendava teabe saamiseks vt komisjoni vastus punktile 39).

Konkreetsemalt kehtestati esimese majanduse juhtimise paketiga makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlus. Muuhulgas muutus sellega rahandusliku tasakaalustamatuse (nimelt rahvusvahelise netoinvesteeringu positsiooni, erakrediidivoo, erasektori võla ja finantssektori kohustuste) järelevalve oluliseks osaks ELi majandusjärelvest.

44

Tundlikkus erinevate šokkide suhtes oli osa komisjoni järelevalvest. Komisjoni korrapärastes prognoosides esitatakse konkreetsed eeldused vahetuskursside ja intressimäärade kohta, millele tuginevad majandus- ja eelarveprognoosid iga liikmesriigi ning kogu ELi kohta. Peasuundumusi ning majandus- ja eelarvemuutujatele avalduva mõju kanaleid selgitatakse avaldatud prognooside horisontaalsetes peatükkides, samas kui sellised üksikasjad võivad iga liikmesriigi prognoosi märkustest välja jääda.

Komisjoni hinnang riikide stabiilsus- ja lähenemisprogrammidele sisaldas tavaliselt konkreetset riskihindamist käsitlevat osa, mille otstarve oli käsitleda programmi eelarveprognooside usaldusväärsust, analüüsides erinevaid riskitegureid. Sarnast sisu leidis ka stabiilsus- ja lähenemisprogrammide hinnangutes enne 2007. aastat rubriikide „Tundlikusanalüüs” ja „Riskihindamine” all. Lisateavet leiab stabiilsus- ja lähenemisprogrammide hinnangutest:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/convergence/programmes/index_en.htm

46

Arvestades kriisi pretsedenditust, oli vaja esimesel võimalusel ette valmistada asjakohane ja tõhus reageerimisviis. See tähendas vajadust töötada väga karmide ajapiirangute tingimustes, eriti esimeste programmide puhul, nt Ungaris.

Komisjonil oli asutusesiseseid kogemusi kolmandatele riikidele (sh pärast Kosovo kriisi Lääne-Balkani riikidele) antava makromajandusliku finantsabi rakendamise alal. Komisjon oli tuttav sellega, kuidas pidada läbirääkimisi ja teostada järelevalvet selliste VMMide puhul, mis sisaldasid struktuursete reformide nõudeid ning makromajanduslikku tingimust, mille IMF võttis enda juhtimise alla. Samuti oli komisjon tuttav vajalike vahendite laenamisega turgudelt ja nende edasilaenamisega kolmandatele riikidele. See asjatundlikkus võimaldas komisjonil teha ettepaneku väga lühikese aja jooksul. Teatud tahkude (nt eelarvejärelevalve) puhul olid komisjonil riigist sügavamad teadmised kui IMFil. Teistes valdkondades, nt pangandusjärelevalve alal, olid IMFil alguses kogenumad töötajad.

II osa

Programmid olid enamasti hästi põhjendatud, kuid esines puudusi dokumentide säilitamises.

48

Komisjonil on volitused analüüsida majandus- ja finantsolukorda ning aidata valmistada ette programmidega seotud otsuseid. Selleks tegi komisjon tihedat koostööd teiste programmipartneritega ja esitas asjassepuutuvatele poliitiliste otsuste tegijatele üksikasjalikke programmdokumente.

Komisjoni menetlused ei sisaldanud alati piisavalt kontrolli- ja tasakaalustusmeetmeid

Komisjon on seisukohal, et tema menetlused on alati sisaldanud piisavalt kontrolli- ja tasakaalustusmeetmeid.

50 v)

Programmidega hõlmatud riike tuleb käsitleda sarnaste probleemide lahendamisel ühetaoliselt. Programmide kestel oli see üks põhitaotlusi.

Abisaajate riikide sisend programmi ülesehitusse ja kujunemisse on olulisim tegur, mis tagab reformiprogrammi jätkuva omaksvõtu nende hulgas. Seda tuleb täielikult arvestada.

Lisaks on oluline, et kui hinnatakse, kas riikide olukord on konkreetsetes valdkonnas sarnane (või võrreldav), tuleb arvestada mitte ainult staatilist hinnangut nende tulemustele vastavas poliitika-valdkonnas, vaid ka nende suutlikkust sisuliste muudatuste saavutamiseks. Samamoodi tuleb „sarnase tingimuste kogumi” all mõista nõuete üldist sisu, mitte tingimuste arvu.

52

Komisjon kogub palju erinevat teavet eri allikatest (sh väljastpoolt komisjoni). Seega tuginesid hinnangud asutusesisestele aruannetele ja järelevalvematerjalidele, asjassepuutuvatele avalikult kättesaadavatele asutusevälistele väljaannetele (ülikoolide, valitsusasutuste, mõttekodade ja muude sõltumatute asutuste aruannetele) ning põhjalikele aruteludele sidusrühmadega.

54

Komisjon nõudis vajaduse korral olulist teavet. Andmed valiti selle põhjal, kas need olid programmi rakendamise järelevalve suhtes asjakohased, arvestades riigi ja programmi konkreetseid vajadusi, vältides samas hoolikalt riikide ametiasutuste ülekoormamist aruandluskohustustega.

57

Prognooside *numbrilise* järjepidevuse kontrollide hulgas on nt hoolikalt väljatöötatud rahvusvahelise kaubanduse prognooside järjepidevuse kontrollid. Lisaks kontrollitakse prognooside *majanduslikku* järjepidevust mitmel tasandil, sh prognoosikoosolekutel, millele viidatakse komisjoni vastuses punktile VIII.

Komisjon otsustas teadlikult võtta prognooside aluseks selliste majandusteadluste arvamuse, kes on asjatundjad riikides suhtes, mille kohta nad prognoose koostavad. Teistes rahvusvahelistes institutsioonides toimitakse samamoodi. Vastavasisulisel kirjanduses ei ole esitatud tõendeid, et mudelipõhised prognoosid annaksid üldjuhul järjekindlalt paremaid tulemusi kui asjatundjate hinnangutel põhinevad prognoosid. Isegi tavaolukorras ei ole struktuursed suhted aja jooksul stabiilsed ja selleks, et kohandada ökonomeetristest hinnangutest tuletatavaid modelleeritud suhteid valitsevate majandustingimuste eripäradele, on vaja asjatundjate hinnanguid. Seevastu majandus- ja finantskriiside ajal annavad hinnangul põhinevad prognoosid prognoosimismudelitest kindlasti paremaid tulemusi.

Prognoositabelid on kohmakad vahendid, mis põhjustavad probleeme kvaliteedikontrollis

Prognoosimine on oma määratluse kohaselt keeruline ja komisjon on kehtestanud süsteemi, millega tagatakse piisav kvaliteedikontroll.

58

Majanduse prognoosimine ei ole tegevus, mida on võimalik sooritada lihtsa rakenduse abil. Komisjoni prognoosid peavad hõlmama suurt muutujate kogumit. Sellega kaasneb paratamatult suur ja üsna keerukas andmete kogum, mida riikidega tegelevad ametnikud peavad prognoosi koostamisel käsitlema. Arvutustabelite kasutamine nõuab asjatundlikkust ja professionaalset hinnangut. Komisjoni prognoosimeetod on kooskõlas teiste majandusprognoose koostavate organisatsioonide tavadega.

59

Prognoosis kasutatakse võimaluse korral alati Eurostatis koostatud ja kinnitatud ajaloolisi andmeid. Muudest allikatest (tavaliselt riikide keskpankadest ja statistikaametitest) võetakse ainult andmeid, mis ei ole komisjonis kättesaadavad. Ajalooliste andmete puhul prognoosija hinnangut ei rakendata. Prognoosiandmete ainus allikas on oma määratluse kohaselt prognoosija (st riigiga tegelev ametnik).

Komisjon on seisukohal, et kontrollikoja esitatud näited ei tõenda riski olemasolu. Vastupidi, välis-tegurite prognooside tuletamise protsess on selge ja hästi dokumenteeritud (nt igas avaldatud prognoosis sisalduvas tehnilises selgituses). Välis-tegurid tuletatakse tsentraalselt ja neid rakendavad kõik prognoosijad. Samuti on olemas ulatuslik kogum ametnikele mõeldud kirjalikke suuniseid selle kohta, kuidas selgitada välja ja hinnata eelarvemeetmeid (rakendamiseks eeldusel, et poliitika ei muutu).

Komisjoni ühine vastus punktidele 60 ja 61

Prognooside numbrilist ja majanduslikku järjepidevust kontrollitakse aruandes kirjeldatust kaugelt laiemas ulatuses.

62

Komisjon ei ole nõus 1. selgituses esitatud näidetelega (vt üksikasjalikud märkused). Komisjon ei arva, et näited osutavad üldisele probleemile.

1. selgitus i)

Komisjon ei ole nõus hinnanguga käibemaksule Rumeenias. Prognoosifail võimaldab prognoosida üksikasjalikult muid tootmiselt kogutavaid makse sektorite kaupa (leibkonnad, äriühingud, valitsemis-sektor). Komisjon ei prognoosinud nende üksikasjalikumate muutujate puhul majanduskasvumäära ja tegi vastavad lahtrid halliks. Seetõttu jäid halliks tehtud lahtrites kasutatud valemite väärtused prognoosiaastate jooksul konstantsele tasemele. 3,8 miljardi Rumeenia leu suurune lahknevus tuleneb nende kasutamata tabeliväljade võrdlusest prognoosiga, mille riikidega tegelev osakond koostas tootmis- ja impordimaksudest laekuvate valitsemissektori tulude kohta.

1. selgitus ii)

Komisjon ei ole hinnanguga nõus. Kuigi „avalike teenistujate töötasud“ ei olnud eraldi prognoosirida, oli eraldi kirje sellega väga sarnane muutuja, mille näol esitati failis selgelt avaliku sektori palgamaksete prognoos.

Kontrollikoja auditis vaadeldaval ajal (2008–2010) muutis ajakohaste andmete puudumine leibkondade ja ettevõtlussektori kohta (kaheaastane viivitus) need andmed väikeste, kõikuva avatud majandusega riikide puhul prognoosimise seisukohast praktiliselt kasutuks. Seega ei olnud võimalik neid andmeid kasutada ka teiste valdkondade prognoosimiseks (mille kohta olid kättesaadavad usaldusväärsemad ja uuemad andmed) ega järjepidevuse kontrolliks kogu majanduse andmete suhtes. Seetõttu leibkondade ja ettevõtlussektori prognoose ei avaldatud ning need ilmusid ainult memokirjetena prognoositabelis, mõjutamata muid muutujaid. Tegelikult puudutab audiitorite märgatud matemaatiline ebatäpsus ainult leibkondade ja äriühingute liigendust, mis välistati tahtlikult Läti kohta tehtud prognoosist eelnimetatud andmevaliteedi probleemide tõttu.

