

Riigikogu otsuse „Nõusoleku andmine Eesti Vabariigi kvoodi suurendamiseks Rahvusvahelises Valuutafondis“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1 Sisukokkuvõte

Rahvusvahelise Valuutafondi (edaspidi IMF) aktsionäride nõukogu võttis 15. detsembril 2023. a vastu resolutsiooni nr 79-1, mis puudutab liikmesriikide osaluse ehk kvootide XVI regulaarset ülevaatust. Ülevaatuse tulemusena suurendatakse liikmesriikide osalusi/kvooti. Riigi kvoot IMFis peegeldab peamiselt tema majanduse mahtu ja avatust ning on aluseks ka IMFi laenu taotlemisel. Nüüdse kvoodisuurenduse eesmärk on taastada IMFi ressurssides kvootide osakaal hoides IMFi laenuandmise võimekust senisel tasemel. Seni on IMFil lisaks kvoodiressurssidele olnud abiks lisaturvavõrk laenude väljaandmisel ehk ligipääs jõukamate liikmesriikidega sõlmitud mitme- ja kahepoolsete laenulepingute ressurssidele. Kahepoolse laenulepingu on IMFiga sõlminud ka Eesti Pank. Ent vastav laenuraamistik loodi vaid ajutise mehhanismina ja oli vajalik toetamaks globaalse laenuõudluse kasvades kiiret abi vajanud liikmesriike 2020. aastal alanud pandeemia ajal ja järel. Nüüd on pandeemia-laenude maht kahanenud. Kuid nõudlus IMFi finantseerimise järele püsib kõrgel, sealjuures on see suurenenud seoses Venemaa agressiooniga Ukrainas, millest tulenevad mõjud nii Ukrainale kui laiemalt IMFi liikmeskonnale. IMF asub globaalse finantsturvavõrgu keskmes ja tema põhiülesanne on maksebilansi probleemide korral liikmesriike aidata. IMFi kvoodiressursside suurendamine võimaldab vähendada IMFi poolt liikmesriikidega sõlmitud ajutiste laenulepingute mahtu ning samas tagada IMFi piisav võimekus raskustes liikmesriike ka edaspidi toetada.

IMFis sündinud kokkuleppe kohaselt suurendatakse kõikide riikide kvooti 50%. Eesti kvoot suureneb 121,8 miljoni SDRi ehk ca 149,8 miljoni euro võrra. Kokku saaks Eesti kvoot olema 365,4 miljonit SDRi ehk ca 449,5 miljonit eurot. Kvooditõusu jõustumisel aegub hetkel kehtiv IMFi kahepoolne laenuleping Eesti Pangaga mahus 164 miljonit eurot.

1.2 Eelnõu ettevalmistaja

Otsuse eelnõu ja seletuskirja valmistasid ette Rahandusministeeriumi Euroopa Liidu ja rahvusvahelise koostöö osakonna nõunik Kristiina Abel (telefon 611 3406, kristiina.abel@fin.ee), Rahandusministeeriumi personali- ja õigusosakonna nõunik Agnes Peterson (telefon 5885 1301, agnes.peterson@fin.ee) ning Eesti Panga rahapoliitika ja majandusuuringute osakonna nõunik Maris Leemets (telefon 668 0834, maris.leemets@eestipank.ee). Eelnõu keeletoimetaja oli Sirje Lilover (telefon 611 3636, sirje.lilover@fin.ee). Resolutsiooni on tõlkinud Tõlkebüroo Välek OÜ, e-mail: tolked@toimetaja.eu

1.3 Märkused

Eelnõu ei ole seotud muude menetluses olevate eelnõudega, EL õiguse rakendamisega ega Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.

Eelnõu otsusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus, sest sellega võetakse riigile põhiseaduse § 104 punktis 15 nimetatud varalisi kohustusi.

