



Kehityksen kestävä rahoitus

Ville-Pekka Sorsa (toim.)
ATTAC 2007

Kehityksen kestävä rahoitus
Ville-Pekka Sorsa (toim.)

Attac 2007

Kansi ja taitto: Konsta Huusko

Copyright © 2007 Ville-Pekka Sorsa / Attac ry

Julkaisija: Attac ry
PL 44 00241 HELSINKI
www.attac.fi

Julkaisu on saanut tukea Ulkoasianministeriön kehitysyhteistyön tiedotustuesta. Teoksessa esitettävät kannat eivät välttämättä edusta ministeriön kantoja.

Julkaisu on ladattavissa pdf-muodossa internetistä osoitteesta:
<http://www.attac.fi/kehitysrahoitus>

ISBN 978-952-99602-2-4 (nid.)
ISBN 978-952-99602-3-1 (pdf)

Painotalo Auranen Oy, Forssa 2007

SISÄLLYSLUETTELO

Esipuhe	7
1. Kansainvälinen rahoitusjärjestelmä ja kehitysrahoitus	14
1.1. Rahoituksen lyhyt oppimäärä	16
1.2. Kehitysrahoittajat ja rahoituksen muodot	28
1.3. Kolme kriisiä kehitysrahoituksen haasteena	53
2. Millaista globaalia kehitystä?	78
2.1. Teppo Eskelinen: Kehitysajattelun filosofian taustat	80
2.2. Maailmanpankki ja kehitysajattelun suuret linjat	91
2.3. Yhdistyneiden kansakuntien vuosituhattavoittet	101
2.4. Globaalit julkishyödykkeet	117
3. Kehityksen kestävä rahoitus ja kansainvälisen rahoitusjärjestelmän uudistaminen	130
3.1. Uusi kansainenvälinen rahoitusarkkitehtuuri	132
3.2. Rahoitustapojen uudistukset ja uudet rahoituslähteet	144
3.3. Peter Wahl: Ideasta todellisuuteen - kansainvälisistä veroista käytävän keskustelun nykytilanteesta	162
3.4. Globaalit ja kansainväliset verot kehityksen rahoituksessa	177
4. Johtopäätökset	186

Tekstilaatikat:

Johdannaiset	20
Hedge -rahastot	23
IMF:n lainaehdot ja Nicaragua	44
Multilateraalinen rahoitus tänään	50
Erityiset nosto-oikeudet	58
Rahoitusjärjestelmän nykytila	66
Verojen välttelyn tavat	69
Kauppapolitiikka ja vuosituhattavoitteet	113
Uusi ja vanha julkisrahoitus	121
Tapaus Donegal	150
Norjan öljyrahasto	157

Taulukot ja kuvat:

Taulukko 1.1 Rahoituslajien jakautuminen alueittain vuonna 2005	20
Taulukko 1.2 Säänneltävät kansainväliset pääomaliikkeet valtion näkökulmasta	25
Kuvio 1.3. Virallisen kehitysavun komponentit vuosina 2000–2005	34
Taulukko 1.4 Virallinen kehitysapu vuosina 1960–2005	36
Taulukko 1.5. Pariisin julistuksen tavoitteet	39
Taulukko 1.6 Maailmanpankin rahoitustoiminta vuosina 2001–2005	47
Taulukko 1.7 Maailmanpankin nykylainojen ehdot köyhille maille	48
Taulukko 1.8 Maailmanpankin nykyisten ja edellisten lainojen keskimääräiset ehdot per laina	49
Taulukko 1.9 Keskimääräiset päivittäiset valuutanvaihdot ja kaikkien maailman maiden yhteenlaskettu vienti vuodessa	62
Taulukko 2.1. Washingtonin konsensuksen poliittiset päämäärät	91
Taulukko 2.2. YK:n vuosituhattavoitteet, välitavoitteet ja seurannan indikaattorit	100
Taulukko 2.3. Vuosituhattavoitteiden toteuttamiseen tarvittava lisäpanostus	114
Taulukko 2.4. Globaaleja julkishyödykkeitä	119
Taulukko 2.5. Rahoituskeinojen vertailua	124
Taulukko 2.6. Kansainvälisten ja globaalien julkishyödykkeiden tarjoamisen työnjako	123
Taulukko 2.7. Globaalien julkishyödykkeiden rahoituskeinot	126
Taulukko 3.1. Tax Justice Networkin ehdotuksen verojärjestelmien uudistamiseksi	141
Taulukko 3.2. Kansainvälisten verojen tuottopotentiaali	181

Esipuhe

Kehityksen rahoitus on vahvasti maailmanpolitiikan asialistalla. Viime vuosina on nähty ja kuultu satoja kokouksia, tapaamisia, aloitteita, suosituksia ja puheita, jotka ehdottavat rahoitusmuotoja erilaisten kehityspäämäärien saavuttamiseksi. Päämäärät ovat vaihdelleet yksityiskohtaisesta sairauksien torjuntaohjelmien toteutuksesta hyvin yleisiin tavoitteisiin, useimmiten köyhyyden poistamiseen. Ehdotuksia on tullut niin valtionpäämiesten, talousasiantuntijoiden, arvostettujen tutkijoiden, kansalaisjärjestöjen, journalistien kuin Bob Geldofin ja Bonon kaltaisten rock-tähtienkin tahoilta. Jokaisella ehdotuksella on taipumus kuulostaa parhaalta tavalta poistaa maailman köyhyysongelma lopullisesti ja saavuttaa aivan kaikkien parhaaksi koituvaa kehitystä.

Teollisuusmaat pyrkivät liikuttavan yksimielisesti poistamaan globaalia köyhyyttä. Keinoista sen sijaan ei ole yhteistä kieltä löytynyt. Yhteistyöhön kykenemättömät, omaan napaansa tuijottavat valtiot ja valtionpäämiehet ovat kukin tahollaan pyrkineet saamaan hattuunsa suurinta mahdollista sulkaa, eli palkintoa köyhyyden ja kurjuuden poistamisesta globaalisti. Kehitys on jäänyt valtioiden ailahtelevan tahdon ja yhtä lailla ailahtelevien markkinoiden kontolle. Kukaan ei ole halunnut kantaa vastuuta kehityksen aikaansaamisesta.

Puheita on kuultu länsimaissa yli puolen vuosisadan ajan. Puheet ovat myös johtaneet tekoihin. Lähes kaikilla teollisuusmailla on käytössään monia kehitysapu- ja kehitysrahoitusohjelmia. Rahoittajia tuntuu riittävän kaikenlaiseen toimintaan. Tästä huolimatta materiaallinen köyhyys ei ole maailmasta merkittävästi vähentynyt, eikä maapallon köyhä enemmistö ole päässyt osalliseksi talouskasvun hedelmistä. Kehitysrahoitus on epäonnistunut tehtävässään. Perinteisillä kehitysrahoituksen tavoilla

ei saavuteta niille asetettuja päämääriä. Rahoitus on ollut määrältään riittämätöntä ja laadultaan epäsoviva.

Pelkät rahoitustekniikan laatuun liittyvät seikat eivät kuitenkaan riitä epäonnistumisten ymmärtämiseksi. Avun hampaattomuus on osittain merkki siitä, että tavoitellut päämäärät ovat olleet epäselviä, ristiriitaisia, epädemokraattisesti määriteltyjä tai pahimmassa tapauksessa vain rahanpyörittämissä vailla todellisia pyrkimystä johdonmukaiseen kehitykseen ja kehityspäämääriin. Jotta kehitysrahoituksen hampaattomuuden syihin voitaisiin antaa edes välttävä selitys, on kehitysrahoitusta tarkasteltava kokonaisuutena yksittäisten mekanismien ja mittarien teknisen analyysin sijaan.

Kun jonkun rikkaan maan viralliselta edustajalta kysytään, mitä valtio tekee globaalien kehityksen hyväksi, kuulostaa vetoaminen kehitysavun olemassaoloon tai kasvavaan määrään lähinnä huvittavalta. Kyllästyneen ironinen virnistys kasvoilla muuttuu totiseksi, kun havaitsee suhteuttamisen olevan usein unohduksissa myös vakavassa tutkimustyössä. Tutkimuksen tasolla huomiota on kiinnitetty liian vähän erilaisten rahoitusmuotojen ja rahoituslaitosten toiminnan muodostamaan kokonaisuuteen toivotun kehityksen saavuttamisessa. Tämä niin sanottu koherenssikeskustelu on otettu kehitysrahoituksen politiikoissa vakavasti vasta viime vuosina.

Kehityspolitiikan suunnattomuus ja epäjohdonmukaisuus eivät tarkoita sitä, että toisenlainen kehitys ei olisi mahdollista. Viimeisen kymmenen vuoden aikana vakavaan julkiseen keskusteluun on ilmestynyt uusien kehityksen rahoitusmekanismien lukuisia kirjoja. Uudet mekanismit mahdollistavat toisenlaisen kehityksen ja antavat toivoa maailmasta, jossa kehityksestä kannetaan vastuuta maailmanlaajuisesti. Kannattaa kuitenkin ensin lukea pienellä prantäty. Samanlaiset rahoitusmuodot eivät välttämättä palvele esimerkiksi aidsin torjuntatyön, kestävän vesihuollon rakentamisen, makrotaloudellisen vakauden edistämisen tai kestävän talouskasvun saavuttamisen keinoja. Vanhoista virheistä on otettava opiksi.

Monia uusia ja lähes kaikkia vanhoja kehitysrahoituksen tapoja on leimannut historian sivun verran eräs hallitseva piirre: valtaosa kehitysrahoituksesta on luonteeltaan teollisuusmaiden hyväntekeväisyyttä köyhempiä kohtaan. Monille hyväntekeväisyys tuo mieleen hyväntahtoisuuden ja muista ihmisistä välittävän asenteen. Hyväntekeväisyys on kuitenkin aina konkreettista toimintaa, jossa lahjoitetaan resursseja niistä tarvitseville tai pyytävälle lahjoittajan oman harkinnan mukaan. Oma harkinta merkitsee lahjoitusten ehtojen, määrien

ja jopa rahoituksen tarpeen tunnustamisen olevan täysin lahjoittajan käsissä. Tämä epätasa-arvo muuttuu suoranaiseksi vääryudeksi siinä tilanteessa, kun avun tarve on alun perin lahjoittajan toimien seurausta.

Avun tarpeen määrittelemisen tarkoittaa aina merkittävää valtasuhdetta. Vaikka lahjoittaja voi toki päättää, että rahoitettava kohde saa itse päättää rahoituksen käytöstä, on rahoituksella tuotettava kehitys viime kädessä kiinni lahjoittajan intresseistä. Hyväntekeväisyyteen perustuvan kehitysavun todellisuus voi olla mitä tahansa mitättömien, satunnaisten almujen jakamisesta aina ison rahan liiketoimintaan, josta saatavat hyödyt pakenevat kehityksimaista ja rahoituslaitoksista yksityishenkilöiden taskuihin veroparatiiseihin.

Hyväntekeväisyyteen perustuvaan auttamiseen yhdistetään ajatukset poliittisen kannanottamisen välttämisestä sekä toimimisesta yksilöllisen omantunnon mukaan. Kantaa ei oteta olemassa olevaan yhteiskunnalliseen tilanteeseen ja rakenteisiin, eli siihen, minkä takia apua ylipäänsä tarvitaan, olisiko apua tarvitsevilla mahdollisuus saada tarvitsemiensa resursseja jotain muuta kanavaa pitkin, ja auttavatko lahjoitukset ylipäänsä autettavaa millään tavalla. Hyväntekeväisyydellä on monia muotoja, joista eräät ovat enemmän vakiintuneita kuin toiset. Resursseja voidaan kanavoida hyväntekeväisyydessä joidenkin vuosittaisten vaatelahjoitusten kaltaisten tapojen ja säätiöiden kaltaisten organisaatioiden kautta, ei siis vain yksittäisten henkilöiden satunnaisesti annettujen ja välikäsien kautta jaettujen almujen kautta. Hyväntekeväisyyden rooli yhteiskunnassa on perustavanlaatuinen koko yhteiskunnan luonnetta muovaava tekijä.

Mitä pidemmälle hyväntekeväisyys on vakiintunut ja mitä enemmän sen varaan yhteiskunnan toimintaa rakennetaan, sitä vähemmän yhteiskunta on kykenevä ratkaisemaan sen yhteisiä, suuria ongelmia. Sitä suuremmat ovat myös epäonnistumisten aiheuttamat jännitteet. Kun puhutaan isoimmasta mahdollisesta teemasta, eli globaalista kehityksestä, on hyväntekeväisyys kaikkea muuta kuin epäpoliittista. Laajamittainen panostaminen hyväntekeväisyyteen on poliittinen kannanotto sitä kohtaan, että maapallon kehitys ei kuulu demokratian piiriin – se ei ole yhteinen asiamme, eikä ihmiskunnan tule kantaa siitä yhteistä vastuuta.

Kehitykseen liittyvät kysymykset ovat aina luonteeltaan poliittisia. Tästä yhtenä historiallisena esimerkkinä toimivat teollisuusmaiden erilaiset tavat ratkaista suurimmat köyhyysongelmansa. Köyhät, vammaiset ja kaikki muut teollistuvaan yhteiskuntaan sopeutumattomat ihmiset elivät lähinnä yksityisten almujen varassa. Apuun liittyivät keskeisesti moralisointi ja nöyryyttäminen sekä yksipuoliset valtasuhteet. Työntekijöiden ja köyhien elämää varjosti jatkuva kurjuus ja epävarmuus,

joka ulottui sukupolvelta toiselle.

Vielä 1800-luvun alkupuolella ani harva olisi uskonut, että jonain päivänä yksityiselle, enemmän tai vähemmän satunnaiselle avulle voisi olla vaihtoehtoja. Aivan yhtä harva olisi uskonut yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden koskaan toteutuvan. Uudet sosiaaliturvajärjestelmät, erityisesti sosiaalivakuutukset, pyrkivät vähentämään elämän epävarmuutta, lisäämään hyvinvointia ja parantamaan talouden sujuvaa toimintaa. Köyhyyden vähentämisestä ja inhimillisestä hyvinvoinnista päätettiin siis pitää huolta koko yhteisön tasolla. Köyhät otettiin mukaan yhteiskunnan toimintaan. Ongelmat todettiin kaikkien jakamiksi ja ne päätettiin ratkaista tehokkaasti uudenlaisen yhteisömuodon, kansallisvaltion, avaamien mahdollisuuksien puitteissa. Yhteisöt ottivat hyvinvoinnin velvollisuudekseen ja kansalaiset saivat näitä velvollisuuksia vastaavat oikeudet. Valtiot tarjosivat uuden oikeusajattelun toteutukseen soveltuvia rahoitusmekanismeja.

Kansalaisten oikeudet ovat yhteisöä sitovia periaatteita, joiden muotoilussa kaikilla on oikeus saada äänensä kuuluviin. Nykynäkökulmasta tällaiset oikeudet ja velvoittavat yhteiskunnalliset pelisäännöt näyttävät itsestään selvältä: tietenkin meillä pitää olla sosiaalisia turvaverkkoja, talouden sääntelyä, terveydenhuoltoa, turvallisuuden takaavia laitoksia ja oikeuslaitos vain muutamia esimerkkejä mainitakseni. Vain sitovat ja demokraattisesti määritellyt keinot yhteisön päämäärien saavuttamiseksi voivat ratkaista suuria yhteiskunnallisia ongelmia sekä tuottaa myönteistä, kansalaisoikeuksiin ja -vapauksiin perustuvaa kestävää kehitystä.

Kehitysjatittelua ja kehityksen rahoitusta sitovuuden periaate ja demokratia eivät ole tavoittaneet. Rikkaiden lupaukset maapallon köyhille ovat kerta toisensa jälkeen jääneet katteettomiksi. YK:n vuosituhaattavoitteet ovat viimeinen pisara hyväntekeväisyyteen, eli teollisuusmaiden omaan harkintaan ja sitoutumattomuuteen perustuvan kehityspolitiikan epäonnistumisissa.

Vuosituhaattavoitteet antoivat toivoa paremmasta maailmasta. Ne antoivat kaikille uskoa, että maailman köyhyysongelma on poistettavissa yhteisellä tahdolla ilman globaaleja erityisjärjestelyitä. Teollisuusmaat suostuivat Monterreyn konferenssissa vuonna 2002 kehittämään apujärjestelmiään sellaisiksi, että vuosituhaattavoitteet voitaisiin saavuttaa reilussa kymmenessä vuodessa.

Jo vuoden 2005 väliarvioinnissa kävi selväksi, että valtiot olivat törkeästi pettäneet lupauksensa. Päämääriä ei saavuteta olemassa olevilla rahoituksen tavoilla. Vuosituhattavoitteiden saavuttamisen rahoitus on jäänyt kansallisen ja alueellisen siltarumpupolitiikan ja

välinpitämättömyyden jalkoihin. Vuoteen 2015 mennessä tullaan näkemään 4,4 miljoonaa lapsikuolemaa, jotka olisi voitu estää, mikäli rahoitusta olisi järjestetty vuosituhattavoitteiden saavuttamiseen tarvittavien summien verran.¹ Neljä miljoonaa kuollutta lasta on vasta pieni osa sitovien ja kestävien globaalien rahoitusmekanismien puuttumisen hinnasta. Tästä kokonaishinnasta – suoranaisesta globaalista joukkomurhasta – vastuun kantavat kaikki teollisuusmaat, jotka eivät ole suostuneet hyväksymään uusia kehityksen rahoitusjärjestelmiä.

Monet ajattelijat ja kansalaisliikkeet ovat tuoneet vuosikymmenien ajan esiin, että ihmiskunnan on korkea aika astua vaiheeseen, jossa muotoillaan aidosti globaaleja, toimintaan aidosti sitovia ja velvoittavia kehityspäämääriä. Puoli vuosisataa kehityksen epäonnistumisia ja rahoituksen surkeaa tehottomuutta riittää. Kehityspäämääriä ja -tavoitteita on tehtävä sitoviksi sekä otettava niiden toteuttamiseen tarvittavia rahoitusmenetelmiä. Vuosituhattavoitteiden saavuttamisen epäonnistumisen on viimeistään käännettävä maailman päättäjien ja kansalaisten päät. Mieliapteen esittäjä saa usein kyynikoilta vastaan kaksi ”kovaa realiteettia”. Ensimmäinen näistä kuuluu, että yhteisten kehityspäämäärien saavuttamiseen ei ole kerättävissä tarpeeksi rahoitusta. Toinen taas on se, että ei ole olemassa kansainvälisiä julkisia ja poliittisia instituutioita, jotka voisivat sitouttaa toimimaan tiettyjen päämäärien puolesta – ja vaikka olisikin, eivät nämä voi toimia ainakaan demokraattisesti.

Niinpä niin. Nämä ”realiteetit” tulevat vastaan niille, joille rahoitus tarkoittaa vain valtioihin tai heilahteleviin rahoitusmarkkinoihin sidottuja keinoja. 2000-luvun globalisoituvassa taloudessa niin yksityisen kuin julkisenkin rahoituksen mahdollisuudet ja tekniikat ovat muuttuneet. Rahoituksen uudet tuulet mahdollistavat nykymaailmaan sopivat ratkaisut kehityspäämäärien saavuttamiseksi. Uudenlaisen julkisrahoituksen ei tarvitse olla vahvasti sidottua valtioihin tai julkiseen omistukseen, eikä valtioita tarvita kuin välikappaleiksi rahoitusmuotojen demokraattisessa hallinnassa. Myös rahoitusmarkkinoiden toimintaa voidaan ohjata tukemaan kehityspäämääriä. Globaalien järjestelmien rakentaminen on kiinni vain tahdosta. Valtiot olivat innovatiivinen ympäristö uusille yhteiskunnallisille mekanismeille vajaat kaksisataa vuotta sitten. On aika katsoa tulevaisuuteen, ei menneisyyteen.

Uudet rahoituskeinot voivat kerätä tai ohjata tarpeeksi resursseja globaalien päämäärien saavuttamiseksi. Uudet rahoituskeinot myös avaavat mahdollisuuksia globaalin demokratian kehitykseen ja toteutukseen. Globaalia demokratiaa ei pidä samaistaa vain maailmanlaajuisiin päätöksentekomenetelmiin. Demokratiassa

voi olla esimerkiksi kyse autonomisista itsemääräämisoikeuksista, kaikkien mahdollisuuksista osallistua tai kaikkien tasa-arvoisesta osallistumisesta päätöksentekoon. Rahoituksessa monet demokratian muodot ovat mahdollisia toteuttaa. Yhteistä demokratian eri muodoille on aina yksi seikka: demokratiassa kaikki vaihtoehdot ovat mahdollisia. Kehitysrahoituksessa demokratia tarkoittaa ennen kaikkea sitä, että minkään rahoituslaitoksen tai -mekanismin itseisarvoinen perustaminen ei riitä, sen toimintaa on valvottava ja arvioitava sekä toimintaperiaatteita aina tarvittaessa muutettava. Kehityspäämäärien tulee olla jatkuvassa keskustelussa. Kansalaisten on oltava jatkuvasti valppaana ja osallistuttava keskusteluun yhteisestä tulevaisuudestamme. Tämä on demokratian ennakoedellytys ja elinehto.

Siinä missä rahoituksen keinot ja olosuhteet ovat muuttuneet, yksi asia ei ole viime vuosikymmeninä muuttunut: ihmiskunnalla on yhteisiä haasteita ja velvoitteita, joiden täyttämiseen tarvitaan kaikkien osallistumista. Köyhyyden tuottama yhteiskunnallinen rauhattomuus ja ilmastonmuutoksen kaltaiset globaalit ympäristökysymykset ovat parhaita esimerkkejä tällaisista velvollisuuksista. Mikäli kestävät globaalit kehityspäämäärät halutaan saavuttaa, tarvitaan kehityksen kestävään rahoitukseen 2000-luvulle soveltuvaa globaalia demokratiaa. Ei vain satunnaista hyväntekeväisyyttä satunnaisiin päämääriin.

Kädessäsi pitämän kirjan tarkoituksena on tarjota kattava tietopaketti kehityksen kestäväen rahoituksen periaatteiden ymmärtämisen lisäämiseksi. Kaikki epäilemättä kokevat demokratian ja maapallon tärkeiksi asioiksi, mutta monilla voi mennä sormi suuhun kuullessaan sanan rahoitus. Rahoitus tarkoittaa maailman resurssien jakamista ja kaikkia siihen liittyviä kysymyksiä, ei vain pörssikursseja ja harjaantumattoman korvaan käsittämättömältä kuulostavia talousuutisia televisiossa. Tietopaketin tarkoitus on tehdä rahoituksen maailma helpommin lähestyttäväksi kaikille kehityksestä kiinnostuneille kansalaisille. Rahoituksesta tai kehityskysymyksistä jo jotain tietäville teos antaa välineitä ymmärtää entistä paremmin rahoituksen tapojen soveltuvuutta erilaisiin kehityspäämääriin. Rahoitusta ja kehitysrahoitusta tunteville sekä kehityspolitiikan tarmokkaille pohtijoille kirja tarjoaa muistutuksen siitä, että kaikki rahoitustoiminta ei aina välttämättä tue toivottua kehitystä.

Kirjassa kartoitetaan kansalaisjärjestöjen ja tutkijoiden esittämien uusien kehitysrahoitusaloitteiden sekä vanhojen rahoitusmuotojen soveltuvuutta globaalien kehityspäämäärien rahoittamiseksi. Samalla tuodaan esiin ehdotuksia maailmantalouden rakenteiden

uudistamiseksi, jotta ne voisivat toimia demokraattisina, tehokkaina ja oikeudenmukaisina kehyksinä yhteisen kehityksen saavuttamiseksi. Koska rahoituksen tekniikat ovat muuttuneet viime vuosikymmeninä, on kirjassa hyvin monenlaista asiasisältöä. Kehitysrahoituksen vanhat rajaukset ja rajoitukset venyvät ja paukkuvat kirjan käsittelytavassa.

Kirjan ensimmäinen luku käsittelee rahoitusta. Luvussa käsitellään yleisesti rahoituksen ja erityisesti kehitysrahoituksen periaatteita ja tekniikoita laaja-alaisesti. Toinen luku käsittelee kehitystä. Luvun keskipisteessä ovat kehityksen määrittäminen, kokemukset kehitysrahoittajan toiminnasta sekä kaksi merkittävää kehityksen nykykeskustelua. Kirjan kolmas luku pohtii sitä, millä tavalla kehityksen rahoituksesta voitaisiin tehdä kestävää. Neljännessä ja viimeisessä luvussa tiivistetään kirjan sisältö johtopäätöksiksi.

Toivon suuresti, että tämän käsikirjaa etäisesti muistuttavan teoksen lukemisen jälkeen entistä useammalla on tahtoa ottaa maailman kehitys omaksi asiakseen. Yhteisen kehityksen määrittelemiseen ja sen saavuttamiseen tarvitaan maailman kaikkia kansalaisia. Kestävä rahoitusjärjestelmä ei synny ilman laajaa kansalaistukea ja kansalaisten aloitteellisuutta.

Kirjaa ei olisi olemassa ilman ulkoasianministeriön Attacille myöntämää kehitysyhteistyön tiedotustukea. Ulkoasiainministeriön ohella olen kiitollisuudenvelassa monille kirjan laatimisprosessissa mukana olleille henkilöille. Aina yhtä tarmokas Hanna Kuusela ansaitsee lämpimät erityiskiitokset sisällöllisistä kommenteista ja tekstin jalostamisesta painokelpoiseen muotoon. Otto Bruun, Teppo Eskelinen ja Matti Ylönen saavat osakseen valtavat kiitokset erittäin hyödyllisistä kommenteista kirjan laatimisen eri vaiheissa. Heikki Patomäen ja Mika Rönkön panos kirjan suunnitteluvaiheessa on korvaamaton. Lopuksi kiitän vielä Konsta Huuskoa kärsivällisyydestä teoksen ulkoasua koskevan kommenttivyöryn käsittelemisessä.

Jyväskylässä 17.3.2007

Ville-Pekka Sorsa

1. Kansainvälinen rahoitusjärjestelmä ja kehitysrahoitus

Puhuttaessa kehitysrahoituksesta kiinnittyy huomio luonnollisesti sanoihin kehitys ja rahoitus. Tässä luvussa keskitytään rahoitukseen, seuraavassa taas kehitykseen. Rahoituksella tarkoitetaan ihmiskunnan aivan kaikkien materiaalistien resurssien jakamista eri toimijoiden kesken erilaisilla aikaperspektiiveillä. Rahoitus tapahtuu erilaisten instituutioiden, eli toisin sanoen vakiintuneiden pelisääntöjen ja rakenteiden puitteissa, joissa toimijat vaihtavat varallisuuden lisäksi muun muassa riskejä.² Markkinataloudessa rahoitus tarkoittaa rahoituksen jakamista yhden sosiaalisen toimintatavan, eli markkinoiden kautta, mutta myös kaiken markkinoilta rahalla saatavan hankkimisen mahdollisuuksista. Rahoitus on siis modernin talouden ja yhteiskunnan ytimessä. Sitä täytyy tarkastella hyvin monesta näkökulmasta, jotta voitaisiin ymmärtää kehitysrahoitusta erityisenä rahoituksen lajina – puhumattakaan uusien, innovatiivisten rahoitusmekanismien luonteesta. Tämän luvun tarkoituksena on tarjota lukijalle johdanto siihen, mitä on rahoitus ja millainen rooli rahoituksella yleensä ja kehitysrahoituksella erityisesti on maailmanyhteisössämme.

Jo ennen rahoituksen perusteiden esittelyä on esiteltävä muutama peruskäsite. Rahoitustoiminnassa on aina mukana resursseja tarjoava rahoittaja, resursseja johonkin tarkoitukseen tarvitseva tai pyytävä rahoitettava sekä rahoituksen ennalta määriteltyjä tai tilannekohtaisesti sovittuja ehtoja, periaatteita ja toimintatapoja.

Kaikelle rahoitukselle on yhteistä se, että sitä käytetään jonkinlaisten päämäärien saavuttamiseen. Nämä päämäärät voivat olla määrittelijästä riippuen esimerkiksi voittoon tähtäävän liiketoiminnan

perustamista, julkisten palveluiden järjestämistä, rahan lahjoittamista apurahoina tutkijoille tai taiteilijoille heidän työhönsä, tai vaikkapa kaivon rakentamista johonkin kylään. Rahoitus, josta kehitysrahoituksen yhteydessä puhutaan, kanavoituu jotain tuottavaan toimintaan. Se ei ole resursseja talouden kierrosta poistavaa kulutusta.³

Rahoitukseen tarvittava pääoma on syntynyt säästämisestä – jonkun on täytynyt kerätä ja säästää resursseja, jotta niitä pystyisi siirtämään eteenpäin muille niitä tarvitseville. Pääoman käyttökohteiden päättämisessä on kyse sijoituksista. Näitä kutsutaan investoinneiksi, kun pääomaa sijoitetaan arvopaperien sijaan suoraan taloudellisesti tuottavaan toimintaan, kuten vaikkapa tehtaan perustamiseen.

1.1. Rahoituksen lyhyt oppimäärä

Rahoitusta voidaan lajitella eri tyyppeihin monilla eri perusteilla. Tärkein peruste on se, mitä rahoituksella tuotetaan ja kuka tuotettavaa toimintaa rahoittaa. Julkinen ja yksityinen rahoitus ovat perinteisesti olleet hyvin erilaisia rahoituksen muotoja teollisuusmaissa. Julkisessa rahoituksessa on kyse niin sanottujen julkishyödykkeiden rahoittamisesta ja ylläpidosta sekä julkisista investoinneista. Näistä saatavat tuotot eivät ole välttämättä mitattavissa rahallisena hyötynä. Julkishyödykkeet voivat olla julkisia palveluita (esim. terveydenhuolto), erilaisia yhteiskunnallisia rakenteita (esim. oikeusjärjestelmä, markkinat, tie- ja viemäriverkko) tai vaikkapa sosiaalivakuutuksia ja tulonsiirtoja (esim. eläkkeet, lapsilisät). Sanalla julkishyödyke viitataan laajasti lähes kaikkiin yhteisön yhteisesti tuottamiin ja nauttimiin asioihin.

Julkisessa rahoituksessa on kyse varojen keräämistä tavoista julkishyödykkeiden tarjoamisen ja julkisten velvoitteiden kantamisen rahoittamiseksi. Keskustelussa julkisrahoituksesta ovat mukana vain päämäärät, käytettävissä olevat resurssit ja resurssien keräämisen tekniikat. Neljäs keskustelu olisi se, miten velvoitteet toteutetaan. Aihetta on mahdotonta ja mieletöntä käsitellä lyhyessä tilassa kattavasti. Lähes jokaiseen kehityspäämäärään liittyy omat tuhansien artikkelien ja kirjojen muodostama teoreettinen keskustelunsa – satojen miljoonien ihmisten käytännön kokemuksista nyt vielä puhumattakaan. Näin ollen aihetta vain sivutaan kehityskeskustelujen lomassa.

