

Valuuttarahasto etsii identiteettiä

Tuomas Saarenheimo

Neuvonantaja

Suomen Pankki

Kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n vaikeuksista on uutisoitu laajalti parin viime vuoden aikana. IMF:n antolainaus on romahtanut ja tulos painunut syvästi tappiolliseksi. Henkilöstöä vähennetään ja uusia tulonlähteitä etsitään. Samalla monet kysyvät, onko IMF:n kaltaiselle organisaatiolle ylipäänsä tarvetta nyky-muotoisessa maailmassa.

Valuuttarahaston matka vallan huipulta kuilun partaalle oli nopea. Vielä vuoden 2003 syksyllä organisaatio oli voimansa tunnossa. Sen käynnissä olevien lainaohjelmien yhteisumma oli lähes 100 miljardia dollaria, ja niiden kautta se vaikutti talouspolitiikan muotoilemiseen lähes yhdeksässäkymmenessä jäsenvaltiossaan. Lainaustoiminnan tuotto ylitti toimintakulut merkittävästi, reservit kasvoivat ja tase vahvistui. Rahastoa arvosteltiin monelta suunnalta ja vaihtelevin perustein, mutta harva kyseenalaisti sen relevanssin. Tosiasiassa valuuttarahaston toimintaedellytykset olivat jo heikentyneet tavalla, jonka seuraukset tulisivat pian näkyviin.

Vallan huippu

IMF perustettiin vuonna 1944 kiinteiden valuuttakurssien ja kultastandardin maailmaan

edesauttamaan kansainvälistä talousyhteistyötä ja kauppaa ja erityisesti ehkäisemään kilpailullisia devalvaatioita. Sen harjoittama lainaustointa tarjosi vaihtotaseen epätasapainoon ajautuneelle valtiolle rahoitusta korjaavien toimien ajaksi. Valuuttarahaston osallistuminen jäsenvaltioiden talouspolitiikan muotoiluun sen ensimmäisten parin vuosikymmenen aikana oli ”ajoittaista ja globaalissa mittakaavassa vähäistä” (Boughton 2001).

1960-luvun aikana maailmantalouden epätasapainot kasvoivat ja 1970-luvun alussa lopulta mursivat kultakantaan ja kiinteisiin valuuttakursseihin perustuvan Bretton Woods -järjestelmän. Siirtyminen joustavampiin valuuttakursseihin vähensi jäsenmaiden talouspolitiikan rajoitteita ja lisäsi taloudellisten konfliktien riskiä. Valuuttarahaston rooliin alkoi kohdistua kasvavia odotuksia, jotka hiljalleen muokkasivat sen talousseurantaa aktiivisempaan suuntaan. Rahaston lainaustoiminta laajeni ja siihen liittyvän ehdollisuuden (lainaohjelman edellyttämien talous- ja rakennepoliittisten toimien) merkitys kasvoi. Tie kohti nyky-muotoista valuuttarahastoa oli viitoitettu.

Kahden vuosikymmenen ajan 1980-luvun alusta lähtien kansainväliset rahoituskriisit ja niiden jälkihoito täyttivät säännöllisesti lehtien

taloussivuja. 1980-luvun alussa otsikoissa olivat julkisen sektorin velkakriisit lähinnä latinalaisessa Amerikassa, ja vuosikymmenen lopulla velkakriisejä ratkaistiin mittavilla velkahelpotuspaketeilla. 1990-luvulle tultaessa yksityisen sektorin kansainväliset rahoitusvirrat kasvoivat, ja huomio kääntyi julkisen sektorin velkaantumisesta vaihtotaseen alijäämiin, jotka pahimmillaan kärjistyivät spekulatiivisiin hyökkäyksiin ja valuuttakriiseihin. Viime vuosikymmenen lopulla kriisinhoito komplisoitui edelleen, kun Kaakkois-Aasian kriisin myötä valuuttakriisien ytimeen nousivat rahoitussektorin systeemiset ongelmat.

Yhteinen piirre näiden kahden vuosikymmenen kriiseissä oli, että valuuttarahaston rooli niiden hoidossa kriisirahoituksen järjestäjänä ja talouspolitiikan ohjeistamisessa oli keskeinen. Mielikuvat, joissa valuuttarahaston ekonomistit ottavat valtiojohdolta talouspolitiikan ohjat käsiinsä ja ryhtyvät toteuttamaan uusliberalistista talouspolitiikkaa, saavuttivat eräissä maissa myyttisiä mittasuhteita. Vaikka tämä mielikuva oli liioiteltu, se ei ollut täysin vailla perusteita. Bretton Woods -järjestelmän luhistumista seuraavan neljännesvuosisadan aikana IMF:n ohjelmiin sisältyvä talouspoliittinen ehdollisuus laajeni ja syveni. Yhtäältä tämä oli luonnollinen seuraus rahoituskriisien mittasuhteiden paisumisesta – suuremmat rahavirrat vaativat tiukempaa kontrollia. Samalla se kuitenkin heijasti valtasuhteiden muutosta rahaston sisällä. Bretton Woods -vuosina sama valtio saattoi yhtenä vuonna rahoittaa valuuttarahaston lainaustoimintaa ja seuraavana vuonna turvautua itse sen rahoitukseen. Riski lainatiskin toiselle puolelle joutumisesta hillitsi rahoittajamaiden halukkuutta syventää lainaohjelmiin liittyvää talouspoliittista kontrollia. 1970-luvulta eteenpäin jäsenistö jakautui kuitenkin raken-

teellisesti yhä selkeämmin kahtia rahoittajiin ja luotonottajiin. Muuttuneessa tilanteessa rahoittajat, joilla oli selvä enemmistö äänivallasta, eivät epäröineet vähän kerrassaan vahvistaa talouspoliittista ehdollisuutta (Boughton 2001, Mohammed 2003).

Roolin vahvistuessa valuuttarahasto kasvoi ja sen toiminnan muodot moninaistuiivat. Kahdeksankymmenluvulla IMF:n toimintaan liitettiin matalakorkoinen kehitysapurahoitus ja siihen liittyvät rakennesopeutusohjelmat (myöhemmin Poverty Reduction and Growth Facility, PRGF). Valuuttarahasto näytteli myös keskeistä roolia kehitysmaiden velkahelpotusohjelmien¹ rakentamisessa. Rautaesiripun murtuessa IMF toimi kättilönä markkinatalouden rakentamisessa siirtymätalouksiin. Rahaston tarjoama tekninen apu mm. talouspolitiikan ja tilastoinnin alueella laajeni, ja Kaakkois-Aasian kriisin jälkeen panostettiin erityisesti tekniseen apuun rahoitussektorin vakauden ja valvonnan järjestämisessä. Viime vuosina vastuisiin on liittynyt myös toiminta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäisemiseksi.

