

# **Kansainvälinen velkasovittelu**

## **Analyysi eri toteutustavoista**

TEPPO ESKELINEN (2008)

YTL TEPPO ESKELINEN viimeistelee väitöskirjaansa globaalista oikeudenmukaisuusteoriasta Jyväskylän yliopistossa. Eskelinen on kirjoittanut kehityskysymyksiä käsitteleviä akateemisia artikkeleita sekä toimitanut useita kehitysmaiden velkakriisiä käsitteleviä julkaisuja.

KEPAN TAUSTASELVITYKSET 24, 2008

ISSN 1796-6469

ISBN 978-952-200-086-6 (PDF)

ISBN 978-952-200-085-9 (NID.)

TAITTO: JUKKA-PEKKA JÄNKÄLÄ



KEHITYSYHTEISTYÖN PALVELUKESKUS  
TÖÖLÖNTORINKATU 2 A  
00260 HELSINKI, FINLAND

TEL +358-9-584-233  
FAX+358-9-584-23-200  
KEPA@KEPA.FI  
WWW.KEPA.FI

TUETTU ULKOMINISTERIÖN KEHITYSYHTEISTYÖVAROIN.  
ESITETYT MIELIPITEET OVAT HENKILÖKOHTAISIA EIVÄTKÄ VÄLTTÄMÄTTÄ EDUSTA KEPAN VIRALLISTA KANTAA.

# Sisällysluettelo

Tiivistelmä

Johdanto

## **1 Kehitysmaiden velka ongelmana**

- 1.1 Nykyisen velkaongelman syntyhistoria
- 1.2 Toteutetut velkahelpotukset
- 1.3 Velkakriisin inhimilliset vaikutukset
- 1.4 Velkakriisin taloudelliset vaikutukset
- 1.5 Suomi ja kehitysmaavelat

## **2 Nykytilanteen ongelmia**

- 2.1 Rahoituslaitosten asema
- 2.2 Riittämättömät velkahelpotusohjelmat
- 2.3 Kohti kattavia ratkaisumalleja

## **3 Velkasovittelu: mitä se koskisi?**

- 3.1 Valtioiden ”konkurssi”
- 3.2 Velkojen oikeutus

## **4 Velkasovittelu mallina**

- 4.1 Rafferin malli
- 4.2 AFRODADin malli
- 4.3 Erlassjahrin malli
- 4.4 Anne Krueger ja IMF:n uusi linja
- 4.5 Yhteenveto malleista
- 4.6 YK-järjestön yhteyteen?
- 4.7 Taakanjako

## **5 Realismia vai utopiaa?**

- 5.1 Tulevaisuuden lainaaminen ongelmana

Lähteet

# Tiivistelmä

Selvityksessä tutkitaan kansainvälistä velkasovittelumekanismia ratkaisuna kehitysmaiden velkakriisiin. Velkasovittelulla tarkoitetaan mekanisme, jossa maan kaikkia velkoja tutkitaan ja kohtuullistetaan riippumattoman paneelin päätöksellä. Velkasovittelu olisi kestävä institutionaalinen ratkaisu velkaongelmaan. Selvityksen alussa luodaan katsaus velkaongelmaan ja sitä ylläpitäviin tekijöihin. Esiin nostetaan nykytilanteen ongelmia, joista keskeisin on rahoituslaitosten kaksoisrooli velkojina ja velkojen sovittelijoina. Ratkaisuksi esitetään velkojen intresseistä riippumattoman velkasovittelumekanismiin luomista. Tällaisen mekanismin peruseriaatteita selvitetään tarkastelemalla Kunibert Rafferin ehdotusta velkasovittelumekanismista, IMF:n Anne Kruegerin sekä Erlassjahr- ja AFRODAD-järjestöjen kannanottoja aiheeseen.

Selvityksessä nostetaan esiin kaksi periaatetta, joiden pohjalta velkoja voitaisiin sovitella. Nämä ovat velkojen oikeutus ja velallisten tarpeet. Ensin mainittu tarkoittaa sen tutkimista, ovatko velat syntyneet oikeutetulla tavalla. Jälkimmäinen tarkoittaa velallisen suojelun periaatteen ulottamista kansainväliselle tasolle. Periaatteen mukaan velkoja ei tulisi maksaa, mikäli se uhkaa valtioiden kykyä taata kansalaisilleen välttämättömät peruspalvelut.

Lopuksi käsitellään velkasovittelumekanismiin käytännön toteutusta. *Selvityksessä suositellaan riippumattoman velkasovittelumekanismiin luomista YK:n sisällä. Tämä tekisi prosessista demokraattisemman. Velkasovittelumekanismiin toteutusta suositellaan osana joka tapauksessa välttämättömiä YK-reformeja.*

# Johdanto

Velkaantuneisuus on ehkä merkittävin yksittäinen kehitysmaiden taloudellista kehitystä jarruttava tekijä. Ongelma on ollut olemassa vuosikymmeniä, ja näyttää siltä etteivät olemassa olevat velkahelpotusohjelmat pysty sitä ratkaisemaan. Velkataakka on syntynyt osittain kyseenalaisella tavalla eivätkä kehitysmaat tule selviämään siitä ilman uudenlaisia järjestelyjä. Pelkästään maltillisten YK:n vuosituhattavoitteiden toteutuminen edellyttää velkakriisin ratkaisua<sup>1</sup>. Kyse on myös kansainvälisen järjestelmän toimintakyvystä. Kansainvälisestä finanssiarkkitehtuurista ja juridiikasta puuttuu tällä hetkellä mekanismi, jonka avulla velkakriisi voitaisiin kestävästi ratkaista.

Kansainvälinen velkasovittelumekanismi on viime aikoina paljon esillä ollut tapa ratkaista velkakriisi. Velkasovittelu olisi uusi kansainvälinen instituutio (tai vähintään uusi käytäntö), joka mahdollistaisi velkojen kohtuullistamisen niin, että päätökset sitoisivat juridisesti kaikkia toimijoita. Velkasovittelu koskisi siis yhtä lailla velkojia kuin velallisiaakin. Kyse olisi riippumattomasta mekaniismista, joka ei heijastelisi velkojien intressejä. Tällaisen mekaniismin puute synnyttää monet niistä ongelmista, jotka ylläpitävät velkakriisiä.

Koska mekanismi on olemassa vain aloitteena ja ideana, siihen sisältyy paljon erimielisyyksiä. Ne ovat kuitenkin ratkaistavissa. Tässä selvityksessä tutkitaan, millaisia velkoja mekaniismin puitteissa tulisi käsitellä, millaisia periaatteita prosessissa voitaisiin soveltaa, ja miten mekanismi voitaisiin käytännössä toteuttaa. Analyysissä käydään läpi kehitysmaiden velkakriisiä ongelmana ja ratkaisumallien puutteellisuutta sekä tapoja, joilla velkasovittelu voitaisiin käytännössä toteuttaa. Samalla analysoidaan erilaisten mallien heikkouksia ja vahvuuksia.

Lähtökohta on, että kehitysmaiden velkakriisiin ratkaisu edellyttää kokonaisvaltaista ratkaisumallia. Kokonaisvaltaisuus tarkoittaa, että mahdollisimman suuri osa veloista käsitellään periaatteellisen oikeutuksen näkökulmasta, ja että päätökset sitovat kaikkia velkojia. Velkakriisejä on käsitelty kansainvälisen lain keinoin kautta aikojen. Myös nykyisen, historian merkittävimmän velkakriisin käsittely vaatii puolueetonta prosessia. Vain siten on mahdollista saavuttaa kokonaisvaltainen, kestävä ratkaisu kehitysmaiden velkaongelmaan.

## Velkakäsitteet

Epäoikeutettu (illegitiimi) velka	Velka, joka ei ole laitonta, mutta jota voidaan hyvällä syyllä pitää sen verran kyseenalaisena, että velan takaisinmaksun vaatimisen oikeutusta tulisi tutkia.
Haamuvelat	Velat, joiden takaisinmaksun tiedetään olevan mahdotonta.
HIPC-ohjelma	Heavily indebted poor country -ohjelma. Maailmanpankin aiempi velkahelpotusohjelma.
Kansainväliset rahoituslaitokset	Maailmanpankki, IMF ja alueelliset kehitys pankit.
Korppikotkarahasto	Sijoitusrahasto, joka hankkii maksuvaikeuksiin joutuneiden kehitysmaiden velkakirjoja tavoitellen aggressiivisesti korkeita voittoja.
MDRI	Multilateral debt relief initiative. Maailmanpankin uusin velkahelpotusohjelma.
SDRM-ohjelma	IMF:n vuonna 2002 esittelemä velkahelpotusohjelma.
Sietämätön velka	Kansainvälisen lain käsite, joka viittaa velkoihin, joita ei tarvitse maksaa takaisin, koska ne ovat syntyneet kyseenalaisin tavoin.

<sup>1</sup> Sachs et al 2005, s. 197, 207-208

# 1 Kehitysmaiden velka ongelmana

## 1.1 Velkaongelman syntyhistoria

Nykyistä pienempiä velkakriisejä on koettu niin kauan kun maailmantalous nyky muodossaan on ollut olemassa. Kehitysmaiden nykyinen velkakriisi juontaa juurensa kuitenkin erityisesti 1970-luvulle. Tuolloin teollisuusmaiden liikepankkeihin alkoi kerääntyä huomattavan paljon rahaa erityisesti öljyn hinnan kohottua öljykriisin myötä. Pankit tarjosivat lainoja globaalien Etelän maille, joiden kasvuennusteet näyttivät lupaavilta. 1980-luvun alun äkillinen korkotason nousu teki monista maista kuitenkin maksukyvyttömiä. Kansainväliset rahoituslaitokset pitivät ongelmaa tilapäisenä käteiskriisinä ja pyrkivät ratkaisemaan sen myöntämällä kehitysmaille lisää lainoja. Erityisesti Maailmanpankin myöntämät lainat johtivat siihen, että kehitysmaiden velka muuttui entistä enemmän yksityisestä julkiseksi velaksi.

Köyhimpien maiden velkakriisi pyrittiin 1980-luvulla ratkaisemaan rakennesopeutusohjelmilla. Maailmanpankin hallinnoimat ohjelmat sanelivat kehitysmaille rajoittavaa talouspolitiikkaa, johon kuului julkisen sektorin raju supistaminen. Poliitiikan reunaehdot ovat johtaneet siihen, että valtiot eivät ole kyenneet tekemään kasvun vaatimia investointeja ja velkojen määrä on kasvanut entisestään. Sen sijaan, että velkaongelma olisi ohjelmien ansiosta helpottanut, on kehitysmaiden velkataakka moninkertaistunut<sup>2</sup>.

Edelleen on epäselvää, kuinka suuri rakennesopeutuspolitiikan merkitys on ollut pahenevassa velkakriisissä. Selvää kuitenkin on, että kriisiä on pitkitetty tarpeettomasti. Joidenkin arvioiden mukaan köyhien maiden ylivelkaantumiseen on jopa pyritty tarkoituksella<sup>3</sup>. Ongelman ylläpitäminen on hyödyttänyt rikkaita maita, etenkin julkiselta taloudelta alijäämäisiä Yhdysvaltoja. Köyhien valtioiden koroilla on rahoitettu alijäämäisten valtioiden kulutusta.

<sup>2</sup> CETIM 2006

<sup>3</sup> Perkins 2004, 15-16

Velkaongelman pitkittyminen johtuu ennen kaikkea kansainvälisen talousjärjestelmän rakenteellisista ongelmista. Nykyinen järjestelmä on toisen maailmansodan voittajavaltioiden pystyttämä, ja sen kyky vastata nykyajan haasteisiin on heikko. Maailmantalouden luonne on muuttunut suuresti 60 vuoden takaisesta kultakantaan perustuvasta järjestelmästä, mutta talouden ohjausmekanismit eivät ole eläneet muutosten mukana. Järjestelmän puitteissa ei kyetä käsittelemään velkakriisin kaltaisia ongelmia poliittisesti.

## *Velkahelpotuksia ei pidä laskea osaksi kehitysapua*

Velkahelpotuksista puhutaan lähinnä osana kehitysrahoituksesta käytävää keskustelua. Ongelmana on se, että tällöin keskitytään syiden sijaan oireisiin. Maailman rakenteelliset ongelmat jäävät rahoitustarpeista puhuttaessa helposti sivuun. Ongelmallista on myös se, että velkahelpotukset vähennetään usein muusta kehitysavusta. Suomi ei ole vähentänyt muuta apua velkahelpotuksia myöntäessään, mutta on muiden rahoittajien tapaan laskenut helpotukset osaksi virallista kehitysapua.

Merkittävä osa nykyisistä kehitysmaiden veloista on syntynyt liikepankkien lainoista soti-lasjohtajille, jotka eivät ole käyttäneet lainarahoja ilmoittamiinsa tarkoituksiin. Järjestelmä, jossa kuka tahansa vallassa oleva henkilö voi ottaa lainaa haluamaansa tarkoitukseen valtion nimissä<sup>4</sup>, kannustaa epädemokraattisiin prosesseihin ja korruptioon myös nykyään. Tilanne johtaa rakenteelliseen ylivelkaantumiseen. Korruptioon kannustavat tekijät heikentävät maiden taloutta laajemminkin.

