

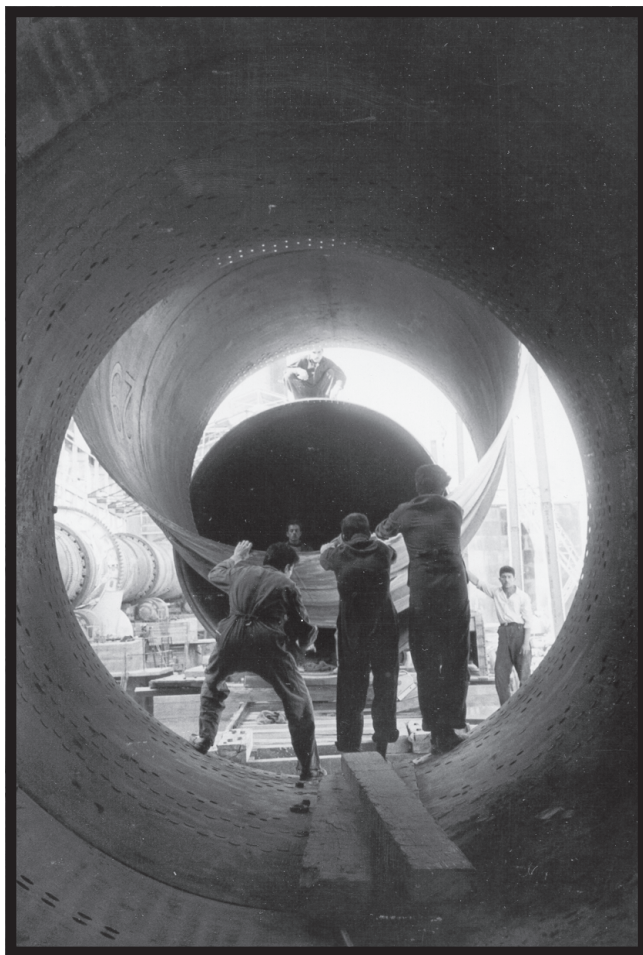


## VELKALOUKKU

Kehitysmaiden velkaongelma,  
kansainvälisen velkapolitiikan  
haasteet ja Jubilee 2000

# KEPA

KEHITYSYHTEISTYÖN PALVELUKESKUS  
SERVICE CENTRE FOR DEVELOPMENT COOPERATION  
TEL 358 9 584 233 FAX 358 9 584 23 200  
SÖRNÄISTEN RANTATIE 25, FIN-00500 HELSINKI  
EERIKINKATU 11 C, FIN-00100 HELSINKI  
HTTP://WWW.KEPA.FI EMAIL: KEPA@KEPA.FI



### **Kehitysmaiden velka on kestämätön sekä taloudellisesti että moraalisesti**

Köyhyys ja maailmanlaajuinen eriarvoisuus ovat aikamme pahimpia yhteiskunnallisia ongelmia. Maailman taloudet ovat yhdistymässä entistä suuremmaksi ja avoimemmaksi markkina-alueeksi. Etelän ja pohjoisen väliset varallisuuserot ovat kasvaneet – samoin varallisuuserot maiden sisällä. Kehitysmaiden syvä velkakriisi on tämän ongelma-alueen keskeisimpiä kysymyksiä.

Köyhimpien maiden velkataakan aiheuttamat ongelmat on välttämätöntä ratkaista, jos pyritään oikeudenmukaisempaan maailmantalouteen. Viime vuosikymmenet ovat osoittaneet, että raskas velkataakka on selvästi heikentänyt vakaan yhteiskunnallisen, taloudellisen ja poliittisen kehityksen edellytyksiä.

Kansainvälinen yhteisö ei lukuisista yrityksistä huolimatta kuitenkaan ole pystynyt ratkaisemaan velkakriisiä, se on päinvastoin syventynyt. Jubilee 2000 -kampanja, jonka tavoitteena on köyhimpien maiden ylivoimaisten velkojen peruuttaminen vuonna 2000, onkin nopeasti kasvanut maailmanlaajuiseksi liikkeeksi.

Tämä tietolehtinen käsittelee velkaongelman syitä ja kansainvälistä velkapolitiikkaa. Pyrkimyksenä on antaa taustoja Jubilee 2000 -kampanjan tavoitteille.

## Velkaongelman taustalla on öljykriisi ja vientituotteiden hinnan lasku

1960-luvulla Yhdysvaltojen hallitus oli elänyt yli varojensa ja päätti paikata tulovajeensa painamalla lisää dollareita. Seurauksena oli dollarin arvon lasku.

Dollarin heikkeneminen oli huono uutinen muun muassa öljyntuottajamaille, joiden öljy hinnoiteltiin dollareissa. Öljynviennistä saatujen tulojen arvo laski. Tämän vuoksi öljyntuottajamaat korottivat yhteisellä sopimuksella öljyn hintaa vuonna 1973, minkä seurauksena koettiin ns. öljykriisi. Öljyntuottajamaiden vientitulot kasvoivat huomasti, ja nämä rahat päätyivät lopulta talleuksina länsimaisiin pankkeihin.

Tämän voidaan katsoa olevan varsinaisen velkaongelman syntyhetki. Kansainvälinen korkotaso lähti kasvavien dollaritalletusten vuoksi laskuun, ja kansainvälisen rahoituskriisin välttämiseksi pankit kasvattivat lainanantoaan nopeaan tahtiin pysäyttääkseen korkojen laskun.



Useiden pankkien katse kääntyi kohti kolmannen maailman maita. Niiden taloudet olivat 1970-luvulla yleisesti ottaen varsin hyvässä kunnossa, mutta ne tarvitsivat lisärahoitusta pitääkseen yllä kehitystahtinsa ja maksaakseen kohonneet öljykustannukset. Pankit myönsivät tuolloin lainoja hyvinkin kevein perustein. Kolmannen maailman maiden hallitukset saivat siten oivan mahdollisuuden lainata rahaa erittäin halvalla: korkotaso oli alle inflaation.

1970-luvun puolivälin jälkeen kehitysmaiden ongelmat syvenivät entisestään kansainvälisen korkotason lähtiessä nousuun samanaikaisesti öljyn hinnan kanssa. Kehitysmaiden keskeisten vientituotteiden maailmanmarkkinahinnat olivat myös laskussa. Nämä kansainvälisen talouden eri kehityssuunnat ajoivat kolmannen maailman maat kestävämpään tilanteeseen: vientitulojen vähenemisen myötä ne maksoivat lainoistaan enemmän kuin koskaan. Useiden kehitysmaiden oli lainattava lisää pystyäkseen maksamaan vanhojen lainojensa korot.

Vuonna 1982 Meksiko ilmoitti ensimmäisenä maana, että se ei kykene suoriutumaan velkojensa maksuista. Meksikon esimerkkiä noudattaen myös monet muut maat ilmoittivat olevansa kykenemättömiä maksamaan lainojensa lyhennyksiä.

## Nykyiset velkojat saivat 1930-luvulla itse helpotusta ylisuuriin velkoihinsa

Kehitysmaiden velkakriisi ei ole taloushistorian ensimmäinen tuntema mittava velkakriisi. Esimerkiksi 1930-luvulla moni maa ei pystynyt maksamaan ensimmäisen maailmansodan aikaisia velkojaan Yhdysvalloille. Ainoastaan Suomi, Kuuba ja Liberia maksoivat velkansa. Suurin osa näistä veloista on edelleen maksamatta, ja Iso-Britanniakin on yhä velkaa Yhdysvalloille noin 13 miljardia dollaria. Nämä velat ovat edelleen kirjoissa, mutta kirjoittamattoman sopimuksen mukaan niitä ei makseta. Kehitysmailta kuitenkin vaaditaan toista.

