

Vabariigi Valitsuse aruanne Riigikogule
Eesti osalusest Euroopa stabiilsusmehhanismis
2023/2024

Euroopa stabiilsusmehhanism (edaspidi ESM) on euroala alaline kriisilahendusasutus, mille juured on 2008. a finantskriisist alguse saanud euroala kriisis, kus mitu euroala riiki vajab välist finantsabi. Kuna püsiva mehhanismi loomine võttis aega, oli ESMi eelkäijaks ajutine riikidevaheline organ Euroopa Finantsstabiilsusefond (*European Financial Stability Facility – EFSF*), millest abipakettide rahastamine lõppes 2013. a keskspaigas. ESM alustas tööd 2012. a 8. oktoobril. Kokku on EFSF ja ESM väljastanud toetuslaene 295 mld euro väärtuses.

ESMi ülesanne on stabiliseerida kriisiolukordades euroala riikide ja euroala majandust. ESMi rahastamine toimub kapitaliturgudel kutselistele investoritele võlakirjade emiteerimise abil. ESMi kõrgeima reitinguga kaasnevad madalad omafinantseerimise kulud võimaldavad abivajajatele pakkuda soodsaid laene sealjuures mõõdukat kasumit teenides, seda nii väljaantud laenudelt kui vabade vahendite finantsturutehingutelt.

ESMi liikmed on kõik 20 euroala riiki. Asutajaliikmeid oli 17, sealhulgas Eesti. Pärast euro kasutuselevõtmist liitusid 2014. aastal ESMiga Läti ja 2015. aastal Leedu. 2023. aasta alguses läks eurole üle Horvaatia ning liitus seejärel ka ESMiga.

Ühtegi aktiivset abiprogrammi ESMil ei ole.

Kokku on ESMist antud kolm toetusprogrammi – Hispaaniale, Küprosele ning Kreekale. Kõik need riigid suudavad end taas iseseisvalt rahaturgude kaudu rahastada ning on kas hakanud toetuslaene tagasi maksma või selleks valmistumas. Ollakse toetusprogrammi järgse seire faasis.

ESMi kasutuses on järgmised toetusinstrumendid:

- Toetuslaenud;
- Laenud ja otsene kapitalitoetus finantsinstitutsioonide rekapitalizeerimiseks;
- Riigivõlakirjade esmas- ja järelturu toetusostud;
- Ennetavad krediidiinid.

2021. a kevadel allkirjastasid euroala riigid ESMi aluslepingu muudatused, et laiendada ja täpsustada ESMi funktsioone ja instrumente. Lepingumuudatused on ratifitseerinud kõik liikmed peale Itaalia.

1. Ülevaade kapitalist ja osalusest

ESMi kapital koosneb sissemakstud kapitalist ning vajadusel sissemakstavast (nn sissenõutavast) kapitalist.

- ESM märgitud kapital on 708 493 700 000 eurot, millest Eesti osalus on 1 790 700 000 eurot ehk 0,2527%. Märgitud kapitalist on
 - ESMi sissemakstud kapital 80 970 690 000 eurot, millest Eesti osa on 204 650 000 eurot;
 - ESMi sissenõutav kapital 627 523 010 000 eurot, millest Eesti osa on 1 586 050 000 eurot.

ESMi kapitali jaotusvõti on fikseeritud ESMi asutamislepingu lisa 1 koos üleminekuperioodidega (vähendatud osalusega 12 aastaks) viiele viimasena euroalaga liitunud riigile. Neljal riigil - Maltal, Küprosel, Slovakkial ja Eestil on üleminekuperioodid tänaseks läbi saanud, mis tõi kaasa nende osaluse suurenemise ESMi kapitalis ning vastavad osaluste ümberjagamised liikmesriikide vahel.

Eesti üleminekuperiood sai läbi 2023. aasta 1. jaanuaril. Sellega seoses kasvas Eesti osalus ESMi märgitud kapitalis 488,7 mln euro võrra, sealhulgas kasvas sissemakstud osa 55,85 mln euro võrra.