Komisjoni arvates näitab otsus välistada analüüsist ebaajakohased andmed pigem prognoosiprotsessi tugevust kui nõrkust.

1. selgitus iii)

Komisjon ei ole hinnanguga nõus. Kontrollikoda viitab veale dokumendis (2009. aasta juuni prognoos), mille puhul oli tegu käimasoleva tööga ja mis ei olnud lõplik. Järgmises lõplikus prognoosis (september 2009) oli meede õigesti arvesse võetud.

1. selgitus iv)

Komisjon ei ole nõus kontrollikoja hinnanguga ebakõlade kohta Läti hinnaindeksite prognoosis. Kontrollikoda väidab, et 2009. aastal toimunud käibemaksu tõus ei kajastunud täielikult tarbijahindade prognoosis. Sellest järeldusest on jäetud välja hulk muid tegureid, mis mõjutavad samuti tarbijahindu. Tarbijahinnaindeks osutus 2009. ja 2010. aastal komisjoni prognoositust oluliselt madalamaks, millest järeldub, et maksutõusude mõju ei alahinnatud.

Andmetest ilmneb samuti, et tegelik erinevus tarbijahinnaindeksi ja eratarbimise hindade vahel oli komisjoni prognoosist suurem. Kummagi indeksiga hõlmatud elemendid on erinevad. Suurim erinevus on kaudse üüri katvus eratarbimises. Kinnisvarahindade ja üüri järsk langus kriisi ajal avaldas seega palju suuremat mõju eratarbimise hindadele kui tarbijahinnaindeksile. See näide osutab sellele, kuidas majanduslikud suhted muutuvad raske kriisi ajal teistsuguseks.

65

Riikidega tegelevad ametnikud hindavad eelarvemeetmete mõju ise. Seetõttu on ebaoluline, kas riikidega tegelevatel ametnikel on põhjalikud teadmised meetoditest, mida kasutavad riikide ametiasutused.

Komisjon ei ole samuti nõus viimase lausega (kaudsete eelarvekordistite kohta). (Kaudsetest) eelarvekordistitest teatakse rohkem, kui aruandest võib järeldada. 2013. aastal korraldas majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat kaudse eelarvekordisti hindamise. 2012. aasta kevade ja sügise majandusprognoosid sisaldasid ka spetsiaalseid selgitusi, milles käsitleti eelarvekordisteid. Kordistid on täielikult empiirilises ja teoreetilises kirjanduses esitatud vahemiku piires.

Mudeliga QUEST tehti teatud programmide kriitilistes etappides (enamasti läbirääkimiste faasis) simulatsioonid, millele tugines baas- ja poliitika-stsenaariumide kindlaksmääramine. Portugali programmi puhul on konkreetseid eelarvemeetmeid hinnatud mudeli QUEST riigispetsiifilise versiooni alusel. Asjassepuutuvat teavet, sh meetmespetsiifilisi kordisteid, on kontrollikojaga jagatud.

66

Komisjon on ei ole hinnanguga nõus. Oletus, et pisivead võisid jääda avastamata ja tingida suuri kumulatiivseid vigu, on puhtspekulatiivne.

67

Komisjon tunnustab, et puudu oli terviklik dokumentatsioon, eriti programmide algfaasis.

Osaline prognoosimisvigade analüüs teostati 2013. aastal. Ettevalmistamisel on ulatuslikum analüüs, mis korraldatakse prognoosimistäpsuse ümberhindamise raames. Samuti on riikidega tegelevad osakonnad mitme prognoosi koostamise käigus analüüsinud valitsemissektori eelarvepositsiooni ja SKP reaalkasvu korrigeerimist võrreldes eelmise prognoosivooruga. Analüüsid valitsemissektori eelarvepositsiooni prognoosi muutuste kohta on esitatud programmide kontrolliaruannetes.

Rahastamise puudujääkide prognoosid olid puudulikud ja ebatäpsed

Osa dokumentatsioonist, mis oli auditi ajal rahastamise puudujäägi hinnangute kohta kättesaadav, ei olnud täielik. Siiski ei kajastu selles rubriigis piisavalt asjaolu, et puudused on seotud eeskätt dokumentatsiooniga, mitte hindamisega.

69

Komisjon ei ole nõus kontrollikoja üldistatud avaldusega rahastamise puudujäägi hinnangute kättesaadavuse kohta.

Komisjon esitas kontrollikojale olulisel hulgal teavet, sh arvutustabeleid, rahastamise puudujäägi esialgsete arvutuste aluseks olnud andmete ja eelduste kohta. Taustadokumendid esitati kõikide asjaomaste programmidega hõlmatud riikide kohta.

Komisjon on nõus, et programmiotsuste alguses esines dokumendihalduses puudusi. Vastab tõele, et Ungari puhul ei ole asjassepuutuv dokumentatsioon algse rahastamise puudujäägi kohta kättesaadav.

Vt ka komisjoni vastus punktile IX.

70

Komisjon on seisukohal, et rahastamise puudujäägi arvutustes ei olnud olulisi vigu. Rumeenia puhul esines viga, mille tõttu arvestati äriühingute kontsernisiseseid laene kahekordselt.

Komisjon vaidlustab teised väidetavad vead, mille kontrollikoja hinnang põhineb. Komisjon ei arva, et näited osutavad üldisele probleemile.

Komisjon soovib rõhutada, et rahastamisvajaduste hindamine programmi perioodi jooksul sisaldab hulka erinevaid arvutusi ja eeldusi, mida saadab suur ebakindlus ning mida on võimalik usaldusväärselt kvantifitseerida ainult teatud vahemikus. Laenuandjate rahastamisvalmidus ja -võime piirab samuti rahastamispaketti ning programmi ülesehituse puhul tuleb seda piirangut arvestada.

Ei ole realistlik eeldada, et hinnangud oleksid täpselt õiged. Oluline on see, et praktikas ei tohiks väiksematel ebatäpsustel olla negatiivseid tagajärgi programmide edu seisukohast. Tagasivaates on prognoosid osutunud täpseks, kuna ühelgi kontrollimise all oleval juhtumil ei ole rahastamispakett osutunud ebapiisavaks ja seda ei ole tulnud parandada.

Väidetavad vead rahastamise puudujäägi arvutustes ei mõjutanud programmide poliitikasisu.

Teatavatest põhidokumentidest pole jälgegi

Aja jooksul paranes dokumentide säilitamine selgelt ja osa otsuseid tehakse mittekirjalike menetluste teel.

2. selgitus. Teine taane

Portugali ametiasutused löid rakendatud programme kohta veebipõhise andmebaasi, millele kontrollikoda ei ole ligipääsu saanud. Seetõttu ongi komisjonil raske kõiki nõutavaid dokumente hõlpsalt esitada.

Ungari puhul, nagu komisjon kontrollikojale selgitas, on määruste ja seaduste vastuvõtmist tavapäraselt jälgitud ja kontrollitud parlamendi usaldusväärse veebipõhise õigusteabehoidla ning Ungari ametliku väljaande alusel (ligipäätav tasuta). See on peapõhjus, miks komisjon vastu võetud õigusakte süstemaatiliselt ei arhiivitud.

2. selgitus. Viies taane

Prognoosimisprotsessis kasutatakse standardset Exceli failide kogumit. Samuti rakendatakse selget dokumenteerimisprotsessi, kvaliteedikontrolle ja ülevaatusi horisontaalüksustes, arutelu liikmesriigi asjatundjatega ning asutusesiseid konsultatsioone. Standardseid Exceli faile, mis sisaldavad eelarvetabelit, kasutatakse riikidega tegelevates osakondades ka sündmuste jälgimiseks prognoosikuupäevade vahepeal. Riikidega tegelevad osakonnad – eriti programmi riikidega tegelevad osakonnad – kasutavad eelarvemuutujate jälgimiseks ka täiendavaid vahendeid. Need olenevad programmi ülesehitusest, riigispetsiifilistest teguritest ja kättesaadavate andmete detailsusest.

75

Komisjon ei ole nõus sellega, et viimastes programmdokumentides oli oluline teave puudu. Portugali ja Lirimaa taustdokumendid olid väga põhjalikud.

3. selgitus

Komisjon ei ole nõus sellega, et esines „eeskirjade mittejärgimise näiteid“. Nagu osutab komisjoni vastus punktile XI, on nõukogu kehtestatud üldised majanduspoliitikatingimused „üldised“ ega ole mõeldud ammendava tingimuste loendina.

3. selgitus. Esimene taane

Rumeenia puhul rakendas komisjon maksebilansi programmi raames kaks korda aastas korraldatavaid ametlikke kontrolle, samas kui IMF rakendas tugilae-nulepingu raames kvartaalseid kontrolle. ELi ja IMFi ühisprogrammi raames osales komisjon täielikult kõikides kvartaalsetes kontrollkäikudes. Ent VMMi/TVMMi tingimusi saab ajakohastada alles pärast komisjoni ametlikku kontrollkäiku. Mitteametliku kontrollkäigu ajal ajakohastatakse komisjoni töötajate ning teiste programmipartnerite vahelise kokkuleppe alusel ainult eellepingut / majandus- ja rahanduspoliitika memorandumit.

3. selgitus. Kolmas taane

Lirimaa puhul ei sisaldanud nõukogu rakendusotsus varade müüki ega erastamist. Lirimaa programm ei sisaldanud kunagi ametlikke tingimusi teatud arvu riigi osalusega äriühingute ega teatud hulga varade erastamise kohta. Lirimaaal on riigi osalusega äriühingute arv väga piiratud. Sellest hoolimata olid ametiasutused programmi käigus nõus selgitama välja teatava hulga varasid, mida oli võimalik erastada. Lisaks olid nad nõus, et kui Lirimaa ametiasutused otsustavad erastada, kasutatakse poolt tulust majanduskasvu soodustavateks meetmeteks. Programmi kestel erastamisest tulu ei saadud.

Tingimused ei olnud piisavalt keskendatud

Komisjon on seisukohal, et tingimused olid piisavalt keskendatud.