Toisin kuin julkisessa rahoituksessa, yksityisessä rahoituksessa rahoitus ei ole selvästi määriteltävissä, vaan riippuu tilannekohtaisesti toimijoista ja heidän intresseistään. Yhteistä kaikelle yksityiselle rahoitukselle lienee vain se, että rahoitusta tarvitaan, kun pääomaa ei ole

tarpeeksi saatavilla välttämättömän tai halutun toimen toteuttamiseen. Yksityisen sektorin rahoitustoimintaa määritellään ja säännellään eri tavoin riippuen rahoituksen tarkoituseristä. Erilaisilla yksityisillä rahoitustoiminnoilla on erilaiset pelisäännöt niiden päämäärien mukaan.

Tyypillisin yksityisen rahoituksen muoto, eli liiketoiminnallinen rahoitus perustuu siihen, että rahoitustoiminnalla pyritään saavuttamaan taloudellista voittoa. Liiketoiminnallinen rahoitus on eräs keskeisimmistä rahoituksen lähteistä. Toiminnan kustannukset ovat madaltuneet vuosikymmenten aikana ja tietoliikenneteknologian kehitys on mahdollistanut maailmanlaajuisen yksityisen rahoitusjärjestelmän synnyn. Liiketoiminnallinen rahoitustoiminta on volyymiltään valtavaa. Palaamme aiheeseen useita kertoja kirjan varrella.

Yksityisen rahoituksen piiriin kuuluvat liiketaloudellisten toimijoiden lisäksi erilaiset säätiöt ja muut hyväntekeväisyyslaitokset, jotka ovat nykyään entistä enemmän mukana myös kehityksen rahoituksessa. Rahoitus tapahtuu tällöin ilman rahallisen voiton tavoittelua. Hyväntekäisyyslaitoksien kohdalla lainsäädännöt ja tarkemmat määritelmät vaihtelevat maittain runsaasti.

Pääoma ja velka

Rahoitusta voidaan lajitella myös sen ehtojen mukaan. Eri osapuolet joko neuvottelevat tilannekohtaisesti rahoituksen ehdoista tai sitten ne ovat ennalta määrättyjä. Ne liittyvät rahoituksen kestoön, sen hintaan ja maksuaikatauluihin.⁴ Jokaisella rahoitusvälineellä on sille tyypilliset ehtonsa. Tässä yhteydessä esitellään lähinnä kehitysrahoituksessa ilmeneviä instrumentteja ja ehtoja, sillä pelkästään kaikkien teollisuusmaissa esiintyvien rahoitusinstrumenttien yksityiskohtaiseen esittelyyn saisi helposti kulumaan kokonaisen tietokirjasarjan.

Merkittävä rahoituslajeja erotteleva ehto on se, kuka kantaa rahoitukseen liittyvät riskit. Rahoitus voidaan jakaa kahteen eri luokkaan: oman pääoman ehtoiseen rahoitukseen (esimerkiksi osakkeet) ja vieraan pääoman ehtoiseen rahoitukseen (velka). Karkeasti ottaen oman pääoman ehtoinen rahoitus tarkoittaa sitä, että rahoitettava tarjoaa osuuksia rahoitettavalla toiminnalla saavutetuista voitoista tai hyödyistä tietyllä hinnalla. Rahoittaja kantaa tällöin niin sanotut rahoitukselliset riskit mahdollisista epäonnistumisista tai tappioista. Osakkeiden liikkeelle laittaminen on tutuin esimerkki oman pääoman ehtoisesta rahoituksesta. Kehitysrahoituksessa oman pääoman ehdoista rahoitusta ei ole juuri käytetty, mutta ehdotuksia tämänsuuntaiseen rahoitukseen on esitetty.⁵

Vieraan pääoman ehtoinen rahoitus tarkoittaa sitä, että joku tarjoaa rahoitusta tietyillä, mahdollisesti muuttuvilla ehdoilla, joihin rahoitettavan on sopeuduttava ja jonka riskit hänen on kannettava saadakseen rahoitusta. Perinteinen esimerkki on pankkilaina. Vanhaa sanontaa mukaillen voidaan sanoa, että tuhannen euron laina on lainanottajan ongelma, mutta miljoonan euron laina on jo pankin ongelma. Lainaustoiminta on tuttua lähes jokaiselle teollisuusmaassa asuvalle ihmiselle asunto- ja opintolainojen myötä. Ellei muuten, niin viimeistään pankkien mainosten kautta.

Pääoman ja velan avulla tapahtuva rahoituksen jakaminen ei tänä päivänä vaadi henkilökohtaisia siteitä, vaan rahoitus on suhteellisen vapaasti vaihdettavissa ja siirrettävissä. Pääomasta on muodostettu vaihdettavissa olevia arvopapereita ja perustettu pörssijä näiden ostoon ja myyntiin. Yritykset saavat haluamansa määrän rahaa listautumisellaan pörssiin, eli myymällä arvopaperinsa jälkimarkkinoille itse määrittelemäänsä hintaan. Arvopaperit vaihtavat pörssissä omistajaa vaihtelevin hinnoin. Osakekurssit määrittelevät nimellisesti yritysten arvon eli sen, paljonko oikeus yhtiön vallankäyttöön maksaa. Pörssien ansiosta osakkeet saa helpommin vaihdetuksi kunkin kannalta sopivilla aikaväleillä. Toisaalta ne edistävät rahoittajien ja rahoitettavien välisen suhteen muuttumista abstraktimmaksi ja siten mahdollistavat esimerkiksi kohtuuttoman tuoton vaatimisen tai tyhjien tuottolupausten antamisen.

Myös lainasitoumukset voivat olla siirrettävissä kenelle tahansa. Tällöin puhutaan joukkovelkakirjosta, joita myydään monien muiden arvopaperien tavoin pörsseissä. Joukkovelkakirjat ovat joko korkoa tuottavia tai osakesidonnaisia lainoja. Niitä laskevat liikkeeseen useimmiten valtiot ja yritykset. Kun asiaa tarkastellaan koko maapallon tasolla, käytännössä katsoen kuka tai mikä organisaatio tahansa voi laskea liikkeelle velkakirjoja. Korkoa tuottavista joukkovelkakirjoista tutuimpia ovat valtioiden liikkeelle laittamat obligaatiot.

Kansainväliset rahoitusmarkkinat

Rahoitusmarkkinat tarkoittavat kokonaisvaltaista kaupankäynnin tyysijaa, jossa on omat toimijansa, pelisääntönsä, vaihdon välineensä ja muut vastaavat piirteet. Rahoitusmarkkinoiden kaupanteon paikka on tietoliikenneteknologian vuoksi hyvin toisenlainen kuin torin kaltaiset perinteiset markkinat. On luontevampaa puhua kokonaisesta rahoitusjärjestelmästä. Modernin liiketoiminnallisen rahoitusjärjestelmän osat ovat markkinapaikat (eli pörssit), välittäjät, palveluyritykset ja muut

				velkakirjat					
	BKT	valuutta-reservit miinus kulta	pääomaa osake- markkinoilla	julkinen	yksityinen	yhteensä	kaupalliset pankki- talletukset	velkakirjat, arvopaperit ja pankki- talletukset yhteensä	velkakirjat, arvopaperit ja pankki- talletukset yhteensä, osuus BKT:sta
Maailma	44,445.5	4,234.5	37,168.4	23,055.5	35,893.6	58,949.1	55,673.0	151,790.5	341.5
EU	12,808.0	241.4	9,555.7	6,677.2	12,012.5	18,689.7	27,290.2	55,535.6	433.6
Euroalue	9,960.1	147.9	5,990.6	5,734.7	9,442.4	15,177.1	19,453.6	40,824.2	409.9
Pohjois-Amerikka	13,588.3	87.0	18,483.0	6,596.7	18,350.4	24,947.1	10,969.4	54,399.5	400.3
Kanada	1,132.4	33.0	1,482.2	668.8	437.6	1,106.4	1,626.4	4,215.0	372.2
Yhdysvallat	12,455.8	54.1	17,000.9	5,927.9	17,912.8	23,840.7	9,343.0	50,184.6	402.9
Japani	4,567.4	834.3	7,542.7	6,607.9	2,037.8	8,645.7	4,389.3	20,577.7	450.5
Kehittyvät taloudet	11,969.0	1,937.4	6,573.7	2,896.3	1,583.0	4,479.3	9,432.8	20,485.8	171.2

Taulukko 1.1. Rahoituslajien jakautuminen alueittain vuonna 2005. Lähde: IMF Global Financial Stability Report 2006

Käytännössä katsoen kansainväliset rahoitusmarkkinat ovat sopimusmarkkinoita, jotka muodostuvat kymmenistä tuhansista tietokoneista, tietojärjestelmistä ja tietoliikenneyhteyksistä eri keskusten välillä. Pääoma siis siirtyy napin painalluksella tuhansia kilometrejä sekunnin murto-osassa. Kauppaa ei käydä vain ”yhdeksästä viiteen auki olevissa” pörssissä, vaan myös 24 tuntia päivässä avoimilla, sähköisillä OTC-markkinoilla. Kahdenvälisiä OTC-markkinoita ei säännellä keskitettyjen pörssien tavoin, vaan niiden kohdalla käytetään erityyppisiä sääntelykeinoja.

Markkinat viittaavat aina siihen, että niillä myydään tiettyä tuotetta, rahoitusmarkkinoiden kohdalla rahaa itseään. Rahoitusmarkkinat ovat osa pääomamarkkinoita, joilla käydään rahoituksen lisäksi kauppaa asunto-omistuksista aina tehtaisiin saakka. Rahoitusmarkkinat voidaan jakaa arvopaperimarkkinoihin ja rahamarkkinoihin.⁶ Arvopaperimarkkinoilla käydään kauppaa joukkovelkakirjoilla, osakkeilla ja vastaavilla maksusitoumuksia sisältävillä arvopapereilla sekä erilaisilla johdannaisilla. Rahamarkkinoilla kauppaa käydään valuutoilla, pankkitalletuksilla ja pankkilainoilla, eli maksusitoumusten sijaan käteisellä rahalla itsellään. Kauppaa käydään markkinoilla erilaisten välittäjien avulla. Nämä välittäjät voivat olla rahoitusalan yrityksiä, pörssimeklareita ja muita vastaavia tahoja. Myös kaikki sijoitustoimintaa harjoittavat rahastot ovat markkinoilla välittäjätahoja.

Rahoitusmarkkinoihin varallisuuden vaihdon tapana liittyy yksi

Tekstilaatikko 1: Johdannaiset

Rahoituksen kaksi pääalajia ja rahoitusmarkkinoiden keskeistä tuotetta ovat pääoma ja velka. Rahoitusmarkkinoilla myydään näiden lisäksi myös kolmatta tuotetta, niin sanottuja johdannaisia. Johdannaiset eivät itsessään ole maksusitoumuksia, vaan maksullisia oikeuksia maksusitoumuksia sisältäviin arvopapereihin tietyillä hinnoilla. Johdannaiset ovat siis sopimuksia, joissa määritellään, milloin, millainen määrä ja millä hinnalla arvopapereita on ostettavissa. Johdannaiset ovat riskienhallinnan välineitä, joiden avulla sijoittajat voivat puskuroida arvopaperien hintavaihteluiden riskejä. Riskienhallinta tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että sijoittaja haluaa varmistaa saavansa tietyn verran rahaa tietyssä ajankohtana sijoituksistaan. Tämä ei päde ainoastaan sijoitustoimintaan. Yritykset voivat esimerkiksi turvata johdannaisilla tietyt valuuttakurssit yrityksen käymää ulkomaankauppaa varten. Sijoitustoiminnassa varsinkin suuret sijoittajat hyötyvät johdannaisen mahdollistamasta tuottojen ennakoitavuudesta. Rahoitusjohdannaisen kaupankäynti alkoi vuonna 1972 valuuttajohdannaisilla. Osakejohdannaisen pörssikauppa alkoi Philadelphian pörssissä vuonna 1982, velkakirjajohdannaisen kuusi vuotta myöhemmin.

Rahoitusjohdannaisia on olemassa pääasiallisesti kolmenlaisia. Optiot ovat oikeuksia ostaa tai myydä tiettyä tuotetta (valuutta, osake jne.) ennalta määritellyllä hinnalla sovitun aikavälin sisällä. Optiot eivät velvoita tekemään kauppaa. Optioiden avulla sijoittaja voi odottaa esimerkiksi osakkeen sopivaa hintakehitystä. Mikäli osakekurssit menevät ei-toivottuun suuntaan, voi sijoittaja aina ostaa tai myydä osakkeet optioiden määrittelemään hintaan. Mikäli osakekurssit menevät toivottuun suuntaan, voidaan osakkeet vaihtaa sijoittajan kannalta edullisella markkinahinnalla. Futuurit puolestaan sitovat kaupan molemmat osapuolet tekemään kaupan määritellyllä hinnalla tietyssä ajankohtana. Futuuri on ikään kuin optio, joka sisältää velvoitteen kaupan tekemiseen. On huomattava, että tällaisia sopimuksia voidaan tehdä myös kahdenvälisesti ostajan ja myyjän kesken. Futuurit poikkeavat kahdenvälisesti vaihdetuista termiineistä siinä, että ne ovat viranomaisen sääntlemiä ja niillä käydään kauppaa keskitetysti. Swapit puolestaan ovat sopimuksia, jotka määrittelevät kaupan osapuolien maksuaikataulun. Esimerkiksi suomalainen yritys voi saada helposti euromääristä lainaa, vaikka se haluaisi lainata Ison-Britannian puntaa. Brittiyrityksen tilanne voi olla juuri päinvastainen. Swap-sopimus mahdollistaa sen, että yritykset vaihtavat hallussaan pitämänsä valuutan kaupankäynnissä tarvitsemaansa valuuttaan väliaikaisesti.

Ironista kyllä, riskienhallintaan tarkoitettut johdannaiset synnyttävät maailmantalouden mahdollisesti suurimmat riskit. Kuten Kavaljit Singh asian ilmaisee, ovat johdannaiset ”kauppiaan unelma, sääntelijän painajainen”. Johdannaiskaupassa käydään kauppaa ainoastaan erilaisten hyödykkeiden kaupankäyntiin sisältyvillä riskeillä, ei itse hyödykkeillä. Tässä kaupassa ei ole olemassa etäisyyksiä tai rajoja, saati sitten minkäänlaisia velvoitteita varsinaista sijoituskohdetta kohtaan. Merkittävin osa kaupasta käydään sähköisillä, kahdenvälisillä, niin sanotuilla over-the-counter (OTC) -markkinoilla. Koska OTC-kaupalle ei ole olemassa selkeitä pelisääntöjä, toisin kuin pörsseissä

käytävälle johdannaiskaupalle, ovat OTC-markkinoilta ostetut johdannaiset hyvin riskialttiita.

1990-luvulta lähtien on markkinoita vaivannut ”johdannaisten johdannaiset”-syndrooma, jossa erilaisten johdannaisten ja niiden johdannaisten (ja niiden johdannaisten – ja niin edelleen) luomisessa rajana on ollut vain mielikuvitus. Johdannaiskauppaa ei ole käytetty riskienhallinnan välineiden markkinoina, vaan tyhjästä tempaistujen pikavoittojen tekemisen ja rahanpesun tyyssijana. Uusia johdannaisia on ollut lähes mahdotonta säännellä. Johdannaisten sääntelykeinojen löytäminen on yksi 2000-luvun alun keskeisiä haasteita.

Johdannaisten synnyttämät maailmantaloudelliset riskit voidaan jakaa yrityskohtaisiin riskeihin ja järjestelmätason riskeihin. Useimmiten yritykset hankkivat johdannaista lainarahalla. Pienikin nopea muutos korkotasossa, osakekurssissa tai valuuttakurssissa voi tuottaa massiiviset tappiot. Mikäli yritys sattuu olemaan keskeisessä roolissa rahoitusjärjestelmässä, eli esimerkiksi rahoitusalan yritys tai Enronin kaltainen valtavan osakekannan yritys, leviävät riskit järjestelmätasolle. Jatkuva spekulatiivinen johdannaiskauppa lisää järjestelmätason romahduksen riskiä. Johdannaiskaupalla oli keskeinen rooli vuoden 1987 New Yorkin pörssiromahduksen, Black Mondayn, synnyssä vain rankimman esimerkin mainitakseni. Tämän järjestelmätason ongelman ratkaiseminen vaatii järjestelmätason laadullista analyysia yksittäisten toimijoiden päätöksenteossa. Nykyään käytetty riskienhallinnan mallinnuskeinot eivät tähän kykene. Riskin ”rahoituksellistaminen” vain omia valintoja koskevien matemaattisiin kaavoihin on ollut poliittinen, maailmantalouden epävakautta lisännyt kehityskulku.

Lähde: Singh (2000, 24-31)

merkittävä erityispiirre. Tämä piirre on riskin ja tuoton samaistaminen toisiinsa: mitä luotettavampi rahoitettava on, sitä pienempi rahoituksen hinta on. Riskit ovat siis ”rahoituksellistettu”. Ne ovat irrotettu muusta kulttuurista ja asetettu matemaattisten kaavojen ja mallien ominaisuuksiksi sosiaalisten riskien sijaan. Investointipankki JP Morgan otti vuonna 1987 ensimmäisenä käyttöönsä Value-at-Risk -analyysimenetelmän, minkä jälkeen riskin ja tuoton yhtenevyyteen perustuvasta menetelmästä tuli riskienhallinnan valtavirtainen tapa. Menetelmä peittää todelliset yhteiskunnalliset riskit pois näkyvistä: Aasian talouskriisi ja useat yritysskandaali ovat näistä erinomaisia esimerkkejä.⁷

Rahoituksen lähteet

Voidakseen olla rahoittaja, täytyy tietenkin olla resursseja toimintaan. Julkinen rahoitus perustuu verotukseen ja maksuihin. Perinteisesti julkinen rahoitus on parhaiten kiteytynyt verotuksessa. Valtio tai jokin muu julkinen elin (kunta, osavaltio tms.) kerää veroja monista taloudellisista

toimista, eli transaktioista. Esimerkkejä ovat vaikkapa yritysten tekemästä voitosta perittävä vero, palkasta perittävä ansiotulovero ja arvonlisävero, jota peritään tuotteiden tai palveluiden kuluttamisesta.

Veroja ei ole korvamerkitty mihinkään tiettyyn käyttökohteeseen.⁸ Verotuottoja voidaan siis käyttää mihin tahansa ennalta tai jälkikäteen määriteltynä kohteeseen. Verotus on modernin valtiollisen demokratian merkittävin ennakkoehto. Korvamerkitsemättömien varojen käytöstä voidaan käydä demokraattista keskustelua. Niillä voidaan myös reagoida nopeisiin yhteiskunnallisiin muutoksiin tai vaikkapa yllättäviin luonnonkatastrofeihin. Maksuilla tarkoitetaan sitä, että peritään maksua jostain tietystä toimesta joltain tietystä julkisesti määritellyä tarkoitusta varten. Tutuin esimerkki suomalaisille lienee televisiolupamaksu. Suomalaiset maksavat television katsomisesta tietyn summan vuosittain. Lupamaksujen tuotot on korvamerkitty Yleisradion toimintaan.

Liiketoiminnallisella yksityisellä sektorilla merkittävin rahoitustoimintaa harjoittavat tahot ovat eläke- ja vakuutusyhtiöiden rahastojen kaltaisia niin sanottuja institutionaalisia sijoittajia sekä pankkeja, riskisijoitusyhtiöitä, investointipankkeja, sijoitusrahastoja ja monia muita vastaavia rahoitusalan yrityksiä.

Institutionaalisten sijoittajien varat muodostuvat varsinaisen toiminnan sivutuotteena. Näiden toiminta perustuu pakkoon saada voittoa toiminnan kautta muodostavasta varallisuudesta. Hyvä esimerkki tästä on eläkerahasto.⁹ Rahoitusalan yritykset kuten pankit sen sijaan saavat sijoittamiseen käytettäviä varoja myymällä talletus- ja sijoituspalveluitaan asiakkaille. Kaikki yritykset ovat perustettaessa vaatineet tietyn alkupääoman, joka on saatu yksittäisten henkilöiden säästöjensä avulla tehdyillä panostuksilla, osakkeilla, lainoilla, tai muilla rahoitusinstrumenteilla. Säätiöiden ja muiden hyväntekeväisyyslaitosten rahat ovat lähtöisin lahjoituksista, joita sijoitetaan edelleen tuottavasti.

On huomattava, että yksityisen rahoituksen lähteillä on olemassa hyvin erilaisia motiiveja rahoitustoimintansa suhteen. Institutionaalisten sijoittajien on yksinkertaisesti pakko tuottaa jatkuvasti ja pitkään voittoa. Ne toimivat hyvin varovaisesti markkinoilla verrattuna säästämistä harjoittaviin yksittäisiin sijoittajiin tai nopeita voittoja hamuavaan suurpääomaan. Tällä on monenlaisia vaikutuksia. Suuret sijoittajat vakauttavat markkinoita. Ellei tämä rahoittajien joukko vaatisi piensijoittajia ja suuria yksittäisiä sijoittajia maltillisempia tuottovaatimuksia ja sijoittaisi näitä pidemmän aikavälin strategioilla, ei nykyisenlainen lyhytjännitteinen rahoitusjärjestelmä voisi toimia. Kolikon kääntöpuolena suurten sijoittajien tuottama vakaus antaa pörssipelureille mahdollisuuksia toimia varsin vastuuttomasti (ks. tekstilaatikko 2).

Tekstilaatikko 2: Hedge-rahastot

Hedge-rahastot ovat kansainvälisen rahoitusmaailman ehkä kummallisimpia toimijoita. Ne ovat varsinaisia sijoitusrahastoja löyhemmin säänneltyjä rahastoja. Kaikki sijoitusrahastot saavat resurssinsa suoraan sijoittajilta – tarkemmin sanottuna rahastot toimivat varsinaisten sijoittajien välittäjätahoina. Yksityishenkilöt ja organisaatiot voivat ostaa rahastoista tietyn verran maksavia osuuksia, joilla rahasto hankkii tuottoa rahoitusmarkkinoilta. Sijoitusrahastoja hoitavat rahoitusalan ammattilaiset, minkä vuoksi yksittäinen sijoittaja saa rahoilleen luultavasti parempaa tuottoa kuin mihin hän omilla sijoituskyvyillään pystyisi. Hedge- eli tietyntyläiset erityissijoitusrahastot poikkeavat tavallisesta sijoitusrahastosta niiden käyttämien sijoitusmenetelmien osalta. Näiden erityissijoitusrahastojen suosio antaa kuvaa siitä, miten paljon erilaisten kollektiivisten sijoittajatyypin käyttäytyminen voi poiketa.

Hedge-rahastojen toimintafilosofiana on heilutella pörssi- ja valuuttakursseja oman etunsa mukaisesti aiheuttaen samaan aikaan muille sijoittajille huomattavaa epävarmuutta. Hedge-rahaston nimi on harhaanjohtava, hedging nimittäin viittaa riskien varalle varautumiseen, mitä useat vipurahastot eivät suinkaan harjoita. Nimi tarkoittaa tässä yhteydessä ennemmin pyrkimystä riippumattomuuteen markkinoiden kehityksestä. Hedge-rahastoja on syytetty monien taloudellisten romahdusten synnyttämisestä. Euroopan keskuspankin (2006, 142) mukaan rahastojen käyttäytyminen edistää luottamuksen vähenemistä markkinoihin. Rahastot pyrkivät tyypillisesti absoluuttiseen tuottoon, eli voittoon riippumatta markkinoiden trendeistä. Ne sijoittavat varojaan erittäin lyhytaikaisesti, usein vielä lainarahalla. Sijoituskohteena ovat erilaiset raaka-aine-, valuutta- ja arvopaperijohdannaiset, joiden arvoa ne voivat pyrkiä spekulatiivien avulla kohottamaan.

Hedge-rahastot ovat rakenteeltaan erikoisia organisaatioita. Niiden toiminnasta on vaikeaa saada tietoa. Esimerkiksi vuosituhannen vaihteen Yhdysvalloissa suurin sallittu vipurahaston sijoittajamäärä oli 99, joista 65 tuli olla akkreditoituja eli yli miljoona dollaria omistavia sijoittajia. Toisin kuin sijoitusrahastojen kohdalla, hedge-rahastojen osuuksien ostoja ja myyntejä ei säännellä julkisesti Yhdysvalloissa. Hedge-rahastot ovat tarkoitettu ennen kaikkea rikkaille, jotka haluavat hyötyä rahoitusjärjestelmästä kaikkien muiden kustannuksella, mutta eivät halua paistatella julkisuudessa. (Singh 2000, 88-104.)

Vuonna 2005 maailmassa oli 6900 yhden sijoittajan hallinnoimaa hedge-rahastoa ja 3600 hedge-rahastojen rahastoa. Näiden yhteenlaskettu arvo oli noin kaksi biljoonaa (kaksi tuhatta miljardia) dollaria. Suurin osa eli noin 55 prosenttia rahastoista sijaitsi offshore-finanssikeskuksissa eli tuttavallisemmin ilmaistuna veroparatiiseissa. Yhdysvalloissa rahastoista sijaitsi reilut 30 prosenttia, Euroopassa yhdeksän. Veroparatiiseissa sijaitsevat rahastot pitivät hallussaan kahta kolmasosaa kaikkien rahastojen varallisuudesta

Rahoituksen sääntely

Markkinatalous vaatii tiukkaa sääntelyä ja valvontaa ollakseen ylipäänsä olemassa – toimiakseen se vaatii sääntelyn lisäksi jatkuvaa valvontaa ja täydentäviä mekanismeja.¹⁰ Tämä teema on hyvin pinnalla myös kehityksen rahoituksessa. Rahoitusmarkkinoiden pelisäännöt voidaan luoda sellaisiksi, että ne kannustavat tietynlaiseen toimintaan enemmän kuin toiseen. Tällöin puhutaan ohjausvaikutuksista ja kannustimista. Yksityisten ja jossain määrin myös julkisten rahoitusjärjestelmien toimintaa voidaan ohjata toimimaan kehityspäämäärien suuntaan sääntelyllä.

Ekä tunnetuin valtioiden käyttämä keino kansantalouden ohjaamiseksi rahoitusjärjestelmän hallinnan keinoin on korkosäännöstely. Teollisuusmaiden keskuspankkien liikepankeille myöntämien lainojen hinnat muodostavat näennäisesti riskittömät korot – valtiot kun eivät periaatteessa voi mennä konkurssiin yksityisten pankkien tavoin. Määrittelemällä tämän koron, eli niin sanotun ohjauskoron, valtiot voivat vaikuttaa rahoitusalan toimintaan ja sitä kautta välillisesti koko rahoitusmarkkinoihin. Rahoitusalan yritykset joutuvat ottamaan toiminnassaan lainaa keskuspankeilta silloin, kun ne eivät pysty omalla varallisuudellaan käsittelemään kassavirtoja. Sitä kalliimmaksi tämä toiminta tulee mitä korkeampi ohjauskorko on.

Korkea korkotaso pyrkii hillitsemään kassavirtojen holtitonta hallintaa, eli talouden ylikuumenemista. Matala korkotaso taas pyrkii kannustamaan lisäinvestointeihin ja aktiivisempaan liiketoimintaan. Korkopolitiikka on niin sanottua tarjontalahtöistä talouspolitiikkaa. Sillä pyritään vaikuttamaan markkinoilla olevien tuotteiden hintoihin erotuksena vaikuttamisesta tuotteiden kysyntään.

Valtioiden pääomataseita on vahvasti liberalisoitu niin teollisuus- kuin kehitysmaissakin viime vuosikymmenien varrella. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että valtioista ulkomaille pakenevan lyhyen ja pitkän aikavälin pääoman, kuten kauppaluottojen ja investointipääoman, ei tarvitse olla tasapainossa tai määritellyissä rajoissa valtioihin tulevien vastaavien pääomien kanssa. Pääomakontrollit ovat olleet yksi keskeinen keino valtioiden pääoma- ja maksutaseiden pitämisessä taloudellisesti kestävinä. Kontrollin instrumentit voivat olla joko suoraa määrien tai hintojen suoraa säätelyä, tai sitten toiminnan sääntöjen luomiseen perustuvia ohjauskeinoja, kuten valuuttakurssien sääntely, verojen ja maksujen asettaminen, ulkomaisten investointien sääntely ja kauppapolitiikka. Taulukossa 1.2 on esitelty tarkemmin ne pääomalikkeet, joita yleisesti ottaen säännellään.

	sisään	ulos
PÄÄOMA- JA RAHAMARKKINAT -osakkeet ja muut toimintaan sitouttavat arvopaperit -joukkovelkakirjat ja muut velkakirjat -rahamarkkinainstrumentit -kollektiivisen sijoittamisen instrumentit	muualla asuvien paikalliset ostot muualla asuvien myynnit/liikkeellelaskut ulkomailla	muualla asuvien myynnit/liikkeellelaskut ulkomailla asukkaiden ostot ulkomailla
JOHDANNAISET JA MUUT INSTRUMENTIT	asukkaiden ostot paikallisesti myynnit/liikkeellelaskut ulkomailla	asukkaiden myynnit/liikkeellelaskut ulkomailla asukkaiden ostot ulkomailla
LUOTOT -kaupalliset lainat -rahoitukselliset lainat -takuut ja pantit -takausjärjestelyt	ulkomaiset luotot asukkaille	asukkaiden luotot ulkomailla
SUORAT INVESTOINNIT KIINTEISTÖSJOITUKSET	kotimaahan kohdistuvat suorat investoinnit muualla asuvien sijoittajien ostot	ulkomailla kohdistuvat suorat investoinnit, suorien investointien likvidointi muualla asuvien paikalliset myynnit, asukkaiden ostot ulkomailla käsin
HENKILÖKOHTAISET PÄÄOMALIIKKEET -lainat, talletukset, lahjat -lahjoitukset ja perinnöt	ulkopuolisilta asukkaille maastamuuttajien rahasiirrot kotimaahan	asukkailta ulkopuolisille maahanmuuttajien rahasiirrot ulkomailla
KAUPALLISTEN PANKKIEN ERITYISVAATIMUKSET	lainaaminen ulkomailla, muualla asuvien talletukset, muualla asuvien sijoitukset pankkeihin	sijoitukset ulkomailla (ml. veroparatiisit), ulkomailla myönnettyt lainat, ulkomaiset investoinnit
INSTITUTIONAALISTEN SJOITTAJIEN ERITYISVAATIMUKSET	rajoitukset paikallisten portfolioinvestointien suhteen	rajoitukset ulkomaisten arvopaperien liikkeelle laskemiselle ja portfolioinvestoinneille

Taulukko 1.2. Säänneltävät kansainväliset pääomaliikkeet valtion näkökulmasta. Lähde: Singh (2000, 126)

Kaikki teollisuusmaat ja suurin osa kehitysmaista ovat käyttäneet pääomakontrolleja. Vuosien 1945 ja 1960 välisenä aikana kontrollit olivat kyseenalaistamattomia. Niiden avulla saavutettiin taloudellista vakautta ja rahapolitiittista itsenäisyyttä. Kontrollin avulla saavutettu valuuttakurssien vakaus oli keskeinen kestävä talouskasvun lähde teollisuusmaissa. 1970-luvulta alkaneseen ja sittemmin vallinneeseen uusliberaaliin ajatteluun on kuulunut kaikkien pääomakontrollien poistaminen yksilönvapauden nimissä ja kontrollien leimaaminen protektionismiksi, korruptioksi tai tehottomuudeksi. Kontrollien poistaminen on vähentänyt valvontaa. Kansalaiset eivät voi saada tietoa siitä, mitkä maailman rahavirrat vaikuttavat heidän elämäänsä.