Üleminekuperioodi ESMi kapitalivõtmes rakendati alates euro käibele võtmisest ka Lätis ja Leedus. Erinevalt ESMi asutajaliikmetest, kelle hulgas on ka Eesti, ei too aga nende riikide üleminekuperioodi lõppemine (vastavalt aastatel 2026 ja 2027) enam kaasa osaluste ümberjagamist ESMi märgitud kapitalis, vaid lisandub sellele.

Seoses Horvaatia üleminekuga eurole 2023. aastal liitus Horvaatia ka ESMiga. Horvaatia kapitaliosalusele ESMis rakendub samuti ajutine üleminekuperiood. Horvaatia liitumisega suurenes ESMi märgitud kapital Horvaatia korrigeeritud panuse võrra 704,7987 miljardilt 708,4937 miljardile eurole.

Teistele riikide kapitaliosaluste suuruses Horvaatia liitumine muutusi kaasa ei toonud. ESMi kapitalijaotusvõtit, mis toob osaluste ümberarvutamise liikmesriikide vahel, on kavas ajakohastada järgmise uue liikme liitumisel vastavalt ESMi asutamislepingu artiklile 11(4) või hiljemalt Läti üleminekuperioodi lõppemisel 2026. a jaanuaris. Ümbervaatamise aluseks saab olema sel ajal kehtiv Euroopa Keskpanga kapitalijaotusvõti, mis on arvutatud vastavalt liikmesriigi SKP-le ja inimeste arvule. Riigid, mille osalus suureneb, peavad tegema täiendava sissemakse, teised, mille osalus väheneb, saavad tagasimakse. Ajakohastamise detailid otsustab ESMi juhatajate nõukogu ühehäälsel otsusega.

ESMi kapitalil põhineva laenuandmise võime maksimumiks on seatud 500 miljardit eurot, mis vaadatakse üle iga viie aasta tagant. ESMi juhatajate nõukogu kinnitas laenuandmise võime maksimumi järgmiseks viieks aastaks samal tasemel 16. juuli 2022. a otsusega. ESMi praeguste väljaantud laenude jääk on kokku 82.5 miljardit eurot, millega ESMi vaba laenuandmise võime on 417.5 miljardit eurot. Euroopa finantsstabiilsusfondi (EFSF) antud laenude veel tagasi maksmata jääk on 169.5 miljardit eurot. EFSF enam uusi laene ei väljasta ja tema kasutamata laenuvõimalust ESMile üle ei kanta.

EFSFist anti laenudena välja 185.5 miljardit eurot, millest 16 miljardit on tagasi makstud. ESM on laenudena väljastanud 109.5 miljardit eurot, millest on juba tagasi makstud 27 miljardit eurot.

ESMi kõrgeim otsustustase on juhatajate nõukogu (*Board of Governors*), mille liikmed on ametikohajärgselt rahandusministrid. Eesti juhatajate nõukogu liige oli kuni 17.04.2023 Annely Akkermann ja tema järel Mart Vörklaev. Praegu on juhatajate nõukogu liige rahandusminister Jürgen Ligi. Juhatajate nõukogu aseliige on rahandusministeeriumi välissuhete nõunik Märten Ross.

Esimese astme otsustustase on direktorite nõukogu (*Board of Directors*). Eesti liige on Märten Ross ning aseliige Andres Kuningas.

ESMi tegevdirektori kinnitab ametisse juhatajate nõukogu. Esimesed 10 aastat ESMi juhtinud Klaus Reglingu ametiaeg sai läbi 8. oktoobril 2022. Alates 1. detsembrist 2022. a on ESMi tegevdirektor Pierre Gramegna.

Direktorite nõukogu tööd toetavad ka riskikomitee ning eelarve ja tasustamise komitee. Märten Ross on ka riskikomitee liige.

2. Ülevaade finantsnäitajatest ja rahastamisest

ESMi 2023. aasta tulemuseks oli 320.5 miljoni euro suurune kasum. Koos eelnevate aastate tulemiga on ESMi reservi kogunenud 3,3 miljardit eurot.

2023. aastal olid ESMi emiteeritud võlakirjadelt ja väärtpaberitelt makstud intressid 4 326 800 000 eurot, väljastatud laenudelt saadud intressid ja tulud finantsturuoperatsioonidelt 5 896 000 000 eurot. ESMi halduskulud olid 2023. aastal 94.9 miljonit eurot, sellest personalikulud 45.2 miljonit.