Kuivõrd Eesti Vabariigi osaluse suurendamisega IMFis kaasneb kvoodiosa sissemakse, siis on riigile varaliste kohustuste võtmisel põhiseaduse § 65 punkti 10 alusel vajalik Riigikogu otsus. Samuti otsustab Riigikogu 24.12.2011. a jõustunud IMFi liikmeks olekuga seotud õigusaktide muutmise seadusega muudetud Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 1992. aasta 22. aprilli otsuse „Nõusoleku andmise kohta Eesti Vabariigi astumiseks Rahvusvahelise Valuutafondi, Rahvusvahelise Rekonstrueerimis- ja Arengupanga ning nende juurde kuuluvate organisatsioonide liikmeks” (RT 1992, 18, 258; RT I 2002, 11, 58) punkti 6 alapunkti 1 kohaselt IMFi põhikirja III artikli 2. jao punktis d¹ nimetatud nõusoleku andmise. Eesti Pank on vastavalt IMFi põhikirja V artiklile ja Eesti Panga seaduse § 4 lõikele 3 volitatud Eesti Vabariigi nimel sooritama kõiki IMFi ja Eesti Panga eeskirjadega lubatud tehinguid ja toiminguid. Pärast kvoodisuurenduse jõustumist (eeldatavalt novembris 2024) tuleb kvoodisuurenduse sissemakse teha 35 päeva jooksul. Eesti poolt tasub kvoodisuurenduse Eesti Pank.

2. Eelnõu eesmärk ja sisu

Otsuse eelnõu eesmärk on anda nõusolek Eesti kvoodi suurendamiseks IMFis ja volitada Eesti Panka osaluse suurendamiseks vajalikke toiminguid tegema.

Kvootide ülevaatus toimub IMFis regulaarselt. IMFi põhikirja artikli III jao 2 kohaselt toimub IMFi kvootide korrigeerimine järgmiselt:

- a) aktsionäride nõukogu korraldab vähemalt iga viie aasta järel liikmesriikide kvootide üldise ülevaatuse ja vajadusel esitab ettepaneku nende korrigeerimiseks. Samuti võib aktsionäride nõukogu, kui ta seda kohaseks peab, kaaluda igal muul ajal mõne kindla liikmesriigi kvoodi korrigeerimist asjaomase liikmesriigi taotlusel;
- b) IMF võib igal ajal teha ettepaneku nende liikmesriikide kvootide suurendamiseks, kes olid liikmed 31. augusti 1975. aasta seisuga, võrdeliselt nende kvootidega nimetatud kuupäeval kumulatiivses summas, mis ei ületa V artikli 12. jao punkti f alapunkti i ja punkti j alusel väljamaksete erikontolt üldiste vahendite kontole ülekantavaid summasid;
- c) kvootide muutmiseks on vajalik 85-protsendiline enamus häälte koguarvust;
- d) liikmesriigi kvooti ei muudeta enne, kui liikmesriik on sellega nõustunud ja makse on tehtud, välja arvatud juhul, kui kooskõlas käesoleva artikli 3. jao punktiga b käsitatakse makset sooritatuna.

IMFi eelmine kvoodiülevaatus toimus 2020. a. Selle raames kvootides muudatusi ei tehtud, kuigi arutelud käisid nii kvoodisuurenduse kui ka IMFi juhtimisreformi teemadel. Lepiti kokku, et XVI kvoodiülevaatus peab olema lõpetatud 15.12.2023. a ning selle käigus hinnatakse nii IMFi kvootide sobivat/piisavat mahtu, et taastada IMFi ressurssides kvootide osakaal, kui jätkatakse IMFi juhtimisreformi aruteludega ehk vaadatakse üle IMFi kvootide jaotus liikmeriikide vahel sh kvoodivalem, mis on aluseks kvootide jaotamisele. Kvoodiosade ümberjagamine peaks peegeldama riikide suhtelist positsiooni maailmamajanduses, mis on muutunud arenevate riikide kasuks, samas tuleks kaitsta kõige vaesemate riikide esindatust. Kvootide ümberjagamise kokkuleppe saavutamist raskendasid geopolitiilised pinged ning erimeelsused arenenud ja arenevate riikide vahel. Samuti oldi eriarvamusel kvoodivalemi muutmise suhtes. Seega oli üheks praeguse ehk XVI kvoodiülevaatuse kokkuleppe

¹ Liikmesriigi kvooti ei muudeta enne, kui liikmesriik on sellega nõustunud ja makse on tehtud, välja arvatud juhul, kui kooskõlas käesoleva artikli 3. jao punktiga b käsitatakse makset sooritatuna.

tingimuseks, et kohe jätkatakse kvootide ümberjaotamise ja kvoodivalemi lahenduste otsimist, et järgmise, XVII ülevaatuses raames neis teemades kokkuleppele jõuda.