## 1.2 Velkataakka kasvanut helpotuksista huolimatta

Velkahelpotuksia on toteutettu 1990-luvulta osana erilaisia ohjelmia. Toteutetut velkahelpotusaloitteet voidaan jakaa kolmeen vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa tavoitteena on ollut velkojen uudelleenjärjestely ja uusien matalakorkoisten lainojen myöntäminen (Baker plan, Brady plan jne). Toisessa vaiheessa käyttöön on otettu varsinaiset velkahelpotusohjelmat (HIPC I & II). Kolmannessa vaiheessa on mitätöity joi-

<sup>4</sup> Pogge 2002

denkin maiden velkoja suurimmille kansainvälisille rahoituslaitoksille (MDRI -ohjelma). Näissä velkahelpotusaloitteissa summat eivät ole ratkaisevia: kuten alla olevista luvut osoittavat, velkataakka on jatkanut kasvuaan. Ongelman ratkaiseminen edellyttäisi velkataakan vähentämistä.

## ***Köyhimmillä julkista velkaa, keskituloisilla yksityistä***

Noin yksi kolmasosa kehitysmaiden tämän hetkisistä veloista on velkaa valtioille ja rahoituslaitoksille ja kaksi kolmasosaa yksityisille yrityksille, kuten pankeille ja eläkevakuutusyhtiöille. Näissä luvuissa ovat kuitenkin mukana myös ns. alemman keskitulotason maat. Yleiskuva on hyvin toisenlainen, jos katsotaan pelkästään kaikkein köyhimpien maiden (ns. LDC-maiden) velkatilannetta. Karkeasti voidaan sanoa, että jonkin verran teollistuneet ja strategisia luonnonvaroja omistavat maat ovat pääosin velkaantuneet yksityisille, ja köyhimmät sekä luonnonresurssien puutteesta kärsivät maat pääosin julkisille tahoille. Köyhyyden vähentämisen näkökulmasta julkisen velan rooli on siis erityisen korostunut.

Tähän asti toteutuneissa velkahelpotusohjelmissä on kaksi toistuvaa piirrettä. Ensinnäkin pidemmälle meneviä aloitteita on aina edeltänyt voimakas kansalaisyhteiskunnan mobilisaatio. Erityisesti kansainväliset rahoituslaitokset ovat myöntyneet vasta paineen alla pidemmälle meneviin velkahelpotusohjelmiin. Toiseksi kaikki aloitteet ovat olleet tavalla tai toisella puutteellisia. Kriisi on yhä olemassa.

### **Kehitysmaiden velkataakan kasvu<sup>5</sup>**

1970	\$70 mrd
1980	\$540 mrd
1990	\$1340 mrd
2000	\$2280 mrd
2005	\$2800 mrd

## **1.3 Velkakriisin inhimilliset vaikutukset**

Velkaongelman aiheuttama julkisen talouden kriisi on polttava kysymys, sillä se heikentää peruspalveluita ja aiheuttaa siten inhimillistä kärsimystä.

Kehitysmaissa julkisten palveluiden rahoitus pohja on huomattavasti hatarampi kuin teollisuusmaissa. Jokainen velanhoitoon käytetty dollari on usein suoraan pois välttämättömistä peruspalveluista.

Useat kehitysmaiden ongelmat ovat akuutteja. Tarttuvat taudit, kuten aids ja malaria, tappavat joka päivittäin tuhansia ihmisiä. Myös puhtaan juomaveden puute, huono hygienia ja heikko ravitsemustilanne aiheuttavat inhimillistä kärsimystä kaikkialla maailmassa. Tärkein syy ongelmiin on äärimmäinen köyhyys. Rahaa näiden ongelmien ratkaisemiseen tarvittaisiin suhteellisen vähän.

Kasvanut velkataakka sitoo elintärkeitä resursseja, joilla ongelmien pahentuminen voitaisiin estää ajoissa. Esimerkiksi aidsin leviäminen on sitä helpompi pysäyttää, mitä varhaisemmassa vaiheessa toimenpiteisiin ryhdytään. Paheneva köyhyys ja siitä seuraava pysyvä syrjäytyminen synnyttävät noidankehän, joka tekee ongelmien ratkaisemisesta vuosi vuodelta vaikeampaa.

Pitkällä tähtäyksellä tehokas keino köyhyyden poistamiseen ja ongelmien ratkaisemiseen on koulutustason nostaminen. Velkataakkansa kanssa kamppailevien valtioiden on kuitenkin lähes mahdotonta sijoittaa koulutukseen, koska sen tulokset näkyvät vasta vuosien kuluttua.

## ***Velka-ongelma aiheuttaa ruokapulaa***

Monissa kehitysmaissa maataloustuotannon painopiste on siirtynyt entistä voimakkaammin ruokakasvien viljelystä vientiin menevien kasvien viljelyyn, osin velkaongelman seurauksena. Tämä on heikentänyt ruokaturvaa ja altistanut kuivuudesta kärsiviä maita ruokapulalle. Esimerkiksi Afrikkaan joudutaan tuomaan yhä enemmän hätäapuviljaa, vaikka maanosa kykenisi mainiosti tyydyttämään oman väestönsä ruoantarpeen ja viemään vieläpä ylituotantoviljaa mantereen ulkopuolelle. Ruoan tuominen ulkomailta vähentää muuta ulkomaista apua, jota tarvittaisiin kipeästi perusinvestointeihin. Velkaantuneilla valtioilla on myös ollut heikot edellytykset parantaa nälänhädästä kärsivien alueiden ravitsemustilannetta. Ulkomaista apua on yleensä saatavilla vasta, kun tilanne on jo kehittänyt inhimilliseksi katastrofiksi.

<sup>5</sup> CETIM 2006; Millet & Toussaint 2004, s. 48

Velkakriisi heikentää yhteiskunnan vähäosaisten asemaa myös siksi, että korkomaksuista selvitäkseen velkaantuneiden maiden on toteutettava hankkeita, jotka ovat pidemmän päälle haitallisia. Usein hankkeet riistävät luonnonvaroja ja ovat haitallisia myös niistä riippuvaisille ihmisille. Monia luonnonvaroja joudutaan käyttämään yli kestävä tason. Ilman velkataakkaa hallituksilla olisi paremmat mahdollisuudet varmistaa, että hankkeet ovat kestäväällä pohjalla myös pitkällä tähtäyksellä.

## 1.4 Velkakriisin taloudelliset vaikutukset

Velanotto on järkevää, jos velkarahat pystytään käyttämään tuottavasti. Erityisesti köyhimmässä maissa pääoma voi olla niin vähäistä, että erittäin tuottoisakin sijoituksia on jätetty tekemättä. Jos velkataakka kasvaa liian suureksi, eikä lainarahaa pystytä sijoittamaan tuottavasti, alkaa velka heikentää taloudellista kehitystä merkittävästi. Korkomenoihin käytettävät resurssit ovat poissa esimerkiksi rautateiden, vesihuollon ja koulutuksen kehittämistä, ja tiukka taloustilanne johtaa muutenkin liian vähäisiin julkisiin investointeihin.

Julkisten investointien vaikutus talouskasvuun on erityisen suuri kaikkein köyhimmässä maissa, joissa yksityiset investoinnit ovat vähäisiä. Ne vähäiset kotimaiset pääomat, joita mailla on, investoidaan mahdollisuuksien mukaan maan rajojen ulkopuolelle. Vähiten kehittyneet maat (LDC-maat) saavatkin edelleen alle kaksi prosenttia kansainvälisistä investoinneista<sup>6</sup>. Velanhoitokulujen vähentämisellä voisi olla poikkeuksellisen merkittävä vaikutus näiden maiden talouskehitykseen, jos investoinnit saataisiin siten nousuun.

### *Tuloksena talouspoliittinen noidankehä*

Velkataakka rajoittaa myös sijoituksia ja mahdollisuuksia saada rahoitusta investointeihin. Investointien tekeminen akuutin rahoitusriskin uhkaamaan maahan on hyvin riskialtista, sillä rahoituskriisin uhka tekee maan talouspoliitikasta vaikeasti ennakoitavaa. Maan talouskehityksen kannalta vähemmän hyödyllisten ja joskus jopa haitallisten lyhytaikaisten sijoitusten

osuus kasvaa. Velkataakka asettaa myös maan luottokelpoisuuden kyseenalaiseksi, sillä uusien lainojen takaisinmaksu voi viivästyä muiden lainojen vuoksi. Raskaasti velkaantuneiden köyhien maiden on hyvin vaikea saada rahoitusta tuottaviin projekteihin. Mikäli taloudenpidossa keskitytään ainoastaan inflaation torjuntaan, tulevaisuuden mahdollisuudet heikkenevät tarvittavien investointien puuttuessa. Kaikki nykyiset rikkaat maat ovat kasvaneet velkaraahaa investoiden.

Velkaantuneiden maiden täytyy antaa taanomaistakin suurempia kannustimia, kuten veroetuja tai subventioita, ulkomaisille sijoittajille. Tämän seurauksena valtion saamat verotulot jäävät usein pieniksi eikä pääomia kasaannu. Näin ollen maat eivät pysty myöskään laajentamaan uusia pääomia synnyttävää tuotantoa ja ruokkimaan taloudellista kehitystä. Syntyy rajoittavan talouspolitiikan noidankehä.

Paine kasvattaa vientituloja on yksi osasy syy koko velkakriisiin. Köyhimpien kehitysmaiden vientiteollisuus on yksipuolista ja koostuu usein vain muutamista jalostamattomista raaka-aineista. Tämän vuoksi kehitysmaiden keskinäinen kilpailu on johtanut ylitarjontaan ja hintojen laskuun maailmanmarkkinoilla. Velkaantuneet maat joutuvat suuntamaan luonnonvaransa ja muut taloudelliset resurssinsa ulkomaanviennin vahvistamiseen saadakseen valuuttaa dollarilainojen korkojen maksuun. Tämä kaventaa köyhien maiden mahdollisuuksia kehittää kotimarkkinatalouttaan.

## 1.5 Suomi ja kehitysmaavelat

Suomen kahdenväliset kehitysmaavelat ovat summiltaan pieniä. Suomi perii tällä hetkellä kehitysluottoja Liberialta, Zimbabwelta, Kuubalta ja Kiinalta. Viimeistä lukuun ottamatta kehitysluottoja ei ole lyhennetty vuosiin. Kehitysluottojen lisäksi joillakin kehitysmailla, kuten Indonesialla, on vientiluotoista syntyneitä velkoja Suomelle. Vientiluotot ovat köyhiin tai keskituloisiin maihin investoiville yrityksille yleensä korkotukien tai takauksien muodossa myönnettäviä tukia. Usein tuet päättyvät vastaanottavan maan velaksi yrityksen kotimaalle.

Suomi on osallistunut kehitysmaiden velkahelpotuksiin lähinnä panostamalla taloudellisesti Maailmanpankin hallinnoimiin ohjelmiin.

<sup>6</sup> UNCTAD 2006, s. V (luku vuodelta 2004)



Nykyisessä hallitusohjelmassa todetaan, että ”hallitus osallistuu aktiivisesti [...] kehitysmaiden velkojen anteeksianto-ohjelmiin”<sup>7</sup>. Tätä voidaan tulkita monella tavalla. Se on ymmärrettävissä hallituksen tueksi Maailmanpankin ohjelmille tai tahdonilmaisuksi uusien helpotusten tukemisesta. Vähintään kyseessä on periaatteellinen huomio velkahelpotusohjelmien tärkeydestä.

Suomen edellisen hallituksen käynnistämä globalisaation hallinta-aloite Helsinki-prosessi otti suoraan kantaa velkasovittelumekanismien käynnistämisen puolesta. ”Velkaongelman ratkaisumekanismien tulee pohjautua periaatteisiin, jotka sekä velkojat että velalliset voivat hyväksyä. Tarkoituksena ei ole tehdä valtionvelan uudelleenjärjestelyistä helppoa vaihtoehtoa, vaan pikemmin mahdollistaa kestävästä velkataakasta kärsiviä pääsemään sopimukseen velkojien kanssa. Velallisia ei voi pakottaa näkemään velan maksamisen nimissä nälkää. Valtioiden maksukyvyttömyyden ratkaisumekanismien tulisi perustua sovittelun, valtiosuvereniteetin, kuulluksi tulemisen ja tasavertaisen kohtelun periaatteisiin. Näillä kaikilla on perusta kansainvälisessä laissa”<sup>8</sup>.

## 2 Nykytilanteen ongelmia

### 2.1 Rahoituslaitosten asema

Merkittävä osa kaikkein köyhimpien maiden ulkoisesta velasta koostuu veloista kansainvälisille rahoituslaitoksille. Rahoituslaitokset ovat lainanneet maille rahaa, joka on kulunut suurelta osalta yksityisten velkojen maksamiseen. Rahoituslaitosten linjalla on tärkeä signaaliarvo myös pääosin yksityisille tahoille velkaantuneille maille. Esimerkiksi menestystä kansainvälisen rahoituslaitoksen suositusten toteuttamisessa käytetään yleisesti mittarina lainapäätöksiä tehtäessä.

Tällä hetkellä velkahelpotusohjelmien poliittinen ja taloudellinen hallinnointi on käytännössä kokonaan näiden samojen rahoituslaitosten käsissä. Erityisesti Maailmanpankilla on merkittävä rooli. Se on velkojen sovittelussa ja velkahelpotuksissa sekä velkojan että tuomarin asemassa. Lisäksi Maailmanpankki toimii asianajajan ja velallisen neuvonantajan roolissa.