ESMi investeeringute portfelli sisu on pisut varieerunud, kuid on endiselt diversifitseeritud nii erinevate varaklasside kui ka valuutade vahel. Peamiselt investeerib ESM eurosüsteemi kuuluvate keskpankade, rahvusvaheliste finantsorganisatsioonide ja valitsuste emiteeritud väärtpaberitesse ning vähemal määral ka riikide tagatisega võlakirjadesse või pandikirjadesse. ESMi varadest oli 96,3% investeeritud AA- või kõrgema reitinguga varadesse.

ESMi reitingud, nii lühiajalised kui ka pikaajalised, on stabiilselt püsinud kõrgeimal tasemel, mis on olulised turult soodsa hinnaga raha kaasamiseks. Intressivahe Saksamaa võlakirjadega on alates 5-aastase tähtajaga võlakirjadest umbes 50 baaspunkti. Lühemate puhul on vahe väiksem. Reitingu väljavaade on stabiilne.

	Lühiajaline	Pikaajaline
Standard & Poor's	A-1+	AAA
Moody's	P-1	Aaa
Fitch Ratings	F1+	AAA
DBRS Morningstar	R-1(high)	AAA
Scope	S-1+	AAA

ESMi ja EFSFi poolt välja antud laenude rahastamiseks emiteerib ESM võlakirju ja teisi rahaturu instrumente. 2023. aastal keskenduti keskmise suurusega (2-3 mld eurot)

emissioonidele. Lühiajalised instrumendid on investorite poolt olnud suure nõudlusega. Väiksema likviidsusvajaduse tõttu on ESM koomale tõmbamas 12-kuulise tähtajaga instrumentide emiteerimist. 2020-2023. aastatel on emissioonide mahud olnud järgmised:

	EFSF	ESM	Kokku
2020	19,5 mld	11 mld	30,5 mld
2021	16,5 mld	8 mld	24,5 mld
2022	19,5 mld	8 mld	27,5 mld
2023	20,0 mld	8 mld	28 mld
2024 (plaan)	20 mld	6 mld	26 mld

ESMi võlakirjadesse investeeritud vahenditest on 55% pärit euroalast, 21% UKst ja Šveitsist, 13% Aasiast ja ülejäänud 11% jaotub ülejäänud Euroopa, Ameerika, Lähis-Ida ja Aafrika vahel. Investorklasside puhul domineerivad pangad (39%), fondihaldurid (30%) ja riigid (keskpangad, valitsused, riiklikud fondid 25%).

3. ESMi instrumentidega seotud arengud

COVID19 instrument

COVID19 kriisi kõrghetkel 2020. aasta kevadel loodi üks toetusinstrument ka ESMi baasil. Selleks kohendati olemasoleva instrumendi – täiendavate tingimustega krediidiini tingimusi ning loodi ajutine pandeemia kriisitoetuse instrument kuni 240 miljardi euro suuruses mahus. Sellest on võimalik rahastada COVID19 pandeemia põhjustatud otseseid ja kaudseid tervishoiu-, ravi- ja ennetustöö kulutusi. Instrument loodi ajutisena kehtivusega 2022. a lõpuni. Ükski euroala riik siiski seda instrumenti ei vajanud, kuid instrumendi olemasolu aitas koosmõjus teiste COVID19 kriisi aegsete toetusmeetmetega kaasa turgude stabiliseerimisele.

ESMi reform

2020. a lõpul algatatud ESMi reformiga korrastatakse ESMi instrumendid vastavalt esimesel tegevuskümnendil saadud kogemustele ning viiakse kooskõlla euroala kriisilahenduse korralduses toimunud muutustega.