15.12.2023. a kinnitatud resolutsioonis nr 79-1 on IMF teinud kvootide XVI regulaarse ülevaatuses raames ettepaneku kvootide suurendamiseks kõigile 190-le IMFi liikmesriigile. Kokku suurendatakse kvooti 238,6 miljardi SDRi võrra tasemele 715,7 miljardit SDRi e 50% ulatuses, ning otsuse lisas on toodud ka iga liikme vastav osalus.

Kvootide XVI ülevaatuses seoses sätestatakse resolutsioonis:

- Kvoodisuurendus ei jõustu enne, kui IMF on saanud vähemalt 85% kvoodiosalust omavate liikmesriikidelt nõuetekohase nõusoleku; ning piisava arvu mitmepoolses laenuleppes ² (*New Agreement to Borrow, NAB*) osalevate riikide nõusoleku vähendamaks NABi ressursse vastavalt IMFi ettepanekule. NABi vähendatakse mahus, et IMFi laenuandmise võimekus jääks kvoodisuurenduse jõustumisel tänasega samale tasemele.
- Liikmesriigi kvoot ei suurene enne, kui liikmesriik on esitanud kirjaliku nõusoleku oma kvoodiosa suurendamiseks – hiljemalt 15.11.2024. a – ja on seejärel teinud 35 päeva jooksul kvoodisuurenduse sissemakse. Kvoodisuurenduse sissemakse tähtaeg oleneb kuupäevast, mis on hilisem, kas 1) kuupäev, mil liikmesriik teatab IMFi oma nõusolekust kvoodisuurenduseks, või 2) kuupäev, mil on saavutatud reformi jõustumiseks vajalik osalusmäär 85% ja vastav NABis osalevate riikide nõusolek.
- Vajadusel võib IMFi direktorite nõukogu pikendada nõusoleku saatmise ja/või kvoodisuurenduse sissemaksmise tähtaega. Siin võetakse eelkõige arvesse nende riikide olukorda, kes tahaksid kvoodisuurenduses osaleda ning on valmis selle nimel pingutama, kuid vajaksid veidi lisaaega (nt et tasuda võlgnevused IMFi üldressursside kontole).
- Need riigid, kes ei ole veel nõustunud varasema, kvootide XIV ülevaatuses tulenenud kvoodisuurendusega, peaksid ka selles osalemisest IMFi teada andma (nõusoleku saatma) 15.11.2024. a või hilisemal kuupäeval, kui tähtaega pikendatakse.
- Iga liige peab kvoodi suurenemisest 25% sisse maksma ametlikes reservvarades (laenueriõigustes ehk SDRides või muus IMFi poolt määratud valuutas) ning 75% oma kohalikus valuutas.

Järgmise, kvootide XVII ülevaatuses seoses sätestatakse resolutsioonis:

- IMFi direktorite nõukogu peab 2025. a juuniks välja töötama ettepanekud, millest juhendada kvootide ümberjaotamise ja kvoodivalemi aruteludes kvootide XVII ülevaatusel.

Käesoleva kvoodiülevaatuses kokkuleppe osaks on kahepoolsete laenulepingute (*Bilateral Borrowing Arrangements, BBA*) aegumine/lõpetamine ning mitmepoolsete laenulepete (NAB) mahu vähendamine (viimases Eesti ei osale):

- BBA ja NABi lepete sõlmimine oli kiire ja ajutine/tähtajaline lahendus pandeemia ajal ja vajalik, et tagada IMFi võime liikmesriike toetada. Kuna IMF on põhikirja järgi kvoodipõhine asutus, siis soovitakse nüüd taastada IMFi ressurssides kvootide osakaal.

² Resolutsiooni tõlkes on kasutatud terminit: uus laenuvõtmiskorraldus

Seega lõpetatakse kvoodisuurenduse käigus liikmesriikidega BBAd – aeguvad 31. detsembril 2024³ - ja vähendatakse NAB lepete mahte.