## Mitä etelä maksaa pohjoiselle?

### Ulkomaanvelka

#### Kehitysmaat

2 095 miljardia dollaria

#### Saharan eteläpuolinen Afrikka

227 miljardia dollaria

#### Raskaasti velkaantuneet köyhät maat (HIPC)

330 miljardia dollaria

- ▶ Kehitysmaat maksavat yhdeksän kertaa enemmän velanhoitokustannuksina kuin ne saavat kehitysapua. Jopa köyhimmät kehitysmaat maksavat hieman enemmän velanhoitokustannuksina kuin ne saavat kehitysapua (Saharan eteläpuolinen Afrikka: Avun ja velkamaksujen suhde 1:1,3).
- ▶ Köyhimmät kehitysmaat maksavat velanhoitokustannuksensa uusilla lainoilla. Vuonna 1996 ne ottivat uutta lainaa 275 miljardia dollaria. Tämä ei kuitenkaan kattanut kaikkia velanhoitokustannuksia. Saharan eteläpuolisen Afrikan maiden oli käytettävä myös 2.6 miljardia kehitysapuvaroistaan velanhoitokustannuksiin.
- ▶ Kehitysmaat maksavat joka päivä 717 miljoonaa dollaria länsimaille. Köyhimmät kehitysmaat maksavat päivittäin 40 miljoonaa dollaria.

Lähde: Maailmanpankki, *Global Development Finance*, 1998.

Kansainvälisen lainanannon kasvu löytyy niin 1930-luvun kuin 1970-luvunkin velkakriisin taustalta. Francis White, joka 1930-luvun alussa toimi Yhdysvaltain hallituksen Latinalaisen Amerikan asioista vastaavana ministereinä, on todennut:

*“Vuosien 1922 ja 1929 välisinä karnevaalipäivinä, kun rahaa oli helposti saatavilla, monet amerikkalaiset pankkiirit unohtivat kunniallisen perinteisen pidättyväisen pankkiperinteen ja muuttuivat todellisuudessa rahan kauppaajiksi. Tämä johti ankaraan kilpailuun pankkiirien välillä ja lopulta siihen, että ulkomaille tyrkytettiin yhä suurempia lainoja.”*

Whiten näkemys muistuttaa suuresti Yhdysvaltain valtiovarainministerin Andren Brimmerin vuonna 1973 esittämiä näkemyksiä, joiden mukaan suurin syy luotonannon kasvuun kehitysmailla oli riittämätön luoton kysyntä kehittyneissä maissa suhteessa tarjontaan.

Kehitysmaiden velkakriisi ei siis ole ainoa laatuaan historiassa, vaan monet kehitysmaiden velkojista ovat itse olleet vastaavassa tilanteessa. Kehitysmaiden velkakriisiä onkin tarkasteltava laajempaan kansainvälisen talouden ongelmana eikä pelkästään yksittäisten maiden talouspoliittisten virheiden seurauksena.

### **Velanhoitoon käytettävät julkiset varat ovat poissa investoinneista**

Kehitysmaiden velkaongelma on entisestään pahentunut 1990-luvulla, erityisesti niin sanottujen raskaasti velkaantuneiden köyhien maiden kohdalla. Maailmanpankin mukaan näitä *HIPC*-maita (*Heavily Indebted Poor Countries*) on nelisenkymmentä ja suurin osa niistä sijaitsee Saharan eteläpuolisessa Afrikassa.

Vuonna 1980 Saharan eteläpuolisen Afrikan maiden ulkomaanvelka oli 84,1 miljardia dollaria. Nyt se on yli 200 miljardia. Velkataakka on näiden maiden kohdalla paisunut niin suureksi, että takaisinmaksu on käytännössä mahdotonta: vuonna 1995 maat maksoivatkin vain vähän yli puolet velanhoitokustannuksistaan. Ylivoimainen velkataakka rajoittaa monien eri vaikutusten yhteis-seurauksena mahdollisuuksia taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävään kehitykseen.

- ▶ Koska köyhimpien maiden velka on lähes kokonaan julkista eli valtionvelkaa, rajoittaa se suoraan julkisten investointien suuruutta. Tämä merkitsee esimerkiksi resurssien puutetta sosiaalisektorilla. Mosambikin ja Sambian kaltaiset maat maksavatkin enemmän velkoja kuin investoivat koulutukseen ja terveydenhuoltoon yhteensä. Talouden kehittämisen kannalta keskeiset investoinnit, kuten infrastruktuurin kehittäminen, kärsivät.
- ▶ Ylisuurella velkataakalla on negatiivinen vaikutus investointien tasoon. Kotimaisten ja ulkomaisten investointien näkökulmasta velkaongelma luo epävarmuutta talouspolitiikan pitkän tähtäyksen sisällös-

tä, mm. kasvavan verotuksen suhteen. Se heikentää esimerkiksi ulkomaisten investoijien halukkuutta investoida velkaantuneisiin maihin. Tämä on nähtävissä myös tilastoissa: Saharan eteläpuolisen Afrikan osuus kehitysmaihin suuntautuneista yksityisistä pääomavirroista on ainoastaan 1,6 prosenttia. Siitäkin valtaosa suuntautuu ainoastaan muutamaiin maihin kuten Etelä-Afrikkaan ja öljyä tuottaviin maihin kuten Angolaan, Gaboniin, Kameruniin ja Nigeriaan.

- ▶ Korkea velkataakka on syventänyt köyhien maiden kehitysapuriippuvuutta ja asettanut näin rajoituksia omaehtoisen kehityksen mahdollisuuksille.
- ▶ Suuri ulkomaanvelka on aiheuttanut mullistuksia kehitysmaiden tuotantoprosesseissa. Velkaantuneet maat joutuvat entistä vahvemmin suuntamaan luonnonvaransa ja muut taloudelliset resurssinsa ulkomaanviennin vahvistamiseen. Käytännössä tämä on kaventanut kehitysmaiden mahdollisuuksia kehittää kotimarkkinatalouttaan. Se on myös merkinnyt maataloustuotannon painopisteen yhä vahvempaa siirtymistä rahakasveihin kotimaisen kulutukseen tähtäävän tuotannon sijaan. Panostus vientiteollisuuteen on useissa tapauksissa johtanut myös luonnonvarojen, kuten metsien, liikakäyttöön.

Vientitulojen kasvattamisen paine onkin paradoksaalisesti myös osatekijä koko velkakriisin syvyyteen. Koska köyhimpien kehitysmaiden vientiteollisuus on yksipuolista ja koostuu usein vain muutamista jalostamattomista raaka-ainetuotteista, on kehitysmaiden keskinäinen kilpailu johtanut ylitarjontaan ja hintojen laskuun maailmanmarkkinoilla.

On laskettu, että vientihintojen laskun vuoksi Afrikan maat menettivät vuosien 1980 ja 1996 välillä yhteensä 150 miljardia dollaria. Ja jos vientituotteiden hinnat olisivat kehittyneet samaan tahtiin kuin tuontituotteiden hinnat, ne olisivat säästäneet ylimääräisinä tuottoina jopa 300 miljardia dollaria. Se on lähes puolitoista kertaa enemmän kuin kyseisten maiden velkataakka.

### **Kansainväliset tervehdyttämistoimet usein riittämättömiä ja liian hitaita**

Meksikon vuoden 1982 kriisi johti yksityisten lainahanojen sulkemiseen kehitysmailla. Kansainvälinen yhteisö lähti ratkaisemaan tätä kriisiä Maailmanpankin ja Kansainvälinen valuuttarahaston johdolla.

Kansainvälisissä rahoituslaitoksissa velkaongelmaa pidettiin aluksi keskipitkän aikavälin ongelmana. Ne lähitivätkin 1980-luvulla politiikassaan siitä lähtökohdasta, että velkaantuneet kehitysmaat voivat päästä velkaongelmastaan edellyttäen, että ne noudattavat *“tervet-tä”* talouspolitiikkaa. Ratkaisuksi tarjottiin aluksi velkojen uudelleenjärjestelyä, kansainvälisten rahoituslaitosten lainoja ja talouden rakennesopeutusohjelmia. Mutta nämä toimet eivät riittäneet.