Tälle vuosituhannele tultaessa valuuttarahasto oli kasvanut lähes kolmen tuhannen hengen organisaatioksi, jonka toiminta oli laajentunut kauas alkuperäisen mandaatin ulkopuolelle. Merkillepantavaa oli, että monimuotoisen toiminnan rahoitus tuli edelleen lähes yksinomaan antolainauksen marginaalista. Siten

¹ Velkahelpotusohjelmiin kuuluvat vuonna 1996 käynnistetty HIPC (Highly Indebted Poor Countries) -ohjelma, jonka puitteissa 41 velkaantuneella köyhällä maalla on mahdollisuus saada helpotusta sekä kahdenvälisiin että monenvälisiin luottoihinsa, sekä MDRI (Multilateral Debt Relief Initiative) -ohjelma, jonka puitteissa HIPC-maat voivat saada kansainvälisiltä rahoitus-instituutioilta (IMF, Maailmanpankki sekä alueelliset kehityspankit) 100 % velkahelpotuksen.

maksutasevaikeuksiin joutuneet valtiot käytännössä subventoivat maksamallaan lainamarginaalilla laajaa kirjoa jäsenistölle tarjottavia ilmaispalveluja. Valuuttarahaston koko rahoituspohja rakentui oletukselle, että sen luottojen kysyntä säilyisi vahvana.

Kuilun reunalla

Vuonna 2003 rahoitusmarkkinat löysivät kehittyvät taloudet. Kehittyneiden maiden rahoitusmarkkinoilla pitkät korot olivat pudonneet historiallisen matalalle tasolle, jolloin tuottoa etsivä sijoitusvarallisuus alkoi kiihtyvällä vauhdilla kanavoitua kehittyviin talouksiin. Latinalaisen Amerikan dollarimääräisten valtionlainojen korkoero USA:n valtionlainoihin, joka vielä vuoden 2003 alussa oli noin 7 prosenttiyksikköä, supistui vuoden loppuun mennessä alle 3 prosenttiyksikköön. Kuin taikaiskusta IMF:n luotettavimmat asiakkaat olivat saaneet uuden, hinnaltaan kilpailukykyisen rahoituslähteen.

Samaan aikaan globaali rahoitustasapaino muuttui ratkaisevasti. Osin öljytulojen ruokkimana, osin viennin muuten vahvan vedon ansiosta moniin kehittyviin talouksiin kasvoi mittava, rakenteellinen rahoitusylijäämä, joka vähensi suoraan ulkoisen rahoituksen tarvetta. Siellä missä ulkoista rahoitusta edelleen tarvittiin, sitä oli saatavissa paitsi markkinoilta, myös ylijäämäisiltä kehittyviltä talouksilta (ns. ”emerging creditors”, erityisesti Kiina on toiminut luotottajana Afrikassa ja Venezuela Latinalaisessa Amerikassa).

Seuraukset IMF:n luotonannolle olivat draamaattiset. Vuodesta 2003 vuoteen 2007 valuuttarahaston luotonanto romahti 85 prosenttia ja oli vuoden 2007 lopussa alle 15 miljardia dollaria. Erityisen jyrkästi oli pudonnut valuuttarahaston omaan taseeseen voittoa tuottava ns.

GRA-luotonanto, joka supistui tuona aikana yli 90 prosenttia (n. 100 miljardista dollarista vajaan kymmeneen miljardiin dollariin).²

Samalla kun kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden muutos synnytti valuuttarahaston lainaohjelmien kanssa kilpailevia rahoituslähteitä, heikkenivät organisaation suhteet merkittävään osaan perinteistä asiakaskuntaansa. Tämä suhteiden heikentyminen on keskeinen tekijä monissa valuuttarahaston tämänhetkissä ongelmissa, joten sitä on syytä tarkastella hieman huolellisemmin. Kehityksen taustalla on monia syitä, mutta vuonna 1997 alkanut Kaakkois-Aasian kriisi sekä Argentiinan kriisi vuosittuhannen vaihteen jälkeen olivat yksi selkeä kulminaatiopiste.

Kaakkois-Aasian kriisi vei IMF:n monella tavalla tuntemattomille vesille. Kriisin hoitoon myönnettyt lainaohjelmat kasvoivat ennätysuuriksi ja niihin liittyvä talouspoliittinen ehdollisuus muotoutui laajaksi ja syvälliseksi. Erityisesti Indonesian ohjelmassa rakennepoliittinen, IMF:n ydinalueen ulkopuolinen ehdollisuus muotoutui ennennäkemättömän yksityiskohtaiseksi – se kattoi toimialakohtaisia ehtoja kuten palmuöljyn vientirajoitusten poistamisen ja lauatavaran tuottajien yhteisen markkinointiorganisaation purkamisen. Indonesian viranomaiset allekirjoittivat ohjelman sen kummemmin protestoimatta, mutta tosiasiallinen sitoutuminen jäi vähäiseksi.³ Toimeenpano oli veltoa ja rakenteellisen ehdollisuuden toteutuminen jäi heikoksi. Käytännössä sen merkitys oli lähinnä

² *Kehitysmaille suunnattu PRGF-luotonanto tapahtuu subventoidulla korolla (1/2 prosenttia), ja se rahoitetaan valuuttarahaston yleisen taseen (general resources account, GRA) ulkopuolelta jäsenvaltioiden kehitysapuvaroista.*

³ *Presidentti Subarton kerrotaan luvanneen avustajilleen ”käydä sissisotaa IMF:ää vastaan”.*

talouspolitiikan huomion kääntäminen pois kriisin hallinnan kannalta keskeisistä toimista, eli pankki- ja yrityssektorin velkajärjestelyistä (IEO 2003). Kriisin taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset olivat syvät, ja monien mielestä merkittävä osa vastuusta kuului valuuttarahastolle.

Samassa kriisiepisodissa toisenlaisen esimerkin tarjoaa Indonesian naapurimaa Malesia, johon valuuttapako levisi vuonna 1998 lievemässä muodossa. Malesia kieltäytyi vuoden 1998 syksyllä IMF:n tuesta ja ryhtyi sen sijaan torjumaan valuuttapakoa valuutansäännöstelyllä, joka jatkui kevääseen 1999. Valuutansäännöstelyyn ryhtymistä kritisoitiin tuoloin voimakkaasti, osin myös IMF:n taholta, ja sen onnistumisen edellytyksiä pidettiin yleisesti heikkoina. Vastoin odotuksia valuutansäännöstely toimi (tiettyyn mittaansa saakka) ja antoi maalle hengähdysaikaa tarvittavien uudistusten toteuttamiseen.⁴ Se, että IMF ei kriisin aikana tukenut Malesiaa sen valitsemalla linjalla, vaan sen nähtiin kritiikillään pikemmin heikentäneen maan onnistumisen edellytyksiä, jätti leimansa monien Kaakkois-Aasian viranomaisten suhtautumiseen valuuttarahaston toimintaan.

Toinen käännepiiste, joka osaltaan heikensi IMF:n suhteita perinteiseen asiakaskuntaansa, oli Argentiinan vuosituhannen vaihteen jälkeen alkanut kriisi. IMF:n rahallinen ja poliittinen tuki vuosina 2000 ja 2001 kestävämpään tilanteeseen ajautuneelle valuuttakatejärjestelmälle lykkäsi korjaavia toimia ja todennäköisesti syvensi järjestelmän romahdusta seurannutta lamaa. Romahdusta seuranneen laman aikana IMF:n tosiasiallinen vaikutusvalta Argentiinan taloudenhoitoon oli vähäinen, mutta

⁴ IMF:n johtokunta päätyi tällaiseen johtopäätökseen vuoden 1999 syksyllä.