Niin teollisuus- kuin kehitysmaat aiheellisesti epäroivät pitkään pääomakontrollien poistamista. Uusimmat valtavirtaiseen taloustieteeseen nojaavat tutkimukset osoittavat, että pääomataseen lakiin perustuvan ohjauksen poistaminen ei vaikuta talouskasvuun tai taloudelliseen vakauteen positiivisella tavalla. Itse asiassa kaikki vaikutukset, olivat ne sitten hyödyllisiä tai haitallisia, tulevat vasta siinä vaiheessa, kun yhdentyminen globaaliin rahoitusjärjestelmään tapahtuu reaalisesti.¹¹ Pääomakontrollien vapauttaminen ei ole mikään ihmelääke kansainväliseen rahoitusjärjestelmään integroitumiseksi. Historiallisesti tarkasteltuna maltilliset pääomakontrollit ovat päinvastoin auttaneet tässä prosessissa. Lyhyen aikavälin pääomaliikkeiden kontrollien poistaminen on lähinnä luonut tai edistänyt talouskriisejä.¹²

Singhin (2000) mukaan 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä pääomaliikkeiden kontrollille on olemassa useita hyviä perusteluja. Se on ainoa edullinen, järkevä ja tehokas keino suojautua taloutta heiluttelevilta kuuman rahan virroilta ja muilta haitallisilta ulkoisilta tekijöiltä. Näin voidaan toteuttaa itsenäistä raha- ja talouspolitiikkaa. Ilman ulkoisten shokkien varalta suojautumista yksikään teollisuusmaa ei olisi voinut kehittyä toisen maailmansodan jälkeisenä aikana. Myöhemmin parhaiten taloudellisesti menestyneet Japani ja Etelä-Korea toteuttivat myös pääomaliikkeiden sääntelyn parhaiten.

Rajat ylittävien pääomavirtojen kesyttäminen voi olla välttämätöntä kotimaisen säästämisen kanavoimisessa tuottaviin sijoituksiin. Kansainväliset finanssijähtiläiset ovat monissa tapauksissa vallanneet nousevat markkinat ja näin estäneet köyhien maiden rahoitusjärjestelmiä kehittymästä. Virtojen hallinta voi myös parantaa maan neuvotteluasemia suurteollisuuteen ja kansainvälisiin rahoituslaitoksiin nähden. Sääntelyn avulla voidaan kartuttaa johdonmukaisemmin valuuttavarantoja, edistää ulkomaankaupan kehitystä ja parantaa velanmaksukykyä. Hintaperustaisella sääntelyllä voidaan myös kerätä maksuja ja veroja,

joiden avulla voidaan rahoittaa koko yhteiskunnan kehitystä.

Rahoituksen sääntelyn ei tarvitse koskea ainoastaan rahan liikkeitä pääomakontrollien tavoin. Rahoitusalan toimijoiden sääntelyyn on olemassa useita keinoja. Näistä yksi on vakavaraisuusvaatimukset, joita koskien on olemassa kansainvälinen Baselin sopimus ja sen jatkosopimus Basel II. Sopimukseen liittyvät valtiot ottavat käyttöönsä sopimuksen mukaiset rahoitusalan sääntely- ja valvontamenetelmät. Sääntelyn tarkoituksena on määritellä pankkien pääomavaatimukset sellaisiksi, että pankkien pääomavarannot olisivat entistä kiinteämmässä suhteessa pankkien toiminnan riskialttiuteen. Lisäksi sopimuksessa määritellään valtioiden tehokkaat käytännöt riskien havaitsemiseksi ja toiminnan valvomiseksi.

Sopimuksen merkittävin ongelma on siinä, että veroparatiisit ja sitä kautta länsimaisten pankkien lukemattomat sivukonttorit eivät ole sen piirissä. Maailman rahatalouden vakauttaminen vaatisi kaikkia osapuolia sitovia toimenpiteitä. Toisaalta Basel II -sopimus on esimerkki siitä, miten ”lähes globaalia hallintaa” voidaan toteuttaa lähes kivuttomasti, kun se tehdään tarpeeksi huolellisesti. On silti pohdittava tarkkaan, onko ”lähes globaali hallinta” mielekästä. Samaan aikaan kun hallinnoidun alueen sisäinen kontrolloitavuus paranee, voi tämä tarkoittaa entistä suurempaa haavoittuvuutta ulkoisia shokkeja kohtaan. Tämä tekijä yhdistettynä Yhdysvaltain jatkuvaan vastustukseen kaikkia Wall Streetillä päämajaansa pitävän globaalin rahaeliitin toiminnan kansainvälistä valvontaa koskevia aloitteita kohtaan vaikeuttaa usein tarpeettoman paljon keskustelua kansainvälisistä ratkaisuista.

1.2. Kehitysrahoittajat ja rahoituksen muodot

Mikä tekee rahoituksesta *kehitysrahoitusta*? Periaatteessa voidaan esittää kaksi yhtä pätevää vastausta. Yksinkertaisin vastaus on, että kehitysrahoituksella pyritään saavuttamaan kehitykseksi kutsuttuja päämääriä. Kyse on siis tekniikan suhteen vaihtelevasta rahoitustoiminnasta, jonka päämäärät ovat tiettyjä. Toisen vastauksen mukaan kehitysrahoitus poikkeaa muusta rahoituksesta tietyllä rahoituksellisella tai teknisellä tavalla, esimerkiksi rahoituksen ehtojen, instituutioiden ja toimijoiden kautta. Kyse on siis tietynlaisesta rahoitustekniikoiden joukosta.

Nykyään puhutaan entistä useammin kehityksen rahoittamista (*financing for development*) kehitysrahoituksen sijaan. Kehityksen rahoituskeskustelun tyypillisin muoto 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä juontaa juurensa YK:n niin sanottuun Monterreyn konferenssiin, jossa saavutettiin ”globaali konsensus” YK:n vuosituhattavoitteiden rahoittamisen tavoiksi. Kehitysrahoituksen ja kehityksen rahoituksen ero on pähkinänkuoressa se, että kehitysrahoitus on rahoitusvetoista ja kehityksen rahoitus kehitysvetoista. Kehityksen rahoitus on siis vähemmän rahoitusinstituutioihin ja teknisiin eroavaisuuksiin sidottua sisältäen kehityspäämäärien saavuttamiseksi hyvin monimuotoisen keinovalikoiman. Laajasti ymmärrettynä keskusteluun kuuluvat niin kehitysmaiden velkojen mitätöinti, yritysten ja yksityisen rahoituksen tapojen sitominen kehityspäämääriin kuin miltei kaikki talouden sääntelykysymyksetkin. Tässä vaiheessa kirjaa teemme katsauksen perinteiseen kehitysrahoitukseen.

Tavallisesti kehitysrahoituksella (*development finance*) on kehitystaloustieteissä tarkoitettu kehittyville maille myönnettävää luottoa

kehitysprojekteihin, joihin niillä ei muuten olisi varaa.¹³ Kyse on siis teknisestä eroavaisuudesta muusta rahoituksesta. Tämän määritelmän mukaan kehitysrahoitus on erotettu muusta rahoitustoiminnasta kolmen tekijän myötä. Ensinnäkin kehitysrahoituksen ehdot ovat joko muuta saatavilla olevaa rahoitusta edullisempia tai sitten ainoat sellaiset, joihin rahoitettavilla on varaa. Toiseksi rahoitettavat tahot on rajoitettu tietynlaisiin valtioihin, kehitysmaiin, erotuksena esimerkiksi teollisuusmaista, yrityksistä tai järjestöistä. Kolmanneksi kehitysprojektilla tarkoitetaan projektia, jonka tarkoituksena on taata kehitykseen tuotannon ja kansantalouden tulevaisuutta.¹⁴ Kehityspäämäärät eivät siis sisälly täysin rahoituksen ehtoihin, vaan kehityksen saavuttamismekanismit ja talouden muodot ovat – tai ainakin tulisi olla – valtioiden päätettävissä. Rahoitus on väliaikaista, eikä saa olla muodoltaan sellaista, joka aiheuttaa riippuvuutta tai korvaa tavanomaiset yksityiset ja julkiset rahoitusmekanismit.

Perinteinen kehitysrahoitus voidaan jakaa päätöksenteon ja varojen kanavoinnin kautta kahteen eri lähestymistapaan. Monenkeskisellä, eli multilateraalisella kehitysrahoituksella tarkoitetaan ennen kaikkea valtioiden omistamien kansainvälisten rahoituslaitosten toimintaa. Multilateraalisuus tarkoittaa sitä, että kehitysrahoitusta toiminnallisesti jakava rahoituslaitos saa rahoituksensa useilta valtioilta, jotka myös joko päättävät sijoituspolitiikasta tai antavat rahoituslaitokselle vallan päätöksentekoon. Vastakohta multilateraaliselle on bilateraalin eli kahdenvälisen rahoituksen, jolla tarkoitetaan valtioiden kahdenvälisiä rahoitussopimuksia. Yksityisellä sektorilla rahoitusta jakavat lähinnä yksityiset, kaupalliset investointipankit useimmiten markkinaperiaatteiden mukaisesti. Rahoitusta voidaan jakaa myös sen muotojen perusteella. Perinteiseen kehitysrahoitukseen kuuluu ensisijaisesti lainoja (loans) ja avustuksia (grants). Lainat voivat sisältää tietynlaisen avustuselementin, joten nämä eivät sulje toisiaan pois. Lainojen ja avustusten suhdetta käsitellään tarkemmin eri teemojen ja laitosten kohdalla.

Kahdenvälinen kehitysrahoitus

Virallinen kehitysapu (ODA, *Official Development Assistance*) on valtioiden kahdenvälisesti jakamaa avustusta. Teollisuusmaiden myöntämää apua koordinoi kansainvälisesti taloudellisen yhteistyöjärjestö OECD:n vuonna 1961 perustettu kehitysapukomitea DAC (*Development Assistance Committee*). Komitea tekee jäsenmailleen suosituksia kehitysavun muodoista avun vaikuttavuuden parantamiseksi. DAC laatii vuosittain

ohjenuoria kulloinkin ajankohtaisten teemojen ottamiseksi mukaan kehitysapuun sekä yleisemmin ottaen apukäytäntöjen kehittämiseksi. Komitean pääasialliset tehtävät ovat kehittää kehitysapukäytäntöjä niin, että kehitysmaat voisivat osallistua kansainvälisen talouden toimintaan entistä enemmän, ja parantaa ihmisten mahdollisuuksia päästä yli köyhyyden asettamista esteistä kaikelle yhteiskunnalliselle toiminnalle. Komitea muodostui vuonna 2006 23 jäsenmaasta, jotka käytännössä katsoen ovat maailman rikkaimpia.

DAC määrittelee virallisen kehitysavun kehitysmaille jaettaviksi lainoiksi ja avustuksiksi, jotka täyttävät kolme kriteeriä. Ensinnäkin apu on valtioiden jakamaa julkista apua. Toiseksi, avun päämäärä tulee olla taloudellisen kehityksen ja hyvinvoinnin ajaminen. Kolmanneksi, avun täytyy olla vastaanottajalle edullista. Tämä tarkoittaa sitä, että mikäli avustuksessa on kyse lainasta, täytyy siinä olla 25 prosentin avustuselementti. Suoran tuen ja lainojen lisäksi niin sanottu tekninen yhteistyö on osa kehitysapua. Yhteistyöllä tarkoitetaan kehitysmaiden kansalaisten koulutukseen annettavia avustuksia sekä apua saavissa maissa pyöritettäviin erilaisiin konsultti- ja koulutusmenoihin. Nämä ovat usein oleellisia osia kahdenvälisiä kehitysprojekteja, mutta ne tilastoidaan erikseen. Sotilaallisiin tarkoituksiin ja yksityishenkilöille kohdistuva apu ei ole missään tilanteessa virallista kehitysapua.

Kehitysapu on DAC:n mukaan yksi osa virallista kehitysrahoitusta (ODE, *Official Development Finance*). Toisen osan muodostavat multilateraalisten kehityspankkien jakamat avustukset ja myöntämät lainat niiden edullisuuteen katsomatta. Kolmas virallisen kehitysrahoituksen osa muodostuu julkisista lainoista, joiden avustuselementti on vähemmän kuin virallisen kehitysavun kriteeri edellyttää.

DAC:n määritelmien mukaan avustuselementin suuruus on ensisijainen rahoituksen edullisuuden mittari. Elementti voi liittyä lainan korkoon, maturiteettiin ja takaisinmaksuun. Korko voi siis olla tavallista alempi avustuselementin vuoksi, tai sitten lainan takaisinmaksu tarvitsee aloittaa tai suorittaa maksut loppuun myöhemmin kuin markkinaperusteisissa lainoissa. Lainaeriä voidaan myös mitätöidä avustuselementin ehdon täyttämiseksi. DAC olettaa, että lainan avustuselementti on nolla silloin, kun lainan korko on kymmenen prosenttia. Avustuselementti on sata prosenttia silloin, kun kyse on lainan sijaan täysimääräisestä avustuksesta. Kehitysrahoitus sijoittuu näiden kahden rajan väliin bilateraalisisessa avussa. Toinen rajanveto on ajallinen maturiteetti eli määrittely sen mukaan, mihin mennessä laina on maksettava takaisin. DAC käsittelee kehitysrahoitustilastoissaan vain yli vuoden maturiteetin lainoja. Tätä lyhyempiäaikaisia lainoja ei pidetä

kehitysrahoituksena.

Kehitysapu voi olla itsenäistä tai sitten osa rahoituspaketteja, joissa osa rahoituksesta tulee muista lähteistä tai muilla kriteereillä kuin kehitysapu. Näihin sovelletaan samoja kriteereitä kuin sidottuihin luottoihin. Sidotut luotot eivät välttämättä ole kehitysapua. Ne ovat julkisia tai julkisesti tuettuja lainoja, luottoja tai rahoituspaketteja, joilla tehtävät hankinnat on rajoitettu joko rahoittajamaahan tai maaryhmään, jonka jäsenet eivät sisällä kaikkia kehittyneitä maita. Sidottuihin luottoihin ja rahoituspaketteihin sovelletaan erityisiä, kehitysapua lyhyempiä kriteereitä avustuselementtien tasojen ja saajamaiden listan osalta. Sidotuissa luotoissa pyritään välttämään julkista tukea yrityksille, jotka voisivat saada yksityistä rahoitusta ja toimimaan voitollisesti ilman julkista tukea.¹⁵

Kehitysapukomitean kehitysavun määritelmässä listataan avun kohteeksi kelpuutettavat kehitysmaat. Kehitysmaita olivat DAC:n vuoden 2005 määritelmän mukaisesti

- kaikki Afrikan maat paitsi Libya
- kaikki Amerikan mantereen valtiot pois lukien seuraavat maat tai merentakaiset territoriot: Alankomaiden Antillit, Aruba, Bahama, Bermuda, Caymansaaret, Falklandinsaaret, Kanada, Neitsytsaaret ja Yhdysvallat
- Aasian maat pois lukien Arabiemiirikunnat, Brunei, Hong Kong (Kiina), Israel, Japani, Korean tasavalta, Kuwait, Macao (Kiina), Qatar, Singapore, Taiwan ja Venäjän Aasian puoleinen osa
- Oseanian ja Tyynen valtameren valtiot paitsi Australia, Pohjois-Mariaanit, Ranskan Polynesia, Uusi-Kaledonia ja Uusi-Seelanti
- Euroopan maista Albania, Bosnia-Hertsegovina, Kroatia, Makedonia, Moldova, Turkki (myös Aasian puoleinen osa) sekä Serbia ja Montenegro

Bilateraalisten virallisen kehitysrahoituksen sekä rahoituspakkausten ja sidotun avun lisäksi kehitysmaihin virtaa julkisia vientiluottoja. Vientiluotot ovat kehitysmaihin investoiville tai kehitysmaiden kanssa kauppaa käyville teollisuusmaiden yrityksille jaettavia julkisia vienninedistämistukia. Nämä voivat olla julkisia lainoja tai julkisia takuita yksityisille lainoille. Usein vientiluottolaitokset toimivat ministeriöiden alaisuudessa. Esimerkiksi suomalaisyritykset voivat saada muun muassa Kauppa- ja teollisuusministeriön alaiselta Finnveralta korontasaustukea yksityisiin vientiluottoihin. Vientiluottojen tausta-ajatuksena on siirtää poliittisesti ja taloudellisesti riskialttiiden kehitysmaiden kanssa

käytävän kaupan riskit yrityksiltä pois teollisuusmaiden veronmaksajien kannettavaksi. Tästä huolimatta veronmaksajilla on ollut hyvin vähän sanottavaa vientiluottojen politiikkaan.

Teollisuusmaiden myöntämille vientiluotoille ei ole olemassa sitovia ympäristöstandardeja ja sosiaalisia kriteereitä. Myös avoimuus loistaa poissaolollaan: vientiluottopäätökset tehdään liike- ja pankkisalaisuuden suojissa. Esimerkiksi vientiluottorahoituksen ympäristövaikutusten arviointia on mahdotonta suorittaa tämän takia. Suuntaa kuitenkin antaa se, että saastuttaviin öljy-, kaasu- ja kaivosprojekteihin on arviolta annettu vientiluottoja kaksi kertaa enemmän kuin multilateraalista kehitysrahoitusta. Vientiluottoja myönnetään usein hankkeisiin, jotka Maailmanpankki on hylännyt. Vientiluotot ovat suurin yksittäinen kehitysmaihin kohdistuva julkisen tuen muoto – siitä huolimatta, että rahoituksen vaikuttavuusanalyysi on tehty mahdottomaksi.¹⁶

Kehitysavun määrä ja vaikuttavuus

Julkisuudessa on käyty eniten keskustelua virallisen kehitysavun määrästä, laadusta ja vaikuttavuudesta. Tämä keskustelu on sävyltään syystäkin varsin kriittistä. Kansallinen, vuosittain virallisessa budjetissa päätetty ja vahvistettu kehitysapu on nimittäin kehityksen aikaansaamisen suhteen tehotonta. Tämä johtuu neljästä vakavasta ongelmasta.

Ensimmäinen näistä on resurssien riittämättömyys. Tämä johtuu siitä, että rahoittajilla on poliittisia kannustimia vain omiin prioriteetteihinsa panostamiseen ja pyrkimiseen luistamaan yhteisistä velvoitteista. Toiseksi neuvotteluiden ja avunannon kustannukset ovat korkeita sekä rahoittajille että rahoitettaville. Lahjoittajat joutuvat tekemään aikaa ja rahaa vieviä poliittisia kompromisseja, kun taas rahoitettavat joutuvat varautumaan avun poliittiseen epävarmuuteen. Avun muodollinen sopimattomuus on kolmas tehottomuuden syy. 2000-luvun ensimmäisinä vuosina vain yksi kolmannes kehitysavusta on kohdistunut köyhyyden vähentämiseen. Avustuksista vain alle puolet kanavoituu rahavirroiksi kehitysmaihin. Viimeinen, muttei suinkaan vähäisin syy, on avun taloudellinen heilahtelevuus (volatiliteetti) ja ennakoimattomuus. Kehitysapu ei auta kehitysmaita varautumaan taloudellisten, rahoituksellisten ja valuuttashokkien varalle, vaan useimmiten lisää talouden epävakautta. Kehitysapu on keskimäärin jopa neljä kertaa volatiilimpaa kuin vastaanottajien bruttokansantuotteen muut tekijät.¹⁷

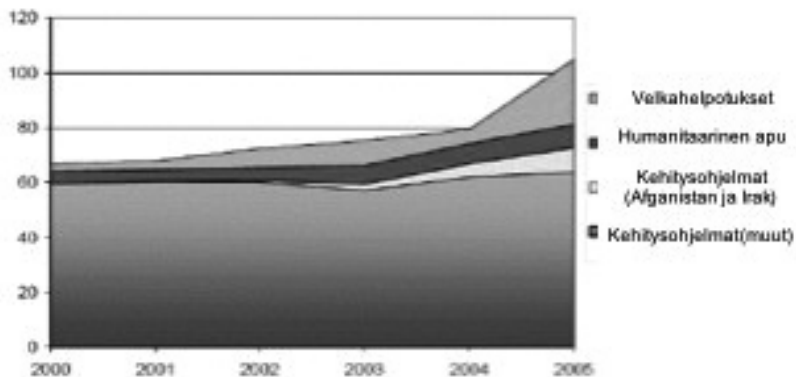
Avun määrästä ei siis voida päätellä käytännössä mitään kehityksen aikaansaannin suhteen. Kansainvälisen ActionAid -järjestön mukaan seuraavat tekijät hämärtävät kehitysavun todellista määrää ja heikentävät avun vaikutusta:¹⁸

- avun köyhimmille kohdistamisen epäonnistuminen
- ylihinnatellun teknisen avustuksen ostaminen kansainvälisiltä konsulteilta
- avun sitominen rahoittajamaan yritysten tuotteisiin
- työläät ja huonosti koordinoitua suunnittelu-, toimeenpano-, valvonta- ja raportointivaatimukset
- ylimitoitettua hallintokulut
- myöhästyneet ja puutteelliset lainojen takaisinmaksut
- velkojen anteeksiannon käyttäminen kehitysavun kirjanpidossa kahteen kertaan
- avun käyttäminen maahanmuuttopalveluihin teollisuusmaissa

Erityisesti Euroopan unionin maat ovat kunnostautuneet tilastojen kaunistelussa tai tässä tapauksessa suoranaudessa valehtelussa. Eurooppalaisten kehitysjärjestöjen yhteistyöverkosto EUROAD:n mukaan lähes kolmannes EU-maiden antamasta avusta, eli yhteensä 13,5 miljardista eurosta vajaan 45 miljardin kokonaispotista, ei päädy uusina resursseina kehitysmaihin. Tämä johtuu velkojen anteeksiannon, pakolaisten majoituksen ja vaihto-oppilaiden stipendien sisällyttämisestä kehitysaputilastoihin. Teollisuusmaat päättivät Monterreyn konferenssissa vuonna 2002, ettei kehitysmaiden velkojen anteeksiantoa tule rahoittaa kehitysavusta, jotta uusien resurssien tarjoaminen ei vaarantuisi. EU-maat ovat siis pettäneet lupauksensa tilastojen kaunistelemiseksi.

Aiemmat lupaukset on rankasti petetty jo avun määrän suhteen sen laatuun katsomatta. Vuoden 2000 YK-huippukokouksessa teollisuusmaat lupasivat nostaa kehitysapunsa 0,7 prosenttiin bruttokansantuotteesta. Euroopan unioni otti vuonna 2002 tavoitteekseen nostaa kokonaisavun 0,39 prosenttiin bruttokansantulosta ja asettaa kaikille jäsenmaille 0,33 % minimin vuoteen 2006 mennessä. Vuonna 2005 kokonaistavoite nostettiin 0,51 prosenttiin ja se tuli saavuttaa vuoteen 2010 mennessä. Mikäli tämä edelleen vajavainen tavoite saavutetaan, tarkoittaisi tämä vain 38 miljardin euron lisäpanostusta kehitysapuun. Nähtäväksi jää, voidaanko tämä saavuttaa. Nopeasti vaihtuvat poliittiset prioriteetit näyttelevät liian suurta roolia avun kohdistamisessa. Vuonna 2005 yhteensä 9 miljardia euroa EU-maiden ilmoittamasta kehitysavusta kohdistui Irakin ja Nigerian velkojen anteeksiantoon. Maiden velat

olivat suurimmaksi osaksi vientiluottojen aiheuttamia, minkä vuoksi on mahdollista, että jopa 23 prosenttia eurooppalaisesta tilastoidusta kehitysavusta valui eurooppalaisten vientiyritysten taskuihin. Ei siis köyhyyden poistamiseen.



Kuvio 1.3. Virallisen kehitysavun komponentit vuosina 2000–2005 (mrd. USD, v. 2004 arvolla).
Lähde: OECD.

OECD:n kehitysraportissa todetaan, että DAC-maiden keskimääräinen avun määrä on tällä hetkellä viiden prosentin vuositasoa. Vuosina 2008–2010 kasvun pitäisi nousta yhteentoista prosenttiin, jotta teollisuusmaat pysyisivät tekemissään lupauksissa. Käytännössä tämä tarkoittaisi Afrikkaan suuntautuvan avun kaksinkertaistamista sekä kehitysavun määrän kasvattamista nykyisestä vajaasta 107 miljardista dollarista sataankolmeenkymmeneen.¹⁹

Tarkasteltaessa DAC-maiden myöntämää kehitysapua pidemmällä aikavälillä voidaan havaita, että avun määrällinen kehitys ei ole ollut historiallisessa tarkastelussa päätähuimaavaa (ks. taulukko 1.4). Itse asiassa keskipitkällä, vuosien 1990 ja 2001 välillä apu ei kasvanut ollenkaan, vaikka talouskasvu oli vahvaa 1990-luvun lopussa useissa maissa. Kehitysavun määrät ovat kasvaneet vahvasti vain kolmesti, mikäli tarkastellaan sekä suhteellista että rahamäärällistä kehitystä. Ensimmäinen nousu tapahtui 1970-luvun lopulla. Kehitysapu kaksinkertaistui viidessä vuodessa vuosien 1974 ja 1979 välillä. Tuolla vuosikymmenellä yleinen kiinnostus kehityskysymyksiä ja köyhyysongelmaa kohtaan laajeni huomattavasti teollisuusmaissa lamasta huolimatta. Yhtenä syynä avun kasvuun voidaan myös pitää sijoittajien kiinnostuksen siirtymistä

juuri teollisuusmaiden laman myös kehittyviin maihin. Avun kasvu ei kuitenkaan jatkunut suoraviivaisena muun muassa laman syvyyden ja apua kohtaan vihamielisen oikeiston valtaannousun takia. Toinen nousu tapahtui kymmenen vuotta myöhemmin 1980-luvun puolessavälissä. Apu oli lähes kaksinkertaistunut vuoteen 1990 mennessä. Suuren läntisen yleisön näkökulmasta varsinkin Afrikkaa runtelevat nälänhädät ja jano nostivat kehitysyhteistyön ja -avun uudella tavalla kansalaisten kiinnostuksen kohteeksi.

Tätä seuranneen ajanjakson jälkeen kehitysavun lisäämistä kohtaan syntyi merkittäviä poliittisia paineita, koska avun määrä oli laskenut vuosikausia ja useiden maiden kokemat talouskriisit nostivat avun tarvetta merkittävästi. YK:n vuosituhattavoitteiden ja kansalaisliikkeiden asettamat poliittiset paineet sekä 1990-luvun uusliberaalin kehitysajattelun epäonnistumiset ovat taustana kolmannelle kasvukaudelle, jota parhaillaan elämme. Avun määrä on noin kaksinkertaistunut muutaman viimeisen vuoden aikana. Laatu sen sijaan on edelleen kehnoa.