Normaalissa oikeuskäytännössä on tapana, että päätäntävaltaa käyttävällä taholla ei ole omia intressejä päätöksenteossa. Tämä ei selvästikään toteudu kansainvälisen velan kohdalla. Maailmanpankki kerää merkittävän osan pääomastaan yksityisiltä markkinoilta, ja sillä on voimakas institutionaalinen intressi pitää yllä hyvää luottoluokitustaan. Tuntuu siis epäuskottavalta, että pankki voisi toimia riippumattomasti päättäessään, kuinka paljon ja millä tavoin velkoja helpotetaan.

Rahoituslaitosten erityisaseman seurauksena niiden ei itse tarvitse noudattaa periaatteita, joita laki yleensä edellyttää miltä tahansa instituutiolta. Rahoituslaitokset toimivat myös köyhien maiden taloudellisina ”neuvonantajina” ja niille maksetaan tästä työstä. Tämän vuoksi olisi luontevaa, että laitoksilla olisi myös velvollisuus korvata virheellisten tai haitallisten neuvojen seuraukset. Tällä hetkellä köyhät maat joutuvat maksamaan rahoituslaitosten virheistä. Tilanne on kohtuuton ja myös Maailmanpankin alkuperäisten periaatteiden vastainen. Pankkia

---

7 Hallitusohjelma (2007), s. 8

8 Helsinki process 2005, s. 25

perustettaessa ei ajateltu, että pankki saisi immunitetin lain edessä. Sen virheiden käsittelyä kansallisissa tuomioistuimissa pidettiin itseltään selvänä.<sup>9</sup>

Myös yksityiset rahoittajat ovat ilmaisseet huolta rahoituslaitosten ylikorostuneesta asemasta. Esimerkiksi Deutsche Kommerzbankin julkaisussa todettiin, että rahoituslaitosten hallitsemisessa velkahelpotusohjelmissa rahoituslaitoksilla on selvä etuajo-oikeus: ne ovat institutionaalisesti huolissaan omista luottoluokituksistaan ja pyrkivät siksi saamaan omat velkasaatavansa. Usein tämä tapahtuu yksityisten lainaajien kustannuksella.<sup>10</sup>

Rahoituslaitosten asema ei kuitenkaan ole hakattu kiveen. Kansainvälisten velkahelpotusaloitteiden edetessä velkojainstituutiot ovat vähitellen hyväksyneet aiemmin mahdottomiksi leimatut järjestelyt. HIPC I -ohjelman aloittamisen myötä luovuttiin aiemmin vallinneesta käsityksestä, jonka mukaan monenkeskinen velka ei voi olla sovittelun tai helpotusten kohteena. HIPC II -ohjelman periaatteisiin taas liitettiin alun perin utopistiselta vaikuttanut idea velallisten suojelusta ja oikeuksista. IMF:n SDRM-ohjelmaa perustettaessa laitos pyörsi aiemman kantansa, jonka mukaan velkajärjestelyistä voidaan päättää tapauskohtaisesti, eikä koherenttia näkemystä velallisten maiden maksukyvyistä tarvita. Vaikka Maailmanpankin linjaukset ovat usein jääneet periaatteen tasolle ja SDRM-ohjelma ei koske köyhimpiä maita, todistavat linjamuutokset joka tapauksessa institutionaalisen uudelleenarvioinnin mahdolliseksi. Uudelleenarviointeja myös tehdään jatkuvasti.

## 2.2 Riittämättömät velkahelpotusohjelmat

Nykyiset velkahelpotusohjelmat ovat usein olleet askeleita oikeaan suuntaan. Samalla ne sisältävät kuitenkin myös puutteita, joita useat kansalaisjärjestöt ovat kritisoineet. Esimerkiksi MDRI-ohjelman voi sanoa todella vaikuttaneen niissä maissa, jotka ovat ohjelman myötä saaneet velkahelpotuksia. Maita on kuitenkin vain 18. Eri arvioiden mukaan yksin vuosituhattovoitteiden toteutuminen edellyttäisi täydellisiä velkahelpotuksia vähintään 62 maalle<sup>11</sup>. Käytän-

nössä velkahelpotussummia on jaettu kehitysrahoitusta uudelleen suunnattaessa useille maille. Yksittäisten maiden saamat summat ovat usein jääneet varsin pieniksi. Joissakin tapauksissa summat on vähennetty suoraan ”hyötyjien” saamasta kehitysavusta<sup>12</sup>. Lisäksi velkahelpotussummat lasketaan usein osaksi virallista kehitysapua (ODA) vastoin kehitysrahoituksen sovittuja periaatteita<sup>13</sup>. Tällöin velkahelpotukset eivät käytännössä vaikuta lainkaan maiden rahoitus-tilanteeseen.

Merkittävä osa velkahelpotuksista koskee niin sanottuja haamuvelkoja (”phantom debts”). Tällä tarkoitetaan velkoja, joiden osalta on selvää, ettei niitä valtioiden heikon maksukyvyyn takia tulla koskaan maksamaan. Helpotussummat ovat tällöin huomattavasti pienempiä kuin miltä ne näyttävät, sillä velkojen markkina-arvo on vain murto-osa niiden nimellisarvosta<sup>14</sup>. Velkojille helpotukset eivät tyypillisesti maksa käytännössä mitään.

MDRI-ohjelmasta hyötyneet maat olivat samoja jotka olivat läpäisseet aiemman HIPC-ohjelman poliittiset ehdot. Ehdoissa edellytettiin muun muassa talouden avaamista ja makroekonomista vakautta. Usein vaatimukset olivat talouspoliittisesti tarpeettoman tiukkoja, ja edellyttivät kasvua rajaavaa budjettikuria. Ohjelmien kestäessä velkojen kasautuminen jatkuu, mikä pitkittää ongelmia. Tehokas velkasovittelu olisikin mahdollisimman nopea, ja sen periaatteisiin kuuluisi maksujen ja korkojen kertymisen jäädyttäminen sovittelun ajaksi.

Nykyiset velkahelpotusohjelmat eivät ota käytännössä millään tavalla kantaa siihen, miten velat ovat alun perin syntyneet. Esimerkiksi diktaattorivelkoja käsitellään ongelmana ainoastaan niiden tuottaman köyhyyden ja valtiontalouden epätasapainon näkökulmasta, ei niiden perimisen periaatteellisen epäoikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Maailmanpankki on ollut toistaiseksi haluton käsittelemään epäoikeutettua velkaa<sup>15</sup>. Poikkeuksena tähän on Norjan rahoittama selvitys epäoikeutetuista veloista, jonka Maailmanpankki julkaisi vasta pitkällä viiveellä ja julkisen painostuksen jälkeen. Toisaalta muiden monenkeskisten instituutioiden parissa teema on ollut hieman enemmän esillä, ja esimerkiksi UNCTAD on vastikään tehnyt aiheesta selvityksen. Siinä todetaan, ettei velkojen mak-

9 AFRODAD 2006, s. 22

10 Raffer 2002, s. 10

11 Jubilee research 2005, s. 8. Nämä laskelmat on tehty ennen MDRI-ohjelman käynnistämistä

12 Jubilee research 2007

13 UN 2003; 17-18 (§51)

14 Raffer 2005, s. 2

15 World Bank 2007

samisen velvoitetta ole kansainvälisessä laissa koskaan pidetty absoluuttisena, ja että poikkeuksia tähän periaatteeseen voidaan hyvin tutkia sietämättömien velkojen käsitteen kautta<sup>16</sup>.

Epäoikeutettujen velkojen käsittelyssä ei ole kysymys ainoastaan olemassa olevien velkojen periaatteellisesta oikeutuksesta, vaan myös tulevaisuuden vastuullisen lainaamisen kannustimista. Mikäli yksityisten rahoittajien ei tarvitse pelätä, että sotilashallintojen rahoittaminen voi johtaa velkojen mitätöintiin, on niillä kannuste jatkaa rahoitusta. Tällä hetkellä tällaisia negatiivisia kannustimia ei käytännössä ole. Myös rahoituslaitoksille ohjelmista aiheutuvat kulut on korvattu rahoittajavaltioiden kassoista.

Ongelmana nykyisissä velkahelpotusohjelmissä on myös se, että helpotukset eivät sido juridisesti ja kattavasti kaikkia velkoja. Vaikka veloista julkisille laitoksille ja valtioille päästäisiin sopuun, erilaiset yksityiset rahastot voivat edelleen periä velkoja. Esimerkki tästä saatiin, kun ”korppikotkarahasto” Donegal International peri Sambialta velkojaan maan MDRI-ohjelman puitteissa saamien velkahelpotusten jälkeen<sup>17</sup>. Koska rahasto oli ostanut velkapaperin huomattavasti alhaisemmalla hinnalla, MDRI-ohjelma osoittautui rahastolle tuottavaksi bisnekseksi. Sambialle tämä merkitsi velkahelpotusten kutistumista. Kattavan velkahelpotusjärjestelyn tulisikin olla sellainen, ettei esimerkin kaltaisia ansaitsemismahdollisuuksia synny.

## 2.3 Kohti kattavia ratkaisumalleja

Velkaongelman todelliseen ratkaisuun tähtävän mallin tulisi täyttää seuraavat ehdot. Ensinnäkin sen tulisi sisältää vahva poliittinen sitoumus velkasummien huomattavaan laskemiseen. Toiseksi sen tulisi ottaa huomioon velkojen periaatteellinen oikeutus. Kolmanneksi prosessissa tulisi erottaa toisistaan velkojan ja tuomarin roolit: toisin sanoen sen tulisi toimia puolueetoman instituution puitteissa. Lisäksi sen tulisi sitoa juridisesti kaikkia velkoja, myös yksityisiä pankkeja ja rahastoja. Edellytyksenä on tällöin kansainvälinen konsensus, jottei esimerkiksi tietyn maan tuomioistuinten kautta voida periä velkasummia täysimääräisinä, kuten korppikotkarahastot ovat tehneet.

<sup>16</sup> UNCTAD 2007

<sup>17</sup> BBC news 2007

Juridinen sitovuus tarkoittaa sitä, että sopimus koskee myös velallisia. Tämä voidaan nähdä kehitysmaiden kannalta haitallisena seikkana, sillä velkojen sovittelu tekisi velanmaksusta kieltäytymisestä entistä vaikeampaa. Tällä hetkellä useat kehitysmaat harkitsevat velanmaksusta kieltäytymistä tai yksipuolista velkasovittelua varteenotettavina vaihtoehtoina<sup>18</sup>. Globaalin velkasovittelumekanismien syntyminen olisi kuitenkin parempi vaihtoehto kuin nykyiset yksipuoliset toimet. Globaali mekanismi mahdollistaisi aidon sovitteluratkaisun, mikä helpottaisi lainaamista tulevaisuudessa. Toiseksi yksipuolinen velanmaksusta kieltäytyminen voi käytännössä olla todellinen vaihtoehto ainoastaan niille maille, joilla on tarpeeksi poliittista ja taloudellista voimaa sekä liittoutumismahdollisuuksia ja vaihtoehtoisia rahoituskanavia käytettävissään. Kipeimmin kansainvälisiä ratkaisuja tarvitsevat köyhimmät maat. Mikäli mukaan halutaan ne maat, joilla on mahdollisuuksia edetä omin voimin, instituution tulee olla sellainen, että nämä maat voivat todella luottaa sen tekevät tasapuolisia ratkaisuja.

Kattavan ratkaisun syntyminen on myös velkojen etu. Rahoittajien näkökulmasta ennakoitavuus on pitkällä tähtäimellä erittäin tärkeää. Tällä hetkellä on epäselvää, miten pitkälle velkahelpotuksissa mennään ja minkälaiset mahdollisuudet eri mailla on maksaa lainoja tulevaisuudessa. Vaikka velkojat usein lyhyellä aikavälillä pyrkivätkin ulosmittaamaan köyhiltä mailta kaiken, mikä niiltä on irti saatavissa, pidemmällä tähtäyksellä ennakoitava toimintaympäristö on myös lainanantajille hyödyllistä.

Velkakriisit eivät ole poikkeuksellisia tapahtumia. Niitä on esiintynyt historiassa usein, ja joihinkin kriiseihin on löydetty onnistuneesti poliittisia ratkaisuja.<sup>19</sup> Saksan velkoja soviteltiin toisen maailmansodan jälkeen natsismin uudelleen nousun pelossa ja Puolan velkoja solidaarisuushallituksen noustua valtaan 1980-luvulla. Egyptin velkasovittelua 1990-luvun alussa voi pitää palkintona maan tuesta ensimmäiselle Persianlahden sodalle. Velkasovittelussa ei siis pohjimmiltaan ole kyse ”poikkeuksesta”, vaan ainakin jossain määrin koeteltujen ratkaisumallien soveltamista maailman köyhimpien maiden ongelmiin. Kansalaisjärjestöt vaativat velkasovittelua tasavertaisuuden vuoksi. Saksa, Puola ja Egypti olivat velkasovittelun käynnistyessä niin rikkaita ja vähän velkaantuneita, ettei niillä olisi

<sup>18</sup> Nacpil 2007, s. 28

<sup>19</sup> Sehm-Patomäki 2005, s. 35-36

ollut mitään mahdollisuuksia saada velkahelpotuksia Maa- ja metsätalouden pankin nykyehdoilla.