78

Komisjon ei ole nõus sellega, et juhtkond ei kaalunud tehtud ettepanekuid piisavalt, et teha kindlaks, kas kõik tingimused olid ka tegelikult üldise majanduspoliitika eesmärkide saavutamiseks vajalikud. Komisjoni vastus punktile 79 käsitleb seost reformi ja majanduspoliitika eesmärkide vahel.

79

Kõik reformid olid tihedalt seotud programmi eesmärkidega ja neid tuleb vaadelda laiemas poliitikareformide kogumi valguses, mille eesmärk on parandada eelarvepositsiooni, avaliku halduse tõhusust või ettevõtluskeskkonda. Vt ka komisjoni vastus punktile XII.

80

Kuigi komisjon on nõus, et eri riikide järjekindlusetu kohtlemise või mittevajalike reformide nõudmise risk on programmijuhtimisprotsessis endiselt probleem, on ta seisukohal, et programmide riigispetsiifiline juhtimine oli asjakohane ning vajalik. Paindlikkus on soovitatav, arvestades eri riikides valitsevaid erinevaid majanduslikke, poliitilisi ja haldustingimusi. Riikidel võib olla struktuurseid puudusi, mis on pealtnäha sarnased, kuid mida on siiski kõige parem lahendada erinevate poliitikameetmete kogumite kaudu.

Vt ka komisjoni vastus punktile XII.

81

Teatud poliitikatingimuste ülevaatamist või ajakohastamist tuleb vaadelda põhjendatud vastusena programmi käigus muutuvatele oludele. Esialgne VMM ei saa olla täielik leping, mis hõlmab kõikvõimalikke ettenägematusi, mis võivad programmi rakendamise käigus esineda. VMMid on muutuvad dokumendid ja neid tuleb uute majanduslike või rakenduslike probleemide puhul paindlikult kohandada.

82

Programmide riigispetsiifiline juhtimine oli asjakohane ning vajalik. Paindlikkus on soovitatav, arvestades eri riikides valitsevaid erinevaid majanduslikke, poliitilisi ja haldustingimusi. Vt ka komisjoni vastused punktile XII ja 4. selgitusele.

4. selgitus. Teine taane

Töötuskindlustustoetuse kestuse vähendamisega taotleti tööpuuduse lõksu jäämise riski vähendamist ja tegu oli sammuga õiges suunas, isegi kui ei saavutatud programmi tingimustega nõutavat. Seda hinnati laiemal reformide kogumi kontekstis. Sotsiaalse dialoogi avatuse säilitamises nähti tugeva reformipaketi saavutamise seisukohast olulist tegurit.

84

Komisjon on nõus, et VMMi tingimuste kindlaksmääramine erines programmi selle poolest, kas need sisaldasid õigusaktide „koostamise“ või „vastuvõtmise“ nõuet. Selles kajastus asjaolu, et teatud juhtudel ei olnud finantsabi küsinud riikide valitsuste arvates asjakohane võtta kohustusi, mis sidusid nende parlamente, arvestades võimude lahususe põhimõtet.

Nagu märgitakse komisjoni vastuses punktile XII, kajastab abisaajate riikide sisend programmi ülesehitusse ja kujunemisse nende erinevat olukorda ning erinevaid poliitilisi eelistusi. Mõlemad on olulised tegurid, mis tagavad reformiprogrammi omaksvõtu nendes riikides.

5. selgitus

Kuigi järelevalveraamistiku reform oli lirimaa väga oluline, arvestades kriisile eelnenud puudusi, käsitles parlament (Oireachtas) väga tiheda seadusandliku tegevuskava käigus, mida nõudis programmi finantssektori komponent, esmalt muid programmi edu seisukohast otsustavamaid reforme. Samuti oli oluline võtta aega keskpanga järelevalve ja jõustamise seaduse (Central Bank Supervision and Enforcement Act) kaudu lirimaa keskpangale antavate töhustatud järelevalvevolituste piisavaks kalibreerimiseks. Seadus kehtestati 2013. aastal ja see andis ulatuslikud uurimisvolitused teabe hankimiseks ning kohapealsete kontrollide sooritamiseks, määruste andmiseks ning otseste parandus- ja jõustamismeetmete rakendamiseks määruste rikkumisega võitlemisel ja pankade finantsarvestuse sõltumatute audiitorhindamiste nõudmiseks.

85

Portugali puhul oli tingimuste arv kooskõlas struktuursete probleemidega, millega riik seisis silmitsi.

Lisaks ei olnud riigid struktuursete probleemide seisukohast sarnases olukorras. See õigustab programmide struktuurse komponendi varieerumist.

Tingimuste lõplik arv on vähese tähtsusega. Lõppkokkuvõttes „suurt mõju“ avaldav struktuurne reform võib nõuda nõuetekohaseks hindamiseks ja ettevalmistamiseks mitut eelnevat „väikest mõju“ avaldavat etappi.

Nagu osutab ka komisjoni vastus punktile 50, on selle hindamisel, kas riikide olukord on konkreetse valdkonnas sarnane, oluline arvestada mitte ainult staatilist hinnangut nende tulemustele vastavas poliitikavaldkonnas, vaid ka nende suutlikkust sisuliste muudatuste saavutamiseks. „Sarnase tingimuste kogumi” all tuleb mõista nõuete üldist sisu, mitte tingimuste arvu.

88

Komisjon arvutab ja avaldab igal prognoosikuupäeval tsükliliselt kohandatud eelarvepositsiooni, struktuurse eelarvepositsiooni ning muud muutjad. Kui majandustingimused (või nende prognoos) on muutunud, võib see mõjutada tsüklilist eelarvepositsiooni. Siiski võib esineda ka majanduse väljavaadete muutusi, mis mõjutavad eelarvepositsiooni, ent ei muuda tsüklilist eelarvepositsiooni, nt inflatsiooniprognoside muutuste kaudu.

Teisalt kui prognoosikuupäevade vahel toimuvad tsüklilise eelarvepositsiooni (või selle prognoosi) muutused, ei tähenda see automaatselt eelarvepuudujäägi eesmärkide korrigeerimist ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse ega programmi raames. Eesmärkide korrigeerimist võib seostada muude teguritega peale majandustsükli muutunud väljavaate, nt majanduskasvu muutunud komponentide, tulude alalaekumise / ootamatu lisatulu, potentsiaalse majanduskasvu muutuste ja muude valitsusest olenematute teguritega. Neid erinevaid elemente võtab komisjon eesmärkide korrigeerimise üle otsustamisel arvesse.

89

Tsükliliselt kohandatud eelarvepositsiooni korrigeerimised ei tähenda – ega tohiks tähendada – automaatselt (sarnaseid) eesmärkide korrigeerimisi, nagu osutab komisjoni vastus punktile 88. Seetõttu ei tohiks luua seost prognoositud tsüklilise tasakaalustamatuse muutuste ja eesmärkide korrigeerimise vajaduse vahel.

Ungari puhul 2009. aasta mais kokku lepitud eelarve kohandamiskava parandus, millega pikendati ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimise tähtaega erandlikult kahe aasta võrra (aastalt 2009 aastale 2011), oli osaliselt õigustatud oodatust järsema majanduslanguse tõttu. Rakendati ka täiendavaid konsolideerimismeetmeid, mis kujutasid endast selget nihet riigi rahanduse pikaajalise jätkusuutlikkuse suunas. Parandus tähendas 2009. aastaks vähem tsüklisoodumuslikku eelarvepoliitilist hoiakut ja aitas vältida majanduse suletud allakäiguspiraali.

Portugali puhul korrigeeriti eelarve-eesmärki kaks korda, viienda ja seitsmenda kontrolli käigus. Mõlemal juhul korrigeeriti eesmärke pärast majanduse väljavaate olulist ootamatut halvenemist ja maksutulu oodatust väiksemat osakaalu majanduskasvus. Seda arutatakse mõlema kontrolli vastavusaruanetes (II ja III jaos). Lisaks eelnes mõlemale parandusele konstitutsioonikohtu otsus, mis tekitas eelarves olulisi puudujääke. Need tegurid ei olenenud täielikult valitsusest.

90

Stabiilsuse ja kasvu pakt lubab eelarve kohandamiskava teatud olukordades ümber kujundada. Määruse (EÜ) nr 1467/97 artikli 3 lõike 5 kohaselt tuleb rakendada tõhusaid meetmeid, kuid aset võib leida ootamatuid majandust kahjustavaid sündmusi, millel on riigi rahandusele märkimisväärne negatiivne mõju.

Kuigi eelarve-eesmärkide ümberkujundamiseks ei ole eelnevalt kindlaks määratud algoritmi, hinnatakse olukorda iga üksikjuhtumi puhul eraldi. Vajaduse korral on võimalik eelarve kohandamiskava ümber kujundada kooskõlas õigusaktidega ja konkreetsete tegurite alusel. Iga kord, kui eri tegurid mõjutasid eelarvepuudujäägi eesmärke negatiivselt, selgitati seda nõuetekohaselt sellistes riigipõhistes programmdokumentides nagu programmikontrollid ning majandus- ja rahanduskomiteele suunatud märgukirjad.

92

Viidete puudumine konkreetsetele küsimustele programmdokumentides ei tähenda, et neid ei arvestatud. Rumeenia programmi puhul näiteks võeti palgakärbete kavandamisel konkreetset arvesse Rumeenia avaliku teenistuse iseäralikku palgastruktuuri.

Puudulike kontrollide tõttu tekkisid puudused programmide haldamises

Komisjon ei ole nõus, et kontroll oli nõrk. Komisjon on seisukohal, et programmijuhtimine oli asjakohane.

95 i)

Komisjon ei ole nõus väitega, et programmi aluseks olevaid arvutusi ega prognoose ei kontrolli mitte keegi väljaspool programmitoimkonda. Arutelud ja faktid ristkontrolliti IMFiga (ja EFSMi programmi riikide puhul EKPga) ning majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi käsuliinis vaadeldi prognoose ning üldist järjepidevust.

95 ii)

Komisjoni esindajate tööd hindasid nende ülemused, seda küll karmide ajapiirangute tingimustes. Vt ka komisjoni vastus punktidele 61, 69, 70 ja 79.

Rahastamise puudujäägi hinnangud ja seega programmi rahastamispaketi suurus on oluline küsimus, mida ELi/euroala liikmesriigid hoolikalt uurivad.