1980-luvun jälkipuoliskolla Yhdysvaltojen ulkoministerin James Bakerin nimeä kantaneessa ohjelmassa pyrittiin erityisesti Latinalaisen Amerikan keskituloisia kehitysmaita koettelevan kaupallisen velkakriisin ratkaisuun. Ohjelman toimien avulla osa pankkien saatavista peruttiin kansainvälisten rahoituslaitosten rahoituksella tai muutettiin obligaatioksi, jotka voitiin myydä edelleen markkinoilla.

Pankkien näkökulmasta Latinalaisen Amerikan velkakriisi saatiin ratkaistua, ja monet näistä maista "pääsivät" takaisin kansainvälisille pääomamarkkinoille. Maiden kokonaisvelkatakaakka on kuitenkin jatkanut kasvuun 1990-luvulla.

### **Monenkeskiset velat ovat jääneet etuoikeutettujen lainojen jalkoihin**

Kahdenvälisen velan suhteen vuoden 1988 velkojamaiden kokouksessa Torontossa sovittiin ensimmäistä kertaa, että Pariisin klubin uudelleenjärjestelyissä myös osa kahdenvälisestä velkatakaasta voitaisiin peruuttaa. Tämän jälkeen kahdenvälisten velkojen osittaisen peruuttamisen määrää on kasvatettu moneen kertaan aina sitä mukaa kun on huomattu, että tehdyt toimenpiteet ovat olleet liian vähäisiä.

Kansainvälisen velkapoliitiikan suurin puute oli pitkään monenkeskisen velan huomiotta jättäminen: sitä voitiin järjestellä uudelleen, mutta ei peruuttaa. Vaikka kahdenvälinen velka muodostaa edelleen suurimman osan köyhimpien maiden kokonaisvelasta, on monenkeskisen velan osuus on kasvanut 1990-luvulla.

Tämä johtuu kahdesta syystä. Ensimmäkin kansainvälisten rahoituslaitosten rahoituksen merkitys on kasvanut 1980–90-luvulla. Toiseksi monenkeskinen velka on kasvanut kansainvälisten rahoituslaitosten ns. etuoikeutetun luotonantajan aseman seurauksena. Tämä tarkoittaa, että saatavat niille maksetaan aina ennen muiden velkojen saatavia. Koska suurin osa HIPC-maista maksaa vain osan vuosittaisista velanhoitokustannuksistaan, on selvää, että kahdenvälistä velkaa jää suhteessa enemmän maksamatta.

Tilanteeseen tuli muutos syksyllä 1996, kun Maailmanpankki ja Kansainvälisen valuuttarahaston yhteinen velanvähennysohjelma (*Heavily Indebted Poor Countries Initiative*) hyväksyttiin. HIPC-ohjelman toimeenpano on siitä saakka hallinnut kansainvälistä velkapoliittista keskustelua. Kansainvälisten rahoituslaitosten uusinta pakettia pidettiin laajalti merkittävänä edistysaskeleena

---

## **HIPC-velanvähennysohjelmassa on 41 köyhää maata**

Vuoden 1996 vuosikokouksissaan Maailmanpankki ja Kansainvälinen valuuttarahasto hyväksyivät raskaasti velkaantuneiden köyhien maiden HIPC-velanvähennysohjelman (*Highly Indebted Poor Country Initiative*). Maailmanpankin arvion mukaan näitä maita on 41. HIPC-ohjelma kattaa kaikki eri tyyppiset velat, ja se on ensimmäinen ohjelma, joka huomioi monenkeskisen velan.

Ohjelman tavoitteena on vähentää näiden maiden velkatakaakka ns. kestäväälle tasolle kuudessa vuodessa. Tämän kuuden vuoden aikana velkaantuneet maat toteuttavat Kansainvälisen valuuttarahaston rakennesopeutusohjelmaa, joka on ehtona velanhelputukselle.

Kestävä velkatakaakka määritellään ohjelmassa sille tasolle, jolla maa pystyy suoriutumaan kaikista nykyisistä ja tulevasta velanhoitokustannuksistaan ilman, että se vahingoittaa talouden kasvua. Tämä taso määritellään velan suhteena vientiin seuraavasti: 200–250% velan suhde vientiin, 20–25% velanhoitokustannusten suhde vientiin.

HIPC-ohjelmaa on arvosteltu mm. kansalaisjärjestöjen taholta seuraavasti:

1. Ohjelma on liian rajallinen. Kansainväliset rahoituslaitokset ovat luokitelleet 41 maata HIPC-maiksi, joilla on mahdollisuus saada ohjelman mukaista velanvähennystä. Tämän hetken arvioiden mukaan näistä vain noin parikymmentä pääsee ohjelmaan. Myös ohjelman ulkopuolella on kehitysmaita, joiden velkaongelma on vakava.
2. Ohjelman velanvähennys ei ole riittävä. Sen toimeenpanon esimerkkien valossa näyttää siltä, että ohjelma peruuttaa sen osan velkatakaasta, jotta ko. maat eivät aikaisemminkaan ole pystyneet maksamaan. Vaikka tämä kokonaisuudessaan luonnollisesti helpottaa tilannetta, ei HIPC-maiden vuosittaiset velanhoitokustannukset ratkaisevasti vähene. Esimerkiksi Mosambikin vuosittainen velanhoitokustannusten taso tulee putoamaan HIPC-ohjelman päättymisen jälkeen kesällä 1999 ainoastaan noin 113 miljoonasta dollarista noin 100 miljoonaan dollariin.
3. HIPC-ohjelman toimeenpano on liian hidas. Näillä näkymillä ainoastaan neljä maata tulevat läpäisemään ohjelman ennen vuotta 2000. Useat maat joutuvat odottamaan velan vähennystä monta vuotta. Syy tähän on se, että velanvähennyksen ehtona on kuuden vuoden menestyksekkäs rakennesopeutus.
4. Arvostelua on myös herättänyt se seikka, että kestävä velka-taakan tason määrittely ei lähde sosiaalisesti ja taloudellisesti tärkeistä investointitarpeista vaan takaisinmaksukyvästä. Kestävän velkatason onkin katsottu oleva liian korkea.

kansainvälisessä velkapoliitikassa muun muassa sen vuoksi, että se on ensimmäinen velkapoliittinen ohjelma, joka huomioi kokonaisvaltaisesti niin kahdenvälisen, kaupallisen kuin monenkeskisenkin velan.

HIPC-ohjelman julkilausuttuna päämääränä on tarjota köyhille maille ulospääsy velkakriisistä. Sen aikaansaannoksia on kuitenkin arvosteltu ja pidetty riittämättöminä: velanvähennys on liian vähäinen.

Ohjelmaa on myös pidetty liian hitaana, koska sen mukainen velanhelppotus edellyttää kuuden vuoden rakennesopeutusta Kansainvälisen valuuttarahaston ESAF-ohjelmien (Enhanced Structural Adjustment Facility) mukaisesti. Tämän johdosta monet maat joutuvat odottamaan velanhelppotusta ensi vuosituhannele.

YK:n kauppa- ja kehitysjärjestön UNCTADin uusimmas-  
sa raportissa todetaan seuraavasti: *“Kansainvälisen yhteisön näkemys on yhä kasvoamassa määrin se, että HIPC-aloite tarvitsee merkittäviä uudistuksia, jotta se voisi merkittävästi vahvistaa taloudellisen kasvun ehtoja köyhissä velkaantuneissa maissa.”*

Velkaongelman ratkaisuun pyrkivien poliittisten strategioiden historia on siis jo pitkä. Ne eivät kuitenkaan ole pystyneet tuomaan riittäviä ratkaisuja, vaan niissä on toistuvasti aliarvioitu velkaongelman syvyys. Tämän vuoksi Jubilee 2000 -liike vaatiikin laajempaa velkojen peruuttamista.