Avun määrällisen kehityksen tarkasteleminen ei ole mielekästä ilman vaikuttavuuden kehityksen tarkastelua, eli suurin piirtein sitä, saavutetaanko avulla tai sitä lisäämällä toivotun verran tai enemmän kehityspäämääriä. Kehitysavun päämääränä on pääsääntöisesti ollut kestävän talouskasvun saavuttaminen tai sen lisääminen, joiden mittarina on toiminut bruttokansantuote. Raaka tosiasia on se, että kaikki merkittävimmät tutkimukset viimeisen neljänkymmenen vuoden ajalta osoittavat eräitä aasialaisia poikkeuksia lukuun ottamatta, ettei kehitysavulla ole ollut tilastollisesti merkittäviä vaikutuksia talouskasvuun. Sen sijaan kehitysavulla voidaan vahvistaa kansallisten politiikkojen toimeenpanoa ja vähentää inflaatiota.²⁰

Yksi syy huonoon vaikuttavuuteen on varojen huono kohdistaminen. YK:n yliopiston Wider-instituutin tutkijat tulivat tutkimuksessaan siihen tulokseen, että kehitysavulla on yksiselitteisesti positiivisia vaikutuksia inhimilliseen kehitykseen. Apua ei kuitenkaan ole tähän tarkoitukseen kohdistettu kuin marginaalisesti. Inhimillisellä kehityksellä on suora yhteys talouskasvuun ja työn tuottavuuteen. Erityisesti terveyteen panostaminen, joka vastaa vain viittä prosenttia kehitysavun käyttökohteista, on osoittautunut hyvin tehokkaaksi inhimillisessä kehityksessä. Terveyteen panostaminen auttaa myös muiden inhimillisen kehityksen saavuttamisessa, kuten koulutukseen. Muihin osa-alueisiin panostaminen puolestaan parantaa edelleen terveyttä. Tutkijat tulivat myös siihen tulokseen, että teollistuneiden maiden ei tulisi sitoa apua hallintouudistuksiin. Olemassa olevilla poliittisilla instituutioilla – olivat ne sitten hyviä tai korruptoituneita – on suhteellisen vähän vaikutusta

Virallinen kehitysapu, netto						
<i>miljoonaa Yhdysvaltain dollaria</i>						
tilasto toukokuulta 2006						
	1960	1965	1970	1975	1980	1985
Alankomaat	35	70	196	608	1 630	1 136
Australia	59	119	212	552	667	749
Belgia	101	102	120	378	595	440
Espanja	-	-	-	-	162	169
Irlanti	-	-	-	8	30	39
Iso-Britannia	407	472	482	904	1 854	1 530
Italia	77	60	147	182	683	1 098
Itävalta	0	11	11	79	178	248
Japani	105	244	458	1 148	3 353	3 797
Kanada	65	97	337	880	1 075	1 631
Kreikka	-	-	-	-	-	-
Luxemburg	-	-	-	-	5	8
Norja	5	11	37	184	486	574
Portugali	-	-	-	-	4	10
Ranska	823	752	735	1 493	2 889	3 134
Ruotsi	7	38	117	566	962	840
Saksa	224	456	599	1 689	3 567	2 942
Suomi	-	2	7	48	111	211
Sveitsi	4	12	30	104	253	303
Tanska	5	13	59	205	481	440
Uusi-Seelanti	-	10	14	66	72	54
Yhdysvallat	2 760	4 023	3 153	4 161	7 138	9 403
YHTEENSÄ DAC	4 676	6 489	6 713	13 254	26 195	28 755

Taulukko 1.4. Virallinen kehitysapu vuosina 1960-2005. Lähde: OECD

1990(a)	1995	2000	2003	2004	2005 (arvio)
2 538	3 226	3 135	3 972	4 204	5 131
955	1 194	987	1 219	1 460	1 666
889	1 034	820	1 853	1 463	1 975
965	1 348	1 195	1 961	2 437	3 123
57	153	234	504	607	692
2 638	3 202	4 501	6 282	7 883	10 754
3 395	1 623	1 376	2 433	2 462	5 053
168	620	440	505	678	1 552
9 069	14 489	13 508	8 880	8 922	13 101
2 470	2 067	1 744	2 031	2 599	3 731
-	-	226	362	465	535
25	65	123	194	236	264
1 205	1 244	1 264	2 042	2 199	2 775
142	258	271	320	1 031	367
7 163	8 443	4 105	7 253	8 473	10 059
2 007	1 704	1 799	2 400	2 722	3 280
6 320	7 524	5 030	6 784	7 534	9 915
846	388	371	558	680	897
750	1 084	890	1 299	1 545	1 771
1 171	1 623	1 664	1 748	2 037	2 107
95	123	113	165	212	274
11 394	7 367	9 955	16 320	19 705	27 457
52 730	58 780	53 749	69 085	79 553	106 477

*sisältää kehitysapuun kuulumattomat velkojen anteeksiannot,
ei kuitenkaan DAC:n yhteenlasketussa summassa*

siihen, miten tehokkaasti avulla voidaan vähentää kotitalouksien köyhyyttä. Mikäli tuottavuutta ja kasvua halutaan parantaa, tulee apua lisätä keskittyä inhimilliseen kehitykseen ruohonjuuritasolla, ei hallinnon kautta. Valtioiden tulisi tällöin omaehtoisesti pyrkiä makrotalous- ja kilpailupolitiikoilla parantamaan tuottavuuden kasvun kanavointia²¹ talouskasvuksi ja hyvinvoinniksi.²²

Koska päämäärät ja keinot eivät ole kohdanneet, voidaan sanoa, ettei kehitysapu ole ollut vaikuttavuudeltaan hyvää. Vikaa on ollut sekä avun muodoissa että kehityspäämäärissä. Viime aikoina muun muassa OECD:ssa on todettu kehitysavun vaikuttavuuden olevan hyödytön mittari kaikkien epävakaimmissa yhteiskunnissa. Useimmiten on syytä puhua avun vaikuttavuuden sijaan kehityksen vaikuttavuudesta.²³

Avun vaikuttavuutta on käsitelty ensisijaisesti OECD:n kehitysapukomitea DAC:ssa. DAC:n suositukset vuodelta 2003 käsittelivät useita avun osa-alueita. Keskeisiä teemoja olivat hyvien apukäytäntöjen määritelmät, jotka korostivat mahdollisimman monien sidosryhmien huomioonottamista avussa, sekä avun eri muotojen, eli projektiavustusten sektoriohjelmien ja budjettituen yhteensopivuuden parantamista ja niiden suunnittelua paremmin toisiaan tukeviksi. DAC:n ohjenuorissa käsitellään temaattisesti avun antajien yhteistyön uuden rakenteistamista, valtioita koskevien analyysimenetelmien käyttöä projektien ja ohjelmien suunnittelussa, rahoituksen julkisen hallinnon suorituskyvyn mittaamista, avun raportointia, valvontaa, tilinpäätöksiä ja kirjanpitoa sekä yhteistyön jakamisen tapoja eri osapuolien kesken.

DAC:n ohjenuorat perustuvat niin sanottuun Rooman julistukseen vuodelta 2003. Vaikuttavuuden parantamiseksi tarkoitetun, reilun yhdeksänkymmenen valtion sekä useiden merkittävien kansainvälisten organisaatioiden hyväksymä Pariisin julistus annettiin maaliskuussa 2005. Julistuksen tarkoitus oli yhdistää aiemmat vaikuttavuusohjeistukset ja sitouttaa teollisuusmaat avun lisäämiseen ja laadun parantamiseen. Konkreettiset tavoitteet ovat näkyvissä taulukossa 1.5.

Pariisin julistuksen tavoitteet ovat kyllä kannatettavia teknisiä parannuksia nykyisessä apukulttuurissa, mutta valitettavasti ongelmat ovat byrokraattisen rahanpyörityksen ja teollisuusmaiden ahneuden kulttuurissa itsessään. Apu on sidottua rahoitettavien maiden hallinnon kehittämiseen rahoittajamaiden ehdoilla. Lahoittajamaat ovat usein esittäneet avun tehottomuuden syiksi saajamaiden huonoja hallintokäytäntöjä. Valitettavasti riippuvuus kehitysavusta on osaltaan heikentänyt vastaanottajamaiden omaa kykyä hallinnoida järjestelmänsä. Oma omistajuus on vuosien saatossa jopa vähentynyt, eikä esimerkiksi verotukseen liittyvät järjestelmiä ja instituutioita ole kehitetty tarpeeksi.

Varsinkaan poliittisesti epävakaisissa ja köyhissä maissa julkinen rahoitus ei voi toimia, mikäli sitä ei kehitetä alusta pitäen kansalaisten omista oloista ja tarpeista käsin. Lisäksi voidaan kysyä, mitä iloa on teknisesti kehittyneistä budjetoinnin ja raportoinnin tavoista, mikäli budjettia voidaan käyttää vain ja ainoastaan kansainvälisten rahoituslaitosten ajamien yksityistämishojelmien toteuttamiseen ja ulkomaisten velkojen maksuun.

DAC:n vaikuttavuuskriteerejä uudistetaan kovaa vauhtia kirjan kirjoitushetkellä. Pariisin julistuksen lisäksi uudistustyö perustuu viime aikoina saatuihin kokemuksiin ja Rooman julistuksen viitoittamalle tiellä apukäytäntöjen harmonisoinnin suhteen. Tärkeintä uusissa kriteereissä tulee olemaan vastaanottajamaiden oikeudet. Oikeuksista tärkein on se, että apu tulee paitsi kohdistaa vastaanottajamaan määrittelemi prioriteetteihin myös hallinnoida apua vastaanottajamaan instituutioihin ja toimintatapoihin perustuen – ei kansainvälisten rahoituslaitosten ajamien rakennesopeutusten ja yksityistämishojelmien mukaisiin toimintatapoihin. Nähtäväksi jää, ovatko nämä sitoumukset jälleen kerran vain maltillisia sanoja ilman edes maltillisimpia tekoja.

Teema		Tavoite vuodelle 2010
1	Kumppaneilla on operatiiviset kehitysstrategiat	Ainakin 75 % kumppanimaista on operatiiviset kehitysstrategiat.
2a	Luotettavat julkisen rahoituksen järjestelmät (PFM)	Puolet kumppanimaista nousevat ylöspäin ainakin yhdellä mitalla (esimerkiksi 0,5 pistettä) PFM/CPIA-asteikossa.
2b	Luotettavat hankintajärjestelmät	Yksi kolmasosa kumppanimaista nousee ainakin yhden pykälän ylöspäin (esimerkiksi D:stä C:hen, C:stä B:hen tai B:stä A:han) neljän pisteen asteikossa, joka arvioi suoriutumista tämän indikaattorin osalta.
3	Kansallisten prioriteettien mukaan kohdistettu apu	Puolittaa ero – puolittaa avun virtaaminen sellaisille hallituksen sektoreille, joista ei raportoida hallituksen budjetissa (vähintään 85 % pitää olla raportoitu)
4	Voimistaa kapasiteetta koordinoitun tuen kautta	50 % teknisestä avusta toimeenpannaan koordinoitujen ohjelmien kautta, jotka ovat yhdenmukaisia kansallisten kehitysstrategioiden kanssa.

5a	Maakohtaisten PFM-järjestelmien käyttö (% avusta)	A-väkiluvun maat – Kumppanimaat, joiden arvo PFM/CPIA-asteikossa on 5 tai ylöspäin (kts. indikaattori 2a)	Pientää eroa kahdella kolmasosalla – kahden kolmasosan vähennys avun määrästä sellaiselle julkiselle sektorille, joka ei käytä maan PFM-järjestelmiä
		B-väkiluvun maat – Kumppanimaat, joiden arvo PFM/CPIA-asteikossa on 3.5-4.5 (kts. indikaattori 2a)	Pientää eroa yhdellä kolmasosalla – Yhden kolmasosan vähennys avun määrästä sellaiselle julkiselle sektorille, joka ei käytä maan PFM-järjestelmiä
5a	Maakohtaisten PFM-järjestelmien käyttö (% avunantajista)	A-väkiluvun maat – Kumppanimaat, joiden arvo PFM/CPIA-asteikossa on 5 tai ylöspäin (kts. indikaattori 2a)	Kaikki avunantajat käyttävät maan PFM-järjestelmiä.
		B-väkiluvun maat – Kumppanimaat joiden arvo PFM/CPIA-asteikossa on 3.5-4.5 (kts. indikaattori 2a)	90 % avunantajista käyttävät maan PFM-järjestelmiä.
5b	Hankintajärjestelmien käyttö (% avusta)	A-väkiluvun maat – Kumppanimaat, joiden arvo on A maan suoriutumista hankintajärjestelmien suhteen kuvaavassa asteikossa (kts. indikaattori 2b).	Pientää eroa kahdella kolmasosalla – kahden kolmasosan vähennys avun määrästä sellaiselle julkiselle sektorille, joka ei käytä maan hankintajärjestelmiä.
		B-väkiluvun maat – Kumppanimaat, joiden arvo on A maan suoriutumista hankintajärjestelmien suhteen kuvaavassa asteikossa (kts. indikaattori 2b).	Pientää eroa yhdellä kolmasosalla – Yhden kolmasosan vähennys avun määrästä sellaiselle julkiselle sektorille, joka ei käytä maan hankintajärjestelmiä.
6	Rinnakkaisten hanketoimintojen välttäminen	Vähentää kahdella kolmasosalla rinnakkaisia hanketoimintoja.	

7	Apu on odotuksenmukaisempaa	Puolittaa ero – puolittaa sellaisen avun määrä, jota ei ole maksettu sinä kirjanpituvuonna, jolle se oli tarkoitettu.
8	Apu ei ole sidottua	Jatkuva kehitys ajan kuluessa.
9	Yleisten järjestelyjen käyttö	66 % avusta ohjelmamuotoiseen apuun.
10	Kenttämatkat	40 % avunantajien kenttämatoista tehdään yhdessä.
11	Tuloslähtöiset rungot (framework)	Pienentää eroa yhdellä kolmasosalla – Vähentää yhdellä kolmasosalla sellaisten maiden osuutta, joilla ei ole läpinäkyviä ja monitoroitavia suoriutumista arvioivia runkoja.
12	Molemminpuolinen tilivelvollisuus	Kaikilla kumppanimailla on olemassa molemminpuoliset arviointiselonteot.

Taulukko 1.5. Pariisin julistuksen tavoitteet. Lähde: Ulkoasiainministeriö

Multilateraalinen kehitysrahoitus: Kansainvälinen valuuttarahasto

Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF, International Monetary Fund) ja Kansainvälinen jälleenrakennus- ja kehityspankki (IBRD), josta myöhemmin tuli Maailmanpankkiryhmän ydin, luotiin toisen maailmansodan jälkeen sodan jälkeisen jälleenrakentamisen rahoittamiseksi ja kapitalistisen maailmantalouden uusiksi hallintajärjestelmiksi. Kun Euroopan jälleenrakennus oli saatettu päätökseen 1940- ja -50-luvun vaihteessa, alkoivat nämä niin sanotut Bretton Woods -instituutiot toteuttaa kehitysmaiden lainoittamista ja kehitysrahoitusta. Valuuttarahaston tehtävä oli tästä eteenpäin huolehtia lyhyemmän aikavälin taloudellisesta vakaudesta ja Maailmanpankin pidemmän aikavälin kehitysrahoituksesta.²⁴ Laitokset ovat perua Yhdysvaltain Bretton Woodsissa vuonna 1944 luodusta uudesta kansainvälisestä talousjärjestyksestä, jonka tarkoituksena oli luoda kestävä pohja kapitalistisen talouden kasvulle ja hyvinvointivaltioiden synnylle. Laitoksien ajama politiikka on muuttunut vuosikymmenten varrella merkittävästi, samoin niiden rooli maailmantaloudessa.

Vaikka valuuttarahaston ei pitäisi olla kehitysrahoituslaitos, on sen rooli kehitysrahoituksessa hyvin keskeinen. IMF on luopunut alkuperäisestä, hyvin tärkeästä roolistaan maailmantaloudessa. Se ei enää pidä multilateraalisesti kansallisia rahapolitiikkoja kurissa eikä paranna kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden toimivuutta. Nykyään valuuttarahasto on keskittynyt nousevien markkinoiden valuuttakriisien kyseenalaisen selvittämisen lisäksi keskipitkän ja pitkän aikavälin

kehitysrahoitukseen Poverty Reduction and Growth Facility -laitoksensa (PRGF) myötä. Siinä vaiheessa, kun kehitysmaan, joka on myös IMF:n jäsenmaa, taloudellinen tilanne on kriisiytynyt ja sen valuuttakurssia uhkaa romahdus, ei sillä useimmiten ole mitään muuta vaihtoehtoa kuin pyytää rahastolta lainaa tilanteen selvittämiseksi – mahdollisesti huomattavasti kalliimmalla kuin markkinoilta.

Kansainväliseen valuuttarahastoon kuuluu nykyään 184 jäsenmaata. IMF:n ylin päättävä elin on hallintoneuvosto, jossa jokaisella maalla on oma edustajansa. Johtokunnassa, jossa istuu 24 jäsentä, tehdään kaikki lainoitus- ja toimintapoliittiset päätökset. Viisi suurinta omistajaa saavat johtokuntaan omat edustajansa kun taas muut jäsenet edustavat tiettyä maaryhmää. Pienillä omistajilla ei ole käytännössä mitään sanottavaa suurien omistajien tekemiä päätöksiä vastaan. Muutoksien tekeminen rahaston peruskirjaan, joka on rahaston harjoittaman politiikan ja päätöksenteon lähtökohta, vaatii äänestyksessä 85 prosentin hyväksyntää. Yhdysvalloilla on vajaan 18 prosentin äänivaltansa myötä veto-oikeus kaikkiin muutoksiin, jotka vaativat peruskirjan muutosta. Suuria muutoksia IMF:n toimintaan ei siis voi tulla ilman Yhdysvaltojen hyväksyntää.

Peruskirjan muutoksen ulkopuoliset päätökset vaativat joko 70 prosentin hyväksyntää tai yksinkertaista äänenemmistöä. Näillä päätöksillä ei voida muuttaa rahaston suurten linjojen politiikkaa, jota voidaan kutsua ortodoksisen taloustieteen mukaisen ”järkeväen talouspolitiikan” ajamiseksi. Tähän politiikkaan kuuluvat lähinnä inflaation välttäminen hinnalla millä hyvänsä, sääntelyn purkaminen ja valtion roolin minimointi. Ironista kyllä, rahaston ei tulisi vaikuttaa millään tavalla jäsenmaidensa politiikkaan, vaan keskittyä teknisiin kysymyksiin. Tämä on kierretty yksinkertaisesti: rahastossa määritellään lähes asia kuin asia tekniseksi, ei poliittiseksi. Esimerkiksi IMF:n lainaehtoina olleet rakennesopeutusohjelmat, joihin palaamme lisää tuonnempana, ovat olleet kehitysmaiden kannalta tuhoisia. Vaikka kehitysmaat onnistuisivatkin rakentamaan laajan koalition eurooppalaisten maiden kanssa äänestykseen rakennesopeutusmenetelmää vastaan, voi tämä olla turhaa. Rahastossa ei nimittäin yleensä järjestetä äänestyksiä. Lähes poikkeuksetta kaikki rahastossa olevat maiden edustajat, jotka ovat useimmiten saaneet ortodoksisen talouskoulutuksen amerikkalaisissa huippuyliopistoissa, tekevät päätökset muodollisesti yksimielisesti.

Rahaston pääasiallinen rahoitusmuoto on sen jäsenmaille kohdistuva lainaustoiminta, joka toteutetaan suorana budjettitukena. IMF voi asettaa jäsenmaalleen myönnettävälle lainalle käytännössä millaiset ehdot tahansa silloin, kun jäsenmaa on siltä lainaa pyytänyt. IMF:n 75 maalle

myöntämät lainat ovat suuruusluokaltaan noin 35 miljardia dollaria. PRGF on myöntänyt kehityslainoja yhteensä 18,7 miljardin dollarin verran. Tämä määrä tulee tulevaisuudessa pieneneen rahaston kokemien rahoitusvaikeuksien vuoksi.

Multilateraalinen kehitysrahoitus: Maailmanpankkiryhmä

Suurin varsinainen kehitysrahoittaja on Maailmanpankki (World Bank), jonka julkilausuttu olemassaolon tarkoitus on kehityksen tukeminen ja köyhyyden poisto. Pankki muodostuu kahdesta osasta. Pankin edeltäjä, Kansainvälinen jälleenrakennus- ja kehityspankki IBRD perustettiin sodanjälkeisen jälleenrakennuksen rahoittamiseen. Maailmanpankki muodostui lopullisesti, kun IBRD:n rinnalle perustettiin Kansainvälinen kehitysjärjestö (IDA) vuonna 1960 Yhdysvaltojen aloitteesta. Nämä pankin ensimmäisen osion muodostavalla kahdella laitoksella on yhteinen henkilöstö ja ne toteuttavat pankin päämääriä. Näistä edellinen välittää markkinaehtoisia mutta edullisia lainoja keskituloisille jäsenmaille sekä riittävän luottokelpoisille kehitysmaille aina joko suoraan valtioille tai valtiontakausta vastaan. Se hankkii rahoituksensa kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta. Jälkimmäinen rahoittaa matalatuloisia kehitysmaita matalakorkoisilla lainoilla, joita tuetaan kehitysyhteistyövaroilla tai jotka ovat peräisin suoraan varakkaimpien jäsenmaiden kehitysjärjestöön asettamasta pääomasta.

Maailmanpankkiryhmän toisen osan muodostavat Kansainvälinen rahoitusyhtiö (IFC) ja Monenkeskinen investointitakauslaitos (MIGA). Tämä osa rahoittaa yksityisen sektorin hankkeita. Näistä edellinen myöntää luottoja, tekee suoria pääomasijoituksia kehityskelpoisiin yrityksiin ja pyrkii näin houkuttelemaan myös yksityistä pääomaa eri rahoituskohteisiin sekä antaa teknistä avustusta. Jälkimmäinen puolestaan myöntää takauksia kehitysmaihin tehtäville investoinneille ei-kaupallisia, kuten poliittisia riskejä vastaan. Maailmanpankkiryhmään kuuluu myös kansainvälinen investointikiistojen sovitteluelin (ICSID), joka toimii välittäjänä ulkomaisten investoijien ja kohdemaiden hallitusten välisissä investointeja koskevissa riita-asioissa.

Maailmanpankki on samaan aikaan voittoa tavoitteleva liiketoiminnallinen pankki ja yksi maailman johtavista kehitysjärjestöistä kymmenentuhannen työntekijän henkilökuntansa voimin. Sen luottoluokitus on maailman parhaita. Eläkerahastot, vakuutusyhtiöt ja muut institutionaaliset sijoittajat ostavat mielellään pankin liikkeelle laittamia matalakorkoisia velkakirjoja, koska näitä pidetään riskittöminä

Tekstilaatikko 3: IMF:n lainaehdot ja Nicaragua

IMF:n lainaehdot ovat hyvin tiukkoja. Konkreettinen esimerkki löytyy Nicaraguasta. Useiden kansalaisjärjestöjen mukaan Nicaraguassa rahaston toiminta vaikeuttaa edelleen taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen toteutusta sekä koko poliittista järjestelmää, vaikka esimerkiksi ulkomaisia velkoja on annettu anteeksi. Lainaehdollisuudet ulottuvat hyvin monille politiikan lohkoille. Ehdot ovat joustamattomia: valtio ei voi esimerkiksi maksaa terveydenhuollon toteuttajille ja opettajille ihmisarvoista palkkaa, koska IMF on kilpailun vääristämisen estämisen nimissä jäädyttänyt palkat tietyille tasolle inflaation syötäväksi. Lisäksi rahasto pyrkii murtamaan kaikki mahdollisuudet öljyvarojen hallinnoimiseen julkisesti. Rahaston vaatimusten johdosta Nicaragua kävi jo aiemmin läpi valtavat julkisten palveluiden yksityistämishjelmat. Nämä ohjelmat tulivat valtiolle erittäin kalliiksi, mitä IMF ei arvannut ennakoita. Uusliberaalin yksityistämishjelman ajaminen on ollut rahastolle tärkeämpää kuin varsinainen taloudellinen kehitys.

Nicaragua on myös esimerkki siitä, miten rahaston politiikka on muuttunut lähiaikoina jopa pahamaineista 1990-lukua aggressiivisemmaksi. Aiemmin rahaston ehdot koskivat vain ennalta määriteltyä aikajaksoa ja makrotaloudellisia toimenpiteitä. Varsinkin kansalaisjärjestöt ovat olleet kärkeissään siitä, että IMF pyrkii nyt vaikuttamaan suoraan lainsäädäntöön ja muihin instituutioihin. IMF ajaa Nicaraguassa useita lakeja. Energiavakauslain tarkoituksena on estää öljymonopolit, vaikka maan ainoita keinoja saada kehitykseen nopeita resursseja olisi öljytuotannon julkinen hallinta. Niin sanottu fiskaalisen vastuun laki pyrkii tekemään väliaikaisista julkisten menojen jäädyttämisestä pysyvän asiantilan. Tämä toki vaatisi maan perustuslain muuttamista, mitä IMF onkin hyvin voimakkaasti ajanut. Budjettijärjestelmää koskeva laki puolestaan asettaisi kaikki valtiolliset ja kunnalliset budjetit IMF:n valvontaan. Koulutusjärjestelmää koskeva laki, jonka tarkoituksena olisi nostaa koulutusmenot kuuteen prosenttiin bruttokansantuotteesta, mikä olisi edelleen vähemmän kuin naapurimailla, on tuomittu IMF:n taholta budjettikurin nimissä. Laki olisi välttämätön YK:n vuosituhattavoitteiden saavuttamiseksi. IMF on näin ollen toiminut erittäin aktiivisesti köyhyyden vähentämistä vastaan Nicaraguassa.

IMF:n toiminnan seurauksena Nicaragua ei pysty itse päättämään sitä, miten sosiaalisia ongelmia voidaan ratkaista tai miten niihin voidaan edes tarttua. Kotimaisten resurssien panostusten painoarvot ovat IMF:n päätettävissä. Ihmiset jäävät tällöin ilman päätöksentekoon kykenevää yhteisöä: IMF on nicaragualaisen demokratian vastustaja. Lakiperusteiset, vuosia kestävät sitoumukset IMF:n harjoittamaan hallintaan tekee hallituksista pelkkiä nukkehallituksia riippumatta siitä, kuka valtaan tulee. Toisaalta vastavalittu vasemmistolainen presidentti Ortega on yllättävän kovin sanoin vaatinut IMF:n vaatimusten löysentämistä. Latinalaisen Amerikan valtiot ovat yksi kerrallaan pyrkineet viime aikoina eroon vuosikymmeniä köyhyyttä edistäneestä ja demokratiaa vastustaneesta valuuttarahastosta keinoilla millä hyvänsä. IMF:n ”kultamunat”, Argentiina ja Brasilia ovat maksaneet kaikki velkansa rahastolle. Kaikki maat eivät kuitenkaan tähän kykene.

IMF on vallankäytön väline ja vahingollinen muinaisjäänne sen alkuperäisestä tehtävästään. Nobel-palkitun taloustieteilijän, Clintonin hallituksen taloudellisten neuvonantajien johtajan, Maailmanpankin entisen varapääjohtaja Joseph Stiglitzin esiintuoman omakohtaisen kokemuksen mukaan rahasto on täysin Yhdysvaltain valtiovarainministeriön talutusnuorassa. Jälkimmäinen taas on Stiglitzin mukaan Wall Streetin bisnes- ja finanssiyhteisön talutusnuorassa sitäkin enemmän. Nicaraguaa koskien voidaan löytää ainakin kaksi Wall Streetia hyödyntävää motiivia köyhyyden poiston vastaiselle politiikalle. Maassa huikeita voittoja taloussuhdanteista riippumatta tekevät amerikkalaiset öljy-yhtiöt ja niiden osakkeenomistajat riemuitsevat, kun valtiollistamisen riski pienenee. Yksityistämiset ja budjettileikkaukset valuuttareservien parantamiseksi puolestaan palvelee ulkomaisten sijoittajien etuja. Ylitiukka budjetointi nimittäin luo rahoituksellista ylijäämää ja parantaa luottamusta valtion kansainvälisille rahoitusmarkkinoille liikkeelle laittamien velkakirjojen arvon pysymistä kohtaan. Mitä enemmän näitä velkakirjoja sattuu omistamaan, sen suurempi intressi budjettileikkauksiin on. Velkojat siis yrittävät IMF:n avulla pitää Nicaraguua hyvin köyhänä mutta vakavaraisesti velkaisena, mikä palvelee heidän välittömiä etujaan erinomaisesti.

Lähde: <http://ifis.choike.org/informes/385.html> [viitattu 12.3.2007]

sijoituksina. Maailman konservatiivisimpiin sijoittajiin kuuluva IBRD on 184 jäsenmaan omistama. Valtiot voivat liittyä pankin jäseneksi hankkimalla pankin osakepääomaa. Osakepääoma muodostaa noin viisi prosenttia pankin varallisuudesta. Tätä käytetään vakuutena yksityisiltä rahoitusmarkkinoilta hankittavaan rahoitukseen. Suurilla, varakkailla mailla on hallussaan enemmän osakepääomaa ja äänivaltaa kuin pienillä hyvin samaan tapaan kuin Kansainvälisessä valuuttarahastossa. Itse asiassa IBRD:n jäseneksi pääsemiseksi vaaditaan IMF:n jäsenyyttä.

Maailmanpankin päätöksentekomekanismeihin liittyvät samat demokratiaongelmat kuin valuuttarahastonkin toimintaan. Kummatkaan eivät ole vastuullisia ja tilivelvollisia niitä kansoja kohtaan, joihin ne toiminnallaan vaikuttavat. Laitoksien toimenkuva on kuitenkin hyvin erilainen. Köyhiä maita tiukasti otteessaan pitävän IMF:n kohdalla kysymys on poliittisesti hälyttävä, Maailmanpankin kohdalla kysymys on ehkä vähemmän akuutti, mutta periaatteellisesti aivan yhtä ongelmallinen. Maailmanpankin myöntämillä lainoilla on nimittäin erittäin suuri merkitys maailmantaloudessa. Kun kehitysmaa saa lainaa pankilta, on tämä merkki muille lainanantajille siitä, että maa on kykenevä maksamaan velkojaan myös pitkällä aikavälillä. Puoliksi vitsaillen voidaan sanoa, että Maailmanpankin lainojen pitäisi kertoa jotain maan taloudellisen tulevaisuuden suunnan positiivisuudesta, kun taas IMF:n lainat kertovat lähinnä lähestyvistä katastrofista ja pitkäaikaisesta

lamasta. Vakavasti ottaen IMF:n lainat ovat Maailmanpankin lainoja merkittävämpiä samassa mielessä. Jos maa ei ole kykenevä saamaan edes väliaikaista rahoitusta valuuttarahastolta, eivät sitä markkinatoimijat ryhdy myöntämään.