95 iii)

Vt komisjoni vastus punktidele IX ja X. Komisjon on nõus, et programmiprotsesside alguses esines puudusi dokumendihalduses. Komisjon tegutses tähtaegade tugeva surve all ja tal oli vaja kehtestada kindlad ning mõjusad kriisiohjemenetlused. Kriisiolukord ei võimaldanud dokumentide säilitamisel põhjalikkust.

6. selgitus

Komisjon ei ole nõus, et Rumeenia puhul selliseid meetmeid ei leitudki. Rumeenia parlamendis 28. aprillil 2009 vastu võetud 2009. a parandatud eelarves sisaldunud meetmeid ei lisatud VMMi tingimuste hulka viivituse tõttu kontrollkäigu ja VMMi allkirjastamise vahel. 23. juunil 2009 allkirjastatud VMMis on sätestatud eelarvepuudujäägi täiendav järkjärguline vähendamine aastail 2009-2010: „Kohandamine toimub peamiselt kulude kaudu, vähendades avaliku sektori palgamakseid, kärpides kaupadele ja teenustele tehtavaid kulutusi, vähendades avalik-õiguslikele üksustele antavaid toetusi ning sõidukite ja kontoriseadmete taolistele artiklitele suunatud kapitalimahutusi. Eelistatakse ELi fondidest kaasrahastatavaid investeerimisprojekte.” Nõukogu 6. mai 2009. aasta otsus 2009/459/EÜ, millega antakse Rumeeniale ühenduse keskmise tähtajaga rahalist abi, sisaldab nimetatud meetmeid artikli 3 lõike 5 punktides c–g.

Ungari puhul lisati kõik 2009. ja 2010. aasta eelarveprojekti sisalduvad kontrollitavalt eelarvepuudujääki parandava mõjuga eelarve konsolideerimise meetmed algsesse või järgnenud parandatud VMMidesse.

98

Komisjon esitas mitu faili, mis sisaldasid andmeid, mis olid aluseks komisjoni avaldatud rahastamise puudujäägi tabelite koostamisel. Mõnikord esitati rahastamise puudujäägi aluseks olnud eeldused üsna kokkusurutult, mistõttu ei ole võimalik korrata arvutust ainult selle teabe alusel.

Ühel juhul (Ungari) arvutas rahastamise puudujäägi ainult IMF ja komisjon tunnustab, et tal ei olnud võimalik esitada aluseks olevate arvutuste koopiat. Komisjon tõhustas kriisi arenedes oma võimet arvutada rahastamise puudujääke.

98 i)

Ungari programmi suurus põhines täielikult IMFi arvutustel. Kriisi ootamatul puhkemisel Ungaris, esimesena abi küsinud riigis, peeti oluliseks eeliseks seda, et programmitoimkonnal oli võimalik rakendada IMFi asjatundlikkust. Siiski uurisid ELi liikmesriigid enne rahastamispaketi kehtestamist näitajaid hoolikalt.

98 ii)

lirimaa puhul võrdleb kontrollikoda kaht erinevat riigi rahanduse näitajat – tekkepõhist ESA puudujääki ja kassapõhist riigikassa puudujääki. Kuigi mõlemas kajastub riigi rahanduse seis, võib nende suures ja koosseisus esineda olulisi erinevusi. Kahe näitaja võrdlemine nõuab põhjalikke teadmisi riigi rahanduse raamatupidamisarvestusest mõlema süsteemi korral. Tavaliselt teevad seda statistikaametid ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse teatise esitamisel Eurostatile kaks korda aastas.

Prognoosiperioodi puhul kasutatakse eeldusi suuremate finantstehingute puhul, mida riikide ametiasutused eeldatavalt kajastavad riigikassa arvepidamises, mis tekitab erinevuse kassapõhise ESA arvepidamisega võrreldes. Selliste suuremate tehingute hulgas olid lihtvekslite tagasimaksud, mis moodustasid puudujäägist umbes 9,3 miljardit eurot. Lisaks tavatses National Treasury Management Agency (riigikassa haldamise amet) kasutada riigikassa rahastamisvajaduste baasarvutustes täiendavaid puhvreid ettenägematuteks olukordadeks, mis suurendas rahastamisvajadusi, samas kui ESA puudujäägi- ja võlahinnangutest jäeti need puhvrid välja. Turu äärmise tundlikkuse ajal tulenes konkreetsete üksikasjade puudumine lirimaa ametiasutuste ja programmipartnerite soovimatusest avalikustada konkreetseid laenuvõtmisplaanide. Erinevuse muud elemendid on seotud asjaoluga, et esines lahknevusi erinevate institutsioonide hinnangutes eelarvepuudujäägi kohta. Rahastamisvajaduste arvutustesse lisati kõige konservatiivsem hinnang.

Programmdokumendid sisaldavad eelarveprognooside põhielemente ja rahastamisvajaduste arvutusi ning samuti mainitakse seal joonealusel märkuses nendevahelisi erinevusi.

„lirimaa majanduslik kohandamisprogramm“ ja järgnenud programmdokumendid sisaldasid aga riigikassa kogu sularahapuudujäägi prognoose.

Kassa- ja tekkepõhiste hinnangute vahel on alati erinevusi. Siiski ei olnud vaja selgitada kassa- ja tekkepõhiste hinnangute lahknevusi, sest viimased olid programmi seisukohast asjakohasemad näitajad, eelkõige kuna tegu on näitajatega, mida nõuavad ELi eelarvejärelvalve ja ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus.

99

Komisjon on osaliselt nõus kontrollikoja hinnanguga. Komisjon teostas ulatuslikke tundlikkusteste, kuid säilitas nende konfidentsiaalsuse, et mitte vallandada ebasoodsate stsenaariumide teostumist. Teave oli äärmiselt tundlik ja selle avaldamine ei tarvitsenuks olla väga kõiguvate finantsturgude oludes asjakohane.

Konkreetselt lirimaa puhul on majandus- ja eelarveprognoosides alati arvestatud tundlikkust vahetuskurside ja intressimäärade järskude muutuste suhtes. lirimaaale mõeldud finantsabi programmi kavandamise ajal saadi hästi aru „kahjulikest sõltuvusahelatest majanduskasvu, eelarve- ja finantskriiside vahel“ (vt üldtoimetis nr 76). ELi ja IMFi programmi eesmärk oli sõltuvusahela murdmine, sh intressimäärade järsu muutuse mõju kõrvalejuhtimine riikide rahanduselt rahalise välisabi kaudu ja seega kindlustunde andmine erasektorile (marginallide vähendamisega).

100

Kui „nõukogu ettenähtud tingimused“ on viide programmi raames kokku lepitud poliitikatingimustele, siis on selge, et komisjon tegi seda. Kui „nõukogu ettenähtud tingimused“ on viide poliitikasuunistele, mille nõukogu andis välja korrapäraste ELi majandusjärelvalve raamistike alusel, siis komisjon täitis ka kehtivaid õigusnorme.

101

Vt komisjoni vastus punktile XV.

ESA puudujäägi valikut ei ajenda ainult ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus. Kasulik võib olla kontrollikoja tähelepaneku täiendamine selgitusega riigi arvepidamise heade ja halbade külgede ning ESA puudujäägi vs. kassapõhiste andmete kohta eelarvejärelvalve seisukohast. Kassajäägiga töötamine ei vähendaks ebakindlust, vaid ainult suurendaks seda, kuna see avaks valitsustele võimaluse mängida teatud tehingute tasumise ajastusega, et saavutada eelarvepuudujäägi eesmärgid.

102

Statistiliste paranduste võimaluse olemasolu ei tohiks kasutada argumendina üleminekuks rahavoopõhiste eelarve-eesmärkidele. Rahavoosüsteemiga kaasneks teistsugune ebakindlus, millel oleksid eelarvetingimuste usaldusväärsuse seisukohast veelgi suuremad negatiivsed tagajärjed.

Vt ka komisjoni vastus punktile XV.

102 i)

Ungari kohta esitatu on faktiliselt õige ja viitab statistilisele korrigeerimisele tagantjärele (vt komisjoni vastus punktile 90).

102 ii)

Rumeenia kohta esitatu on faktiliselt õige ja viitab andmete tagantjärele korrigeerimisele, mida kinnitas Eurostat ja mis ei olene prognoosijast. Lisaks sisaldab majandus- ja rahanduskomitee 23. augusti 2010. aasta märgukiri 26. juulist 5. augustini toimunud kontrollkäikude kohta leheküljel 13 selgitust raha ning ESA95 kohase puudujäägi lõhe kohta Rumeenia puhul.

102 iii)

Iirimaa korrigeerimine oli tingitud aastail 2012-2013 mobiiltelefonilitsentside müügist saadud tulu ümberklassifitseerimisest (mida kinnitas Eurostat), mis ei olene prognoosijast.

103

Programmidega riigid pidid täitma ka eelarvepuudujäägi menetluse reegleid, millega on kehtestatud eelarve-eesmärkide raamistik. Eelarve-eesmärgid tuleb kindlaks määrata kooskõlas ESA määratlusega.

Kui pankade päästeoperatsioonidel võis olla märkimisväärne, kuid raskesti ennustatav mõju eelarvetulemustele, jäeti operatsioonid programmi eelarve-eesmärkidest välja.

Iirimaa puhul on komisjon selgelt välja öelnud, et struktuurse eelarvepuudujäägi määratlus peab olema – ja ongi – kooskõlas riigi arvepidamissüsteemiga. Seetõttu jäi eelarve-eesmärgi määratlusest välja pankadele võimaldatava otsese toetuse mõju.

Komisjon arvutas puudujäägi järgmiselt: valitsemis-sektori nominaalne eelarvepuudujääk miinus puudujääki suurendavad kapitalisiirded, mida võimaldati pankadele finantssektori päästemeetmete raames. Finantssektori tugimeetmete summa on esitatud Eurostati avaldatud „Finantskriisi lisatabelis” real „Eelarvepuudujääki suurendavatena kajastatud kapitalisüstid (kapitalisiire)”. Siiski sisaldab see rida mõnikord ka kapitalisiirdeid, mida ei loeta ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse seisukohast rahalise toetuse meetmeteks. Konkreetselt loeti Anglo Irish Bankilt lihtaktsiate kujul laekunud dividendimaksud kapitalisiireteks.

104

Iirimaa puhul esitati tabel „Programmi jälgimine” kogu programmiperioodi vältel VMMi lisana. Selles kirjeldati üksikasjalikult kõigi erinevate nõuete täitmise seis. Tabelis sisalduvate andmete detailsus suurenes programmi kestel.