Epäonnistumisten seuraukset todetaan myös Maailmanpankin vuosittaisessa rahoitusraportissa: *“Voimakas lainanotto yhdistettynä kasvavalla riippuvuudella lainojen uudelleenjärjestelyyn ja uudelleenrahoittamiseen kasvatti HIPC-maiden lainapääomaa vuoden 1980 55 miljardista dollarista vuoden 1990 215 miljardiin dollariin.”*



## Velkojat haluavat kytkeä helpotukset rakennesopeutusohjelmiin

Kaikki tähänastiset kansainväliset velkapoliittiset toimenpiteet ovat nojautuneet ulkopuolelta asetettuihin ehtoihin eli kansainvälisten rahoituslaitosten talouspoliittisiin rakennesopeutusohjelmiin.

Näiden ohjelmien avulla on pyritty lisäämään talouksien avoimuutta, vahvistamaan niiden siteitä kansainväliseen talouteen ja luomaan edellytykset vakaalle talouskasvulle. Ehtojen noudattaminen ei ole pelkästään monenkeskisten ja kahdenvälisen velkojen helpotuksen ehtona, vaan myös kansainvälisten rahoituslaitosten uusien lainojen sekä kehitysavun ehtona.

Jubilee-kampanjan voimistuessa velkojen tahoilta on esitetty huolia tai pelkoja laajamittaisen velkojen peruuttamisen seurauksista, jos se ei nojaudu rakennesopeutuspolitiikkaan.

Kansainvälisen valuuttarahaston johtajistoon kuuluva Jack Boorman ilmaisee tämän huolen seuraavasti: *“Täydellinen ja ilman ehtoja tapahtuva velkojen peruuttaminen aiheuttaisi enemmän ongelmia kuin se ratkaisisi... On olemassa selkeä tarve linkittää velkojen helpotus poliittisiin ehtoihin, jotka takaavat köyhyyden vähentämisen.”*

Eli ilman tiukkoja ehtoja velkojen peruuttaminen ei ole toivottavaa! Mutta onko asia todella näin yksinkertainen?

Tässä yhteydessä seuraavat kolme kysymystä ovat tärkeitä:

- ▶ Ovatko länsimaiden asettamat ehdot johtaneet köyhyyden vähentämiseen?
- ▶ Onko velkojilla moraalinen oikeus asettaa ehtoja?
- ▶ Mikä on paras tapa varmistaa vapautuneiden resurssien mahdollisimman hyödyllinen käyttö?

## Länsimaista johdettu talouspolitiikka on kehitysmaissa epäonnistunut

Länsimaiden harjoittaman ehdollistamispolitiikan vaikutuksista on käyty jo pitkään laajaa keskustelua. Onko se todella johtanut köyhyyden vähenemiseen? Vuosikymmenen kriittisen keskustelun jälkeen on tullut yhä selvemmin esille, että ulkoapäin — pitkälti Washingtonista käsin — suunniteltu ja kehitysmaissa toimeenpantu talouspolitiikka on epäonnistunut.

Tämä tunnustetaan laajalti myös kansainvälisissä rahoituslaitoksissa itsessään. Maailmanpankin oma pääekonomisti Joseph Stiglitzin totesi vuoden 1998 alussa, että *“vaikka Washingtonin konsensus tarjosi eräitä toimivien markkinoiden kannalta tärkeitä elementtejä, se on ollut riittämätöntä ja joskus jopa harhaanjohtavaa”.*

Maailmanpankin presidentti James Wolfensohn jatkoi pankin vuoden 1998 vuosikokouksessa samasta aihees-

ta: “[...] olemme oppineet, että vaikka asianmukaiset makrotaloudelliset suunnitelmat tehokkaine finanssi- ja rahapolitiittisene toimenpiteineen ovat tärkeitä, eivät ne yksin riitä.”

YK:n kauppaja- ja kehitysjärjestö UNCTAD toteaa raportissaan, että suurin osa niistä maista, joiden talouskasvu on tällä hetkellä voimakasta Saharan eteläpuolisessa Afrikassa, ei ollut Maailmanpankin mukaan viisi vuotta sitten “hyvien sopeutujien” joukossa. Vastaavasti ne maat, joiden katsottiin toteuttavan viisi vuotta sitten suhteellisen tervettä talouspolitiikkaa, eivät tänä päivänä ole niiden maiden joukossa, joiden taloudellinen kasvu on voimakasta.

HIPC-velkaohjelman ehtona olevista Kansainvälisen valuuttarahaston ESAF-ohjelmista vuonna 1998 tehty ulkoinen evaluointi asetti näiden ohjelmien vaikutuksen kyseenalaiseksi. Evaluoinnin johtopäätös oli, että valuuttarahaston nykyinen rakennesopeutuspolitiikka on monessa suhteessa epäonnistunut.

ESAF-ohjelmista kolmea neljännestä ei ole saatu päätökseen ylioptimististen ja joskus jopa harhaanjohtavien tavoitteiden johdosta. Evaluointi osoitti myös, että kehitysmaiden hallitukset kokivat vaikutusmahdollisuutensa ohjelmien sisältöön vähäisiksi ja että myös kansalaisyhteiskunnan mahdollisuudet vaikuttaa niiden syntyyn ovat vähäiset.

On selvää, että velkaantuneet maat tarvitsevat talouspoliittista sopeuttamista ja uudistumista, mutta monien mielestä kansainväliset rahoituslaitokset ovat liian usein vaatineet kehitysmaiden talouksien voimakasta liberaalisointia ennen kuin maat ovat olleet valmiita siihen. Maailmanpankin varapresidentti Mark Mulloch Brown arvioi hiljattain pankin politiikkaa erilaisten konfliktien tuhoja jälleenrakentavissa kehitysmaissa:

*“Vakaan makrotaloudellisen tilan aikaansaaminen on liian monessa tapauksessa johtanut julkisen kulutuksen liian nopeaan vähentämiseen; ruokasubventioiden poistamiseen ennen kuin ihmisillä on rahaa ostaa ruokaa; liialliseen yksityistämiseen ennen kuin on olemassa riittävää kotimaista pääomaa ja investoijia, jotka voisivat ostaa nämä yritykset; kauppan vapauttamiseen ennen kuin kotimaiset yritykset ovat tarpeeksi kehittyneitä kansainväliseen kilpailuun.”*

### **Lähtökohdaksi kehitysmaiden omat tarpeet ja suunnitelmat**

Velkapoliittisessa keskustelussa painotetaan usein, että velanhelputuksesta vapautuvat resurssit on käytettävä sosiaalisesti mahdollisimman järkevästi. Käytännössä nämä vaatimukset merkitsevät kansainvälisten rahoituslaitosten yhä voimakkaampaa roolia myös sosiaalisen kehityksen alueella.

Tämä ei ole ongelmatonta. Ensinnäkin kansainväliset rahoituslaitokset ovat talouspoliittisia instituutioita, joilla ei ole samaa kompetenssia tällä alueella kuin esimer-

kiksi monilla YK-järjestöillä. Toiseksi vaikutusvalta niissä jakautuu omistusosuuksien mukaan niin, että Yhdysvalloilla se on ylivoimainen verrattuna muihin maihin.

Kun Yhdysvaltojen ja esimerkiksi Pohjoismaiden maiden hyvinvointipoliittiset näkemyserot ovat suuret, on perusteltua kysyä, mikä malli on paras kehitysmaille ja kuka arvioi sen? Maailmanpankki, joka on maailman suurin sosiaalisen kehityksen rahoittaja, on esimerkiksi perinteisesti ollut erityisen vahva terveydenhuoltopalvelujen käyttäjämaksujen ja kilpailuttamisen puolesta-puhuja.