Maailmanpankin jakama rahoitus sisältää IMF:n lainojen tapaan ehdollisuuksia. Nämä ovat määrällisiä makrotaloudellisia ja rakenteellisia instituutioiden uudistamisen ehtoja, vaikka painopiste onkin erilainen IMF:iin nähden. Ehdollisuus tarkoittaa sitä, että rahoitusta saavan maan on täytettävä jokin ehto saadakseen rahoituksen ja jonkin osan siitä. Jokainen laina sisältää keskimäärin 67 ehtoa, joista 15 oli tiukasti ottaen sitovia ja 52 vähemmän sitovia. Avustuksien kohdalla tilanne on samankaltainen. Taulukossa 1.7. on näkyvissä köyhimpien maiden kokemat ehdollisuuksien määrät. Maailmanpankin ehdollisuudet ilmenevät niin sanottuina ennakkotoimina ja mittapuuna. Ehdollisuudet voivat siis olla laadullisia ennakkoehtoja tai jatkoehtoja toiminnalle. Ehdollisuuksien määrä on kasvussa edellisvuosista (ks. taulukko 1.8).²⁵

Norja ja Iso-Britannia ovat vastustaneet Maailmanpankin rahoitukseen sisältyviä, epäonnistuneeseen talouspolitiikkaan nojaavia ehdollisuuksia. Maiden mukaan pankki on luopunut viime aikoina köyhyden vähentämisen tehtävästään ja alkanut muotoilla liian tiukkoja ehtoja lainoille. Iso-Britannia uhkasi vetää loppuvuodesta 2006 viisikymmentä miljoonaa puntia pankille myöntämästään rahoituksesta, ellei pankki luopuisi ehdollisuuksista. Samassa joulukuussa maa ilmoitti luopuvansa aikeistaan saatuaan pankilta lupauksen käytäntöjen muuttamisyrittämisistä. Päätös sai osakseen merkittävää kritiikkiä kansainväliseltä kehitysmaaliikkeeltä, koska se perustui pankin antamiin epämääräisiin ja tulkinnanvaraisiin lausuntoihin. Päätös saattoi myös olla ennenaikainen.²⁶

IBRD (milj. USD)	RV05	RV04	RV03	RV02	RV01
sitoumukset	13,611	11,045	11,231	11,452	10,487
joista kehityspoliittista lainaamista	4,264	4,453	4,187	7,384	3,937
projektien määrä	118	87	99	96	91
joista kehityspoliittista lainaamista	23	18	21	21	15
bruttosuoritteet	9,722	10,109	11,921	11,256	11,784
joista kehityspoliittista lainaamista	3,605	4,348	5,484	4,673	4,393
ensimmäiset takaisinmaksut (sis. ennakkomaksut)	14,809	18,479	19,877	12,025	9,635
nettosuoritteet	-5,087	-8,37	-7,956	-769	2,149
perimättömät lainat	104,401	109,61	116,24	121,589	118,866
suorittamattomat lainat	33,744	32,128	33,031	36,353	37,934
liikevoitto	1,32	1,696	3,021	1,924	1,144
käytettävissä oleva pääoma ja reservit	32,072	31,332	30,027	26,901	24,909
oma pääoma suhteessa lainoihin	31.4%	29.4%	26.6%	22.9%	21.5%
IDA (milj. USD)	RV05	RV04	RV03	RV02	RV01
sitoumukset	8,696	9,035	7,282	8,068	6,764
joista kehityspoliittista lainaamista	2,301	1,698	1,831	2,443	1,826
projektien määrä	160	158	141	133	134
joista kehityspoliittista lainaamista	32	23	24	23	15
bruttosuoritteet	8,95	6,936	7,019	6,612	5,492
joista kehityspoliittista lainaamista	2,666	1,685	2,795	2,172	1,28
ensimmäiset takaisinmaksut	1,62	1,398	1,369	1,063	997
nettosuoritteet	7,33	5,538	5,651	5,549	4,495
perimättömät velat	120,907	115,743	106,877	96,372	86,572
suorittamattomat lainat	22,33	23,998	22,429	22,51	20,442
suorittamattomat avustukset	3,021	2,358	1,316	148	-
kehitysavustuskulut	2,035	1,697	1,016	154	-
RV = rahoituksellinen vuosi					

Taulukko 1.6. Maailmanpankin rahoitustoiminta vuosina 2001–2005. Lähde: World Bank Annual Report 2006

MAA	MAAILMANPANKIN LAINA	MYÖNTÄMIS- VUOSI	EHTOJEN MÄÄRÄ
Uganda	viides köyhyyden vähentämisen tukilaina	2005	197
Nicaragua	ensimmäinen köyhyyden vähentämisen tukilaina	2003	107
Ruanda	toinen köyhyyden vähentämisen tukiaavustus	2005	103
Senegal	ensimmäinen köyhyyden vähentämisen tukilaina	2005	77
Tansania	kolmas köyhyyden vähentämisen tukilaina	2005	72
Honduras	köyhyyden vähentämisen tukilaina	2005	72
Etiopia	toinen köyhyyden vähentämisen tukilaina	2005	67
Benin	toinen köyhyyden vähentämislaina	2005	60
Mosambik	toinen köyhyyden vähentämisen tukilaina	2005	59
Madagaskar	toinen köyhyyden vähentämisen tukioperaatio	2005	57
Niger	julkisen varainkäytön uudistustulaina	2005	54
B u r k i n a Faso	viides köyhyyden vähentämisen tukioperaatio	2005	54
Bangladesh	kolmas kehitystukilaina	2005	53
Ghana	kolmas köyhyyden vähentämisen tukilaina	2005	52
Mali	laina julkisrahoituksen hallintaan	2005	50
Sambia	laina taloudelliseen hallintaan ja kasvuun	2005	46
Georgia	ensimmäinen köyhyyden vähentämisen tukioperaatio	2005	42
Armenia	toinen köyhyyden vähentämisen tukilaina	2005	39
Vietnam	neljäs köyhyyden vähentämisen tukioperaatio	2005	38
Bolivia	toinen laina sosiaalisen sektorin kehitysohjelmasta	2005	33

Taulukko 1.7. Maailmanpankin nykylojen ehdot köyhille maille. Lähde: Eurodad (2006, 8).

	kaikkien ehtojen määrän keskiarvo	sitovien ehtojen määrän keskiarvo	ei-sitovien ehtojen määrän keskiarvo
edelliset Maailmanpankin lainat (2002-2004)	48	13	35
nykyiset Maailmanpankin lainat (2003-2005)	67	15	52

Taulukko 1.8. Maailmanpankin nykyisten ja edellisten lainojen keskimääräiset ehdot per laina.

Iso-Britannia on myös kritisoinut pankin nykyistä johtoa. Irakin sotien arkkitehti Paul Wolfowitzin johtama pankki on liikaa tiukentanut lainaehtoja hyvin kapeasti määritellyn korruption kitkemiseksi.²⁷ Pankkia on – jälleen kerran – aiheellisesti syytetty länsimaisen poliittisen ja talousjärjestelmän syöttämisestä kehitysmaihiin pankin tehtävän eli köyhyyden vähentämiseen sijaan.

Syyskuussa 2006 Global Transparency Initiative julkaisi Maailmanpankkiryhmän avoimuutta koskevan raportin. Sen tarkoituksena oli tarkastella eräänlaisen tulokortin avulla sitä, kuinka paljon ja millaista tietoa pankin operaatioista on yleisesti ottaen saatavilla. Raportin oli tarkoitus vastata, oliko kansalaisliikkeiden vuosikymmeniä esittämä kritiikki johtanut minkäänlaisiin toimiin. Raportin mukaan varsinkin IFC ja MIGA ovat avoimuudeltaan erittäin heikkoja, kun taas pankki itse on parantanut viimeisen viidentoista vuoden aikana läpinäkyvyyttään merkittävästi. Ongelmia on edelleen hyvin monilla osa-alueilla. Raportin mukaan ryhmän lähestymistapa tiedonvälitykseen on sääntelylähtöistä ja monimutkaista, eikä se palvele ihmisten oikeutta saada tietoa ryhmän toiminnasta. Ryhmä valikoi itse raportoitavat tietonsa hyvin tarkkaan, eikä yleisöllä ole mihinkään muuhun tietoon pääsyä.²⁸

Maailmanpankki on osannut myöntää kehityspoliittiset epäonnistumisensa toisin kuin IMF. Maailmanpankki on myöntänyt 1980-luvulla tehdyt virheet ja rakennesopeutusohjelmien heikkoudet, mutta ei ole luopunut niiden käytöstä. Rakennesopeutusohjelmien osuus Maailmanpankin kaikesta rahoituksesta nousi vuoden 1980 viidestä prosentista yli 50 prosenttiin vuonna 1999. Toimintaa on nimellisesti yritetty muuttaa yhteiskunnallisesti ja sosiaalisesti kestävämpään suuntaan. Pankki väittää nykyään pyrkivänsä ensisijaisesti köyhyyden vähentämiseen. Välineinä sillä ovat maakohtaiset Köyhyydenvähentämissstrategiat (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSP), joissa määritellään

kunkin maan olosuhteet ja kehitettävät osa-alueet.²⁹

Köyhyysvähentämisstrategioiden hyvät puolet ovat budjettituen lisääminen projekti- ja hankerahoituksen sijaan sekä tämän johdosta ohjelmien omistajuuden siirtyminen köyhille maille itselleen. Kehityksen omistajuuden vahvistaminen vahvistaa myös sen aikaansaamista. Strategioissa on näkyvissä myös siirtyminen yksilulotteisesta ekonomistisesta hintojen korjaamisen näkökulmasta kohti tilannesidonnaisempaa monialaista ajattelutapaa. Valitettavasti nämä ovat vain muodollisia muutoksia. Makrotalouspolitiikalle on asetettu lähtökohtaisesti hyvin tiukat rajat. Tämän vuoksi strategiat muistuttavat sisällöllisesti hyvin paljon rakennesopeutusohjelmia. Strategiat eivät anna kehitykselle lisää valtaa kansainvälisiin rahoituslaitoksiin nähden. Ne jättävät enemmän tilaa valtioille verrattuna entiseen markkinafundamentalistiseen ajatteluun, mutta eivät silti anna juuri minkäänlaista roolia kansalaisyhteiskunnalle tai demokraattiselle keskustelulle.³⁰

Köyhyysvähentämisstrategiat eivät kuitenkaan ole onnistuneet köyhyden vähentämisessä. Maailmanpankin riippumattoman arviointiryhmän vuonna 2006 tekemän tutkimuksen mukaan 25 strategian käyttöönsä ottaneesta maasta vain 11 oli onnistunut vähentämään edes marginaalisesti köyhyyttä 1990-luvun puolestavälistä lähtien, kun taas 14 maassa köyhyys oli lisääntynyt. Edelleen huolestuttavammalta tilanne vaikuttaa siksi, että tutkimusryhmän mukaan tutkitut maat edustavat tilastollisesti merkittävästi tilannetta globaalisti – yli puolet köyhistä maista köyhtyy jatkuvasti suurimmaksi osaksi teollisuusmaiden ansiosta. Äärimmäisessä köyhydessä elävien ihmisten määrä näyttäisi olevan maltillisesti vähentynyt viimeisimpien vuosikymmenien aikana. Tämä on kuitenkin harhaa. Mikäli Kiina, joka on valinnut demokratiasta kaukana olevan kehityspolun, otetaan pois laskuista, ei äärimmäinen köyhyys ole merkittävästi vähentynyt maapallolta. Arviointiryhmän tutkimuksen mukaan pankin toimet eivät ole vaikuttaneet äärimmäisessä köyhydessä elävien ihmisten määrän vähentämiseen. Talouskasvu on päätenyt jo ennestään rikkaiden taskuihin. Raportissa todetaan, että pyrkimykset talouskasvuun eivät yksinkertaisesti vähennä köyhyyttä, ellei varallisuuden jakamiseen kiinnitetä huomiota etukäteen – toisin kuin Maailmanpankin käytännön työssä tehdään.

Pankin käytännöt ovat siis olleet huonoa kehityspolitiikkaa. Vuosien 2001 ja 2005 välillä vain puolet projekteista, joiden tarkoituksena oli vähentää maaseudun köyhyyttä, tuotti ylipäänsä minkäänlaisia tuloksia. Rahaa tähän oli sijoitettu 9,6 miljardin dollarin verran. Pankin käytännöt eivät vieläkaan tunnista paikallisia tarpeita ja toimintatapoja kaikkein tärkeimmillä köyhyden vähentämisen sektoreilla. Mikä huolestuttavaa,

pankki ei välttämättä ole edes tunnistanut tärkeitä sektoreita.³¹

Pankin myöntämän rahoituksen huono vaikuttavuus ei rajoitu ehdollisuuksiin ja köyhyysohjelmiin. Talouskasvua ei ole onnistuttu luomaan muualla kuin itäisen ja eteläisen Aasian sekä sittemmin Itä-Euroopan ja Keski-Aasian maissa, eikä kasvu ole ollut luonteeltaan köyhiä hyödyntävää. Vain pitkäaikainen kasvu vähentää köyhyyttä, toisin kuin sporadinen eli kausittainen kasvu. Maailmanpankin riippumattoman arviointiryhmän suurennuslasin alla olleista viidestä maasta vain yksi oli onnistunut tuottamaan pitkäaikaista kasvua. Kasvusta ei ole iloa, jos se näkyy vain tuloerojen kasvuna. Näin käy erityisesti niissä maissa, joissa kasvua tuottaneet sektorit eivät työllistä ihmisiä ja joissa ihmisillä ei ole kykyä ja mahdollisuuksia päästä osalliseksi kasvusta. Arviointiryhmän mukaan Maailmanpankki on onnistunut eräissä tapauksissa palauttamaan maan kasvu-uralle, mutta se ei ole toiminnallaan luonut työpaikkoja ja vähentänyt köyhyyttä.

Pankin tulisi tähdätä lyhyen ja pitkän aikavälin kasvun tasapainottamiseen sekä pitkäaikaiseen sitoutumiseen, jossa väliintulot tulisi vaiheistaa varovasti. Pankki keskittyy usein liian monille sektoreille liian ohuesti, eivätkä sen odotukset kehityksestä ole realistisia. Osasyynä tähän on pankin hallintorakenne, joka ei kannusta toimimaan yhteistyössä erilaisten sektoreiden välillä. Suurin syy on kuitenkin siinä, että ylimielisesti toimiva pankki ei ole osannut suunnata toimintaansa samansuuntaiseksi kohdemaassa vallitsevien poliittisten olojen ja tahdon kanssa, mikä olisi sen tehtävän hoitamisen kannalta välttämätöntä.³²

Alueelliset kehityspankit ja monenkeskiset rahoituslaitokset

Alueelliset kehityspankit (Multilateral Development Banks) ovat Maailmanpankkiryhmän tapaan valtioiden omistamia kehitysrahoituslaitoksia, joilla on omat alueelliset ja temaattiset painotuksensa. Niiden toimintaan pätee pitkälti sama kritiikki, jota Maailmanpankkia kohtaan on esitetty. Näitä ovat erityisesti avun huono vaikuttavuus, päätöksenteon dollari-per-ääni -menetelmät sekä läpinäkyvyyden vakavat puutteet.

Aasian kehityspankkiryhmä koostuu Aasian kehityspankista (AsDB), pehmeäehtoisia lainoja myöntävästä Aasian kehitysrahastosta (AsDF), teknisen avun erityisrahastosta (TASF) sekä yksittäisten jäsenmaiden kanssa perustetuista erillisrahastoista. Varsinaisia jäsenmaita kehityspankkiryhmässä on yhteensä 64. Näistä 46 sijaitsee Aasiassa. Muita jäseniä on 18 kappaletta. Alkuvuonna 2005 koko pankin toiminta käytännössä keskittyi tsunamin seurauksena tarvittavan

jälleenrakennuksen suunnitteluun. Pankki perusti ja hallinnoi 600 miljoonan dollarin suuruisen Asian Tsunami Fund -rahaston. Rahastosta rahoitetaan Indonesian, Malediivien, Sri Lankan ja Thaimaan hallitusten kanssa sovittuja jälleenrakennusohjelmia. Marraskuussa pankki perusti Pakistanin maanjäristyksen seurauksena Pakistan Earthquake Fund -rahaston jälleenrakennustoimien toteuttamiseksi. Suomi on perustanut vuonna 1999 pankkiin yhden erillisrahaston alun perin Keski-Aasian maiden ympäristöalan kehittämiseksi. Vuosina 2004 - 2006 jatkorahoitusta nauttineen rahaston toiminta kattoi kuitenkin kaikki Aasian köyhimmät maat.

Tekstilaatikko 4: Multilateraalinen rahoitus tänään

Maailemanpankki ja IMF ovat niille uudenlaisessa historiallisessa tilanteessa. Maailemanpankin ja valuuttarahaston lainoilla on huono maine niiden ehdollisuuksien vuoksi. Kummankaan lainat eivät enää käy kaupaksi. Valuuttarahasto painii jatkuvassa rahapulassa, koska useat sen jäsenmaat ovat maksaneet sille velkansa.

Kysynnän heikkouden lisäksi muutoksia on tapahtunut tarjonnassa. Alhainen korkotaso on lisännyt kiinnostusta yksityistä rahoitusta kohtaan julkisten lähteiden sijaan. Toisaalta julkisten rahoituslähteiden tarjonta on lisääntynyt Kiinan ansiosta. Kiinan kehityspankki oli kymmenessä vuodessa tuplannut Afrikan maille myöntämänsä rahoituksen yli viiteen miljardiin vuonna 2004. Kiinalaisten lainojen ehdot ovat hyvin vähäisiä. Niiden korko on ollut markkinakorkoja alhaisempia, eikä lainoihin ole sisällytetty käytännössä minkäänlaisia ehdollisuuksia takaisinmaksuaikataulua ja hintaa lukuun ottamatta. Kiina on lupautunut rahoittamaan Afrikan maita pitkälle tulevaisuuteen asti.

Joulukuussa 2006 IMF tuomitsi Kiinan rahoituspolitiikan ja varoitti uuden velkakierteen mahdollisuuksista. IMF:n ja Maailemanpankin mukaan kiinalaiset rahoituskäytännöt eivät ole riittävän luotettavia, vaan tekevät vaikeaksi havaita Afrikan maiden velkaantumisen ajoissa. Kiinalaisen lainauspolitiikan on väitetty olevan vastuutonta, koska lainat ovat kohdistuneet Libyan kaltaisiin maihin, jotka eivät kuulu kansainvälisten rahoituslaitosten rahoitettavien listalle. Lisäksi rahaa on epäilty myönnettävän kehityshankkeisiin, joiden seuraukset ympäristölle ovat kyseenalaisia.

Oli Kiinan rahoituspolitiikka kestänytöntä ja vastuutonta tai ei, on perinteisen kehitysrahoituksen maailma murroksessa. Kansainväliset rahoituslaitokset eivät ole kyenneet vuosikymmeniin pitämään, niin hyvässä kuin pahassa, maailmantaloutta hallinnassa. Kehittyvät maat eivät ole enää riippuvaisia teollisuusmaiden almuista, vaan voivat hankkia rahoitusta Brasilian ja Kiinan kaltaisilta uusilta pääomamahdeilta tai yksityisiltä markkinoilta varsin edullisesti. Maailmasta on tullut vaikeasti hallittava. Velkaantuminen ja ylikuumeneminen ovat The Economist -lehden mukaan jo ongelmallisia Intiassa, maailman viidenneksi suurimmassa taloudessa EU:n, Yhdysvaltojen, Kiinan ja Japanin jälkeen. Globaalin hallinnan mekanismeille olisi tarvetta enemmän kuin koskaan, vaikkei mielikuvituksen puute aina sitä poliittiseksi kysynnäksi kanavoikaan.

Afrikan kehityspankkiryhmän muodostavat Afrikan kehityspankki (AfDB), Afrikan kehitysrahasto (AfDF) ja Nigerian erityisrahasto (NTF). Pankkiryhmällä on 53 jäsenmaata Afrikassa ja 24 jäsenmaata muualla Suomi mukaan lukien. Vuonna 1964 perustetun pankin päämaja sijaitsi Norsunluurannikon Abidjanissa, mutta maan epävakaa tilanteen takia päämaja on tilapäisesti sijainnut Tunisissa. Kuten Maailmanpankki ja kukin alueellinen kehityspankki omalla alueellaan, Afrikan kehityspankkiryhmä tarjoaa Afrikan maille lainoja, avustuksia ja teknistä apua julkisen ja yksityisen sektorin kehityshankkeisiin ja -ohjelmiin. Lisäksi se pyrkii lisäämään investointeja, auttamaan kehityssuunnitelmien laatimisessa, edistämään alueellista yhteistyötä ja antamaan humanitaarista apua. Ryhmän tehtävänä on myös tukea Afrikan kumppanuusohjelma NEPADia.

Latinalaisen Amerikan kehityspankkiryhmä koostuu kolmesta eri laitoksesta, jotka ovat Latinalaisen Amerikan kehityspankki (IDB), Latinalaisen Amerikan sijoitusyhtiö (IIC) ja Monenkeskinen investointirahasto (MIF). Pankkiryhmän julkilausuttu tarkoitus on rahoittaa taloudellista, sosiaalista ja instituutioiden kehitystä Latinalaisessa Amerikassa ja Karibialla. Vuonna 1959 perustetun pankkiryhmän jäseniin kuuluvat 26 Latinalaisen Amerikan ja Karibian maata sekä 21 muuta maata.

Näiden lisäksi on joukko pienempi alueellisia tai alakohtaisia monenkeskisiä rahoituslaitoksia (Multilateral Financial Institutions), kuten Euroopan investointipankki EIB (European Investment Bank), Euroopan jälleensuunnittelus- ja kehityspankki (EBRD), Pohjoismaiden kehitysrahasto NDF (Nordic Development Fund) ja Pohjoismaiden investointipankki NIB (Nordic Investment Bank). Luxemburgissa päämajaansa pitävä *Euroopan investointipankki* on Euroopan Unionin kehityspankki, joka perustettiin vuonna 1958. Sen tehtävänä on edistää Unionin alueen maiden kehitystä ja Unionin kehityspolitiikan toteutumista myös muualla maailmassa. Keskeinen rahoituskohde ovat Unioniin tulevaisuudessa liittyvät Itä- ja Keski-Euroopan maat. Luxemburgissa Euroopan Investointipankin toiminta rajoittui Euroopan ja Välimeren alueen maihin aina vuoteen 1993 asti, jolloin toiminta laajeni Aasiaan ja Amerikkaan.

Toinen eurooppalainen kehityspankki, *Euroopan jälleensuunnittelus- ja kehityspankki* (EBRD) perustettiin vuonna 1991 auttamaan entisen itäblokin maita Uzbekistanista Tsekinmaahan rakennemuutoksessa markkinatalouteen. Sen jäseniä ovat kaikki keskeiset teollisuusmaat ja entisen itäblokin alueen valtiot sekä muun muassa Euroopan investointipankki (EIB). Pankin päämaja sijaitsee Lontoossa. Helsingissä sijaitsevista Pohjoismaiden kehitysrahastosta ja Pohjoismaiden

investointipankista ensimmäinen perustettiin Pohjoismaiden kehitysyhteisty-
varoista vuonna 1989 vähentämään köyhyyttä globaalisti, j l kimm inen
puolestaan jo vuonna 1975 edistämään erityisesti Pohjoismaiden raja-
alueiden, l hialueiden ja kehitysmaiden infrastruktuuri-, energia- ja ymp-
rist hankkeita.

Lisäksi on olemassa Kansainvälinen maatalouden kehittämisrahasto
(IFAD), Islamilainen kehityspankki (IDB) sekä öljyntuottajamaiden
OPEC:in kansainvälisen kehityksen rahasto (OPEC Fund). IFAD:n
päämääränä on hankkia varoja maatalouden ja maaseudun kehittämiseen
kehitysmaiden köyhillä maaseutualueilla. Rahaston myöntämä rahallinen
tuki on käytettävä elintarviketuotannon lisäämiseen, työllisyystilanteen
tai köyhien talonpoikien aseman parantamiseen sekä ravitsemustilan
kohentamiseen ja elintarvikejakelun tehostamiseen. IDB puolestaan
pyrkii kehittämään islamilaisten maiden talous- ja rahoitusjärjestelmää,
parantamaan koulutusta sekä vähentämään köyhyyttä islamilaisen lain
(shari'a) periaatteisiin nojaten. OPEC:in rahasto harjoittaa samanlaista
toimintaa edullisesta lainoittamisesta teknisen avun kautta instituutioiden
kehittämiseen kuin käytännössä kaikki kehityspankit. Sen poikkeavana
toimintaperiaatteena on Etelän maiden välisen solidaarisuuden ja
yhteistyön edistäminen.

1.3. Kolme kriisiä kehitysrahoituksen haasteena

Kehitysrahoituksella on 2000-luvun alussa kolme erittäin merkittävää haastetta. Näitä voidaan pohtia kolmen mahdollisen, todennäköisen, ajankohtaisen tai toistuvan kriisin avulla. Kriisillä tarkoitetaan tässä yhteydessä tilannetta, jossa kulloinkin kyseessä oleva järjestelmä ei yksinkertaisesti enää toimi, vaan sen toiminta on arvioitava uudelleen ja muutettava sitä, mikäli järjestelmän halutaan ylipäänsä pysyvän käynnissä.

Ensimmäinen kriisi koskee talouden epävakautta. Järjestelmätason epävakauden haaste kuvastuu parhaiten maailmantalouden arkkitehtuurin heikkouksista johtuvissa toistuvissa talouskriiseissä. Kuten sosiologi Ulrich Beck on todennut, Aasian talouskriisi oli ”taloudellinen Tsernobyli”, joka kuvasi maailmantalouden riskien jakautumisen tapaa vuosituhannen vaihteessa erinomaisesti. Toinen kriisi on kansallisen julkisrahoituksen kriisi. Verotuksen perinteiset tehtävät ovat hitaasti murtumassa, kun mobiilit toimijat pystyvät siirtämään varojaan matalamman verotuksen maihin. Teollisuusmaissa valtiot eivät pysty ylläpitämään demokratiaa globaalin talouseliitin veronalennusvaatimusten ja veroparatiisien liikkeelle laittaman verokilpailun ristipaineessa. Kehittyvät maat puolestaan myöntävät monikansallisille yrityksille ja sijoittajille kestäättömiä veroetuuksia. Kyseessä on kykenevyyden haaste – voidaanko julkisrahoitusta enää kerätä olemassa olevissa rakenteissa tehokkaasti ja oikeudenmukaisesti?

Kolmas merkittävä kriisi on historiallisesti muodostunut kehitysmaiden velkakriisi. Tämä kriisi edustaa koko kansainvälisen

rahoitusjärjestelmän epäonnistumisia viimeisen viidenkymmenen vuoden ajalta. Periaatteellisiin epäonnistumisiin kuuluu epädemokraattisten globaalien valtasuhteiden muotoutuminen ja kehitysrahoituksen tarpeiden kasvu kestäättömäksi korkeaksi. Velkataakka on rahallisesti niin suuri, ettei sen purkaminen onnistu ilman erityistoimia. Tämä on ennen muuta oppitunti kehitysrahoitukselle: kehitysrahoituksessa on omat vaaransa, joita ei kannata väheksyä.

Kansainvälisen rahoitusjärjestelmän epävakaas

Kansainvälistä rahoitusjärjestelmää voidaan kuvata sanalla epäjärjestelmä. Minkäänlaista muuhun kuin kapeasti määriteltuihin prosesseihin ja läpinäkyvyyteen puuttuvaa kansainvälistä rahoituksen sääntelyä ei ole olemassa.

Kansainvälinen rahoitusarkkitehtuuri koostuu kansallisista ja alueellisista sääntelymuodoista, kansainvälisen yhteistyön muodostamista ei-sitovista sopimuksista ja suosituksista, valuuttojen vaihdon järjestelmästä sekä yhdestä merkittävästä kansainvälisestä toimijasta, Kansainvälisestä valuuttarahastosta. Karkeasti ottaen arkkitehtuuri voidaan jakaa kahtia kansainväliseen valuuttajärjestelmään sekä rahoitusalan toimijoita koskeviin säännöksiin.

Maailmanlaajuisten pelisääntöjen puute on näkynyt säännöllisin väliajoin toistuvina finanssi- ja talouskriiseinä. Maailmantalous on rakenteellisesti epävakaas. Rahoitusarkkitehtuurin käsite tarjoaa hyvän vertauksen. Jos maailmantalous olisi pilvenpiirtäjä, olisivat sen jokainen seinä ja muut kantavat rakenteet kunkin rakennusmiehen itse rakentamia ilman yhteisiä piirustuksia. Kukaan ei voi tietää, millaista rasiusta kukin palkki tai seinä jaksaa kantaa. Voimme vain tarkastella sitä, millaisesta materiaalista kukin rakenne on tehty ja heittää ympäripyöreitä arvauksia siitä, mikä seinä antaa ensimmäisenä periksi ja milloin tämä tapahtuu. Maailman finanssitalouden talossa lähes jokainen seinä on sortunut ja horjuttanut koko taloa sitä onneksi vielä kokonaan kaatamatta. Kuplasta romahdukseen -malli on löyhästi säännellyn yksityisen rahoitusjärjestelmän toiminnan peruseriaate.

Romahdukset ovat kuitenkin muuttuneet erittäin syviksi ja pitkäkestoisiksi lamoiksi ja kriiseiksi IMF:n ja sen suosituksia seuraamien valtioiden jo etukäteen epäonnistuneeksi tiedettyjen toimien seurauksena. Talon muiden seinien rakentajat ovat syllistäneet sortuneen seinän rakentajaa ja pakottaneet tämän rakentamaan seinänsä uudelleen yksin ilman merkittävää apua. Sen sijaan muiden seinien rakentajat mielellään

tarjoavat neuvojaan. Sortunutta seinää uudelleen muuraavan henkilön on kuultu mutisevan selkä hiessä, että ”edellinenkin seinä oli teidän neuvojenne mukaan rakennettu”. Arkkitehtiä ei vielääkään ole kutsuttu paikalle.

Maailmantalous on aika ajoin vakaa yhteisten pelisääntöjen puutteesta huolimatta. Maltillista ja pitkäaikaista sijoituspolitiikkaa harjoittavat suuret institutionaaliset sijoittajat nimittäin vakauttavat finanssitaloutta. Tätä edesauttaa erilaisten talouspolitiikkojen lähentyminen toisiaan globaalisti, kuten myös kestävän sääntelyn tärkeyden ymmärtämisen lisääntyminen sekä valtioiden rajat ylittävän taloudellisen yhteistyön ja keskinäisriippuvuuden lisääntyminen. Sitovien yhteisten pelisääntöjen puutteen vuoksi mitään takeita rahoitusjärjestelmän vakaudelle ei kuitenkaan ole olemassa. Valtiot ja veroparatiisien kaltaiset itsehallinnolliset roistoalueet voivat vapaaehtoisesti valita kansainvälistä vakautta edistävän tai sitä romuttavan sääntelyn väliltä. Kansainvälinen rahoitusarkkitehtuuri, jossa rahoitustoiminnan tavat määrittävät, mahdollistaa vastuuttoman toiminnan.

Lain muodostamat ja kulttuurisesti muovautuneet rakenteet eivät vielä selitä erilaisten tapahtumien ajoitusta, vaikka niiden syyt ja muodot olisivat ymmärrettävissä ja ennustettavissa. Useimmiten romahdusten taustalla on monia yhtäaikaista toimia. Viime vuosikymmenten suurten talouskriisien taustalla on ollut sääntelyn purkaminen ja yleisen finanssitalouden varsinaisen tuotantotalouden kustannuksella tapahtunut nousu. Otolliset olosuhteet esimerkiksi valuuttakeinottelulle syntyvät erilaisten finanssikuplien myötä. Valtavien järjestelmätason riskien esiintyminen oli useiden kuplien kohdalla vain ajan kysymys. Valitettavasti useat toimijat eivät kyenneet havaitsemaan riskin olemassaoloa. Rahoitusalan toimijoiden sokeus rahoitusmarkkinoiden vaaroja kohtaan voidaan ymmärtää osaksi koko maailmantalouden nykymuotoa.

Kansainvälinen valuuttajärjestelmä ja IMF

Valuutalla tarkoitetaan kunkin maan tai alueen rahayksikön laskennallista arvoa muihin valuuttoihin nähden. Valuuttaa on vaihdettava aina, kun käydään kauppaa toisella rahayksiköllä myytävällä tuotteella. Jos esimerkiksi suomalainen haluaa ostaa osakkeita Yhdysvalloista, on hänen vaihdettava eurot dollareiksi rahoitusalan palveluita apunaan käyttäen. Valuuttakurssit ovat valtioiden määrittelemiä. Ne voivat olla joko kiinteästi määriteltyjä tai saada arvonsa markkinoiden kautta.