Rumeenia puhul anti struktuurireformide edene-mise kohta aru pigem teema alusel kui tingimuste kaupa. Komisjon on nõus, et see võib raskendada lugeja jaoks vastavuse täielikku hindamist.

105

Komisjon avalikustas, mis ulatuses tingimusi oli täidetud. Tavaliselt oli „Täitmata“ kasutusel ainult olukorras, kus selgus, et tingimust niipea ei täideta. Tihti kehtestati tähtaegu kiirema tegutsemise ergutamiseks väga ambitsioonikalt. Reformitegevuse edenemise korral oleks tundunud asjakohasem hinnangute „Täidetud“ ja „Täitmata“ vahepealne kirjeldus.

Konkreetselt lirimaa puhul esitati tabel „Programmi jälgimine“ lisana, milles kirjeldati üksikasjalikult kõigi erinevate nõuete täitmise seis. Neid kirjeldati kui „Täidetud“ või „Täitmata“.

106

Paljudel juhtudel esitati üksikasjalikud järelevalvetulemused kontrolliaruande põhitekstis, mitte järelevalvetabelis eneses. Eelkõige oli see nii tingimuste puhul, mis olid „täitmisel“ ja „edasi lükatud“. Lisaks on programmide edenedes osa tingimusi ja nendega kaasnev järelevalve sulandunud muude tingimustega või nihkunud programmide teistesse osadesse.

7. selgitus. Teine taane

Haldussuutlikkuse tugevdamise edenemisest ja muudest ELi rahaliste vahendite kasutamise suurendamiseks rakendatud meetmetest antakse ülevaade kontrollkäikude aruannetes. Vt nt majandus- ja rahanduskomitee 23. augusti 2010. aasta märgukiri, milles esitatakse aruanne 26. juulist 5. augustini toimunud kontrollkäigu kohta, lk 17, punkt 37.

7. selgitus. Kolmas taane

Komisjon on nõus, et selle konkreetse meetme alal Rumeenias tehtud edusammude kohta puudub aruandlus. Seda põhjustas tähelepanu nihkumine maksude kogumise täiustamisele ning maksudest kõrvalehoidmise ja maksupettuse vähendamisele, kusjuures tehnilist abi pakkusid IMF ning komisjoni maksunduse ja tolliliidu peadirektoraadi kontrollkäigud (vt majandus- ja rahanduskomitee 23. augusti 2010. aasta märgukiri, milles esitatakse aruanne 26. juulist 5. augustini toimunud kontrollkäigu kohta, lk 14, punkt 27).

7. selgitus. Neljas taane

Kohaliku omavalitsuse ümberkorralduse tingimus Portugali programmis ei puudutanud ainult kohalike omavalitsusi. Algse VMMi tingimus oli järgmine: „Kujundada ümber kohalike omavalitsusüksuste haldussüsteem. Hetkel on 308 omavalitsust ja 4259 valda. 2012. aasta juuliks töötab valitsus välja konsolideerimiskava selliste üksuste ümberkorraldamiseks ja nende arvu oluliseks vähendamiseks.“

Tingimuse täitmisest anti ülevaade mitmes programmi kontrolliaruandes. Poliitika selles küsimuses muutus aja jooksul, arvestades tugevat poliitilist vastuseisu. Valdade (freguesias) arv vähenes pärast 2013. aasta septembris toimunud kohalike valimisi 2882ni. Kuigi kohalike omavalitsuste arv ei vähenenud, kehtestati uus õigussäte omavalitsuste vaheliste kogukondade loomiseks.

107 i)

lirimaa kohta esitatud näitest ilmneb, et mitmeaastase eelarveraamistiku tingimusi peeti täielikult täidetuks. Komisjon on oma kvartaliülevaadetes samas korduvalt selgesti mõista andnud, et talle tekitavad muret raamistiku konkreetset elemendid. Küsimus tõstatati uuesti seoses 2014. aasta Euroopa poolaastaga.

107 ii)

Arvestades Portugali kahe piirkonna ja 308 kohaliku omavalitsuse ulatuslikku autonoomiat, pidi komisjon leppima sellega, et konsolideeritud korrapärane aruandlus piirkondlike ning kohalike avaliku ja erasektori partnerluste ning riigi omandisse kuuluvate äriühingute kohta ei olnud teostatav ja nõudnuks ebaproportsionaalsel hulgal haldusressurse.

109

Komisjon on nõus, et koostöö IMFIGa aitas tal juhtida programme ja samal ajal omandada kogemusi kriisiohje alal. Siiski ei ole komisjon nõus, et kontrollikoja märgitud tavad võeti kasutusele alles programmide käigus. Komisjoni prognoositabelid olid juba IMFi omadest üksikasjalikumad. Komisjoni programmide kontrollkäikude meeskonnad kippusid olema algusest peale IMFi omadest suuremad, sest neis osalesid peale majanduse ja rahanduse peadirektoraadi ka muud peadirektoraadid.

111

Mitteametlikud kokkulepped toimusid hästi. Teabevahetus oli väga põhjalik ja puuduvad tõendid, et ametlikuma korralduse puudumine oleks olnud probleemiks.

111 iv)

Institutsioonidel on erinevad otsustamismenetlused ja näib ebarealistlik vormistada juba ette ametlikult erimeelsuste lahendamise kord, mis potentsiaalsete erimeelsuste lahendamist ka tegelikult soodustaks.

114

lirimaa ei andnud EKP kui rahapoliitikaga tegelev sõltumatu institutsioon komisjonile siseteavet. See sisaldab teavet tema sisearutelude kohta kulude jagamise küsimuses või sellega seotud teavet. EKP sõltumatuse tõttu ei ole komisjonil võimalik sellist teavet EKP-lt nõuda. Arvestades, et EKP rahastamis-summa oli lirimaa aastase SKP lähedal, oli EKP rahastamise jätkamine programmi edukuse seisukohast äärmiselt oluline. Seega oli komisjon, nagu ka IMF, sellise tingimusega nõus. Senised arengud on õigustanud valikut mitte teisendada eelisvõlakirjade omanike kohustusi ja nõudeõigusi. On selge, et lirimaa võlg on jätkusuutlik, krediidiriski vahetusinstrumentide riskimarginaalid on langenud Prantsusmaa, Belgia ja Slovakkia tasemele, lirimaa krediidireitingut on tõstetud ning lirimaa pangad on enamiku EKP toetusest tagasi maksnud.

Lisaks tuleb otsust, et eelisvõlakirjade omanike kohustusi ja nõudeõigusi ei teisendata, vaadelda selle omas kontekstis. Hoiustele kehtis lirimaa ametiasutuste kavandatud üldtagatis. Sellise meetme eeliseid tuli kaaluda ka kulude suhtes, mis tekkinuks teistele pankadele ülekandumise ning kohtuvaidluste riski näol.

III osa**Emissioonide hinnatase oli mõnikord pankade algsest orientiirist kõrgem**

Sellised erinevused on omased võlakirjaemissioonide protsessile.

121

Kuigi ametlikud „Esitluste/ettepanekute kutsed“ saadeti pankadele alates 2011. aastast (st kõikide EFSMi tehingute puhul), koguti kuni 2010. aastani pankadelt ettepanekuid koosolekute ja konverentskõnede käigus ning neid dokumenteeriti „pankade valimise märgukirjades“. Neid koostati alates 2008. aasta detsembris toimunud kõige esimesest kriisiga seotud maksebilansitehingust ja need esitati kontrollikojaile.

122

Kontrollikoda hindas seda, kas hinnakujunduse tase tehingupäeval oli õigustatud, võrreldes seda lihtsalt pankade ettepanekutes esitatud algse hinnaorientiiriga, arvestamata nõuetekohaselt kahe kuupäeva vahel turul toimunut. Kontrollikoja viidatud kaks juhtumit puudutavad üht ühtset „pakkumistaotlust“. Algse hinnaorientiiri ja tehingupäeva vahe oli vastavalt 14 ning 23 päeva. Lahknevused esialgse hinnaorientiiri suhtes on omased protsessile üldiselt, eriti aga nii pika ajavahemiku puhul.

Tähelepanekut tuleb vaadelda punktis 118 esitatud kontrollikoja tähelepaneku valguses, et „lõplik võlakulu oli kooskõlas turu ja võrdlustasemetega“.

123

Komisjon märgib, et tuvastatud puudused puudutasid ainult ajavahemikku kuni 2010. aastani ja piirdusid dokumentatsiooniküsimustega. Need ei puudutanud võlahaldusprotsessi ennast.

Komisjon tunnistab, et algusaastatel esines puudusi laenuvõtmise protsessi dokumenteerimises, kuid protsessi juhiti nõuetekohaselt ja see ei mõjutanud tulemusi.

Komisjon on seisukohal, et algusaastatel põhines juhtivpankade valik konkurentsil, ehkki seda ei dokumenteeritud täies ulatuses. Mis puutub mitte-avalikustatava materjali ja siseteabe avalikustamise vastastesse ettevaatusabinõudesse, siis komisjon järgib rahastamistoimingute tegemisel olemasolevaid reegleid ja eeskirju ning turutava. Lisaks kehtivad rahastamistehingutesse kaasatud pankadele riiklikud väärtpaberieeskirjad, sh siseringi tehingute tõkestamise reeglid, mis annab komisjonile täiendava kindluse.

Jaotamisstrateegiat arutatakse juhtivpankadega eelnevalt ja kooskõlas turutavaga rakendatakse standardset lähenemisviisi. Jaotamiskord oli seega kõikide asjaosaliste jaoks täielikult selge. Lõpliku jaotuse otsustab komisjon.

Komisjon muutis järelturutegevuse järelevalve ametlikuks 2012. aastal.

Ostu-/müügihinna vahede tase oleneb hulgast erinevatest parameetritest.

127

Komisjon pidi sooritama laenuvõtutoimingud erakordselt raskes olukorras. Sellele vaatamata õnnestus võlakirjade emiteerimine vastavalt turutavale edukalt.

128

Kuigi komisjon tunnistab, et menetluskorra käsi- raamatut on aja jooksul ajakohastatud, oli protsess eraldi märgukirjades algusest peale selgesti dokumenteeritud. Komisjon märgib, et alates 2011. aasta jaanuarist on dokumentatsiooni kvaliteet parem. Kontrollikoja aruande koostamise ajal oli see kehtinud üle 4 aasta ja seda kasutati kõikide EFSMi tehingute puhul, mis moodustasid enamiku toimingutest nii arvu kui ka summa poolest.