Peamised muudatused puudutavad ESMile pankade kriisilahenduses viimase etapi toetuslaenu andja funktsiooni andmist, mis on oluline samm Euroopa pangandusliidu ehitamisel. ESMi baasil loodud kaitsemehhanismi võib kasutada ainult viimane abinõuna, kui liikmesriikide ühise kriisilahendusfondi enda vahendid on ammendunud, pankadelt kriisilahendusfondi kogutavad sissemaksed ei ole piisavad või kohe kättesaadavad ning ühtne kriisilahendusnõukogu ei suuda ise piisavalt vahendeid kaasata. ESM saaks ühtsele kriisilahendusfondile pakkuda laenu kuni fondi sihttasemega võrdse summani, mille nominaalne piirmäär on 68 miljardit eurot. Tegemist on kriisiolukorras rakenduva täiendava kaitsevalliga Euroopa finantssüsteemi vastupidavuse ja usaldusväarsuse tõstmiseks. Ühtset kriisilahendusfondi, mida ESM saaks reformi jõustumise järgselt ajutise laenuga toetada rahastatakse pankade poolt tehtavatest regulaarsetest maksetest ja samal moel makstaks tagasi ka ESMist võetud laenud. Selline lahendus viib miinimumini võimalike pangakriiside kulud maksumaksjatele ja reaalmajandusele. Kaitsemehhanismi loomisega, milleks on peale reformi

jõustumist vaja juhatajate nõukogu konsensuslikku otsust¹, tühistatakse ESMi toetusmeetmete seast krediitdiasutuste otsese rekapiitaliseerimise instrument.

Ajakohastatud lepinguga täpsustuvad ka ESMi toetusinstrumentide (eelkõige ennetavate krediitdiliinide) tingimused. Ennetava tingimusliku krediitdiliini abikõlblikkuse hindamise protsess muudetakse läbipaistvamaks ja prognoositavamaks ning taotluse esitanud riigiga ei sõlmita enam vastastikuse mõistmise memorandumit. Abisaav riik peab siiski kinnitama lepingus sätestatud eeltingimustele vastamist ning jätkama nende tingimuste täitmist.

Täiendavate tingimustega ennetavat krediitdiliini saavad taotleda ESMi liikmed, mis mõnda tingimusliku krediitdiliini nõuet ei täida, kuid kelle üldine majanduslik ja rahaline olukord on endiselt hea ning valitsuse võlg jätkusuutlikul tasemel. Kinnitatakse üle, et ESM võib pakkuda stabiilsustoetust ainult liikmetele, kelle võlga peetakse jätkusuutlikuks ja kelle tagasimaksevõime on ESMi poolt kinnitust leidnud.

Muudatustega saab ESM tulevastes võimalikes finantsabi programmides ja kriisiennetuses suurema rolli. Suureneb roll abiprogrammide ettevalmistuses ja seires.

Riigikogu ratifitseeris ESMi asutamislepingu muutmise 15.12.2021.

2023. aasta lõpu seisuga on ESMi aluslepingu muudatused ratifitseerimata veel vaid Itaalias.

ESM on 2022. a ja 2023. a valmistanud organisatsiooni ette reformist tulenevate uute ülesannete täitmiseks. Koos ühtse kriisilahendusametusega on läbi viidud panga kriisilahenduse õppused.

4. ESM toetusprogrammid

Küpros

Kestvus:	2013-2016
Maht:	6,3 miljardit eurot
Tagasimaksed:	2025-2031 laenude keskmine tähtaeg 14,9 aastat laenude keskmine intressimäär 0,56%
Seire:	Küprosele rakendub programmiarvamus seire kuni 75% toetuslaenust on tagasi makstud. Kui ennetähtaegseid tagasimakseid ei tehta, kestab seire vähemalt 2029. aastani. Programmiarvamus seire eesmärk on hinnata Küprose võimet ESMilt saadud laen tagasi maksta. Euroopa Komisjon koos Euroopa Keskpanga, ESMi ja IMFiga hindavad Küprose majanduslikku, eelarve ja finantssektori olukorda kaks korda aastas. Seire tulemuse põhjal saab vajadusel otsustada korrigeerivate meetmete rakendamise tagasimakse võime säilitamiseks või taastamiseks. Hetkel tagasimakse võimet ohustavaid riske ei ole.

¹ kaitsemehhanismi käivitamise kohta, sh kaitsemehhanismi ülevaade.