Argentiinan suurimpana velkojana ja niukkuuspolitiikan symbolina se kantoi argentiinalaisten silmissä keskeisen vastuun maan kriisistä – tosiasiassa, jota on Argentiinan politiikassa viime aikoihin asti hyödynnetty laajalti.⁵

Merkittävälle osalle kehittyvää maailmaa valuuttarahasto lakkasi näyttäytymästä monenvälisenä foorumina, jolla jäsenvaltiot edistivät yhteistä taloudellista etua. Tilalle tuli kuva holhoavasta ja keskustelukyvuttömästä, ohjelmaiden päätöksenteon rakenteista ja muista poliittisista realiteeteista tietämättömästä ja piittaamattomasta organisaatiosta, jonka toimintaa ohjasivat keskeisten kehittyneiden maiden taloudelliset ja poliittiset tavoitteet. Lainanottoon IMF:ltä alettiin liittää holhouksen alaiseksi joutumisen ja poliittisen itsenäisyyden menettämisen stigma. Siten kun ulkoisen rahoituksen tarve väheni ja sen saatavuus parani, käyttivät monet maat tilaisuutta hyväkseen maksaakseen takaisin velkansa IMF:lle etujassa⁶ – näin huolimatta siitä, että se monasti tarcoitti turvautumista kalliimpaan markkinaehtoiseen rahoitukseen. Toiset maat alkoivat puolestaan kerätä mittavia valuuttavarantoja vakuutena sille, ettei valuuttarahaston apuun jouduta turvautumaan jatkossakaan.

IMF:n kohdistunut kritiikki oli osin perusteltua, mutta sen mittasuhteet kohtuuttomat. Pääosassa ohjelmia IMF:n panos on ollut selvästi positiivinen. Esimerkiksi Korean, Brasi-

⁵ Vuoden 2007 presidentinvaalit voittaneen *Christina Fernandez de Kirchnerin* tv-mainoksessa esikouluikäiset lapset keksivät toinen toistaan mielikuivuksellisia vastauksia kysymykseen ”Mikä on IMF”. Mainos päättyi Kirchnerin lupaukseen huolehtia, etteivät lapset jatkossakaan opi tietämään, mikä IMF on.

⁶ Ensimmäisenä velkansa maksoi takaisin Argentiina vuoden 2005 joulukuussa. Brasilia seurasi pian esimerkkiä, ja myöhemmin mukaan liittyivät mm. Indonesia ja Uruguay.

lian ja Turkin ohjelmat todennäköisesti estivät tilanteen eskaloitumisen merkittävästi syvemmäksi kriisiksi. Muutamasta epäonnistumisestaan IMF kantoi kuitenkin kovan hinnan.

Rahoituskriisi ja selviytymisstrategia

Luotonannon hupeneminen sulatti IMF:n rahoituspohjan, ja tilivuoden 2009 alijäämän arvioitiin keväällä kasvavan noin 100 miljoonaan dollariin (IMF 2008). IMF:n reservit riittävät kattamaan ennakoidun rahoitusvajeen vuosiksi eteenpäin. Silti tarve suunnanmuutokseen on ilmeinen. Kansainvälisen rahoitusarkkitehtuurin vakautta valvova järjestö ei voi toimia uskotavasti, jos sen oma rahoituspohja riippuu säännöllisesti toistuvista kriiseistä. Korjaaviin toimiin onkin jo ryhdytty: henkilöstön lukumäärää ollaan vähentämässä noin 15 prosentilla.

Aiempaa niukemmat resurssit tulevat edellyttämään toimintojen karsimista. Tärkein haaste on kuitenkin löytää sellaiset toimialueet, toiminnan mallit ja hallinnon rakenteet, jotka perustelevat jäsenistölle rahaston olemassaolon myös kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden pyssyssä rauhallisina.

Uudistustyö IMF:n sisällä käynnistyi jo 2005, kun silloinen toimitusjohtaja Rodrigo de Raton esitteli ehdotuksensa IMF:n keskipitkän aikavälin strategiaksi. Marraskuussa 2007 toimitusjohtajana aloittanut Dominique Strauss-Kahn on jatkanut strategian kehittämistä.⁷ Keskipitkän aikavälin strategia määrittää IMF:n toiminnan keskeiset painoalueet, esittää toimia rahoitusaseman korjaamiseksi sekä käynnistää prosessin IMF:n hallinnon uudistamiseksi.

⁷ Ks. <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2006/041806.htm>.

Keskipitkän aikavälin strategia sisältää joukon hyviä aloitteita, jotka toteutuessaan parantavat IMF:n relevanssia. Eräiltä keskeisiltä osiltaan se rakentuu kuitenkin epärealistiselle näkemykselle niistä edellytyksistä, jotka IMF:llä on ohjata jäseniensä talouspolitiikkaa. Tietty realismin puute on sinänsä luonteenomaista organisaatioiden strategiategesteille. Tekstissä näkyy kuitenkin myös kaikuja menneeltä ajalta, jolloin kehittyneet maat kykenivät äänienemmistönsä ja rahoittajan roolinsa turvin määrittämään valuuttarahaston toiminnan muodot. Kun kehittyvien talouksien riippuvuus valuuttarahaston rahoituksesta vähentyi myös perinteisten rahoittajien edellytykset monopolisoida päätöksenteko murentui.

Kehittyneet taloudet käyttävät valuuttarahastossa edelleen selvää äänienemmistöä, mutta kehittyvillä talouksilla on ensimmäisen kerran vuosikymmeniin realistinen mahdollisuus äänestää jaloillaan. Jos Aasian, Lähi-Idän, Latinalaisen Amerikan kehittyvät taloudet ja jopa jotkut Afrikan kehitysmaat menettävät kiinnostuksensa valuuttarahastoon, organisaatio on tiensä päässä. IMF ei voi toimia vain kehittyneiden maiden välisenä keskustelukerhona – siihen tarkoitukseen on parempia foorumeita. Valuuttarahasto voi tarjota lisäarvoa vain, jos sillä on toimiva monenväläinen keskusteluyhteys kehittyviin maihin. Tämä tulisi ottaa selkeämmin uudistusohjelman keskeiseksi tavoitteeksi.

Omistajuutta ohjelmiin

Kuten kuluneen vuoden tapahtumat osoittavat, kansainväliset rahoituskriisit ovat tuskin lopullisesti kadonneet. Moni tekijä viittaa kuitenkin siihen, että IMF:n rooli kriisien hoidossa tulee jatkossa olemaan aiempaa suppeampi. Yhtäältä valuuttavarantojen paisuminen osoittaa, että

monet maat ovat aiempaa määrätietoisemmin varautumassa kriiseihin. Suuret valuuttavaranot puskuroivat mittaviakin pääomanliikkeiden häiriöitä ja osaltaan vähentävät spekulatiivisten hyökkäysten riskiä. Toisaalta valuuttarahaston rinnalle on muodostunut kilpailevia rahoituksen lähteitä. On perustettu alueellisia kriisirahoitukseen kykeneviä organisaatioita,⁸ ja lisäksi kahdenvälistä rahoitusta saattaa tulevaisuuden kriiseissä olla tarjolla myös kehittyneiden maiden ulkopuolelta (esim. Kiina, Venezuela). Voidaan myös odottaa, että Malesian ja Argentiinan esimerkit houkuttavat tulevaisuuden kriisimaita valitsemaan valuutansäännöstelyn ja omaehtoisen velkajärjestelyn IMF:n ohjelman sijaan.