Viimeisten vuosien aikana Maailmanpankki on arvioinut tätä linjaansa uudelleen, mutta silti esimerkiksi Mosambikin vuonna 1998 tehtyyn HIPC-sopimukseen on sisälletty ehto terveydenhuoltomaksujen tuottojen viisinkertaisesta kasvattamisesta. Tämä siitä huolimatta, että Mosambik yritti nostaa käyttäjämaksuista saatuja tuottoja vuosikymmen sitten, mutta joutui luopumaan ajatuksesta köyhien lakattua käyttämästä terveystalveluja. Kysymys käyttäjämaksuista osoittaa myös sosiaalisen ehdollistamisen vaikeuden ja ongelmat.

Nämä ovat vain muutamia esimerkkejä kansainvälisten rahoituslaitosten talouspoliittisten ehtojen kritiikistä. On tärkeätä, että kansainvälisten rahoituslaitosten talous- ja kehityspoliitiikkaa uudistetaan perusteellisesti. Tämän uudistusprosessin lähtökohtana pitää olla kehitysmaiden omien kehityspyrkimysten ja suunnitelmien tukeminen.

---

## **Velan inhimilliset seuraukset**

1. UNICEF on laskenut, että jos Saharan eteläpuolisen Afrikan maiden ei tarvitsisi maksaa velkojaan, vapautuvat varat riittäisivät kattamaan maanosan kaikkien asukkaiden perustarpeiden (terveydenhuolto, koulutus, ravinto ja niin edelleen) tyydyttämisestä aiheutuvat lisäkustannukset.
2. UNDP on arvioinut, että jokainen lisäprosentti bruttokansantuotteesta, jonka Afrikan maat käyttävät terveydenhuoltoon ja opetukseen, johtaa 24 prosentin laskuun lapsikuolleisuudessa. Tämän arvion perusteella voidaan olettaa, että velanhoitokustannusten vaihtoehtoisella käytöllä terveydenhuoltoon ja opetukseen olisi suuria vaikutuksia lapsikuolleisuuden vähentämisessä.
3. Mosambikissa, joka on yksi maailman velkaantuneimpia maita suhteessa talouden kokoon, kolmannes kansalaisista on vailla puhdasta vettä ja vain hieinan yli viidennes naisista osaa lukea.

*Lähde: UNDP Human Development Report 1996 ja Jubilee 2000 UK*

Rakennesopeutusohjelmien kritiikin näkökulmasta on myös perusteltua kyseenalaistaa niiden ehdollistaminen monenkeskiseen HIPC-velanvähennykseen. Mosambikissa syksyllä 1998 järjestetyssä Etelä- ja Itä-Afrikan maiden kansalaisjärjestöjen velkaongelmaa käsittelevässä kokouksessa vaadittiinkin Kansainvälisen valuuttarahaston ESAF-ohjelmien poistamista velkojen helpotuksen ehtoista.

### **Velkojen peruuttaminen edistäisi demokratiaa ja kansanvaltaa**

Mikä sitten on paras tapa varmistaa vapautuneiden resurssien mahdollisimman hyödyllinen käyttö? Kysymykseen ei tulisi pyrkiä vastaamaan ulkoa asetettujen ehtojen näkökulmasta vaan demokratian ja kansanvaltan vahvistamisen näkökulmasta.

Tämä ei tarkoita sitä, etteivätkö ulkoa asetetut ehdot voisi yksittäisissä tapauksissa olla tarkoituksenmukaisia, jos niillä edistetään demokratian edellytyksiä tai demokraattisesti asetettuja tavoitteita. Ongelmana kuitenkin on, että kansainväliset rahoituslaitokset ja kehitysavun antajat ovat tehneet ulkoisesta ehdollistamisesta lähes itsetarkoituksen. Tämä taas on johtanut siihen, että velkaantuneiden kehitysmaiden hallintokoneiston päätyö muodostuu pitkälti asetettujen ehtojen toteuttamisesta.

Demokratiaan kuuluu keskeisesti kansalaisyhteiskunnan ja sen edustajien vuoropuhelun perusteella tehtävä poliittinen valintaprosessi sekä ennen kaikkea kansan mahdollisuus muuttaa virheelliseksi koettuja valintoja.

Mitä enemmän ehtoja kansainvälinen yhteisö asettaa, sitä enemmän demokratian edellytyksiä rajoitetaan.

Laajamittainen kehitysmaiden velkojen peruutus ei merkitsisi miljardien ainutkertaista rahavyöryä kehitysmaihin. Se merkitsisi kehitysmaiden vapauttamista jopa vuosikymmenien vuosittaisista velanhoitositoumuksista (esimerkiksi Maailmanpankin IDA-lainojen takaisinmaksuaika on 35–45 vuotta). Tämä tarkoittaa, että resurssien käytöstä päättäminen ei ole yhden hallituksen vaan monien hallitusten asia. Velkojen peruuttamisen ehtoista käytävän keskustelu päähuomio pitäisikin siirtää rahan käytölle asetettavista ehtoista demokratian vahvistamisen edellytyksiin.

Onnistuneet velkojen peruuttamisen edellytykset ovat, että hallitusten on harjoitettava avointa ja vastuullista politiikkaa ja kansalaisyhteiskunnalla, lehdistöllä, ammattiyhdistysliikkeillä on oltava mahdollisuudet seurata miten valtion varoja käytetään.

Monet etelän Jubilee-kampanjat, kuten esimerkiksi Sambiassa, ovatkin samalla, kun ne ovat vaatineet velkojen peruuttamista, yhtä lailla korostaneet oman hallituksensa vastuullisuuden tärkeyttä:

*"[...] Sambia on, huomattavalla ponnistuksilla ja uhrauksilla maksanut velkansa. Kasoava velkamme ei ole ollut ensisijaisesti meidän vikamme, ja tämän vuoksi ei ole oikein puhua anteeksiannosta. Tämän sijasta pitää puhua niiden velkojen peruuttamisesta, jotka vahingoittavat kansaamme niin kovasti..."*



*Me tunnustamme, että Sambian on käytettävä vastuullisesti kaikki velkojen helpotuksesta vapautuvat varat. Tästä tulemme pitämään hallituksemme vastuullisena ja tekemään yhteistyötä hallitusten edustajien ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Haluamme varmistua siitä, että vapautuvat resurssit todella suuntautuvat maan sosiaalisiin ja tuotannollisiin tarpeisiin.”*

Velkojen peruuttamisella voidaankin parhaassa tapauksessa vahvistaa demokratian tilaa kehitysmaissa.

## **Velkojen peruuttaminen ei johtaisi holtittomaan lainanottoon**

Yksi keskeisimmistä vasta-argumenteista laajamittaiselle velkojen peruuttamiselle on, että näillä toimenpiteillä edistettäisiin niin sanotun moraalisen hasardin ongelmaa. Tällä tarkoitetaan sitä, että velkojen peruuttaminen kannustaa tulevaisuudessa holtittomaan lainanottoon, koska velkojen anteeksiannon mahdollisuus on olemassa. Tämä johtaa väittämän mukaan siihen, että lainananto näihin maihin tyrehtyy.

On selvää, että yksittäisissä tapauksissa saattaa esiintyä tapauksia, jossa velalliset laskevat tulevan peruutuksen varaan. Laajemmassa mittakaavassa tämä tuskin on ongelma. Kehitysmaiden velkakriisi on itsessään jo näyttänyt ongelman vakavat seuraukset, ja on vaikea nähdä että siihen ajauduttaisiin vapaaehtoisesti uudestaan.

Väite siitä, että kehitysmaat menettäisivät uskottavuutensa kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla, saattaa olla jossain määrin tottakin. Kansainvälisen talouden historia kuitenkin osoittaa, että ongelmana ei ole ollut lainansaannin puute. Jos tämä väite olisi totta, ei Meksiko olisi koskaan voinut ajautua vuonna 1994 toiseen suureen rahoituskriisiin vuoden 1982 velkakriisin maailmanavauksen jälkeen.