Kaksi keskeistä periaatetta velkaongelman ratkaisemiseksi ”sivistyneesti” ovat *laillisuusperiaate* ja *velallisen suoja*. Laillisuusperiaate tarkoittaa sitä, että kukaan ei voi toimia tuomarina omassa tapauksessaan tai jos sillä on henkilökohtaisia intressejä. Jääviyden osoittaminen kuuluu oikeusvaltion periaatteisiin. Velallisen suoja tarkoittaa sitä, ettei velallista voi pakottaa elämään minimielintason alapuolella velkataakan seurauksena. Nykyinen velan maailmanjärjestys huomioi velallisen suojan kohtuullisesti, mutta laillisuusperiaatteen erittäin huonosti. Velallisen suojakin on toki puutteellinen, koska esimerkiksi YK:n vuosituhatavoitteiden toteutumista ei varmisteta velkahelpotusohjelmissä.

Velkasovittelua on kannatettu, kirjattu valtioiden lakeihin ja sovellettu myös ad hoc -pohjalta eri tilanteissa juuri siksi, että prosessi on tehokas. Amerikkalainen julkisyhteisöjen konkurssilainsäädäntö luotiin, koska tahdottiin ehkäistä pitkittyviä ja monimutkaisia uudelleenjärjestely- ja neuvottelukäytäntöjä<sup>20</sup>. Pitkällä aikavälillä ne eivät palvele edes velkojan etua, mutta tehokkaan järjestelyn puuttuessa velkojien on pakko olla mukana neuvotteluissa. Laillisen perustan säätäminen velkaongelmien ratkaisuun johtaisi myös siihen, että velkojien valta vähenisi ja keskustelua ei tarvitsisi kääntää hyväntekeväisyyteen. *Velkasovittelu on tehokas ja laillisuusperustainen tapa selvittää velkataakkoja, eikä sillä sinänsä ole mitään tekemistä hyväntekeväisyyden kanssa*<sup>21</sup>.

#### Nykytilanteen ongelmat ja kattavan ratkaisun elementit

Nykytilanne	Kattava ratkaisu
Rahoituslaitoksilla tuomarin rooli	Ulkopuolinen tuomari
Poliittiset ehdollisuudet	Velallisten poliittinen autonomia
Hidas aikataulu	Nopea ratkaisu
Riittämättömät velkahelpotukset	Velallisten suojeleminen periaatteena
Illegitiimejä velkoja ei käsitellä erikseen	Illegitiimejä velkoja käsitellään

<sup>20</sup> Raffer 2002, s. 4

<sup>21</sup> Raffer 2002, s. 8

## 3 Velkasovittelu: mitä se koskisi?

Valtioiden velkojen sovittelu samassa prosessissa on haastavaa, sillä velkoja on monenlaisia. Velkasovittelumekanismi tähtää siihen, että kaikkia valtion velkoja voitaisiin sovittaa saman mallin avulla. Tällä hetkellä ongelma on, että velkahelpotusohjelmia hallinnoivat rahoituslaitokset voivat painottaa helpotuksia koskemaan yksityisiä velkoja ja puolustaa näin omia saataviaan. Toisaalta jotkut rahastot (niin sanotut ”korppikotkarahastot”) pyrkivät keinoilemaan valtioiden veloilla. Ne vaativat oikeusistuimien kautta saataviaan samaan aikaan, kun monenkeskiset rahoituslaitokset helpottavat omia vaatimuksiaan. Tämä aiheuttaa häiriöitä ja ongelmia velkahelpotusohjelmiin.

Ongelmista yli pääseminen edellyttäisi, että velkasovittelumekanismiin lähtökohtana olisi universaali juridinen sitovuus. Mekanismiin tulisi koskea kaikkia osapuolia. Kysymysmerkki tosin on, miten mekanismia sovellettaisiin velkaan jota valtioilla on niiden omille kansalaisille ja yrityksille. Universaali velkasovittelumekanismi koskisi myös näitä velkoja, mutta aiheuttaisi käsiteltäviä velkasovittelumekanismia käsittelevässä kirjallisuudessa vain vähän.

Velkasovittelumekanismista käytävä keskustelu on usein luonteeltaan teknistä. Taustalla on kuitenkin aina vahva periaattellinen pohja. Tämä voi perustua yksittäisten lainojen oikeuteen tai valtioiden kykyyn rahoittaa peruspalvelut. Molemmat perustelut ovat käyttökelpoisia ja vahvoja. Keskustelu epäoikeutettujen velkojen ongelmasta on saamassa yhä laajempaa kansainvälistä hyväksyntää. Toisaalta ihmisoi-keudet ja YK:n vuosituhatavoitteiden tavoitteet edellyttävät valtioiden peruspalveluiden turvaamista. Ne edellyttävät kestävästä taloudellisesta pohjasta, jota velkaongelman ratkaisemisella on mahdollista luoda.

### 3.1 Valtioiden ”konkurssi”

Valtion konkurssi on ensi kuulemalta erikoinen ajatus. On tavallista että yhtiöt menevät konkurssiin. Yksityishenkilökin voivat joutua tai päästä velkasovitteluun jos eivät pysty suoritu-

tumaan veloistaan. Valtion konkurssista kuulee kuitenkin puhuttavan vain harvoin. Kyse ei olekaan konkurssista siten, kuin se yleensä ymmärretään. Omaisuuden ei mitata ulos eikä konkurssipesää perusteta.

Valtioiden konkurssi tarkoittaa käytäntöä, jossa julkisyhteisöt voivat ilmoittaa maksukyvyttömyydestään ja turvautua velkataakkaa kohtuullistaviin erikoisjärjestelyihin. Näin julkisyhteisöillä säilyy mahdollisuus välttämättömien menojen kattamiseen. Erityisesti käytäntöä on sovellettu kuntiin. Kunnan ylivelkaantuminen ei saa johtaa siihen, että kunta lakkaa tarjoamasta peruspalveluita kansalaisille, vaan nämä palvelut on taattava velkojen uudelleenjärjestelyllä. Yksittäisten kansalaisten tapauksessa sama käytäntö on hyvin yleinen. Velkataakasta riippumatta jokaiselle tulee taata vähintäänkin perustoimeentulo. Julkisyhteisöjä koskeva käytäntö tarkoittaa tämän periaatteen soveltamista laajemmalle tasolle<sup>22</sup>. Julkisyhteisöillä on jatkuvuutta ja poliittista valtaa, joka puuttuu esimerkiksi yrityksiltä. Nämä poliittiseksi suvereniteetiksi kutsutut ominaisuudet luovat erityisvaatimuksia konkurssimenettelyille.

Käytännössä valtioiden maksukyvyttömyyden arvioiminen on vaikeaa, ja aihe herättää varmasti kiistoja. Valtion tulojen ja maksukyvyyn kehittymisen arviointiin on olemassa useita tapoja, jotka kaikki perustuvat epätasomaisiin menetelmiin. Esimerkiksi IMF:n ja Maailmanpankin kasvuennusteet ovat usein osoittautuneet ylioptimistisiksi<sup>23</sup>: velkahelpotusohjelmat ovat harvoin helpottaneet valtioiden ahdinkoa, kun kasvu maassa on ollut pienempää kuin luvut, joiden pohjalta helpotusten tarvetta on arvioitu<sup>24</sup>. Kasvu ei tosin yksin riitä menestykseen, sillä verotuloihin vaikuttavat myös mahdollisuudet, joita valtioilla on hyötyä niistä verotulojen, tullien ja maksujen kautta. Hyvin resurssoitu hallinto ja toimiva verolainsäädäntö parantavat valtioiden mahdollisuuksia hyötyä kasvusta, kun taas vapaatuotantoalueet ja yhtiöille myönnetty verolomat voivat huonontaa niitä.

Näiden ongelmien vuoksi olisi selkeintä, että velkasovittelumekanismi koskisi valtioiden maksukykyä ja taloudellista tilannetta *sovitte-luprosessin käynnistämisen* hetkellä. Velallisten valtioiden tulevan talouskasvun ennusteisiin perustuvat ratkaisumallit ovat osoittautuneet ongelmalliseksi. Tulevaisuuden odotuksiin vii-

tatessa kehitysmaiden velkoja on usein "hoidettu" ainoastaan maksuaikataulua lykkäämällä ja jäädyttämällä korkojen maksu. Koska kyseiset keinot eivät puutu itse velkaongelmaan, ovat ne saaneet aikaan vain velkojen lisäkasautumista.

Valtioiden maksukyvyttömyyttä ja siihen liittyvää "konkurssimenettelyä" voidaan perustella kahdella tavalla. Ensinnäkin maksukyvyttömyyteen on mahdollista vedota puhtaan taloudellisessa mielessä. Tällaisia taloudellisia seikkoja käytetään perusteena tyypillisesti yritysten ja yksityisten tahojen konkurssissa. Maailmanpankin ohjelmien menetelmällisenä perustana on MDRI-ohjelman perustamiseen saakka ollut juuri taloudellinen "kestävän velan" idea. Kestävää velkatasoa on mitattu ulkoisen velan asteen ja vientitulojen suhdetta kuvaavalla indikaattorilla.

Toisaalta voidaan vedota valtioiden kykyyn ylläpitää kansalaistensa peruspalveluja, jolloin puhutaan ihmisoikeuksien tai perustarpeiden näkökulmasta. Esimerkiksi vuosituhattavoitteiden toteutumisen mittaamisen lähtökohta on se, minkä verran varoja valtio tarvitsee kansalaisten peruspalvelujen tuottamiseen. Johtopäätökset saattavat olla erilaisia, kuin kestävää velkatasoa mitattaessa<sup>25</sup>. Esimerkiksi hyvin köyhä valtio, jolla on suhteellisen vähän ulkoista velkaa, saattaa tarvita perustarvenäkökulmasta velkojen mitätöintiä, vaikka velkataso olisikin taloudellisesta kestävä. Jos köyhyyden vähentämistä sen sijaan tarkastellaan perustarpeita laajemmasta näkökulmasta, on huomioitava myös valtioiden kyky investoida tulevaisuuteen. Tällöin varojen tarve on entistäkin suurempi.

### 3.2 Velkojen oikeutus

Velkasovitteluun liittyy olennaisesti myös kysymys velkojen oikeutuksesta: millaisia velkoja ei tulisi maksaa takaisin? Esimerkiksi jos velka on syntynyt kansainvälisen lain vastaisesti, tulisi vastuullisena pitää lainanmyöntäjää ja velka mitätöidä ilman ehtoja. Lainanantajan tulisi myös kantaa taloudellinen vastuu velan mitätöinnistä. Tällaisia velkoja kutsutaan kansainvälisessä juridiikassa sietämättömiksi veloiksi ("odious debts"). Käsite perustuu ennakkotapaukseen vuodelta 1898, missä Yhdysvallat kieltäytyi Kuuban velkojen maksamisesta Espanjalle sillä perusteella, että velkoja ei ollut myönnetty kansalaisten hyväksi, vaan ainoastaan Kuuban

22 Raffer 2002, s. 2-3

23 IMF & IDA 2004, s. 13; EUROAD 2006, s. 6, 13-15

24 Ibid.

25 Jubilee research 2006, s. 2

pitämiseksi Espanjan alaisuudessa<sup>26</sup>. Velkoja on usein kutsuttu sietämättömiksi poliittisen vallan vaihtuessa. Tällaiset velat ovat kuitenkin teknisesti ottaen erilaisia kuin Kuuba-tapaus. Kansainvälisen lain käsittein kyseessä on "regime debt" eikä "subjugation debt"<sup>27</sup>.

Kansainvälinen laki määrittelee sietämättömille veloille kolme ehtoa. Ensimmäinen on *hyödyn poissaolo*, mikä tarkoittaa sitä, ettei nykyisillä velallisilla ole ollut mahdollisuuksia hyötyä velasta. Lainarahaa on myös saatettu käyttää suoraan heitä vastaan, esimerkiksi diktaattorien väkivaltaisissa yrityksissä pysyä vallassa. Toinen on *hyväksynnän poissaolo*, eli nykyisten velallisten kyvyttömyys vaikuttaa lainanottopäätökseen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, ettei velkaantunut hallitus ole ollut demokraattinen. Kolmas on *lainan myöntäjän tietoisuus* siitä, että nämä ehdot täyttyvät. Erityisesti niin sanottuja diktaattorivelkoja pidetään tyyppiesimerkkinä sietämättömistä veloista. Arviointi ei aina ole helppoa, sillä erityisesti hyödyn puutetta ja lainanmyöntäjän tietoisuutta tilanteesta lainan myöntämisen hetkellä on usein vaikea osoittaa jälkikäteen.

Käytännössä velkojen oikeutuksen käsite onkin mutkikas. Jos velat ovat syntyneet kyseenalaisella tavalla, niitä tulisi tutkia potentiaalisesti epäoikeutettuina. Velkasovittelun yksi tehtävä olisikin arvioida uudelleen lain tulkittaa siitä, mitä velkoja voi pitää epäoikeutettuina. Velat voivat siis olla oikeuttamattomia, vaikka kaikki yllämainitut ehdot eivät täytyisi. Tällöin puhutaan lainanantajan vastuun myöntämisestä. Käytännössä kyse on esimerkiksi tapauksista, joissa lainanmyöntäjä on pyrkinyt ajamaan omia etuja todellista tilannetta kaunistellen, tai tilanteista joissa velan synty on perustunut virheelliseen politiikkaneuvoon.