- BBA lepinguid on IMFil sõlmitud kahepoolsetelt riikidega mahus 141 miljardit SDRi. Eesti Pangal on IMFiga kahepoolne leping mahus 164 miljonit eurot, mida IMF ei ole kasutusele võtnud.
- NAB on IMFi ja 38 liikmesriigi vaheline laenulepete kogum, mis loodi täiendamaks kvoodiressursse. Riigid on otsustanud selles osalemise vastavalt siseriiklikule korrale, kuid NABis tehtavad muudatused otsustab IMF koos selle riikide grupiga. Laenumahtude vähendamisel säilitatakse üldjoontes riikide suhtelised osakaalud lepetes ning muudatuste jõustumiseks on vaja nõusolekut NAB osalejatelt, kes esindavad vähemalt 85% kogu laenulepete mahust või IMFi direktorite nõukogu kehtestatud kõrgemat künnist. 30. jaanuaril 2024. a otsustas direktorite nõukogu vähendada NABi mahte 61,3 miljardi SDRi võrra ehk 16,8%, st tänaselt 364,4 miljardilt SDRilt 303,1 miljardi SDRini. Sellega säilib IMFi laenuandmise võime varasemal tasemel 696 miljardit SDRi. Resolutsiooni heakskiitmise järel on direktorite nõukogu täpsemalt kokku leppinud, et NABi lepingumahtude vähendamise jõustumiseks peab nõus olema mitte 85%, vaid 90% NABis osalevatest liikmetest. Iga NABis osalev riik peab oma NABi leppe vähendamise heakskiitmise protseduuri siseriiklikult läbima. NABis Eesti ei osale⁴.

Kokkuvõtteks: kvoodiülevaatuse jõustumise ja kvoodisuurenduse sissemaksega samaaegselt lõpeb Eesti Pangal IMFiga kahepoolne laenuleping (mahus 164 miljonit eurot), mille vahendeid IMF ei ole kasutanud. Eesti Pank teeb kvoodisuurenduse makse ca 149,8 miljoni eurot ehk Eesti jaoks IMFis võetud finantskohustuste maht ei muutu tänasega võrreldes oluliselt, aga muutub finantskohustuste vorm. Võrreldes tähtajalise laenulepinguga on kvoodi erinevus selles, et kvoot on riigi ametlik osalus IMFis ja määrab ära nii hääleõiguse kui laenuvõimalused IMFist. Ametliku osaluse ehk kvoodi suurendamise kinnitamiseks on vajalik Riigikogu otsus (vt punkt 1.3). Muudes tehingutes saab Eesti Pank tegutseda Eesti Vabariigi esindajana Eesti Panga seaduses antud ulatuses ning sooritada kõiki IMFi ja Eesti Panga eeskirjadega lubatud tehinguid ja toiminguid (üks selliseid toiminguid oli kahepoolse tähtajalise laenulepingu sõlmimine IMFiga). Kvoodisuurendusega nõustumisel hoiab kvooditõusu sissemakse Eesti hääleõigust IMFis tänasel tasemel ning tagab meile kriisiolukorras vajadusel senisest poole suurema ligipääsu IMFi laenuressursile. Eesti hääleõigus moodustab IMFi koguhäälest 0,08%, mis jääb ka peale kvoodisuurenduse jõustumist samaks kui kõik liikmesriigid oma kvoodisuurenduse sisse maksavad.

3. Eelnõu terminoloogia

Otsuse eelnõus ei esine õigusaktides varem kasutamata termineid.

4. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas EÜ asutamislepingu artikliga 101 ja EÜ Nõukogu määruse nr 3603/93 artikliga 7.

³ IMF peab BBA riikidega läbirääkimisi, et erakorraliselt pikendada BBAd aegumiskuupäeva, kui kvoodisuurenduse jõustumine lükkub, et BBAd kehtiks kuni XVI kvoodiülevaatuse jõustumiseni.

⁴ Eesti ei kvalifitseeru osaluse miinimum piirmäära tõttu, kuna see ületab Eesti kvooti kahekordselt (miinimum 680 mln SDR).