Iso-Britanniakaan ei menettänyt luottokelpoisuuttaan, vaikka se ei ole maksanut ensimmäisen maailmansodan jälkeistä velkaansa Yhdysvalloille. Myös kansallisella tasolla velkasaneeratut yritykset saavat rahoitusta, jos toiminta koetaan laadukkaaksi.

Mutta entä jos lainanantaja tietää, että velkoja joutuu maksamaan kaikissa tilanteissa velkansa takaisin riippumatta siitä, mihin tarkoitukseen se on myönnetty tai miten se on täyttänyt tavoitteensa? Eikö tämäkin edistä holtitonta lainanantoa ja täten tulevia kriisejä?

Voidaankin sanoa, että tässä yhteydessä huomattavasti vakavampi ongelma on kansainvälisen lainanannon puutteellinen vastuullisuus. Tällä laajalla kysymyksellä on monia eri tasoja.

On selvää, että suuri tekijä velkakriisin taustalla on se, että lainoja on käytetty luksuskulutukseen ja ylläpitämään Mobutun kaltaisten diktaattorin valtakoneistoa. Mutta nämä rahavirrat ovat tulleet pitkälti länsimaista,

jotka kylmän sodan intressien mukaisesti rahoittivat omasta poliittisesta näkökulmastaan sopivia hallituksia.

Eikö myös lainanantajalla ole vastuu diktaattorien ja ilman kansan tukea hallitsevien ottamista lainoista? Esimerkiksi Latinalaisen Amerikan Jubilee 2000 -kampanjat ovat hyvin voimakkaasti tuoneet esiin tämän ongelman ja vaatineet, että tämäntyyppisistä lainoista ei saa syntyä takaisinmaksuvelvoitetta.

## **Maailmanpankki ja valuuttarahasto toimivat ilman luottotappioiden riskiä**

Tärkeä kysymys kansainvälisen lainanantoon liittyvässä keskustelussa on myös kansainvälisten rahoituslaitosten toiminnan vastuullisuus. Maailmanpankin ja Kansainvälisen valuuttarahaston merkitys rahoittajina on erittäin keskeinen kehitysmaissa, mutta niiden rakenteellisena ongelmana on, ettei niillä ole taloudellista vastuuta toiminnastaan samassa merkityksessä kuin kaupallisilla pankeilla. Niiltä puuttuu normaaliin pankkitoimintaan kuuluva riski luottotappioista.

Maailmanpankki ja valuuttarahasto saavat niille myönnetyn etuoikeutetun lainanantajan aseman turvin rahansa takaisin riippumatta rahoitetun hankkeen tuloksesta. Jos kehitysmaat eivät maksaisi velkojaan kansainvälisille rahoituslaitoksille, se merkitsisi lähes automaattisesti myös muiden pääomavirtojen tyrehtymistä.

Lainanannon laadun kehittäminen on ollut korkealla Maailmanpankin presidentin James Wolfensohnin tavoittelustalla. Pankin hankkeiden laatuongelmat ovat olleet kansainvälisen keskustelun kohteena varsinkin siitä lähtien, kun niin sanottu Wapenhans-raportti vuonna 1992 totesi, että 37,5 % pankin hankkeista ei täyttänyt sen omia laatuvaatimuksia.

Toinen vastaava esimerkki voidaan ottaa sosiaalisen kehityksen alueelta: Maailmanpankin oman evaluaatioyksikön selvityksen mukaan vain 44 % terveyteen, väestöön ja ravitsemukseen liittyvistä ja päättyneistä hankkeista oli kestäväällä pohjalla. Keskimäärin alle 60 % hankkeista saa siis tyydyttävän arvion.

On luonnollista, että virheitä tapahtuu aina jossakin määrin. Olennaista on kuitenkin se, että vallitsevien käytäntöjen mukaisesti kaikki taloudellinen taakka kansainvälisten rahoituslaitosten virheistä kaatuu kehitysmaiden kannettavaksi.

Puhuttaessa kehitysmaiden velkaongelmasta on tärkeää katsoa numeroiden taakse ja paneutua niihin syihin ja rakenteisiin, jotka ovat johtaneet velkakriisiin. Taustalta löytyy velallisten virheiden lisäksi monia edellämainitun kaltaisia ongelmia, jotka ovat seurausta kansainvälisen lainanannon vastuullisuuden puutteesta. Näin vastuu ongelmista on yhteinen. Onko velkojilla kuitenkin oikeus yksipuolisesti asettaa ehtoja velkojen peruuttamiselle?

## Konkurssimenettelyä voisi soveltaa myös kansainvälisessä politiikassa

Tämän hetken keskeisin kysymys kehitysmaiden velkaongelman suhteen ei siis ole, *pitäisikö* velkoja peruuttaa, vaan *kuinka paljon, millä ehdoilla ja kenen päätöksestä* niitä peruutetaan.

Yksi kansainvälisen velkapoliittikan ongelma kehitysmaiden tapauksessa on ollut, että velkojat ovat itse niin Pariisin klubin kuin HIPC-ohjelman puitteissa pystyneet määrittelemään velkojen peruuttamisen suuruudesta ja sen ehdoista, vaikka ne ovat itse osapuolena kriisissä. Tämä on monien mielestä keskeinen rakenteellinen syy riittämättömiin ratkaisuihin. On kuitenkin olemassa vaihtoehto, josta Wall Street Journal totesi helmikuussa 1999 seuraavaa:

*“Velanhoitokustannukset eräissä Kolmannen maailman maissa ovat järkyttäviä. On olemassa vakiintunut ja tehokas tapa ratkaista ongelma... Se on nimeltään konkurssimenettely.”*

Wall Street Journal on näin liittynyt siihen kasvavaan joukkoon, joka on puhunut jonkinasteisen maksukyvyt-



tömyys- ja konkurssimenettelyn sopimisesta myös kansainvälisesti. Tämä myös monien Jubilee 2000 -kampanjoiden kannattama prosessi tarkoittaisi riippumattoman tuomarin tai tuomarikollektiivin johdolla käytävää velkajärjestelyprosessia. Se lisäisi merkittävästi kansainvälisen velkapoliittikan oikeudenmukaisuutta.

Myös YK:n kauppa- ja kehitysjärjestö UNCTAD ehdottaa tätä vuoden 1998 raportissaan:

*“Nyt tarvitaan kokonaisvaltaista arviointia Afrikan velkaongelman kestävydestä; se pitäisi tehdä riippumattoman elimen johdolla. Tämä elin koostuisi velkojien ja velallisten yhteisesti nimittämistä jäsenistä. He voisivat olla rahoitus- ja kehityskysymysten asiantuntijoita, joiden ehdotusten täydelliseen ja nopeaan toimeenpanoon velkojat sitoutuisivat.”*

Kehitysmaiden velkakriisin poliittisia ratkaisustrategioita on hyvä verrata aikaisempiin vastaaviin tapauksiin. Esimerkiksi Lontoon sopimuksessa 1953 sovittiin onnistuneesti Saksan toisen maailmansodan jälkeisistä veloista tavalla, joka poikkeaa huomattavasti kehitysmaiden saamasta kohtelusta.

Lontoon sopimuksessa suuri osa, noin puolet, maan veloista peruttiin ja jäljelle jäävien velkojen vuosittaisen lyhennysten suuruudeksi määriteltiin 3,5 prosenttia vientituloista. Tänä päivänä sama taso määritellään köyhimmille kehitysmailla 20–25 prosenttiin.