Esimerkki *omaa etua ajaen* myönnetystä lainasta on kahdeksan kehitysmaan velka Norjan hallitukselle. Velka syntyi norjalaisten laivojen viennistä näihin maihin. Norjan hallitus päätti mitätöidä velat ja tunnustaa osavastuunsa niiden synnystä vuonna 2006. Norjan hallituksen päätöksen mukaan rahoituksen perustana oli norjalaisen telakkateollisuuden tukeminen, eivät lainaajamaiden kehitystavoitteet – toisin kuin velan syntyessä esitettiin.

Rahoituslaitoksilla on paljon velkasaatavia, joiden syntyminen on perustunut *virheelliseen politiikkaneuvoon*. Esimerkiksi Maailmanpank-

ki lainasi 1990-luvulla Ecuadorille rahaa maan kaivoslain nykyaikaistamiseen. Tuloksena Maailmanpankki palkkasi konsulttiyrityksen, joka kirjoitti Ecuadorin kaivoslain sellaiseksi, että kaivostoiminta oli täysin vapaata ulkomaisille investoinneille ja voittojen kotiuttamiselle ei ollut mitään rajoituksia. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, ettei Ecuadorin valtiolla ollut mahdollisuutta hyötyä maan kaivostoiminnasta.<sup>28</sup>

Eräs oikeuttamattoman velan tapaus on myös niin sanottu sosialisoitu velka. Tällä tarkoitetaan tilanteita, joissa maita on pakotettu ottamaan kantaakseen yksityisiä velkoja, joiden syntymiseen niillä ei ole ollut suoraa vaikutusta<sup>29</sup>. Oikeuttamatonta velkaa on syntynyt erityisesti vientiluottojen tuloksena. Myös tällaisten "takauksien" myötä syntynyttä velkaa voidaan perustellusti pitää oikeuttamattomana.

Näiden kahden lähestymistavan välinen periaatteellinen ero on huomattava. Perustarpeista tai sosiaalisista oikeuksista lähtevä malli ei huomioi sitä, miten velat ovat alun perin syntyneet. Tällä periaatteella toimiva kehitysluotto ja kyseenalainen laina diktaattorille päätyvät samaan kategoriaan. Toisaalta lainojen oikeutuksesta lähtevä malli ei takaa sitä, että velkojen mitätöinnit johtaisivat siihen, että köyhillä valtioilla olisi riittävästi resursseja kansalaisten perustarpeiden tyydyttämiseen. Velkasovittelumekanismista puhuttaessa onkin oltava tarkkana, minkä periaatteen nojalla velkoja käsitellään. Luonnollisesti velkasovittelussa voitaisiinkin käsitellä kumpaakin kysymystä, käytännössä siten, että epäoikeutettujen velkojen mitätöintiä käsiteltäisiin ensin.

26 World Bank 2007, s. 9

27 World Bank 2007, s. 8-11

28 Gedicks 2005

29 AFRODAD 2006, s. 18

# 4 Velkasovittelu mallina

Velkasovittelun toteuttamistavoista on esitetty monia eri näkemyksiä. Seuraavassa vertaillaan taloustieteilijä Kunibert Rafferin, kahden kansalaisjärjestön, sekä IMF:n varapääjohtaja Anne Kruegerin käsityksiä velkasovittelusta. Kutsun näitä eri malleiksi, mutta ”malli”-sanaa olisi hyvä käyttää lainausmerkeissä. Esitykset eivät ole lopulliseksi suunniteltuja malleja vaan ainoastaan keskeisten periaatteiden joukkoja ja teknisiä suuntaviivoja. Lisäksi erilaisten esitysten ja kannanottojen kattavuus vaihtelee huomattavasti, joten ne eivät ole suoraan vertailukelpoisia. Silti painotuseroista saa varsin hyvän kuvan velkasovittelumekanismista käytävän kansainvälisen keskustelun yhteisistä nimittäjistä ja jakolinjoista.

## 4.1 Rafferin malli

Wienin yliopiston taloustieteen professori Kunibert Raffer on keskeisiä kansainvälisiä teoreetikkoita, jotka ovat selvittäneet, miten velkasovittelu käytännössä voisi toteutua. Rafferin ideana on Yhdysvaltain julkisyhteisöjen konkurssilainsäädännön käyttäminen pohjana kansainväliselle laille, jota sovellettaisiin valtioiden velkaan. Malli perustuu pitkälti valtiollisen vallan säilyttävän konkurssin ideaan.

Rafferin ajattelun on esitetty perustuvan Yhdysvaltain konkurssilain lukuun 9. Tähän on useita syitä. Raffer korostaa, että laki ”yhdistää yleisen viitekehysten tarpeen sopivaan väljyyteen, mitä tarvitaan erilaisten velallisten reilussa kohtelussa”<sup>30</sup>. Laki on myös suhteellisen edistyksellinen. Julkisyhteisöjen konkurssilakeja ei ole käytössä kovin monessa maassa. Esimerkiksi Euroopan maista sellainen on vain Unkarissa. Yhdysvaltojen asema suurimpana kahdenvälisenä velkojana ja velkoja hallinnoivien rahoituslaitosten tärkeimpänä poliittisena ohjaajana luo myös symboliarvoa nimenomaan Yhdysvaltain lain soveltamiselle.

Konkurssilain luku 9 määrittelee, että julkisyhteisö voi hakeutua konkurssiselvitykseen, mikäli se ei pysty selviämään velkataakastaan.

Erityistä laissa on se, että se määrittelee tarkasti, ettei konkurssisovittelun yhteydessä saa puuttua julkisyhteisön poliittiseen valtaan tai omaisuuteen. Käytännössä kehitysmaiden osalta tämä esimerkiksi tarkoittaisi, että rakennesoputusohjelmien tyyppiset poliittiset ehdollisuudet olisivat kiellettyjä. Lakia on sovellettu Yhdysvalloissa noin 500 tapauksessa, joihin on myös saatu ratkaisuja. Rafferin mukaan tämä osoittaa lain toimivuuden. Ei ole mitään erityistä syytä, miksi laki ei toimisi myös kansainvälisellä tasolla, vaikka prosessi olisikin teknisesti monimutkaisempi.

Velkasovittelumekanismien konkurssimalli on herättänyt tiettyjä pelkoja konkurssi-sanaan liittyvien mielikuvien vuoksi. Monet ovat nostaneet esiin pelon siitä, että konkurssi voisi tarkoittaa poliittisen vallan kumoamista ulkoa päin tai maan omaisuuden ulosmittaamista<sup>31</sup>. Rafferin mielestä kritiikki on virheellistä, sillä luvussa 9 korostetaan hyvin selvästi, että näin ei saa päästä käymään<sup>32</sup>.

Raffer on huomauttanut, että konkurssimenettelyä muistuttavia yksityistapauksia on esiintynyt historiassa, mutta niistä on tarkoituksella pidetty pientä ääntä, ettei niitä alettaisi pitää ennakkotapauksina. Esimerkiksi vuonna 1984 yhdysvaltalainen tuomioistuin sovelsi luvun 9 säädöksiä Costa Rican valtioon julistaen sen oikeutetusti maksukyvyttömäksi. Samoin vuonna 1969 Indonesia sopi velkojensa kanssa velkojensa järjestelyistä konkurssimenettelyä muistuttavin ehdoin. Nämä ovat kuitenkin yksittäistapauksia, eikä ole odotettavissa, että kattava velkasovittelu voisi perustua yksittäisten tuomioistuinten päätöksiin.

Tärkeä tekninen kysymys Rafferin mallissa on edustavuus. Sekä velkojien että velallisten täytyy olla laajasti edustettuina. Koska velallisia on vain yksi (valtio) ja velkoja useita (pankkeja, rahoituslaitoksia, valtioita), on luultavaa, että esimerkiksi velkasovittelupaneelin koko ratkaisi lähinnä velkojien aloitteen mukaisesti, jotta kaikki intressitahot olisivat edustettuina. Sinänsä velkasovittelupaneelin koolla ei ole merkitystä niin kauan kun kummaltakin osapuolelta on yhtä paljon edustajia. Lisäksi velallisen tahon intressiryhmiin voidaan laskea ”erityisryhmiä”, joilla ei ole itsellään mahdollisuutta osallistua sovitteeluun. Tällaisia ovat esimerkiksi valtion alueella asuvat lapset, joita voisi Rafferin mukaan olla edustamassa jokin kansainvälinen järjestö,

<sup>31</sup> Rogoff 1999, s. 30; Ugarteche 2007, s. 34

<sup>32</sup> Raffer 2002, s. 5-6

<sup>30</sup> Raffer 2002, s. 1-2

kuten UNICEF. Paneelin koostumus siis ratkeaisi siten, että kummatkin osapuolet nimeäisivät yhtä monta henkilöä, jonka jälkeen parittoman määrän saavuttamiseksi paneelistit valitsisivat vielä yhden jäsenen.

## 4.2 AFRODADin malli

Kansainvälisistä järjestöistä velkasovittelumallia on pitänyt todennäköisesti eniten esillä AFRODAD (African network on debt and development). Se on myös ainoita suuria Etelän järjestöjä, jotka kampanjoivat aktiivisesti velkasovittelumekanismien puolesta. Toinen suuri Etelän velkajärjestö Jubilee South on keskittynyt vaatimaan sataprosenttista Etelän velkojen mitätöintiä. Järjestö pitää sovittelumekanismien puolesta kampanjointia resurssien hukkaamisena, vaikka periaatteessa kannattaakin sitä<sup>33</sup>.

AFRODAD on korostanut työssään universaalia laillisuusperiaatetta. Käytännössä tämä tarkoittaa erityisesti Maailmanpankin kaksoisroolin kyseenalaistamista. Kukaan ei saa toimia tuomarina omassa tapauksessaan. Järjestö on tehnyt myös yksityiskohtaista selvitystyötä eri Afrikan maiden velan kertymisestä. Järjestön työ kulkee siis kaksilla raiteilla, koska suuri osa sen velkasovitteluun liittyvistä selvityksistä olisi jo valmista materiaalia velkasovittelupaneelin käyttöön. Näiden tapaustutkimusten joukko osoittaa varsin hyvin velkasovittelumekanismien tarpeellisuuden huomioimalla sekä köyhyystilanteen ja velan kestättömyyden että kyseenalaiset velan syntytavat.<sup>34</sup>

Laillisuutta korostaessaan AFRODAD on vaarassa joutua vaikeuksiin epäoikeutetun velan käsitteen kanssa. Epäoikeutettu velka kun viittaa moraalisesti kyseenalaiseen velkaan tai useimpien valtioiden lainsäädännössä mainitun, mutta ei kansainväliseen lakiin kirjatun periaatteen rikkomiseen perustuvaan velkaan. Varsinaisesti laitton velka on vain yksi epäoikeutetun velan tapaus. AFRODAD kuitenkin katsoo, että laitton ja epäoikeutettu velka tulisi erotella sovitteluprosessissa. Prosessin tulisi kyetä arvioimaan myös velkojen oikeutusta. Järjestön näkemys epäoikeutetusta velasta on siinä mielessä eri tavalla painottunut kuin useimmat muut, että virheellisten politiikkaneuvojen kompensatiolla on

keskeinen rooli. Toisin sanoen kansainvälisten rahoituslaitosten tulisi kantaa rahallinen vastuu neuvoista, joiden on virheellisesti väitetty parantavan velallisten maiden tilannetta. Sovittelumekanismien tulisi AFRODADin mukaan käsitellä myös tätä kompensatiokysymystä<sup>35</sup>.

AFRODAD eri ota suoraan kantaa yhdenkään tietyn mallin puolesta. Se ei esimerkiksi määrittele, minkä instituution yhteyteen velkasovittelupaneeli tulisi sijoittaa. Olennaista on rahoituslaitosten ylikorostuneen roolin heikentäminen. Tämä voi tapahtua yhtä lailla ad hoc -paneelien kuin jonkin YK-instituution ohessa toimivan sovittelun kautta. AFRODAD esittääkin mallinsa sikäli ”strategisesti”, että se katsoo velkasovittelun olevan väline oikeudenmukaisuuteen. Kyse on siis enemmän välineestä velkojen mitätöintiin lähtevässä työstä kuin kansainvälisen rahoitusarkkitehtuurin ja juridiikan periaatteiden kehittelystä. Järjestön dokumenteissa todetaankin, että mikäli kaikkia velkoja ei pystytä sovitteluun, olisi lähdeittävä liikkeelle hyvin selvistä laittoman velan tapauksista<sup>36</sup>.

AFRODADin piirissä on pohdittu myös sitä, miten velkasovittelumekanismi voitaisiin luoda. Järjestö pitää ongelmana, että oikeudenmukaisen mekanismin luominen vaatii vallan tasapainoa, jota nykytilanteessa ei ole. Useat Afrikan maat ovat käytännössä poliittisesti ja taloudellisesti niin riippuvaisia rahoituslaitoksista ja kehitysapua myöntävistä maista, että on epärealistista kuvitella maiden lähtevän voimakkaasti ajamaan velkasovittelumekanismia. Lyhyellä tähtäyksellä niille voisi olla suurta haittaa tällaisista poliittisista avauksista. Tähän AFRODAD näkee mahdollisena ratkaisuna Afrikan Unionin, joka edustaa jäsenmaitaan mutta ei ole instituutiona poliittisesti riippuvainen. AU voisi olla keskeisessä roolissa velkasovittelun edistämässä kansainvälisellä pelikentällä. Samalla tällainen positio voisi yhdistää ja vahvistaa tällä hetkellä poliittisesti varsin heikkoa AU:a.<sup>37</sup>

## 4.3 Erlassjahn malli

Saksan Jubilee-kampanja Erlassjahr on jo pitkään pitänyt yllä keskustelua velkasovittelumekanismien käyttöönotosta. Vaikka kyse ei välttämättä ole varsinaisesta mallista, tuo Erlassjahr kuitenkin esiin joitakin hyväskytävältä velkasovitte-

33 *Nacpil 2007, s. 27*

34 *AFRODADin selvitykset yhdeksän eri maan tilanteista löytyvät osoitteesta [http://www.afrodad.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=216&Itemid=109](http://www.afrodad.org/index.php?option=com_content&task=view&id=216&Itemid=109)*

35 *AFRODAD 2006, s. 21*

36 *AFRODAD 2006, s. 17*

37 *AFRODAD 2006, s. 12-13*



lumeknaismilta vaadittavia piirteitä ja painopisteitä.