Kansainvälisen yhteisön etujen mukaista olisi, että kansainväliset rahoituskriisit kyettäisiin hoitamaan mahdollisimman pitkälle monenvälisesti. Valuuttavarantojen paisuminen koituu kalliiksi niiden pitäjille ja lisää kauppapoliittisia paineita. Lisäksi kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden kehityksen kannalta olisi tärkeää, että kriisinhoidossa sovellettaisiin mahdollisuuksien mukaan yhtenäisiä pelisääntöjä.

Millä keinoin IMF voisi palauttaa asemansa kansainvälisten talouskriisien hoidossa?

Tärkein edellytys on, että *IMF:n on kyettävä aitoon, tasavertaiseen keskusteluun potentiaalisten lainanottajavaltioiden poliittisen ja virkamiesjohdon kanssa*. Mielikuva sanelupolitiikasta on kyettävä karistamaan. Ohjelmalla on

⁸ Näistä tärkein on Aasian maiden Chiang Mai -aloite. Kiinnostavaa on, että Chiang Main tarjoamasta rahoituksesta 80 prosenttia maksetaan vasta, kun maalla on voimassa oleva ohjelma IMF:n kanssa – ts. Chiang Mai nykymuodossaan pikemmin täydentää valuuttarahaston toimintaa kuin korvaa sen. Latinalaisessa Amerikassa on perustettu monenvälinen ALBA-pankki, jonka pääomitus on toistaiseksi ohut ja toimintamuodot selkiytymättömät.

menestymisen mahdollisuudet vain, jos jäsenvaltion päättäjät aidosti jakavat sen tavoitteet. Talouspoliittinen osaaminen jäsenistön pääkaupungeissa on parin viime vuosikymmenen aikana laajentunut huomasti, joten tekniset edellytykset tasa-arvoiseen keskusteluun ovat olemassa.

Vaikka ohjelmamaan viranomaisten vahvempi sitouttaminen ohjelmaan käytännössä usein tarkoittaisi talouspoliittisen ehdollisuuden keventämistä, ei ehdollisuuden karsimisen tule olla tavoite sinänsä eikä edes väistämätön lopputulos. Joissain tapauksissa voisi käydä toisinkin: ajoittain jäsenvaltioiden viranomaiset ovat itse halunneet kirjata IMF:n ohjelmiin yksityiskohtaisesti oman talouspoliittisen ohjelmansa. Näin on haluttu hankkia ohjelmalle lisää uskottavuutta ja parannettu sen läpimenoa edellytyksiä kotimaisessa poliittisessä koneistossa. Olennaista olisi ohjelman profiloiminen jäsenmaan omana talouspoliittisena linjauksena, ei IMF:n yksipuolisesti laatimana ukaasina.

Keskustelu omistajuudesta ei ole uusi – se on vuodesta 2000 lähtien ollut keskeinen teema IMF:n ehdollisuutta koskevissa sisäisissä arvioissa (esim. IMF 2005). Viime vuosina omistajuutta on pyritty kehittämään fokuoimalla ehdollisuus keskeisiin makrotaloudellisiin tavoitteisiin ja erityisesti karsimalla rakennepoliittikkaan liittyvää ehdollisuutta. Tässä on osin onnistuttu, mutta ohjelmamaiden sitouttamisessa on edelleen parantamisen varaa, mikä näkyy täyttymättä jäävien ehtojen suurena osuutena.⁹

⁹ Ks. IEO (2008). Tutkimuksen mukaan puolet rakennepoliittikkaan liittyvistä ehdoista jää täyttymättä, ja IMF myöntää niistä rutiininomaisesti vapautuksen. IEO kysyy, jos näin suuri osa tavoitteista jää saavuttamatta, oliko ohjelman ehdollisuus alkujaankaan tarkoituksenmukaisesti laadittu.

Ohjelmiin sisältyvän ehdollisuuden muodollinen tavoite ei ole edistää mitään erityistä talouspoliittista ideologiaa vaan varmistaa taloudelliset edellytykset IMF:n myöntämän lainan takaisinmaksulle. Jos vastuu ohjelman muotoilusta siirtyisi nykyistä enemmän ohjelmamaalle, altistuisiko IMF nykyistä enemmän luottotappioille? Tuskin merkittävästi. Indonesian ja Argentiinan ohjelmat olivat muodollisesti ”vahvoja” – ts. ne sisälsivät runsaasti talouspoliittisia ehtoja – mutta ne eivät edistäneet maiden maksukyvyyn säilymistä. Ilman ohjelmamaan viranomaisten aitoa sitoutumista vahvakin ohjelma jää ontoksi. Talouspoliittisten reformien toimeenpano edellyttää poliittista tahtoa – viranomaisten täytyy uskoa ohjelmaan ja ponnistella sen toteutumiseksi. Ilman poliittista sitoutumista ohjelma ei toteudu, eikä se tarjoa aitoa suojaa IMF:n varoille. Viranomaisten johdolla valmisteltu realistinen ohjelma tarjoaa IMF:n varoille paremman tosiasiallisen suojan kuin muodollisesti kunnianhimoisempi ohjelma, jonka täytännönpano kuitenkin jää puolitiehen.

On myös tärkeää huomata, että IMF:n luottoriski on käytännössä osoittautunut vähäiseksi – teknisessä mielessä IMF ei ole koskaan kärsinyt luottotappioita. Osin tämä on seurausta valituista kirjanpidollisista menettelytavoista: maksukyvyttömän maan velat on velkahelpotusten yhteydessä kuoletettu lahjoitusvaroin, jolloin luottotappioita ei ole jouduttu kirjaamaan. Mutta paljolti hyvässä maksukurissa on myös ollut kyse IMF-suhteiden tärkeydestä maan asemalle kansainvälisessä rahataloudessa, jota ilmentää valuuttarahaston yleisesti tunnustettu ensisijaisen velallisen (”preferred creditor”) asema.¹⁰ Niinpä velkaantuneet

maat ovat maksaneet velkansa täysimääräisesti IMF:lle silloinkin, kun niillä olisi ollut monta syytä toimia toisin. Esimerkiksi Argentiina kuoletti koko velkansa IMF:lle vuonna 2005, vaikka suhteet ja keskusteluyhteys IMF:ään olivat tuolloin kriisivuosien jäljiltä käytännössä poikki, maan kaupalliset velat maksamatta tai uudelleenjärjestelyssä, ja vaikka maan äänestäjien enemmistön tuki IMF-velkojen maksamatta jättämiselle käytännössä taattu.¹¹ Ne tilanteet, joissa velallismaa on joutunut pitkittyneen tai pysyvän maksukyvyttömyyden tilaan, ovat tyypillisesti liittyneet sellaisten riskien realisointumiseen, joita talouspoliittisella ehdollisuudella ei voi kontrolloida, kuten pitkittyneeseen sisällissotaan tai valtiorakenteen hajoamiseen (Liberia, Somalia, Sudan).

Periaatteellisella tasolla vallitsee laaja yksimielisyys siitä, että ohjelmamaan viranomaisten sitoutumisen vahvistaminen vaatii ehdollisuuden virtaviivaistamista. Silti on vielä matkaa yhteisymmärrykseen kehittyneiden maiden ja muun jäsenistön välillä siitä, miten tämän tulisi ilmentyä ohjelmien muotoilussa ja rahoitusmekanismien suunnittelussa.

Esimerkin tästä tarjoaa Aasian kriisin jälkeiset yritykset kehittää perinteisen kriisiluottotuksen rinnalle uusi, kriisien ehkäisyyn tarkoitettu rahoitusmekanismi. Ajateltu mekanismi olisi luonteeltaan vakuutusyyppinen – IMF myöntäisi kriteerit täyttävälle jäsenelle luottolimiitin, johon jäsen voisi kriisin sattua turvautua, eli

hyväksyneet julkiset luotonantajat (Pariisin klubi), yksityiset luotonantajat ja myös velanottajavaltiot (Martha 1990). Yksityisten velallisten yritykset kyseenalaistaa tämä asema oikeusistuimissa ei ole johtanut tuloksiin.

¹¹ *Toinen viimeaikainen esimerkki on Zimbabwe, joka maksoi GRA-maksuräätinsä kokonaisuudessaan vuonna 2006, kun maa jo oli käytännössä maksukyvytön.*

¹⁰ *Valuuttarahaston ensisijaisen velallisen asemaa ei ole kirjattu sopimusteksteihin, mutta se on käytäntö, jonka ovat*

se toimisi vaihtoehtona valuuttavarannon kasvattamiselle. Yksi versio tällaisesta rahoitusmekanismista saatiinkin perustettua vuonna 1999 (CCL, eli Contingent Credit Line), mutta sen tiukat kriteerit ja niiden aiheuttama epävarmuus siitä, olisiko luottolimitti tosiasiallisesti kriisin toteutuessa käytettävissä, eivät houkuttaneet asiakkaita. Vuoteen 2003 mennessä ei yksikään jäsenvaltio ollut käyttänyt mekanismia, ja sen annettiin raueta. Vuonna 2006 IMF:n johtokunta avasi – osana uutta strategiaa – keskustelut asiasta uudelleen, mutta edistys on jälleen ollut vaikeaa. Kiistan välitön kohde on ollut mekanismin tekniset piirteet, mutta taustalla on vaikuttanut jäsenistön perinteinen haittajako: yhtäältä rahoittajien (kehittyneiden talouksien) huoli vastuuttomasta luotonotosta ja luottoriskeistä, toisaalta potentiaalisten asiakkaiden (kehittyvien talouksien) epäily siitä, että mekanismia viime kädessä käytettäisiin välineenä sekaantua niiden talouspolitiikkaan.

Luotonannon kriteerien keventäminen ja vetovastuun siirtäminen maan viranomaisille ei ratkaisisi kaikkia ongelmia. Hyväkään omistajuus ei takaisi ohjelmien tavoitteiden saavuttamista, ja luottojen maksukurissa saattaisi tapahtua jonkinasteista hölymistä. Ehkä suurin riski olisi, että IMF huomaisi ajoittain ajautuneensa yhteistyöhön korruptoituneiden diktaattorien tai vastuuttomien populistien kanssa, mistä aiheutuisi vaurioita instituution maineelle. Tätä riskiä ei voi täysin eliminoida: Kokeumus osoittaa, että kehittymättömissä demokratioissa tämän päivän kansallissankari ja vaalivoittaja voi olla huomispäivän diktaattori. Riski kannattanee kuitenkin hyväksyä hintana aidosta, tasavertaisesta yhteistyöstä jäsenmaiden päätöksentekijöiden kanssa.

Valuuttakurssiseuranta kiistakapulana

Talousseuranta on IMF:n keskeisin ydintoiminto. Velvoite säännöllisiin kahdenvälisiin talouskonsultaatioihin kaikkien jäsenvaltioiden kanssa on kirjattu valuuttarahaston perustamisasiakirjaan. IMF:n uudistusstrategia identifioi seurannalle kolme painoaluetta, joita tulee vahvistaa: 1) valuuttakurssien seuranta ja arviointi, 2) rahoitussektorin seuranta ja kansainvälisen rahoitusarkkitehtuurin analyysi sekä 3) monenvälinen seuranta. Näistä kaksi jälkimmäistä on laajalti hyväksytty. Valuuttakurssien arvioinnin osalta jäsenistö on sen sijaan syvästi jakautunut.

Valuuttakurssianalyysin kohdalla kimmokkeen IMF itsetutkiskelulle antoi syyskuussa 2005 USA:n valtiovarainministeriön tuolloinen alivaltiosihteeri Tim Adams, joka linjapuheessaan totesi, että IMF on ”nukkunut ratissa” tässä keskeisimmässä tehtävässään.¹² Adamsin ajatuksissa oli erityisesti Kiina, jonka valuuttakurssipolitiikka alkoi tuolloin muodostua Yhdysvalloissa keskeiseksi kansainvälisen politiikan kysymykseksi. IMF nähtiin Yhdysvalloissa mahdollisena välikappaleena Kiinaan kohdistuvaan painostukseen, jolla maa saataisiin revalvoimaan valuuttansa.¹³

¹² Ks. <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=564>.

¹³ Yhdysvaltain senaatin pankkikomitea hyväksyi kesällä 2007 lakiesityksen (”Currency Reform and Financial Markets Act of 2007”), jossa mm. velvoitettiin Yhdysvaltain valtiovarainministeriö käyttämään vaikutusvaltaansa IMF:ssä valuuttakurssien manipuloinnin korjaamiseen. Esityksen perusteluissa lain tarkoituksena mainitaan Kiinan valuuttakurssin manipuloinnin estäminen. Lakiesitys ei ole vielä edennyt koko kongressin käsittelyyn.

Adamsin kritiikki ei ollut vailla perusteita. IMF:n perustamisasiakirja (Artikla IV) edellyttää, että IMF seuraa jäseniensä valuuttakurssi-politiikkaa tiukasti ("the Fund shall exercise firm surveillance over the exchange rate policies of members"). Käsitys siitä, että IMF ei ole tähän kyennyt, on varsin laajalti jaettu. Korjaamisen varaa on sekä analyysivälineissä että niiden johdonmukaisessa soveltamisessa. Lisäksi valuuttakurssieihin sisältyvien ulkoisvaikutusten näkökulmasta olisi kiistatta hyödyllistä, että jäsenvaltioiden välisten valuuttakurssierimielisyyksien setvimisessä olisi käytettävissä puolueeton välimiestaho.

Adamsin puheesta käynnistyi prosessi, joka erityisesti Yhdysvaltain ja muiden G-7-maiden paimentamana johti kesällä 2007 IMF:n uuteen seurantapäätökseen (2007 Surveillance Decision), jonka IMF:n johtokunta hyväksyi monien kompromissien jälkeen lähes yksimielisesti. Uusi säännöstö vahvensi ja tarkensi monin tavoin valuuttakurssiseurantaa koskevaa ohjeistusta. Käytännössä uuden päätöksen toimeenpano osoittautui vaikeaksi. Monet keskeiset määritelmät olivat jääneet tulkinnanvaraisiksi, ja näkemyserot niiden soveltamisesta osoittautuivat heti alusta suuriksi.

Keskeiseksi kiistan aiheeksi muodostui uuden seurantapäätöksen lanseeraama termi "valuuttakurssin perustavanlaatuisen epätasapaino" ("fundamental misalignment"), jonka oli määrä olla yksi keskeisistä kriteereistä arvioitaessa, onko jäsenvaltion politiikka ollut IMF:n perustamisasiakirjan mukaista. IMF:n johto USA:n tukemana katsoo, että uusi säännöstö velvoittaa valuuttarahaston jonkinasteiseen leimaamiseen – ts. arvioimaan kunkin maan kohdalla, onko valuuttakurssi perustavanlaatuisesti epätasapainossa, ja raportoimaan tätä koskevan arvion maaraportissa. Merkittävä osa jä-

senistöstä puolestaan epäilee IMF:n edellytyksiä tällaisten luokitusten tekemiseen eikä näe uuden päätöksen luovan tämän kaltaista mekaanista velvoitetta.

Yli vuosi uuden säännösten voimaantulon jälkeen IMF:n johtokunta ei ole päässyt yhteisymmärrykseen ainoakaan valuutan luokittelemisesta perustavanlaatuisesti epätasapainoiseksi. Kiistanalaisimpien tapausten kohdalla ristiriidat ovat johtaneet konsultaatioiden toistuviin lykkäyksiin ja käytännössä IMF:n talousseurannan täydelliseen halvautumiseen. Tätä kirjoittaessa esim. Kiinan ja Latvian kohdalla ei perustamissäännön mukaisia säännöllisiä taluskonsultaatioita ole kyetty viemään päätökseen sitten kesän 2006.

IMF:n talousseurantaan on jo kauan kohdistunut ristiriitaisia odotuksia. Pääosa kehittyneistä maista (yleensä USA:n johdolla) on perinteisesti korostanut IMF:n roolia puolueettomana tuomarina, jonka tehtävä on identifioida kansainvälistä rahoitusyhteistyötä vahingoittavat toimet ja nimetä syylliset. Erityisesti kehitysmaat ja kehittyvät taloudet ovat puolestaan suhtautuneet tällaiseen näkemykseen syvällä epäluulolla. Jos IMF:lle annetaan tuomarin rooli, ne näkevät itsensä syytettyjen penkillä. Lisäksi nämä maat katsovat IMF:n analyysin olevan siinä määrin anglosaksisen talousideologian värittämää ja kehittyneiden maiden vaikutusvallan ohjauksessa, ettei tuomarin puolueettomuudesta ole takeita. Siksi tämä osa jäsenistöstä katsoo IMF:n asianmukaisen roolin rajoittuvan neuvojen ja teknisen avun tarjoamiseen, ei jäsenmaiden politiikan arvosteluun.

Syvimmillään nämä näkemyserot ovat olleet juuri valuuttakurssia koskevissa arvioissa. Kokemus on osoittanut, että valuuttakurssista puhuessaan IMF joutuu sovittamaan julkiset

lausuntonsa varovasti. Huonosti muotoiltu ilmaus saattaa käynnistää kohtalokkaita markkinareaktioita. Jäsenmaiden valmius hyväksyä julkista kritiikkiä valuuttakurssijärjestelmässään on aina ollut vähäinen, eikä uusi säännöstö muuttanut tilannetta.

Vaikka IMF:n valuuttakurssianalyysin vahvistamiselle on aito tarve, ei Adamsin puheesta käynnistynyt prosessi tarjoa otollisia puitteita tilanteen korjaamiseen. Tuomarin roolin menestyksellinen hoito – etenkin valuuttakurssipolitiikan kaltaisessa sensitiivisessä asiassa – edellyttää vahvaa luottamusta instituution puolueettomuuteen ja riittäviä edellytyksiä päätösten toimeenpanoon. Nyt tällaiset edellytykset puuttuvat. Prosessin uskottavuutta syö jo lähtökohtaisesti se, että sen juuret nähdään yleisesti Yhdysvaltain poliittisissa tavoitteissa. Edellytyksiä roolin vahvistamiseen heikentää myös se, että lainaustoiminnan hupeneminen on käytännössä poistanut IMF:ltä sen perinteiset painostuskeinot.

IMF:n vahvempaa roolia valuuttakurssiasioissa kannattavilla on johtokunnassa äänienemistöstä, joten prosessin runnominen läpi vastalauseista piittaamatta on teknisesti mahdollista. Riskinä tällaisessa kovakouraisessa menettelyssä kuitenkin on, että se vieraannuttaa lopullisesti merkittävän osan kehittyviä talouksia, joiden omistajuus instituutiossa on sen jatkuvuuden kannalta olennainen.¹⁴

¹⁴ *Kehittyvien maiden vieraantuminen ei tarkoita, että maat eroaisivat instituutiosta, vaan asia ilmenisi bienovaraisemmillä tavoilla. Ensimmäisenä IMF:ää kohti tunnetun luottamuksen heikentyminen näkyy tyypillisesti kontaktien tason alentumisena: IMF:n missiot eivät enää tapaa jäsenvaltion poliittisia ja virkamiespäättäjiä, vaan keskustelut puutoavat asiantuntijatasolle. Luottamuksellisia tietoja ei enää vaihdeta, eikä politiikan vaihtoehtoista päästä enää keskustelemaan. IMF:n tarjoama tekninen tai rahoitusapu torju-*

Kestävien muutosten aikaansaaminen edellyttää toisenlaista prosessia. IMF:n vaikutusvallan parantaminen jäsenmaiden valuuttakurssipolitiikassa onnistuu ainoastaan laadukkaana ja tasapuolisen analyysin varassa. Tämä rakentaa ajan myötä luottamusta instituution puolueettomuuteen ja luo poliittista valmiutta kasvattaa sen vastuita. Tällainen lähestymistapa vie aikaa, eikä se mahdollistaisi puuttumista ajankohtaiseen, Kiinan valuuttakurssiregimiä koskevaan kiistaan. Sen lopputuloksena olisi kuitenkin valuuttarahasto, jolla on paremmat edellytykset sovittaa yhteen jäsenvaltioidensa valuuttakurssipoliittisia intressejä.

Vallan uudelleenjako

Kaksivuotisen prosessin ja vaikeiden kompromissien jälkeen IMF pääsi keväällä 2008 suupuun äänivallan maltillisesta uudelleenjaosta. Uudistuksessa sovittiin äänivallan uusista kriteereistä, joiden seurauksena 27:n kehittyneen maan yhteenlaskettu ääniosuus supistui vajaan kolme prosenttiyksikköä noin 59 prosenttiin. Loput 41 prosenttia äänistä jakautuu 158 kehittyvän talouden, kehitysmaan ja siirtymätalouden kesken. Uudistus oli sikäli tasapuolinen, että se ei tyydyttänyt ketään. Kehittyneet maat kokivat itsensä häviäjiksi, ja kehittyvien talouksien ääniosuuden lisääntyminen jäi selvästi niiden toivomaa pienemmäksi. Symbolisessa mielessä askel oli kuitenkin tärkeä ja synnytti odotuksia valtarakenteiden vähittäisestä siirtymisestä kehittyvien talouksien hyväksi.

Toinen tärkeä muutos valtarakenteissa tapahtui lokakuun 2008 alussa, kun IMF:lle po-

taan. Esimerkkejä tällaisesta on sekä Aasiasta että Etelä-Amerikasta.

liittista ohjausta antava ministeritason komitea IMFC (International Monetary and Financial Committee) valitsi puheenjohtajakseen ensimmäisen ei-eurooppalaisen, Egyptin valtiovarainministerin Boutros Ghalin. Viime vuosina IMFC:n poliittinen ohjaus ei ole toiminut tavalla, joka olisi synnyttänyt jäsenistön laajaa poliittista sitoutumista. IMFC:tä on käytetty IMF johdon ja erityisesti G7:n aloitteiden kumileimaamiseen tavalla, joka on pikemmin vieraannuttanut tärkeän osan jäsenistöä. Moni IMFC:n muodollisesti hyväksymä ja julkilauseumaansa kirjaama yhteisymmärrys on myöhemmin IMF:n johtokunnan keskusteluissa osoittautunut ontoksi. Kun aitoa poliittista yhteisymmärrystä ei ministeritasolla ole syntynyt, eivät asiat ole edenneet poliittista mandaattia vailla toimivassa IMF:n johtokunnassa. Boutros Ghalin valinta IMFC:n puheenjohtajaksi tarjoaa mahdollisuuden toimivamman poliittisen ohjauksen rakentamiselle.

Onnistunut vallan uudelleenjakko koostuu pienistä palasista ja edellyttää aitoa asennemuutosta instituution sisällä ja sen jäsenistön keskuudessa. Perinteisesti IMF:n agenda on määrätynyt muutaman keskeisen jäsenen intressien mukaan. Erityisen tärkeä suunnannäyttäjä on ollut G7-finanssiministerien sijaistaso, ts. G7-maiden valtiovarainministeriön valtiosihteerien ryhmä. USA:n valtiovarainministeriön aktiivinen vaikuttaminen IMF:n aloitteiden valmisteluun on ollut julkinen salaisuus. IMF:n henkilöstön rakenne erityisesti johtajistossa on painottunut vahvasti anglosaksisista yliopistoista valmistuneiden ekonomistien suuntaan. Uusi IMF joutuu monipuolistamaan rekrytointiaan ja kuuntelemaan herkemällä korvalla laajempaa osaa jäsenistöstään.

Yhdysvalloilla on oma IMF:n hallinnon uudistamisagendansa, jonka yksi osa on IMF:n

johtokunnan työn tehostaminen. Välineenä tähän USA näkee EU-maiden edustuksen konsolidoimisen IMF:n johtokunnassa. Johtokunnassa on tällä hetkellä 24 jäsentä, joista kukin käyttää oman vaalipiirinsä ääniosuutta. Tällä hetkellä EU-maiden edustus on jakautunut kymmeneen eri vaalipiiriin, joista seitsemässä (ja ajoittain kahdeksassa) johtokunnan jäsen tulee EU:sta.¹⁵ USA:n näkemyksen mukaan johtokunnan jäsenten määrä tulisi supistaa kahteenkymmeneen.¹⁶ Tämä tarkoittaisi vaalipiirien uudelleen järjestymistä, ja ilmeisesti EU:n edustuksen tiivistymistä 3–5 vaalipiiriin.

EU:n johtokuntaedustuksen tiivistämiselle on järkeviä perusteita. Vaikka valtaosa IMF:n johtokunnan päätöksistä koskee asioita, jotka EU:n päätöksenteossa kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, helpottaisi tiivistäminen EU-yhteistyötä. Pienempi johtokunta tulisi myös halvemmaksi – seikka, joka ei ole vailla merkitystä IMF:n vaikeassa rahoitustilanteessa.

IMF:n päätöksenteon tehokkuuden tai legitimitetin kanssa EU:n edustuksen tiivistämisellä on sen sijaan hyvin vähän tekemistä. IMF:n päätöksenteon vaikeudet liittyvät poikkeuksetta jäsenvaltioiden poliittisiin näkemuseroihin, joihin EU:n edustuksen muuttaminen ei vaikuta. Usean pientä ääniosuutta käyttävän EU-vaalipiirin kokoaminen pariaksi suurta ääniosuutta käyttäväksi vaalipiiriksi ei myöskään tukisi kehitysmaiden ja kehittyvien talouksien äänen kantavuutta. Itse asiassa saattaisi käydä päinvastoin. Yhtäältä EU-yhteistyön tiivistyessä IMF:n käytännön päätöksenteko tapahtuisi yhä selkeämmin USA:n ja EU:n bilateraalisisä kes-

¹⁵ Suomi kuuluu viiden pohjoismaan ja kolmen Baltian maan muodostamaan "Nordic-Baltic" vaalipiiriin.

¹⁶ Alivaltiosihtööri McCormick, <http://www.treas.gov/press/releases/hp838.htm>.

kusteluissa, mikä ei tukisi legitimizeettii laajan jäsenistön näkökulmasta.

On myös tärkeää ymmärtää, että EU-maiden jakautuminen 7–9 vaalipiiriin ei tarkoita, että näitä edustavat johtokunnan jäsenet käyttävät leimallisesti EU:n ääntä. Kun Armenia liittyi Hollannin vaalipiiriin, Hollannin johtokuntaedustaja sitoutui edustamaan Armenian etuja tätä koskevissa asioissa, ja Turkkiä koskevissa asioissa on selvää, että sitä edustava belgialainen johtokunnan jäsen puhuu Turkin äänellä, joka saattaa poiketa muiden EU-maiden kannasta. Vaalipiirijärjestelyjen taustalla on ymmärrys, että näiden maiden suorien etujen ollessa kyseessä Armenian tukena on koko Hollannin vaalipiirin ääniosuus ja Turkin tukena koko Belgian vaalipiirin paino. Ei ole selvää, minkälaisin järjestelyin näiden kehittyvien maiden ääni kuuluisi IMF:n johtokunnassa tehokkaammin.

EU-yhteistyön syventyessä EU-maat joutuvat jatkossa tarkastelemaan myös edustuksensa järjestämistä kansainvälisissä järjestöissä. Kun riittävästi IMF toimialoihin liittyvää toimivalttaa on siirtynyt yhteisötasolle ja tarvittavista päätöksenteon rakenteista ja delegoinneista on sovittu, lienee aika siirtää myös IMF-edustus yhteisötasolle. Tämä prosessi vie kuitenkin aikaa ja se tulee pitää erillään IMF:n uudistusprosessista.

Tarpeellinen organisaatio

Tavoitellessaan relevanssia muuttuneessa maailmassa IMF on puun ja kuoren välissä. Yhtäältä IMF:n uuden rahoitusmallin toteutuminen – instituution kohtalonkysymys – tullaan käytännössä päättämään Yhdysvaltain kongressissa.¹⁷ IMF:n tulee kyetä vakuuttamaan Yhdysvallat siitä, että organisaatio palvelee Yhdys-

valtain intressejä ja on siksi pelastamisen arvoinen. Viimeisten puolentoista vuoden aikana IMF:ssä toteutettu äänivaltauudistus ei tehnyt tätä tehtävää helpommaksi: Yhdysvallat joutui vaikeiden neuvottelujen päätteeksi nielemään ääniosuutensa supistumisen. Monien silmissä ainoa tapa varmistaa Yhdysvaltain tuki IMF:n toiminnan turvaamiselle on osoittaa, että organisaatio on käyttökelpoinen väline edistämään maan valuuttakurssipoliittisia tavoitteita erityisesti suhteessa Kiinaan.