Lontoon sopimuksessa oli merkittävää myös se seikka, että velanhoitokustannuksia sovittiin maksettavaksi ai-noastaan niinä vuosina kuin talous kasvaa, eli velkoja ei maksettaisi uudella velalla. Ja mikäli Saksan talous olisi kokenut taantumavuotia (mitä se tosin ei tehnyt),

## Suomen valtion saamiset (31.12.1997)

### Saamiset HIPC-maista

	Kehitysluotot mk	Valtiontakuu- keskuksen vakautussopimukseen perustuvat vienti- luottoisaamiset mk
Etiopia		5 200 000
Kamerun	4 290 000	
Kenia	10 640 000	4 500 000
Liberia	7 970 000	
Mosambik	40 000 000	
Nicaragua	86 400 000	
Nigeria		5 300 000
Sambia	45 000 000	
Senegal	20 000 000	
Uganda	30 000 000	
<b>Yhteensä</b>	<b>244 300 000</b>	<b>15 000 000</b>

### Saamiset muista maista

	Kehitysluotot mk	Valtiontakuu- keskuksen vakautussopimukseen perustuvat vienti- luottoisaamiset mk
Algeria		88 700 000
Argentiina		71 600 000
Bulgaria		79 400 000
Filippiinit		39 400 000
Indonesia	30 000 000	
Iran		96 800 000
Jordania		4 400 000
Kiina	38 440 000	
Kroatia		58 100 000
Kuuba	11 330 000	
Peru		97 500 000
Puola		327 500 000
Venäjä		3 010 000 000
Zimbabwe	299 960 000	
<b>Yhteensä</b>	<b>379 730 000</b>	<b>3 873 400 000</b>

olisi maan veloista sovittu yllä kuvaillun välimiesmenettelyn mukaisesti. Myös tämä poikkeaa merkittävästi kehitysmaiden saamasta kohtelusta.

Lontoon sopimus osoittaa, kuinka olennaista riittävä poliittinen tahto on ongelman ratkaisulle. Saksan tapauksessa muut länsimaat olivat hyvin sitoutuneita maan jälleenrakennukseen tukemiseen.

### **Pohjoismaat ovat pieniä velkojia mutta tärkeitä esimerkin näyttäjiä**

Kansainvälisen velkapoliitiikan keskeiset uudistukset ja haasteet, joita edellä on käsitelty, ovat viime kädessä riippuvaisia rikkaimpien länsimaiden, eli niin sanottujen G7-maiden poliittisesta tahdosta. Ne ovat ylivoimaisesti suurimpia kahdenvälisiä ja monenkeskisiä velkojia, koska niiden omistusosuudet kansainvälisissä rahoituslaitoksissa ovat suurimmat.

Poliittisen tahdon vahvistaminen onkin kansainvälisen Jubilee 2000 -liikkeen keskeisin tavoite. Suomi ja muut Pohjoismaat ovat kansainvälisesti pieniä velkojia, mutta niiden kahden- ja monenkeskisillä poliittisilla ratkaisuilla on merkitystä kansainvälisen yhteisön poliittisen tahdon vahvistamisessa ja sitä kautta ratkaisujen löytämisessä. Pohjoismailla onkin ollut tärkeä rooli kansainvälisen velkapoliitiikan kehittämisessä, mutta kehittämisen tarvetta on edelleen.

Suomen kahdenväliset saatavat köyhistä kehitysmaista (HIPC-maat) olivat vuoden 1998 lopussa vajaat 260 miljoonaa markkaa, joista anteeksiantoprosessi on käynnistetty noin 140 miljoonan saatavien osalta. Suomen yhteenlasketut kehitysmaasaatavat ovat huomattavasti suuremmat.



Maamme hallituksen lokakuussa 1998 hyväksymässä kehitysmaapoliittisessa linjauksessa kehitysmaiden velkaongelma nostetaan erääksi keskeisimmäksi laajamittaisen köyhyyden syyksi.

Linjauksessa Suomi asettuu tukemaan kansainvälisiä pyrkimyksiä köyhyyden vähentämiseksi tukemalla kehitysmaiden talouksia rasittavien velkojen anteeksiantoa. Suomi asettuu myös tukemaan Jubilee 2000 -kampanjaa. Mutta mitä tämä on tarkoittanut ja mitä sen pitäisi tarkoittaa käytännössä?

Suomen saatavat köyhiltä mailta koostuvat suureksi osaksi kehitysapuluotoista ja muutamista vientitakuusaatavista. Suomi on 1990-luvulla mitätöinyt vanhoja kehitysluottoja tapauskohtaisesti, eikä uusi kehitysmaapoliittinen linjaus tuo tässä suhteessa mitään uutta:

*“Suomi on antanut anteeksi suurimman osan kahdenvälisistä kehitysluotoistaan tai tehnyt kehitysmaiden kanssa konvertointisopimuksia, joilla velkoja on vaihdettu sosiaalisia tai ympäristösektorin sitoumuksiksi. Suomen periaatteena on, että vastuu velkojen hoidosta kuuluu viime kädessä velkaantuneille maille itselleen ja päätöksiä velkahelpotuksista tehdään sen pohjalta, miten maat itse sitoutuivat harjoittamaan markkinaperusteista talouspolitiikkaa. sekä yhteiskuntapolitiikkaa, jossa köyhyyden vähentäminen, sosiaalinen oikeudenmukaisuus sekä demokratian edistäminen ovat riittävästi korkealla sijalla.”*

Olisi tärkeätä, että Suomi tässä suhteessa edelleen terävöittäisi politiikkaansa ja tekisi päätöksen yksipuolisesta kaikkien velkasaatavien peruuttamisesta köyhistä maista. Esimerkiksi Norjan parlamentti hyväksyi vuonna 1998 velkapoliittisen ehdotuksen, jonka mukaan maa peruuttaa yksipuolisesti vientiluottosaatavansa (kaikki kehitysapuluottonsa se on jo aikaisemmin peruuttanut) sen jälkeen kun maat ovat solmineet monenkeskisesti koordinoitun velanhelpotusohjelman.

Tämä toimi vastaisi myös YK:n pääsihteeri Kofi Annanin keväällä 1998 esittämään ehdotukseen, jossa hän vetosi velkojamaihin, jotta ne muuttaisivat lahjoituksiksi kaikki jäljellä olevat kahdenväliset julkiset saatavansa Afrikan köyhistä maista.

Jos kaikki Pohjoismaat tekisivät yhteistyössä vastaavanlaisen velkojen mitätöintipäätöksen, olisi sillä oman esimerkkinsä kautta parhaassa tapauksessa merkittävä vaikutus myös muiden velkojamaiden toimiin.

### **Rakennesopeutuspolitiikka uusiksi ja rahaston kulta myyntiin**

Suomen näkökulmasta monenkeskinen velkapoliitiikka on lähivuosina erityisen merkityksellistä. Suomi edustaa nimittäin Pohjoismaita ja Baltian maita Maailmanpankin ja Kansainvälisen valuuttarahaston johtokunnissa (Maailmanpankissa vuoteen 2000 saakka, valuuttarahastossa vuosina 2000–2001).

Monenkeskisen velkapolitiikan kehittämisessä on kaksi keskeistä kysymystä: monenkeskisen velkojen peruuttamisen ehdot ja sen rahoitus.

Nykymuotoisen HIPC-ohjelman monenkeskisen velan vähennyksen kustannuksiksi on arvioitu vajaa kahdeksan miljardia dollaria. Tämä on suurelta osin suunniteltu rahoitettavaksi kansainvälisten rahoituslaitosten omilla panoksilla (omista voitoista) ja kahdenvälisillä lahjoituksilla.

HIPC-ohjelman rahoituksessa on ollut ongelmia. Suuret kahdenväliset G7-maiden velkojat ovat toistaiseksi myöntäneet huomattavasti vähemmän rahoitusta ohjelmalle kuin esimerkiksi Pohjoismaat ja muutamat muut pienemmät velkojat kuten esimerkiksi Hollanti. Suurten velkojamaiden osallistuminen rahoitukseen olisi tärkeää.

Laajempi monenkeskisen velan peruuttaminen lisäisi kustannuksia huomattavasti verrattuna nykyiseen HIPC-ohjelmaan. Yksi tärkeimmistä kysymyksistä rahoituksessa on Kansainvälisen valuuttarahaston kulta-varannon (yhteensä 100 miljoonaa unssia) osittainen myynti.