Erlassjahrin dokumenteissa<sup>38</sup> korostuu selvästi se, että velkasovittelumekanismien tärkeimmän tehtävän tulisi olla köyhyyden poistaminen. Ensisijainen (tai ainoa) velkojen mitätöinnin peruste siis olisi se, että valtiolla ei muuten olisi varaa kustantaa kansalaistensa elintärkeitä peruspalveluja. Keskeisiä käsitteitä ovat ihmisoi-keudet ja taloudellinen perustoimeentulo. Toisinaan perustoimeentulosta puhutaan laajemmin valtiollisen minimin ("basic minimum")<sup>39</sup> käsitteellä, jolla viitataan myös julkisiin peruspalveluihin. Tällä tarkoitetaan sekä kykyä tuottaa peruspalvelut että valtion riittävää talouspoliittista autonomiaa. Nämä voivat kuitenkin olla ristiriidassa keskenään. Siksi olisi päätettävä, kumpaa korostetaan ensisijaisesti. Auki jää myös se, miten autonomia tulisi ymmärtää. Tarkoittaako se esimerkiksi mahdollisuutta ottaa lisää velkaa kasvun turvaamiseksi? Vai mahdollisuutta todelliseen taloudelliseen ja poliittiseen liikkumavaraan? Autonomia muuttuu käytännössä varsin muodolliseksi, jos sitä voidaan käyttää pelkästään perustarpeiden hoitamiseen.

Velkasovittelu alkaisi arviolla velallisen maan taloudellisesta tilanteesta. Se kattaisi nykytilanteen, siihen johtaneen kehityksen ja tulevaisuuden odotukset. Velkojen syntyhistoriaa ja niiden oikeutusta ei siis käsiteltäisi, vaan keskityttäisiin ainoastaan velan kasautumaan ja sen taloudellis-sosiaalisiin vaikutuksiin. Arvio taloudellisesta tilanteesta määräisi pitkälti sen, kuinka paljon velkaa tultaisiin mitätöimään. Herää kysymys, voisiko kyse olla "puhtaasta" asiantuntija-arviosta, vai pyrkisikö arvion tekeminen "politisoitumaan"? Politisoituminen tarkoittaisi käytännössä kiistelystä siitä, kuka valittaisiin tekemään arviota. Miten löytää tasapaino, joka tyydyttäisi kaikkia osapuolia? Erlassjahr painottaa kansalaisyhteiskunnan roolia taloudellisen arvion realistisuuden arvioinnissa. Kansalaisyhteiskunta on kuitenkin moniääninen, ja on luultavaa, että mikä tahansa arvio saisi osakseen sekä kiittäviä että arvostelevia äänenpainoja osakseen kansalaisyhteiskunnan toimijoilta.

Eräs tärkeä kysymys Erlassjahrille on tiedon saatavuus. Kansalaisjärjestöillä ja kansalaisilla tulisi olla mahdollisuus saada tietoa veloista ja niiden kertymisestä, sekä siitä, miten sovittelu-prosessi etenee. Toiseksi periaatteeksi Erlassjahr nostaa kansalaisten oikeuden tulla kuulluksi.

---

38 Erlassjahr 2002, Erlassjahr 2003

39 Erlassjahr 2002, s. 1

On epäselvää, tarkoitetaanko tällä periaatteellista oikeutta mielipiteen ilmaisuun, vai jotain laajempaa. Huoli on aito, koska kansalaisyhteiskunnan kuuleminen on käytännössä usein merkinnyt "pelkkää" kuulemistä, kun mekanismia päätöksentekoon vaikuttamiseen ei ole. Käytännössä rajoituksia on pakko tehdä, sillä kaikkia kansalaisia ei voida kuulla. Niinpä kansalaisyhteiskunnan osallistumiseen tarvittaisiin osallistumisoikeuden määrittävä periaate. Erlassjahr tarjoamat vastaukset rajoittuvat julkiseen kuulemistilaisuuteen ("public auditing"), jossa kansalaiset pääsisivät keskustelemaan vapaasti.<sup>40</sup>

Velkasovitteluprosessin ajaksi Erlassjahr ehdottaa maksujen jäädyttämistä. Tämä voidaan tulkita niin, että myös korot jäädytettäisiin, kunnes tilanne saataisiin arvioitua ja helpotusten tarpeesta päätettyä. Tämä on yksi vastaus tasapainotteluun potentiaalisesti pitkäkestoisen sovitteluprosessin ja jatkuvasti kasautuvan velkataakan välillä. Jatkuvasti kasautuva velkataakka on ollut eräs syistä, joiden takia köyhät maat ovat hyötäneet liian vähän Maa- ja metsätalouden vuosia kestävästä velkahelpotusohjelmasta. Tämän perusteellisemmin Erlassjahr ei ota kantaa teknisiin kysymyksiin, kuten velkasovittelupaneelin jäsenten valintaan.

Käytännössä mekanismi, jossa lähdetäisiin velallisen maan koko velkataakasta ilman velkojen oikeutuksen tutkimista, johtaisi ongelmaan taloudellisten tappioiden jakamisesta velkojen kesken. Paneelin yhdeksi tehtäväksi voisi ajatella kannan ottamista tähän. Erlassjahr esittää kuitenkin eri kannan sanomalla, että "velkojilla olisi vapaus järjestää taakanjako keskenään". Luultavasti tällainen "vapaus" ei kuitenkaan riittäisi, vaan tarvittaisiin vähintään joitakin periaatteita, joiden mukaan taakkaa jaettaisiin. Ongelma olisi todellinen tilanteissa, jossa vastakkain olisivat esimerkiksi monenkeskinen rahoituslaitos ja yksityinen rahasto. Myös itse taakanjako on ongelmallinen käsite, sillä usein on epäselvää, mikä rahoittajan todellinen tappio velkoja mitätöitäessä on. Useat kehitysmaiden velat ovat muuttuneet niin sanotuiksi roskalainoiksi, joiden markkina-arvo on huomattavasti pienempi kuin nimellisarvo. Nimellisarvo ei näin ollen anna todellista kuvaa rahoittajan tappioista.

---

40 Erlassjahr 2002, s. 2

## 4.4 Anne Krueger ja IMF:n uusi linja

Velkasovittelumekanismista on käyty keskustelua myös kansainvälisen valuuttarahaston sisällä. IMF:n varapäjohtaja Anne Krueger on tuonut julkisuuteen järjestön näkemyksiä velkasovittelumekanismista ensimmäisen kerran jo loppuvuodesta 2001. Tuolloin Krueger arveli, että mekanismin luominen veisi vähintään muutamman vuoden. Edistystä asiassa ei toistaiseksi ole tapahtunut.

Krueger myöntää sovittelun tarpeellisuuden kahdesta syystä. Ensinnäkin nykyiseen tapaan rahoittaa valtioita lyhytaikaisilla lainoilla maksukyvyttömyyden uhatessa ("bail-out") sisältyy ongelmia. IMF toteaa Kruegerin suulla virallisesti sen, mistä kriitikot ovat jo pitkään huomauttaneet: kun jokin maa joutuu vaikeuksiin, pelastetaan yksityiset sijoittajat usein julkisella rahalla. IMF:n lainojen keskeinen tarkoitus on usein ollut se, että maahan sijoittaneet saisivat omansa takaisin. Maan velkaantumistaso ja IMF:n julkisen rahan käyttöperuste ovat olleet toisarvoisia kysymyksiä. Velkasovittelumekanismien luominen synnyttäisi tilanteen, jossa sijoittajilla olisi aito kannuste välttää riski-investointeja – rahansa voisi myös todella menettää.<sup>41</sup>

Toinen Kruegerin esiin nostama haaste on rahoitusmarkkinoiden monimutkaistuminen. Vielä 1980-luvulla suurin osa toimijoista oli yksityisiä pankkeja, ja kokoamalla 15 ihmistä paikalle voitiin keskustella 85 prosentin osuudesta valtionvelasta. Velkojen uudelleenjärjestelyt olivat vielä suhteellisen helppoja. Tänä päivänä velkoja on enemmän ja ne ovat entistä useammin anonyymeja. Krueger mainitsee myös sen tärkeän seikan, että eri velkakirjanomistajilla on erilaisia intressejä. Käytännössä joidenkin intresseissä on sekava velkojen järjestely.<sup>42</sup> Krueger tuntee viittaavan tässä korppikotkarahastoihin, tosin käsitettä mainitsematta.

IMF:n lähtökohta muistuttaa joiltakin osin kansalaisjärjestöjen ja tutkijoiden näkemyksiä. Kruegerin mukaan globaalista finanssiarkkitehtuurista puuttuu mekanismi, joka kannustaisi ylivelkaantuneiden maiden velkataakan kunnolliseen selvittämiseen. Tällaisen mekanismin olemassaolo toimisi sovittelun kannustimena sekä velallisille että velkojille jopa siten, ettei sovitteluun asti aina tarvitsisi mennä.<sup>43</sup> Krueger

korostaa universaaliala laillisuusperiaatetta, ja estäisi velkojia hakemasta päätöksiä niistä oikeusistuimista, joista ne tietävät saavansa itselleen edullisen päätöksen<sup>44</sup>. Lisäksi Krueger huomauttaa, että velkaongelmista kärsivät maat joutuvat tällä hetkellä odottamaan liian pitkään velkojensa uudelleenjärjestelyjä.<sup>45</sup> Maailmanpankin velkahelpotusohjelmia on kritisoitu usein tästä.

Krueger korostaa myös velallisten suojelun periaatetta<sup>46</sup>. Tämä on laillisuusperiaatteen ohella Rafferin toinen keskeinen periaate velkasovittelumekanismien suunnittelussa. Ei ole kuitenkaan selvää, tarkoittavatko Krueger ja Raffer velallisten (laillisella) suojelulla samaa asiaa. Siinä missä Raffer korostaa velallisten suojelua velkojen mitätöinnin kriteerinä, Krueger puhuu sovitteluprosessin aikaisesta suojelusta. Epäselvää on, missä määrin Krueger kannattaa velkojen mitätöintiä velallisten suojelun perusteella. On mahdollista, että periaate tarkoittaisi ainoastaan velkojen jäädyttämistä sovitteluprosessin ajaksi sekä sitä, ettei velallisten valtion kyky suojata kansalaistensa perustavat taloudelliset oikeudet on toissijaista. Tulkintaa tukee se, että Krueger alleviivaa maiden velvollisuutta maksaa "niin kauan, kuin ne pystyvät". Lisäksi hän toteaa, että "velkojen järjestelystä ei saa tulla helppoa"<sup>47</sup>.

IMF:n malli perustuu kansallisiin konkurssimenettelyihin. Se pohjautuu erityisesti Yhdysvaltain konkurssilain lukuun 11, eli perinteiseen yritysten konkurssimenettelyyn. Tämä on erikoista, koska esitystä yritysten konkurssimallin käyttämisestä on yleensä vastustettu vetoamalla sen sopimattomuuteen suvereenien valtioiden tapauksessa. Rafferin esitys vastaa tähän myös IMF:n taholta esitettyyn kritiikkiin<sup>48</sup>. Krueger ei tosin tarkenna, kuinka yksityiskohtaisesti hänen mallinsa perustuisi lukuun 11. Voi siis olla, että käytännössä se on lähellä Rafferin mallia.

Krueger kutsuu velkasovittelun toteuttavaa elintä kiistanratkaisuforumiksi. Elimellä olisi Kruegerin mallissa "rajallinen, mutta ulossulkeva valta"<sup>49</sup>. Käytännössä foorumi toimisi IMF:n yhteydessä. IMF:n kaikki jäsenmaat saisivat asettaa elimeen oman jäsenehdokkaansa, jonka ei tarvitsisi olla kyseisen maan kansalainen. Krueger visioi, että erityisen sopivia kandidaatteja voisivat olla velkasovitteluihin erikoistuneet

<sup>41</sup> Krueger 2001, s. 3

<sup>42</sup> Krueger 2001, s. 4

<sup>43</sup> Krueger 2001, s. 1-2

<sup>44</sup> Krueger 2001, s. 7-8

<sup>45</sup> Krueger 2001, s. 9

<sup>46</sup> Krueger 2002, s. 2

<sup>47</sup> Krueger 2001, s. 9

<sup>48</sup> Raffer 2005, s. 8

<sup>49</sup> Krueger 2002, s. 1

tuomarit, mutta myös eläkkeellä olevat tuomarit tai tutkijat. Näistä 183 ehdokkaasta IMF:n johtokunta<sup>50</sup> valitsisi 21 henkilöä, joiden joukosta hallintoneuvosto<sup>51</sup> nimittäisi foorumin jäsenet. He puolestaan valitsisivat keskuudestaan puheenjohtajan.<sup>52</sup>

## 4.5 Yhteenvedo malleista

Kruegerin mallissa on useita periaatteita, joita myös järjestöt ovat korostaneet. Kaksi keskeistä ovat velkojen suojele (tai köyhyyden vähentäminen) ja laillisuusperiaate, jotka eivät mallissa kuitenkaan täysin toteudu. Jälkimmäinen ei toteutuisi ainakaan IMF:n osalta. Malli ei käsittele myöskään epäoikeutettuja velkoja. Kyse on siis puhtaasti talousteknisestä velkasovittelusta, ei velkojen periaatteellisesta oikeutuksesta. Näin esimerkiksi diktaattorien rahoittaminen tai monenkeskisten rahoituslaitosten vastuu virheistään eivät tule käsitellyiksi. IMF:n kannalta lähestymistapa on ymmärrettävä, mutta kysymys kuuluukin, voiko aloite velksaovittelumekanismiksi nousta uskottavasti IMF:n sisältä.