129

Komisjon rõhutab, et juhtivpankade valik oli alati kooskõlas olemasolevate menetlustega ja asjakohaselt dokumenteeritud. Algselt põhines see „pankade valimise märgukirjadel” ja 2011. aasta jaanuarist muutus protsess ametlikuks „pakkumistaotluse” menetluse alusel.

130

Komisjon on seisukohal, et ta järgis selles suhtes olemasolevaid reegleid, eeskirju ja turutava. Lisaks kehtivad pankadele riiklikud väärtpaberieeskirjad, sh turu eelneva kompamise ja siseringi tehingute tõkestamise reeglid, mis annab komisjonile täiendava kindluse.

Peale selle on Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta määruse (EÜ) nr 596/2014 (mis käsitleb turukuritarvitusi) (ELT L 173, 12.6.2014, lk 1) artikli 6 lõike 2 punktiga a, mida hakatakse kohaldama emitentidele alates 3. juulist 2016, selgesõnaliselt antud vabastus liidu tehingutele, korraldustele ja tegevusele.

133

Jaotamisstrateegiat arutatakse juhtivpankadega eelnevalt ja kooskõlas turutavaga rakendatakse standardset lähenemisviisi. Jaotamine toimub tihedas koostöös sündikaadiga ja kõik tellimused muudetakse läbipaistvaks komisjonile, kellel on täielik kontroll protsessi üle ning kes annab lõplikule jaotusele oma nõusoleku. Kõik jaotustabelid on komisjoni juures kättesaadavad.

134

EFSMi puhul ELi volikirja standardse osana kehtestati ametlik „järelturu kohustus”, st alates 2011. aasta jaanuarist.

135

Kuigi komisjon on kontrollinud järelturu likviidsust ametlikult alates 2012. aastast, tuleb märkida, et ei ole üldine tava, et emitendid kontrolliksid üldjuhul järelturu likviidsust.

136

Asjaolu, et ostu-/müügihinna vahed on eri pankades erinevad, on normaalne, eriti arvestades turuosaliste arvu.

138

Rahastamise puudujäägi hinnang programmi alguses ei ole kava. See kujutab endast programmi käigus kaetavate rahastamisvajaduste hinnangut koos sisseehitatud (mõnel juhul sõnaselgelt sätestatud) puhvriga, milles kajastub sellistele hinnangutele omane ebakindlus. Puhvri otstarve on tagada, et eeldatust halvemate tulemuste korral on rahastamine piisav, tekitada investorites kindlustunnet ning toetada majanduse taastumise protsessi.

139

Lehman Brothersi maksevõimetuaks muutumise järel kavandatud esimestes programmides sisaldunud kindlusvarudes kajastusid tol hetkel valitsenud ebakindluse ulatus ja vajadus tagada rahastamispaketi piisavus. Pangandussektori vajadusi on eriti raske ennustada, millest tuleneb vajadus suure ettenägematute kulude reservi järele selliste riikide puhul nagu Iirimaa, kus pangandussektorit kimbutavad märkimisväärsed raskused. Rahastamispakett pidi olema piisavalt suur, et arvestada sellist ebakindlust ja anda turgudele kindlustunne, et kõik vajadused on kaetud. Seetõttu tuleb eeldada, et kui negatiivseid sündmusi ei realiseeru, peaks rahastamisvajadused jääma paketist väiksemaks.

139 iv)

IMFi laenude tagasimaksmine enne tähtaega näitab, et riikidel – ja laiemalt programmidel – õnnestus edukalt hankida turgudelt kapitali piisavalt odavate intressimääradega, et ennetähtaegne tagasimaksmine muutuks poliitiliselt ja rahaliselt soodsaks. Ennetähtaegse tagasimaksmise sidumine madalamate rahastamisvajadustega nõuab hulka eeldusi, mis ei tarvitse paika pidada. Lisaks, nagu mujal märgitud, sisaldasid programmi rahalised vahendid kindlusvaru kui turgudele suunatud märguannet ning aitasid oluliselt kaasa programmide edule.

140

Tuleb märkida, et Portugal ei kasutanud täielikult kogu programmi alusel kättesaadavat finantsabi ning et riik lõpetas programmi olulise riigikassapuhvriga.

Ka Iirimaa programmi puhul leevendati rahanduslikke tingimusi.

141

Programmi ajal tehti IMFi väljamaksed tavaliselt keskpangale valuutareserve moodustamiseks, samas kui komisjoni väljamaksed tehti rahandusministeeriumile eelarve rahastamiseks. 2010. aastal tehti IMFist eelarve jaoks väljamakseid ka rahandusministeeriumile. Selle põhjuseks oli, et eelarvepuudujääk oli väiksema majanduskasvu ja poliitika kõrvalekallete tõttu algselt oodatust kõrgem, samas kui keskpanga reserve tase oli piisav. Sellest ei ole aga võimalik järeldada, et keskpank kattis kaudselt osa valitsuse täiendavatest rahastamisvajadustest. Valitsus suutis programmi kestel kõiki oma võlakohustusi teenindada ja refinantseerida. Rahapoliitika, mis kuulub sõltumatu keskpanga ainupädevusse, mõjutab loomulikult ka riigisisese finantseerimise tingimusi. Seda ei tohiks aga vaadelda kaudse toena.

146

Ungari kohta esitatu ei võta arvesse ELi rahaliste vahendite kasutamise suurenemist.

147

Oluline on teha põhimõttelist vahet uute meetmete tulused suurendava mõju ja majandustegevuse langusest tingitud tulude vähenemise vahel. Maksureformi tegelikku mõju ei ole võimalik hinnata, vaadeldes üksnes majanduse tulupoolt tervikuna. Vaja on hinnata olukorda vastupidise stsenaariumi korral, kui reforme ei oleks.

148

Mitte kõikide viidatud õigusaktidega ei tehtud muudatusi, mis mõjutaks maksude suhet SKPsse, ja mitte kõik neist ei olnud tingitud maksebilansi programmi tingimustest. Nende kehtestamise ajendid olid keerukad.

Komisjoni ühine vastus punktidele 150 ja 151

Struktuurse eelarvepositsiooni muutust ei mõjuta mitte ainult püstitatud eesmärgid ja eesmärkide täitmiseks tehtud poliitilised valikud, vaid ka hulk erinevaid valitsusest olenematuid tegureid, mis tulenevad väliskeskkonnast. Nende hulka kuuluvad inflatsioonimäärad, majanduskasvu komponendid, laenukulud mõjutavad turuhoiakud ja andmete korrigeerimine tagantjärele. Lisaks arvestati eesmärkide püstitamisel riigispetsiifilisi kaalutlusi, mis on laiemad allpool esitatud suhetest. Seega on punktides 150 ja 151 nimetatud muutujate vahelised seosed laadilt keerukad. Selle tulemusena ei tarvitse riikide võrdlemine nimetatud suhete alusel tuua ilmsiks programmi ees seisvaid raskusi ega hilisemaid tulemusi.

Kuigi üldjuhul nõuab nõrgem esialgne eelarvepositsioon kiiremat konsolideerimist, ei tohiks seda tegurit vaadelda lahus teistest, mõnikord riigi eripärast tulenevatest teguritest, mis mõjutavad parandamist vajavat eelarve tasakaalustamatust. Samuti tuleb märkida, et ajavahemik, mille nõukogu andis ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimiseks (koos selle aluseks oleva soovitatud eelarvepositsiooni struktuurse kohandamisega), ei tarvitse landeda kokku programmiperioodiga.

152

Programmides esitatud eelarvepositsiooni tugevdamine määrati hulga erinevate tegurite alusel. Arvestati esialgset võlataset, kuid olulised olid ka muud riigi eripärast tulenevad tegurid.

Rumeenia kui euroalasse mittekuuluv keskmise sissetulekuga majandus on valitsemissektori võlataseme suhtes haavatavam kui kõrgema sissetulekuga euroala riigid. Programmi heakskiitmise ajal olid Rumeenia valitsemissektori võla intressimäärad tõusnud 300 baaspunkti, mis osutas rahvusvaheliste finantsturgude kahtlustele riigi riigivõla rahastamise positsiooni suhtes.

153

Kuigi ajutised eelarvemeetmed ei kujuta endast aluseks oleva eelarvepositsiooni püsivat muutust, võivad nad mõjutada püsivalt põhivõlga ja seeläbi parandada või halvendada pikaajalist jätkusuutlikkust.

Mitte kõiki programmi aastatel võetud ajutisi meetmeid ei kehtestatud eelarve-eesmärkide täitmiseks. Mõnedel juhtudel olid ajutised või ühekordsed meetmed vajalikud (nt pankade toetusmeetmed) või valitsusest olenematud (nt kontrollikoja otsused). Ajutised meetmed tuli lõpuks asendada struktuurimeetmetega, et tagada eesmärkide täitmise jätkumine.

ELi eelarvejärelevalve raamistik teeb olulist vahet valitsemissektori nominaalse eelarvepositsiooni (hõlmab ühekordseid meetmeid) ja struktuurse eelarvepositsiooni vahel, millega mõõdetakse eelarvepositsiooni püsivat tugevdamist (ei sisalda ühekordseid meetmeid). See on põhjus, miks ülemäärase eelarvepuudujäägiga riikidel ei soovitatud korrigeerida seda mitte ainult nominaalselt (st vähendada eelarvepuudujääki alla ELi toimimise lepingus sätestatud kontrollväärtuse 3% SKPst), vaid kohandada struktuurset eelarvepositsiooni, mis on kooskõlas nominaalse eesmärgi saavutamise.

Seega ei ole ühekordsete ja ajutiste meetmete olemasolu iseenesest automaatselt vastuolus ülemäärase eelarvepuudujäägi jätkusuutliku korrigeerimisega.

153 i)

Samuti tuleb lisada, et Portugal võttis ka ühekordseid kulutusi suurendavaid meetmeid, mis moodustasid 2010. aastal 2,8% SKPst ja 2011. aastal 0,6% SKPst.

153 iii)

Rumeenia ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus tühistati 2013. aasta juunis 2012. aasta tulemi andmete alusel. Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse tühistamise oluliseks tingimuseks on korrektsiooni jätkusuutlikkus, st eelarvepuudujääk peab jääma komisjoni vastava prognoosi perioodil usutavalt alla SKP 3% kontrollväärtuse. Prognoos omakorda põhineb meetmetel, mille valitsus on usutavalt välja kuulutanud ja piisava üksikasjalikkusega täpsustanud.