Kansainvälinen valuuttarahasto itse ehdotti vuonna 1998 viiden miljoonan unssin myymistä, josta saatujen tulojen investointituotoilla voitaisiin rahoittaa valuuttarahaston oma osuus nykyisen HIPC-ohjelman rahoituksesta.

Tätä laajemmalla kullannmyynnillä voitaisiin kuitenkin rahoittaa huomattavasti suurempi osuus monenkeskisestä velkataakasta. Onkin tärkeää, että Suomi tukee Kansainvälisen valuuttarahaston kullann myyntiä.

Toinen merkittävä kokonaisuus monenkeskisessä velkapolitiikassa on talouden rakennesopeutuspolitiikan uudistaminen. Tässä suhteessa Suomen kehitysmaapoliittinen linjaus on hyvin konservatiivinen, kun ottaa huomioon asian tiimoilta käytävän kansainvälisen keskustelun. Siinä todetaan: "Kehitysmaiden talouden rakenteellisten vääristymien korjaamiseksi ja edellytysten luomiseksi vakaalle taloukskasvulle Suomi osallistuu Kansainvälisen valuuttarahaston ja Maailmanpankin rakennesopeutusohjelmien tukeen."

**Max von Bonsdorff**

---

## Lähdeluettelo

- Annan, Kofi. "The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa [S/1998/318 - A/52/871], UN 1998
- Cologne Debt Initiative 1999 (Saksan hallituksen aloite tammikuulta 1999).
- Declaration of the East and Southern African HIPC/ESAF Conference, Maputo, 1998
- Eurodad Background Paper. Debt and Adjustment in ACP countries, Eurodad, 1998
- Eurodad. World Credit Tables; Creditors Claims on Debtors Exposed, 1996
- George, Susan. The Debt Boomerang, 1992
- Hanlon, Joseph. Will debt relief be squandered?, Discussion paper, 1998
- , -. HIPC Heresis and the flat earth response, Jubilee 2000 UK, 1998
- , -. We've been here before, Jubilee 2000 UK, 1998
- , -. Free Nelson Mandela – and all the people of southern Africa, 1998
- Heino, Erja-Outi. Taloukskasvun lyhyt oppimäärä, Kumppani 1/99
- Henriot, Peter. Debt Relief in Context: How important to Poverty alleviation?, Jesuit Centre for Theological Reflection, Zambia, 1998
- Hersel, Philip. The London Debt agreement of 1953 on German External Debt. Lessons for the HIPC Initiative; Eurodad, Taking Stock on Debt, 1999
- IMF. The IMFs Response to Critics of the HIPC Initiative, 1998
- Jubilee 2000 Latin American and Caribbean Declaration, 1999
- Jubilee 2000 UK. Briefing note 1-3, 1998
- , -. Chains Around Africa, 1998
- , -. In our own backyard, 1998
- , -. The Debt Cutters Handbook, 1996
- Jubilee 2000 Zambia. Cancel Zambias Debt, 1998
- Kauppan päälle elämä, Kirkkojen kansainvälinen vastuuvuikko, 1999
- Kelly, Jana. Mozambique: The Social and Economic Costs of the Debts Crisis, 1998.
- Koivusalo, Meri ja Tapanainen, Hanna. Rakennesopeutusohjelmat, Terveyspolitiikka ja Sosiaalinen Kehitys, KEPA, 1999
- Norwegian Debt Relief Strategy, Utrikesdepartementet, 1998
- Oxfam International Position Paper, Debt Relief for Tanzania – an opportunity for a better future, 1998
- Raffer, Kunibert. The Necessity of International Chapter 9 Insolvency Procedures, Eurodad, Taking Stock on Debt, 1999.
- Reed, David. Structural Adjustment and the Environment, WWF, 1992
- Stiglitz, Joseph. More Instruments and Broader Goals: Moving toward the Post-Washington Consensus, WIDER, 1998
- Ulkoasiainministeriö. Suomen kehitysmaapolitiikan linjaus (15.10.1998)
- UNCTAD. Trade and Development Report, 1999
- UNDP. Human Development Report, 1996
- WEED-statement on the Cologne Initiative of the German Federal Government
- Wolfensohn, James. The Other Crisis, Address to the Board of Governors, World Bank 1998
- Woodward, David. Drowning by numbers; The IMF, The World Bank and North – South Financial Flows, 1998
- World Bank. Annual Report, 1997
- , -. Global Development Finance, 1998

# Kansainvälisen valuuttarahaston kultavaranto ja sen myynti

Kansainvälisten rahoituslaitosten HIPC-ohjelmaa on ehdotettu rahoitettavaksi Kansainvälisen valuuttarahaston kultavarannon osittaisella myynnillä. HIPC-ohjelman perustamisvaiheessa asia oli esillä, mutta se pysähtyi pääasiassa Saksan vastustukseen (jota Suomi tuki). Saksan uusi hallitus on suhtautunut edeltäjänsä myönteisemmin kultavarannon osittaiseen myyntiin.

Kansainvälinen valuuttarahasto on vuonna 1998 itse ehdottanut viiden miljoonan unssin myymistä, josta saatujen tulojen investointituotoilla voitaisiin rahoittaa valuuttarahaston osuus nykyisestä HIPC-ohjelmasta. On arvioitu, että tällä voitaisiin varmistaa noin 300–400 miljoonan dollarin lisärahoitus kuuden vuoden aikana.

Jos Kansainvälinen valuuttarahasto päättäisi käyttää kaikki myyntituotot, eikä pelkästään investointituottoja, on sen arvioitu merkitsevän noin 800–900 miljoonaa dollaria lisää velkojen vähentämiseen. Suurempi osuus monenkeskisen velkataakan peruuttamisesta voitaisiin rahoittaa myös viittä miljoonaa unssia laajemmalla kullan myynnillä.

Kansainvälisen valuuttarahaston taloudellisista resursseista on kullan muodossa yhteensä 100 miljoonaa unssia. Kultavaranto liittyy keskeisesti aluperäiseen Bretton Woodsin systeemiin, joka perustui vakaisiin valuuttakursseihin. Siinä dollarin arvo kiinnitettiin kultaan, ja valuuttarahaston jäsenmaksuista neljännes pitikin alunperin maksaa kullassa.

Systeemi kuitenkin hajosi 1970-luvun alussa ja maailmantalous siirtyi kelluvien valuuttakurssien aikaan.

Tämä merkitsi, että kullan merkitys taloudellisena reserviomaisuutena väheni merkittävästi. Vaatimus jäsenmaksujen maksamisesta osittain kullassa poistettiin Bretton Woods -systeemin murruttua.

Valuuttarahaston kultaa ei myytäisi ensimmäistä kertaa. Bretton Woods -valuuttakurssisysteemin romahtamisen jälkeen vuonna 1976 myytiin kultavarannosta kolmannes (50 miljoonaa unssia).

Yhtenä keskeisimmistä perusteluista kullan myyntiä vastaan on esitetty, että se laskisi hintatasoa ja vähentäisi jäljelle jäävän kultavarannon arvoa. Tämä on todennäköistä, mutta hinnan laskun suuruus riippuu siitä kuinka paljon ja millä ajanjaksolla kultaa myydään.

Tämä vastaväite kullan myynnille sisältää myös yhden tärkeän ristiriidan. Jos kultaa ei voida käyttää ilman, että sen arvo laskee vakavasti, niin myös sen arvo taloudellisena reserviomaisuutena laskee huomattavasti. Omaisuus, joka menettää arvonsa kun sitä käyttää, ei ole suureksi hyödyksi Kansainvälisen valuuttarahaston kaltaiselle laitokselle.

Kullan myynnin puolesta puhuu myös se, että kullan pitkän tähtäyksen hintakehityksen on odotettu olevan laskusuuntainen.

## Lähteet:

David Woodward, *IMF Gold Sales as a Source of Funds for Multilateral Debt Reduction*, Eurodad, 1996.

David Woodward, *Drowning by Numbers*, 1998.