Ero Rafferin ja kansalaisjärjestöjen esittämien mallien ja Kruegerin näkemysten välillä on osa laajempaa kansainvälisen politiikan linjaeroa. Kansainvälisen järjestelmän perusta on jo pitkään muodostunut kamppailuksi YK:n ja rahoituslaitosten välillä, joista ensin mainittu hallitsee humanitaarista ja juridista agendaa ja jälkimmäiset talousagenda. Käsituserot siitä, tulisiko sovittelumekanismiin sijoittua ensi sijassa YK:n vai IMF:n yhteyteen, heijastavat paljon laajempaa ongelmakenttää kuin pelkkää teknistä käsituseroa.

### Rafferin malli ja IMF:n malli

Raffer	IMF
Toteutus ad hoc -paneelina tai YK:n yhteyteen	Toteutus IMF:n yhteydessä
Laillisuusperiaate toteutuu	Laillisuusperiaate ei toteudu
Pohjana julkisyhteisöjen konkurssimalli	Pohjana yritysten konkurssimalli
Velkojen suojele lähtökohtana	Velkojen suojele tiettyyn rajaan asti
Finanssiarkkitehtuurin uudistaminen	Tekninen uudistus

## 4.6 Velkasovittelumekanismi YK-järjestön yhteydessä

Velkasovittelumekanismi voitaisiin toteuttaa joko jonkin olemassa olevan instituution yhteydessä tai luomalla uusi kansainvälinen instituutio tai sopimus. Uusiin kansainvälisen politiikan teemoihin reagoidaan usein uusilla sopimuksilla. Tämä on sikäli perusteltua, että velkasovittelumekanismille saadaan näin kiistan mandaatti ja poliittinen tunnustus. Toisaalta kansainvälisiin sopimuksiin liittyy myös ongelmia. Sopimusteksti vaatisi kaikkien valtioiden ratifioinnin. Mikäli sitä ei saataisi, tulisi ongelmaksi määrittellä, milloin sopimus on riittävän lainvoimainen. Esimerkiksi Kiiton sopimuksen historia osoittaa, että prosessi voi olla hyvinkin pitkä ja raskas.

Olemassa olevista instituutioista luontevin sijoituspaikka velkasovittelumekanismille olisi jonkin YK-järjestön yhteydessä. YK on tällä hetkellä ainoa globaali järjestelmä, jolla on tarvittavaa uskottavuutta neutraalina ja koko maailmaa kattavasti edustavana tahona. Velkasovittelumallien kehittelijät ovat esittäneet useita YK:n alaisia instituutioita, joiden yhteyteen velkasovittelupaneeli voitaisiin perustaa ilman, että instituution mandaattia tarvitsisi olennaisesti muuttaa. On olennaista, että paneeli sijoitettaisiin sellaisen instituution yhteyteen, jolla on tarvittavaa tietotaitoa ja poliittista uskottavuutta sekä tarpeeksi neutraali status. On toki myös mahdollista ajatella, että paneelin perustaminen tapahtuisi pitkään suunnitellun YK-reformin yhteydessä, jolloin sen sijoitusta ja mandaattia voitaisiin ajatella laajemmin kuin vallitsevan YK-järjestelmän puitteissa.

50 Engl. "executive board"

51 Engl. "board of governors"

52 Krueger 2002, s. 6-7

Mahdollisia instituutioita, joiden sisälle paneeli voisi YK:n puitteissa sijoittua, ovat muun muassa UNCITRAL, YK:n yleiskokous ja UNCTAD. Näistä UNCITRALia on useimmin ehdotettu velkasovittelumekanismiin ”isännäksi”. Kyseessä on YK:n kansainvälisen kaupan harmonisointia varten perustettu elin. Tavallaan se on siis YK:n yhteydessä oleva järjestelmä, jolla on WTO:ta muistuttavat tehtävät, mutta WTO:n perustamisen myötä vähäiseksi jäänyt rooli. UNCITRALin puitteissa velkasovittelua muistuttavia kysymyksiä on käsitelty jo aikaisemmin. UNCITRALilla on muun muassa työryhmiä aiheinaan ”kansainvälinen sovittelu” ja ”maksukyvyttömyyslaki”. Vaikuttaisi siis siltä, että järjestöllä olisi velkasovitteluun tarvittavaa teknistä asiantuntemusta. Yleiskokousta taas ei pidetä sovitteluun kykenevänä instituutiona itsessään, mutta se voisi tarjota viitekehysten sovittelumekanismille esimerkiksi siten, että instituutio perustettaisiin UNCITRALin tapaan yleiskokouksen yhteyteen ja alaisuuteen. Tällöin yleiskokous valitsisi paneelin jäsenet. (Barry Herman on ehdottanut molempien osapuolten veto-oikeutta, mikäli velkoja-osapuolet näyttäisivät haluttomilta suosimaan velallisten hallitsemmaa yleiskokousta).

Velkasovittelu olisi mahdollista toteuttaa myös siten, että jokaista yksittäistä tapausta varten perustettaisiin oma ad hoc -paneeli joka lakaisi instituutiona olemasta sovittelutehtävän päätyttyä. Erillisprosessien etu olisi joustavuus. Tällöin olisi kuitenkin erityisen tärkeää varmistaa, että yksittäisillä paneeleilla olisi valta tehdä kansainvälisesti sitovia päätöksiä. Avoimeksi jäisi myös se, missä tapauksissa ja ennen kaikkea kenen aloitteesta paneeli voitaisiin kutsua koolle. Luultavasti tarvittaisiin joka tapauksessa erillinen elin päättämään paneelien koolle kutsumisesta.

On myös mahdollista, että velkasovittelumekanismi perustettaisiin kansainvälisen rikostuomioistuimen yhteyteen. Tällöin sovittelun luonne kuitenkin selvästi muuttuisi. Kyseessä olisi pikemminkin jonkinlainen ”velan totuuskomissio”, joka ei antaisi juridisesti sitovia päätöksiä, vaan ainoastaan ”moraalisia” julkilausumia tiettyjen velkojen luonteesta. Tällaisilla lausumilla saattaisi olla kuitenkin suurta merkitystä kansalaisyhteiskunnan kampanjoille, yksipuolista velanmaksusta kieltäytymistä suunnitteleville valtioille, yksipuolisia velkaselvityksiä tekeville hallituksille sekä rahoittajien suunnitelmille

epäoikeutetun velan käsitteen tunnustamisen osalta.

IMF:n Krueger esittää, että IMF:llä olisi keskeinen rooli velkasovittelumekanismiin toimeenpanossa. Kruegerin mukaan ”rahaston mukanaolo olisi keskeistä tällaisen mekanismin onnistumisen kannalta. Olemme tehokkain kanava, jonka kautta kansainvälinen yhteisö voi tehdä arvion valtion velan ja talouspolitiikan kestävydestä ja siitä, tekeekö valtio välttämättömät toimet maksutaseiden saamiseksi kuntoon ja tulevaisuuden velkaongelmien välttämiseksi”<sup>53</sup>.

Lähtökohtana Kruegerilla on siis se, ettei uusia instituutioita luotaisi. Kruegerin mallin mukaan ei myöskään selvitetäisi, millainen olisi sovittelun kannalta paras instituutio. IMF tarttuisi kaksoisrooliin tuomarina ja velkojana (ja asianajajana). Kansalaisjärjestöt ovat kritisoineet kaksoisroolia kovin sanoin. Malli antaisi IMF:lle käytännössä myös mahdollisuuden asettaa omat saatavansa etusijalle. Samalla IMF pyydyisi merkittävässä asemassa ”järkevän” talouspolitiikan arvioijana. Tämä saattaisi lisätä IMF:n valtaa nykyisestäään, sillä siitä tulisi portinvartija velkasovitteluun pääsylle. Tältä osin tilanne ei olennaisesti loisi parannusta nykyiseen.

## 4.7 Kuka maksaa kustannukset käytännössä?

Eräs ongelma velkahelpotuksen käytännön toteutuksessa on se, kuinka taloudellinen taakka jaetaan. Epäoikeutetuista veloista puhuttaessa voidaan katsoa, että taakanjako ei ole ongelma sinänsä, sillä kyse on oikeudellisen virheen korjaamisesta. Sen sijaan konkurssimenettelyissä tulee olla joitain periaatteita, joiden nojalla taakanjaosta eri velkojien kesken sovitaan. Yleisiä periaatteita tähän on ehdotettu toistaiseksi vain vähän. Ongelma on erityisen suuri ad hoc -paneelien tapauksessa, joissa on selvitetävä, kuinka laaja yksittäisen paneelin mandaatti on. Itse velkasovittelumekanismiin institutionaaliset kulut eivät ole niin suuria, etteikö niitä voitaisi maksaa esimerkiksi YK:n budjetista tai yksittäisten maiden kontribuutioilla. Kuitenkin tällaisen mekanismin poliittisen riippumattomuuden varmistaminen on tärkeää. Eräs ratkaisu olisi rahoittaa mekanismia jonkin kansainvälisen veron tuotoilla, jolloin rahoitus ei tulisi suoraan miltään valtiolta.

---

53 Krueger 2001, s. 8

Laittomista veloista puhuttaessa esillä on ollut myös ajatus siitä, että kehitysmaat osallistuisivat kustannuksiin siirtämällä valtiollisille velkojille oikeudet näiden valtioiden pankeissa sijaitseviin laittonan pääomapaon myötä siirtyneisiin summiin. Esitys perustuu siihen, että esimerkiksi entisten diktaattorien lainoin hankittu henkilökohtainen omaisuus on teknisesti näiden valtioiden omaisuutta, mutta niiden kapasiteetti ei riitä rahan jäljittämiseen. Tällaisella rahoitusmallilla voisi olla myönteisiä demokratisoivia vaikutuksia myös tulevaisuudessa. Ehdotuksen arvoa tosin laskee se, että Maailmanpankki ja IMF perustivat loppuvuonna 2007 uuden järjestön diktaattorien ulkomaille siirtämien rahojen jäljittämiseksi ja palauttamiseksi.

## 5 Realismia vai utopiaa?

Velkasovittelumekanismi ei ole lähtökohtaisesti utopistinen hanke, vaan kansainvälisen lain hyvin tuntema ja myös paljon käytetty sovellus. Velkasovittelu oli hyvin tavallista ennen toista maailmansotaa. Myös Saksan velkojen käsitteilyyn sodan jälkeen perustettiin sovittelupaneeli – jota tosin ei käytännössä tarvittu. Myös yksityisiä velkoja on aina silloin tällöin soviteltu ad hoc -paneelin avulla. Velkasovittelumekanismiin käyttöönotossa onkin kyse ennen kaikkea poliittisesta tahdosta.

Velkasovittelu on varsin selvä malli. Se ratkaisisi nykyisessä maailmanjärjestyksessä valitsevan laillisuusperiaatteen ongelman tuomalla riippumattoman tahon velallisen ja velkojan väliin. Lisäksi se globalisoisi yleiset varsin itsestään selvinä pidetyt lainaamisen periaatteet, joissa lähdetään lainanmyöntäjän osavastuusta laillisuuskysymyksissä ja konkurssin mahdollisuudesta. Velkasovittelu olisi pysyvä instituutio, joka ehkäisisi velkakriisejä myös tulevaisuudessa. Mutta onko se silti utopiaa?

Velkasovittelun edistäminen poliittisesti edellyttää, että jotkut Pohjoisen hallitukset ajavat aloitetta eteenpäin. Tämän lisäksi velallisten hallitusten täytyisi sopivan liittouman kautta edistää tehokkaasti sovittelua. Pohjoisen hallitusten roolina voisikin olla Etelästä tulevaan sopivaan aloitteeseen reagoiminen. Se, onko aloitteen tekijänä valtioiden joukko, AU vai jokin muu taho, ei ole suurtakaan merkitystä. Kehitysmaiden velka-aloitteisiin myönteisesti suhtautuvat hallitukset Pohjoisessa ovat kuitenkin olleet harvassa. Viime aikoina lähinnä Norja on edistänyt ajatusta velkojen poliittisen vastuun myöntämisestä. Edistykselliset maat jäävät helposti yksin. Norjan kaltaiset hallitukset saisivat agendaansa paremmin läpi, mikäli ne saisivat taakseen samanmielisen viiteryhmän, esimerkiksi Pohjoismaat, jotka toimivat maaryhmänä myös Maailmanpankin sisällä. Toisaalta yksittäiset hallitukset, kuten Sveitsi vuonna 1990, ovat pyrkineet aiemminkin edistämään nimenomaan velkasovittelun kaltaista mekanismia. Sveitsi kuitenkin luopui tavoitteestaan, kun muut Pohjoisen hallitukset eivät kiinnostuneet aloitteesta. Suomen kaltaisten maiden olisikin

pohdittava, miten suhtautua, jos vastaava aloite nousee jonkin valtion toimesta jälleen esiin – ellei Suomi sitten itse ole kiinnostunut viemään Helsinki-prosessin tuloksia eteenpäin.