153 iv)

Kohustuste garantiiskeemi rakendamise esmane põhjus lirimaal ei olnud tulu tekitamine.

155

Komisjon on seisukohal, et ei ole otstarbekas võrrelda IMFi ja komisjoni arvandmeid tingimuste täitmise kohta programmi lõpus, kuna nimetatud institutsioonid hindavad neid erinevate võrdlus-aluste suhtes.

Osa tähtaegu kehtestati alguses rakendamise ergutamiseks väga ambitsioonikalt, kuid programmi arenedes kohandati neid hiljem.

158

Komisjoni arvates ei ole kontrollikoja kasutatud mõiste „struktuurne mõju“ otstarbekas mõõdik poliitikameetmete analüüsimiseks ega nende olulise kohta järelduste tegemiseks. Tingimused, mis nõuavad rohkem vahesamme (ja mida kontrollikoda klassifitseerib seega „väikest struktuurset mõju“ avaldavaks), võivad olla vähemalt sama olulised kui tingimused, mille rakendamine on lihtsam.

Tingimuste struktuurse sisu suhtes kasutatud klassifikatsioon ei kajasta konkreetsete tingimuste sisu ega olulisust. Paljud kõige olulisemad struktuuri-reformid nõuavad vaheetappe, nagu näiteks ülevaatusi ja konsultatsioone (mis liigitatakse „väikest struktuurset mõju“ avaldavaks), enne kui reform saab viimaks seaduseks ja rakendatakse. Kontrollikoja kasutatud klassifikatsiooni „suur struktuurne mõju“ tähendus ei ole seega „oluline“.

160 iii)

Teatud reformide puhul ilmneb soovitud mõju alles pikema aja jooksul, pärast programmi lõppu.

161

Viide Ungari juhtumile reformide tagasipööramise seisukohast (avaliku sektori palgakärped) näib kohatu, kuna valdkonna olulisim säästumeede (13. kuupalga kaotamine) jäi puutumatuks. Otsene tagasipööramine oli täheldatav lastetoetuste ja eelarvehalduse valdkonnas.

164

Vt komisjoni vastus 10. selgitusele.

10. selgitus. Esimene lõik

Ungaris oli pangandussektori leige huvi põhjuseks ka edu, mida saavutati lõpuks Lääne-Euroopa emapankadega koordineerimise valdkonnas ja, mida ei olnud võimalik teada programmi käivitamise ega pankade toetuspaketi kavandamise ajal. Konkreetset kohustusid suurimad välisomanduses olevad kommertspangad säilitama oma üldist riskitaset Ungari suhtes, kõigepealt keskpangaga kahepoolset ja hiljem Euroopa pankade koordineerimisalgatuse mitmepoolses raamistikus. Selline ühendatud tegevus aitas parandada finantsstabiilsust ja investorite kindlustunnet, sh piirkondlikul tasandil laiemalt.

10. selgitus. Viies lõik

Avaliku sektori tööhõive vähenes Portugalis aastail 2011–2014 peaaegu 10%, mis on rohkem kui VMMis nõutud 2% aastane vähenemine. Kuna avalikke teenistujaid ei ole võimalik koondada, tuli oluline osa vähendamisest saavutada lahkunud töötajate asendamata jätmise teel. Varajane pensionile jäämine oli ette nähtud osa personali vähendamisest. See osutus oluliseks, mis aga ei tähenda, et mõju eelarvele oleks piirdunud sellega. Lisaks kehtestas valitsus töötajate arvu vähendamiseks täiendavaid meetmeid, nt vastastikusel kokkuleppel koondamise kava. Töökohtade ja palgatasemetega vähendamise üldise tulemusena vähenesid avaliku sektori palgamaksed aastail 2010–2014 peaaegu 17%.

165

Euroala programmid olid suunatud eelarve- ja finantsstabiilsuse taastamisele ning konkurentsivõime täiustamisele struktuursete puuduste kõrvaldamise teel. Välistasakaalu taastamine oli kaudselt osa euroala programmide tingimustest, kuid mitte selle vahetu ja peamine tingimus.

Jooksevkontot ja kaubandusbilanssi ei tohi kasutada eraldiseisvate konkurentsivõime näitajatena, kuna välistasakaalu võivad mõjutada nii struktuursete muutused kui ka tsüklilised tegurid. Sellest järeldub, et osa paranemisest võib aset leida tsükliliste tingimuste paranedes. Vaadeldes ainult jooksevkontot/kaubandusbilanssi, analüüsivõime selle aluseks olevaid tegureid, ei ole võimalik konkurentsivõime paranemist kindlaks teha.

167

Euroala liikmesriigina ei olnud lirimaal maksebilansi abiprogrammi. Sellisena ei olnud *välisrahastamise puudujääk* programmis keskel kohal, nagu euroalasse mittekuuluvate liikmesriikide puhul. Tuleb märkida, et lirimaal oli pidevalt oluline väliskaubanduse ülejääk, mis kõikus märkimisväärselt. Selles suhtes võib kumulatiivsete andmete esitamine prognoosimisvigade kohta olla eksitav. Lisaks paranes kaubandusbilanss aastail 2011–2014 pisut, avaldades positiivset mõju jooksevkonto kohandamisele. Lirimaa välistasakaalu prognoosimist raskendab oluliselt lirimaa kaubandussektoris ülekaalus olevate suurte rahvusvaheliste ettevõtete tegevus.

Komisjon on seisukohal, et joonise 11 alusel ei ole võimalik teha õpetlikke järeldusi.

168

On vaieldav, kas „kaubandusbilanss kajastab riigi konkurentsivõime muutuste mõju täpsemalt kui jooksevkonto“.

Komisjoni ühine vastus punktidele 176, 177 ja 178

Ungaris ei olnud leibkondade välisvääringus (valdavalt Šveitsi frankides) võetud võlad programmi-perioodi ajal (st kuni 2010. aasta I kvartalini) eriti põletav poliitikaprobleem.

Kodumaiste laenude väljastamine välisvääringus ei olnud probleem euroala programmides ka Lätis, kus programmi poliitikaeesmärk oli euro jäiga vahetuskursi säilitamine.

Rumeenias lisati tingimused välisvääringus laenude andmise piiramiseks, mis kehtestati finantssektorile suunatud eeskirjade kaudu ja mille järele hoolikalt valvati. Riigipangaga käis pidev dialoog. Välisvääringus nomineeritud laenudega seotud nõrkade kohtade piiramiseks võttis Rumeenia riigipank kasutusele meetmed, millega pärsiti 2011. aastal veelgi tarbijatepoolset välisvääringus riskiturbeta laenuvõtmist. Osa nimetatud meetmetest laiendati hiljem kooskõlas ESRB (Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu) soovustega ka riskiturbeta väikestele ja keskmistele ettevõtetele. Lisaks lõpetas Rumeenia valitsus 2013. aasta augustis programmi „Esimene kodu – Prima Casa“ raames riigigarantiide andmise välisvääringus nomineeritud hüpoteeklaenudele.

Järeldused ja soovitused

179

Vt komisjoni vastus punktile III.

180

Vt komisjoni vastus punktile IV.

182

Komisjon suurendas pärast 2009. aastat võimet kaasata eksperte seoses euroala programmi-dega ning suutis paremini kaasata asutusevälist asjatundlikkust.

Soovitus 1

Komisjon on nõus soovitusel 1.

Komisjon täiustas kriisiaastate jooksul ekspertide kaasamist, millest annab tunnistust asjaolu, et ta suutis rakendada rohkem asjatundlikkust euroala programmides, mis käivitusid pärast euroalasse mittekuuluvate riikide programme. Hiljuti loodi komisjonis struktuurse reformi ja toe talitus (SRSS). Komisjon uurib, kuidas vajaliku asjatundlikkuse kiire kaasamise olulisemaid põhimõtteid oleks võimalik vajaduse korral täiendavalt tugevdada tervet insti-tutsiooni hõlmavaks raamistikuks.

Kui see on asjakohane, võtab komisjon arvesse vajadust töötada välja menetlused euroala riikide võimalike uute finantsabiprogrammide tõhustatud järelevalveks ja haldamiseks.

183

Vt komisjoni vastus punktile VIII.

Peamiste eelduste usutavust oli hilisema kontrolli-mise ajal väga keeruline hinnata.

Soovitus 2

Komisjon on nõus soovitusel 2, tõstes samas esile vajadust tagada, et dokumenteerimine ei tekitaks prognoosijatele ebaproportsionaalset koormat, eelkõige programmide kontekstis ja ressursside piiratust arvestades.

Komisjon on täiustanud menetlusi ja dokumendi-haldust juba alates esimeste programmide kehtes-tamisest. Komisjon püüab veelgi parandada oma dokumendihalduse ja kvaliteedikontrolli põhi-mõtete rakendamist.

Komisjon töötab välja prognoosimise katsemudelit, esialgu euroala jaoks tervikuna, koos riigipõhiste moodulitega. Eesmärk ei ole asendada olemas-olevat hinnangul põhinev prognoosi, vaid uurida, kuidas komisjon saab seda kasutada kvaliteedikont-rollide korraldamiseks, mis täiendavad hinnangul põhinevat prognoosi. Siiski märgib komisjon, et tõenäoliselt ei ole mudel ebatavaliste majandus-sündmuste ajal eriti kasulik.

184

Vt komisjoni vastus punktidele IX ja X.

Soovitus 3a)

Komisjon on nõus soovitusel 3a.

Komisjon on juba täiustanud dokumentide säilita-mist alates programmide käivitamisest. Kesken-dutakse selle tagamisele, et uued menetlused rakendatakse täielikult kooskõlas komisjoni dokumendihalduse põhimõtetega, vähendamata programmitoimkondade võimet tulla toime kiirete tähtaegadega.

Soovitus 3b)

Komisjon on nõus soovitusel 3b ja uurib, kuidas täiendavalt parendada oluliste otsuste dokumen-teerimist kooskõlas komisjoni dokumendihalduse põhimõtetega, aeglustamata otsustamisprotsessi.

185

Vt komisjoni vastus punktile XI.

186

Vt komisjoni vastus punktile XII.

187

Vt komisjoni vastus punktile XII.

188

Vt komisjoni vastus punktile XIV.

189

Vt komisjoni vastus punktile XIII.