5. Otsuse mõjud ja selle rakendamise kulutused

Otsusega antakse nõusolek Eesti Vabariigi kvoodi suurendamiseks IMFis 121,8 miljoni SDRi ehk ca 149,8 miljoni euro võrra. Kokku saab Eesti kvoot olema 365,4 miljonit SDRi ehk ca 449,5 miljonit eurot.

Kvoot on peamine element riigi finants- ja organisatoorsetes suhetes IMFiga. Kvoot määrab liikmesriigi hääleõiguse ja võimalused IMFilt laenu saamiseks, kuna võimalikud laenumahud on liikmesriigi kvoodi suurusega seotud. Tulenevalt sihtotstarbest on IMFi krediidiinidele ligipääsuks rakendatud erinevad nõuded (tingimuslikkus) ning laenu maksimumtasemed (suhtena riigi kvoodist).

Eesti kvoodi suurenemisel kaasneb Eestile kohustus maksta suurenenud kvoodiosa IMFile. IMFi põhikirja III artikli 3. jao punkti a kohaselt tuleb liikmesriigil 25% kvoodi suurenemisest sisse maksta ametlikes reservvarades (SDRides või muus IMFi poolt määratud valuutas) ning 75% kohalikus valuutas (euro). Eesti kvoodi suurenemisest tulenevad sissemaksed korraldab Eesti Pank. Kvoot jääb Eesti Panga ametlike välisreservide osaks. Seega otsuse rakendamine riigieelarvet ei mõjuta. Eesti finantskohustuste maht IMFi ees oluliselt ei muutu, sest 121,8 miljoni SDRi suuruse (ca 149,8 miljonit eurot 15.02.2024 kursiga⁵) kvoodisissemaksega samaaegselt aegub kahepoolne laen IMFiga (164 miljonit eurot). Samas muutub finantskohustuste vorm. Kuna kvoot on riigi ametlik osalus IMFis, siis osaluse/kvoodi suurendamise heakskiitmiseks on vajalik Riigikogu otsus (vt punkt 1.3).

Iseseisvumise algusaastatel kasutas Eesti majandusreformide läbiviimise toetamiseks IMFi laene mitmel korral⁶. Välisõkkidele avatud väikeriigina on Eesti majandus- ja finantsstabiilsuse huvides olnud väga oluline võimalus saada IMFilt laenu ning ka saadava laenu adekvaatne suurus. Peale viimast finantskriisi on tugevdatud ka euroala kaitsevõimet kriiside vastu ja loodud regionaalne finantsturvavõrk, Euroopa Stabiilsusmehhanism (ESM). Sealt saavad majandusraskustesse sattunud euroala riigid rangetel majanduspoliitilistel tingimustel koostöös IMFiga ja tuginedes sarnaselt IMFis rakendatud tingimuslikkusele laenu taotleda. Samas jääb alles ka võimalus euroala riigil pöörduda otse IMFi poole, mistõttu on oluline liikmesriigi kvoodi tase.

IMF asub globaalse finantsturvavõrgu keskmes, mis tähendab, et erinevate globaalsete, regionaalsete või ka liikmesriigi kohaliku majandust puudutavate kriiside lahendamiseks saab liikmesriik pöörduda ajutise finantsabi saamiseks IMFi poole. Taolise viimase võimaluse laenuandja olemasolu tagab ka selle, et kriisid avastatakse ja lahendatakse võimalikult vara, likviidsuskriisid ei muutu maksejõuetuskriisideks ning kriiside mõjud teistele liikmesriikidele jäävad väiksemaks. Kriiside piiriüleste mõjude vähendamine on eriti oluline Eesti-sugustele väikestele, kuid väga avatud majandusega riikidele, kes sõltuvad maailmamajanduse sujuvast toimimisest. Eesti jaoks on kõige olulisem seega IMFi regulaarne liikmesriikide majanduspoliitika järelvalve (seire), mille raames annab IMF liikmesriikidele majanduspoliitilisi soovitusi, et makromajanduslikku ja finantsstabiilsust edendada ning

⁵ https://www.imf.org/external/np/fin/data/rms_five.aspx

⁶ Eesti Pank kasutas valmisolekulaenu (*Stand-By Arrangement*, SBA) Eesti krooni kattevara suurendamiseks. Vabariigi Valitsus võttis majandusarengu soodustamise sihtlaenu (*Systemic Transformation Facility*, STF), mis kommertsbankade kaudu välja laenati. SBA krediidiini saab kasutada maksebilansi ükskõik millise lühiajalise probleemi korral. STF oli IMFi erakorraline krediidiin sotsialistlikust ühiskonnast vabaturu tingimustele üleminekuriikide toetuseks maksebilansis kajastuvate probleemide lahendamisel.

struktuurireformide läbi viia, ennetades nii võimalikke kriisiolukordi. Samuti pakub IMF vajalike majanduspoliitiliste reformide läbiviimiseks ka tehnilist abi, mida ka Eesti on kasutanud (fiskaalläbipaistvuse parandamiseks, riigi investeringute juhtimise tõhustamiseks ja rahapesu vastaste meetmete tugevdamiseks).

Eestile on samuti oluline, et IMF on peale Venemaa agressiooni Ukrainasse jätkanud Ukraina valitsusega tihedat koostööd ning aidanud hinnata rahvusvahelise rahalise abi vajadust ja koordineerida selle suunamist Ukrainale. 2022. a eraldati Ukrainale IMFi kaudu 2,7 miljardit USDi finantsabi sõjast tingitud mõjude leevendamiseks. 2023. a kinnitas IMF 4-aastase laenuprogrammi Ukrainale mahus 15,6 miljardit USDi. Samuti on laenuprogrammis ettenähtud struktuurireformide rakendamise toetamiseks loodud Ukraina tehnilise abi fond, kuhu oodatakse jätkuvalt liikmesriikide panuseid. Praeguseks osalevad fondis Jaapan, Läti, Leedu, Holland ja Slovakkia kokku 16,5 miljoni USDiga (fondi oodatav kogumaht on 65 miljonit USDi).

Koos Ukrainaga on 2024. aasta jaanuari lõpu seisuga IMFil laene antud 56 riigile, kokku summas 172,5 miljardit SDRi. Vaestele riikidele mõeldud PRGT fondi (*Poverty Reduction and Growth Trust*) kaudu tehtud majandusprogrammide ja laenude kogumaht oli jaanuari lõpu seisuga 25,2 miljardit SDRi, mis jagunes 59 riigi vahel. Pikaajalist rahastust pakkuvast IMFi uuest RST fondist (*Resilience and Sustainability Trust*) on kliimaprobleemidega tegelemiseks 17 riigile kokku lubatud rahastust 5,3 miljardit SDRi ulatuses.

6. Otsuse jõustumine

Otsus jõustub selle allakirjutamisel.

IMFi kvoodisuurendus jõustub siis, kui IMF on saanud vähemalt 85% kvoodiosalust omavate liikmesriikidelt nõuetekohase nõusoleku ning piisava arvu NABis osalevate riikide nõusoleku vähendamaks vastavalt IMFi ettepanekule NABi ressursse. Nõusolekuid ootab IMF 15. novembrini 2024 a. Vajadusel võib IMFi direktorite nõukogu tähtaega pikendada. Liikmesriigi kvoot ei suurene enne, kui liikmesriik on esitanud kirjaliku nõusoleku oma kvoodiosa suurendamiseks ja on teinud kvoodisuurenduse sissemakse. Kvoodisuurenduse sissemakse tuleb teha 35 päeva jooksul, olenevalt kuupäevast, mis on hilisem, kas 1) kuupäev, mil ta teatab fondile oma nõusolekust, või 2) kuupäev, mil on saavutatud kvoodireformi jõustumiseks vajalik osalusmäär 85% ja vastav NABis osalevate riikide nõusolek.

7. Eelnõu kooskõlastamine

Otsuse eelnõu on kooskõlastatud Eesti Panga ja Välisministeeriumiga ning saadetakse kooskõlastamiseks Justiitsministeeriumile.

Esitab Vabariigi Valitsus ...märtsis 2024
Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Valitsuse nõunik