Näistä edellinen tarkoittaa sitä, että valuutan arvo muihin nähden on

kiinteä ja sitä muutetaan tarvittaessa suuntaan tai toiseen. Päätöksenteko on tällöin valuuttaa käyttävän yhteisön harteilla. Edustuksellisissa demokratioissa päätösvalta on tällöin parlamenteilla, jotka voivat jakaa valtaa eteenpäin esimerkiksi keskuspankeille. Valuutan arvo on ollut kiinteissä valuuttakursseissa sidottu johonkin yhteisesti määriteltyyn tekijään, jotta se voisi olla vaihdettavissa muihin valuuttoihin. 1870-luvulta 1930-luvulle Euroopan valuutat olivat sidottu keskuspankeissa sijaitsevien kultavarantojen arvoon. Toisen maailmansodan jälkeen kaikkien merkittävien valuuttojen arvo oli sidottu 1970-luvun loppuun saakka dollariin, joka puolestaan oli sidottu kullan arvoon ja Yhdysvaltain kultavarantoihin. Siinä missä vaihdettavuuden peruste oli ennen kulta, perustuu vaihto nykyään sopimuksiin.

Markkinaperusteinen valuutan arvon määrittely tarkoittaa sitä, että valuutat ovat arvokkaita vain suhteessa toisiinsa, ja että kurssi toisiin valuuttoihin määrittyy valuuttakohtaisten päivittäisten osto- ja myyntihintojen mukaan. Päätösvalta valuutan arvosta on siis valuutan vaihtajilla. Valuuttakauppaa käydään paitsi tavara- ja palvelukaupan yhteydessä, myös spekulatiivisesti pelkillä suorilla valuutanvaihoilla (spot transactions). Toisin sanoen kelluvat valuuttakurssit mahdollistavat sen, että pelkkää valuuttaa ostetaan ja myydään voittoja tai tappioita tavoitellen sen mukaan, kumpi enemmän palvelee ostajan tarkoitusperiä.

Valuuttakurssit ovat erittäin tärkeitä kansainvälisessä taloudessa. Kurssit vaikuttavat viennistä saataviin tuottoihin, ulkomailta tuotavien hyödykkeiden hintoihin, valtioiden velan määrään ja moniin muihin vastaaviin tekijöihin. Valtioilla on siis huomattavia intressejä valuuttakurssien pitämiseen toivotulla tasolla. Jos kurssi kehittyä liikaa huonoon suuntaan, tarkoittaa se pahimmillaan valtion koko rahajärjestelmän romahtamista.

Kiinteiden valuuttakurssien avulla valtiot voivat tehdä itsenäisesti päätöksiä valuutan arvon suhteen. Väärin valittu kurssi voi kuitenkin johtaa äärimmillään rahan arvon häviämiseen, jos ulkomaankauppa romahtaa ja valtionvelka paisuu valtavaksi. Kurssi ei saa siis olla liian edullinen tai haitallinen itselle, eikä muutoksia voi tehdä usein, koska tämä tekisi valuutasta monien mielestä liian epävakaa kaupankäyntiin. Kiinteiden valuuttakurssien ylläpitäminen on taitolaji.

Markkinaperusteisessa kellovien kurssien järjestelmässä valtiot voivat puuttua valuuttakurssiin käymällä kauppaa, eli ostamalla ja myymällä valuuttaa alle tai yli kulloisenkin hintatason. Tällainen toiminta vaatii valtiolta valtavia ulkomaisen valuutan varantoja, eli niin sanottuja valuuttareservejä.

Kiinteät valuuttakurssit ovat järjestelmätasolla romahdusalttiita

monille maailmantalouden muutoksille, mutta ne toisaalta mahdollistavat päämäärätietoisien ja demokraattisen poliittisen ohjauksen. Kelluvat kurssit sen sijaan siirtävät valuuttakurssia koskevan päätösvallan kansainväliselle pääomalle. Kelluvien valuuttakurssien suurin ongelma on siinä, että valtioiden on varauduttava hyvin kalliilla keinoilla niiden aiheuttamien riskien varalle. Valuuttareservijärjestelmä aiheuttaa maailmantalouteen valtavan maiden välisen epätasa-arvon. Epätasa-arvo johtuu valuuttakurssien erilaisista vaikutuksista eri alueiden talouksiin, maailmanmarkkinahintojen määrittymisestä tiettyjen valuuttojen kautta³³ ja maiden eriarvoisesta kyvystä kerätä valuuttareservejä.

Valuuttakurssien muutokset vaikuttavat erilaisiin talouksiin eri tavalla erityisesti ulkomaankaupan alueellisesti vaihtelevan roolin takia. Yhdysvallat ja EU eivät suhteellisesti ottaen ole riippuvaisia ulkomaankaupasta. Niiden taloudet voisivat toimia pitkälti ilman ulkomaankauppaa, ellei energiaa laskettaisi mukaan. Tämän vuoksi ne pystyvät teoriassa hallinnoimaan valtion vaihtotasetta³⁴ paremmin kuin kehitysmaat.³⁵ Tilanne on hyvin erilainen yhden vientituotteen kehitysmaiden kohdalla. Mikäli vientiä harjoittavan maan valuuttakurssi heikkenee edes hivenen muihin nähden, saa maa viennistä huomattavasti vähemmän ulkomaista valuuttaa.

Valuuttakurssien vakaus ja sääntely on ensiarvoisen tärkeää taloudellisten kriisien ja yhteiskunnallisen kuohunnan ehkäisemiseksi. Toisen maailmansodan jälkeen sodan voittajamaat päättivät välttää edellisen sodan jälkeisen markkinoiden sääntelyn heikentämisen virheet ja kehittää kokonaan uuden talouden hallintajärjestelmän. Uutta järjestelmää kutsuttiin Bretton Woods -järjestelmäksi sen suunnittelupaikan mukaisesti. Järjestelmän oli tarkoitus olla uuden aikakauden kapitalistisen maailmanjärjestyksen perusta. Siinä valuuttakurssit olivat sidottu Yhdysvaltain dollariin, jonka arvo puolestaan oli sidottu kultavarantoon. Järjestelmä mahdollisti vakaan taloudellisen kehityksen, kun se yhdistettiin vahvaan rahoitusmarkkinoiden sääntelyyn ja keynesiläiseen talouspolitiikkaan hyvinvointivaltioiden rakennuskaudella.

Bretton Woods -järjestelmä hajosi 1970-luvun lopussa, kun Yhdysvallat ilmoitti, ettei sen kultakanta enää vastannut dollarien määrää. Siitä lähtien maailman valuuttakurssijärjestelmällä ei ole ollut minkäänlaista velvollisuuksia tai sitoumuksia tarkkaan määrittelevää sääntöperustaa. IMF:n sopimus valuuttojen vaihdon järjestämistavasta vuodelta 1977 korvasi Bretton Woods -järjestelmän. Sopimus oli hyvin yleinen ja epämääräinen. Sen mukaan rahaston jäsenmaiden tulee puuttua valuuttamarkkinoihin, jos häiriötilojen korjaaminen on tarpeellista. Sopimuksessa ei kuitenkaan määritellä mitä nämä häiriötilat ovat.

Sama pätee myös valuuttakurssien kehityksen valvontaan. Sopimuksen määritelmät ovat niin epäselviä, että käytännössä minkä tahansa valvontamekanismi voidaan tulkita olevan sopimuksen määritelmän mukainen.

Edellisten vuosikymmenten valuuttakriisien takia on aiheellista kysyä, minkä takia sopimus tehtiin niin epämääräiseksi. Taustalta löytyvät usko kelluvien valuuttakurssien autuuteen ja teollisuusmaiden kykenemättömyys yhteisesti koordinoituihin politiikkoihin. Kelluvien valuuttakurssien odotettiin tuottavan suhteellisen vakaat valuuttakurssit, järjestävän maksutaseiden yli- ja alijäämät kuntoon, antavan suurempaa talouspoliittista autonomiaa sekä korjaavan yli- ja alijäämätalouksien jatkuvat epäsuhtaisuudet. Toisin kuitenkin kävi – yksikään edellä mainituista päämääristä ei toteutunut. Epäonnistumisista huolimatta G-3 -valuuttamaat, eli Yhdysvallat (dollari), Euroopan unioni (euro) ja Japani (jeni), ovat korostaneet kelluvien valuuttakurssien hyödyllisyyttä maailmantaloudelle.

Yhtenä kansainvälisen valuuttajärjestelmän kulmakivenä on voitu pitää Kansainvälistä valuuttarahastoa – tai pikemminkin sen alkuperäistä tehtävää. Kuten aiemmin todettiin, IMF ei ole noudattanut tehtävänsä, vaan siirtynyt lähinnä epäonnistuneen kehitysrahoituksen pariin. Sen alkuperäisestä toimenkuvasta on paljon opittavaa, kun pohditaan sitä, millä tavalla valtioiden yhteistyöllä voitaisiin saavuttaa parempi kansainvälinen valuuttajärjestelmä.

Kansainvälisen valuuttarahaston ensisijainen tehtävä oli alkuperäisten kaavailujen mukaan pitää kirjaa sen jäsenvaltioiden vaihtotaseista eli siitä, kuinka paljon kukin on velkaa toiselle. Tämän toimenkuvan mukaan sen tulisi valvoa maailmanlaajuista rahoitusjärjestelmää vahtimalla valuuttojen vaihtokursseja sekä antamalla pyydettyä teknistä ja taloudellista apua. Karkeasti ottaen voidaan sanoa, että IMF:n tarkoitus on, ellei muuta, niin estää valtioita painamasta lisää omaa valuuttaansa ilman, että tällä lisäpainoksella olisi uskottavaa katetta.

Jäsenvaltiot maksavat rahastoon tietyn määrän rahaa ja voivat nostaa niitä tilanteissa, jolloin omat valuuttareservit eivät riitä valuutanvaihtoihin. Muuten maat joutuisivat ottamaan valtavasti ulkomaista velkaa, käyttämään valtion budjetista kaikki varat tähän lakisääteisten julkisten palveluiden sijaan tai käyttämään ulkomaisten valuuttojen reservejään niin paljon, että sijoittajien usko maan vakauteen horjuisi. Toisin sanoen valtiot voivat IMF:n alkuperäisen tarkoituksen mukaan selvittää väliaikaisista rahoitus- ja vaihtotasevaikeuksista ilman, että ne ajaisivat valtion joka kerta syvään lamaan.

Tekstilaatikko 5: Erityiset nosto-oikeudet

Vuosina 1969–1970 luotiin niin sanotut erityiset nosto-oikeudet (Special Drawing Rights, SDR), jotka toimivat kuvitteellisenä laskennallisena valuuttana ja jotka lasketaan osaksi keskuspankkien valuuttavarantoja. Nosto-oikeus ei ole valuutta eikä talletus, vaan oikeus maailmantalouden kannalta tärkeiden ja tuolloin saatavilla olevien valuuttojen hankkimiseksi IMF:n jäsenmailta joko suoraan jäsenmaiden välisellä sopimuksella tai IMF:n sovittamana. Jälkimmäisessä tapauksessa tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että rahastossa vallassa olevat maat saavuttavat lainan tarvitsijaan nähdessä merkittävän valta-aseman. Nosto-oikeuden laskennallinen arvo muodostuu maailmantalouden tärkeimmistä valuutoista. Vuosina 2006–2010 koriin kuuluvat Yhdysvaltain dollari (muodostaa 44 % SDR-korin arvosta), euro (34 %), Japanin jeni (11 %) ja Ison-Britannian punta (11 %). Rahastossa oli nosto-oikeuksia kesällä 2006 yhteensä noin SDR 213 miljardia, joka vastaa noin 317 miljardia dollaria. Nosto-oikeuksien koostumus kuvastaa hyvin IMF:n ja koko maailmantalouden toimintaperiaatetta: ne toimivat muutamalla suurella valuutalla.

Jokaisella jäsenmaalla on nosto-oikeuksia niiden maailmantaloudellisen aseman määrittelemän kiintiön mukaisesti. Kiintiö määrittelee kolme asiaa. Ensinnäkin kiintiö on yhtenevä sen kanssa, kuinka suurella summalla maa on velvollinen rahoittamaan valuuttarahastoa. Jäsenmaan

tulee maksaa tästä rahastolle neljäsnes SDR:issä tai ”kaikkien haluamissa valuutoissa” ja loput omassa valuutassaan. Toiseksi se määrittelee äänivallan rahastossa. Jokaisella maalla on 250 perusääntä sekä yksi ääni jokaista sataatuhatta nosto-oikeutta kohden. Kolmanneksi kiintiöt määrittelevät sen, kuinka paljon jäsenmaa voi nostaa lainaa rahastolta. Maat voivat nostaa vuosittain kiintiönsä verran lainaa rahastolta ja peräkkäisinä vuosina kumulatiivisesti korkeintaan kolminkertaisesti kiintiönsä verran.

Nosto-oikeuksia ei ole jaettu sitten vuoden 1981. Pääoman vapaa liikkuvuus ja rahoituksen markkinahintojen lasku on johtanut siihen, että rikkaat maat voivat saada markkinoilta rahoitusta samoilla ehdoilla kuin nosto-oikeuksia rahastolta. Toisaalta jonkin muun kuin kiintiömääräisen lainan ottaminen esimerkiksi kehitystarkoituksiin vaatisi rahaston peruskirjan muuttamista.

Kiinnostusta nosto-oikeuksien palauttamista kohtaan on olemassa. Muiden muassa suursijoittaja George Soros on ehdottanut, että nosto-oikeudet kanavoitaisiin aika ajoin suoraan kehitysrahoitukseen, koska nykyään nosto-oikeudet makaavat käyttämättöminä. Oikeuksia voitaisiin siis käyttää yhtenä kehitysrahoituksen tekniikkana, jolla voitaisiin kanavoida 20–35 miljardin dollarin rahoituspaketti kerralla vaikkapa vuosittain tavoitteiden toteuttamiseen. (Ks. Atkinson 2004,16; YK 2001, 22–23.) Nosto-oikeuksien käytölle on myös mielenkiintoa sen vuoksi, että Yhdysvaltain vaihtotaseen alijäämä on ollut ennätyslukemissa. Yhdysvallat on pyrkinyt keräämään mahdollisimman suurta dollarireserviä, mikä voi tulevaisuudessa tehdä dollareiden haalimisen muille maille vaikeaksi.

Rahoitusmarkkinoiden kasvu ja talouskriisit

Globaalin rahatalouden kehitykselle on olemassa useita hyviä mittareita. Valuutanvaihtojen määrä kertoo siitä, kuinka paljon valtioiden rajat ylittävää kauppaa kokonaisuudessaan käydään. Kauppaan sisältyvät kansainvälisen tavara- ja palvelukaupan ohella rajat ylittävän pääoman liikkeet. Näistä jälkimmäinen muodostaa ylivoimaisesti suurimman osan kansainvälisistä valuutanvaihtoista. Taulukossa 1.9 on näkyvissä kansainvälisten valuutanvaihtojen päivittäinen määrä ja kaikkien maailman maiden harjoittama kansainvälinen tavarakauppa dollareissa mitattuna. Valuutanvaihtojen määrä on satakertaistunut 27 vuodessa. Maailman tavarakauppa on samassa ajassa vain hieman yli kahdeksankertaistunut. Valuuttaa vaihdetaan nykyään viidessä päivässä enemmän kuin tavarakauppaa käydään koko vuoden aikana. Voidaan sanoa, että talouden globalisaation veturi ja lähde on ollut kansainvälinen rahatalous, ei suinkaan marginaalinen kansainvälinen tavarakauppa.

Rahatalouden nykyinen kasvukausi sai alkunsa 1980-luvulla. Pääomalle alettiin tuolloin etsiä tuottoa kansainvälisellä rahoitustoiminnalla, koska varsinaiseen tuotantoon ei kannattanut länsimaissa investoida laman aiheuttaman heikon kysynnän vuoksi. Pääomaa oli tarjolla, koska öljyntuottajamaat alkoivat sijoittaa rahojaan länsimaisiin pankkeihin. Nopea teknologinen kehitys sekä suhteellisen alhainen kansainvälinen korkotaso tekivät kehityksestä räjähdysmäistä.

Vuosi	Keskimääräiset päivittäiset valuutanvaihdot / mrd. USD	Kaikkien maailman maiden yhteenlaskettu vientivuodessa / mrd. USD
1977	18,3	1128
1986	270	2138
1995	1190	5162
2004	1880	9191

Taulukko 1.9. Lähde: Kansainvälinen järjestelypankki BIS, Maailman kauppajärjestö WTO

Tietoliikennejärjestelmien ja rahoitusinstrumenttien tekninen kehitys on myös mahdollistanut hyvin lyhytaikaisen sijoitustoiminnan eli spekulatiosta. Spekulatiosta ei tähdätä osinko- tai korkotulojen saavuttamiseen tai yritysten ohjaamiseen äänivaltaa käyttämällä, vaan siinä pyritään hyötymään pörssi- ja valuuttakurssien muutoksista. Yksityiset sijoittajat ovat pystyneet 1980-luvulta alkaen varautumaan spekulatiosta riskeihin tuolloin pitkälle kehitettyjen ja yleistyneiden johdannaisten avulla. 1990-luvulla rahan pitkäaikainen lainaaminen ei enää ollut alhaisen korkotason takia houkuttelevaa. Lyhytaikainen sijoittaminen osakkeisiin ja muihin arvopapereihin lisääntyi merkittävästi. Kiitos yritysten huomattavien voittojen ja niiden jakamisen osinkoina, 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä rahoitusmarkkinoilta on saatavissa hyvin korkeaa tuottoa. Tämä pitää yllä kiinnostusta melko pitkäaikaista rahoitustoimintaa kohtaan, mikä puolestaan mahdollistaa aggressiivisen spekulatiosta.

Useat maailman maat ja alueet ovat kokeneet vakavia finanssi- ja talouskriisejä 1980-luvun alusta lähtien. Merkittäviä kriisejä puhkesi 1980-luvun alussa Etelä-Amerikan eteläkärjen maissa, vuonna 1987 Wall Streetillä, lähes kaikkialla Euroopassa useita kertoja 1980- ja -90-lukujen taitteessa, 1994 Meksikossa, vuodesta 1997 alkaen ensin Kaakkois-Aasiassa ja myöhemmin laajasti Aasiassa, sekä vuonna 1998 Brasiliassa ja Venäjällä. 1970-luvulta vuosituhatosen vaihteeseen nähtiin yli kaksikymmentä vakavaa talouskriisiä ja noin yhdeksänkymmentä valuuttakriisiä. Köyhissä maissa nämä ovat tapahtuneet yleensä yhtäaikaaisesti, rikkaissa yksi kerrallaan.³⁶

Kaikkiin edellä mainittuihin kriiseihin on liittynyt lyhytaikaisen kiinteistö- ja arvopaperikaupan toteuttaminen monimutkaisin järjestelyin lainarahalla. Sijoittajien luottamus omistamansa varallisuuden tuottomahdollisuuksiin on yhtäkkiä kadonnut. Yksi suursijoittaja ryhtyy myymään omaisuuttaan pois ja toiset seuraavat. Sijoittajat alkavat yleisesti pelätä varallisuutensa menettämistä ja alkavat käyttäytyä laumamaisesti omaisuutensa myynnissä – rahat on saatava pois luottamuksen menettäneiltä markkinoilta. Tässä resepti talouskriisin syntyyn yksinkertaisimmillaan.

Mutta missä mennään vikaan? Käytännössä katsoen voidaan syyttää joko kärsijää tai sitten koko järjestelmää. Näistä ensimmäinen kuulostaa omituiselta. Jos todetaan, että luottamuksen menettänyt talous oli taloudellisesti epäluotettava, päädytään kehäpäätelmään ilman asiasisältöjä. Markkinafundamentalistien suista tämä lause on kuitenkin kuultu tuhansia kertoja. Aasian taloustiikerit saivat juuri ennen 1990-luvun lopun talouskriisiä Kansainväliseltä valuuttarahastolta

ja Maailmanpankilta kehuja talouden erinomaisesta tilasta. Kaikki taloudelliset mittarit kaupan lievää alijäämää lukuun ottamatta näyttivät erinomaisilta. Taloustiikereiden keskuudessa vallitsi alhainen inflaatio, ylijäämäinen tai tasapainoinen budjetti, vähäinen julkinen velka ja runsaat valuuttareservit. Reilua vuotta myöhemmin samat toimijat syyttivät kriisiytyneitä maita surkeasta taloushoidosta, joka kuitenkin oli Bretton Woods -laitosten pitkän aikavälin suositusten mukaista. Taluskriisien syyt löytyvät todellisuudessa järjestelmätasolta. Syitä voidaan etsiä niin rahoitusarkkitehtuurin muutoksista, sisään virtaavan rahan luonteesta ja sijoitustoiminnan riskien jakautumisesta.

Kaksi esimerkkitapausta kuvastaa hyvin taluskriisien luonnetta. Meksikoon tuli 1980- ja 1990-lukujen taitteessa neljän vuoden aikana 91 miljardia dollaria ulkomaista pääomaa, eli viidennes kaikkiin kehittyviin maihin tuolloin virranneesta pääomasta. Syynä ei suinkaan ollut reaalityaloudellinen kehitys. Itse asiassa Meksikon talouskasvulukemat olivat tuolloin aiempaa matalammat. Syynä pääoman virtaamiseen oli se, että valtio piti amerikkalaisten finanssiipiirin vaatimuksista korkoja keinoitekoisen korkealla ja pitivät peson kurssia dollariin nähden edullisena. Amerikkalaiset sijoittajat pystyivät lainaamaan rahaa halvalla kotimaastaan ja sijoittamaan sitä voitollisesti Meksikoon.

1980-luvulla Meksiko oli vapauttanut vaihtotaseensa ja luopunut osin pääomakontrolleistaan. Vuonna 1993 maa liittyi OECD:hen, mikä käytännössä vaati luopumista kaikista kontrolleista. Valtavan ulkomaisen pääomamassan virtaaminen maahan johti peson arvon nopeaan alenemiseen. Sijoittajat alkoivat hermostua, kun vaihtotase ylitti kahdeksan prosentin alijäämän bruttokansantuotteesta.

Vuonna 1994 sijoittajat alkoivat vetää varojaan pois maasta. Valuuttakeinottelijat alkoivat ennakoida peson devalvointia, joka olisi vähentänyt alijäämää. Sijoittajat aloittivat valtavan spekulatiohyökkäyksen marraskuussa 1994. Joulukuussa peso laitettiin kellumaan ja se menetti välittömästi puolet nimellisestä arvostaan. Keinottelijat tekivät valtavat voitot pesoilla ja johdannaisilla. Sijoittajien joukkopako ja valuuttakeinottelu olivat liikaa Meksikolle. Valtio käytti joulukuun lopussa 4,5 miljardin dollarin edestä ulkomaista valuuttaa pitääkseen peson kurssin kurissa – turhaan. Valuuttakurssi oli lopullisesti vajonnut ja maa koki toisen valtavan finanssikriisinsä 13 vuoden sisällä. Vientiteollisuus koki valtavia tappioita. IMF:n rakennesoiteutusohjelma oli lähes tuhonnut maan elintarviketeollisuuden 1980-luvulla, minkä seurauksena maa oli tullut riippuvaiseksi ulkomaisista elintarvikkeista. Tuontitarvikkeiden hinnan räjähdysmäinen kasvu aiheutti merkittäviä yhteiskunnallisia ongelmia.

Kaakkois-Aasian kriisi muistutti huomattavasti Meksikon kriisiä. Japanilaista pääomaa oli siirtynyt jenin vuoden 1985 revalvaation johdosta noin 15 miljardin dollarin edestä Kaakkois-Aasiaan viidessä vuodessa. Meksikon kuplasta paenneet varat löysivät uuden orastavan kuplan Thaimaasta. Pääoma ei siis ollut oppinut läksyään: ne asiat, jotka näyttävät sijoituspäätöstä tehtäessä vahvuuksilta, näyttävät muiden tekemien sijoitusten jälkeen heikkouksilta. Thaimaan menestyksekkäät keinot pääoman houkuttelemiseen kopioitiin myös naapurimaiden keskuspankeissa. Lopputuloksena oli Kaakkois-Aasian laajuinen kehityskaari, joka oli identtinen Meksikossa koetun kaaren kanssa muutamien poikkeuksin.

Vuonna 1997 eräät suursijoittajat totesivat olevan aika häipyä Kaakkois-Aasiasta. Koska pääomakontrollit olivat purettu, oli tämä varsin helppoa. Sadat miljardit bahtit etsivät nyt vastinparikseen rajoitettua määrää dollareita. Tällä kertaa institutionaaliset sijoittajat ja pankit alkoivat pelätä tappioita ja vetivät varojaan nopeasti pois Thaimaasta. Meksikosta tilanne poikkesi varsinkin siten, että mukana oli huomattava määrä hedge-rahastoja. Rahastot tekivät toukokuun kymmenentenä päivänä 1997 kuuluisan ”kymmenen miljardin dollarin globaalın spekulatiohyökkäyksen”. Thaimaan keskuspankki menetti spekulatiohyökkäysten seurauksena koko 38,7 miljardin dollarin valuuttareservinsä. Bahtin arvo dollariin nähden puolittui parissa kuukaudessa, kun kiinteästä valuuttakurssista luovuttiin.

Tämän kehityksen opetukset ovat Meksikoa merkittävämpiä. Jo Thaimaan tapahtumat osoittavat talouden yhden kokonaisen kehitysmallin kestäättömäksi. Ulkomaisen pääoman houkuttelu lyhyellä tähtäimellä ja valuuttakurssin pitäminen vientiä tukevalla tasolla on jo lähtökohtaisesti ristiriitaista. Näistä edellinen vaati Thaimaalta valuutan kiinteää dollarisidonnaisuutta. Dollarisidonnaisuus johti dollarin arvon noustua 1990-luvulla aasialaisten vientituotteiden hinnan nousuun maailmanmarkkinoilla. Kaakkois-Aasian mailla ei ollut kykyä hallita pääomavyöryjä. Rahoitusmarkkinoiden liberalisoinnille ei ollut minkäänlaisia edellytyksiä, vaikka IMF tätä alueella vaatikin. Pääoma ei kanavoitunut kehityksen kannalta oleelliseen tuottavaan taloudelliseen toimintaan, kuten maatalouteen tai teollisuuteen. Voittoja haettiin nopean tuoton kohteista, kuten pörsseistä, kuluttajaluotoista ja varsinkin asutosijoituksista. Vahvan valuuttakurssin ja ulkomaisen pääoman houkuttelun politiikka synnyttää kuplia, jolloin valuuttakurssien heilahtelut ovat tuhoisia.³⁷

Edellä sanotusta voidaan ottaa monia asioita opiksi. Pääomalla ei välttämättä tuoteta kehitystä, ellei sen käytölle ole olemassa suotuisia

olosuhteita. Oli rahoitus sitten julkista tai yksityistä, ei sen lisääminen ole yleismaailmallinen ratkaisu kehitysongelmiin. Rahoitukselle voidaan sen sijaan laatia kestävät kansainväliset ja globaalit puitteet. Oikeanlaisilla säännöksillä ja valuuttakurssien vakauttamisella rahoitusta voidaan lisätä ilman, että se olisi samanaikaisesti mahdollisuus ja uhka kehitykselle.

Tekstilaatikko 6: Rahoitusjärjestelmän nykytila

Kansainvälinen rahoitusjärjestelmä on jatkanut Aasian talouskriisin jälkeen kasvuaan. Maailman maiden vaihto- ja maksutaseet ovat entistä enemmän epätasapainossa ja entistä enemmän polarisoituneita. Samaan aikaan Yhdysvallat kerää jopa 70 % maailman säästöistä. Dollarin keskipitkän aikavälin epävakaus ei ole vielä paljastanut seurauksiaan. Tämä voi osaltaan johtua siitä, että globaalisti tarkasteltuna lyhyen aikavälin epävakaus on vähentynyt.

Professori Dominique Plihonin mukaan tulkinnot nykytilasta kuitenkin vaihtelevat. Niin sanotun uuden Bretton Woods -hypoteesin kannattajat ajattelevat kaiken olevan hallinnassa. Heidän mukaansa nykyjärjestelmä toimii oleellisesti samalla tavalla kuin Bretton Woods -järjestelmä. Oletukset perustuvat keskuksen ja periferian ajatukseen. Tässä mallissa Yhdysvallat ja euroalue ovat kansainvälisiä valuuttoja keskus, kaikki muut alueet aliarvostettujen valuuttojen periferiaa. Markkinatoimijat ovat hyvin luotettavissa tulevaisuuteen. Yhdysvaltojen ja kehitysmaiden tuotto-odotusten erot ovat ennätysvähäisiä. Korkotaso ja valuuttakurssien erot ovat pitkällä aikavälillä erittäin matalalla. Kaikki on ja sujuu erinomaisesti.

Toinen koulukunta sanoo, että vakauden juhliminen voi olla aiheellista, mutta se tapahtuu tanssimalla tulivuoren kraatterin laidalla. ”Uusi Bretton Woods” -tilanne ei voisi olla enempää väärässä. Maksutaseiden erot, köyhien maiden rahoituspohjan heikkous ja lisääntyvä velkaantumisaste ovat täysin kestäättömiä. Valuuttakurssien keskinäiset erot ovat aivan liian suuria ja epätasapainoisia. Useat maat ovat keränneet aivan liian suuret valuuttareservit pois markkinoilta, minkä johdosta markkinat ovat nyt liian likvidejä. Niiden toimintaa ajavat hyvin lyhytnäköiset sijoittajat pitkäaikaisten sijaan. Spekulaatio johdannaismarkkinoilla lähestyy huolestuttavia lukemia. Toisin kuin Bretton Woods -järjestelmässä, jossa oli vain yksi keskeinen valuutta, on dollarilla nyt rinnallaan vakavasti otettava kilpailija, euro. (Plihon 2006.)

Kansainvälisen rahoitusjärjestelmän korruptio

Kansainvälinen rahoitusjärjestelmä ruokkii ja ylläpitää korruptiota, mutta perinteiset korruption mittarit ovat epäonnistuneet tämän korruption tunnistamisessa. Transparency Internationalin lista maailman korruptoituneimmista maista uutisoidaan vuosittain näytävästi. Se pitää yllä virheellistä käsitystä korruptiosita kehitysmaiden pikkuvirkamiesten ongelmana. Transparency Internationalin, Maailmanpankin ja G8-maiden mukaan korruption ongelma on kysynnässä: siinä, että kehittyvien maiden virkamiehet ovat halukkaita ottamaan lahjuksia vastaan. Korruptio vaatii kuitenkin aina kaksi osapuolta. Edellä mainitut tahot eivät ole kiinnittäneet tarpeeksi huomiota tarjontaan, eli siihen, mitkä tekijät ylipäänsä mahdollistavat kysynnän.