Ekspertanalüüsist tulenenud põhidokumente kontrollisid peamisse programmitoimkonda mittekuuluvad ametnikud, sh kõrgem juhtkond ja horisontaalüksuste juhid. Kontrolliaruannete suhtes korraldati konsulteerimismenetlused asjassepuutuvate peadirektoraaatidega. Dokumentide kavandeid vahetati ja ristkontrolliti partnerinstitutsioonidega ning läbirääkimiste tulemustest kanti üksikasjalikult ette majandus- ja rahanduskomiteele ning eurorühma töörühmale.

Soovitus 4

Komisjon on nõus soovitusel 4. Komisjon tõhustab programmijuhtimise ja programmdokumentide sisu kontrollimise menetlusi olemasolevate ressursside piiratuse oludes, põhjustamata tarbetuid viivitusi.

190

Komisjoni vastuses punktile XV esitatakse põhjused, miks kasutati tekkepõhiseid andmeid.

Soovitus 5

Komisjon on nõus soovitusel 5. Eesmärk on lisada vastastikuse mõistmise memorandumitesse täiendavaid muutujaid, mida on võimalik koguda lühikese viivitusega, nt kvartaalne kassajääk ja/või maksuvõlgnevusi puudutav eesmärk, mis aitaksid jälgida eelarve-eesmärke.

191

Vt komisjoni vastus punktidele XV ja 104–107.

Osamaksed tehti, lähtudes põhjalikust hindamisest, kas riigid on tingimused täitnud. Viivitusi tingimuste täitmisel hinnati iga üksikjuhtumi puhul eraldi. Lisaks võivad olla tingimused, mis „ei ole tegelikult kriisi lahendamise ja laenude tagasimaksmise seisukohast olulised”, siiski asjakohased, kui võrd nad toetavad majanduskasvu ja vähendavad riski, et laene ei maksta ootamatus olukorras tagasi. Auditis ei esitata tõendeid selle kohta, et esines asjassepuutumatuid reforme.

Soovitus 6a)

Komisjon on nõus soovitusel 6a.

Soovitus 6b)

Komisjon on nõus soovitusel 6b, ent märgib, et mõnel juhul ei oleks reformide rakendamise garanteerimisel mõtet enne, kui ettevalmistavate sammude käigus on tuvastatud lahendamist vajava küsimuse ulatus või võimalikud lahendused.

Soovitus 6c)

Komisjon on osaliselt nõus soovitusel 6c. Komisjon ei ole nõus, et programmitoimkondadel on kohustus põhjendada iga tingimust, kuna abisaaja riigi osa oma nägemuse esitamisel reformiprogrammi kohta on ülioluline.

Komisjon märgib, et olulisim on see, et peamiste majandusprobleemide lahendamiseks on olemas sidus ja terviklik reformide kogum. Programmi raames võib tihti esineda variante, milline reformipakett valida. Seega ei tohi vaadelda tingimusi eraldiseisvatena. Komisjon märgib samuti, et keskpika perioodi majanduskasvu suurendavad reformid on olulised ka eelarvepositsiooni parandamise ja rahalise abi tagasi maksmata jätmise riski vähendamise seisukohast. ELi abi on tihti väga pikkade tagasimaksetähtaegadega, mistõttu on tugev majanduskasv riigis laenude tagasimaksmise võime seisukohast oluline tegur.

Lõpuks oleneb tingimuste valimine läbirääkimistest abisaaja riigiga. See peaks toetama riikide võimet kehtestada oma programmidele eesmärgid. See on eeltingimus, et nad võtaksid reformiprotsessi omaks, mis on programmi edu oluline määraja. Tingimusi kontrollitakse juhtkonna ja ka poliitilisel tasandil.

Soovitus 6d)

Komisjon on nõus soovitusel 6d. Kehtestatud tingimuste puhul püüab komisjon tugineda oma vastuses võimaluste piires mõõdetavatele andmetele. Siiski rõhutatakse, et tingimuste mõju ei ole võrdselt mõõdetav, mõned tulemused on pigem kvalitatiivset kui kvantitatiivset laadi ning mitte kõikide tingimuste puhul ei ole hindamiseks hõlpsalt kättesaadavaid andmeid.

Soovitus 7

Komisjon on osaliselt nõus soovitusel 7. Juba on kehtestatud suunised koostööks IMFi ja EKPga ning astutakse teisi samme institutsioonidevahelise koostöö soodustamiseks programmide käigus. Siiski on komisjon seisukohal, et koostöö täpsustamisel tuleb vältida formaliseerimist, mis muudab otsuste tegemise protsessi koormavaks, eriti arvestades vastavate tähtaegade survet. Tuleks säilitada paindlikkus erimeelsuste lahendamisel, kuna vaidluste lahendamise protsessi ametliku kodifitseerimise katsed oleksid rasked ja samas väheväärtuslikud.

193

Kontrollikoda hindas seda, kas hinnakujunduse tase tehingupäeval oli õigustatud, võrreldes seda lihtsalt pankade ettepanekutes esitatud algse hinnaorientiiriga, arvestamata nõuetekohaselt algse hinnaorientiiri kuupäevast tegeliku emissioonipäevani turul toimunut. Lahknevused esialgse hinnaorientiiri suhtes on omased protsessile üldiselt, eriti aga pika ajavahemiku puhul.

194

Komisjon on seisukohal, et võlahaldusprotsessis ei olnud lünki, ainult dokumentatsioonis esinesid mõned lüngad esimeste tehingute puhul.

Soovitus 8a)

Komisjon on nõus soovitusel 8a.

Soovitus on juba rakendatud. Jaotamine toimub tihedas koostöös sündikaadiga ja kõik tellimused muudetakse läbipaistvaks komisjonile, kellel on täielik kontroll protsessi üle.

Soovitus 8b)

Komisjon on nõus soovitusel 8b.

Soovitus on juba rakendatud. Alates 2011. aasta jaanuarist on „pakkumistaotluste“ saatmise, pankade pakkumiste vastuvõtmise ja juhtivpankade määramise protsessid hästi dokumenteeritud.

Soovitus 8c)

Komisjon on nõus soovitusel 8c.

Soovitus on juba rakendatud. Emissioonide juhtivasutused võtavad ametlikult vastu „emissioonide tagamise kohustused“ juhaks, kui märkimise maht ei ole nii suur kui eesmärgiks seatud (enne emissiooni) ja „järelturu kohustused“, et tagada aktiivne kauplemine järelturul (pärast emissiooni).

Soovitus 8d)

Komisjon on nõus soovitusel 8d.

Soovitus on juba rakendatud. Turgude korrapärasest hindamisest dokumenteeritakse riigikassa juhtimise komitee aruannetes. Konkreetsem hindamine toimub enne igat võlakirjaemissiooni ja see dokumenteeritakse tagantjärele tehingujärgses märgukirjas. Lisaks esitavad pangad kord kvartalis ELi võlakirjade ostu- ja müügitehingute käibe, mida komisjon jälgib.

195

Vt komisjoni vastus soovitusel 9.

196

Vt komisjoni vastus punktile 139.

197

Tuleb märkida, et Portugal ei kasutanud täielikult kogu programmi alusel kättesaadavat finantsabi ning et riik lõpetas programmi olulise riigikassapuhvriiga.

198

Selles väites aetakse uute poliitikameetmete mõju segamini majandustingimuste mõjuga eelarvele. Vt ka komisjoni vastus punktile 147.

199

Nagu on märgitud komisjoni vastuses punktile 150i, ei tohiks mõju, mida avaldab konsolideerimise tempole lähteasukoht, vaadelda lahus teistest, mõnikord riigi eripärasest tulenevatest teguritest, mis mõjutavad parandamist vajavat eelarve tasakaalustamatust. Komisjoni vastuses punktile 153 selgitatakse, miks ühekordsed meetmed võivad olla vajalikud ja miks neid ei saa kirjeldada jätkusuutmatuid tulemusi andvatena.

200

Vt komisjoni vastus punktile XVII.

201

Komisjoni vastuses punktile 158 esitatakse põhjused, miks komisjon on seisukohal, et kontrollikoja struktuursete tingimuste klassifitseerimise mõõdik ei väljenda nende tingimuste olulisust.

202

Asjaolu, et tingimusi lisati programmi ja need ei andnud programmi kestuse jooksul vaadeldavaid tulemusi, ei tähenda, et nende rakendamine ebaõnnestus või et nende mõju oodati programmi kestuse jooksul. Struktuursete reformide realiseerimine võtab aega ja enamikul juhtudest on nende mõju täheldatav alles pikas perspektiivis.

203

Vt komisjoni vastus punktile 165.

Soovitus 9

Komisjon on nõus soovitusel 9. Selle eesmärk on täiustada veelgi programmide raames toimuvat kohandamisprotsessi käimasoleva terviklike järelhindamiste sarja kaudu ja teha neist õpetlikke järeldusi. Hinnangud hõlmavad kõiki programmide raames toimuvat majandusliku kohandamise tahke, sh kontrollikoja esitatud kolme ettepanekut. Iirimaa majandusliku kohandamisprogrammi kohta on järelhindamine juba avaldatud.

Soovitus 9a)

Komisjon on nõus soovitusel 9a.

Soovitus 9b)

Komisjon on nõus soovitusega 9b. Kooskõlas president Junckeri poliitiliste suunistega viis komisjon hiljuti läbi Kreeka uue kohandamiskava sotsiaalsete mõjude eelhindamise. Selline hindamine hakkab toimuma kõikide teiste programmide puhul.

Soovitus 9c)

Komisjon on nõus soovitusega 9c.

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),
delegatsioonidest väljaspool ELi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm),
kasutades Europe Direct'i teenistust (http://europa.eu/europedirect/index_et.htm)
või helistades infotelefonile 00 800 6 7 8 9 10 11 (kõikjalt ELis 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>).

Kui 2008. aastal Euroopat tabanud finantskriis põhjustas Euroopa võlakriisi, pidid teatud liikmesriigid makromajanduslikku finantsabi paluma. Käesolevas aruandes uuritakse viiele liikmesriigile (Iirimaa, Läti, Portugal, Rumeenia ja Ungari) antud finantsabi juhtimist Euroopa Komisjoni poolt. Kontrollikoda leidis, et komisjon ei olnud kriisi ulatuseks valmis, mis selgitab suures osas ka juhtimisprotsesside alguses esinenud olulisi puudusi. Paljusid kontrollikoja leitud puudusi ei ole suudetud veel kõrvaldada ning käesoleva aruande põhisõnumiks on, et komisjon peab oma finantsabi juhtimise protseduure tõhustama.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus