

TARTU ÜLIKOOL

Euroopa kolledž

Magistritöö

Kädli Moor

**Tingimuslikkuse kontseptsioon ja selle rakendamine Kreeka, Iirimaa ning
Portugali laenuprogrammides 2010-2012**

Juhendajad: Prof. Raul Eamets ja Andres Sutt

Tartu 2013

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
1. TINGIMUSLIKKUSE TEOREETILISED KONTSEPTSIOONID JA SELLE RAKENDAMISE SENINE PRAKTIKA RAHVUSVAHELISES VALUUTAFONDIS JA EUROOPA LIIDUS.....	7
1.1. Tingimuslikkuse mõiste, eesmärk ja rakendamine teoreetilistes käsitlustes	7
1.2. Tingimuslikkuse rakendamise senine praktika Rahvusvahelises Valuutafondis	16
1.3. Tingimuslikkuse rakendamise senine praktika ELis	21
2. TINGIMUSLIKKUSE KASUTAMINE KREEKA, IIRIMAA JA PORTUGALI LAENUPROGRAMMIDES.....	28
2.1. Tingimuslikkuse rakendamise eesmärgid Kreeka, Iirimaa ja Portugali laenuprogrammides	28
2.2. Tingimuslikkuse rakendamise protsess ja konkreetsed valdkonnad Kreeka, Iirimaa ja Portugali laenuprogrammides	38
2.3. Tingimuslikkuse täitmise kontrollimine Kreeka, Iirimaa ja Portugali laenuprogrammides.....	46
2.4. Soovitused ja ettepanekud laenuprogrammides tingimuslikkuse kasutamise parendamiseks.....	58
KOKKUVÕTE.....	61
KASUTATUD allikate loetelu	67
LISAD	75
Lisa 1. EL ja euroala majanduse juhtimise ja liikmesriikide majanduspoliitika koordineerimise raamistiku täiustamise meetmed	75
Lisa 2. Kreeka laenuprogrammide kvantitatiivsed tulemuskriteeriumid	79
Lisa 3. Iirimaa laenuprogrammi kvantitatiivsed tulemuskriteeriumid	84
Lisa 4. Portugali laenuprogrammi kvantitatiivsed tulemuskriteeriumid	86
Summary.....	88

LÜHENDITE LOETELU

- BEPG – majanduspoliitika üldsuunised (*Broad Economic Policy Guidelines*)
- EDP – ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus (*Excessive Deficit Procedure*)
- EFF – laiendatud laenuvõimalus (*Extended Fund Facility*)
- EFSF – Euroopa Finantsstabiilsusfond (*European Financial Stability Facility*)
- EFSM – Euroopa Finantsstabiilsusmehhanism (*European Financial Stability Mechanism*)
- ECOFIN – EL nõukogu majandus- ja rahandusministrite koosseisus
- EL – Euroopa Liit (*European Union*)
- ELTL – Euroopa Liidu toimimise leping
- ELT – Euroopa Liidu leping
- EK – Euroopa Komisjon (*European Commission*)
- EKP – Euroopa Keskpank (*European Central Bank*)
- EKPS – Euroopa Keskpankade Süsteem
- ESM – Euroopa Stabiilsusmehhanism (*European Stability Mechanism*)
- IMF – Rahvusvaheline Valuutafond (*International Monetary Fund*)
- KIE – Kesk- ja Ida-Euroopa
- MFEP – majandus- ja finantspoliitikate memorandum (*Memorandum of Economic and Financial Policies*)
- MoU – majanduspoliitika spetsiifiliste tingimuslikkuse vastastikuse mõistmise memorandum (*Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality*)
- PPP – avaliku ja erasektori partnerlus (*Public Private Partnership*)
- SGP – Stabiilsus- ja kasvupakt (*Stability and Growth Pact*)
- SBA – laenamise püsivõimalusi instrument (*Stand-By Arrangement*)
- SKP – sisemajanduse kogutoodang

SISSEJUHATUS

Alates üleilmse finantskriisi puhkemisest 2008. aasta sügisel on mitmed Euroopa Liidu (EL) liikmesriigid pöördunud ELi institutsioonide ja Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF) poole, et küsida oma majandusolukorra stabiliseerimiseks finantsabi. Nn troika ehk Euroopa Komisjoni, Euroopa Keskpanga (EKP) ning IMF koostöös vastava liikmesriigiga koostatakse laenuprogrammid, mille tingimuste täitmisel osutatakse riigile finantsabi. Käesolevas töös analüüsitavate riikide valiku põhjustas asjaolu kaks asjaolu, esiteks kuna Kreeka, Iirimaa ja Portugali puhul on tegu avatud ja arenenud Euroopa Majandus- ja Rahaliidu liikmetega, kes on välisdoonoritelt küsinud suuremahulise laenuprogrammi. Teiseks põhjuseks on asjaolu, et euroala liikmete laenuprogrammides teevad esmakordselt koostööd EL institutsioonid ja IMF. Euroala liikmena on Eestil huvi selle teemaga tegeleda ning seda põhjalikumalt analüüsida, kuna seniseid kogemusi ja õppetunde saab edaspidi kasutada võimalike tulevaste kriiside hindamisel, lahendamisel ja ennetamisel. Autori hinnangul on käesolev töö ilmselt üks esimesi sünteesivaid akadeemilisi uurimusi euroala liikmete laenuprogrammide koostamisest ja rakendamisest, lähtudes tingimuslikkuse teoreetilisest raamistikust. Ilmselt pakub töö edaspidi huvi eelkõige sellest aspektist, mis puudutab tingimuslikkuse rakendamist majanduspoliitika valdkonnas.

Tingimuslikkus on laenuprogrammide oluline komponent – need on kokkulepped, mille täitmine on aluseks finantsabi saamisele ning millest kinnipidamist regulaarselt kontrollitakse. ELis on tingimuslikkust kasutatud ka varasemalt, juba alates külma sõja lõpust, näiteks sellistes valdkondades nagu kaubanduslepped, välisabi ja liidu laienemisprotsess. Tingimuslikkuse puhul määratakse kindlaks etapid, mille lõpuks peab riik vastama teatud tingimustele, et protsess jätkuks. IMF ja Maailmapank kasutavad oma tegevusraamistikus samuti tingimuslikkuse põhimõtet. Seejuures on koos kontseptsiooni enda arenguga avaldatud kriitilisi arvamusi nii tingimuslikkuse olemuse, sellega seotud motiivide, rakendamise aluste kui ka selle tulemuslikkuse üle. Arutelude tulemusena on viimastel aastakümnetel toimunud tingimuslikkuse rakendamisel üleminek projektipõhiselt (ehk ühekordse eesmärgi täitmisele suunatud tingimuslikkuselt, nt haigla

ehitamine) programmpõhisele (ehk majandussektorile suunatud, nt tervishoiureform) abile, kuid arutelud tingimuslikkuse käsitluse üle jätkuvad.

Käesoleva magistritöö eesmärk on tingimuslikkuse teoreetilisele käsitlusele ning ELi ja IMFi senisele tingimuslikkuse rakendamise praktikale tuginedes analüüsida Kreeka, Iirimaa ja Portugali laenuprogramme perioodil 2010-2012 ning eelnevast lähtudes pakkuda lahendusi laenuprogrammides tingimuslikkuse rakendamise parendamiseks. Seejuures analüüsitakse laenuprogrammide tingimuslikkust kolmest vaatenurgast:

1. laenuprogrammide eesmärgistatus;
2. laenuprogrammide koostamine ja rakendamine;
3. laenuprogrammide täitmise jälgimine.

Magistritööle on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

- 1) analüüsida teoreetilise kirjanduse põhjal tingimuslikkuse rakendamise eesmärke, edukuse peamisi tegureid ning rakendusprotsessi;
- 2) analüüsida tingimuslikkuse rakendamist ELi ja IMFi senises praktikas;
- 3) tingimuslikkuse teoreetilistele seisukohtadele ja ELi ning IMFi praktikale tuginedes anda hinnang Kreeka, Iirimaa ja Portugal laenuprogrammide eesmärgistamisele, rakendamisele ja täitmise jälgimisele;
- 4) praktilise lahendusena esitada ettepanekud laenuprogrammides tingimuslikkuse rakendamise parendamiseks.

Töö esimeses peatükis avatakse tingimuslikkuse mõiste ja kirjeldatakse selle erinevaid vorme. Samuti antakse ülevaade erinevatest teoreetilistest lähenemistest tingimuslikkuse eesmärkidele ning selle edukuse teguritele. Seejärel liigutakse tingimuslikkuse rakendamise senise raamistiku juurde ELis ja IMFis, kirjeldades, kuidas tingimuslikkuse kasutamine on kujunenud ja arenenud alates 1950ndatest. Uurimuse kontekstis pööratakse EL osas eraldi tähelepanu majanduse ja rahanduse juhtimise tingimuslikkuse raamistikule ning selles viimastel aastatel tehtud uutele algatustele.

Teises peatükis analüüsitakse tingimuslikkuse kasutamist Kreeka, Iirimaa ja Portugali laenuprogrammides ajavahemikul 2010-2012. Esmalt antakse ülevaade põhjustest, miks riigid laenuprogramme taotlesid ning analüüsitakse nendest põhjustest lähtudes

programmide eesmärgistatust ja peamisi elemente, samuti programmide koostamise protsessi. Lisaks analüüsitakse tingimuste täitmise antud hinnanguid ja nende muutumist troika ülevaatusaruannete põhjal.

Uurimuses käsitletakse kolme euroala riiki: Kreekat (esimene laenuprogramm käivitus mais 2010 ja teine märtsis 2012), Irimaad (laenuprogramm algas novembris 2010) ja Portugali (programm algas mais 2011). Nimetatud kolme riiki on vaadeldud põhjusel, et nemad küsisid ELilt ja IMFilt täiemahulist laenuprogrammi ja on seega võrreldavad. Euroala liikmesriikidest on vaatlusalusel perioodil palunud laenuprogrammi oma pangandussektori toetamiseks ka Hispaania, kuid kuna tegemist ei ole täiemahulise laenuprogrammiga, siis seda käesolevas töös ei analüüsita. Kuivõrd ELi ja IMFi laenuprogrammid on tavaliselt kolmeaastase kestusega (v.a. Kreeka teine laenuprogramm, mis on kaheaastane), siis vaadeldakse magistritöös perioodi 2010–2012.

Analüüsimeetodite osas on käesolevas magistritöös tegu juhtumanalüüsiga, milles võrreldakse laenuprogrammide küsimise põhjuseid, eesmärke ja tingimusi Kreekas, Irimaal ja Portugalis. Kasutatakse nii kvantitatiivset kui ka kvalitatiivset analüüsi.

Andmed on peamiselt pärit Euroopa Komisjoni rahandus- ja majandusdirektoraadi ja IMFi kodulehel avalikustatud laenuprogrammide ja nende ülevaatusaruannetest. Kasutatud on ka Eurostati andmeid. Kuna nimetatud kolme riigi laenuprogrammid ei ole lõppenud, ei saa anda lõplikke hinnanguid programmi tingimuste rakendamisele, mis on üks võimalusi tööd tulevikus selles suunas edasi arendada.

1. TINGIMUSLIKKUSE TEOREETILISED KONTSEPTSIOONID JA SELLE RAKENDAMISE SENINE PRAKTIKA RAHVUSVAHELISES VALUUTAFONDIS JA EUROOPA LIIDUS

1.1. Tingimuslikkuse mõiste, eesmärk ja rakendamine teoreetilistes käsitlustes

Tingimuslikkuse mõiste

Teooria kohaselt kirjeldab tingimuslikkus suhet kahe ebavõrdse partneri – doonor ja abisaaja – vahel, kus viimane on suuremal või vähemal määral sõltuv esimese poolt pakutavast abist hüvitise näol¹ ning kus üks osaleja või organisatsioon määratleb hüve pakkumise tingimused teisele osalejale². Tuginedes realismi või marksismi käsitlusele rahvusvaheliste suhete teoorias, võib tingimuslikkust defineerida kui praktikat, kus tugevam rakendab nõrgemale reforme³. Samas näiteks Stokke arvates ei ole tingimuslikkus eesmärk isenesest, vaid pigem instrument, mille kaudu teisi eesmärke saavutatakse⁴. Killicku hinnangul on tingimuslikkus vastastikune kokkulepe, mille alusel abisaaja riigi valitsus rakendab või lubab rakendada teatud poliitilisi meetmeid, mille elluviimist rahvusvahelised finantsinstitutsioonid või teised asutused toetavad teatud suurusel finantsabiga⁵. Käesolevas töös lähtutakse Killicku tingimuslikkuse mõistest.

Lähtuvalt ülaltoodust võib välja tuua, et tingimuslikkuse kesksed osad on (1) domineeriv doonor ja sõltuv abisaaja, (2) eesmärgid, mida tahetakse saavutada (3) meetmed ja kokkulepped, mille täitmine on aluseks doonori panusele.

¹ Fierro 2003: 94-95

² Agne 2009:2

³ *Ibid.*

⁴ Stokke 1995:2

⁵ Killick 1998:6

Tingimuslikkuse kasutamise vormid

Levinum lähenemine tingimuslikkusele selle vormidest lähtudes on vaadelda seda kui ajendit (ehk präänikut) või kui negatiivset meedet (ehk piitsa). Näiteks Fierro järgi võib tingimuslikkust ühest küljest kasutada kui karistusmeedet, nt lõpetatakse riikidele abi andmine, kui nad rikuvad süstemaatiliselt, pidevalt ja suuremahuliselt nt inimõigusi (sh põhi-, tsiviil ja poliitilisi õigusi). Tingimuslikkus võib olla seotud ka trahvidega. Heaks näiteks „piitsast“ on USA tegevus esimese kahepoolse doonorina. 1970ndate alguses rakendas USA tingimuslikkust oma arengukoostöö poliitikas – tsiviil- ja poliitiliste õiguste range rikkumine abi sihtriikides põhjustas selle vähendamise või katkestamise. Samas võib tingimuslikkus toimida kui „präänik“ või preemia tingimuste täitmise eest. Piitsa ja prääniku puhul on oluline, et „präänikuid jagades“ mängib abi andja aktiivset rolli, kuid „piitsa andes“ on tema roll pigem passiivne.⁶ Seega kui piits põhineb hirmu ideel, siis präänik põhineb aga koostööl.

Erialakirjanduses eristatakse ka positiivset ja negatiivset tingimuslikkust. Esimene hõlmab doonori antavaid hüvesid, kui abi sihtriik täidab kokkulepitud tingimusi (nt inimõiguste ja demokraatia põhimõtete kaitsmine). Hüved on muuhulgas ka nt toetuste, laenude, tehnilise või finantsabi andmine, kaubandussuhete loomine või suurendamine, diplomaatiliste suhete loomine ja säilitamine või rahvusvaheline tunnustamine.⁷ Positiivse tingimuslikkuse moraalne aspekt võimaldab abisaajal- ja andjal oma huve realiseerida: abisaaja riik vajab reformide läbiviimiseks ressursse ja doonorriik tahab majandusressursse paigutada ja on huvitatud oma naabruses konflikti ärahoidmisest⁸. Negatiivne tingimuslikkus seevastu tähendab hüvede vähendamist või peatamist, kui abisaaja ei vasta tingimustele (näiteks kaubanduslike või diplomaatiliste suhete peatamine, trahvide või embargode rakendamine, hukkamõistmine rahvusvahelisel foorumil, arengukoostöö või kultuurilise koostöö katkestamine)⁹. Kokkuvõttes on positiivsel tingimuslikkusel *ex ante* iseloom. Nii on positiivne tingimuslikkus suunatud

⁶ Fierro 2003: 98-103

⁷ *Ibid.*; Stokke 1995: 12; Zuokui 2010: 83

⁸ Sjursen 2002:494

⁹ Fierro 2003: 98-103; Zuokui 2010: 83

eksisteeriva olukorra muutmisele ja mitte otseselt rahuldama doonori huve. Samas negatiivne tingimuslikkus on aga üldiselt pigem reageeriv poliitika, mitte ennetav poliitika.

Siinkohal eristatakse teoorias ka positiivset tingimuslikkust ja positiivseid meetmeid. Viimastel on küll „prääniku“ iseloomujooned, kuid neid „antakse“ tingimusteta. Positiivsete meetmete eesmärgiks on näiteks edendada inimõigusi ja neid rakendatakse fondide ülekandmise vormis. Positiivseid meetmeid võib anda valitsusele, kuid EL tasandil tehakse seda tavaliselt valitsustevaheliste institutsioonide kaudu.¹⁰

Käesoleva magistritöö kontekstis on tingimuslikkuse eesmärkide puhul tähtis vahet teha majanduslikul ja poliitilisel tingimuslikkusel. Majanduslik tingimuslikkus hõlmab väga spetsiifiliste majanduspoliitiliste reformieesmärkide püstitamist ja kindlaid tähtaegasid, mille abi andmise eesmärgil kiidavad ametlikult heaks mõlemad osapooled. Abi piiramist (ehk selles kontekstis „piitsa“) rakendatakse, siis kui kokkulepitud poliitilisi reforme ei rakendata. Majanduslikku tingimuslikkust võib tingimuslikkuse kujunemisetappidest lähtuvalt nimetada ka nn esimese põlvkonna tingimuslikkuseks, mis oli seotud struktuursete kohandumisprogrammidega, mida alates 1950ndatest algatasid ja juhtisid IMF ja Maailmapank. Seevastu poliitiline tingimuslikkus ei hõlma spetsiifilisi, lepingulisi kohustusi, mis eelnevad abi ülekandmisele. Ainuke eelnev poliitiline tingimus on tüüpiliselt miinimumnõuded vastavate tsiviil- või poliitiliste õiguste ja demokraatiapraktikate kohta, mida ei täpsustada üldise abipoliitika/abiprogrammi raames. Poliitilise tingimuslikkuse piirangud tähendavad üldiselt abiprogrammide katkestamist, kui nõudeid ei täideta (tavaliselt inimõiguste olukorra või demokraatliku protsessi halvenemise korral).¹¹ Selles kontekstis ühtib see positiivsete meetmete käsitlusega, mille puhul antakse abi tingimusteta. Poliitilist tingimuslikkust võib nimetada ka teise põlvkonna tingimuslikkuseks. Kokkuvõttes on mõlema tingimuslikkuse tüübi eesmärk võimendada reforme, kuid seda erinevatel viisidel. Majanduslikku tingimuslikkust iseloomustavad väga täpsed nõudmised, mis on seotud koostöölepingute, mitte abi

¹⁰ Fierro 2003: 98-103

¹¹ Crawford 2001: 184-185; Stokke 1995: 7-11

piirangutega. Poliitilist tingimuslikkust iseloomustab surve avaldamine abisanktsioonide või ähvarduse vormis, juhul kui miinimumnõudeid ei täideta.¹²

Tingimuslikkuse kasutamise eesmärgid

Ilma konkreetse tingimuslikkuse vormiga sidumata on erialakirjanduses välja toodud eesmärgid, mida tingimuslikkust rakendades tahetakse saavutada. Näiteks Collier eristab järgmisi tingimuslikkuse eesmärgi¹³:

1. Ajend. Tingimuslikkus loob ajendi, et mõjutada sihtriigi valitsust tegema midagi, mida ta ilma abi taotlemata ei teeks (nt muutma oma poliitika). See on programmipõhise laenamise põhialus, kuid kehtib ka traditsioonilise projektipõhise laenamise kohta.
2. Valikulisus. Tingimuslikkus motiveerib riiki parandama oma poliitilist keskkonda, kuivõrd abi on tulemuslikum heas poliitilises keskkonnas. Doonor soovib seega anda abi hea poliitilise keskkonnaga riigile, kuna projektipõhist abi peetakse reeglina ebasoodsas (*poor*) poliitilises keskkonnas ebaefektiivseks ja seda saab tõhustada, kui parandada poliitilist keskkonda. Seega valib doonorriik abi sihtriigiks sellise riigi, kus on juba sobiv keskkond.
3. Paternalism tähendab, et doonor võib soovida tagada, et abi kulutatakse teatud kaupadele ja teenustele (näiteks doonori koduriigis toodetavatele kindlatele masinatele ja seadmetele). Pääaegu kõigil sellistel juhtudel püüab doonor suunata abi kulutamist, et parandada seeläbi abi efektiivsust ja tõsta abi vastuvõtja heaolu.
4. Piiramine ehk abi kasutamine valitsuse poliitikate kinnistamise mehhanismina (*mechanism of commitment „lock-in“ for government policies*). Sel juhul on tingimuslikkuse eesmärk pakkuda nn usaldusväärset ähvardust – kui valitsus on lubanud läbi viia poliitikareformi (nt kaubavahetuse liberaliseerimine), siis ta võib tahta ennast ja tulevase valitsusi kaitsta surve eest vastav reform tühistada. Reformi kinnistamiseks võib ta nõustuda abipaketiga, mis on seotud reformi elluviimisega. Sellisel juhul tegutseb doonor kui piiranguagentuur (*agency of restraint*), takistades ebasoovitavaid arengusuundi abisaava riigi poliitikate muutumises.

¹² Crawford 2001: 184-185; Stokke 1995:2; Fierro 2003: 95-96

¹³ Collier *et al* 1997: 1399-1401

5. Signaliseerimine, mille puhul tingimuslikkuse eesmärk võib olla erainvestoritele signaali saatmine, et abisaav riik parandab oma poliitikaid. Kuna valitsuse tegevuse kohta info saamine on kulukas, siis eelistavad eraagendid tugineda doonorite otsustele, kes on investeerinud märkimisväärse ressursi monitoorimisprotsessi ning mille tulemus on eraagentidele tasuta kättesaadav. Potentsiaalselt võibki doonori esitatud tingimustega nõustumist tõlgendada kui märki sellest, et poliitikaid parandatakse.

Lisaks võib tingimuslikkust siduda otsesest rahu tagamisega (*promoting peace*). Kui eksisteerib konfliktioht siis abi „präänikut“ võib vaadelda kui ajendit sotsiaalsete pingete vähendamiseks. Lisaks kui rahu kokkulepe on saavutatud, siis doonorid võivad kasutada „rahu tingimuslikkust“ julgustamaks leppe rakendamist ja kindlustamist.¹⁴

Abi osutamist poliitikate muutmise eesmärgil, millega kaasneb ähvardus lõpetada abi andmine, on erialakirjanduses reeglina hinnatud ebaefektiivseks. Osalise lahendusena nähakse lubadustel baseeruva abi asendamist tulemustel baseeruva abiga ja ka abilepingu kehtivuse perioodi lühendamist. Seega ei osutata abi lubaduse peale viia tulevikus läbi reforme, vaid see jagatakse osade kaupa pärast kokkulepitud programmi iga järgmise elemendi täitmist.¹⁵

Teoriast lähtudes võib tõstatada ka küsimuse tingimuslikkuse vabatahtlikkuse ja sunduslikkuse osas - kas see on vabatahtlikkuse tulemus või vabatahtlik valik? Agne toob näite: kui A poolt rakendatud tingimuslikkus mõjutab riigi B huve positiivselt (võrreldes *status quo*ga), siis B tegevust võrreldes A tingimuslikkusega nähakse üldjoontes vabatahtliku valikuna. Kui A poolt rakendatud tingimuslikkus mõjutab riigi B huve negatiivselt (samuti võrreldes *status quo*ga), siis B tegevus kooskõlas A rakendatud nõuetega on sunduslikkuse tulemus ja peaks olema käsitletav kui mitte-vabatahtlik valik.¹⁶ Seega võib teoriast tulenevalt negatiivset tingimuslikkust tõlgendada sunduslikku ja positiivset tingimuslikkust kui vabatahtlikku.

¹⁴ Boyce 2004: 2

¹⁵ Collier *et al* 1997: 1402

¹⁶ Agne 2009:7

Tingimuslikkuse rakendamise edukuse kriteeriumid teoreetilistes käsitlustes

Tingimuslikkuse rakendamisega kaasneb küsimus, millistel tingimustel on selle kasutamine tulemuslik. Üldiselt on hinnatud, et võrreldes majandusliku tingimuslikkusega on poliitiline tingimuslikkus vähem tulemuslikum, kuna selle iseloom on vähem spetsiifiline. See leiab kinnitust ka praktikas, kus majanduslik tingimuslikkus, mis on seotud struktuursete kohandumisprogrammidega, on domineerinud doonori-abisaajate suhetes alates 1980ndatest.¹⁷

Olav Stokke toob välja tegurid, mis mõjutavad tingimuslikkuse rakendamise efektiivust¹⁸:

- abisaaja riigi valitsuse sisemine poliitiline positsioon;
- abisaaja riigi valitsuse administratiivne suutlikkus kasutada välisdoonori finantsabi oma siseriikliku positsiooni tugevdamiseks, vähemalt lühiajaliselt;
- abisaaja riigi sõltuvus finantsabist (s.o abi suurus ja osakaal SKPst);
- kahepoolsete suhete ulatus ja olulisus nii abisaaja kui ka doonori seisukohast;
- lumepalliefekti ilmumine (ehk mõjude ülekandumine teistesse riikidesse) abisaaja riigi ühepoolse tegevuse korral;
- doonorite tegevuse rahvusvahelisel koordineerimisel on suurem tõenäosus edu saavutada kui ühepoolse tegevuse korral.

Tingimuslikkuse edukaks rakendamiseks on erialakirjanduses rõhutatud ka valitsuse omanikutunde olulisust. Koeberle määratleb omanikutunnet kui „riigivõimude ja sisemaiste huvirühmade poolt antud lubadust abitoetavatele reformidele“¹⁹. Morrissey ja Verschoor eristavad omanikutunnet ja lubadust ning nende definitsioonis poliitikat „omandatakse“, kui need kujundatakse laenava riigi poliitikute poolt²⁰. Drazzen ja Isard ei seosta omanikutunnet mitte ainult valmisolekuga programm ellu viia, vaid ka tehnilise suutlikkusega seda rakendada ja omada selleks vastavat poliitilist võimekust²¹. Khan ja

¹⁷ Robinson 1993: 93, Uvin 1993: 74-5; Crawford 2001: 183 kaudu

¹⁸ Stokke 1995: 42-45

¹⁹ Koeberle 2004: 67

²⁰ Morrissey *et al* 2004: 4

²¹ Drazzen *et al* 2004: 5

Sharma sõnul viitab omanikutunne olukorrale, kus programmi poliitikapool on sarnane sellele, mida riik oleks ise ilma doonorit kaasamata valinud²².

Omanikutunne on oluline tingimus ka IMF koostatud laenuprogrammides. IMF ise defineerib omanikutunnet kui kokkulepitud poliitika programmis sisalduvat laenuvõtva riigi ametivõimude vastutust määratleda ja ellu viia poliitika. See põhineb eeldusel, et programm on saavutatav ja selle saavutamine on riigi enda huvides.²³ Seega on valitsuse omanditunde tekkimiseks vajalik, et ta ise püstitab abiprogrammi eesmärgid ja määrab sobivad poliitikainstrumendid.

Konkreetsed laenuprogrammides rakendatavad meetmed on samas muutunud üha detailsemaks ja nende rakendamist monitooritakse lühikeste perioodide jooksul, mis on seotud laenu osamaksetega. Teooriale tuginedes on see aga vastuolus valitsuse omanikutundega selles osas, et püüdlus „osta“ poliitika muutust tegelikult võimendab valitsuse omanikutunde puudumist. Valitsuse omanikutundeta pole aga reformide järjekindlus piisavalt usaldusväärne.²⁴ Selles kontekstis küsib Dreher, kas tingimuslikkust peaks üldse kasutama²⁵. Santiso hinnangul tingimuslikkus õõnestab riikide omanikutunnet reformide osas ja viivitab nende rakendamisega²⁶.

Tingimuslikkuse edukuse olulise tegurina on lisaks välja toodud dialoogi olulisust abiandja ja abisaaja vahel, mis on vahendiks tingimuslikkuse rakendamisel ja mõjutab kogu tingimuslikkuse protsessi²⁷. See on otseselt seostatav ka omanikutunde tekkimisega.

Tingimuslikkuse rakendamise ja hindamise ajamõõde

Erialakirjanduses on välja toodud ajamõõde, millal tingimuslikkust rakendatakse. Siin eristatakse *ex ante* ja *ex post* tingimuslikkust. *Ex ante* tähendab, et teatud tingimused tuleb täita enne, kui doonor ja abisaaja asuvad lepingulistesse suhetesse (nt inimõiguste

²² Khan *et al*: 13

²³ IMF Guidelines of Conditionality: 6

²⁴ Collier *et al* 1997: 1406

²⁵ Dreher 2009: 235

²⁶ Santiso 2001: 9

²⁷ Fierro 2003: 98-103

järgimine ja demokraatia toimimine). *Ex post* tingimuslikkus seevastu viitab olukorrale, kus tingimusi rakendatakse pärast lepingu sõlmimist. *Ex post* tingimuslikkust on kritiseeritud, kuna see sisaldab vastuolu, sest tingimusi saab juba oma definitsiooni kohaselt määrata üksnes enne, mitte aga pärast.²⁸ Vaatamata sellele on *ex post* läbi ajaloo olnud levinuim tingimuslikkuse rakendamise viis, kus finantsabi (nt laen) kantakse üle enne, kui riik peab hakkama tingimusi täitma.

Erialakirjanduses on pööratud tähelepanu ka sellele, mis juhtub, kui abiprogrammi alustamise osas on kokkulepe saavutatud ning programm algab, kuid abisaaja keeldub edaspidi kokkulepitud tingimusi rakendamast või nende rakendamisel esineb puudujääke. On toodud välja, et doonori vastureaktsioon kokkulepitud reformide rakendamise jõustamiseks võib olla järgmine. Esiteks, laenu järgmise osamakse ülekandmisest keeldutakse. Samas vaatamata meetmete täitmise hilinemisele, tehakse kõik laenu osamaksed lõpptulemusena ära. Teise variandi puhul keeldutakse edasisest laenamisest üldse. Teoreetilises kirjanduses viidatakse ka sellele, et kui meetmete rakendamise mahajäämus on alla 50%, on edasised laenumaksed siiski põhimõtteliselt kindlustatud. Kõrgema mahajäämuse korral on laenude uuendamine vähem kindel, kuid ilmnenu on erandeid. Siin ei ole järgitud ühtset praktikat, näiteks mõne riigi puhul on laen siiski kustutatud (nt Ecuador) ja osasid riike on karistatud laenu tagasivõtmisega (nt Guyana ja Bolivia). Otsuse tegemisel lähtutakse sageli nn. vastupidisest finantsvõimendusest, st otsus tehakse nende riikide kasuks, kellel on suuremad eelised, nt tugevamad geopoliitilised sidemed või Maailmapanga suuremahulisemad investeeringud.²⁹

Teooriast tulenevalt võib siinkohal teha kolm järeldust. Esiteks, abisaajad võivad olla sunnitud nõustuma teatud reformidega, kuid on vastumeelsed neid rakendama. Teiseks, abisaaja riigi valitsus võib tugineda praktikale, et pääseb karistuseta, kui mahajäämus reformide rakendamise osas on väiksem kui 50%. Kolmandaks, tingimusi mittetäitva riigi valitsus võib väita, et tingimusi valitakse ebaõiglaselt, et neid karistada ja samuti üldiselt

²⁸ *Ibid.*: 98-103; Stokke 1995: 12

²⁹ Robinson (1993), Uvin (1993), ja Mosley 1991; Crawford 2001: 184 kaudu

õnnestada doonoripoliitikat. Kõik need järeldused viitavad poliitilise tingimuslikkuse võimalikele poliitilistele mõjudele.³⁰

Tabel 1. Tingimuslikkuse tüübid, eesmärgid ja edutegurid erinevate autorite käsitlustes

Tüübid	Eesmärgid	Edutegurid
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Piits ▪ Präänik ▪ Positiivne ▪ Negatiivne ▪ <i>Ex ante</i> ▪ <i>Ex post</i> ▪ Majanduslik ▪ Poliitiline ▪ Positiivsed meetmed 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ajend ▪ Valikulisus ▪ Paternalism ▪ Piiramine ▪ Signaliseerimine ▪ Rahu tagamine 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Abisaaja riigi valitsuse sisemaine poliitiline positsioon ▪ Abisaaja riigi administratiivne suutlikkus ▪ Sõltuvus finantsabist ▪ Abisaaja ja doonori omavahelised suhted ▪ Rahvusvahelised doonorid ▪ Omanikutunne ▪ Dialoog

Allikas: Koostatud autori poolt allikate Stokke (1995); Fierro (2003); Zuokoi (2010), Crawford (2001), Dreher (2009), Boyce (2004) ja Collier *et al* 1997 põhjal

Kokkuvõttes (vt ka tabel 1) on tingimuslikkuse levinumad lähenemised piitsa ja prääniku kontseptsioon, positiivne ja negatiivne ning *ex ante* ja *ex post* tingimuslikkus. Samas ei ole tingimuslikkuse kontseptsioon täna sama, mis ta oli selle loomise alguses - see on aastate jooksul arenenud. Algselt kasutati valdavalt poliitilist tingimuslikkust, seda eeskätt inimõiguste tagamiseks ja demokraatlike protsesside suunamiseks ning peamiselt kasutati projektipõhist finantseerimist. Eelmise sajandi lõpus hakati üha rohkem kasutama majanduslikku tingimuslikkust, mida tänapäeval tuntakse ka majanduse kohandumise programmidenä ehk laenuprogrammidenä. Tingimuslikkuse rakendamisel võib olla erinevaid eesmäärke (nt ajendi loomine, signaliseerimine, poliitikate kinnistamine, vms) ja selle rakendamise tulemuslikkust mõjutavad mitmed tegurid (nt abi olulisus abisaava riigi jaoks, abisaaja riigi haldussuutlikkus abi kasutada, rahvusvaheliste

³⁰ Crawford 2001: 184

doonorite koordineeritud tegevus). Tingimuslikkuse rakendamise üks oluline osa on abisaaja omanikutunne, st on soovitatav, et abisaaja ise määratleb abiprogrammi eesmärgid ja sobivad poliitikainstrumentid.

1.2. Tingimuslikkuse rakendamise senine praktika Rahvusvahelises Valuutafondis

Tingimuslikkuse kasutamine IMFis

Kuivõrd Kreeka, Portugali ja Iirimaa laenuprogrammide üks rahastaja on IMF, on oluline analüüsida senist tingimuslikkuse praktikat IMFis.

IMF kasutab tingimuslikkust reeglina selleks, et aidata riikidel lahendada maksebilansi probleeme, seejuures riiklikku või rahvusvahelist heaolu kahjustamata. Tingimuslikkust rakendatakse IMFi programmides (ehk makromajanduse ja struktuuripoliitika suunistes) ja erimeetmetes, et seirata edusamme, mis on IMFi ja abisaaja riigi vahel kokku lepitud. Samal ajal on programmi meetmed koostatud IMFi ressursse³¹ kahjustamata, tagades riigi makromajanduse stabiilsuse, et riik oleks võimeline laenu tagasi maksuma. IMFi laenuprogrammi raames peab kogu rakendatav tingimuslikkus olema „makro-kriitiline“ ehk kriitiline programmi makromajanduslike eesmärkide saavutamiseks või IMFi põhikirja (*Articles of Agreement*) teatud sätete rakendamiseks.³²

IMF tingimuslikkus on arenenud järk-järgult. Kuni 1950ndate keskpaigani lubas fond liikmetel laenata tingimusteta. Kui riik palus IMFilt abi, koostas ta oma taotluse kooskõlas IMFi eesmärgiga anda riigile „võimalus korrigeerida maksebilansi ebapiisavaid kohandumisi ilma meetmeteta, mis rikuksid riiklikku või rahvusvahelist heaolu (*prosperity*)“³³. Kohustamaks liikmeid rakendama poliitikameetmeid, loodi 1952 laenamise püsivõimaluse instrument (*Stand-By Arrangement, SBA*), mis võimaldas

³¹ Enamus IMF ressursist (laenude andmiseks) pärinevad liikmesriikide kvoodimaksetest. IMF „Where the IMF Gets its Money“

³² IMF. Factsheet. IMF Conditionality.

³³ IMF Articles of Agreement

riikidel laenata kindlas ajavahemikus ilma, et nad peaksid seda uuesti taotlema³⁴. Sisuliselt loodi ajend poliitikameetmete kinnistamiseks ja signaliseerimiseks.

IMFi peamiste finantseerimisvõimaluste hulka kuuluvad lisaks³⁵:

- laiendatud laenuvõimalus (*Extended Fund Facility*, EFF), mis on mõeldud pikemaajalise (kuni 4 aastat) abina liikmete struktuurireformide toetamiseks, et lahendada nende maksebilansi probleeme;
- paindlik krediidiin (*Flexible Credit Line*), mis on suunatud nii võimalikele kui tegelikele maksebilansi probleemide lahendamisele. Painslik krediidiin on suunatud väga tugeva poliitikaga riikidele;
- julgestuse likviidsusliin (*Precautionary and Liquidity Line*), mille eesmärk on katta tugeva majanduspoliitikaga riikide likviidsusvajadusi;
- olukordades, kus IMF ei saa rakendada traditsioonilist programmilaenamist, saab IMF anda operatsioonilist finantsabi kiirfinantseerimisinstrumendi (*Rapid Financing Instrument*) või kiirlaenuvõimaluse kaudu (*Rapid Credit Facility*).

Kui riik laenab IMFilt, on riigi valitsus nõus kohandama oma majanduspoliitikat, et saada üle probleemidest, mis viisid rahvusvaheliselt finantsinstitutsioonidelt finantsabi küsimiseni³⁶. Programmi eesmärgid ja rakendatavad poliitikameetmed sõltuvad konkreetse riigi olukorrast, kuid üldine eesmärk on tavaliselt maksebilansi jätkusuutlikkuse ja makromajanduse stabiilsuse tagamine või säilitamine. Tähelepanu pööratakse ka kestliku kasvu saavutamisele ning madala sissetulekuga riikides vaesuse vähendamisele.³⁷ Seega keskendutakse majanduslikule tingimuslikkusele, millel on konkreetne eesmärk ja kindel tingimuste rakendamise ajakava. Seejuures tuginevad IMF programmid tavaliselt *ex ante* tingimuslikkusele.

Omanikutunde osas võib välja tuua, et laenutingimused on koostatud eesmärgiga tagada riigi tagasimaksud fondile, et viimase ressursse ka teistele abivajavatele riikidele kättesaadavaks teha. Seega on liikmesriigil peamine vastutus selliste poliitikate valimise,

³⁴ IMF Guidelines of Conditionality – September 2012: 5-6

³⁵ IMF Guidelines of Conditionality – September 2012, IMF 2012 Annual report: 20-21

³⁶ IMF. Factsheet. IMF Conditionality.

³⁷ IMF Guidelines of Conditionality – September 2012

kujundamise ja rakendamise osas, mis muudaksid IMFi toetusega programmi edukaks. Omanikutunde väljenduseks on kaks dokumenti, mille nad on kohustatud koostama³⁸:

- kavatsuste kiri (*letter of intent*), mis kirjeldab lühidalt riigi finantsabi küsimise põhjuseid;
- majandus- ja finantspoliitikate memorandum (*memorandum of economic and financial policies*), mis kirjeldab poliitikaid, mida riik kavatseb rakendada finantsabi taotluse raames;
- lisadokumendina võidakse lisada vastastikuse mõistmise tehniline memorandum (*technical memorandum of understanding*), mis sisaldab laenuprogrammis kasutatavaid mõisteid.

Tingimuslikkuse täitmise hindamine IMFi programmides

Analüüsides tingimuslikkuse rakendamist ja selle täitmise hindamist, tuleb välja tuua, et IMFi poolne rahastamine toimub laenu osamaksete kaudu, mis seotakse kokkulepitud poliitikameetmete rakendamisega. Siin on eesmärk tagada progress programmi rakendamise ja IMFi riskide vähendamise osas. Programmi ülevaatused annavad IMFi direktorite nõukogule perioodiliselt hinnangu programmi rajal püsimise kohta ja toovad välja vajalikud muudatused eesmärkide saavutamiseks. Ülevaatused hõlmavad nii tagasivaatavat hinnangut (kas programmi tingimused vastavad kokkulepitud ajakavale) kui ka ettevaatavat perspektiivi (kas programmi tingimusi tuleb uute arengute valguses muuta). IMFi toetusega laenuprogrammi osamaksed toimuvad ainult direktorite nõukogu heakskiidul.³⁹

Programmi või ülevaatusheakskiit sõltub sellest, kas on rakendatud riigi valitsusasutustega kokkulepitud poliitikameetmeid, milledeks võivad olla⁴⁰:

- eeltegevused ehk meetmed, mida riik peab võtma kasutusele enne, kui IMFi direktorite nõukogu kiidab heaks laenuprogrammi rahastamise või lõpetab selle ülevaatushe. Need tagavad, et programmil on piisav alus edu saavutamiseks või

³⁸ IMF. Letters of Intent – Memoranda of Economic Policies

³⁹ IMF. Factsheet. IMF Conditionality.

⁴⁰ *Ibid.*; IMF Guidelines of Conditionality – September 2012

suunavad riigi tagasi kokkulepitud meetmete rakendamise rajale (näiteks nõudes hinnakontrollide rakendamise eemaldamist või eelarve ametlikku heakskiitu kooskõlas programmi fiskaalraamistikuga);

- kvantitatiivsed tulemuskriteeriumid (*quantitative performance criteria – QPCs*) ehk mõõdetavad või spetsiifilised tingimused, mida riik peab täitma, et ülevaatus lõpetada. Tulemuskriteeriumid on alati seotud makromajanduslike näitajatega, mille dünaamika on riigi valitsuse poolt kontrollitav, nagu monetaar- ja krediidinäitajad, välisreservid, eelarve tasakaal ja välislaenamine (näiteks rahvusvaheliste reservide netotase, keskpanga siseriiklike netovarade maksimumtase või valitsuse laenamise maksimumtase);
- indikatiivsed eemärgid (*indicative targets*) on loodud kvantitatiivsete tulemuskriteeriumite täiendamiseks, et hinnata nende rakendamisel tehtud edusamme, olukorras kus neid kriteeriume ei saa püstitada majandustrendide andmete ebamäärasuse tõttu. Tavaliselt muudetakse indikatiivsed eesmärgid sobival ajal kvantitatiivseteks tulemuskriteeriumiteks;
- struktuursed lähtekohad (*structural benchmarks*) on (tihti mittemõõdetavad) reformimeetmed, mis on kriitilised programmi täitmise seisukohalt ja mõeldud kui tähised, et hinnata ülevaatusel jooksul programmi rakendamist. Need muutuvad programmi jooksul, nt meetmed finantssektori toimimise parandamiseks või riigirahanduse tugevdamiseks.

Programmi ülevaatused annavad IMF-i raamistiku, mille abil hinnatakse, kas programm on üldiselt järje peal või on vaja teha muudatusi. Ülevaatusi viib läbi IMF-i direktorite nõukogu. Ülevaatused kinnitatakse ainult siis, kui direktorite nõukogu on programmi tingimuste täitmisega rahul, lähtudes nii riigi varasemast tegevusest kui ka poliitilistest kokkulepetest tuleviku osas. Hinnangute tegemisel võtab direktorite nõukogu arvesse eeskätt programmi tulemuskriteeriumite, indikatiivsete eesmärkide ja struktuursete lähtekohtade järgimist ja fondi ressursside kaitsmise vajadust. Ülevaatusel lõpetamiseks vajalikud elemendid täpsustatakse laenuprogrammi kokkuleppes nii konkreetselt ja läbipaistvalt kui võimalik. Ülevaatused toimuvad tavaliselt iga kolme kuu tagant, kuid

oluline määramatus majandustrendide või poliitika rakendamise osas võib tingida tihedama monitoorimise.⁴¹

Tingimuslikkuse täitmise kontrollimise osas on IMFi reeglid selged ja pigem paindlikud. Kui näiteks kvantitatiivseid tulemuskriteeriume ei täideta, võib IMF direktorite nõukogu kiita heaks ametliku möönduse (*waiver*), et ülevaatust lõpetada, kui ta on üldjoontes rahul, et programmi tingimusi sellest hoolimata edukalt rakendatakse. Kui struktuurseid lähtekohti või indikatiivseid eesmärke ei täideta, siis nende puhul ei pea IMF rakendama mööndusi, kuna neid hinnatakse kogu programmi rakendamise raames.⁴²

Üldjoontes võib öelda, et IMFi algusaastail ei kasutatud tingimuslikkust kolmandate osapoolte (nt teised riigid, eralaenuandjad) moraalariski vähendamiseks, mis tulenesid ebaedukast poliitikast kriisiperioodidel avaldunud välismõjude tõttu, kas läbi väliskaubanduse, finantsseoste või jaotusefekti. Selle tingis asjaolu, et IMF kontekstis jäid need mõjud 1950ndatel ja 1960ndatel tagaplaanile, kuna ühest küljest piirasid riikide tegevust IMF liikmelisusega seotud muud kohustused ning teisest küljest olid IMFi laenukokkulepped suunatud riikide maksebilansi jooksevkonto tasakaalustamatuste vähendamisele enne valuutakriisi või vääringu devalveerimist. Seega oli IMF laenamine mõeldud kriisieelse abina. Eelkirjeldatud lähenemine muutus Bretton Woodsi süsteemi kokkukukkumisega 1970ndate alguses. IMF laenamine toimus sellest ajast alates enamasti peale valuuta-, võla- või panganduskriisi.⁴³

Osa IMF tingimuslikkuse kriitikutest pakkusid 1980ndate alguses välja lahenduse rakendada tingimuslikkust pigem *ex ante*, mitte *ex post* ning tugineda pigem valikulisuse motiivile, välistades nii viisi kriisi korral nõrga makromajandusliku poliitikaga riikide juurdepääsu IMFi laenudele.⁴⁴ Sellist lähenemist toetab ka tingimuslikkuse teoreetiline raamistik (vt alapeatükki 1.1), mille kohaselt abi on tulemuslikum soodsas poliitilises keskkonnas. Viimastel aastatel on tingimuslikkuse tõhustamise vajadust tunnistanud ka

⁴¹ IMF Guideline of Conditionality - September 2012: 4-5

⁴² IMF. Factsheet. IMF Conditionality

⁴³ Jeanne *et al* 2008: 8

⁴⁴ *Ibid.*: 5-6

IMF ise, süvendades tugevate ja efektiivsete poliitikate rakendamist⁴⁵, samuti on lisandunud struktuurse tingimuslikkuse käsitlus. Tänapäevaks on IMFi programmides tingimuslikkuse olulisus järjest kasvanud ja tingimuste arv jätkuvalt tõusnud. Samas on tingimuslikkuse efektiivsust omakorda kritiseeritud, tuues välja, et madala sissetulekuga riigid on muutunud sõltuvaks IMF rahastamisest⁴⁶.

Viimastel aastatel on erialakirjanduses kritiseeritud ka IMFi struktuurset tingimuslikkust (tavaliselt on selle all mõeldud riigi majanduse struktuursete muudatustega seotud tingimusi), mis suurel määral kattub Maailmapanga tingimuslikkusega. IMFi tingimuslikkuse laienemisel makromajanduse teemadelt struktuurse tingimuslikkuse valdkonda oli kolm põhjust: (1) suurendada majanduse kohandumises turgude ja eraettevõtete rolli võrreldes avaliku sektoriga ja luua selleks sobivad motivaatorid, (2) parandada avaliku sektori efektiivsust ja (3) mobiliseerida lisanduvad riiklikud ressursid.⁴⁷ Laiaulatuslik ja mikro-juhitud tingimuslikkuse poliitika heidutab aga riike IMFi poole pöördumast ja seega võimendab kriisi. Samuti peab tingimuslikkus võtma arvesse kriisi põhjuseid. Peale selle leitakse, et struktuurne tingimuslikkus ei kuulu IMFi vastutusvaldkonda. Poliitiliselt nõrgematele riikidele rakendatakse rangemat tingimuslikkust kui mõjuvõimsamatele riikidele ja seega puudub riikide võrdne kohtlemine. Samuti on öeldud, et tingimuslikkus ei tohi võtta arvesse laenusaja poliitilist olukorda.⁴⁸ Samas teooriale tuginedes on tingimuslikkuse tulemuslikkuse tagamiseks tähtis riigi poliitiline keskkond.

1.3. Tingimuslikkuse rakendamise senine praktika ELis

Tingimuslikkuse kasutamine EL laienemispoliitikas

Tingimuslikkuse kasutamine on Euroopa integratsiooniprotsessi vältel kujunenud järkjärgult koos ELi arenemisega, olles ühel või teisel viisil olnud alati osa ELi poliitikatest, suunatuna liikmesriikidele, kandidaatriikidele või kolmandatele riikidele.

⁴⁵ IMF. Factsheet. IMF Conditionality

⁴⁶ Dreher 2009: 233-234

⁴⁷ Killick 1998:1

⁴⁸ Dreher 2009: 234

Tingimuslikkust on ulatuslikult kasutatud EL laienemise puhul (ELi ja euroala kontekstis), mille olulisus kasvas eriti 1990ndatel, eesmärgiga luua praktikas laienemiseks vajalikud tingimused.⁴⁹ Näiteks EL idalaienemise puhul olid just postkommunistlikud Kesk- ja Ida-Euroopa (KIE) riigid esimesed, kes pidid üheselt vastama poliitilistele, majanduslikele ja sotsiaalsele tingimuslikkusele (nn Kopenhaageni kriteeriumid), mis oli tihedalt seotud üleminekuprotsessiga. Kopenhaageni kriteeriumid põhinevad ELi lepingul (*Treaty of the European Union*), mille artikli 49 kohaselt võib liidu liikmeks astumise avalduse esitada iga Euroopa riik, kes austab lepingus artiklis 2 osutatud väärtusi (inimväärikuse austamine, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriik ja inimõiguste, kaasa arvatud vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamine) ning võtab endale kohustuse neid edendada. Esitatud avaldusest teavitatakse Euroopa Parlamenti ja riikide parlamente. Taotlejariik esitab avalduse nõukogule, kes teeb otsuse ühehäälselt pärast konsulteerimist komisjoniga ning nõusoleku saamist Euroopa Parlamendilt, kes langetab otsuse oma liikmete häälteenamusega.⁵⁰

Üldjoontes võib Kopenhaageni kriteeriumid jagada kolmeks tingimuseks, mis tuleb täita, enne kui võetakse vastu otsus, kas riik võib saada ELi liikmeks⁵¹:

- poliitiline kriteerium - riigil peavad olema stabiilsed institutsioonid, mis tagavad demokraatia, õigusriigi, inimõigused ning rahvusvähemuste austamise ja kaitse;
- majanduslik kriteerium - riigil peab olema toimiv turumajandus ning suutlikkus toime tulla konkurentsi ja turujõudude survega Euroopa Liidus;
- kriteerium, mis eeldab võimet võtta üle kogu ELi õiguslik raamistik - *acquis communautaire*. Riik peab olema suuteline võtma liikmelisusest tulenevaid kohustusi, sealhulgas poliitilise, majandus- ja rahaliidu eesmärkide täitmine.

1993.aastal Kopenhaagenis toimunud Euroopa Ülemkogul vastuvõetud otsused olid tingimuslikkuse seisukohalt teedrajavad kahel põhjusel. Esiteks, fikseeriti kindlad

⁴⁹ Anastakis *et al* 2003: 8

⁵⁰ Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid.

⁵¹ Euroopa Parlamendi Infobüroo Eestis. Millistele nõuetele peavad riigid ELi liikmeks saamiseks vastama?

tingimused, mida kandidaatriigid peavad enne ELiga liitumist täitma. Teiseks, lepiti kokku, et KIE riikidel on võimalus peale tingimuste täitmist ELiga liituda.⁵²

Samas ei kujutanud Kopenhaageni kriteeriumid endast tingimuslikkuse tavapärast näidet, erinedes mitmes mõttes traditsioonilise tingimuslikkuse käsitlusest, kus rahvusvahelised finantsinstitutsioonid seovad eeldatava hüve teatud tingimuste täitmisega (nt IMF ja Maailmapanga rahastamise puhul on tingimuslikkus peamiselt seotud teatud majanduspoliitiliste meetmete rakendamisega ja peamine vahend on finantseerimine), siis seevastu EL ei nõudnud KIE riikidelt mitte ainult tingimuste täitmist, et määratud hüvesid saada, vaid ka pidevalt arenevat protsessi, mis on kõrgelt politiseeritud, eriti EL poolt. Seosed teatud ülesannete täitmise ja vastukaaluks teatud hüvede saamise vahel olid vähem selgemad kui rahvusvaheliste finantsinstitutsioonide poolt rakendatava tingimuslikkuse puhul, kuna ülesanded olid keerulised ja neist paljusid ei olnud võimalik ümber muuta kvantitatiivseteks eesmärkideks, et määratlemaks millal täpselt on eesmärk täidetud.⁵³

Tingimuslikkuse kasutamine ELi majanduspoliitika valdkonnas

ELi tingimuslikkus ei ole piiratud ainult liidu liikmestaatusega. Seda on kasutatud ka ühisraha kasutuselevõtu üle otsustamisel ning teiste majanduslike eesmärkide hindamisel. Euroalaga liitumiseks peab ELi liikmesriik täitma Euroopa Liidu Toimimise Lepingu (ELTL) artikli 140 ja protokollis nr 13 toodud lähenemiskriteeriumeid, mis on tuntud ka kui Maastrichti kriteeriumid⁵⁴:

- hindade stabiilsuse kõrge taseme saavutamine – inflatsioonimäär peab olema lähedal kolme kõige paremaid tulemusi saavutava liikmesriigi inflatsioonimäärale;
- riigi rahanduse stabiilsus – eelarveseisundi saavutamine, kus puudub eelarvepuudujääk. ELTL vastavate sätete kohaselt ei tohi olla ülemäärane;

⁵² Anastakis *et al* 2003: 5

⁵³ Grabbe 2002: 252

⁵⁴ Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid.

- kinnipidamine Euroopa rahasüsteemi vahetuskursimehhanismiga ettenähtud normaalsetest kõikumispiiridest vähemalt kahe aasta jooksul, devalveerimata oma vääringut euro suhtes;
- erandina liikmesriigi saavutatud vastastikuse lähenemise ja riigi vahetuskursimehhanismis osalemise püsikindlus, mis peegeldub tema pikaajaliste intressimäärade tasemes.

Lisaks nimetatud neljale kriteeriumile vaadeldakse iga liikmesriigi riiklike õigusaktide vastavust ELTL rahandust käsitlevatele sätetele, sealhulgas riigi keskpanga põhikirja vastavust EKPS ja EKP põhikirjale. Euroopa Komisjoni ja Euroopa Keskpanga aruannetes võetakse arvesse ka turgude integratsiooni tulemusi, maksebilansi seisundit ja arengut ning tööjõu ühikukulude trende ja muid hinnaindeksite uuringuid. ELTL artikli 140 (2) kohaselt otsustab nõukogu, pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga ja pärast arutelu Euroopa Ülemkogus, Komisjoni ettepaneku põhjal, millised liikmesriigid on ülaltoodud kriteeriumite põhjal valmis euro kasutuselevõtuks. Nõukogu teeb otsuse pärast kvalifitseeritud häälteenamusega tehtud soovitusel kättesaamist oma nendelt liikmetelt, kes esindavad liikmesriike, mille rahaühik on euro.⁵⁵

Lisaks on tingimuslikkust rakendatud teistes makromajanduse valdkonnas⁵⁶:

1. rahapoliitika – EKP nõukogu (kuhu kuuluvad euroala keskpankade presidendid ja EKP juhatus) määratleb euroala rahapoliitilised otsused. Euroalasse mittekuuluvad ELi liikmesriigid koordineerivad oma rahapoliitika EKPga. Siia kuulub ka tingimuslikkuse rakendamine euroalaga liitumisel (vt lk 25);
2. fiskaalpoliitika – toimub peamiselt stabiilsus- ja kasvupakti (*Stability and Growth Pact*, SGP) kohaselt. Liikmesriikide valitsuse võlg ei tohi olla suurem kui 60% SKPst ja eelarve puudujääk ei tohi ületada 3% SKPst. Euroopa Komisjon järgib riikide vastavust SGPlle, koostades vastavaid hinnanguid. ELi nõukogu koostab Euroopa Komisjoni soovitusel riikide SGP vastavuse kohta ka arvamusi ning vajadusel soovitab fiskaalpoliitikat karmistada.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ European Commission. Who does what in EMU?

3. majanduspoliitika – peamiselt majanduspoliitika üldsuuniste (*Broad Economic Policy Guidelines*, BEPG) raames toimuvad majanduspoliitika diskussioonid ELi institutsioonide ja liikmesriikide vahel. Euroopa Komisjon koostab nende põhjal soovitusel nii üksiku liikmesriigi kui kogu ELi jaoks, mille võtab vastu ELi nõukogu. BEPGd koostatakse igal aastal järgneva kolme aasta kohta.

Viimase paari aasta jooksul on EL algatanud mitmeid tingimuslikkusega seotud initsiatiive majandusjuhtimise tõhustamiseks ning kriisilahenduste ja euroala finantsstabiilsusega seonduva parandamiseks. Enamik uusi algatusi puudutab otseselt vaid euroala liikmesriike, mitte kogu Euroopa Liitu. Neist üheks märkimisväärsemaks on laenuprogrammid. Pikema ülevaate EL ja euroala majanduse juhtimise ning liikmesriikide majanduspoliitika koordineerimise raamistiku täiustamise meetmetest annab ülevaate lisa 1.

ELil on võimalus finantsabiga toetada oma raskustes liikmesriike, et ELis ja euroalal säilitada finantsstabiilsust. Finantsabi on otseselt seotud makromajandusliku tingimuslikkusega. 2010. aasta mais asutasid EL ja euroala liikmesriigid stabiliseerimismehhanismi, mis koosnes Euroopa finantsstabiilsusfondist (EFSF) ja Euroopa finantsstabiilsusmehhanismist (EFSM). Mõlema eesmärgiks oli kaitsta ELi finantsstabiilsust euroala võlakirjaturgudel tuleneva tugeva surve eest. 2012. aasta oktoobris loodi täiendavalt alaline Euroopa Stabiilsusmehhanism (ESM), mis tugineb samadele põhimõtetele kui EFSF.⁵⁷ ESM on euroala kriisiabi mehhanism ja selle loomisega viidi lõpuni ELi tugevdatud majandusjärelevalve loomine. Viimane pöörab eritähelpanu riikide võla jätkusuutlikkuse teemadele ja vastavatele tõhustavatele meetmetele. EL nõukogu 11.05.2010 määruses nr 407/2010 millega loodi Euroopa Finantsstabiilsusmehhanismi, nähakse ette tingimused ja menetlused, millel alusel liidu finantsabi võib anda. Liidu finantsabi taotleb riik esitab Komisjonile ning majandus- ja rahanduskomiteele majanduse ja rahanduse kohandamise programmi kava. Liidu

⁵⁷ European Commission. Financial assistance in EU Member States.

finantsabi andmise kohta võtab EL nõukogu, Euroopa Komisjoni ettepaneku põhjal, kvalifitseeritud häälteenamusega vastu otsuse.⁵⁸

Komisjon ja abisaav liikmesriik sõlmivad vastastikuse mõistmise memorandumi, milles täpsustatakse nõukogu kehtestatud üldised majanduspoliitilised tingimused. Komisjon edastab vastastikuse mõistmise memorandumi Euroopa Parlamendile ja EL nõukogule. Komisjon vaatab vähemalt iga kuue kuu tagant EKPga konsulteerides läbi üldised majanduspoliitilised tingimused ja arutab abisaava liikmesriigiga muudatusi. Nõukogu teeb Komisjoni ettepaneku põhjal kvalifitseeritud häälteenamusega otsuse algsetes üldistes majanduspoliitilistes tingimustes mis tahes muudatuse kohta ja kiidab heaks abisaava liikmesriigi koostatud muudetud kohandamise programmi. Kui asjaomane riik kavatses kaasata liidu väliseid rahastamisallikaid (eelkõige IMFi), mille kaasamisel seatakse majanduspoliitilisi tingimusi, peab ta eelnevalt nõu pidama komisjoniga.⁵⁹

Lisaks EFSFile ja ESMile, saavad EL liikmesriigid finantsabi küsida ka IMFilt ja EKPs peagi valmivast avaturutehingute (*open market transactions*) programmilt. Euroalasse mittekuuluvail EL liikmesriikidel on võimalik kasutada maksebilansi (*balance-of-payment*) abi, mille eesmärk on aidata liikmesriikidel leida kriisiolukorras välisfinantseerimist.⁶⁰

Majanduspoliitilist tingimuslikkust on ELi kontekstis kritiseeritud selles osas, et EL nõudmistes eksisteerivad vastuolud. Näiteks laienemistingimuslikkuse raames eeldatakse kandidaatriikidelt eelarve- ja rahapoliitilise distsipliini säilitamist ja EL rõhutab eelarve puudujäägi kontrollimise vajadust läbi süsteemsete reformide (pensioni, tervishoiusüsteemide ja tööstuse restruktureerimise) abil. Samal ajal nõuab EL suuri investeringuid infrastruktuuri, keskkonnakaitse protsessi, põllumajandussektori reformidesse ja teistesse sektoritesse.⁶¹

⁵⁸ Nõukogu määrus nr 407/2010, 11. mai 2010, millega luuakse Euroopa finantsstabiilsusmehhanism.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ European Commission. Financial assistance in EU Member States.

⁶¹ Grabbe 2002: 263

Kokkuvõtlikult võib käesoleva alapeatüki kohta öelda, et põhimõtteliselt on ELi tingimuslikkuse rakendamise eesmärk (koos sellega seotud hüvedega) luua liikmesriikide riigivõimudele ajend viia läbi reform ja valmistuda integratsiooniks (idalaienemine, euroala laienemine). Sellest tulenevalt on ELi poliitiline tingimuslikkus alates 1998. aastast eeskätt seotud lubadusega alustada liitumisläbirääkimisi, olles oluline tükitegur põhiseaduslike reformide läbiviimiseks, majanduse tugevdamiseks, inimõiguste järgimise parandamiseks ja surmanuhtluse kaotamiseks. Samas nõuab jätkusuutlik reformiprotsess toetavaid siseriiklikke tingimusi. EL majanduspoliitikas väljendub tingimuslikkuse eelkõige Stabiilsus- ja Kasvupakti nõuetes. EL majandusjuhtimise osas on viimastel aastatel võetud kasutusele mitmeid tingimuslikkusega seotud initsiatiive, millest üheks tähelepanuväärsemaks on laenuprogrammid.

2. TINGIMUSLIKKUSE KASUTAMINE KREEKA, IIRIMAA JA PORTUGALI LAENUPROGRAMMIDES

2.1. Tingimuslikkuse rakendamise eesmärgid Kreeka, Iirimaa ja Portugali laenuprogrammides

Käesolevas alapeatükis antakse ülevaade Kreeka, Iirimaa ja Portugali üldistest makromajanduslikust arengust enne laenuprogrammi taotlemist ning kõrvutatakse riikides ilmnenud probleeme laenuprogrammides tingimuslikkuse vormis seatud eesmärkidega. Selle alusel tõlgendatakse tingimuslikkuse ette püstitatud eesmärgid teoreetiliste käsitluste ning IMFi ja ELi senise praktikaga tingimuslikkuse rakendamisesel.

Laenuprogrammide küsimise põhjused ja tingimuslikkuse rakendamise eesmärgid Kreekas

Kreeka üldiste makromajanduslike arengusuundadena võib välja tuua, et kümne viimase aasta jooksul enne laenuprogrammi küsimist – ajavahemikul 2000-2010 – arenes riigi majandus kiiresti, kasvades keskmiselt 4% aastas (võrreldes euroala keskmise, 2%-ga). Sellele lisandusid sisemaise nõudluse (eriti tarbimise ja otseste välisinvesteeringute) kiire kasv ning hoogne palga- ja laenukasv, mida toetasid finantssektori liberaliseerimine, madalad reaalsed intressimäärad ning lõtv eelarvel poliitika. Vaatamata soodsale majanduskeskkonnale püsis eelarve tasakaalustamatus väga kõrge eelkõige süstemaatilise ülekulutamise, maksupettuste ja maksude alalaekumise tõttu. Ühtlasi ei suutnud riik korduvalt täita stabiilsuse- ja kasvu pakti raames püstitatud eesmärgid. Lisaks ohustas Kreeka riigirahanduse pikaajalist jätkusuutlikkust reformimata tervishoiu- ja pensionisüsteem. 2008. aastal alanud üleilmne finantskriis nõrgestas Kreeka majanduse olukorda veelgi ning 2010. aasta alguses halvenesid märkimisväärselt finantsturgude hinnangud Kreeka kohta, mida võimendas ka puudujääkide avastamine riigi raamatupidamis- ja statistikasüsteemides. Valitsuse võlg kasvas perioodil 2000-2009 103 protsendilt SKPst 115 protsendile ning lisaks moodustas riigi välisvõlg aasta enne

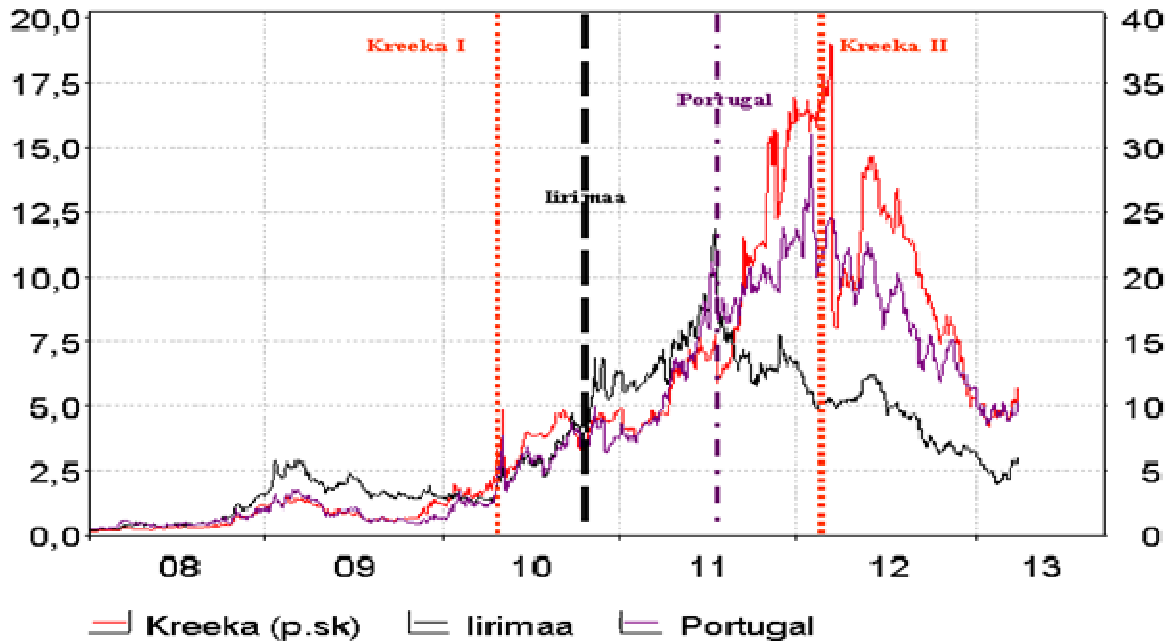
laenuprogrammi küsimist ligikaudu 100 protsenti SKPst. 2010. aprillis ja mais seisis riik silmitsi suure rahastamispuudujäägiga.⁶²

23. aprillil 2010 küsis Kreeka euroala liikmesriikidelt ja IMFilt abi. Eurogrupi kiitis Kreeka esimese laenuprogrammi heaks 2. mail 2010 ning programmi laenuallikateks olid euroala liikmesriikide bilateraalsed laenud (haldas Euroopa Komisjon) 80 miljardi euro ulatuses ja IMF finantseering 30 miljardi euro ulatuses (kokku seega 110 miljardit eurot ehk 48% SKPst). Kreeka esimene laenuprogramm oli plaanitud 2010 maist kuni 2013 juunini.⁶³ Samas polnud Kreeka edusammud 2010. mais kokkulepitud programmi täitmiseks piisavad ning riigisisest kaasnes poliitiline ebastabiilsus, sotsiaalsed rahunused ja prognoositust sügavam majanduslangus. Valdkonnad, kus esimeses programmis edu ei saavutatud, olid eeskätt tulude juhtimine, kulude kontroll, maksupettusega võitlemise kaasajastamine ning meetmete rakendamine tootlikkuse kasvu ja konkurentsivõime tagamiseks. Valitsusel tuli aastatel 2010 ja 2011 tarvitusele võtta täiendavaid fiskaalmeetmeid, mille tulemusena vähenes eelarve defitsiit 15,4%-lt SKPst 2009. aastal 9,25%-le SKPst 2011. aastal ning seda ajal, kus riigi majandus langes keskmiselt 11% aastas.⁶⁴ Sellest hoolimata ei olnud Kreeka esimese programmi viienda ülevaatusel lõpuks jätkuvalt suuteline finantsturgudel iseseisvalt laenama (vt. joonis 1). Kreeka valitsuse 10-aastaste võlakirjade intressid püsisid 2012 märtsi alguses ca 35 protsendipunkti kõrgemal tasemel kui Saksamaa vastavad intressid.

⁶² European Commission. The Economic Adjustment Programme For Greece (lk 3-9)

⁶³ European Commission. Financial assistance to Greece

⁶⁴ European Commission. The Economic Adjustment Programme For Greece (lk 3-9)



Joonis 1. Kreeka, Iirimaa ja Portugali valitsuse 10-aastase võlakirja intressierinevuste dünaamika võrreldes Saksamaa 10-aastase võlakirjade intressimääraga (protsendipunktides)

Allikas: Reuters EcoWin, autori täiendused

Kreeka esimese laenuprogrammi peamine eesmärk oli taastada riigi usaldusväärsus erainvestorite silmis. Keskpikas perioodis oli eesmärk parandada majanduse konkurentsivõimet ning suunata majandust investeringutel ja ekspordil põhineva kasvumudeli suunas.⁶⁵ Seda toetavad ka teise laenuprogrammi eesmärgid, kus peatähelepanu on suunatud majanduse ümberstruktureerimisele.

Kreeka teine programm lepiti riigi valitsuse ning ELi ja IMFi vahel kokku märtsis 2012 kogumahus 164,5 miljardit eurot (ehk 72% SKPst), kestusega kuni 2014. aasta lõpuni. Teises laenuprogrammis puhul on kaasrahastajateks ELi poolt EFSF 144,7 miljardi euro ulatuses ning IMF 19,8 miljardit euroga.⁶⁶ Teise programmi puhul pöörati varasemast rohkem tähelepanu eeskätt selliste tingimuste rakendamisele, mis toetasid majanduskasvu

⁶⁵ European Commission. The Economic adjustment Programme for Greece – May 2010: 10

⁶⁶ European Commission. Second Economic Adjustment Programme for Greece.

soodustavaid struktuurireforme. Seda pidi toetama ka võla restruktureerimine. Võrreldes esimese programmiga võimaldab teise programmi suurem laenumaht Kreekas aeglasemat fiskaalset konsolideerumist ja järk-järgulisemat erastamisprotsessi.⁶⁷ Seega võib väita, et teine laenuprogramm andis riigile võimaluse majanduse kohandamiseks järk-järgult ja aeglasemalt.

Seega võib autori arvates tingimuslikkuse teooriale tuginedes väita, et Kreeka laenuprogrammides oli tingimuslikkuse rakendamise motiiviks lühiajaliselt signaliseerimine ja keskpikas perspektiivis poliitika kinnistamine ning riigile ajendi loomine Kreeka majandusstruktuuri korrastamiseks. Teooriale tuginedes võib samuti väita, et laenuprogrammis rakendatud tingimuslikkus oli majandusliku suunitlusega, oma olemuselt *ex ante* ja tingimuste täitmine järgis kindlat ajakava. Kuna lähtuvalt teoriast on majanduslik integratsioon tulemuslikum kui poliitiline ning senisele praktikale tuginedes võis eeldada, et konkreetse ajakava paikapane on tingimuslikkuse seisukohast tulemuslik, võis teooriale tuginedes eeldada ka laenuprogramme kokku leppides, et Kreeka täidab kokkulepitud tingimusi ning laenuprogrammi täidetakse edukalt.

Kuivõrd Kreeka puhul oli tegu euroala riigiga, mis peaks üldjuhul viitama stabiilsele ja arenenud majandusele, oli autori arvates vähemalt Kreeka esimest laenuprogrammi kokku leppides samuti põhjust eeldada, et Kreeka näol on tegemist soodsa keskkonnaga reformide elluviimiseks (vt teoriast tulenev tingimuslikkuse eesmärk „valikulisus“). Vaatamata sellele tekkis Kreeka esimese laenuprogrammi ülevaatusaruannete käigus küsitavusi Kreeka valitsuse omanikutunde osas⁶⁸ ja teoriast tulenevalt võib seega eeldada võimalikke takistusi tingimuslikkuse täitmisel. Kuivõrd tingimuslikkust rakendati väga ulatuslikult erinevates valdkondades ning see mõjutas ühiskonda olulisel määral, oli Kreeka programmi ilmselt „sisse kirjutatud“ ka võimalik konflikt avalikkusega, kuna laenuprogrammi koostamise põhjuseid ja sellega võetud kohustusi enne laenulepingu sõlmimist ilmselt piisavalt ei selgitatud.

⁶⁷ European Commission. The Second Economic Adjustment Programme for Greece- March 2010: 1

⁶⁸ *Ibid.*

Laenuprogrammide taotlemise põhjused ja tingimuslikkuse rakendamise eesmärgid Iirimaaal

Iirimaa majandus kasvas jõudsalt juba alates 1990ndate aastate algusest. Euro kasutuselevõtt 1999. aastal kiirendas otseste välisinvesteeringute kasvu, mida toetas ka riigi soodne investeerimiskliima. Ekspordi kasv püsis aastatel 1996–2000 keskmiselt märkimisväärse 17% tasemel ning tootlikkuse kasv liikus avatud sektorist edasi suletud sektorisse. Samas tugines ka Iirimaa puhul majanduse kriisieelne kasv mittejätksuutlikel teguritel (nt kiire laenukasv, kinnisvarahindade ülisuur tõus) ning riigi edukas järelajõudmine nn (*catching-up*) ELi keskmisele tasemele põhjustas riskide üldise alahindamise. Sisemaise laenukasvu peamine põhjustaja oli ehitussektor, eelkõige elamuehitus. Iiri majanduse kiire kasvu aastatel sai kahjustada ka riigi väline konkurentsivõime, kui kallines riigi vääringu reaalne vahetuskurss ning ekspordi kasv langes perioodil 2002–2008 tuntavalt. Eelarvepoliitikas kulutati aastate 2000–2007 eelarveülejäakidega saadud tulud kiiresti, mis omakorda panustas majanduse ülekuumenemisse ja riigi konkurentsivõime langusesse. Viimane paljastas Iiri pangandussektori probleemid, milleks olid varade kvaliteedi halvenemine (pärast kinnisvaramulli lõhkemist) ja sektori rahastamisstruktuuri nõrkuse. Alates 2010. aastast ilmsid finantsturgudel pinged ka Iiri riigi maksejõulisuse osas. Valitsus avalikustas sama aasta septembris pankade toetusmeetmed ja novembris nelja-aastase konsolideerimisplaani, kuid turge need meetmed ei veennud ning Iiri valitsuse 10-aastase võlakirjade intressimäärade erinevus võrreldes Saksamaaga tõusid 2010 novembris umbes 7 baaspunkti (vt ka joonis 1). Samuti kiirenes hoiuste väljavool pankadest.⁶⁹

21. novembril 2010 esitas Iirimaa ametliku abipalve ELile, euroala liikmesriikidele ja IMFile ning majanduse kohandumise programmi osas saavutati troikaga kokkulepe pea nädal hiljem. Ametlik kokkulepe 85 miljardi euro suuruse finantsabi osas (s.o.54% Iirimaa SKPst) saavutati eurogrupis ja ECOFINis 7. detsembril 2010. Iiri laenuprogramm kestab 2010 novembrist kuni 2013 lõpuni. Iirimaa laenuprogrammi panustavad EL/EFSM (22 miljardit eurot), euroala liikmesriigid/EFSS (17,7 miljardit eurot), IMF

⁶⁹ European Commission. Economic adjustment programme for Ireland: 6-9 ja 17

(22,5 miljardit eurot) ning kahepoolsete laenude kaudu Ühendkuningriik (3,8 miljardit eurot), Rootsi (0,6 miljardit eurot) ja Taani (0,4 miljardit eurot). Samuti panustab Iiri riik Riigikassa ja Riikliku Pensionireservide kaudu (*National Pension Reserve Funds*) 17,5 miljardi euroga.⁷⁰

Iirimaa laenuprogrammi kohaselt on programmi peamine eesmärk samuti tagada finantsturgude usaldusväärsus kohaliku pangandussektori ja riigi suhtes. Selle eesmärgi saavutamiseks on programmil neli elementi⁷¹:

- finantssektori strateegia pangandussektori vähendamiseks ja reorganiseerimiseks;
- eelarve jätkusuutlikkuse taastamise strateegia;
- majanduskasvu toetamiseks struktuurireformi pakett;
- välisfinantsabi, mis aitab kaasa nende poliitiliste eesmärkide saavutamisele.

Eelnevast lähtudes võib magistritöö autori arvates väita, et ka Iirimaa laenuprogrammis kasutati tingimuslikkust lühiajaliselt eeskätt signaliseerimise eesmärgil (finantsturgudele), kuid programmi fookus oli kitsam ja meetmed vähem ulatuslikud kui Kreeka puhul. Seega oli Iirimaa laenuprogrammi juba oma olemuselt „sisse kirjutatud“ väiksem konflikt, kui see oli Kreeka laenuprogrammi puhul. Arvestades, et Iirimaaal on rahastajate panus rohkem hajutatud kui Kreekas (ja nagu edaspidi nähtub Portugalis), kuna kaasatud on ka teisigi ELi liikmesriike ja muid vahendeid, on põhjust eeldada laiema doonorite grupi huve olukorra normaliseerumiseks ning tihedamaid kahepoolseid suhteid (ja seega ka intensiivsemat dialoogi) abisaja riigi ning doonorite vahel. Sarnaselt Kreekale võib ka Iirimaa puhul täheldada ELi väga suurt osalust majanduse kohandumise plaanis, umbes 74% programmi ja IMFi osa oli ligikaudu 26% programmi kogumahust. Autori arvates loob Iirimaa enda panus (*ca* 21%) laenu finantseerimisse hea eelduse omanikutunde tekkimiseks, näidates, et riik on valmis panustama ja otsima lahendusi ning vastates ka tingimuslikkuse teooria „valikulisuse“ kriteeriumile (vt alapeatükk 1.1 ja tabel 1).

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ European Commission. The Economic Adjustment Programme for Ireland - February 2011: 19

Laenuprogrammide taotlemise põhjused ja tingimuslikkuse rakendamise eesmärgid

Portugalis

Portugali majandust iseloomustas rohkem kui dekaad enne laenuprogrammi taotlemist madal SKP kasv (nt aastatel 2001-2008 oli aastakasv keskmiselt 1% aastas ning 2010. aastal 1,3%) ning tootlikkuse aeglane kasv. Sellele lisandusid konkurentsivõime probleemid, mida süvendasid tööjõu ühikukulude kasv ja riigi majanduses avaldunud struktuursed probleemid. Probleeme süvendas ka riigi kõrge võlatase, mis väljendus nii majapidamiste kui ka ettevõtete suures võlakoormuses. Riigi valitsemissektori eelarvepuudujääk ja võlg kasvasid ning seda võimendasid kahjumis riigiettevõtted ning avaliku ja erasektori partnerluse (*public private partenrship*, PPP⁷²) ulatuslik kasutamine. Erinevalt Iirimaast ei ilmnenu Portugalis aga kinnisvarahindade kiiret tõusu- ja langusperioodi ning pankade varade kvaliteet ei saanud kahjustada. Samas sõltus riigi pangandussektor suure osas välisrahastamisest. Olukorda teravdas ka Portugali vääringu reaalse vahetuskursi kallinemine, mille tulemusena kaotas riik osa oma eksporditurgudest. Enne välisdoonoritelt raha küsimist halvenesid finantsturgude ootused Portugali võlataseme suhtes, mida 2011 kevadel võimendasid sündmused euroala riikide võlakirjaturgudel. Tulemuseks oli olukord, kus riik ei olnud enam suuteline ennast ise finantsturgudelt rahastama, kuna valitsevate intressimäärade tingimustes ei olnud riigivõla rahastamine pikaajaliselt jätkusuutlik.⁷³

Portugal palus ELilt, euroala liikmetelt ja IMFilt finantsabi 8. aprillil 2011⁷⁴, vastavad läbirääkimised toimusid sama aasta mais. Portugali laenuprogramm kogumahuga 78 miljardit eurot (ehk 46% Portugali SKPst) kiideti ametlikult heaks 17. mail 2011. Programm lõppeb plaani kohaselt 2014. aasta septembris.

⁷² Portugalis on PPP kasutatud eesmärgiga rahastada transpordi infrastruktuuri kui ka teisi projekte (nt haigla ehitamiseks). PPP lepingute väärtus moodustas 2011 alguses peaaegu 14% riigi SKPst.

⁷³ European Commission. Economic adjustment programme for Portugal: 4-14

⁷⁴ Statement by the Eurogroup and ECOFIN Ministers.

Portugali laenuprogrammi üldine eesmärk on toetada majanduskasvu ja makrofinantsstabiilsust ning taastada usaldus finantsturgudel. Programm hõlmab meetmeid kolmes valdkonnas⁷⁵:

- jätkusuutliku eelarvepoliitika rakendamine;
- finantssektori stabiliseerimine;
- põhjalikud struktuurireformid välise ja sisemise tasakaalustamatuse vähendamiseks ja potentsiaalse majanduskasvu tõstmiseks.

Lähtudes tingimuslikkuse teooriast võib käesoleva magistritöö autori arvates ka Portugali laenuprogrammis rakenduva tingimuslikkuse eesmärgiks olla ajendi loomine riigirahanduse korrashoidmiseks ja struktuurireformide rakendamiseks ning selleks vajalike poliitikate kinnistamiseks. Sarnaselt Kreekale ja Iirimaa taotleli ka Portugali puhul, et tingimuslikkuse rakendamine saadab finantsturgudele signaali reformide läbiviimise kohta.

Portugali programmi rahastajate vahel jaotub laenumaht järgmiselt: ELi/EFSMi panus on 26 miljardit eurot, euroala/EFSti oma 26 miljardit eurot ning IMFi panus ligikaudu 26 miljardit eurot.⁷⁶ Samuti lepiti kokku, et pärast laenuprogrammi allkirjastamist ei osale Portugal enam Kreeka ja Iirimaa laenuprogrammides.⁷⁷ Seega annab EL kaks kolmandikku ja IMF ühe kolmandiku kogu laenusummast ning Portugali laenuprogrammi rahastajate jaotus on sarnane Kreeka omaga (2/3 EL ja 1/3 IMF), mis näitab taaskord EL suuremat koormust võrreldes IMFiga.

Kokkuvõttes võib kolme vaatlusaluse riigi laenuprogrammidest järeldada, et nende laenuprogrammid on hea näide majandusliku tingimuslikkuse rakendamisest ehk esimese põlvkonna tingimuslikkusest. Juba nende originaalnimi – majanduse kohandumise programm – viitab majanduslikule tingimuslikkusele, millega tulid eelmise sajandi lõpus välja IMF ja Maailmapank. Laenuprogrammi läbirääkimiste raames lepitakse kokku teatud majanduspoliitiliste reformide ja vastavate meetmete kindel rakendamise ajakava,

⁷⁵ European Commission. The Economic Adjustment Programme for Portugal - June 2011: 16

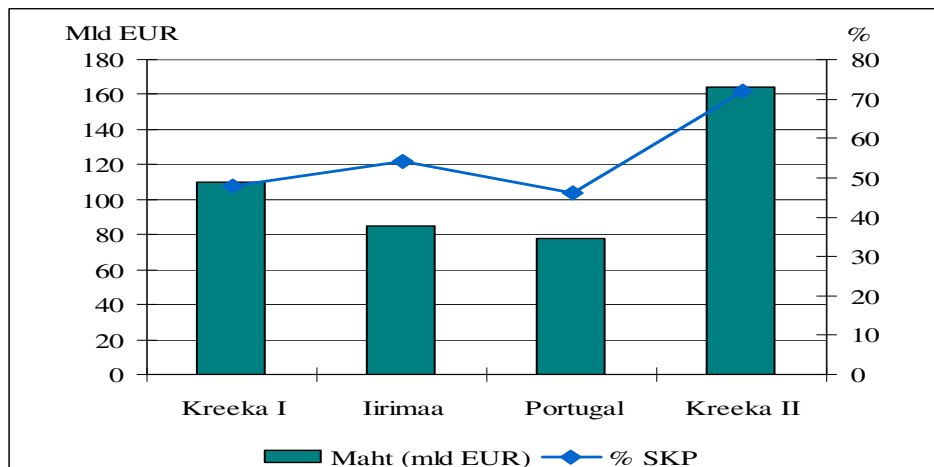
⁷⁶ European Commission, Financial assistance in EU Member States. Portugal.

⁷⁷ *Ibid.*

sedu kvartaalsete ülevaatuste lõikes ja kogu programmi kestuse jooksul. Poliitilist tingimuslikkust laenuprogrammides ei kasutatud ja programmi dokumendid poliitilisi tingimusi ei sisaldanud. Kuigi majanduslikku tingimuslikust loetakse edukamaks (teooriast lähtudes), tuleb samas siiski meeles pidada, et majanduslike tingimuste edukas rakendamine sõltub riigis valitsevatest poliitikutest ja poliitilisest keskkonnast. Eelnevaga seondub ka tingimuslikkuse valikulisuse eesmärk, mille kohaselt abi on tulemuslikum heas poliitilises keskkonnas. Teooriast tulenevalt võib poliitilise keskkonnaga seostada ka tingimuslikkuse eesmärgi „piiramist“ (vt alapeatükki 1.1 ja tabel 1), mille kohaselt kolm laenuvõtvat riiki on võtnud programmiperioodi jooksul kõrgeimal poliitilisel tasandil kohustuse rakendada teatud meetmeid. Isegi juhul, kui programmi alustamise ajal võimul olnud poliitikud hilisematel perioodidel enam võimul ei ole, kinnistavad nad nn välisdoonoritega sõlmitud kokkulepete kaudu laenuprogrammi tingimuste rakendamise ja teevad selle kohustuslikuks ka järgmistele valitsustele.

Laenuprogramme võib ilmselt kõigil juhtudel vaadata ka otsese „präanikuna“ ehk finantsabi eest mõjutatakse riiki ette võtma majanduspoliitilisi reforme. Tingimuslikkuse eesmärkidele toetudes loob tingimuslikkuse rakendamine siinkohal ajendi poliitikate muutmiseks, mis on teooriast lähtudes ka programmipõhise laenamise põhialus.

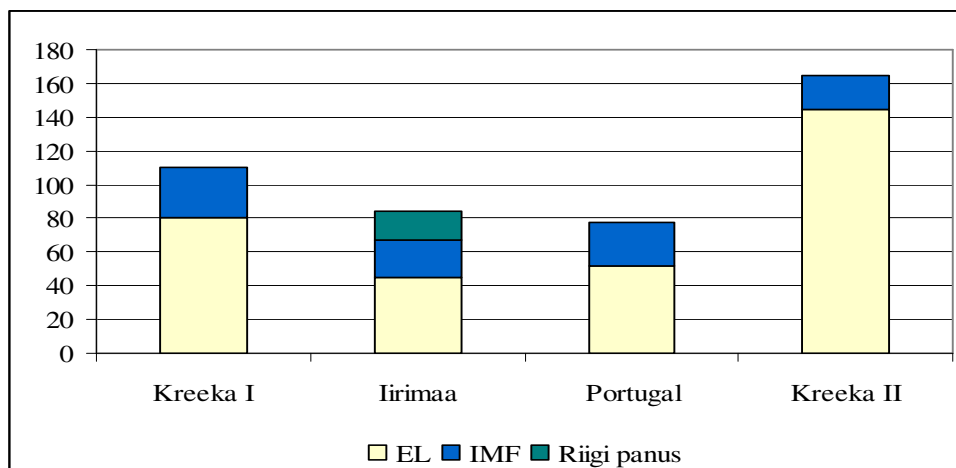
Laenuprogrammide mahu seisukohalt võib autori arvates öelda, et programm oli olulisem Kreeka majanduse jaoks (vt. joonis 2). Võttes aluseks laenuprogrammi mahu suhte SKPsse, mida võib antud kontekstis tõlgendada kui laenuprogrammi olulisust liikmesriigi majandusele, siis kolme riigi võrdluses oli Kreeka mõlemad programmid kõige suurema osakaaluga riigi SKPst, mis tingimuslikkuse teooriale tuginedes peaks aitama kaasa sellele, et riik on huvitatud tingimuste täitmisest ja sellega kaasnevast „präanikust“.



Joonis 2. Kreeka, Iirimaa ja Portugali laenuprogrammide mahud ja osakaalud SKPst.

Allikas: Koostatud autori poolt allikate Eurostat; European Commission. Financial assistance in EU member state. Greece; European Commission. Financial assistance in EU member state. Ireland; European Commission. Financial assistance in EU member state. Portugal põhjal; autori arvutused

Programmide suurim rahastaja oli (vaata ka joonis 3) EL. Näiteks Kreeka esimesest laenuprogrammist finantseeris EL ligikaudu 2/3 ja IMF umbes 1/3 ulatuses Teises programmis tõusis ELi osakaal 88%ni ning IMF osakaal vähenes 12%le. Sellest tulenevalt võib väita, et EL panus ja seega ilmselt ka huvi Kreeka laenuprogrammi edukuse suhtes oli kõrge.



Joonis 3. Kreeka, Iirimaa ja Portugali laenuprogrammide rahastajad (mld EUR).

Allikas: Koostatud autori poolt allikate Eurostat, European Commission. The Economic Adjustment Programme for Greece, The Economic Adjustment Programme for Ireland; The Economic Adjustment Programme for Portugal; The Second Economic Adjustment Programme for Greece Portugal põhjal; autori arvutused

Siinjuures tuleb aga rõhutada, et arvestades programmides rakendatud tingimuslikkuse ulatust oli programmi juba „sisse kirjutatud” konflikt avalikkuse huvide ja hoiakutega. Samuti on oluline mainida, et jälgides sündmusi võlakirjaturgudel, võib autori arvates väita, et signaliseerimine laenuprogrammide alguses ei õnnestunud ning pinged leevenesid alates 2012. aastal (vt. joonis 1).

2.2. Tingimuslikkuse rakendamise protsess ja konkreetsed valdkonnad Kreeka, Iirimaa ja Portugali laenuprogrammides

Tingimuslikkuse kasutamine laenuprogrammide koostamise vältel

Kreeka, Iirimaa ja Portugali laenuprogrammide koostamise protsess algab EL ja IMF institutsioonide poole pöördumisega finantsabi saamiseks. Abisaava riigi ja ELi ning IMF koostöös koostatakse laenuprogrammid, kus kõigi kolme riigi puhul lähtuti neljast läbivast dokumendist ⁷⁸:

- Kavatsuste kiri (*letter of intent*, LOI) – abi taotleva riigi rahandusministri ja keskpanga presidendi kiri finantsabi saamiseks, mis sisaldab laenuprogrammi peamisi elemente (sh maht, rahastajaid) ja lubadust rakendada meetmeid ja maksta tagasi finantsabi. LOI on suunatud eurogrupi juhile, EL eesistujale, Euroopa Komisjoni majandus- ja rahandusvolinikule, EKP presidendile ning IMF tegevdirektorile.
- Majandus- ja finantspoliitika memorandum (*Memorandum of Economic and Financial Policies*, MEFP) – kirjeldab majandus- ja finantspoliitikat, mida riigi valitsus ja keskpank rakendavad programmi jooksul. Memorandum annab ülevaate majanduse viimase aja arengutest ja väljavaatest ning finantssektori olukorrast. MEFPis määratletakse kvantitatiivsed tegevuskriteeriumid, indikatiivsed eesmärgid, eeltegevused ja struktuursed lähtekohad (vt analoogia alapeatükk 1.2.).
- Majanduspoliitika spetsiifilise tingimuslikkuse vastastikuse mõistmise memorandum (*Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality*, MoU)

⁷⁸ European Commission. The Economic Adjustment Programme for Greece, The Economic Adjustment Programme for Ireland; The Economic Adjustment Programme for Portugal; The Second Economic Adjustment Programme for Greece

- määratleb üksikasjalikud majanduspoliitika meetmed, mis on aluseks poliitika tegevuse hindamisele kvartaalsete ülevaatuste käigus.
- Vastastikuse mõistmise tehniline memorandum (*Technical Memorandum of Understanding*, TMU) – määratleb programmi dokumentides kasutatavad mõisted ning kirjeldab programmi hindamismeetodeid.

Sisuliselt kasutatakse laenuprogrammide puhul IMFi ja ELi senises praktikas laialt kasutusel olnud lähenemist. Magistritöö autori arvates võib väita, et tingimuslikkust kasutades on ühendatud ELi ja IMF parimad praktikad – MEFPi koostamisel tuginetakse IMFi praktikale ja MoU koostamisel tuginetakse ELi varasemale tingimuslikkuse kasutamise kogemusele (vt tabel 2). Kuivõrd kavatsuste kiri on eelkõige abi taotleva riigi initsiatiiv, siis loob see hea eelduse omanikutunde tekkimiseks ja seega programmi edukaks rakendamiseks. Kuna viimased kolm ülalmainitud dokumenti (so konkreetsete tingimuste määramine) koostatakse abi küsinud riigi ja rahastajate koostöös, on teooriale tuginedes põhjust eeldada, et on olemas eeldused dialoogi tekkimiseks ning seega tingimuslikkuse edukaks rakendamiseks.

Tabel 2. EL ja IMF osalejad Kreeka, Iirimaa ja Portugali laenuprogrammi protsessis

	EL	IMF
Troika töös osalevad ametnikud	Euroopa Komisjon EKP EFSF	IMF töötajad
Programmi ja ülevaadused kiidab heaks	EFSFi direktorite nõukogu	IMF juhatus
Dokumendid	- Kavatsuste kiri - Majanduspoliitika spetsiifiliste tingimuslikkuse vastastikuse mõistmise memorandum (MoU)	- Kavatsuste kiri - Majandus- ja finantspoliitikate memorandum (MEFP)
Finantseerimise allikas	EFSF laenas turgudelt (euroala riikide tagatiste põhjal)	IMF ressurss (peamiselt liikmete kvoodimaksed)

Allikas: Koostatud autori poolt allikate Nõukogu määrus EFSF asutamise kohta ja IMF Factsheet on conditionality põhjal.

Analüüsid tingimuslikkuse kaasamist laenuprogrammidesse võib magistritöö autori arvates väita, et tingimuslikkuse nii vabatahtlikkuse kui ka sunduslik aspekt esineb kõigi kolme riigi laenuprogrammides. Laenuprogrammi läbirääkimistesse ja programmi dokumentide koostamisse on alati kaasatud nii rahastajad (ehk EL ja IMF) kui ka abisaaja riik. Viimas on esindanud valitsus, kellel on volitused võtta riigile kohustusi. Abisaaja riik osaleb läbirääkimiste protsessis vabatahtlikuna ja seega peaks tal olema ka otsene huvi osaleda, et seista oma riigi õiguste eest. Samas ilmneb siin selgelt ka sunduslik aspekt, kuna sisuliselt lükkasid riigid ametliku finantsabi palumist edasi niikaua, kuni endal vastavad likviidsed ressursid otsa said ja ka rahvusvahelistelt finantsturgudel laenamine väga kalliks muutus. Seega võib väita, et kolm riiki pöördusid ELi ja IMFi poole viimases hädas, kui enam muid valikuid ei olnud. Seda kinnitab ka tõsiasi, et laenuprogrammi läbirääkimiste jooksul olid riigid nõus võtma kasutusele ulatuslikke meetmeid, mida nad enne abi palumist ei oleks kasutusele võtnud.

Valitsuse omanditunde tekitamine majanduse kohandumise programmide koostamise ja tingimuste rakendamise juures on oluline tegur programmi edukaks rakendamiseks. Sihtriigi valitsuse esindajate kaasamine alates programmi eesmärkide püstitamisest ja nende täitmiseks vajalike tingimuste määratlemisest kuni ülevaatusaruannete koostamiseni on vajalik tegur omanditunde tekitamiseks, et abistatava riigi valitsus oleks protsessi kaasatud ja tunneks end vastutavana laenuprogrammi tingimuste eduka rakendamise eest. Omanditunde ebapiisavust märgitakse korduvalt Kreeka esimeses programmis, mis oli ka üks põhjus, mis tingis teise laenuprogrammi koostamise⁷⁹.

Samuti peab mainima, et vaatlusalustes laenuprogrammides rakendati *ex ante* tingimuslikkust. See tähendab, et teatud tingimused tuleb abisaajal riigil täita enne kui EL ja IMF sõlmivad tenaga laenulepingu. Lisaks peab riik igaks ülevaatusperioodiks täitma kokkulepitud meetmed, mis on laenu järgmise osamakse ülekandmise aluseks.

⁷⁹ European Commission. The Second Economic Adjustment Programme for Greece- March 2012: 1

Kreeka, Iirimaa ja Portugali laenuprogrammides rakendatud tingimuslikkuse valdkonnad

Kõigi kolme riigi laenuprogrammid hõlmavad ulatuslikke meetmeid, mida valitsused peavad rakendama nii programmi alguses kui ka igal ülevaatusperioodil. Troika ametnikud hindavad kvartaalselt laenuprogrammis kokkulepitud meetmete rakendamist ning vajadusel täiendavad neid. Üldistatuna võib kolmes vaatlusaluses laenuprogrammis välja tuua neli läbivat majanduspoliitika valdkonda, kus tingimuslikkust on rakendatud.

1. Eelarve konsolideerimine – selle valdkonna all mõeldakse eelkõige valitsuse eelarve ja võla vähendamist. Tingimuslikud meetmed hõlmavad näiteks maksude tõstmist ja avaliku sektori palkade langetamist.
2. Finantssektori reformid ja järelevalve – see hõlmab riigi pangandussektori rekapiitaliseerimist ja likviidsusolukorra parandamist ning järelevalve tõhustamist.
3. Struktuursed eelarve reformid – nende eesmär on tugevdada eeskätt eelarvestamise süsteemi ja fiskaalraamistikku, et ohjeldada ülekulutamist ja toetada eelarve konsolideerimist. Näiteks kuuluvad vastavate meetmete hulka lae seadmine eelarvekuludele, riigikassa reformimine, maksukogumise tõhustamine, jms.
4. Teised struktuursed reformid – hõlmavad reforme erinevates sektorites ja valdkondades, nt tööturg, energiasektor, ettevõtete loomine. Need reformid peaksid aitama kaasa riigi majanduskasvu taastumisele ning konkurentsivõime tõstmisele.

Eelnimetatud valdkondade lõikes on magistr töö autor koondanud vaatlusaluste riikide laenuprogrammides määratud tingimuslikud meetmed tabelisse 3. Seejuures tuleb Kreeka, Iirimaa ja Portugali laenuprogrammide ülesehitust analüüsid kindlasti märkida, et Kreeka esimene laenuprogramm ja Iirimaa programm olid üles ehitatud selliselt, et igaks kvartaalseks ülevaateuseks olid kõigis neljas valdkonnas püstitatud rakendatavad meetmed. Seega ei saa järjepidevat ja võrreldavat meetmete arvu nende riikide puhul välja tuua. Portugali laenuprogrammis ja Kreeka teises programmis rakendatavaid tingimuslikke meetmeid on majanduspoliitika valdkondade lõikes välja toodud kogu programmiperioodi peale. See lähenemine kajastub ka tabelis 3, kus Kreeka esimese ja Iirimaa programmi puhul ei saa välja tuua konkreetsete meetmete arvu (tabelis 3 tähistatud Xga).

Tabel 3. Kreeka, Portugali ja Iirimaa laenuprogrammides rakendatavad majanduspoliitilised meetmed (arv)

	KREEKA I	KREEKA II	IIRIMAA	PORTUGAL
1. Eelarve konsolideerimine	x	12	x	35
2. Finantssektor ja järelevalve	x	11	x	22
3. Struktuursed eelarvereformid	x	70	x	83
4. Muud struktuursed reformid	x	105	x	83

Allikas: Koostatud autori poolt allikate „European Commission. The Economic Adjustment Programme for Greece (May 2010)“, The Economic Adjustment Programme for Ireland“ (February 2011); „The Economic adjustment Programme for Portugal“ (June 2011); „The Second Economic Adjustment Programme for Greece (March 2012)“ – põhjal. Märkus: X- näitab, et riik on selles valdkonnas kasutusele võtnud meetmed.

Eelarve konsolideerumise tingimuslikud meetmed laenuprogrammides (tabel 4). Kreeka esimene laenuprogramm nägi ette makromajanduse ulatuslikku kohandumist, eelkõige avalikus sektoris. Valitsuse eelarve puudujääki plaaniti vähendada 2010. aasta 8%-lt SKPst 2,6%ni SKPni 2014. aastaks ning võla kasvu kahandada 2010. aasta 133,2%-lt SKPst tasemest umbes 15 protsendipunkti võrra 2014. aastal. Kolmeaastase programmiperioodi jooksul plaaniti võtta kasutusele 18% eelarvemeetmeid, millest 7% pärineb kulude poolelt (sh 4% maksudest).⁸⁰ Iirimaa eelarve konsolideerumismeetmete hulka kuulus viia valitsuse eelarve defitsiit 2010. aasta -32,0% SKPst tasemelt 2013. aastal -7,5% tasemele. Valitsuse võlg kasvab 2010.aastal 95%-lt SKP ja 120,5%-le 2013. aastal⁸¹. Eelarve konsolideerimismeetmete suurusjärk oli programmiaastatel 2011-2014 15 mld eurot ning need põhinevad Iiri riiklikul taastumisplaani (*Irish National Recovery Plan*). 15 miljardit jaotub järgmiselt, 7 miljardi võrra vähendatakse jooksvaid kulutusi (sh avaliku sektori palku ja pensione, 3 miljardi võrra kahandatakse kapitalikulutusi ja 5 miljardi võrra suurendatakse tulusid (sh üksikisiku tulumaksu tõstmine ja muud maksutõusud).⁸² Portugali laenuprogrammi kohase eelarve konsolideerimise puhul on on eesmärgiks saavutada aastatel 2011-2013 valitsuse eelarve defitsiidi tasemeks vastavalt

⁸⁰ European Commission. The Economic Adjustment Programme for Greece: 12-29

⁸¹ Nõukogu rakendusotsus 7.12.2010, Iirimaale liidu finantsabi andmise kohta

⁸² European Commission. The Second Economic Adjustment Programme for Ireland: 26-27

5,9%, 4,5% ja 3% SKPst ning valitsuse võlanäitajate tasemeteks vastavalt 101,7%, 107,4% ja 108,6% SKPst.

Tabel 4. Kreeka, Portugali ja Iirimaa laenuprogrammide fiskaalsed konsolideerumismeetmed programmiperioodi jooksul (% SKPst)

	Kreeka I		Iirimaa		Portugal		Kreeka II	
	Eelarve	Võlg	Eelarve	Võlg	Eelarve	Võlg	Eelarve	Võlg
2010	-8	133,2	-32	95				
2011	-7,6	145,2	-10,6	112,4	-5,9	101,7		
2012	-6,5	148,8	-8,6	118,7	-4,5	107,4	-6,6	160,1
2013	-4,9	149,6	-7,5	120,5	-3	108,6	-4,6	173,7
2014	-2,6	148,4	-5,1	119,1	-2,3	107,6	-3,5	173,5

Allikas: Koostatud autori poolt allikate „European Commission. The Economic Adjustment Programme for Greece (May 2010)“, The Economic Adjustment Programme for Ireland“ (February 2011); „The Economic adjustment Programme for Portugal“ (June 2011); „The Second Economic Adjustment Programme for Greece (March 2012)“ põhjal.

Laenuprogrammide võrdluses on tabelist 5 näha, et Kreeka avaliku sektori netorahastamisvajadus oli kõige suurema osakaaluga kogu programmi mahust ehk 90,9%, sellele järgnes Portugal 68% ja Iirimaa 59%ga. Kõigi programmide puhul jaotub eelarve konsolideerimise meetmetest kaks kolmandikku valitsuse eelarvekulude vähendamise ja üks kolmandik tulude suurendamise vahel.

Tabel 5. Kreeka, Iirimaa ja Portugali laenuprogrammides avaliku sektori rahastamise ja pankade rekapiitaliseerimise meetmed

	Kreeka I		Iirimaa		Portugal	
	2010 mai-juuni 2013 (mld EUR)	%	2010 dets-2013 dets (mld EUR)	%	2011 mai-2014 mai (mld EUR)	%
A. Avaliku sektori neto rahastamisvajadus	100	90,9%	50,0	58,8%	53	68%
B. Pankade rekapiitaliseerimine	10	9,1%	35,0	41,2%	25	32%
Kokku (A+B)	110	100%	85,0	100%	78,0	100%

Allikas: Koostatud autori poolt allikate „European Commission. The Economic Adjustment Programme for Greece (May 2010)“, The Economic Adjustment Programme for Ireland“ (February 2011); „The Economic adjustment Programme for Portugal“ (June 2011); „The Second Economic Adjustment Programme for Greece (March 2012)“ põhjal; autori arvutused

Finantssektori ja järelevalve tingimuslikud meetmed. Kreeka finantssektori meetmete eesmärk oli eelkõige pankade likviidsuse parandamine ja sel eesmärgil loodi riigi finantsstabiilsusfond (10 miljardit eurot). Pankade järelevalvet tugevdatakse koostöös päritoluriigi järelevalveasutustega.⁸³ Iiri laenuprogrammist on 35 miljardit eurot ette nähtud finantssektori abistamiseks. Meetmetel on kaks komponenti - pankade kohesed ja usaldusväärsed rekapiitalseerimismeetmed koos sektori reorganiseerimisele suunatud meetmetega.⁸⁴ Vaatamata sellele, et Portugali finantssektor pidas finantskriisile suhteliselt hästi vastu, oli pangandussektori tugevdamine on programmi üks kesksetest elementidest, kus troika ametnikud hindavad üksikute pankade likviidsusolukorda rahastamisplaanide ja nende rakendamise põhjal. Pankade toetuskeemi suurus on 12 miljardit eurot. Samuti tugevdatakse pankade järelevalvet ning luuakse pankade kriisihaldusfond.⁸⁵ Tabeli 5 järgi on Iiri programmi pangandussektori rekapiitalseerimismeetmete osakaal kõige suurem 41%, millele järgneb Portugal 32% ja Kreeka 9%ga.

Tingimuslikud struktuursed eelarvemeetmed (vt tabel 6). Kreeka struktuursete eelarvereformide puhul nähakse ette ambitsioonika pensionireformi rakendamist (pensioniea tõstmine 65 aastale, pensionide rahastamise ümberkorraldamine) ning suuri reforme eelarvestamissüsteemide ja fiskaalraamistiku tugevdamise ning maksusüsteemi ja selle juhtimise administreerimise vahel. Samuti viiakse ellu avaliku sektori (sh kohalike omavalitsuste) reforme. Statistika esitamise parandamine on oluline programmi osa. Kreeka teise programmi tähelepanu oli suunatud just struktuursete reformidele tõhusamale rakendamisele, millele lisandus riigisektori erastamine⁸⁶. Iiri struktuursete eelarvereformide eesmärk on tõhustada eelarve kulude vähendamise usaldusväärset ja lisaks parandada Iirimaa fiskaalolukorda keskpikas kuni pikas perioodil. Sellele lisanduvad meetmed pensionisüsteemide reformimiseks tagamaks riigirahanduse jätkusuutlikkuse pikas perspektiivis.⁸⁷ Portugali struktuursed eelarvemeetmed hõlmavad

⁸³ European Commission. The Second Economic Adjustment Programme for Greece: 107

⁸⁴ European Commission. The Second Economic Adjustment Programme for Ireland: 23

⁸⁵ European Commission. The Second Economic Adjustment Programme for Portugal:22-23

⁸⁶ European Commission. The Second Economic Adjustment Programme for Greece: 107

⁸⁷ European Commission. The Second Economic Adjustment Programme for Ireland: 33

eelarveraamistiku, administratiivse suutlikkuse ja eelarve kulude kontrolli tugevdamist ning PPP ja riigiettevõtete tegevustest tulenevate riskide vähendamist. Uus eelarveraamistik loob mitmeaastase kava kulude kokkuhoiuks ja tasakaalus eelarve reeglite jaoks.⁸⁸ Luuakse õigusraamistik, mille abil lihtsustada ettevõtete ja majapidamiste võla restruktureerimist ning vastavat järelevalveprotsessi⁸⁹.

Tabel 6. Kreeka, Iirimaa ja Portugali laenuprogrammi muud struktuursed meetmed

	Kreeka I		Iirimaa		Portugal	
	Programm	Viimane ülevaatus	Programm	Viimane ülevaatus	Programm	Viimane ülevaatus
Miinimumpalkade alandamine		x	x			
Avaliku sektori palkade alandamine	x	x	x	x	x	x
Töötü abiraha	x	x	x	x	x	x
Ettevõtluskeskkond	x	x				
Erastamine		x		x		
Juriidilised reformid		x			x	x
Kaitstud erialad	x	x	x	x	x	x

Allikas: Koostatud autor poolt allikate Kreeka, Iirimaa ning Portugali laenuprogrammide 2010-2012 ülevaatusaruannete (kokku 18) põhjal

Laenuprogrammide teiste sektorite struktuursed reformid hõlmavad Kreeka puhul töajõu- ja tooteturu meetmeid, mis aitavad kaasa kasvu taastumisele ja toetavad eelarve konsolideerimist. Töajõuturu osas ei näe programm ette tingimuslikkuse rakendamist erasektori palkadele. Selle asemel kehtestas programm palkade määramise mehhanismid, mis toetavad riigi majanduse kohandumist tavapäraste turujõudude abil. Tooteturu reformide eesmärk on parandada ettevõtluskeskkonda: teenuste direktiivi rakendamine, ettevõtete asutamise lihtsustamine, elektri ja gaasi direktiivide lihtsustamine ning raudteesektori tegevuse tõhustamine.⁹⁰ Iiri laenuprogrammi muude struktuurireformide eesmärk on aidata kaasa riigi konkurentsivõime tõstmisele ja viia tootmisvõimsus ehitus-

⁸⁸ European Commission. The Second Economic Adjustment Programme for Portugal:20

⁸⁹ European Commission. The Second Economic Adjustment Programme for Portugal:22-23

⁹⁰ European Commission. The Second Economic Adjustment Programme for Greece: 107

ja finantsteenuste sektorist üle teistesse sektoritesse. Tööjõuturu reformimisel pööratakse erilist tähelepanu miinimumpalkade langetamisele, töötushüvitiste süsteemidele ja tööjõuturu aktiivsete meetmete arendamisele. Poliitikameetmeid rakendatakse, et tugevdada konkurentsi toote- ja energiasektoris ning teistes võrgutööstustes (nt gaasi- ja elektriturul). Meetmete hulka kuuluvad Iirimaa ka miinimumpalga ja teiste reguleeritud palkade ülevaatus ja töötasu abiraha. Riigiettevõtete juhtimise ümbervaatamine on vahend abi konsolideerimiseks ja võla jätkusuutlikkuse tõstmiseks programmiperioodi jooksul. Erastamise meetmed aitavad kaasa valituse võla vähendamisele ja maksumaksjate koorma kergendamiseks.⁹¹ Portugali teised struktuursed reformid hõlmavad esiteks meetmeid, mida saab kasutada tootegurite paindlikumaks muutmiseks. Teine sektorispetsiifiliste reformide eesmärk on tõstma konkurentsivõimet ja teenuste kvaliteeti ja eemaldada piirangud kaitstud sektoritelt. Kolmandaks sisaldab Portugali programm olulisi meetmeid (sh juriidiline süsteem, administratiivsete reeglite kergendamine ja konkurentsiseaduse jõustamine parandamiseks) ettevõtete tegevusraamistiku tingimuste parandamiseks.⁹² Kõigi kolme riigi laenuprogrammide moodustavad kõige suurema osa struktuursed meetmed (vaata ka tabel 3). Väga ulatuslikud valdkonnad riikide majanduse konkurentsivõime taastamiseks ja tugevdamiseks, eelkõige väärib mainimist avaliku sektori palkade alandamine ja erastamise meetmed.

2.3. Tingimuslikkuse täitmise kontrollimine Kreeka, Iirimaa ja Portugali laenuprogrammides

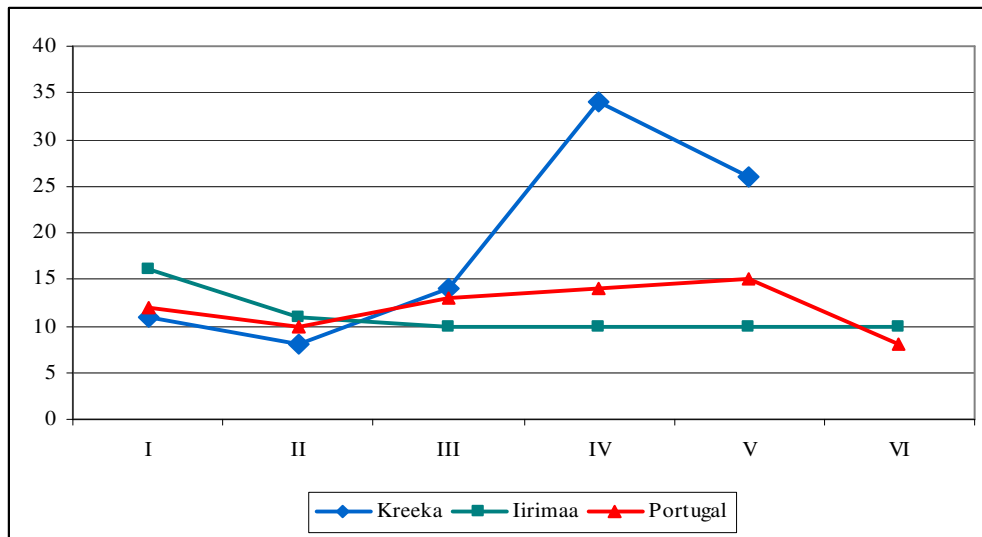
Laenuprogrammides tingimuslikkuse täitmise jälgimise protsess

Peale seda kui abi taotlej riik on asunud doonoritega (antud kontekstis ELi ja IMFiga) lepingulistesse suhetesse laenuprogrammi vormis, alustab troika laenusaja riigis tavaliselt kord kvartalis toimuvate ülevaatusmissioonidega, mille tulemusel valmib ülevaatusaruanne kokkulepitud tingimuste täitmise kohta. Riik peab täitma eelnevalt

⁹¹ European Commission. The Second Economic Adjustment Programme for Ireland: 34-39

⁹² European Commission. The Economic Adjustment Programme for Portugal: 23

kokkulepitud tingimused enne kui järgmine laenu osamakse üle kantakse.⁹³ Joonis 4 annab ülevaate Kreeka, Iirimaa ning Portugali ülevaatusmissioonide kestusest 2010-2012, millest on näha, et keskmiselt kestis Kreekas missioon 18,6 päeva, Iirimaal 9,5 ning Portugalis 10,6 päeva. Joonisel 4 ei ole kajastatud Kreeka teise programmi esimest ülevaatusmissiooni, kuna teada on, et troika liikmed on külastanud riiki vahemikul 03.07-17.10.2012, kuid teada ei ole päevade täpne arv⁹⁴. Kokku on troika liikmed kolmes analüüsitavas riigis vaatlusalusel perioodil töötanud 232 päeva.



Joonis 4. Kreeka, Iirimaa ning Portugali troika ülevaatusmissioonide kestus 2010-2012 (kalenderpäevades).

Allikas: Koostatud autori poolt allikate Kreeka, Iirimaa ning Portugali laenuprogrammide ülevaatusaruannete 2010-2012 põhjal; autori arvutused.

Euroopa Komisjon, EKP ja IMF koostavad laenuprogrammi rakendamise kohta kvartaalseid ülevaatusaruandeid, mis kirjeldavad arengut makromajanduses, finantsturgudel ja finantssektoris ning annavad hinnanguid programmi valdkonna meetmete rakendamisele. Aruanded sisaldavad alati programmi peamiste dokumentide uuendatud versioone koos erinevate lisadega (sh eelseisvate perioodide nõutud tegevused,

⁹³ European Commission. Economic Adjustment Programme for Greece, Economic Adjustment Programme for Ireland; Economic Adjustment Programme for Portugal; The Second Economic Adjustment Programme for Greece

⁹⁴ European Commission. The Second Economic Adjustment Programme for Greece: 1

statistika esitamine, troika avaldused ülevaatusmissioonide kohta jms). Ülevaatuskäigus hinnatakse programmi rakendamisel saavutatud edu ja vajadusel saavutatakse kokkulepe täiendavate meetmete rakendamise osas, et saavutada programmi eesmärged. Laenuprogrammide rakendamist hinnatakse: (I) MoUs toodud üksikasjalike majanduspoliitikate kriteeriumite ja vajadusel ka ELi nõukogu ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse (*Excessive Deficit Procedure*) nõuete põhjal ja (II) MEFP toodud kvantitatiivsete tegevuskriteeriumite, indikatiivsete eesmärkide ja struktuursete lähtekohtade põhjal. Eelarve konsolideerimist hinnatakse uuendatud prognooside põhjal ja kvantitatiivsete tegevuskriteeriumite põhjal. Finantssektori ja teisi makromajanduse ja struktuuripoliitika meetmeid hinnatakse MoUs toodud ajakava ja programmi heakskiitmise ELi nõukogu otsuse kohaselt.⁹⁵

Laenu osamaksed sõltuvad tingimuslikkuse kvartaalsetest ülevaadetest kogu programmiperioodi jooksul. Osamaksete ülekandmine sõltub kvantitatiivsete tulemuskriteeriumite järgimisest (*observance*) ja MEFP, MoUs ja laenu heaks kiitnud ELi nõukogu otsuses toodud meetmete rakendamisele antud positiivsetel hinnangutel.⁹⁶

Iga ülevaatuskäigus hindab troika MoUs ja MEFPis toodud meetmete rakendamist järgmise hindamiskaala alusel: täidetud (*observed*), suures osas täidetud (*largely/broadly observed*), jätkub (*ongoing*), osaliselt täidetud (*partially observed*) ning ei ole täidetud või edasi lükatud (*not observed/delayed*). MEFPis toodud eeltegevusi hinnatakse kas ettepanekuks (*proposed*), täidetuks (*met*) või mitte täidetuks (*not met*). Struktuurseid lähtekohti hinnatakse MEFPis väga erinevalt, nt ettepanekuks (*proposed*), täidetud hilinemisega (*met with delay*), täidetud (*observed*), täitmisel (*in progress*), tehtud (*done*), tehtud hilinemisega (*done with delay*), lõpetatud (*completed*), lõpetamata (*incomplete*) või ootel (*pending*). Struktuursed lähtekohad (mõistet selgitatud lk 20) pärinevad kolmest valdkonnast: finantssektori ja järelevalve, struktuursed eelarvereformid ja muud struktuursed reformid. Kuna struktuursed lähtekohad ei ole

⁹⁵ European Commission. Economic Adjustment Programme for Greece, Economic Adjustment Programme for Ireland; Economic Adjustment Programme for Portugal; The Second Economic Adjustment Programme for Greece

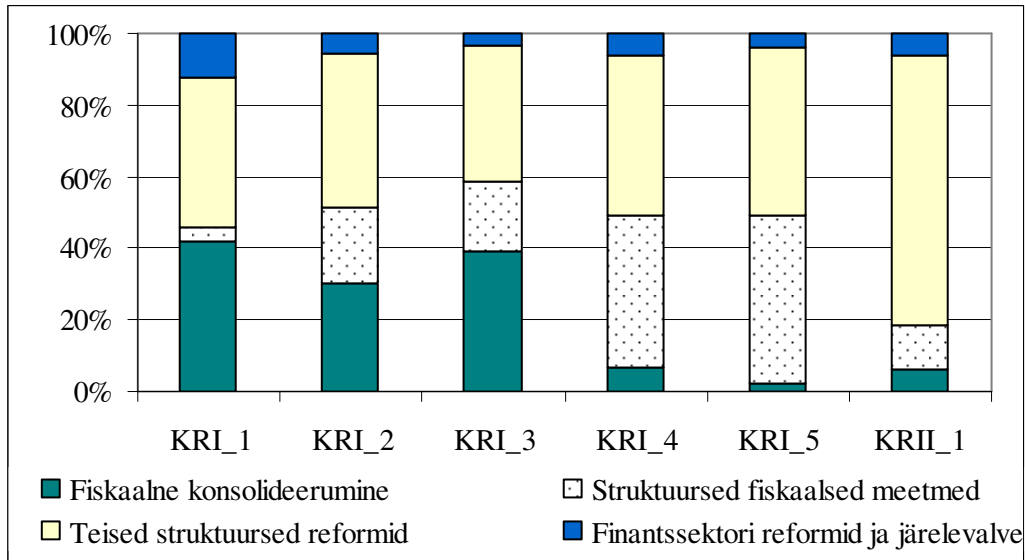
⁹⁶ *Ibid.*

kvantitatiivsed näitajad ja EL ja IMF hindavad nende rakendumist kogu programmiperioodi jooksul, siis käsitletakse käesolevas magistritöös nende rakendamist nende kogumahu rakendumise järgi. Struktuurseid lähtekohti on programmi ülevaatuste jooksul muudetud eeltegevusteks ja ka vastupidi. Kvantitatiivsete tegevuskriteeriumite ja indikatiivsete eesmärkide täitmist hinnatakse vastavalt ülevaatusperioodile püstitatud eesmärkidele.⁹⁷

Tingimuslikkuse täitmise jälgimine Kreeka laenuprogrammides

I. MoUs määratud majanduspoliitiliste meetmete puhul on enamik esimese programmi ja teise programmi ülevaatuste põhjal hinnatud meetmetest pärit struktuursete meetmete valdkonnast (joonis 5). Need püsisid esimese programmi viie ülevaatusel lõikes keskmiselt 36% juures hinnatud meetmetest. Struktuursed meetmed kajastusid ka teises programmis, eelkõige erastamiskavade vormis (riigiettevõtte erastamine ja riigivara müük), et leida riigile täiendavat omatulu. Kreeka teise programmi esimese ülevaate kohaselt moodustasid need hinnatavatest meetmetest 75%, mida saab põhjendada asjaoluga, et andmete võrreldavaks tegemisel on struktuursete meetmete hulka arvatud ka mitme teise sektori meetmeid (vt lk 42), mis ei kuulu struktuursete-eelarve meetmete hulka.

⁹⁷ *Ibid.*

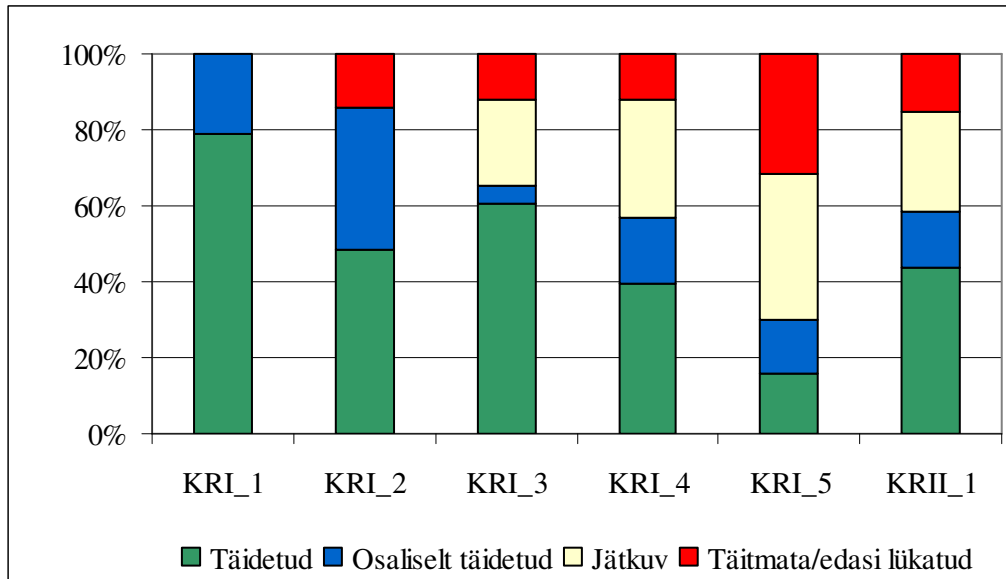


Joonis 5⁹⁸. Kreeka laenuprogrammide MoU meetmete jaotus

Allikas: Koostanud autori poolt allikate European Commission. Occasional Paper 61 – May 2010. The Economic adjustment Programme for Greece; Occasional Paper 68 – August 2010. The Economic adjustment Programme for Greece. First review – summer 2010; Occasional Paper 72 – December 2010. The Economic adjustment Programme for Greece. Second review – autumn 2010 ; Occasional Paper 77 – February 2011. The Economic adjustment Programme for Greece. Third review – winter 2011; Occasional Paper 82 – July 2011. The Economic adjustment programme for Greece. Fourth review – spring 2011; Occasional Paper 87 – October 2011. The Economic adjustment Programme for Greece. Fifth review – autumn 2011; Occasional Paper 123 – December 2012. The Second Economic adjustment Programme for Greece. First review – December 2010 põhjal; autori arvutused

MoU majanduspoliitiliste meetmete rakendamise osas on troika hinnangud hindamisperiodide vältel tuntuvalt muutunud (vt joonis 6). Kui esimese programmi esimese ülevaatus järgselt oli programmi meetmete täitmise määr 79%, siis viienda ülevaatus lõpuks langes see 16%le. Esimeses programmis täitmata või edasi lükatud majanduspoliitiliste meetmete osakaal peaaegu kahekordistus, kui võrrelda teist ja viiendat ülevaatus (ehk 14% tõusis 31%le). Teise laenuprogrammi esimese ülevaatus lõpuks püsib täitmata või edasilükatud meetmete arv 16% juures. Kreeka esimese ja teise programmi (ehk kokku kuue ülevaatus) lõikes hinnati MoU meetmete rakendamist järgmiselt: keskmiselt täidetud 48%, osaliselt täidetud 18%, jätkuvalt rakendatakse keskmiselt 20% ning täitma või edasi lükatud on keskmiselt 14%.

⁹⁸ Joonis 5 kuni 8 on autor koostanud Kreeka ja Portugali laenuprogrammide ülevaatusaruannetest kogutud info põhjal. Autor on kokku lugenud meetmed vastavalt igale programmi majanduspoliitika valdkondadele ja sealjuures ka eraldi kokku lugenud, kui paljud meetmed on Troika poolt hinnatud skaalal „täidetud“ „osaliselt täidetud“, „jätkuv“ või „täitmata/edasi lükatud“.



Joonis 6. Troika hinnangud Kreeka laenuprogrammide MoU meetmete rakendamisele

Allikas: Koostatud autori poolt allikate European Commission. Occasional Paper 61 – May 2010. The Economic adjustment Programme for Greece; Occasional Paper 68 – August 2010. The Economic adjustment Programme for Greece. First review – summer 2010; Occasional Paper 72 – December 2010. The Economic adjustment Programme for Greece. Second review – autumn 2010 ; Occasional Paper 77 – February 2011. The Economic adjustment Programme for Greece. Third review – winter 2011; Occasional Paper 82 – July 2011. The Economic adjustment programme for Greece. Fourth review – spring 2011; Occasional Paper 87 – October 2011. The Economic adjustment Programme for Greece. Fifth review – autumn 2011; Occasional Paper 123 – December 2012. The Second Economic adjustment Programme for Greece. First review – December 2010 põhjal; autori arvutused

II. MEFP toodud kategooriate lõikes olid Kreeka mõlema laenuprogrammi kvantitatiivsed tulemuskriteeriumid järgmised (vt lisa 2 ja tabel 7):

1. keskvalitsuse esmane eelarve alammäär;
2. riigieelarve esmakulutuste ülemmäär;
3. keskvalitsuse võla mahu ülemmäär ;
4. keskvalitsuse uute garantiide ülemmäär;⁹⁹
5. erastamistulud– lisandus teisest programmist¹⁰⁰.

Indikatiivseid eemärke eraldi Kreeka laenuprogrammides ei käsitleta kuna need muudetakse jooksvalt kvantitatiivseteks tulemuskriteeriumiteks. Kreeka esimese programmi ülevaatuste põhjal on ajavahemikus mai 2010 kuni detsember 2011

⁹⁹ European Commission. The Economic Adjustment Programme for Greece“: 56

¹⁰⁰ European Commission. The Second Economic Adjustment Programme for Greece: 119

elloetletud *kvantitatiivseid tulemuskriteeriumeid* (2), (3) ja (4) osas kõigi ülevaatuste jooksul täidetud ning need on eesmärkide osas püsinud muutumatuna. Samas tulemuskriteeriumit (1) ei ole täidetud viienda ülevaatuse (30.06.2011) ja kriteeriumit (5) teise programmi esimese ülevaatuse (31.12.2012) kohaselt. *Struktuursed lähtekohti* oli Kreeka esimeses programmis (2010. aasta mais) kokku 11, aga viienda ülevaatuse lõpuks lisandus jooksvalt veel 30, nii et kokku oli 41 struktuurset lähtekohta. Troika ülevaatusaruannete põhjal on valdav enamus lähtekohtadest hinnatud täidetuks¹⁰¹.

Tingimuslikkuse täitmise jälgimine Iirimaa laenuprogrammis

Iiri laenuprogrammi hindamiseks on ajavahemikus 2010-2012 valminud kuus troika ülevaatusaruannet. Erinevalt Kreeka ja Portugali laenuprogrammidest, loetletakse Iiri MoUs järgmisteks ülevaatusaruannetes vajalikud tingimused lähtuvalt tabelis 1 toodud neljast majanduspoliitilisest valdkonnast, kuid tagasivaatavalt ei anta hinnangut nende täitmisele. MEFPis toodud kvantitatiivsete tegevuskriteeriumite, indikatiivsete eesmärkide ja struktuursete lähtekohtade rakendamisele antakse hinnanguks, kas täidetud või mitte täidetud.

Struktuursete lähtekohtade tingimuslikke meetmeid on MEFPi algses programmis ette nähtud 11, aga kuuenda ülevaatuse lõpuks lisandus neile juurde veel 11 meetet. Peaaegu 80% Iiri programmi struktuursete lähtekohtade meetmetest moodustavad finantssektori meetmed, ülejäänud kuuluvad struktuurse-eelarvelpoliitika või teiste struktuurireformide valdkonda. Kuue ülevaatuse lõikes ei ole ainsana täidetud suuremate pankade (*Anglo Irish Bank, Bank of Ireland ja Educational Building Society*) rekapiitalseerimise meetmed, et nad saavutaksid esimese kapitalitaseme (*Core Tier 1*) 12%. Viimases ülevaatuses märgitakse selle nõude kohta, et keskpank andis ettenähtud ajavahemikusvastavad suunised, kuid kapitali investeerimine on rahandusministeeriumi poolt edasi lükatud pärast parlamendivalimisi¹⁰².

¹⁰¹ European Commission. The Economic adjustment Programme for Greece. First review – summer 2010: 88; Fifth review – autumn 2011: 125

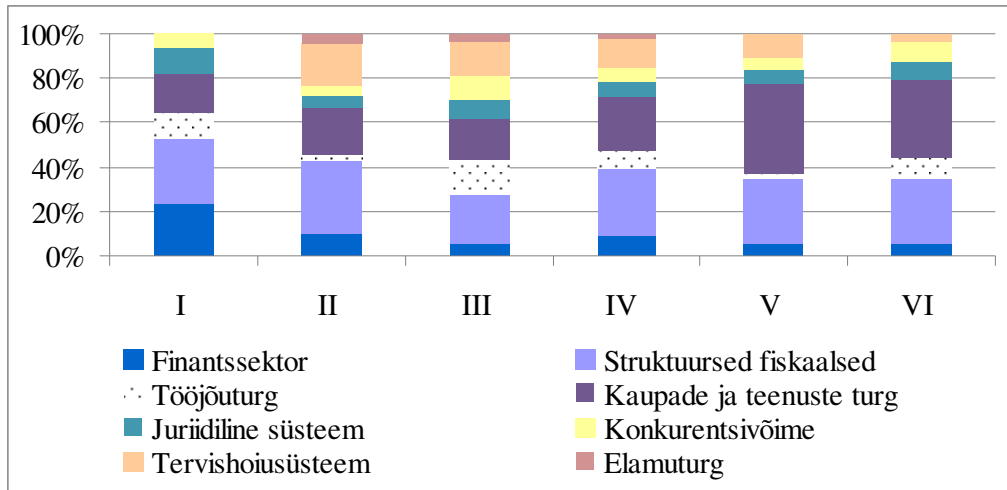
¹⁰² European Commission: Economic Adjustment Programme for Ireland. Summer 2011 review: 58; Autumn 2012 review: 82

Kvantitatiivsed tegevuskriteeriumid ja indikatiivsed eesmärgid on Iiri programmis pärit eelarvepoliitika valdkonnast, kus esimese puhul hinnatakse valitsuse esmase eelarve (vt lisa 3 ja tabel 7) ja teise puhul keskvalitsuse netovõla taset. Jooksva tegevuskriteeriumina kasutatakse keskvalitsuse väljastatud või tagatud võlga. Iiri valitsuse esmase eelarve puhul on kuuest ülevaatuses kõikidel juhtudel eesmärk saavutatud: esmane eelarve oli lõpptulemusena väiksemas puudujäägis kui algselt püstitatud eesmärk. Keskvalitsuse võlataseme puhul võib märgata sarnaseid trende nagu esmase eelarve puhul: kuuest kvartaalsest eesmärgist on kõik püstitatud kriteeriumid täidetud ja tegelik võlatase osutus väiksemaks kui algselt püstitatud eesmärk. Iiri kvantitatiivsete tulemuskriteeriumite puhul on selgelt märgatav, et vaatamata lühikesele vaatlusperioodile ja tihedale ülevaatuste ajakavale on kõike eesmärgi ülevaatuste käigus muudetud (võrreldes esialgses programmis püstitatuga). Eriti paistab silma märkimisväärne ülespoole korrigeerimine alates teisest ülevaatusesest.

Tingimuslikkuse täitmise jälgimine Portugali laenuprogrammis

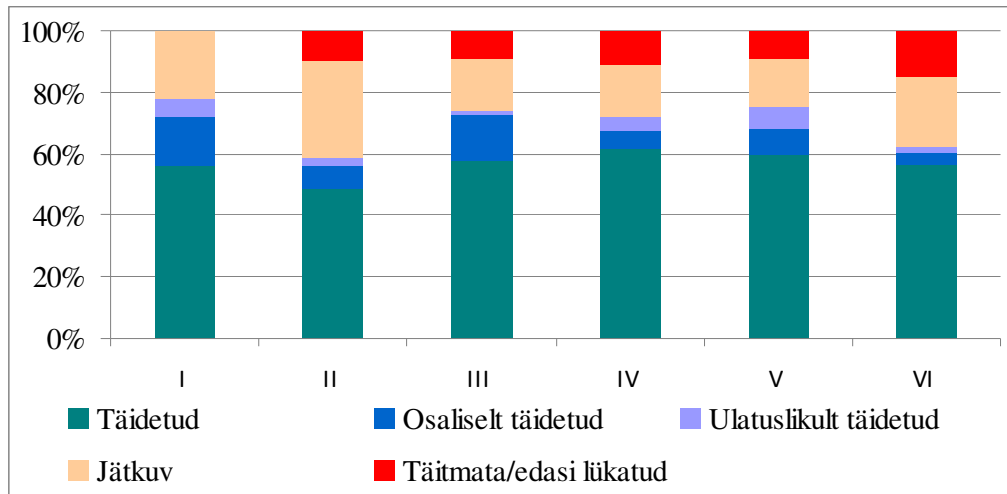
I. MoU. Portugali laenuprogrammi kohta on ajavahemikus 2010-2012 koostatud kuus ülevaatus (vt joonis 7). Tingimuslikke majanduspoliitilisi meetmeid on kõige rohkem rakendatud eelarve konsolideerumise valdkonnas ja need jäävad kuue ülevaatusperioodi jooksul vahemikku 22-33% kõigist rakendatud meetmetest. Portugali laenuprogrammi tingimuslike majanduspoliitiliste meetmete rakendamist on troika kuue esimese ülevaate põhjal hinnatud täidetuks vahemikus 47,2-61,5% (joonis 8). Alates teisest ülevaatusesest on tõusnud nende meetmete rakendamise osakaal, mida ei ole täidetud või mille täitmine on edasi lükatud – vastavalt 8,9% teise ülevaatusesest lõpul ning 14,1% kuuenda ülevaatusesest lõpul. Troika hinnangul on täitmata eeskätt kaupade ja teenuste turuga seotud tingimused. Sama valdkond oli suurema tähelepanu all ka kahes viimases ülevaatusaruandes. Täpsemalt keskenduti elektri ja gaasiturude liberaliseerimise lõpuleviimisele, et vähendada energiasõltuvust ja edendada taastuvenergia kasutuselevõttu, mis vähendab täiendavaid kulusid, mis on seotud elektri tootmisega tava- ja erirežiimides.¹⁰³

¹⁰³ European Commission. The Economic Adjustment Programme for Portugal: 82



Joonis 7. Portugali laenuprogrammi MoU meetmete jaotus

Allikas: Koostatud autori poolt allikate European Commission. Occasional Paper 83 - September 2011 "The Economic Adjustment Programme for Portugal. First review - Summer 2011"; Occasional Paper 89 - December 2011. The Economic Adjustment Programme for Portugal. Second review - Autumn 2011"; Occasional Paper 95 - April 2012 "The Economic Adjustment Programme for Portugal. Third review - Winter 2011/2012"; Occasional Papers 111 - July 2012 "The Economic Adjustment Programme for Portugal. Fourth review - Spring 2012"; Occasional Paper 117 - October 2012 "The Economic Adjustment Programme for Portugal. Fifth review - Summer 2012"; Occasional Paper 124 - December 2012 „The Economic Adjustment Programme for Portugal. Sixth Review - Autumn 2012“ põhjal; autori arvutused.



Joonis 8. Troika hinnangud Portugali laenuprogrammi MoU meetmete rakendamisele

Allikas: Koostatud autori poolt allikate European Commission. Occasional Paper 83 - September 2011 "The Economic Adjustment Programme for Portugal. First review - Summer 2011"; Occasional Paper 89 - December 2011. The Economic Adjustment Programme for Portugal. Second review - Autumn 2011"; Occasional Paper 95 - April 2012 "The Economic Adjustment Programme for Portugal. Third review - Winter 2011/2012"; Occasional Papers 111 - July 2012 "The Economic Adjustment Programme for Portugal. Fourth review - Spring 2012"; Occasional Paper 117 - October 2012 "The Economic Adjustment Programme for Portugal. Fifth review - Summer 2012"; Occasional Paper 124 - December 2012 „The Economic Adjustment Programme for Portugal. Sixth Review - Autumn 2012“ põhjal; autori arvutused.

II. MEFP. *Struktuurseid lähtekohti* oli 2011. mais kokkulepitud Portugali programmis ette nähtud 17, mis jaotusid kolme valdkonda: finantsstabiilsuse ja pangandussektori monitoorimise tugevdamine, konkurentsivõime parandamine ning riigi finantsjuhtimise tugevdamine ja fiskaalriskide vähendamine. Kuuenda ülevaatusel lõpuks on struktuursete lähtekohtade arv kasvanud 88% võrra 32ni, millest kuus kuulusid finantssektori stabiilsuse tagamise ja pangandussektori reformimise valdkonda (lisa 4), konkurentsivõime tõhustamise struktuursete lähtekohtade arv kahekordistus seitsmelt 14ni ning finantsjuhtimise tugevdamise ja fiskaalriskide vähendamise meetmete arv programmis kasvas 2012.aasta lõpuks kaheksale.¹⁰⁴

Kvantitatiivsed tegevuskriteeriumid ja indikatiivsed eesmärgid on Portugali programmis pärit eelarvepoliitika valdkonnast, kus hinnatakse üldvalitsuse konsolideeritud eelarve ja üldvalitsuse netovõlg. Kvantitatiivsed tegevuskriteeriumid on kõigi kuue ülevaatusel jooksul täidetud (vt lisa 4 ja tabel 7). Üldvalitsuse konsolideeritud eelarve puhul on kuuest ülevaatest kõik eesmärgid saavutatud ehk lõpptulemusena oli eelarve väiksemas puudujäägis kui algselt püstitatud eesmärk. Ka üldvalitsuse netovõla puhul on kõik kuus eesmärki saavutatud ning lõpptulemusena saavutatud võlatase oli madalam kui esialgselt programmis püstitatud eesmärk. Erinevalt Iirimaast ja Kreekast, on Portugali puhul tulemuskriteeriumite eesmäärke korrigeeritud üldvalitsuse eelarve puhul kahe ja üldvalitsuse netovõla puhul kolme ülevaatusel puhul.

Tabel 7. Kreeka, Iirimaa ja Portugali MEFPis kvantitatiivsete tegevuskriteeriumid laenuprogrammides 2010-2012

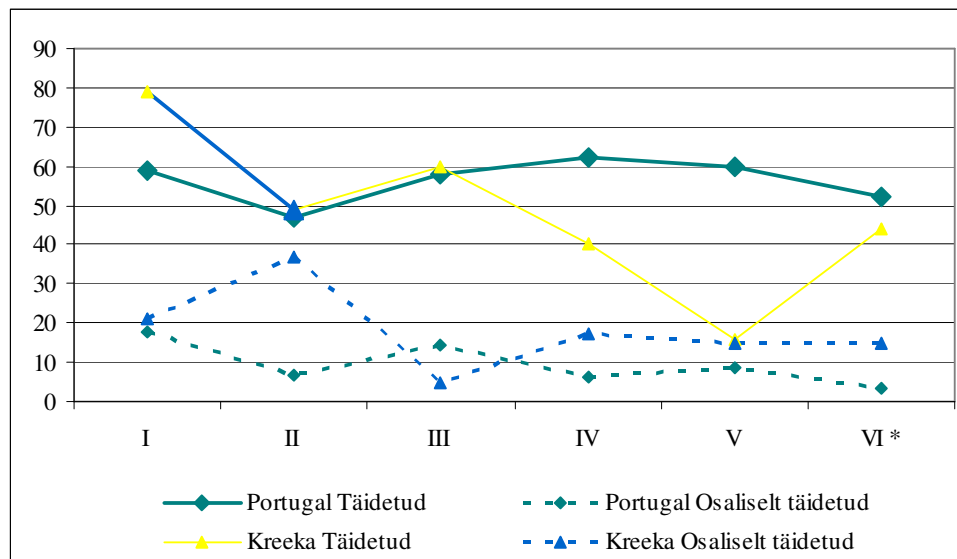
	I	II	III	IV	V	VI
Kreeka						
1. Keskvalitsuse esmane eelarve alammäär	x	x	x	x	0	x
2. Riigieelarve esmakulutuste ülemmäär	x	x	x	x	x	x
3. Keskvalitsuse võla mahu ülemmäär	x	x	x	x	x	x
4. Keskvalitsuse uute garantiide ülemmäär	x	x	x	x	x	0
5. Erastamistulud						x
Iirimaa						

¹⁰⁴ European Commission. The economic Adjustment Programme for Portugal: First review – Summer 2011: 57; Sixth Review – Autumn 2012: 85

1. Keskvalitsuse esmane reelarve	X	X	X	X	X	X
2. Keskvalitsuse netovõlg	X	X	X	X	X	X
Portugal						
1. Üldvalitsuse konsolideeritud eelarve	X	X	X	X	X	X
2. Üldvalitsuse netovõlg	X	X	X	X	X	X

Allikas: Koostatud autori poolt Kreeka, Iirimaa ning Portugali laenuprogrammide ülevaatusaruannete (kokku 18) põhjal. Märkus: X –eesmärk täidetud; 0 – eesmärk täitmata

MoU täidetud majanduspoliitiliste meetmete täitmisel on Portugal märgatavalt edukam kui Kreeka. Kreeka esimese programmi esimese ülevaatus järgselt oli täielikult täidetud meetmete määr 80%, mis langes viienda ülevaatus lõpuks 16%le (joonis 8). Seevastu Portugali täidetud meetmed püsivad 60% ümber kogu vaatlusaluse perioodi jooksul. Portugal ka Kreeka oli kõige edukamad just struktuursete eelarvemeetmete rakendamisel. Samas kõige rohkem raskusi valmistas nii Portugalile kui ka Kreekale struktuursete meetmete rakendamine, esimese puhul kaupade ja teenuste sektoris ning teise puhul majanduskasvu taastavate reformide osas.



Joonis 8. Portugali ja Kreeka MoU täidetud ja osaliselt täidetud meetmed 2010-2012

Allikas: Koostatud autori poolt Portugali ja Kreeka ülevaatusaruannete (kokku 12) põhjal.

Kui võrrelda Kreeka, Iirimaa ja Portugali MEFPis toodud kvantitatiivseid tulemuskriteeriumeid, siis kuue ülevaatus jooksul (mõlemal kokku 12 kriteeriumit) on nii Iirimaa kui ka Portugal on täitnud kõik kriteeriumid. Samas on ka Kreeka olnud edukas, sest esimese programmi viie ülevaatus ja teise programmi esimese ülevaatus

jooksul on 25 kriteeriumist täitmata kaks ehk kriteeriumite täitmise määr püsib siiski kõrgel 92% tasemel. Siinkohal on oluline ka pöörata tähelepanu tulemuskriteeriumite korrigeerimisele ülevaatuste lõikes võrdluses esialgses programmis püstitatud eesmärkidega (lisad 2 kuni 3). Kreeka puhul ei ole esialgses programmis püstitatud eesmärki ja viimasel ülevaatusperioodil püstitatud eesmärki muudetud. Iirimaa puhul on tehtud seda kõigi 12 kriteeriumi puhul ehk valitsuse esmase eelarvedefitsiidi ja netovõla taseme eesmärke on ülespoole korrigeeritud. Portugali 12 kriteeriumit on viiel juhul korrigeeritud ehk üldvalitsuse eelarve puudujäägi taseme ja netovõla ülevaatusperioodide eesmärke on sarnaselt Iirimaaga samuti ülespoole korrigeeritud.

Kokkuvõtvalt saab antud alapeatükis kohta öelda, et vaatamata sellele, et ühegi ülevaatusperioodi lõpuks ei rakendanud mitte ükski vaatlusalune riik 100% kokkulepitud meetmetest, ei karistatud neid selle eest ehk nn „piitsa“ ei kasutatud (alati laenu järgmine osamakse kanti alati kokkulepitud suuruses üle). Tingimuslikkuse teooriast lähtudes võib „piitsa“ või karistuse mitterakendamist seletada asjaoluga, et selle rakendamisel muutuks koostöö (Fierro tõlgenduses ka dialoog) laenuandja ja laenusaaja vahel keeruliseks ning takistaks laenuprogrammi edukat rakendamist ja võib mõjutada ka laenu tagasimaksmist. Samuti peegeldab see teoorias avaldatud seisukohta, et kui teatud osa tingimustest on täidetud, kantakse järgmine laenumakse ikkagi üle.

2.4 Soovitused ja ettepanekud laenuprogrammides tingimuslikkuse kasutamise parendamiseks

Tuginedes tingimuslikkuse teoreetilisele raamistikule ja lähtudes Kreeka, Iirimaa ning Portugali laenuprogrammide eesmärgistamisest, koostamisest ja tingimuste täitmise kontrollimisest, pakub autor välja järgmised soovitused ja ettepanekud laenuprogrammides tingimuslikkuse kasutamise parendamiseks.

1. Suurendada omanikutunnet – riigi valitsuse kaasamine ja avalikkuse teavitamine programmi võimalikult varases staadiumis, et saavutada programmile võimalikult laiapõhjaline toetus. Läbirääkimistesse laenuprogrammi eesmärkide ning nende täitmiseks võetavate meetmete üle on oluline kaasata riigi valitsussektori esindajad. Laenuprogramm peaks ideaalis saama toetuse riigi kõigilt poliitilistelt parteidelt (olema nn parteideülene) ning see peaks püsima ka erinevate valitsemistsükli ajal. Lisaks programmi tingimuste täitmise monitoorimis- ja kontrollimisprotsessile ning vastavate ülevaatusaruannete koostamisele on vajalik riigi esindajate jätkuv panus, et tagada vastutuse võtmine kogu protsessi vältel. Samuti on vajalik ning oluline, et riigi valitsus teavitaks rahvast ja avalikkust laenuprogrammi taotlemise põhjustest, sellega seonduvatest otsustest ning ka võimalikest (sh negatiivsetest) mõjudest. Omanikutunde loomisele ja vastutustunde tekkimisele, aitab kaasa ka riigi oma panus (või omafinantseering) laenuprogrammi. Ilmselt üks tegureid, mis on seni Iiri laenuprogrammi edukuse taganud, oli asjaolu, et riik ise panustas 21% omavahendeid.

2. Finantsabi küsida vabatahtlikult ja õigeaegselt – selleks peab esmalt tugevdama riikide majanduspoliitika ja pangandussektori järelevalvet ja luua nn varased eelhoiatusmehhanismid. Euroopa Komisjoni poolt majandus- ja rahandusvaldkonnas riikidele antud soovitused (eelkõige riigirahanduse alased) peaksid olema rangemad või siduvamad. Nendes valdkondades on EL viimasel paaril aastal rakendanud mitmeid initsiatiive või plaanib lähitulevikus seda teha. Eelhoiatusmehhanismide eesmärk on avastada nõrkused ja/või puudujäägid riikide majandusarengus ja poliitikas võimalikult vara ning võtta kasutusele vastavad tugevdamis- või korrigeerimismeetmed. See ei pruugi

iseenesest välistada välisdoonoritelt laenuprogrammi taotlemist, kuid aitab valmistada riiki ja laenuandjaid ette võimalikeks muudatusteks ning loodetavasti vähendab ka riigi probleemide tõsidust.

3. Parendada laenuprogrammi tingimuste hindamiskriteeriumeid ja -skaalat – troika programmide rakendamise tänane ülevaatussüsteem on suhteliselt keeruline. Programmi dokumendid sisaldavad erinevaid mõõdetavaid ja mittemõõdetavaid tingimusi (kriteeriumid, näitajad, lähtekohad, jms), mida riik peab programmiperioodil täitma. Lisaks kasutatakse tingimuste täitmise hindamisel ebaselgeid ja ebaühtlaseid skaalasisid. Soovituslikult võiks laenuprogrammis olla üks poliitikameetmete dokument (mille lisad on tehnilised mõisted ja hindamismetoodika), milles on esitatud konkreetset rakendumistähtajad. Meetmete rakendamist võiks hinnata ühtlasel kolmeastmelisel skaalal: „täidetud“, „jätkuv“ ja „ei ole täidetud“. Selged kriteeriumid ja lihtne hindamisskaala oleks abiks ka laenuandjatele osamakseotsuste tegemisel, kuna nemad peavad nõustuma hindajate (so täna siis troika) hinnanguga programmi täitmise kohta.

4. Tugevdada koostööd laenuandja ja -võtja vahel – programmi tingimuste täitmisel esinenud probleemidest peaksid riigid välisdoonoreid teavitama esimesel võimalusel koos omapoolsete lahendusettepanekutega. Seega peaks infovahetus ja koostöö laenuandja ja laenusaaja vahel toimuma kogu programmiperioodi jooksul ning mitte ainult siis, kui välisdoonorite hindamissmissioon (tavaliselt korra kvartalis) abisaavasse riiki saabub. Selleks ajaks võivad esilekerkinud probleemid või puudujäägid tingimuste täitmisel olla veelgi süvenenud ning nende lahendamine võib olla hiljaks jäänud. Kui riik aga teinud märkimisväärseid edusamme tingimuste rakendamisel ja programm püsib edukalt rajal, siis tuleks anda avalikkusele positiivset tagasisidet ja sellest teavitada ka riigi avalikkust, kuna see võib aidata kaasa riigi motivatsiooni tõstmisel programmi edasise rakendamise osas pingutama. Täna rahastajad küll avalikustavad oma kodulehtedel ametlikke avaldusi programmi alguses ja ülevaatuste lõppemisel, kuid ka riigi valitsus võiks oma rahvast edusammudest teavitada. See aitaks kaasa laenuprogrammide rahvusvahelise maine parandamisele ning vähendaks laenuprogrammide taotlemise stigmat.

5. Jätkata rahvusvaheliste doonorite koostööd – kasutades ära ELi institutsioonide ja IMFi parimaid praktikat ja teadmisi ehk tänase troika mudeli jätkumine euroala (või EL) laenuprogrammides. ELi institutsioonidel ja asutustel on parem ülevaade ja kogemused euroala riikide majanduste ja ka üldisest poliitilisest olukorrast. Samas IMFil on laenuprogrammides tingimuslikkuse rakendamise kogemused 20. sajandi keskpaigast saadik. Seoses ELi majandusjuhtimise tugevdamisega ja uue institutsioonilise raamistiku loomisega võib euroala programmides olla trend IMF rolli või finantseerimise vähenemisele.

6. Kasutada ranget *ex ante* tingimuslikkust ning vajadusel „prääniku“ vähendamist ja „piitsa“ kasutamist – laenuprogrammi tingimused määratakse kindlaks enne kui riik laenulepingule alla kirjutab ja laenu järgmised osamaksed kantakse üle, kui kokku lepitud tingimused on täidetud. Kui riik kokku lepitud meetmeid õigeaegselt ei täida, tuleks esimese variandina ja alles seejärel, kui täitmine ikka viibib, siis jätta laenu osamakse üle kandmata. Tänapäevases praktikas on troika meetmed ja välisdoonorid ilmselt liiga leebed ning vaatamata sellele, et tingimused on 100% ulatuses täitmata, võib osamakse küll edasi lükkuda, kuid see tehakse varem või hiljem ikka ära. See seab kahtluse alla aga kogu laenuprogrammi ning vastava kokkulepitud ajakava ja tingimused. Välisdoonoritel tasuks kaaluda laenuprogrammi täiendamist klauslitega, mis kehtestaksid tingimuste rikkumise võimalikud tagajärjed (mis võiksid reguleerida näiteks laenu osamaksete ülekandmisest ja nende suurust).

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärk oli tingimuslikkuse teoreetilisele käsitlesele ning ELi ja IMFi senisele tingimuslikkuse rakendamise praktikale tuginedes analüüsida Kreeka, Iirimaa ja Portugali laenuprogramme perioodil 2010-2012 ning eelnevast lähtudes pakkuda lahendusi laenuprogrammides tingimuslikkuse rakendamise parendamiseks. Seejuures analüüsiti laenuprogrammide tingimuslikkust kolmest vaatenurgast: 1) laenuprogrammide eesmärgistatus, 2) laenuprogrammide koostamine ja rakendamine, 3) laenuprogrammide täitmise jälgimine.

Magistritöö autori poolne panus seisneb selles, et autor kaasab erialakirjanduses seni üksnes praktilisest vaatenurgast käsitletud laenuprogrammide analüüsi tingimuslikkuse teoreetilise raamistiku ning IMF ning ELi senise tegevusraamistiku. Autor sünteesib teoreetilises kirjanduses eri autorite poolt välja toodud tingimuslikkuse vorme, eesmäärke ning edutegureid (vt. tabel 1, lk 15) ning kasutab antud teoreetilist raamistikku Kreeka, Iirimaa ja Portugali laenuprogrammide analüüsis tingimuslikkuse vaatenurgast. Autor andis hinnangu kõigi kolme eelnimetatud riigi laenuprogrammide eesmärgistamisele, koostamisele ning tingimuste täitmise kontrollimisele lähtuvalt tingimuslikkuse teoreetilisest raamistikust. Lisaks koostas autor laenuprogrammide ülevaadete eri osade põhjal koondtabelid ja -joonised, mis kajastavad tingimuslikkuse rakendamise ulatust laenuprogrammide ning tingimuslikkuse täitmise kontrolli. Magistritöö praktiliseks väljundiks on autoripoolsed soovitusel ja ettepanekuid laenuprogrammides tingimuslikkuse rakendamise parendamiseks.

Tingimuslikkuse erinevaid definitsioone sünteesides võib välja tuua, et tingimuslikkuse kesksed osad on (1) domineeriv doonor ja sõltuv abisaaja, (2) eesmärgid, mida tahetakse saavutada (3) meetmed ja kokkulepped, mille täitmine on aluseks doonoripoolsele panusele. Tingimuslikkuse levinumad lähenemised selle vormidest lähtuvalt on piitsa versus prääniku kontseptsioon, positiivne ja negatiivne tingimuslikkus ning *ex ante* ja *ex post* tingimuslikkus. Samas ei ole tingimuslikkuse kontseptsioon täna sama kui ta oli selle loomise alguses ning on aastate jooksul arenenud. Algselt kasutati valdavas enamuses

poliitilist tingimuslikkust inimõiguste tagamiseks ja demokraatlike protsesside suunamiseks ning peamiselt kasutati projektipõhist finantseerimist. Eelmise sajandi lõpupoole hakati kasutatama üha rohkem majanduslikku tingimuslikkust, mida tänapäeval tuntakse ka majanduse kohandamise programmide või laenuprogrammide kaudu. Tingimuslikkusel on siin keskne roll - laenu ülekandmine toimub osamaksetena ning sõltub eelmise hindamisperioodi ülevaatus tulemustest ja kokkulepitud tingimuste täitmisest.

Samaaegselt tingimuslikkuse kasutamise levimisega on seda üha ulatuslikumalt ka kritiseeritud, eelkõige selles osas, kas tingimuslikkust erinevates (finants)abi vormides on üleüldse vaja (ehk kas riik peaks ilma teiste abita ise vajalikke reforme ja meetmeid rakendama) ning kui tulemuslik on tingimuslikkuse kasutamine. Arutluse all on ka abi sunduslikkuse küsimus, kui doonor nõuab reformide või majanduspoliitiliste meetmete rakendamist, mida sihtriik ilma tingimuste rakendamiseta ei teeks. Lisaks on kerkinud küsimus, kas tingimuslikkuse kasutamine lahendab moraaliriski probleemi ehk kas abisaaja võib doonori poolt antud abi kasutada oma huvides. Samuti ollakse kriitilised, et doonorid sekkuvad iseseisva riigi juhtimisse ja otsustusprotsessi (so võimalik oht iseseisvate riikide demokraatia toimimisele).

Praktikas on tingimuslikkust laialdaselt kasutatud nii IMFi kui ELi poolt. IMF on tingimuslikkust rakendanud nii (laenu)programmi koostamises kui ka selles kokkulepitud tingimuste täitmise jälgimises. IMF andis oma tegevuse algusaastatel liikmetele nende maksebilansi olukorra parandamiseks finantsabi ilma tingimusteta. Sisuliselt hakati tingimuslikkust rakendama alates 1980ndatest kui laenuprogrammidesse kaasati konkreetseid tingimusi, mille rakendamist otsustati perioodiliselt hinnata ja selle põhjal otsustada ka laenu järgmise osamakse ülekandmine. IMF tingimuslikkust on kritiseeritud eeskätt seetõttu, et fond sekkub liiga riigi majanduse struktuursetesse näitajatesse ja peaks vastavalt oma põhikirjale piirduma ainult maksebilansi toetuseks antavate laenudega. ELi poolt kasutatav tingimuslikkus erineb mõneti rahvusvaheliste finantsinstitutsioonide (IMF, Maailmapank) poolt kasutatavast tingimuslikkusest, kus viimased seovad eeldatava hüve teatud tingimuste täitmisega. ELis on tingimuslikkus peamiselt tuntud nii EL laienemise kui euroala laienemise kontekstis. 1993 aastal lepitati Euroopa Ülemkogul

kokku liitumiskriteeriumid (tuntud kui Kopenhaageni kriteeriumid), mille põhjal hinnatakse liitujariigi valmisolekut EL ühineda. Euroalaga liitumiseks ja euro kasutuselevõtuks hinnatakse riigi vastavust Maastrichti majanduslikele ja õiguslikele kriteeriumitele. Seega võib väita, et laienemise tingimustes on tingimuslikkuse kasutamine suhteliselt uus nähtus ja kujunenud eeskätt viimase paarikümne aasta jooksul.

Analüüsid tingimuslikkuse rakendamist Kreeka, Portugali ja Iirimaa laenuprogrammides teooriast lähtudes, võib väita, et tingimuslikkuse kaasamine nende riikide laenuprogrammidesse ei toimunud päris ühesugustel motiividel ja ulatuses. Selle põhjuseks võib olla asjaolu, et riikide probleemid laenu küsimise ajal erinesid – Kreekal oli probleeme riigirahanduse korras hoidmisega, Iirimaa pangandussektoriga ning Portugalil majanduse konkurentsivõimega. Üldjoontes võib öelda, et kõigi kolme riigi laenuprogrammide lühiajaline eesmärk oli eelkõige taastada finantsturgude usaldus nende riikide suhtes (seega lähtus tingimuslikkuse rakendamine laenuprogrammides signaliseerimise eesmärgist), sellele sekundeerisid keskpikas vaates majanduse ümberstruktureerimine ning jätkusuutliku arengu tagamine (tingimuslikkuse rakendamine väljendas eeskätt nn. ajendi loomist ning poliitikate kinnistamist). See on ka otseselt seostatav tingimuslikkuse sellise eesmärgiga nagu piiramine, mille kohaselt antud kontekstis olid kolm laenuvõtvat riiki kõrgeimal poliitilisel tasandil võtnud programmiperioodi jooksul kohustuse rakendada teatud meetmeid. Isegi juhul kui valitused selle perioodi lõpuks enam võimul ei ole, siis kinnistavad nad nn välisdoonoritega sõlmitud kokkulepped ja teevad laenuprogrammi tingimuste rakendamise kohustuslikuks ka järgmistele valitsustele.

Laenuprogramme võib ilmselt kõigil juhtudel vaadata ka „präänikuna“ ehk teatud koguse finantsabi eest mõjutatakse riiki ette võtma majanduspoliitilisi reforme. Tingimuslikkuse eesmärkidele toetudes loob tingimuslikkuse rakendamine siinkohal ajendi poliitikate muutmiseks, mis on teooriast lähtudes ka programmipõhise laenamise põhialus.

Samuti võib teooriale tuginedes väita, et vaatlusaluste riikide laenuprogrammid on hea näide majandusliku tingimuslikkuse rakendamisest ehk esimese põlvkonna tingimuslikkusest. Juba nende originaalnimi - majanduse kohandumise programm - viitab

majanduslikule tingimuslikkusele, mida algatasid eelmise sajandi lõpus IMF ja Maailmapank. Poliitilist tingimuslikkust ei kasutatud ja programmi dokumendid poliitilisi tingimusi ei sisaldanud. Lisaks ilmneb, et kõigi kolme riigi laenuprogrammides rakendati *ex ante* tingimuslikkust. See tähendab, et teatud tingimused tuleb abisaajal riigil täita enne kui EL ja IMF asuvad lepingulistesse suhtesse laenuprogrammi vormis. Sellele järgneb laenusaaja riigis tavaliselt igal kvartalil toimuv troika ülevaatusmissioon, mille tulemusena valmib ülevaatusaruanne kokkulepitud tingimuste täitmise kohta ja selle põhjal tehakse otsus järgmise laenu osamakse ülekandmise kohta. Seega riik peab jooksvalt täitma eelnevalt kokkulepitud tingimused enne kui järgmine laenu osamakse üle kantakse.

Analüüsides laenuprogrammide koostamist ja valdkondi, kus laenuprogrammides tingimuslikkust rakendatakse, saab järeldada, et laenuprogrammi läbirääkimistesse ja programmi dokumentide koostamisse olid kaasatud nii rahastajad (ehk EL ja IMF) kui ka abisaaja riik. Viimane on esindatud valitsuse tasandil, kellel on volitused riigile kohustusi võtta. Abisaaja riik osaleb läbirääkimiste protsessis ilmselt vabatahtlikuna ja tal peaks olema ka huvi selles protsessis osaleda, et oma riigi õiguste eest seista. Samas ilmneb siin selgelt ka sunduslik aspekt, kuna riigid lükkasid ametliku finantsabi palumist edasi niikaua kui endal vastavad likviidsed ressursid otsa said ja seejärel ka rahvusvahelistelt finantsturgudelt laenamine väga kalliks muutus. Seega võib magistritöö alusel väita, et kolm riiki pöördusid EL ja IMF poole nn viimases hädas kui enam muid valikuid ilmselt ei olnud. Laenuprogrammi läbirääkimiste jooksul olid riigid nõus võtma kasutusele meetmed, mida nad ilma välisdoonorite abita enne abi palumist ei võtnud kasutusele või ilma selleta ei oleks teinud.

Valitsuse omanditunde tekitamine majanduse kohandumise programmide koostamise ja tingimuste rakendamise juures on oluline tegur eduka programmi rakendamiseks. Sihtriigi valitsuse esindajate kaasamine alates programmi eesmärkide püstitamisest, nende täitmiseks vajalike tingimuste kuni ülevaatusaruannete koostamisse on vajalik tegur omanditunde tekitamiseks, et abisaajariigi valitsused oleksid protsessi kaasatud ja see aitaks neid seeläbi vastutust võtta laenuprogrammi tingimuste eduka rakendamise

eest. Omanditunde puudulikkust märgitakse ka Kreeka esimeses programmi korduva puudulikkusena, mis oli ka üks põhjus, mis tingis teise laenuprogrammi koostamise

Kreeka, Iirimaa ja Portugali laenuprogrammid hõlmavad ulatuslikke meetmed, mida valitsused peavad rakendama. Iga kvartal troika ametnikud hindavad laenuprogrammis kokkulepitud meetmete rakendamist ning vajadusel täiendavad neid. Üldistatuna võib välja tuua neli läbivat majanduspoliitika valdkonda: (1) fiskaalne konsolideerumine, (2) finantssektor ja järelevalve, (3) fiskaalsed struktuursed reformid ja (4) teised struktuursed reformid.

Analüüsides, tingimuslikkuse rakendamise jälgimist toimub see kvartaalselt rahastajate poolt koostatud laenuprogrammi ülevaatusaruannete põhjal, kus antakse ülevaade vastava riigi majandus- ja finantsarengutest, programmi rakendamisest ning valdkondade lõikes diskussioonidest riigi valitsuse esindajatega ning alati uuendatakse ka programmi dokumente. Ülevaatusaruannete põhjal võib väita, et Kreeka esimese laenuprogrammi rakendamine oli vaatlusalustest laenuprogrammidest kõige vähem edukas. Oluline on ka välja tuua, et vaatamata sellele, et ükski ülevaatusperiood kõik riigid 100% kokkulepitud meetmeid ei rakendanud, siis neid selle eest ei karistatud ehk nn „piitsa“ ei kasutatud (alati kanti laenu osamakse kokkulepitud suurus üle, seda vähendamata). Tingimuslikkuse teooriast lähtudes võib „piitsa“ või karistuse mitterakendamist seletada asjaoluga, et selle rakendamisel muutuks koostöö (Fierro tõlgenduses ka dialoog) laenuandja ja laenusaaaja vahel keeruliseks ning takistaks laenuprogrammi edukat rakendamist ja võib mõjutada ka laenu tagasimaksmist doonoritele.

Tuginedes tingimuslikkuse teoreetilisele raamistikule ja lähtudes Kreeka, Iirimaa ning Portugali laenuprogrammide eesmärgistamisest, koostamisest ja tingimuste täitmise kontrollimisest, pakub autor välja järgmised soovitusel ja ettepanekud laenuprogrammides tingimuslikkuse kasutamise parendamiseks:

- Suurendada omanikutunnet;
- Finantsabi küsida vabatahtlikult ja õigeaegselt;
- Parendada laenuprogrammi tingimuste hindamiskriteeriumeid ja –skaalat;
- Tugevdada koostööd laenuandja- ja võtja vahel;

- Rahvusvaheliste doonorite koostöö jätkumine;
- Kasutada ranget *ex ante* tingimuslikkust ning vajadusel „pääniku“ vähendamist ja „piitsa“ kasutamist.

Ettepanekud magistritöö võimalikuks edasiarendamiseks tulevikus:

- Programmide lõppemisel saab anda hinnangu programmide tulemuslikkusele, et kas rakendatud meetmetest aitasid kaasa programmi eesmärkide täitmisele (nt selle aasta lõpus peaks plaani kohaselt lõppema Iiri programm);
- Analüüsida EL ja IMF laenu mõju riikide võla jätkusuutlikkusele;
- Analüüsida EL ja IMF soovitusi ja järeldusi teatud riigile enne kui riik laenuprogrammi küsis;
- Uurida EL ja IMF rolli täitmist troikas ning selle võimaliku mõju laenuprogrammi rakendamise edukusele;
- Analüüsida laenuprogrammide majandusprognooside muutusi ja põhjuseid ülevaatuste lõikes ja selle võimalikku mõju programmi tingimuste muutumisele.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

Agne, H. *European Union Conditionality: Coercion on Voluntary Adaptation.* Alternatives: Turkish Journal of International Relations, Vol8, No 1, Spring 2009. Kättesaadav: <http://www.alternativesjournal.net/volume8/number1/agne.pdf> (02.05.2013)

Anastakis, O., Bechnev, D. *EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process.* St Anthony's College University of Oxford 2003. Kättesaadav: http://www.sant.ox.ac.uk/seesox/anastasakis_publications/EUconditionality.pdf (11.04.2013)

Boyce, J. K. Aid, Conditionality, and War Economies. University of Massachusetts Amherst. Working Paper 2004-05. Kättesaadav: <http://www.umass.edu/economics/publications/2004-05.pdf> (13.05.2013)

Collier, P., Guillaumont, P., Guillaumont, S., Gunning, J., „*Redesigning conditionality*“, Free University, Amsterdam, 1997. Kättesaadav: <http://users.ox.ac.uk/~ssf0041/conditionality.pdf> (11.04.2013)

Crawford, G. *Foreign aid and political reform. A comparative analysis of political conditionality and democracy assistance.* London: Palgrave 2001

Drazen, A., & Isard, P. (2004). Can public discussion enhance program ownership? *NBER Working Paper* 10927. Kättesaadav: <http://www.imf.org/external/np/res/seminars/2004/calvo/pdf/drazen.pdf> (02.05.2013)

Dreher, A. *IMF Conditionality: theory and evidence.* Public Choice, Springer, vol. 141(1), pages 233-267, 2009 October

European Commission. Financial assistance in EU Member States. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/index_en.htm (15.12.2012)

European Commission. Financial assistance in EU Member States. Portugal. Kättesaadav:

http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/portugal/index_en.htm

(15.12.2012)

European Commission. Financial assistance in EU Member States. Greece. Kättesaadav:

http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/index_en.htm
[m](#) (24.03.2012)

European Commission. Financial assistance in EU Member States. Ireland. Kättesaadav:

http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/ireland/index_en.htm

(24.03.2012)

European Commission. EU Response to the economic and financial crisis. Q&A on financial assistance to euro-area member states. Kättesaadav:

http://ec.europa.eu/economy_finance/focuson/crisis/q_and_a_en.htm (15.12.2012)

European Commission. European Economy. Occasional Paper 61 – May 2010. The Economic adjustment Programme for Greece. Kättesaadav:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp61_en.pdf (15.04.2013)

European Commission. European Economy. Occasional Paper 68 – August 2010. The Economic adjustment Programme for Greece. First review – summer 2010. Kättesaadav:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp68_en.pdf (15.04.2013)

European Commission. European Economy. Occasional Paper 72 – December 2010. The Economic adjustment Programme for Greece. Second review – autumn 2010. Kättesaadav:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp72_en.pdf (15.04.2013)

European Commission. European Economy. Occasional Paper 76 – February 2011. The Economic Adjustment Programme for Ireland. Kättesaadav:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp76_en.pdf (24.03.2012)

European Commission. European Economy. Occasional Paper 77 – February 2011. The Economic adjustment Programme for Greece. Third review – winter 2011. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp77_en.pdf (15.04.2013)

European Commission. European Economy. Occasional Paper 79 - June 2011. The economic adjustment programme for Portugal. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp79_en.pdf (15.12.2012)

European Commission. European Economy. Occasional Paper 83 - September 2011. The Economic Adjustment Programme for Portugal. First review - Summer 2011. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp83_en.pdf (15.12.2012)

European Commission. European Economy. Occasional Paper 89 - December 2011. The Economic Adjustment Programme for Portugal. Second review - Autumn 2011. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp89_en.pdf (15.12.2012)

European Commission. European Economy. Occasional Paper 84 – September 2011. The Economic adjustment Programme for Ireland - Summer 2011 Review. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp84_en.pdf (24.03.2012)

European Commission. European Economy. Occasional Paper 87 – October 2011. The Economic adjustment Programme for Greece. Fifth review – autumn 2011. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp87_en.pdf (15.04.2013)

European Commission. European Economy. Occasional Paper 88 – December 2011. The Economic adjustment Programme for Ireland - Autumn 2011 Review. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp88_en.pdf (24.03.2012)

European Commission. European Economy. Occasional Paper 93 – March 2012. The Economic adjustment Programme for Ireland - Winter 2011 Review. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp93_en.pdf (24.03.2012)

European Commission. European Economy. Occasional Paper 94 – March 2012. The Second Economic adjustment Programme for Greece. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf (15.04.2013)

European Commission. European Economy. Occasional Paper 95 - April 2012. The Economic Adjustment Programme for Portugal. Third review – Winter 2011/2012. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp95_en.pdf (15.12.2012)

European Commission. European Economy. Occasional Paper 82 – July 2011. The Economic adjustment Programme for Greece. Fourth review – Spring 2011. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp82_en.pdf (15.04.2013)

European Commission. European Economy. Occasional Paper 117 - October 2012. The Economic Adjustment Programme for Portugal. Fifth review – Summer 2012. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp117_en.pdf (15.12.2012)

European Commission. European Economy. Occasional Paper 96 – June 2012. The Economic adjustment Programme for Ireland – Spring 2012 Review. Kättesaadav:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp96_en.pdf (24.03.2012)

European Commission. European Economy. Occasional Papers 111 - July 2012. The Economic Adjustment Programme for Portugal. Fourth review – Spring 2012. Kättesaadav:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp111_en.pdf(15.12.2012)

European Commission. European Economy. Occasional Paper 115 – September 2012. The Economic adjustment Programme for Ireland – Summer 2012 Review. Kättesaadav:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp115_en.pdf (24.03.2012)

European Commission. European Economy. Occasional Paper 123 - December 2012. The Second Economic adjustment Programme for Greece. First Review – December 2012. Kättesaadav:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp123_en.pdf (15.04.2013)

European Commission. European Economy. Occasional Paper 124 -December 2012. The Economic Adjustment Programme for Portugal. Sixth review – Autumn 2012. Kättesaadav:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp124_en.pdf (15.04.2013)

European Commission. European Economy. Occasional Paper 127 – January 2013. The Economic adjustment Programme for Ireland – Autumn 2012 Review. Kättesaadav:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp127_en.pdf (24.03.2012)

European Commission. Who does what in EMU? Kättesaadav:

http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/emu/who/index_en.htm (07.04.2013)

Euroopa Komisjon. Majandusjuhtimine. Kättesaadav:

http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/economic-governance/index_et.htm (07.04.2013)

Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid.

Kättesaadav:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:ET:PDF>

(09.04.2014)

Euroopa Parlamendi Infobüroo Eestis. Millistele nõuetele peavad riigid ELi liikmeks saamiseks vastama? Kättesaadav:

http://www.europarl.ee/view/et/Valjaanded/Elektroonilised/101_kusimust_ja_vastust/5_Millistele_nouetele.html;jsessionid=86A3CB74583691DDDC4B3CED6606802A

(07.04.2013)

Euroopa Ülemkogu 13-14. detsember. Järeldused. Brüssel, 14. detsember 2012.

Kättesaadav:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ET/ec/134360.pdf

(05.04.2013)

Fierro, E. *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*. London Martinus Nijhoff Publishers 2003.

Grabbe, H. *European Union Conditionality and the "Acquis Communautaire"*. 2002.

International Political Science Review 2002, Vol 23, No 3 (249-268)

IMF. Where the IMF Gets its Money. Kättesaadav:

<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/finfac.htm> (05.04.2013)

IMF. Factsheet. IMF Conditionality. Kättesaadav:

<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/conditio.htm> (05.04.2013)

IMF. Articles of Agreement of the International Monetary Fund. Kättesaadav:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/> (11.04.2013)

IMF. 2012 Annual Report. Kättesaadav:

http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2012/eng/pdf/ar12_eng.pdf (05.04.2013)

IMF. Country's Policy Intentions Documents. Letters of Intent – Memoranda of Economic Policies. Kättesaadav:

<http://www.imf.org/external/np/cpid/default.aspx?dType=Letters+of+Intent+-+Memoranda+of+Economic+Policies> (05.04.2013)

IMF. Guidelines of Conditionality – September 2012. Kättesaadav:

<http://www.imf.org/External/np/pdr/cond/2002/eng/guid/092302.pdf> (05.04.2013)

Jeanne, O, Ostry, J, Zettlemeyer, J. *A Theory of International crisis lending and IMF Conditionality*. Centre for Economic Policy Research Discussion Paper No. 7022, 2008 October

Khan S., Sharma S., „IMF conditionality and country ownership of programs“ Mohsin, International Monetary Fund, IMF Institute, International Monetary Fund, 2001.

Killick, T., Gunatilaka., R., Marr, A. *Aid and the political economy of policy change*. London: Routledge 1998

Koeberle, S. Conditionality: Under What Conditions? G. (2004). Conditionality: under what conditions? S. Koeberle, H. Bedoya, P. Silarszky, & G. Verheyen (Eds.), *Conditionality revisited* (pp. 57–84). Washington: World Bank. Kättesaadav:

<http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/40940-1114615847489/Conditionalityrevisedpublication.pdf> (02.05.2013)

Morrissey, O., & Verschoor, A. (2004). Is ownership a meaningful concept in policy reform? *Policy learning and the evolution of pro-poor policies in Uganda*. Presented at the HWWA conference “The Political Economy of Aid”. Kättesaadav: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.201.6299&rep=rep1&type=pdf> (02.05.2013)

NÕUKOGU MÄÄRUS (EL) nr 407/2010, 11. mai 2010, millega luuakse Euroopa finantsstabiilsusmehhanism. Euroopa Liidu Teataja. 12.5.2010, L 118/1. Kättesaadav:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:118:0001:0004:ET:PDF>
(07.05.2013)

Santiso, C. (2001). Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality. The Georgetown Public Policy Review Volume 7 Number 1 Fall 2001, pp.1-22

Sjursen, H. Why expand? The question of legitimacy and justification in the EU's enlargement Policy, JCMS 40(3) 2002: 491-514

Statement by the Eurogroup and ECOFIN Ministers. Kättesaadav:
http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-227_en.htm (14.04.2013)

Stokke, O (1995). *Aid and political conditionality*. London: Franck Cass.

Zuokui, L. EU's conditionality and the Western Balkans' Accession Roads. European Perspectives – Journal on European Perspectives of the Western Balkans. Vol. 2, No.1, pp 79-98, April 2010

LISAD

Lisa 1. EL ja euroala majanduse juhtimise ja liikmesriikide majanduspoliitika koordineerimise raamistiku täiustamise meetmed

ELi uus majandusjuhtimine tugineb kolmele peamisele valdkonnale¹⁰⁵:

- **Tähelepanelikuma ELi järelevalvega tõhusam majandusprogramm.** See hõlmab Euroopa 2020. aasta strateegia raames kokkulepitud poliitilisi prioriteete ja eesmärke; laiendatud euroala paktis osalevate liikmesriikide täiendavaid kohustusi; ELi tähelepanelikumat järelevalvet majandus- ja fiskaalpoliitika üle stabiilsuse ja kasvu pakti raames, kasutades makromajanduslike probleemide lahendamiseks ettenähtud uusi vahendeid ning uut töömeetodit (Euroopa poolaastat), et arutada majanduse ja eelarve prioriteete igal aastal samal ajal.
- **Meetmed euroala stabiilsuse tagamiseks.** EL reageeris 2010. aastal riikide võlakriisile, luues liikmesriikidele ajutised toetusmehhanismid, mis asendati 2012. aastal alalise Euroopa Stabiilsusmehhanismiga (*European Stability Mechanism, ESM*). Need meetmed on seotud tingimustega konsolideerida eelarvet rangelt ja viia läbi reforme ning need on lepitud kokku tihedas koostöös IMF-iga.
- **Finantssektori puuduste kõrvaldamise meetmed.** ELis kehtivad uued õigusaktid ja on loodud asutused, mille ülesanne on ennetada probleeme eos ning kehtestada finantsvaldkonnas tegutsejatele läbipaistvamad reeglid ja tõhusam järelevalve. Töö jätkub konkreetselt selleks, et tagada Euroopa pankade piisav kapitaliseeritus, mis võimaldab neil tulla toime finantssüsteemi probleemidega tulevikus selliselt, et nad suudaksid jätkata tegutsemist ning laenude väljastamist.

Nn kuuspaki jõustamine. Eelmise aasta lõppu (so 13.12.2011) jäi Euroopa Parlamendiga seotud kooskõlastamise protseduuride järgi nn kuuspaki ehk kuue Euroopa Liidu seadusandliku akti jõustamine. Selle paketi eesmärgid on järgmised: a) stabiilsuse

¹⁰⁵ Euroopa Komisjon. Majandusjuhtimine.

ja kasvu pakti ennetava ja korrigeeriva osa tõhustamine nii reeglite karmistamise kui ka eelarvealase järelevalve tõhustamise kaudu (vormiliselt on tegu kolme omaette määrusega); b) minimaalsete nõuete kehtestamine liikmesriikides kehtivate eelarvepoliitika reeglite kohta; c) raamistiku loomine makromajandusliku tasakaalustamatuse ennetamise ja kõrvaldamise kohta (võrreldav stabiilsuse ja kasvu pakti laiendamise, mis “vormistatakse” kahe määrusena). Uue raamistiku läbivaks jooneks on varasemast nõudlikum ajaraamistik ehk nn Euroopa semester, mille järgi nii Euroopa Liidu kui terviku prioriteedid kui ka üksikute liikmesriikide probleemid ja neile vastavad majanduspoliitilised sammud tuleb kooskõlastada jooksva aasta esimese poole jooksul. Käesoleval aastal käivitas selle protsessi Komisjoni poolt juba eelmise aasta lõpul üllitatud Majanduskasvu Aastaülevaade (*Annual Growth Survey*), millele järgnes ülevaade makrotasakaalustamatuste kohta.¹⁰⁶

Nn kakspakk. Nagu eespool viidatud, hakati praegu Euroopa liidus toimivat majanduse juhtimise süsteemi (nn kuuspakk) reformima juba enne selle jõustumist. Algtõukeks sai euroala riigipeade ja valitsusjuhtide avaldus möödunud 2011 oktoobris, milles sisaldus valmisolek minna kohe jõustuvatest regulatsioonidest ülemäärase eelarvepuudujäägi ennetamisel ja korrigeerimisel kaugemale, andes Euroopa Komisjonile suurema rolli ning pöörama rohkem tähelepanu siseriiklikele eelarvepoliitika regulatsioonidele. Seda avaldust aluseks võttes alustas Komisjon omakorda tööd kahe määrusega, mis mõlemad reguleerivad euroala liikmesriikide (kuid mitte kogu EL) riigirahandust. Esimene neist, milles käsitletakse esialgsete eelarvekavade seire ja hindamise ning euroala liikmesriikide ülemäärase eelarvepuudujäägi kõrvaldamise tagamise üldsätteid, peab tugevdama järelevalvemehhanisme eelarvepoliitika ning kehtestama ka miinimumnõuded siseriiklikele eelarveraamistikele. Teine määrus tugevdab majanduse ja eelarve järelevalvet liikmesriikide üle, kellel on või võivad tekkida tõsised raskused finantsstabiilsuse tagamisel euroalas. Näiteks oleks õigus Euroopa Komisjonil teostada süvendatud järelevalvet riigi üle, kes saab mingit erakorralist finantsabi ning riigil tekib kohustus võtta meetmeid olukorra lahendamiseks.¹⁰⁷

¹⁰⁶ European Commission. Financial Assistance in EU Member States

¹⁰⁷ *Ibid.*

Fiskaallepe. Valitsustevaheline lepe majandus- ja rahaliidu stabiilsuse suurendamise ja parema juhtimise kohta (lühidalt ka fiskaallepe, inglise keeles ametlikult - *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*). Selle leppe näole on ka tegemist lisandusega Euroopa Liidus juba rakendunud täiustatud majanduspoliitika koordineerimise raamistikule (nn kuuspakk). Algtõukeks oli möödunud aasta 9. detsembril toimunud Ülemkogu, kus euroala riigipead ja valitsusjuhid kokku tugevama rahaliidu poole liikumises, seda ka regulatsioonide poolel. Leppe põhieesmärk on eelarve distsipliini tugevdamine. Leppe välja töötamise käigus avaldas sellega ühinemise soovi enamik Euroopa Liidu liikmesriikidest. Valitsusjuhid ja riigipead kiitsid selle heaks märtsikuisel Ülemkogul ning sellega ei ühinenud vaid Suurbritannia ja Tsehhi. Ideaalis peavad ka selle riikidevahelise lepingu põhimõtted jõudma Euroopa liidu aluslepetesse. Leppe põhisisu on kestliku riigirahanduse tagamiseks vajalike reeglite ja protseduuride kehtestamine, sh tasakaalu või ülejäägis eelarvereepli ja sellest hälbimise korral automaatselt käivituva korrigeerimismehhanismi lisamine siseriiklikku reeglistikku.¹⁰⁸

Võrreldes EL-s juba kõigile liikmesriikidele kohustuslikule raamistikuga püüab see lepe kitsendada lubatavaks loetava piire sättega, et eelarve struktuurne puudujääk¹⁰⁹ ei tohi ületada SKP suhtes 0,5% piiri (SKP suhtes 60%-st oluliselt väiksema võlakoormuse puhul 1% piiri). Struktuurse tasakaalu näitaja kasutamine töötab endaga kaasa tuua metoodilisi vaidlusi selle mõõtmise üle. Lepingu kontseptsiooni järgi peab seda probleemi leevendama idee, mille järgi eelarvepoliitika vastavust hinnatakse mitte selle järgi, kuivõrd see ületab viimase lubatav piiri, vaid kuivõrd see vastab antud liikmesriigi stabiliseerimis- või konvergenstiprogrammis võetud eesmärgile. Seda, et need eesmärgid piisavalt ambitsioonikad oleksid, toetab omakorda leppe sisalduv võlakoormuse vähendamise nõue.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Eelarve tasakaalu näitaja, mida ei mõjuta ei äriotsused, nt maksutulude vähenemine majanduslanguse ajal, ega ka ühekordsed ja ajutised tegurid. Metoodiliste erimeelsuste osas jääb viimane sõna Euroopa Komisjonile.

Euroopa Ülemkogu 13.–14. detsembri 2012 kohtumisel vastu järelused, milles leppis kokku majandus- ja rahaliidu väljakujundamise tegevuskavas, tuginedes suuremale integreeritusele ja tugevdatud solidaarsusele. See protsess algab uue tõhustatud majanduse juhtimise väljakujundamise, tugevdamise ja rakendamisega ning ühtse järelevalvemehhanismi ning pankade maksevõime taastamise ja kriisilahenduse ja hoiuste tagamise uute eeskirjade vastuvõtmisega. See viiakse lõpule ühtse kriisilahendusmehhanismi loomisega. 2013. aasta juunis arutab Euroopa Ülemkogu täiendavalt mitmeid muid olulisi küsimusi, mis käsitlevad siseriiklike reformide koordineerimist, majandus- ja rahaliidu sotsiaalset mõõdet, konkurentsivõime ja majanduskasvu edendamiseks vastastikku kokkulepitud lepingute teostatavust ja tingimusi, solidaarsusmehhanisme ning meetmeid, mille eesmärk on edendada ühtse turusüvendamist ja kaitsta selle terviklikkust.¹¹⁰

¹¹⁰ Euroopa Ülemkogu 13-14. detsember. Järeldused. Brüssel, 14. detsember 2012. Kättesaadav: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ET/ec/134360.pdf

Lisa 2. Kreeka laenuprogrammide kvantitatiivsed tulemuskriteeriumid

Tabel 1. Kreeka üldvalituse esmane eelarve alammäär

Mld EUR	Programm I	I		II		III		IV		V		Programm II	I	
		Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus		Eesmärk	Tulemus
30.06.2010	-5	-5		-5	-3,9									
30.09.2010	-4	-4		-4	-3,5									
31.12.2010	-5,7	-5,7		-5,7		-5,7	-5,5							
30.03.2011				-2		-2		-2	-0,9					
30.06.2011				-4,3		-4,3		-4,3		-4,3	-4,9			
30.07.2011										-5,1	-4,9			
30.09.2011				-3,7		-4		-5		-5				
31.12.2011				-3,2		-3,2		-1,5		-5,1				
31.03.2012												-2,5	-2,5	1
30.06.2012												-6	-6	-2,9
30.09.2012												-6,3	-6,3	-2
31.12.2012												-7	-5,8	
31.12.2013												0,2	-5,9	
31.12.2014												8,8	3	
31.12.2015												8,1	4,9	
31.12.2016													7,2	

Allikas: Autor andmete põhjal: European Commission. Occasional Paper 61 – May 2010. The Economic adjustment Programme for Greece; Occasional Paper 68 – August 2010. The Economic adjustment Programme for Greece. First review – summer 2010; Occasional Paper 72 – December 2010. The Economic adjustment Programme for Greece. Second review – autumn 2010 ; Occasional Paper 77 – February 2011. The Economic adjustment Programme for Greece. Third review – winter 2011; Occasional Paper 82 – July 2011. The Economic adjustment programme for Greece. Fourth review – spring 2011; Occasional Paper 87 – October 2011. The Economic adjustment Programme for Greece. Fifth review – autumn 2011; Occasional Paper 123 – December 2012. The Second Economic adjustment Programme for Greece. First review – December 2010

Tabel 2. Kreeka üldvalitsuse eelarve esmakulutuste ülemmäär

Mld EUR	Programm I	I		II		III		IV		V		Programm II	I	
		Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus		Eesmärk	Tulemus
30.06.2010	34	34		34	28									
30.09.2010	50	50		50	42									
31.12.2010	67	67		67		67	61							
30.03.2011				15		15		13						
30.06.2011				30,0		30,0		30		30	28,4			
31.07.2011										34,7	33,5			
30.09.2011				45		45		44,5		44,5				
31.12.2011				63		63		60,1		60,8				
31.03.2012												13,9	13,9	13,3
30.06.2012												29,2	29,2	26,8
30.09.2012												44,4	44,4	38,3
31.12.2012												60,4	58,8	
31.12.2013												52,6	61,9	
31.12.2014												43,8	52,2	
31.12.2015												43	50,3	
31.12.2016														

Allikas: Autor andmete põhjal: European Commission. Occasional Paper 61 – May 2010. The Economic adjustment Programme for Greece; Occasional Paper 68 – August 2010. The Economic adjustment Programme for Greece. First review – summer 2010; Occasional Paper 72 – December 2010. The Economic adjustment Programme for Greece. Second review – autumn 2010 ; Occasional Paper 77 – February 2011. The Economic adjustment Programme for Greece. Third review – winter 2011; Occasional Paper 82 – July 2011. The Economic adjustment programme for Greece. Fourth review – spring 2011; Occasional Paper 87 – October 2011. The Economic adjustment Programme for Greece. Fifth review – autumn 2011; Occasional Paper 123 – December 2012. The Second Economic adjustment Programme for Greece. First review – December 2010;

Tabel 3. Kreeka keskvalitsuse võla mahu ülemmäär

Mld EUR	Programm I	I		II		III		IV		V		Programm II	I	
		Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus		Eesmärk	Tulemus
30.06.2010	342	342		342	317									
30.09.2010	342	342		342	328									
31.12.2010	342	342		342		342	340							
30.03.2011				394		394		394	366					
30.06.2011				394,0		394,0		394		394	365			
31.07.2011										394	377			
30.09.2011				394		394		394		394				
31.12.2011				394		394		394		394				
31.03.2012												340	340	289,9
30.06.2012												340	340	308
30.09.2012												340	340	308
31.12.2012												340	340	
31.12.2013													347	
31.12.2014														
31.12.2015														

Allikas: Autor andmete põhjal: European Commission. Occasional Paper 61 – May 2010. The Economic adjustment Programme for Greece; Occasional Paper 68 – August 2010. The Economic adjustment Programme for Greece. First review – summer 2010; Occasional Paper 72 – December 2010. The Economic adjustment Programme for Greece. Second review – autumn 2010 ; Occasional Paper 77 – February 2011. The Economic adjustment Programme for Greece. Third review – winter 2011; Occasional Paper 82 – July 2011. The Economic adjustment programme for Greece. Fourth review – spring 2011; Occasional Paper 87 – October 2011. The Economic adjustment Programme for Greece. Fifth review – autumn 2011; Occasional Paper 123 – December 2012. The Second Economic adjustment Programme for Greece. First review – December 2010

Tabel 4. Kreeka keskvalitsuse uute garantiide ülemmäär

Mld EUR	Programm I	I		II		III		IV		V		Programm II	I	
		Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus		Eesmärk	Tulemus
30.06.2010	2,0	2,0		2	0,3									
30.09.2010	2,0	2,0		2	1,2									
31.12.2010	2,0	2,0		2		2	1,3							
30.03.2011				1		1		1	0,1					
30.06.2011				1,0		1,0		1		1	0,3			
31.07.2011										1	0,3			
30.09.2011				1		1		1		1				
31.12.2011				1		1		1		1				
31.03.2012														
30.06.2012														
30.09.2012													0	0,2
31.12.2012													0,2	
31.12.2013													0,2	
31.12.2014													0,2	
31.12.2015													0,2	
31.12.2016													0,2	

Allikas: Autor andmete põhjal: European Commission. Occasional Paper 61 – May 2010. The Economic adjustment Programme for Greece; Occasional Paper 68 – August 2010. The Economic adjustment Programme for Greece. First review – summer 2010; Occasional Paper 72 – December 2010. The Economic adjustment Programme for Greece. Second review – autumn 2010 ; Occasional Paper 77 – February 2011. The Economic adjustment Programme for Greece. Third review – winter 2011; Occasional Paper 82 – July 2011. The Economic adjustment programme for Greece. Fourth review – spring 2011; Occasional Paper 87 – October 2011. The Economic adjustment Programme for Greece. Fifth review – autumn 2011; Occasional Paper 123 – December 2012. The Second Economic adjustment Programme for Greece. First review – December 2010

Tabel 5. Kreeka erastamistulud

Mld EUR	Programm I	I		II		III		IV		V		Programm II	I	
													Eesmärk	Tulemus
30.06.2010														
30.09.2010														
31.12.2010														
30.03.2011														
30.06.2011														
31.07.2011														
30.09.2011														
31.12.2011														
31.03.2012												0,03	0,03	0
30.06.2012												0,03	0,03	0
30.09.2012												1,2	1,2	0
31.12.2012												3,2	3,2	
31.12.2013												7,5	2,5	
31.12.2014												11	4,3	
31.12.2015												16	6,3	
31.12.2016													8,2	

Allikas: Autor andmete põhjal: European Commission. Occasional Paper 61 – May 2010. The Economic adjustment Programme for Greece; Occasional Paper 68 – August 2010. The Economic adjustment Programme for Greece. First review – summer 2010; Occasional Paper 72 – December 2010. The Economic adjustment Programme for Greece. Second review – autumn 2010 ; Occasional Paper 77 – February 2011. The Economic adjustment Programme for Greece. Third review – winter 2011; Occasional Paper 82 – July 2011. The Economic adjustment programme for Greece. Fourth review – spring 2011; Occasional Paper 87 – October 2011. The Economic adjustment Programme for Greece. Fifth review – autumn 2011; Occasional Paper 123 – December 2012. The Second Economic adjustment Programme for Greece. First review – December 2010

Lisa 3. Iirimaa laenuprogrammi kvantitatiivsed tulemuskriteeriumid

Tabel 1. Iirimaa valitsuse esmane eelarve

Mld EUR	Programm	I		II		III		IV		V		VI	
		Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus
30.12.2010	-15,3												
31.03.2011	-7,8	-7,9	-6,3										
30.06.2011	-11	-10,1	-8,4										
30.09.2011	-14,3	-14,2		-20,2	-18,3								
31.12.2011	-14,6	-15		-15		-22,3	-21						
31.03.2012		-5,7		-7,5		-7,5		-6,9	-5,7				
30.06.2012		-7,4		-9		-9		-9		-9,6	-8,7		
30.09.2012				-11		-10,6		-10,6		-10,6		-11,4	-10,1
31.12.2012						-10,9		-10,9		-11,2		-11,2	
31.03.2012								-6,5		-3,6		-3,7	
30.06.2013												-4,3	
30.09.2013												-4,9	

Allikas: Autor andmete põhjal: European Commission. Occasional Paper 76 (February 2011) – The Economic Adjustment programme for Ireland; Occasional Paper 84 – September 2011. The Economic adjustment Programme for Ireland - Summer 2011 Review; Occasional Paper 88 – December 2011. The Economic adjustment Programme for Ireland - Autumn 2011 Review; Occasional Paper 93 – March 2012. The Economic adjustment Programme for Ireland - Winter 2011 Review; Occasional Paper 96 – June 2012. The Economic adjustment Programme for Ireland – Spring 2012 Review; Occasional Paper 115 – September 2012. The Economic adjustment Programme for Ireland – Summer 2012 Review; Occasional Papers 127. The Economic Adjustment Programme for Ireland. Autumn 2012 Review

Tabel 2. Iirimaa keskvalitsuse netovõlg

Mld EURi	Programm	I		II		III		IV		V		VI	
		Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus
30.12.2010	83,1												
31.03.2011	91,6	92,1	88,5										
30.06.2011	96,5	94,6	91,7										
30.09.2011	100	98,6		115,9	111,7								
31.12.2011	102,2	100,4		116,9		117,2	115,7						
31.03.2012		100,7		126,2		125		125	123				
30.06.2012		112		129,9		128,8		128		130,1	128,2		
30.09.2012				132,4		130,9		130,9		132,4		132,5	130
31.12.2012						133,3		133		136		135	
31.03.2012								141,7		141,7		143,1	
30.06.2013												149,2	
30.09.2013												150,4	

Allikas: Autor andmete põhjal: European Commission. Occasional Paper 76 (February 2011) – The Economic Adjustment programme for Ireland; Occasional Paper 84 – September 2011. The Economic adjustment Programme for Ireland - Summer 2011 Review; Occasional Paper 88 – December 2011. The Economic adjustment Programme for Ireland - Autumn 2011 Review; Occasional Paper 93 – March 2012. The Economic adjustment Programme for Ireland - Winter 2011 Review; Occasional Paper 96 – June 2012. The Economic adjustment Programme for Ireland – Spring 2012 Review; Occasional Paper 115 – September 2012. The Economic adjustment Programme for Ireland – Summer 2012 Review; Occasional Papers 127. The Economic Adjustment Programme for Ireland. Autumn 2012 Review

Lisa 4. Portugali laenuprogrammi kvantitatiivsed tulemuskriteeriumid

Tabel 1. Portugali üldvalitsuse konsolideeritud eelarve

Mld eurot	Programm	I		II		III		IV		V		VI	
		Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus
30.06.2011	-5,4	-5,4	-5,1										
30.09.2011	-6,7	-6,7		-6,7	-5,7								
31.12.2011	-10,3	-10,3		-10,3		-10,3	-7,1						
31.03.2012	-1,7	-1,7		-1,9		-1,9		-1,9	-0,45				
30.06.2012	-3,8	-3,9		-4,4		-4,4		-4,4		-4,4	-4,1		
30.09.2012	-5,9	-5,9		-5,9		-5,9		-5,9		-5,9		-5,9	-5,5
31.12.2012	-7,6	-7,6		-7,6		-7,6		-7,5		-9		-9	
31.03.2012										-1,9		-1	
30.06.2013										-4,5		-4,5	
30.09.2013												-6	

Allikas: Autor andmete põhjal: European Commission. Occasional Paper 79 - Juuni 2011 "The Economic Adjustment Programme for Portugal"; Occasional Paper 83 - September 2011 "The Economic Adjustment Programme for Portugal. First review - Summer 2011"; Occasional Paper 89 - December 2011. The Economic Adjustment Programme for Portugal. Second review - Autumn 2011"; Occasional Paper 95 - April 2012 "The Economic Adjustment Programme for Portugal. Third review - Winter 2011/2012"; Occasional Papers 111 - July 2012 "The Economic Adjustment Programme for Portugal. Fourth review - Spring 2012"; Occasional Paper 117 - October 2012 "The Economic Adjustment Programme for Portugal. Fifth review - Summer 2012"; Occasional Paper 124 - December 2012 „The Economic Adjustment Programme for Portugal. Sixth Review - Autumn 2012“

Tabel 2. Portugali üldvalituse netovõlg

Mld eurot	Programm	I		II		III		IV		V		VI	
		Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus	Eesmärk	Tulemus
30.06.2011	175,9	175,9	167,9										
30.09.2011	175,9	175,9		175,9	170,8								
31.12.2011	175,9	175,9		175,9		175,9	167,8						
31.03.2012	189,4	189,4		182		182,2		182	171,2				
30.06.2012	189,4	189,4		182		175		175		175	170,9		
30.09.2012	189,4	189,4		182		175		177,5		177,5		177,5	174,2
31.12.2012	189,4	189,4		182		175		177,5		180		180	
31.03.2012										182,2		182,2	
30.06.2013										184,1		185,3	
30.09.2013												186,8	

Allikas: Autor andmete põhjal: European Commission. Occasional Paper 79 - Juuni 2011 "The Economic Adjustment Programme for Portugal"; Occasional Paper 83 - September 2011 "The Economic Adjustment Programme for Portugal. First review - Summer 2011"; Occasional Paper 89 - December 2011. The Economic Adjustment Programme for Portugal. Second review - Autumn 2011"; Occasional Paper 95 - April 2012 "The Economic Adjustment Programme for Portugal. Third review – Winter 2011/2012"; Occasional Papers 111 - July 2012 "The Economic Adjustment Programme for Portugal. Fourth review – Spring 2012"; Occasional Paper 117 - October 2012 "The Economic Adjustment Programme for Portugal. Fifth review – Summer 2012"; Occasional Paper 124 – December 2012 „The Economic Adjustment Programme for Portugal. Sixth Review – Autumn 2012“

CONDITIONALITY AND ITS APPLICATION IN THE ECONOMIC ADJUSTMENT PROGRAMMES FOR GREECE, IRELAND AND PORTUGAL 2010-2012

Kädli Moor

Summary

From the on set of the global financial crisis in autumn 2008, several European Union (EU) Member States have been forced to turn to EU institutions and to the International Monetary Fund (IMF) for financial aid to stabilise their economic situation. The so-called Troika (that is, the European Commission, the European Central Bank (ECB) and the IMF) cooperates with the respective Member State to put together a loan programme the conditions of which must be met by the country to receive financial aid. As a euro area member, Estonia has interest in this issue and in analysing it more thoroughly. The experience and lessons so far can be used in assessing, solving and preventing possible future crises. In the author's assessment, the current paper is one of the first synthesising academic studies on the preparation and implementation of loan programmes for euro area members proceeding from the theoretical framework of conditionality. The most interesting aspect of the paper is probably the implementation of conditionality in the field of economic policy.

Author's own contribution lies in analysing the application of the conditionality in the loan programmes in addition to the theoretical literature (that has been used so far), but also based on IMF and EU current practice. Author synthesizes conditionality types, objectives and success factors (table 1, p 15) by various authors and theoretical framework when assessing the loan programmes of Greece, Ireland and Portugal. Author gave assessment to all the three analyzing countries' loan programmes objectives, design and monitoring of conditions'. In addition, based on loan programme reviews, the author composed tables and figures, which illustrate the scope of conditionality in the loan programmes and the

respective assessment. The practical outcome of the Master's Thesis are suggestions and proposals, how to improve the implementation of conditionality in loan programmes.

Conditionality is an essential part of loan programmes – there exist agreed-upon conditions that must be met in order to receive financial aid and compliance with the conditions is regularly controlled. Conditionality has been used in the EU earlier as well, already since the Cold War in fields such as trade agreements, foreign aid, and the enlargement process of the union. In substance, conditionality means the establishment of stages and the country must meet specific conditions by the end of each stage in order for the process to go on. Conditionality is also used by the IMF and the World Bank in their activity. However, the essence, motives, implementation principles and performance of conditionality have received criticism in recent years. As a result of debates in the past few decades, project-based conditionality (that is one aimed to fulfil a one-off target, for example, building a hospital) has become programme-based aid (one aimed at an economic sector, for example, a health care reform). Debates about the treatment of conditionality are nevertheless still continuing.

The objective of the current Master's Thesis was to analyse the loan programmes of Greece, Ireland and Portugal in 2010–2012 based on theoretical approaches to conditionality and on the current practices of the EU and the IMF in implementing conditionality, and to offer solutions by improving the implementation of conditionality in loan programmes. The conditionality of loan programmes is analysed from three angles:

1. targeting of loan programmes;
2. preparation and implementation of loan programmes;
3. monitoring of meeting the objectives of programme.

The Master's Thesis had the following research tasks:

- 1) to analyse the objectives of implementing conditionality, the main success factors and the implementation process on the basis of theoretical literature
- 2) to analyze the implementation of conditionality in the current practices of the EU and the IMF;

- 3) on the basis of theoretical positions of conditionality and the practices of the EU and the IMF, to provide an assessment of targeting of the loan programmes for Greece, Ireland and Portugal and of the preparation, implementation and inspection of the implementation of the conditionality of the programmes.
- 4) as practical outcome to offer solutions by improving the implementation of conditionality in loan programmes.

A synthesis of the various conditionality definitions helps to pinpoint the core components of conditionality: (1) a dominating donor and a dependent beneficiary, (2) objects to be achieved (3) measures and agreements the fulfilment of which are the basis for the donor's contribution.

The most common approaches to conditionality according to its form are *the carrot and the stick* concept, positive and negative conditionality and *ex ante* and *ex post* conditionality. The concept of conditionality is not what it used to be in its starting days, it has evolved over the years. Initially, political conditionality dominated and it was used to ensure human rights and to route democratic processes. Project-based financing was the principal instrument. Economic conditionality became more widely used towards the end of the last century. This conditionality type is also referred to as economic adjustment programmes or loan programmes. Conditionality plays the central role here – the loan is transferred in instalments and each instalment depends on reviews' results and compliance with the agreed conditions.

Simultaneously with the spreading of conditionality, it has been criticised rather extensively. Questions have been raised about the necessity of conditionality in its various forms of (financial) aid in general (that is, should a country carry out necessary reforms and measures unaided) and about the performance results of conditionality. There have also been debates about the issue of coercing, when the donor country insists on such reforms or economic policy measures the beneficiary country would not carry out without conditionality. Another question asked is whether using conditionality solves the problem of moral risk, that is, whether the beneficiary may use the aid received from the donor in its

own interests. In addition, there is criticism regarding intervention of the donor in the management and decision-making of a sovereign state (that is, the potential risk to the functioning of democracy of a sovereign state).

In practice, conditionality has been widely used by both the IMF and the EU. The IMF has implemented conditionality in both preparing (loan) programmes and inspection of the meeting of the conditions agreed upon. Initially, the IMF used to provide financial aid to its members for improving their balance of payments without conditions. Conditionality as such was applied in 1980s, when loan programmes started to include specific conditions the fulfilment of which was regularly assessed. The assessment formed the basis for the next loan instalments. The IMF conditionality has been mostly criticised for excessive interference in countries' structural economic indicators, whereas they should not, according to their statute, go beyond loans to support balance of payments. The conditionality used by the EU differs from that of the IMF and the World Bank, since the latter tie the benefit to the fulfilment of certain conditions, whereas in the EU context, conditionality is mainly known to be used in relation with EU and euro area enlargement. EU accession criteria (also known as the Copenhagen Criteria) were laid down at the June 1993 European Council. Euro area accession eligibility is measured against Maastricht economic and legal criteria. Thus, conditionality in this field has developed over the past couple of decades, being a relatively recent phenomenon.

The critique of EU accession conditionality states that the Copenhagen criteria are too general (for example, how does one assess the existence of functioning market economy?).

When analysing the implementation of conditionality in the loan programmes for Greece, Portugal and Ireland according to theory, one can state that the inclusion of conditionality in the loan programmes for these countries did not have similar motives and extent. This may have been because the countries were facing different problems when asking for a loan – Greece had trouble with keeping public finances in check, Ireland had banking sector issues and Portugal was struggling with economic competitiveness. Overall, the short-term goal of all the three loan programmes was to restore the confidence of financial markets in

these countries (hence, the implementation of conditionality in loan programmes proceeded from the objective of signalling). Other important objectives were economic restructuring in the medium term and ensuring sustainable development (the implementation of conditionality expressed most of all the creation of an incentive and the fixation of policies). It is also directly linked to such conditionality objective as restraint. In the given context, the governments of the three borrowing countries had taken on the political obligation to implement certain measures during the programme period. Even if they will lose power during the period, they fix the agreements with donor countries and make them mandatory to successive governments.

Loan programmes can probably be observed as *the carrot* in all cases. That is, a country is made to undertake economic policy reforms in return for a certain amount of financial aid. Here, the implementation of conditionality creates an incentive to change policies, which is theoretically also the foundation for programme-based lending.

Another claim that can be made based on theory is that the loan programmes of the countries under review are a good example of the implementation of economic conditionality, that is, of first-generation conditionality. Already the name – economic adjustment programme – refers to economic conditionality, which was initiated by the IMF and the World Bank at the end of the previous century. Political conditionality was not used and programme documents did not contain any political conditions. In addition, the loan programmes for all the three countries included *ex ante* conditionality. This means the beneficiary has to fulfil certain prior actions before the EU and the IMF enter into a contractual loan programme with the country. These are normally followed by quarterly review missions by the Troika on which review reports are prepared. The reports include information on meeting the conditions agreed upon and it forms the basis for deciding on transferring the next loan instalment. In other words, a country must keep meeting all the conditions previously agreed upon in order to receive next loan instalments.

An analysis of the preparation of loan programmes and the fields of activity where conditionality is implemented, it can be said that both the donors (the EU and the IMF) and

the beneficiaries were involved in the loan programme negotiations and in the preparation of programme documents. The beneficiary country is represented by the government that has been authorised to take on obligations for the country. The beneficiary country is likely to participate in the negotiation process voluntarily, with an interest in protecting the rights of the country. At the same time, the aspect of coercing is also obvious here, since the countries postponed their official request for financial aid until they had run out of liquid resources and borrowing from international financial markets had become excessively expensive. Thus, the current paper allows concluding that all the three countries turned to the EU and the IMF as the last resort, when they had run out of all the other options. In the course of the loan programme negotiations, the countries agreed to take measures that they would not have taken had they not been forced to request financial aid.

Creating the sense of ownership in the government in the preparation of economic adjustment programmes and implementation of the prescribed conditions is an important factor for achieving success in the implementation of the programme. The inclusion of the governments of beneficiary countries in everything, from setting objectives and establishing conditions to achieve them to preparing review reports are an important factor in creating the sense of ownership which helps them feel responsible for a successful implementation of the programme. A lacking sense of ownership has been repeatedly emphasised in the case of Greece's first programme and this was one of the reasons why a second programme was prepared.

The loan programmes for Greece, Ireland and Portugal include extensive measures for their governments to carry out. Troika officials assess the implementation of the agreed measures every quarter, and if necessary, supplement the measures. In general, there are four main economic policy fields for reforms: (1) fiscal consolidation, (2) financial sector and supervision, (3) fiscal structural reforms (4) other structural reforms.

An analysis of the implementation of conditionality shows it takes place once a quarter, on the basis of loan programme review reports prepared by the donors. The reports provide an overview of the economic and financial developments in the respective country, of the

implementation of the programme and sector-by-sector discussions with government representatives. Programme documents are also always updated. According to the reports, it can be stated that the implementation of Greece's first loan programme had the least success. It is important to highlight that although none of the countries under review fulfilled all the conditions 100%, they were not punished, that is, *the stick* was not used (loan instalments were always transferred in the agreed amount and on time). Proceeding from conditionality theory, the non-use of *the stick* or the punishment can be explained by the fact that application thereof would complicate cooperation (Fierro refers to it as the dialogue) between the donor and the beneficiary, hinder the successful implementation of the loan programme and affect the repayment of the loan to the donor.

Considering the theoretical framework of conditionality and based on the objectives, design and monitoring of conditions of Greece, Ireland and Portugal loan programmes', the author offers the following suggestions and proposals by improving the conditionality in loan programmes:

- increase ownership;
- apply for financial assistance voluntarily and forehanded;
- improve the assessment criteria and scale of loan programmes;
- strengthen the cooperation between borrower and donors;
- continue the international pattern of donors;
- apply strict ex ante conditionality.

Proposals for further development of the Master's Thesis in the future:

- When the programmes come to an end, it will be possible to assess the performance of the programmes to see if the measures taken contributed to the fulfilment of the programme objectives (for example, Ireland's programme should terminate this year);
- An analysis of the impact of the loans issued by the EU and IMF on the sustainability of the countries' sovereign debt;
- An analysis of the recommendations and conclusions made by the EU and the IMF to a specific country before the latter applied for a loan;

- An analysis of the role of the EU and the IMF in the Troika and its possible impact on the success of the implementation of loan programmes;
- An analysis of the changes in the economic forecasts for loan programmes and reasons therefor, across reviews and its possible impact on changes in programme conditions.