Käytännössä velkasovittelua olisi luontevaa käsitellä kansainvälisesti YK:n uudistusten yhteydessä. Viime aikoina on vallinnut yksimielisyys siitä, että toisen maailmansodan maailmanjärjestyksen pohjalta suunniteltu YK-järjestelmä vaatii reformia sekä päätöksentekomekanismin että organisaation osalta. Hallitukset voisivat ajaa velkasovittelumekanismien perustamista osana YK-uudistuksia, joista joka tapauksessa keskustellaan jatkuvasti. Tämä vastaisi osaltaan myös ongelmaan YK-järjestelmän heikkoudesta rahoituslaitoksiin verrattuna<sup>54</sup>. Velkasovittelun myötä YK voisi kasvattaa taloudellista vaikutusvaltaansa toimien kuitenkin sille sopivalla kansainvälisen lain kentällä. Suomi on perinteisesti korostanut YK:n kautta toimimista ja YK:n roolia maailmanpolitiikassa, ja siksi Suomen olisi luontevaa edistää velkasovittelumekanismia YK:n talouspoliittisen hallinnan lisäämiseksi.

Joka tapauksessa ongelmana on, että suuri osa velkojista on haluttomia luopumaan edustaan ja vallastaan. Tilanteen muuttaminen vaatisi uutta poliittista ajattelua sekä poliittista painetta velallisten, velkojien ja Suomen kaltaisten suhteellisen riippumattomien maiden taholta. Kansalaisyhteiskunnan merkitys velka-agendan edistämisessä on ollut suuri ja tulee varmasti olemaan sitä jatkossakin, mutta myös virallisten poliittisten toimijoiden panos on välttämätön. Joka tapauksessa myös kansainväliset rahoituslaitokset toimivat poliittisessa ohjauksessa, vaikka ohjaus onkin ollut heikkoa. Niitä voidaan myös edellyttää luopumaan joistakin tehtävistään.

## 5.1 Tulevaisuuden lainaaminen ongelmana

Kuten tämän selvityksen alussa todettiin, velkakriisin kestävä ratkaisu edellyttää velan jatkuvan kumuloitumisen pysäyttämistä ja maiden velkataakan muuttamista hallittavaksi. Velkasovittelumekanismi voi olla osa tällaista ratkaisua tai ratkaista ongelman kokonaan, riippuen mekanismin toteuttamistavan painopisteistä ja laajuudesta. Kuitenkin velkasovittelumekanisminkin yhteydessä on tärkeää ottaa huomioon paitsi periaatteellinen oikeudenmukaisuus,

54 Ks. esim. Teivainen & Patomäki 2003, s. 38


myös maiden taloudellinen toimintakyky tulevaisuudessa.

Eräs keskeinen kysymys velkasovittelualoitteissa on, millä ehdoilla velalliset maat saavat tulevaisuudessa lainaa. Tällä hetkellä Maailmanpankin matalakorkoisista lainoista on aidosti hyötyä kehitysmaille. Eräs pelko onkin, että konkurssityyppinen velkasovittelu vaikeuttaisi olennaisesti köyhien maiden mahdollisuuksia saada lainaa tulevaisuudessa tai nostaisi niiden lainaaman rahan korot niin korkeiksi, ettei lainaaminen käytännössä kannattaisi. Selvää on, että köyhät maat tarvitsevat lainarahaa. Niillä on oltava mahdollisuus kasvaa talouspolitiikan turvin ilman liian rajoittavia reunaehtoja. Köyhät maat tarvitsevat mahdollisuuksia tehdä perusinvestointeja ja harjoittaa suhdanepolitiikkaa.

Velkasovittelumekanismien hyvä puoli olisi, että se loisi selkeän globaalin viitekehyksen lainaukselle. Tällöin sekä lainan myöntäjät että lainan ottajat olisivat paremmin tietoisia vastuistaan. Nykyjärjestelmässä lainan antaja voi käytännössä luottaa siihen, että valtiolta voi periä velkaa pois. Lainan saa myytyä kenelle tahansa, joka sitä voi valtion nimissä ottaa. Selkeän ja ennustettavan viitekehyksen olemassaolo tuskin karkottaisi lainanmyöntäjiä. On myös huomattava, että kehitysmailloilla on tällä hetkellä entistä useammin pääsy useampiin eri rahoituslähteisiin kuin ennen. Vaikka Kiinan roolista Afrikassa on kiistelty paljon, on se ainakin luonut lainan ottajille mahdollisuuksia valita lainansa lähteen. Myös liikepankit saattavat suhtautua yllättävän myönteisesti velkasovitteluun. Rafferin sanoin ”bisnesyhteisö ei pidä maksukyvyttömyyslaeista, mutta hyväksyy ne”<sup>55</sup>. Jossakin mielessä yksityisille ja kahdenvälisille rahoittajille velkaongelman ratkaisu olisi myönteinen asia. Tämä johtuu erityisesti siitä, että nykytilanteessa rahoittajat pelkäävät, että niiden köyhiin maihin kanavoimaa kovaa valuuttaa käytetään velkojen maksuun.

Vaikka velkasovittelu on merkittävä väline kehitysmaiden rahoitusongelmien ratkaisemisessa, se ei yksin riitä, erityisesti jos valitaan rajatumppi malli. On mahdollista, että alemman keskitulon maat sekä ne, jotka pystyvät voimakkaaseen alueelliseen talousintegraatioon (erityisesti Latalalaisen Amerikan maat) pystyisivät vapautumaan kehitysrahoituksen tarpeesta velkasovittelun avulla. Köyhimpien maiden osalta tämä ei kuitenkaan päde. Tästä syystä velkaso-

55 Raffer 2002, s. 2

vittelu on syytä toteuttaa niin, ettei se heikennä tulevaisuuden rahoitusmahdollisuuksia. Tulevaisuuden kehitysrahoitusta ja kehitysapua ei ole syytä vaarantaa. Samoin kansainvälisiä sopimuksia tarvitaan esimerkiksi veroparatiisien kontrollointiin pääomapaon estämiseksi. Velkasoittelu keskeinen periaate onkin molemminpuolisen luottamuksen ylläpitäminen. Sitä tarvitaan toki jo järjestelmän luomiseen. 

# Lähteet

- AFRODAD (2006): *Implementing fair debt arbitration. What needs to be done?* African Forum on Debt and Development (AFRODAD).
- BBC News (2007): Zambia loses “vulture fund” case. *BBC News* 15.2.2007.  
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/6365433.stm>
- CETIM bulletin (27/2006): [http://www.cetim.ch/en/documents/bull27-A3-en\\_001.pdf](http://www.cetim.ch/en/documents/bull27-A3-en_001.pdf)
- World Bank (2007): The concept of odious debts. Some considerations. World Bank, Economic Policy and Debt Department (PRMED)
- Erlassjahr (2002): *Position paper on the concept of a fair and transparent arbitration process (FTAP)*. Erlassjahr. <http://www.erlassjahr.de/english/position-paper.html>
- Erlassjahr (2003): A fair and transparent arbitration process for indebted southern countries. Erlassjahr. [http://www.erlassjahr.de/content/languages/englisch/dokumente/ftap\\_englisch\\_rz.pdf](http://www.erlassjahr.de/content/languages/englisch/dokumente/ftap_englisch_rz.pdf)
- EURODAD (2006): *To repay or to develop? Handbook on debt sustainability?* European Network on Debt and Development (EURODAD). [http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats\\_New/Reports/EurodadDebtSustainabilityHandbook.pdf](http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/EurodadDebtSustainabilityHandbook.pdf)
- Gedicks, Al: Mining war in Ecuador. *Z magazine*, March 2005.
- Helsinki Process (2005): *Helsinki process report of the track on global economic agenda*. Helsinki Process Secretariat. <http://www.helsinkiprocess.fi/netcomm/lmgLib/24/89/Track2.pdf>
- IMF & IDA (2004): *Debt sustainability in low-income countries – proposal for an operational framework and policy implications*. IMF & IDA.
- Jubilee Research (2005): *In the balance. Why debts must be cancelled now to meet the millennium development goals*. Jubilee Research. <http://www.jubileedebtcampaign.org.uk/?lid=659>
- Jubilee Research (2006): *Debt relief as if people mattered. A summary*. Jubilee Research.
- Jubilee Research (2007): *IDB’s approach to MDRI: Debt relief or highway robbery?* Jubilee Research.
- Krueger, Anne (2001): *International financial architecture for 2002: A new approach to sovereign debt restructuring*. <http://www.imf.org/external/np/speeches/2001/112601.htm>
- Krueger, Anne (2002): *Sovereign debt restructuring and dispute resolution*. <http://www.imf.org/external/np/speeches/2002/060602.htm>
- Millet, Damien & Eric Toussaint (2004): *Who owes who? 50 questions about world debt*. Zed Books.
- Nacpil, Lidy (2007): Summista puhuminen ei riitä. Teoksessa Teppo Eskelinen & Katarina Sehm-Patomäki (toim.) (2007), *Globaalin velkaliikkeen seuraavat askeleet*. Attac & NIGD.
- Patomäki, Heikki & Teivo Teivainen (2003): *Globaali demokratia*. Gaudeamus.
- Perkins, John (2004): *Confessions of an economic hit man*. Berrett & Koehler.
- Pogge, Thomas (2002): *World poverty and human rights. Cosmopolitan responsibilities and reforms*. Polity Press.
- Raffer, Kunibert (2002): Solving sovereign debt overhang. [http://www.jahrbuch2002.studien-von-zeitfragen.net/Weltfinanz/RAFFER\\_1/raffer\\_11.htm](http://www.jahrbuch2002.studien-von-zeitfragen.net/Weltfinanz/RAFFER_1/raffer_11.htm)
- Raffer, Kunibert (2005): *Debt workout mechanisms: Debt arbitration*. [http://www.helsinkiprocess.fi/netcomm/lmgLib/24/89/hp\\_track2\\_raffer.pdf](http://www.helsinkiprocess.fi/netcomm/lmgLib/24/89/hp_track2_raffer.pdf)
- Rogoff, Kenneth (1999): International institutions for reducing global financial instability. *The Journal of Economic Perspectives* 13(4), 1999.
- Sachs, Jeffrey et al. (2005): *Investing in development. A practical plan to achieve the Millennium Development Goals*. UNDP.
- Ugarteche, Oscar (2007): Luodusta velkaongelmasta. Teppo Eskelinen & Katarina Sehm-Patomäki (toim.) (2007), *Globaalin velkaliikkeen seuraavat askeleet*. Attac & NIGD.
- UN (United Nations) (2003): *Financing for development*. Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development. United Nations.
- UNCTAD (2006): *FDI in least developed countries at a glance 2005/2006*. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).



UNCTAD (2007): The concept of odious debt in public international law. *UNCTAD Discussion Paper* no. 185. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).

Hallitusohjelma (2007): *Vastuullinen, välittävä ja kannustava Suomi*. Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelma. <http://www.valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/hallitusohjelma-painoversio-040507.pdf>





# Kansainvälinen velkasovittelu Analyysi eri toteutustavoista

Kehitysmaat eivät luultavasti koskaan pääse jaloilleen ilman velkahelpotuksia. Tässä selvityksessä tutkitaan kansainvälistä velkasovittelumekanismia ratkaisuna kehitysmaiden velkakriisiin. Velkasovittelussa maan kaikkia velkoja tutkitaan ja kohtuullistetaan riippumattoman paneelin päätöksellä.

Velasta on tullut noidankehä, jossa korkojen korot pitävät kehitysmaiden velkasummat suurina lyhennyksistä huolimatta. Velkaantuneet valtiot eivät pysty tekemään kasvun vaatimia perusinvestointeja. Velanhoitokulut ovat pois inhimillisestä kehityksestä – koulujen, terveydenhuollon ja muiden peruspalvelujen rahoituksesta. Poliittisesti valtiot ovat ja pysyvät kansainvälisten rahoituslaitosten ohjauksessa. Mikäli kehitysmailla toivotaan aidosti parempaa tulevaisuutta ja YK:n vuosituhattavoitteet halutaan saavuttaa, kehitysapu ei riitä, vaan velkaongelma on ratkaistava kestäväällä tavalla.

## Kepan taustaselvitykset

Kepan taustaselvitykset -sarja tarjoaa tietoa kehityksymyksistä. Sarjassa julkaistaan Kepan tekemiä tai tuottamia selvityksiä, seminaarimuistioita ja artikkeleita. Niissä käsitellään muun muassa Etelän kansalaisyhteiskuntaa, kansalaisjärjestöjen kehitystyötä ja poliittista vaikuttamista, kehitysyhteistyötä, vaikuttavuuden arviointia ja kansainvälistä kauppapolitiikkaa. Tekstejä julkaistaan useilla kielillä.

Selvitykset ovat Kepan verkkosivuilla osoitteessa:  
<http://www.kepa.fi/taustaselvitykset>