Jos IMF antaa periksi tälle kiusaukselle, se ampuu itseään jalkaan. IMF:n kautta tuleva painostus ei nopeuttaisi renminbin revalvoitumista – Kiinan poliittisessa ilmastossa vaikutus saattaisi pikemmin olla päinvastainen – eikä epäonnistunut yritys toisi USA:n kongressissa montaakaan tukijaa. Sen sijaan se vakuuttaisi suuren osan kehittyvää maailmaa siitä, mitä ne ovat jo pitkään epäilleet: IMF on kehittyneiden maiden talous- ja ulkopoliittikan jatke.

IMF:llä ei pitäisi olla mitään tarvetta perustella relevanssiaan. Se, että se tällaiseen julki-suuskamppailuun on joutunut, kertoo enemmän yleisön rajoittuneesta käsityksestä IMF:n toiminnasta kuin asioiden tosiasiallisesta tilasta. IMF:n lainatoiminnan supistumista käytetään perusteena kyseenalaistaa organisaation olemassaolo, vaikka ilmiö itse asiassa koskee vain häviävän pientä osaa IMF:n toiminnoista. Valtaosassa IMF:n toiminnoista kustannus-hyöty -analyysi on riippumaton lainatoiminnan laajuudesta. Säännöllisen talousseurannan lisäksi tällaisista toiminnoista on syytä mainita ainakin seuraavat:

¹⁷ Uuden rahoitusmallin keskeisessä osassa on kullann myynti, johon vaaditaan USA:n kongressin suostumus.

- Noin viidennes IMF:n budjetista kuluu jäsenistölle tarjottuun tekniseen apuun. IMF näytteli keskeistä roolia, kun rautaesiripun murtumisen jälkeen syntyneisiin valtioihin rakennettiin finanssipolitiikan, rahapolitiikan, rahoitusmarkkinoiden ja tilastotoimen infrastruktuuria. Sittemmin teknisen avun painopiste on siirtynyt kehitysmaihin.
- IMF:n talousohjelmat köyhissä maissa eivät ole vähentyneet. Itse asiassa IMF:n rooli kehitysavun vastaanottajamaissa on pikemmin lisääntymässä: kun vuosituhattavoitteet kasvattavat suoran budjettituen määrää, on rahankäytön asianmukaisuutta ja makrotalouden vakautta valvovan organisaation tarve entisestään korostunut. Tässä suhteessa IMF on yhä korvaamattomampi osa kansainvälistä kehitysapuinfrastruktuuria.
- Rahoitusmarkkinoiden kansainvälisten kytkösten syventyessä IMF:n suorittamien rahoitussektorin vakausanalyysien tarve kasvaa entisestään.
- IMF:n lippulaivajulkaisut World Economic Outlook ja Global Financial Stability Report edustavat makrotaloudellisen ja rahoitusmarkkina-analyysin terävintä kärkeä maailmassa.
- IMF:n keräämä data on kansainvälisissä talousvertailuissa perusaineistona korvaamaton.

Listaa voisi jatkaa. IMF:n uudistusstrategia tunnistaa näissä toiminnoissa monenlaisia kehittämistarpeita, mutta yleisellä tasolla niiden tarpeellisuudesta vallitsee laaja yhteisymmärrys. Valtaosa IMF:n tuottamista palveluista on luonteeltaan sellaisia, joista ei saa otsikoita kansainväliseen lehdistöön. Silti ne ovat välttämättömiä. Jos IMF ei niitä tuottaisi, ei ole toista organisaatiota, jolla olisi edellytyksiä ottaa ne hoidettavakseen.

IMF ei ole yksin identiteettiongelmiensa kanssa – moni kansainvälinen järjestö kamppailee samanlaisten ongelmien kanssa. Maailmanpankki, alueelliset kehityspankit ja OECD ovat kaikki enemmän tai vähemmän aktiivisen itsetutkistelun vaiheessa. Tähän on aihetta, sillä vuosien varrella eri organisaatioiden toiminnat kasvoivat osin päällekkäisiksi. Se, että IMF joutuu arvioimaan eri toimiansa tarpeita ja painotuksia, on oikein ja terveellistä. Itse organisaation tarpeellisuudesta nyt ja tulevaisuudessa ei kuitenkaan ole epäilystä.

Tämän kirjoituksen ollessa jo ladottavana kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden häiriötila kärjistyi akuutiksi kriisiksi ja levisi myös kehittyviin talouksiin. Vuosien hiljaiselon jälkeen IMF:n lainatiskille alkoi taas kertyä jonoa. Tällä hetkellä neuvottelut on saatu päätökseen kolmen maan kanssa noin 35 miljardin dollarin lainaohjelmista, ja ilmoitusta odotellaan ehkä puolesta kymmenestä muusta ohjelmasta. Jo sovittujen ohjelmien seurauksena IMF:n markkinakorkoinen luotonanto kasvaa moninkertaiseksi, ja ongelmaksi voi pian nousta IMF:n varojen riittävyys. Ilmeistä on, että IMF:n oma finanssikriisi on tältä erää ohi.

Myös keskustelu IMF:n relevanssista jäänee toistaiseksi syrjään. Hyvä niin, vaikka käyttämättä jääkin tilaisuus selvittää maailmalle, että IMF:n merkitys ulottuu kauas kriisirahoituksen ulkopuolelle.

Aika näyttää, miten pitkäkestoiseksi lainatoiminnan paisuminen osoittautuu. Kävi sen osalta kuinka hyvänsä, lainatoiminnan hiljaisina vuosina käynnistyneiden uudistusprosessien merkitys ei ole vähentynyt, ja ne täytyy saattaa päätökseen. IMF:n tulevaisuutta ei pidä rakentaa ajoittain toistuvien kansainvälisten rahoituskriisien varaan. Siihen se on liian tärkeä organisaatio. □

Kirjallisuus

- Boughton, J.M. (2001), "Silent Revolution, The International Monetary Fund 1979–1989", IMF, lokakuu 2001.
- IEO (2003), "IMF and Recent Capital Account Crises: Indonesia, Korea, Brazil", IMF Independent Evaluation Office, heinäkuu 2003.
- IEO (2008), "An IEO Evaluation of Structural Conditionality in IMF-Supported Programs", IMF Independent Evaluation Office, tammikuu 2008.
- IMF (2005), "Review of the 2002 conditionality guidelines", IMF, maaliskuu 2005.
- IMF (2008), "The FY 09–11 Medium-Term Administrative, Restructuring, and Capital Budgets", IMF, maaliskuu 2008.
- Martha, R.S.J. (1990), "Preferred Creditor Status Under International Law: the Case of the International Monetary Fund", *International and Comparative Law Quarterly* 39, lokakuu 1990.
- Mohammed, A.A. (2003), "Burden Sharing at the IMF", G-24 Discussion Paper, December 2003.