Huomiota tulisi kiinnittää rakenteisiin, jotka mahdollistavat muun muassa laajamittaisen veronkierron ja pääomapaon. Kehitykselle välttämättömiä varoja siirtyy vuosittain valtavia määriä köyhästä etelästä rikkaaseen pohjoiseen veronkierron ja muiden pääomapaon muotojen välityksellä. Rahoitusjärjestelmän korruptio on luonut kokonaisen globaalin varjotalouden. Se estää kehitysmaita keräämästä kasvavien talouksien hyötyjä veroina koko yhteiskunnan käyttöön. Sama varjotalous mahdollistaa pääomien valtavan virran kaikkein köyhimmistä maista länsimaisten pankkien tileille. Se haastaa kaikki kehitysrahoituksen varainkeruumekanismit tarjoamalla kansainväliselle pääomalle piilopaikan, johon minkäänlainen demokraattinen valvonta tai ohjaus ei ylety.

Eniten korruptiota edistävät maat ovat Transparency Internationalin korruptiotilastoissa kärkisijoilla – mutteivät suinkaan korruptoituneimpien, vaan ironista kyllä vähiten korruptoituneiden maiden joukossa. Esimerkiksi Sveitsi, jossa sijaitsevat pankit ovat avustaneet kokonaisten mantereiden ja kansakuntien riistämisessä vuosikymmenten ajan, sijoittuu kerta toisensa jälkeen vähiten korruptoituneiden maiden joukkoon.

Rahoitusjärjestelmän korruptio-ongelma voidaan jakaa karkeasti ottaen julkiseen ja yksityiseen korruption. Julkinen korruptio viittaa veroparatiiseihin, haitallisiin verokäytäntöihin sekä korruptoituneiden hallitsijoiden ja johtavien viranomaisten toimintaan. Yksityinen korruptio viittaa likaista rahaa vastaanottaviin rahoituslaitoksiin sekä rahaa pimittäviin yrityksiin ja yksityishenkilöihin.

Aloitetaan käsittely poliittisesti hankalimmalla kysymyksellä, eli veroparatiiseilla. Veroparatiisilla tarkoitetaan valtiota tai itsehallinnollista aluetta, joka täyttää seuraavat kaksi kriteeriä. Ensinnäkin se tarjoaa

alhaista verotusta tai verovapautta yrityksille ja yksityishenkilöille, joiden todellinen liiketoiminta tapahtuu muualla, mutta joiden tulkitaan pitävän varojaan kyseisellä alueella. Toiseksi sillä on käytössään jokin salailuun perustuva lainsäädäntö, jonka takia muiden maiden viranomaiset eivät saa tarvitsemiaan tietoja alueelta. Jos veroparatiisi täyttää vain ensimmäisen kriteerin, on se useimmiten Lontoon, Pariisin ja Frankfurtin kaltainen niin sanottu offshore-finanssikeskus. Näiden lainsäädäntö poikkeaa muualla samoja valuuttoja käyttäviltä alueilta, kuten edellä mainituissa tapauksissa Isossa-Britanniassa, Ranskassa ja Saksassa. Jos alue täyttää vain jälkimmäisen kriteerin, on se yleensä Luxemburgin ja Sveitsin pankkisalaisuusvaltio.

Useat itsehallinnolliset alueet, kuten Jersey-saari tai Cayman-saaret ovat veroparatiiseja molemmilla perusteilla. Molemmat kriteerit täyttävät alueet ovat todellisia likaisen pääoman tyyssijoja, jotka tarjoavat sääntelyvapaata tilaa kansainväliselle pääomalle alkuperään katsomatta – huume-, ase- ja ihmiskaupalla sekä veronkierrolla saadut varat menevät iloisesti sekaisin laillisesti ansaitun rahan kanssa. Maailmassa on tällä hetkellä noin 70 veroparatiisia. Määrä on yli kaksinkertaistunut 1980-luvulta nykypäivään tultaessa.

Perinteinen kuva veroparatiisista on palmusaari, johon rikkaat pakenevat yksityiskoneellaan salkku täynnä rahaa. Vaikka kuva on symbolisesti osuva, peittää se alleen tärkeimmän veroparatiiseihin liittyvän nykyykehityksen: veroparatiiseista on tullut kiinteä osa arkista kansainvälistä liiketoimintaa. Yli puolet maailman kaikista rahavirroista kulkee veroparatiisien kautta. Veroparatiiseihin on sijoitettu jopa kolmannes maailman bruttokansantuotteesta. Tutkimus- ja kampanjaverkosto *Tax Justice Networkin* tekemän erittäin varovaisen arvion mukaan veroparatiiseihin on sijoitettu pelkästään yksityishenkilöiden omaisuutta 11,5 biljoonan (11 500 000 000 000) Yhdysvaltain dollarin edestä, mikä aiheuttaa vuosittain ainakin 255 miljardin dollarin veromenetykset maailmanlaajuisesti.³⁸

Veroparatiisiyrityksien hallussa olevia rahamääriä ja liiketoimien määrää on mahdotonta arvioida – luku voi olla monikymmenkertainen. Jopa tämän luvun suuruutta oleellisempaa on se, että kenelläkään ei voi olla tarkkaa tietoa tämän luvun suuruudesta. Kolmasosa maailman varallisuudesta ja puolet maailman rahavirroista on globaalisti ajateltuna demokratian ja valvonnan ulkopuolella sääntelyvapautta tarjoavissa veroparatiiseissa.

Mutta miten ongelman ytimeen voidaan päästä käsiksi? Veroparatiisiongelman ydin on rakennettu sisään valtiosuvereniteettiin. Valtiosuvereniteetti tarkoittaa sitä, että valtio voi päättää kaikista sen

alueen asioista. Tämä koskee myös veroparatiiseja. Veroparatiiseja ei voi noin vaan ”säätää lailla pois”, koska tämä tarkoittaisi nykyään vallitsevan westfalenilaisen valtiojärjestelmän työntämistä sivuun.

Tekstilaatikko 7: Verojen välttelyn tavat

Maailman tavaramarkkinoilla liikkuu kummallisia tuotteita. Veroparatiisien kesken ja Euroopan maiden välillä myydään muutaman euron pusku- ja traktoreita, 900 euron tšekkiläisiä muovisankoja sekä euron valmistaloja. Yritysten kohdalla ilmiötä kutsutaan siirtohinnoittelun väärinkäytöksi. Yli puolet maailmankaukapaista tapahtuu kansallisten yritysten eri maissa sijaitsevien tytäryhtiöiden välillä. Kansainvälisten siirtohinnoittelusäännösten mukaan konsernien eri osien, eli yrityksen tytäryhtiöiden on käytävää kauppaa keskenään maailmanmarkkinahinnoilla. Jo pienillä hintojen säädöllä voidaan siirtää voittoja sinne, missä niitä verotetaan vähiten, ja tappioita sinne, missä niistä saa parhaat veroedut. Veroparatiisien peiteyhtiöihin sijoitettujen osien kautta käydystä kaupasta ei saada minkäänlaista tietoa. Edellä mainittuja tuotteita ei välttämättä siis ole edes olemassa, jolloin kyseessä on useissa maissa selkeä veronkierto- tai rahanpesurikos. Rikokseen on kuitenkin täysin mahdotonta päästä käsiksi, koska tiedonsaanti tyssää viimeistään pankkisalaisuuteen.

Yritykset käyttävät verosuunnittelussa myös niin sanottua vajaata oman pääoman rahoitusta. Tällöin konsernin tytäryhtiöt siirtävät keskinäisillä velkasuhteillaan voittoja ja tappioita eri alueille konsernin kannalta edullisilla tavoilla. Voittoja ja tappioita voidaan ”optimoida” myös erilaisella leasing- ja vuokraustoiminnalla. Toiminta voi perustua siirtohinnoittelun väärinkäytön tapaan fiktiivisiin hyödykkeisiin. Räikein esimerkki tästä löytyy vuosituhannen vaihteesta romahtaneesta tietoliikennealan yritys WorldComista. Yhtiö vuokrasi johtonsa tulevaisuudenvisiot veroparatiisiyhtiöltä. Myös yksityishenkilöt välttelevät veroja monilla tavoilla veroparatiiseja hyödyntäen. Tuttuja esimerkkejä ovat veroparatiisipankkien luottokortit ja verojen välttely sijoitustoiminnassa.

Nämä ilmiöt ovat kansainvälisessä liiketoiminnassa erittäin tuttuja. Kansalaiset sen sijaan eivät näistä ole kovin tietoisia. Monille tulee yllätyksenä ilmiöiden laajuus ja vakavuus. Kehitysmaiden arvioidaan menettävän vuosittain vähintään jopa 500 miljardia dollaria likaisen rahan pääomapaon seurauksena. Pääomapaosta lähes puolet on verojen välttelyn ja viidenneksen korruption seurausta. Käytännössä ottaen kaikilla kehitysmailla on vaikeuksia toimeenpanna verotusjärjestelmiään riippumatta niiden luonteesta. Kuvaavaa on, että missään Afrikan mantereella ei ole onnistuneesti pantu toimeen yhtä ainoaa siirtohinnoittelusäännösten rikkomusten vastaista operaatiota. Esimerkiksi Keniassa on käytössä suhteellisen kehittynyt verolainsäädäntö, mutta verotarkastajia maassa on vain kourallinen. Ylikansallisten yritysjiättien lakimies- ja kirjanpitäjäarmeijat pitävät huolta jokaisen verotuksen porsaanreiän ja valvonnan heikkouden hyväksikäytöstä. Varsinkin suuret kirjanpito-yhtiöt, eli KPMG, PricewaterhouseCoopers, Deloitte ja Ernst & Young, ovat kunnostautuneet toisinaan kyseenalaisten verosuunnittelupalveluiden tarjoamisessa yrityksille.

Mikäli ongelmaan halutaan puuttua, tarvitaan siis joko kansainvälisiä ohjauskeinoja tai sitten globaalia verotusta koskevaa suvereniteettia. Ensimmäinen onnistuisi esimerkiksi valuutanvaihtoveron avulla, jälkimmäinen Maailman verojärjestön perustamisella. Lisäksi suurin osa veroparatiiseista toimii teollisuusmaiden, useimmiten Ison-Britannian ja Yhdysvaltojen, itsehallinnollisina osina. Emomaa pystyisi siis vaikuttamaan veroparatiisin toimintaan, jos poliittista tahtoa löytyisi. Käytännössä veroparatiisien toimintaan ei voida vaikuttaa ilman kansainvälistä yhteistyötä. Ihmiset eivät siis pysty itse vaikuttamaan heitä koskettaviin asioihin.

Sisällöllisesti ajateltuna veroparatiisit ovat kehityksen kestäväen rahoituksen kannalta ongelmallisia kahdesta syystä. Ensinnäkin ne edistävät verojen välttelyä ja veronkiertoa kaikkialla maailmassa sekä pakottavat valtiot keskinäiseen verokilpailuun. Kehitysmaiden on verojen välttelyn helppouden takia vaikeaa kerätä veroja, mikä lisää riippuvuutta kehitysrahoituksesta. Julkisesti tuettuihin tai järjestettyihin kehitysrahoitusjärjestelmiin on taas hankalaa kerätä rahoitusta teollisuusmaissa veroparatiisien alkuun paneman verokilpailun takia. Toiseksi veroparatiisit esittävät haasteen kansainvälisille ja globaaleille rahankeruumekanismeille. Jokaisen globaalin veron on otettava huomioon veroparatiisit, jotta verot voisivat ylipäättään olla globaaleja.

On muistettava, että veroparatiisit eivät ole ainoita syyllisiä kehitysmaiden verotusongelmiin – kaikki valtiot voivat tarjota haitallisia verotuskäytäntöjä. Haitalliset verotuskäytännöt viittaavat kyseenalaisilla menetelmillä käytävään verokilpailuun. OECD:n kapeassa määritelmässä haitallisuus tarkoittaa lähinnä epätasa-arvoista kohtelua.³⁹ Haitallisuus kuitenkin viittaa myös verotuskäytännön haitallisuuteen kansalaisille. Mikäli kehitysmaat tarjoavat monikansallisille suuryrityksille kymmenien vuosien verolomia, eli vapautusta verotuksesta, ei tätä voida pitää vastuullisena toimintana valtion kansalaisia kohtaan. Yrityksille annetaan mahdollisuudet hyödyntää luonnonvaroja ja edullista työvoimaa ilman, että maa saa tästä mitään merkittävää taloudellista hyötyä.

Veroparatiisit ja pääomaliikkeiden sääntelyn purkaminen ovat mahdollistaneet sen, että pääoma siirtyy laajasti verotuksen ulkopuolelle. Kansainvälinen pääoma voi nyt sekä uhkailla valtioita poistumisella niiden alueilta, ellei verotusta alenneta, että kilpailuttaa valtioita toisiaan vastaan verotuksen osalta. Niin kauan, kun veroparatiisit tarjoavat kodin superrikkaiden pääomalle, on pääoman valta demokratiaan nähden horjumaton. Pääsääntöisesti valtiot ovat alkaneet suosia pääomatulo- ja yritysverotuksen sijaan paikkaan sidottua kulutuksen verotusta, mitä voidaan pitää huonona, kysyntää ja kasvua heikentävänä

talouspolitiikkana.

Veroparatiisit ja haitalliset verotuskäytännöt luovat viitekehyksen yksityiseen korruptioon. Yksityisellä korruptiolla viitataan erityisesti likaisen rahan vastaanottamiseen. Likaisella rahalla tarkoitetaan rahaa, joka on joko ansaittu, siirretty tai käytetty laittomin keinoin. Likainen raha voi olla peräisin rikollisuudesta, korruptiosta tai kaupallisesta toiminnasta. Kaikki nämä käyttävät liikkeisiinsä täsmälleen samoja kansainvälisiä keinoja: tekaistuja asiakirjoja, tekaistuja yhtiöitä, suojaavia pankkeja, veroparatiiseja, offshore-finanssikeskuksia, väärinhinnoittelua, salaisia sopimuksia, lahjuksia, salaisia numeroituja pankkitilejä ja verkkomaksuja, jotka peittävät rahan liikkeen todellisen luonteen. Tutkija Raymond Bakerin mukaan yleisin keino likaisen rahan liikuttamiseen on tuotteiden väärinhinnoittelu (mispricing).⁴⁰

Keskeisintä roolia tällaisessa korruptiossa näyttelevät teollisuusmaissa ja veroparatiiseissa sijaitsevat pankit ja rahoituslaitokset. Ne ottavat avosylin vastaan kaupallista likaista rahaa. Rahan ei tarvitse edes olla kaupallista. Nigerian diktaattori Sani Abacha siirsi päivittäin valtion kassasta viisitoista miljoonaa dollaria omille tileilleen tiukan pankkisalaisuuksien maihin.

Mitä tästä kaikesta voidaan päätellä? Maailman varallisuudesta ja rahaliikkeistä merkittävä osa on kaiken valvonnan ulkopuolella, eikä kukaan voi tietää edes kehitysmaista pakenevan pääoman tarkkaa kokonaismäärää. Tämän todettuaan tutkija Raymond Baker tuli seuraavaan tulokseen:

Kaikki epätasa-arvoa ja lähes kaikki köyhyyttä koskeva tieto on vaillinaista ja väärää. Mikään tilastotieto ei ota huomioon köyhistä maista rikkaisiin salassa siirrettäviä varoja. Mikään tieto ei heijasta siirtohinnoittelun väärinkäyttöä ja väärinhinnoittelua. Suurin osa rahanpesusta jää pimentoon. Salakuljetukset jäävät pimentoon suurimmasta osasta tiedoista. -- Tarkemmin ottaen kaikki seuraavat kansalliset mittarit ovat pielessä: tuonti, vienti, maasta poistuvat pääomavirrat, maahan tulevat pääomavirrat sekä bruttokansantuote. Ja koska ne ovat väärässä, kaikki näistä johdettavat köyhyiden mittarit ovat väärässä. -- Kysymys kuuluu: kuinka suuri osa [kehitysmaista pakenevasta -V-PS] 500 miljardista dollarista välttää paikallisen kirjaamisen ja on näin ollen bruttokansantuotteen ulkopuolella? Oma arvioni on vähintään 80 prosenttia, eli noin 400 miljardia dollaria. -- Kehitysmaiden ja siirtymätalouksien rikkaat

ovat huomattavasti rikkaampia kuin olemassa olevasta aineistosta käy ilmi. -- Tutkijat, jotka olettavat epätasavertaisen vähentyvän köyhien vaurastumisen myötä, ovat jättäneet mittarin toisen pään tapahtumat huomiotta.⁴¹

Kansainvälisen rahoitusjärjestelmän korruptio peittää suuren osan maailman taloudellisista tapahtumista. Kukaan ei voi tietää, miten paljon ”liituraiapukuiset merirosvat” (*pin-stripe buccaneers*) kehitysmaiden kansalaisilta rahaa välillisesti riistävät. Niin kauan, kun ongelma pidetään veroparatiisien ja pankkisalaisuuksien kätköissä, ei kukaan voi sanoa mitään todistettavaa köyhyyden vähentämisestä. Selvää sen sijaan on, että kehitysmaista puolilaillisesti anastettavilla summilla voitaisiin korvata kehitysapu moninkertaisesti.

Kehitysmaiden velkakriisi

Velkakriisillä tarkoitetaan tilannetta, jossa velkojen takaisinmaksaminen joko ei enää yksinkertaisesti onnistu ilman uutta velkaantumista tai sitten maksaminen veisi niin suuren osan resursseista, että se tapahtuisi muiden yhtä sitovia velvoitteita laiminlyömällä. Velkakriisejä on maailmanhistoriassa nähty jo antiikin ajoista lähtien, joten ilmiö ei ole uusi. Nykyisen kehitysmaiden velkaongelman esiasteita on esiintynyt Afrikassa siirtomaavallan seurauksena vuosisatojen ajan.⁴²

Meksiko ilmoitti vuonna 1982 olevansa kykenemätön maksamaan ulkomaisia velkojansa ja velanhoitokustannuksia. Tähän paikantuu nykyisen kehitysmaiden velkakriisin alku. 1980-luvulla kärjistynyt velkakriisi poikkeaa aiemmista paitsi laajuudessaan myös kriisin alueellisen yhdenmukaisuuden suhteen. Nykyinen velkakriisi on tietoisien politiikan ennakoimaton lopputulos tai johdonmukainen päämäärä näkökulmasta riippuen. Näkökulmaeroista riippumatta kriisin taustalta on löydettävissä monia maailmantalouden kehitykseen liittyviä syitä.

1980-luvulla puhjennut velkakriisi juontaa juurensa edellisen vuosikymmenen öljykriisiin. Öljykriisin taustalla oli muun muassa Yhdysvaltojen tuhlailtava taloudenpito 1960-luvun lopulla. Yhdysvaltain hallitus päätti ratkaista ongelman painamalla lisää dollareita, mikä johti dollarin arvon laskuun. Dollarin arvon lasku johti öljyntuottajamaiden tulojen laskuun. Nämä niin kutsutut OPEC-maat korottivat öljyn hintaa yhteisellä sopimuksella vuonna 1973. Öljyntuottajamaiden vientitulojen kasvun seurauksena niille jäi runsaasti valuuttaa, jota talletettiin länsimaisiin pankkeihin. Rahaa virtasi erityisesti niin

sanotuille eurodollarimarkkinoille, eli Yhdysvaltojen ulkopuolisille dollarimarkkinoille. Pankkeille tuli nyt enemmän rahaa talletuksina sisään kuin ne kykenivät lainaamaan länsimaiden asukkaille taloudellisessa laskusuhdanteessa. Tämä epäsuhta johti korkotason laskuun, minkä johdosta syntyi painetta lisätä lainanantoa laajemman kansainvälisen rahoituskriisin välttämiseksi. Kaupalliset pankit tarvitsivat uusia markkinoita.

1970-luvulta lähtien useat kehitysmaat vaikuttivat hyvin houkuttelevilta luotonantokohteilta. Taloudet olivat selvässä kasvussa ja näyttivät vakailta. Luottoa alettiin tunkea väkisin eurodollareissa suuriin infrastruktuurihankkeisiin, joiden tarve oli kyllä kiistaton, mutta lainan tarkoituksenmukaisuus kyseisellä hetkellä kiistanalainen. Rahoituksesta oli liikatarjontaa, eikä lainojen ehtoihin kiinnitetty liikaa huomiota – tärkeintä oli saada raha liikkeelle niin nopeasti kuin mahdollista. Kehitysmaissa lainaajat olivat usein diktaattoreita. Heidän ottamansa lainat eivät hyödyntäneet tavallista kansaa, vaan kohdistui joko ulkomaisten luksushyödykkeiden ostamiseen tai päätyi suoraan diktaattorien ja heidän läheistensä yksityisille pankkitileille länsimaihin. Tai sitten sotimiseen, josta kylmän sodan molempien osapuolien aseellisuus lohkaisi leijonanosuuden myyntituloina.

Koska länsimaiden talous oli laskusuhdanteessa, ei tuontituotteille muiden tuotteiden ohella ollut kysyntää, mikä laski kehitysmaiden viemistä tuotteista saatua hintaa. Lainojen ehdot olivat epämääräisiä ja sidottuja kaupalliseen korkotasoon. Ainoa keino selvittää veloista oli energinen talouskasvu. Talouskasvu kuitenkin tyrehtyi 1970-luvun lopun toiseen suureen öljykriisiin ja 1980-luvun alun kaupallisten korkojen nousuun. Kehitysmaiden ottamat lainat olivat enimmäkseen dollarisidonnaisia, eli ne tuli maksaa takaisin dollareina. Dollarin arvon nousu 1980-luvun alussa tapahtui yhtä aikaa korkojen nousun ja vientituotteiden hinnan rajuimman laskun kanssa. Soppa oli valmis – useat kehitysmaat joutuivat ottamaan lainaa selvittääkseen entisten lainojen takaisinmaksusta. Aiemmin esitelty talouskriisit vaikeuttivat edelleen velkojen takaisinmaksua ja synnyttivät uusia velkakriisejä.

1990-luvulta lähtien on pidetty itsestään selvänä, ettei kehitysmaiden velkaongelmaa voida ratkaista ilman velkojen anteeksiantoa. Vielä 1970-luvulla ajateltiin, että kaikki velkakriisit johtuvat vain tilapäisistä maksuhäiriöistä. Maksuhäiriöiden korjaamiseen annettu laina kuitenkin muodosti uuden velkataakan. 1980-luvulla otettiin käyttöön rakennesopeutusohjelmat talouden hallitsemiseksi. Lopputuloksena köyhyys kasvoi hyvinvointia tuottavien palveluiden leikkausten takia, eikä talous pystynyt palvelemaan velanmaksua, saati

sitten kansalaisten hyvinvointia. 1980-luvun kuluessa kävi ilmeiseksi, etteivät talousuudistukset riitä velkaongelman ratkaisuun. Tuolloin ryhdyttiin kehittämään erilaisia velkahelpotusohjelmia. Velkojamaiden muodostama Pariisin klubi päätti ensimmäisistä velkahelpotuksista vuonna 1987. Pariisin klubi on kansainvälinen keskustelukerho, jossa neuvotellaan kahdensuuntaisten velkojen hoidosta. Merkittävänä osa kaikkein köyhimpien maiden veloista oli kuitenkin 2000-luvulle tultaessa velkaa kansainvälisille rahoituslaitoksille.⁴³

Maa- ja maailmanpankki aloitti vuonna 1996 HIPC-ohjelman (*Heavily Indebted Poor Countries*), joka oli aiempia kokonaisvaltaisempi pyrkimys velkataakan vähentämiseksi. Vaikka ohjelman rahoitusta on vuosien mittaan lisätty, ohjelma on edennyt liian hitaasti ja helpottanut velkatilannetta liian vähän. HIPC-ohjelmassa velanhoitomaksuista vapautuneet varat kuitenkin sijoitettiin köyhyysvähentämiseen. Esimerkiksi kymmenen afrikkalaista valtiota, jotka saivat 1990-luvun vaihteessa velkahelpotuksia, lisäsivät terveydenhuoltomenojaan keskimäärin 70 prosenttia. Asevarustelumenot eivät sen sijaan ole tutkituissa maissa lisääntyneet. Velkojen mitätöinti siis toimii kehityksen aikaansaamiseksi. HIPC-ohjelma kuitenkin sisältää köyhille maille asetettuja poliittisia ehtoja. Ehtojen täyttäminen on vaatinut useita vuosia. HIPC-ohjelmaan on hyväksytty mukaan vain 42 maata, vaikka varojen suuntautuminen velanhoitoon estää yli 62 maata tarjoamasta kansalaisilleen peruspalveluita.

Vuonna 1970 kehitysmailla oli velkaa noin 25 miljardia dollaria. Vuonna 2002 sitä oli 523 miljardia dollaria. Maailmanpankin tilastojen mukaan matalatuloisten maiden velkataakka oli vuonna 2004 yhteensä noin 427 miljardia dollaria, josta vajaa kolmannes on velkaa kansainvälisille rahoituslaitoksille. Keskituloisten maiden, joista merkittävä osa väestöstä elää köyhyysrajan alapuolella, velkataakan suuruus oli samana vuonna noin 2 329 miljardia dollaria.⁴⁴ Velkaongelmassa on kyse oikeudenmukaisuudesta hyvin konkreettisella tavalla. Vuoteen 2002 mennessä kehitysmaat olivat maksaneet velkojen korkoja 550 miljardin dollarin verran, eli enemmän kuin senhetkinen ennätysvelkataakka kokonaisuudessaan oli.

Vuonna 2005 maailman rikkaimpien maiden muodostaman G8-ryhmän johtajat päättivät Gleneaglesin kokouksessa mitätöidä merkittävän osan köyhimpien maiden veloista. Useat lehdet antoivat ymmärtää, että kehitysmaiden velkaongelma oli nyt ratkaistu. Harvemmin ovat kansainvälinen lehdistö ja kansalaiset tulleet pahemmin sumutetuksi. Velkahelpotuksia ei kohdistettu maailman köyhimmille maille, vaan ainoastaan 19 maalle, joiden valintaperusteet eivät noudattaneet velan

määrää ja köyhyyttä. Valintakriteerit eivät noudata minkäänlaista taloudellista tai kehityslogiikkaa. Lisäksi ainoastaan multilateraaliset velat päätettiin antaa anteeksi. Itse asiassa G8-kokouksessa päätettiin vain ottaa tavoitteeksi, että IMF:n, Maailmanpankin ja Afrikan kehitysrahaston velat annetaan anteeksi. Tavoitetta ei ole saavutettu. Kehitysmaat ovat joka tapauksessa velkaa erittäin huomattavia määriä kahdenvälisesti valtioille sekä yksityisille rahoittajille.

Keskimääristä kehitystä tarkasteltaessa velkahelpotukset eivät vuosien 1989–2003 välillä onnistuneet luomaan talouskasvua. Velat ovat kerääntyneet uudelleen toisinaan hitaammin, toisinaan nopeammin. Velkojen anteeksianto ei keskimäärin lisännyt julkisen sektorin panostusta hyvinvointiin. Vaikka tästä ei voida tilastollisten heikkouksien takia olla varmoja, on syytä suhtautua skeptisesti aiempiin velkahelpotuksiin.⁴⁵ Ne eivät ole kannustaneet vähentämään velkataakkaa pitkällä aikavälillä, vaan tähänneet vain välittömään velkojen takaisinmaksukyvyyn parantamiseen. Uusimmat G8-peräiset velkahelpotukset sen sijaan ovat maltillisesti auttaneet köyhyyden vähentämisessä. Ghanassa ja Tansaniassa velkahelpotukset ovat kanavoineet valtioiden rahaa maaseudun tieverkoston parantamiseen, terveys- ja hyvinvointipalveluihin, kuivuuden takia tarvittavan peruselintarvikkeiden jakeluverkoston luomiseen ja moniin muihin kehityksen kannalta välttämättömiin kohteisiin. Eräät maat ovat kohentaneet korruption vastaista taistelua, jotta velkahelpotukset eivät valuisi väärin käsiin.⁴⁶

Kaikesta huolimatta kansainväliset rahoituslaitokset ovat vastustaneet henkeen ja vereen velkahelpotuksia. Alun perin tarkoituksena oli, että laitokset mitätöisivät kaikki velat, jotka oli otettu vuoteen 2004 mennessä. Maailmanpankki halusi kuitenkin säästää rahaa. Sen vaikutuksesta viimeiseksi mitätöitäväksi vuodeksi määriteltiin 2003. Laitokset eivät myöskään ole vähentäneet ehdollisuuspolitiikkaansa. Useiden sektoreiden yksityistämiset ovat velkahelpotusten ehtona.⁴⁷

Kehitysmaiden velkakriisiin ratkaisuun pitää löytää uusia keinoja. Ilman kriisin ratkaisua missään kehitysrahoituksessa ei ole periaatteellisella tasolla mieltä. Ei ole mielekästä rahoittaa kehitysmaita rahoittamaan teollisuusmaita, jotta nämä voisivat taas rahoittaa kehitysmaita. Velkakriisin ratkaisu vaatisi kahta asiaa. Ensimmäinen näistä on kansainvälisen rahoitusjärjestelmän uudistaminen – velkojen anteeksiannolla ei ole suurta merkitystä, mikäli velka kasaantuu uudelleen välittömästi. Ratkaisu vaatii yhteiset säännöt maksutaseille, valuuttakursseja vakauttavia mekanismeja, rahoitusjärjestelmän korruption kitkemistä sekä kestävästä lyhytaikaisten häiriötilanteiden korjaamisen mekanismeja.

Toinen seikka on vastuuttoman lainaustoiminnan ja kehityspoliitiikan epäonnistumisen tunnustaminen – eli velkojen mitätöinti velkojen anteeksiannon sijaan. Etelä-Afrikka maksaa tällä hetkellä pois velkoja, jotka ovat apartheid-hallituksen ottamia. On kaiken oikeudenmukaisuuden tajun vastaista, että vielä 1980-luvulla riistetty väestö joutuu nyt maksamaan laskun heidän riistamisestään. Tällaista velkaa kutsutaan sietämättömäksi velaksi. Tällä tarkoitetaan kolme ehtoa täyttävää velkaa. Ensinnäkin se on myönnetty epädemokraattiselle hallinnolle, eli diktatuurille. Toiseksi lainan saanut taho ei ole käyttänyt rahaa kansan olojen parantamiseen. Kolmanneksi lainan myöntänyt taho on ollut tietoinen lainaavan hallinnon epädemokraattisuudesta ja siitä, että lainaraha ei mitä luultavimmin mene kansan olojen parantamiseen.

Yleisesti ajatellaan, että valtio on vastuussa velasta, vaikka sen lopulta maksaisivatkin takaisin ihmiset, jotka eivät ole millään tavoin olleet osallisia lainan ottamiseen. Tämä epädemokraattinen periaate on käsitetty välttämättömäksi siksi, että valtiot voisivat ylipäänsä saada lainaa. Samaan aikaa periaate synnyttää käsittämättömän suuren kannustimen valta-aseman saavuttamiseen. Köyhässä maassa valtaapitävä diktaattori tai sotilasjunta on kykenevä hankkimaan ulkomailta lainaa ja siirtämään sen omille tileilleen veroparatiiseihin. Lainanantajien pitäisi kieltäytyä lainaamasta rahaa tällaisille tahoille. Olisi myös oikeudenmukaista, että rahat perittäisiin takaisin diktaattoreilta, eikä kehitysmaiden ja teollisuusmaiden veronmaksajilta. Korruptoituneet pankit tulisi asettaa vastuuseen toimistaan.