Hispaania

Kestvus:	2012-2013
Maht:	41,3 miljardit eurot, laenujääk 16.4 miljardit eurot
Tagasimaksed:	2022-2027 ennetähtaegselt tagasimakstud 17,6 mld eurot tähtaegselt tagasimakstud 7.3 mld eurot keskmise tähtaeg 12,5 aastat laenude keskmine intressimäär 0,76%
Seire:	Hispaaniale rakendub samuti programmijärgne seire kuni 75% toetuslaenust on tagasi makstud. Euroopa Komisjon on koos Euroopa Keskpanga, ESMi ja IMFiga regulaarsete seirearuannete põhjal hinnanud, et Hispaania laenu tagasimakse võimet ohustavaid riske ei ole.

Kreeka

Kestvus:	2015-2018
Maht:	61,9 mld eurot, laenujääk 59,8 miljardit eurot
Tagasimaksed:	2034-2060 ennetähtaegselt tagasimakstud 2,11 mld eurot keskmise tähtaeg 32,35 aastat laenude keskmine intressimäär 1,23% 2021. a tegi Kreeka teise ennetähtaegse laenu tagasimakse IMF-ile ning 2022. a ka viimase tagasimakse IMF-ile.
Seire:	Euroopa Komisjon koos Euroopa Keskpanga, ESMi ja IMFiga hindas viimases seirearuandes, et Kreeka on reformikohustusi täitnud rahuldavalt ning võlateenindamise võime on piisav ja sellega seotud riskid on kontrolli all. 2022. a augustis lõppes Kreeka süvendatud järelevalve, jätkudes edaspidi regulaarse programmijärgse seirena.

EFSF programmid

Iirimaa

Kestvus:	2010-2013
Maht:	17,7 mld eurot
Tagasimaksed:	2029-2042 laenude keskmine tähtaeg 20,8 aastat laenude keskmine intressimäär 0,91%
Seire:	Iirimaaale rakendub programmijärgne seire kuni 75% toetuslaenust on tagasi makstud. Kui ennetähtaegseid tagasimakseid ei tehta, kestab seire vähemalt 2031. aastani. Iirimaa olukorda hinnatakse kaks korda aastas. Praegu laenu tagasimakse võimet ohustavaid riske ei ole.

Portugal

Kestvus:	2011-2014
Maht:	26 mld eurot, laenujääk 24 mld eurot
Tagasimaksed:	2025-2040 ennetähtaegselt tagasi makstud 2 mld eurot

	keskmine tähtaeg 20,8 aastat laenude keskmine intressimäär 0,91%
Seire:	Portugalile rakendub programmijärgne seire kuni 75% toetuslaenust on tagasi makstud. Kui ennetähtaegseid tagasimakseid ei tehta, kestab seire vähemalt 2035. aastani. Portugali olukorda hinnatakse kaks korda aastas. Praegu laenu tagasimakse võimet ohustavaid riske ei ole.

Kreeka

Kestvus:	2012-2015
Maht:	141,8 mld eurot, laenujääk 129.2 miljardit eurot
Tagasimaksed:	2023-2070 ennetähtaegselt tagasi makstud 10,9 mld eurot tähtaegselt tagasi makstud 1.7 mld eurot keskmine tähtaeg 42,45 aastat.
Seire:	Regulaarne programmijärgne seire koos ESMi programmiga.

5. Lõppsõna

ESM toimib vastavalt talle antud mandaadile ning on valmis sekkuma nii kriisi ennetavalt kui ka kriisi lahendamisel. Euroala kaitsemehhanismina on ESM üks oluline osa Euroopa finantsstabiilsust kindlustavas struktuuris aga ka globaalses finantsturvavõrgustikus.

Aktiivseid programme ESMil ei ole, viimane programmijärge väljamakse tehti ESMist 2018 aastal. Nii EFSFi kui ka ESMi programmiiriigid hakkavad etapiviisiliselt jõudma toetuslaenude tagasimaksmiseni. Euroopa Komisjoni poolt läbi viidavad programmijärgsed ülevaatused, milles osaleb ka ESM, kinnitavad riikide laenude tagasimakse võimet.

ESMi reformi jõustumisest on veel puudu Itaalia ratifitseerimiskiri. ESM on valmis reformi rakendamiseks.

Nii välisaudiitor kui ka ESMi auditinõukogu on kinnitanud, et ESM on parimate pangandustavade järgi hästi juhitud, tema finantsnäitajad ja selle aluseks olevad tehingud on korrektsed ning õiguspärased.