Toisaalta velkaantuminen on voinut johtua vain huonoista kehityspoliittisista käytännöistä, joiden merkitystä ei ole tajuttu ajoissa. Tämä on vahva perustelu velan mitätöinnille. Norja on ollut tässä asiassa todellinen edelläkävijä. Norja mitätöi lokakuussa 2006 Egyptin, Ecuadorin, Perun, Jamaikan ja Sierra Leonen velat, jotka olivat seurausta Norjan vuosina 1976–1980 harjoittamasta laivaviennistä kehitysmaihin. Viennillä tuettiin maan laivateollisuutta epäonnistuneesti. Kun mailla ei ollut varaa maksaa lainojaan ajoissa, Norja päätyi pitkäaikaiseksi velkojaksi. Norja teki rohkean, urauurtavan päätöksen. Hallitus myönsi, että sillä oli osavastuu velkojen synnystä ja mitätöi ne ehdoitta. Mitätöintiä ei myöskään lasketa osaksi Norjan kehitysyhteistyöbudjettia – toisin kuin velkahelpotusten suhteen on pääsääntöisesti tehty. Norjan hallitus ei suoraan nimennyt mitätöimiään velkoja epäoikeutetuiksi, mutta se tunnusti ensimmäisen kerran velanantajan vastuun ja myönsi lainaajamaan oman edun olleen kehitystavoitteiden edellä.

Velkojen yleinen anteeksianto ei siis riitä, vaan velkojen syyt on määriteltävä tarkkaan. Teollisuusmaiden aiheuttamat velat on mitätöitävä

ja epäonnistunutta politiikkaa on pyydettävä anteeksi. Diktaattorien ottamat velat on korkoineen perittävä takaisin teollisuusmaiden pankeista, kuten Pinochetin tapauksessa on yritetty ja osin onnistuttu tekemään. Valuuttakeinottelusta ja spekulatiosta johtuneiden talouskriisien torjunnasta aiheutumien velkojen maksamiseen on otettava käyttöön kansainvälisiä rahoituslähteitä.

2. Millaista globaalia kehitystä?

Kehitysrahoituksen avulla saavutettavaksi haluttua kehitystä voi ryhtyä jäljittämään kahdelta eri suunnalta. Näitä lähestymistapoja voidaan luonnehtia tehtäväkeskeiseksi ja mekanismikeskeiseksi tai toisin termein funktionaaliseksi ja institutionaaliseksi. Tehtäväkeskeisyydellä tarkoitetaan sitä, että tarkastellaan mihin päämääriin kehitysrahoitukseen tarkoitetut organisaatiot toiminnallaan pyrkivät. Tällöin tarkastellaan kansainvälisiä sopimuksia, kansallisesta kehitysavusta käytävää keskustelua ja monia muita poliittisia prosesseja, joiden johdosta rahoitusta on päätetty perustaa. Mekanismikeskeisessä lähestymistavassa tutkitaan sitä, millaista kehitystä eri laitokset toiminnallaan reaalisesti tuottavat. Tällöin perehdytään konkreettisesti rahoituksen käytäntöihin.

Tässä luvussa tarkastelemme kehitystä molemmista näkökulmista. Luku alkaa Teppo Eskelisen artikkelilla kehitysajattelun filosofisesta taustasta. Kehitysajattelua taustoittavassa artikkelissa käsitellään muun muassa kehityksen käsitteeseen liittyviä ongelmia ja epäselvyyksiä. Tämän jälkeen tarkastellaan kehitystä institutionaalista näkökulmasta tekemällä katsauksen merkittävimmän yksittäisen multilateraalisen kehitysrahoittajan, eli Maailmanpankkiryhmän kehitysajatteluun ja rahoituspolitiikan tuottamaan kehitykseen. Näiden kahden artikkelin avulla saadaan jo kattavasti kuvaa kehitysrahoittajien kehitysajattelusta. Tehtäväkeskeisessä lähestymistavassa kiinnitetään huomiota merkittävimpään yksittäiseen maailmanlaajuiseen kehityspäämäärään, eli YK:n vuosituhattavoitteisiin, mutta myös niiden rahoittamisesta käytyyn keskusteluun. On pidettävä mielessä, että vuosituhattavoitteet edustavat vain osaa käytävästä kehityskeskustelusta. Luvun lopuksi perehdytään

tarkemmin erääseen demokraattisen kehityksen nykykeskusteluun, eli globaaleihin julkishyödykkeisiin. Ilmaan heitetään demokraattista mielikuvitusta herätteleviä ehdotuksia siitä, mitä kaikkea kestäväällä, demokraattisella kehitysrahoituksella voitaisiin toteuttaa.

Luvun huomion keskipiste on ensisijaisesti kehityksessä, joka on saavutettavissa rahoituksen avulla. Pelkän rahoituksen kautta voi saada turhan kapean kuvan kehityksestä ja demokratiasta. Rahoituksella ei tietenkään saavuteta mitään ilman sen käyttöä. Kuten intialainen kansainvälisen rahoitusjärjestelmän huippuasiantuntija Kavaljit Singh totesi Suomen Attacin järjestämän seminaarin alkusanoissa vuonna 2004, ”on turha kuvitella, että kestävä globaali rahoitusarkkitehtuuri ja toimivat rahoitusjärjestelmät loisivat työpaikkoja tai hyvinvointia itsestään”. Kehityksen tarkastelu rahoituksen kautta antaa kuitenkin kuvaa siitä, millaiselle globaalille kehitykselle voidaan luoda puitteet tässä ja nyt. Ei siis vain sillä kuuluisalla pitkällä aikavälillä, jolla Keynesin mukaan olemme kaikki kuolleita. Kestävä kehitysrahoitus on nopealle muutokselle ja globaalin demokratian kehitykselle välttämätön ehto. Koska muutoksen on tapahduttava pian – pidetään mielessä ne neljä miljoonaa lapsikuolemaa, jotka voitaisiin kestäväällä rahoituksella estää – on perusteltua keskittyä kehitykseen ennen kaikkea rahoituksen perspektiivistä.

2.1. Teppo Eskelinen: Kehitysajattelun filosofian taustat

Maailmassa on valtavasti suurta kärsimystä aiheuttavaa köyhyyttä. Köyhyys yleensä samaistuu virallisessa puheessa kehityksen puutteeseen. Toisin sanoen vaikuttaa siltä, että köyhyys – ainakin nykyisessä mittakaavassaan – saataisiin lakkaamaan, jos kehitystä olisi enemmän. Maailma on täynnä instituutioita, jotka ovat kiinnostuneita kehityksen edistämisestä. Tällaisia ovat esimerkiksi YK-järjestöt, kansainväliset rahoituslaitokset, valtiolliset kehitysapuosastot ja monet kansalaisjärjestöt.

Näyttää siltä, että kehitys on hyvin tärkeää ja sen edistämiseen kannattaa panostaa. Hieman hämmentävää on kuitenkin todeta, että on äärimmäisen vaikeaa vastata kysymykseen, mitä kehitys itse asiassa tarkoittaa. Asiaa voi käydä kysymässä vaikkapa utilitaristilta. Hän kertoo, että kehitys on yhteiskunnallinen prosessi, jonka tuloksena on maksimoitu onnellisuus. Jos asiaa käy kysymässä modernisaati oteoreetikolta, saa vastaukseksi, että kehitys on Pohjoisen valtioille tyypillinen kokonaisvaltaisen moderni elämäntapa, johon kaikkien tulisi pyrkiä. Ekonomisti puolestaan kertoo, että kehitys on yhtä kuin talouden kasvu, joka on mahdollista vain, jos taloudessa on tarpeeksi investoitavaa pääomaa. YK-järjestön edustaja saattaisi kertoa, että kehitys tarkoittaa ponnisteluja, jotka mahdollistavat ihmisille pitkän elämän, yhteiskunnalliset palvelut ja kunnollisen koulutuksen.

Kehitys alkaa näyttää monimutkaiselta asialta. Siitä on vaikeaa saada selvää, ellei sitä tutki länsimaiselle kulttuurille tyypillisenä ajattelutapana ja toisaalta jatkuvasti elävänä ideologiana.

Kehitys metaforana

Kehitys on käsite, joka on jäsentänyt länsimaisen mielen tapaa ajatella yhteiskunnallista ja kulttuurista muutosta vuosisatojen, ellei vuosituhansien ajan. Kehitys viittaa siihen, että yhteiskunnat ja kulttuurit muuttuvat jossain mielessä samalla tavalla kuin yksittäiset elävät olennot. Kehitys, kuten myös kasvu, ovat yhteiskunnallisina käsitteinä eräänlaisia luonnollistuneita metaforia – sanoja, joiden metaforinen sisältö on peittynyt niiden käytön yleisyyden alle. Tämä ei kuitenkaan estä tällaisia metaforia ohjaamasta ajatteluamme tiettyyn suuntaan.

Antiikin ja keskiajan terminologiassa kehitys viittasi elämän ja kuoleman sykliin. Yhteiskuntien uskottiin kehittyvän luonnollisen kaavansa mukaisesti siinä missä kasvienkin. Samalla tavalla niiden osaksi ajateltiin tulevan ennemmin tai myöhemmin kuihtuminen ja kuolema. Valistusajan edistysuskon myötä näkökulma muuttui, ja keskeiset ajattelijat alkoivat uskoa ikuiseen kehitykseen. Huominen olisi heidän mukaansa jollakin tavalla aina laadullisesti parempi kuin tämä päivä.

Keskeinen tekijä, joka kehityspuhetta tuolloin hallitsi, oli usko kulttuurin ja tiedon kehitykseen. Talous ei vielä ollut keskeinen kysymys. Kehitysjärjestyksen ekonomisoituminen ja usko ikuiseen taloudelliseen kehitykseen vaati pohjaksi David Ricardon ensimmäisenä muotoileman ajatuksen, jonka mukaan talous voi kasvaa tuottavuuden kasvun ansiosta. Aikaisemmin taloudellisen lisävarauksen oli uskottu syntyvän lähinnä valloitusten ja ryöstöjen kautta.

Taloudellisen kehitysjärjestyksen, jossa taloudellisten rakenteiden jäsentämien yhteiskuntamuotojen uskotaan seuraavan toisiaan tuottavuuden jatkuvasti kasvaessa, ensimmäisen konkreettisen muotoilun kunnia lankeaa Karl Marxille. Marx kirjoitti Pääomassa: ”maa, jonka teollisuus on vähemmän kehittänyt, näkee kehittyneemmässä maassa ainoastaan oman tulevaisuutensa kuvan”. Marxia on kritisoitu siitä, että hän oli luonteeltaan deterministi. Vaikka Marx uskoi yhteiskuntamuotojen siirtyvän uudelle tasolle ristiriitojen kautta, pohjimmiltaan hänen teoriansa jätti politiikalle ja ihmisten valinnoille hyvin vähän tilaa. Itse asiassa sama ongelma on sisäänrakennettu klassiseen kehitysjärjestykseen. Kun kehityksen katsottiin olevan lainomaista ja biologiaan vertautuvaa, ihmisten mahdollisuudet vaikuttaa kehitykseen käsitettiin olemattomiksi. Kyse oli Marxin sanoin ”historian rautaisista laeista”.

Kehitys politiikkana oli mahdollista vasta, kun poliittisten valintojen ymmärrettiin olevan vaikuttavampaa kuin deterministit tahtoivat uskoa. Paradoksaalisesti samainen determinismi jäi varsin vahvana elämään. Kehityspolitiikan käsitteelliseksi lähtökohdaksi tuli syntyessään 1950-

luvulla alikehityksen idea. Toisin sanoen kaikkien maiden ajateltiin kulkevan luonnostaan samanlaista kehityspolkua, josta toiset maat olivat syystä tai toisesta sivussa tai jäljessä. Näitä maita ajateltiin voitavan auttaa niiden ”historiaa kiihdyttämällä”, kuten tuolloin suosittu metafora kuului. Alikehitys ilmaisi samaan aikaan lainmukaisuuden ja poikkeaman normista. Kehityksestä tuli joka tapauksessa politiikkaa. Lainomainen kehittyminen muuttui kehittämiseksi, poliittiseksi interventioksi ja päämääräksi.

Usko kehityksen lainomaisuuteen on hyödyksi kehittäjille itselleen eli rikkaille maille. Jos kehityksen uskotaan kulkevan eri vauhtia samaa polkua eri puolilla maailmaa, uskotaan samalla ”edellä olijoiden” todellisuuden väistämättä jonakin päivänä olevan kaikkien todellisuutta. Niinpä ”edelläkävijöillä” on erikoinen valta-asema: he elävät toisten tulevaisuudessa. Tällä ideologialla on kaikenlaisia käytännöllisiä ”hyötyjä”. Jos esimerkiksi vanhentuneesta teknologiasta halutaan päästä eroon, asiassa varmasti auttaa käsitys siitä, että kyseinen teknologia on toisaalla maailmassa väistämätön osa yhteiskunnallisen kehityksen seuraavaa etappia.

Metaforan ongelmia

Kenties olennaisin tekijä, jonka ”kehitys” yhteiskunnallisen muutoksen metaforana peittää alleen, on sen tosiasian huomioiminen, että yhteiskunnallisissa prosesseissa on aina kyse ristiriidoista. Yhteiskunnat eivät koskaan ”kehity” harmonisesti, orgaanisesti tai pelkän fyysisen kasvuun rinnastettavan kasvun mielessä, vaan muutos pitää aina sisällään ristiriitaisia tendenssejä, intressejä ja vaatimuksia.

Paradigmaattinen esimerkki tästä on jättipatohanke, tyypillinen suuren mittaluokan kehitysprojekti, jollaisia kansainväliset rahoituslaitokset ovat perinteisesti mielellään tukeneet. Siinä missä padon avulla kyetään tuottamaan vesivoimalla energiaa – mikä on välttämätöntä makrotaloudellisen kasvun kannalta – patojen alueella asuneet ihmiset ovat usein saaneet lähteä kotisijoiltaan. He eivät ole saaneet tästä muita korvauksia kuin elämänehtojen kannalta merkityksettömän ”ympäristöpakolaisen” juridisen statuksen.

On tärkeää huomata, että valtiot eivät ”kehity” orgaanisina kokonaisuuksina, vaan jokainen poliittinen toimi hyödyttää tai vahingoittaa ihmisiä ja ihmisryhmiä maan sisällä eriasteisesti. Tämä pätee luonnollisesti myös rahoitukseen. Kehitysrahoitus on rahoitusta jonkinlaiselle kehitykselle, eli joitain ihmisryhmiä ensisijaisesti

hyödyttävälle kehitykselle. Tämä näkökulma helposti peittyy, kun kehitysospeja esitellään ”kokonaisvaltaisina” ja vaihtoehdottomina.

Kehityksen organismimetafora suuntaa tehokkaasti huomiota pois kansainvälisistä rakenteista. Kun ”kehityksen esteitä” luetellaan, tyypillisiä ovat muiden muassa toimimaton markkinatalous, byrokratia, korruptio ja läpinäkymättömät järjestelmät yleensä, heikko koulutustaso, puutteelliset teknologiset ratkaisut ja niin edespäin. Jonkun kehitysmaan kehityksen esteinä luetellaan hyvin harvoin vaikkapa globaalisti epäoikeudenmukaisia rahoitusjärjestelmiä tai tullimuureja. Tämä ei tietenkään tarkoita, etteivätkö maiden sisäiset ”kehityksen esteet” olisi merkittäviä. Kansainväliset rakenteet usein ylläpitävät maiden instituutioiden tiettyä tilaa. Kansainväliset rahoituslaitokset voivat esimerkiksi pitää oikeutettuna lainanottajana ketä tahansa, joka onnistuu kaappaamaan vallan missä tahansa valtiossa. Köyhissä maissa on runsaasti ihmisiä, joille syntyy kannustin saada haltuunsa tuo valta – keinolla millä hyvänsä.

Kehityksen käsite on saanut 2000-luvulle tultaessa varsin amebamaisen muodon. Kehitys viittaa perinteisesti pelkkään talouskasvuun, ollen näin kuvaus taloudellisen tuotannon ja vaihdon lisääntymisestä. Toisaalta käsite viittaa myös mihin tahansa hyvään ja toivottavaan. Kehitys on siis ensin mainitussa mielessä kuvaava ja jälkimmäisessä arvottava käsite. Käsitteen erityinen ongelma on tämä kaksitasoinen luonne. Jos deskriptiivinen taso ”kehitys = talouskasvu” yhdistetään normatiiviseen tasoon ”kehitys = hyvä”, tuntuu käsite itsessään pitävän sisällään yhtälön ”talouskasvu = hyvä”. Vaikka tästä ei olisi eri mieltä, on tärkeää huomata käsitteen tietynlainen vaarallisuus. Talouskasvu muiden joukossa on ainoastaan teoreettinen kuvaus, jonka taustalta saattaa löytyä hyvinkin erityyppisiä prosesseja.

Kehitys on säilyttänyt käsitteellisen asemansa erikoisella tavalla: kaikki uudet kehityspoliittiset vaatimukset on sisällytetty saman käsitteen alle. Kehityksen piirteiksi on puhtaan talouskasvuajattelun ongelmien noustua esiin ynnätty pikku hiljaa naisten ja lasten aseman parantuminen, ympäristön tila, sosiaalisektorin toimintakyky, köyhien erityinen huomioiminen ylipäänsä, alkuperäiskansojen kaltaisten marginaalisten ryhmien aseman paraneminen, maaseudun kehitys ja monia muita vastaavia teemoja. Kehitys näyttää helposti vain yleisnimeä joukolle asioita, joita eri ihmiset pitävät eri syistä toivottavina.

Kehityksen käsitteen moni-ilmeisyyden kannalta on ongelmallista, että kehityksen nimissä voidaan ajaa keskenään täysin ristiriitaisia poliittisia tavoitteita. Hyvänä esimerkkinä tästä mainittakoon ympäristöä tuhoavat toimet ja kestävä kehityksen politiikat. Eri kehitystoimet voivat

periaatteessa tehdä toisensa tyhjiksi. Myös jättipadon tapauksessa sähkön tuotanto ja paikallisen kulttuurin suojelu ja vahvistaminen voivat kulkea käsi kädessä kehitystavoitteina. Näin ollen on kysyttävä, mikä oikeastaan kehittyy ja mikä jää kehittymättä. Mitkään rahoitustoimenpiteet eivät ole poliittisesti neutraaleja, vaan niihin liittyy aina monia poliittisia valintoja.

Kehityksen käsitteen sisältö kaippaa siis tarkempia määrittelyjä. Maailmassa edistetään erilaisin keinoin kehitystä jatkuvasti, mutta mikä on kehityksen varsinainen päämäärä? Erikoista on, että tuota päämäärää tuodaan esiin varsin harvoin, vaikka keinoista keskustellaan jatkuvasti. Aina kun keinoja arvioidaan, puolustetaan tai kritisoidaan, oletetaan myös päämäärästä jotain, ellei muuten niin implisiittisesti.

On ongelmallista, että kehitysajattelussa usein varotaan poliittisia kannanottoja kuten hyvän elämän eettisiä määrittelyjä tai sitä, minkä ryhmän puolelle intressiristiriitatilanteissa tulisi asettua. Kehitys edellyttää jossain mittakaavassa arvottavia kriteerejä, jotka puolestaan tyypillisesti tulevat läntisistä yhteiskunnista. Ne pitäisi voida lausua ääneen. Kuitenkin juuri läntisille yhteiskunnille on tyypillistä liberalistinen valtioajattelu, jossa valtio on tyhjentynyt ajatuksista siitä, minkälaista on ihmisten hyvä elämä. Liberalistinen oppi lähtee liikkeelle siitä, että talouden kasvu on arvovapaa prosessi – raha on vain rahaa, ja suurempi määrä rahaa antaa ihmisille enemmän mahdollisuuksia toteuttaa omia preferenssejään, jotka taas ovat arvosidonnaisia, toisin kuin talous.

Kehitysideologioiden monimutkaistuminen edellyttää poliittisia näkökantoja kehitykseen. Poliittisesti neutraalin kehityksen ideologian ylläpitäminen varmasti helpottaa valtioiden välistä diplomatiaa, mutta ei tee oikeutta politiikan todellisuudelle. Lyhyesti, sosiologi C. Douglas Lummisin sanoin: ”kehityksen käsite peittää näkyvistä sen hyvin yksinkertaisen tosiasian, että kyse on toimista, jotka aina voitaisiin päättää tehdä toisin”.

Kehityksen tavoite ja ideologiset muutokset

Kehityksen julkilausutut tavoitteet, kuten piilotavoitteetkin, ovat muuttuneet suuresti kehitysavun aloittamisen jälkeen. Kehitysavun pioneerit 1950-luvulla uskoivat paitsi kehityksen lainomaiseen logiikkaan, myös siihen, että kehityssponnistelut olisivat muutaman vuosikymmenen mittainen operaatio. He uskoivat vahvasti siihen, että kehitysmaat ottaisivat taloudellisessa tasossa teollisuusmaat kiinni yhden tai korkeintaan kahden sukupolven aikana. Tämä optimismi oikeutti hyvin

suurimittaisia toimia, joilla ei aina ollut kannatusta toimien kohteiden parissa. Toimien kuitenkin ajateltiin olevan väliaikaisia uhrauksia, jotka tulisi kompensoitua hyvinkin pian.

Uhraus- ja kärsivällisyyspuhe on kummallisella tavalla jäänyt elämään kehitysretoriikkaan. Erityisesti kansainväliset rahoituslaitokset ovat kerta toisensa jälkeen perustelleet politiikkasuosituksiaan uhrauksien välttämättömyydellä autuaamman tulevaisuuden saavuttamiseksi. Nämä politiikat ovat usein osoittautuneet pikemminkin vahingollisiksi. Lisäksi rahoittajat eivät näytä olevan erityisen halukkaita keskustelemaan siitä, milloin tämä parempi tulevaisuus koittaa. Olisi oikeudenmukaista perustella toimien kohteille, minkälaisia tulevaisuusvisioita realistisesti odotetaan.

Kehitysideologioiden yksi varsin näkyvä muutos on edellä mainitun optimismin kuihtuminen. 50-lukulaisen kehityskoulukunnan optimismi voi vaikuttaa tänä päivänä naiivilta. On silti syytä pitää mielessä, että kehitysapu suunniteltiin alun perin hyvin tilapäiseksi projektiksi. Tänä päivänä apu on pitkälle institutionalisoitunutta. Vakavasti ottaen kehitysavulla ei enää edes pyritä siihen, että kehitysmaat ”ottaisivat kiinni” rikkaat maat. Tavoitteet ovat nykyään huomattavasti vaatimattomampia.

Mitä nämä tavoitteet ovat? Ensimmäinen on talouden kasvu, jota voidaan pitää kollektiivisena pyrkimyksenä vahvistaa ihmisten kykyä tavoitella arvostamia asioita. Kuten todettua, ongelmana on se, että talouden kasvu on saattanut sisältää toimia, joista osa ihmisistä kärsii. Lisäksi useimmat tunnustavat sen, että kehitysmaiden talouksien kasvaminen eurooppalaiselle tasolle on nykymaailmassa ekologinen mahdottomuus.

Toinen tavoite on puhtaan henkiinjäämisen edistäminen. Erilaisia muotoiluja tavoitteista vähentää nälkäänäkevien lukumäärää, köyhyydessä elävien lukumäärää, lapsikuolleisuutta ja muita ongelmia on esitetty kansainvälisillä areenoilla jo hyvin pitkään. Viime aikoina ne ovat esiintyneet YK:n Vuosituhattavoitteiden juhlavalla nimellä. Niin tärkeitä kuin nämä tavoitteet ovatkin, ei henkiinjääminen sinänsä kerro vielä mitään elämän laadusta tai hyvästä elämästä. Tyypillinen henkiinjäämistavoitteiden paradoksi on talouskasvun pitäminen ensisijaisena keinona niiden saavuttamiseksi. Globaali talouskasvu hyödyttää köyhimpiä tänä päivänä erittäin vähän, jos ollenkaan. Edes talouskasvun kerrannaisvaikutukset eivät käytännössä ”tihku” köyhimmille 2000-luvun taloudessa. Vaikka taloudelliset muutokset voivat olla tärkeitä tulevaisuusorientaation kannalta, ovat ne usein vääriä instrumentteja puhtaan henkiinjäämisen tavoitteiden toteuttamiseen.

Kolmanneksi nykyiset kehitystoimenpiteet tähtäävät ”kehityksen” itsensä sijaan kehityksen (oletettujen) edellytysten luomiseen. Erilaisten hallinnollisten, korruptionvastaisten, läpinäkyvyyttä lisäävien ja markkinoiden toimivuutta edistävien toimien katsotaan olevan välttämätöntä, jotta kehitys tulevaisuudessa olisi mahdollista. Erityisesti hyvän hallinnon edistäminen on saanut paljon painoarvoa viimeaikaisissa kehityssponsisteluissa. Lähtökohtana tällöin on, että kehitystä voi tapahtua vain ja ainoastaan luotettavan hallintokulttuurin leimaamassa markkinataloudessa.

Tällaisten kehityssponsistelujen taustalla on implisiittinen oletus kehityksen ”työnjaosta”. Ajatuksen mukaan viralliset kehitystoimenpiteet luovat edellytyksiä muun muassa suuremmalle määrälle suoria ulkomaisia investointeja. Vapaat markkinat siirtävät investointirahaa sinne, missä edellytyksiä on. Useat YK-järjestöt muiden joukossa ovat viime aikoina katsoleet tehtäväkseen tällaisten edellytysten luomisen. Tällöin saatetaan kuitenkin pitää yllä turhaa optimismia markkinoiden vaikutuksesta. Esimerkiksi suorien ulkomaisten investointien merkityksestä on taloustieteilijöiden keskuudessa lukuisia erimielisyyksiä.

Tarpeet ja talous

Kautta kehityspolitiikan historian on havaittu moraalisten perustelujen ja käytännön toimien kohtaavan varsin heikosti puhetavoissa. Siinä missä toimien perusteluina käytetään yleisinhimillistä moraalista puhetapaa, painottuu toimien toteutus taloudelliseen puhetapaan. On hyvin eri asia puhua vaikkapa kärsimyksestä ja onnellisuudesta kuin bruttokansantuotteesta. Ongelmana on, kuinka saada nämä puhetavat kohtaamaan. Jos tavoitteena on esimerkiksi hyvinvoinnin lisääminen, täytyy kaikki keinot sovittaa tähän tavoitteeseen.

On myös huomattava, että kaksijakoinen tulkinta kehityksestä on osaltaan peräisin institutionaalisista rakenteista. Kehityspolitiikka ei ole yksiaänistä, vaan siinä vaikuttaa eräänlainen sisäinen työnjako. Kun toisen maailmansodan jälkeistä kansainvälistä järjestystä luotiin, keskusteluissa oli esillä Valuuttarahaston (IMF), Jälleenrakennus- ja kehityspankin (”Maailmanpankki”), sekä kansainvälisen kauppajärjestön luominen. Näiden tehtäviin olisivat kuuluneet laaja kehitysagenda ja perushyödykkeiden hintojen vakauttaminen. Kansainvälinen kauppajärjestö ei kuitenkaan koskaan syntynyt tässä muodossa, joten kahden ensin mainitun suhteen institutionaaliset järjestelyt muuttuivat rajusti. Siinä missä Maailmanpankki ja IMF

olivat alkuperäisessä suunnitelmassa YK:n alaisia instituutioita, tänä päivänä ne toimivat täydellisesti YK:sta riippumatta. YK:n pääsihteeri ei edes pääse osallistumaan niiden vuosikokouksiin. Tämä johtuu pitkälti siitä, että Pohjoisen suuret valtiot ovat panostaneet enemmän näihin rahoituslaitoksiin kuin Yhdistyneisiin Kansakuntiin, jossa niillä on vähemmän äänivaltaa.

Kaksijakoisuuden seurauksena kansainvälinen kehitysgenda on muovautunut niin, että ”kovista” asioista, eli talouspolitiikasta ja rahoituksesta, huolehtivat rahoituslaitokset ja ”pehmeästä” agendasta, kuten koulutuksesta, ruoasta, naisten ja lasten asemasta ja ympäristöstä, YK:n alaiset kehityslaitokset. Kahdella eri kielellä puhuva kehityspuhe johtuu osin tästä institutionaalisesta perusjärjestelystä.

Rikkaat ja köyhät

Kehitysideologioiden luonteesta riippumatta niiden retorisen perustan kulmakivi on aina ollut köyhyys. Kehitys nähdään tilana, jota leimaa köyhyyden poissaolo. Erilaisissa kehitystoimenpiteissä etsitään eri lähtökohdista tehokkaita keinoja köyhyyden torjumiseksi. Kysymys köyhyyden moraalisen ongelmallisuudesta voidaan kuitenkin esittää kahdella tavalla: miten resursseja voitaisiin jakaa oikeudenmukaisemmin, tai, miten köyhyydestä päästäisiin eroon. Ensimmäinen kysymys viittaa sekä rikkaisiin että köyhiin, jälkimmäinen ainoastaan köyhiin. Tyypillisesti kehitysaloitteet ovat olleet puhetta jälkimmäisen kysymyksenasettelun ympärillä. Kun ongelmaksi otetaan köyhyyden poistaminen, on olennaista kysyä, pyritäänkö tasaamaan rikkaiden ja köyhien välistä kuilua vai tavoitellaanko todellisuutta, jossa kaikki olisivat rikkaita?

Kysymys ”voisivatko kaikki olla rikkaita” on mielenkiintoinen ja kehitysongelmien kannalta varsin perustava. Kaikkien rikkaus on mahdollista jossain yksinkertaisessa materiaalsen perusrajan mielessä. Missä tahansa talousjärjestelmässä toisten rikkaus tuntuu kuitenkin edellyttävän toisten köyhyyttä suhteellisessa mielessä. Tämän puki sanoiksi jo Adam Smith: ”taloudellinen rikkaus merkitsee valtaa saada toisten työpanos käyttöönsä”.

Demokraattisen politiikan kannalta keskeinen kysymys on, miten tätä eroa voitaisiin kaventaa. Ratkaisevaa on se, tutkitaanko köyhyyttä rahan vai vallan puutteena. Materiaalinen köyhyys voi olla heijastusta vallan puutteesta, eli kyvyttömyydestä vaikuttaa omaan elinympäristöön ja saada äänensä kuuluviin itseään koskevissa asioissa. Tällä tavoin ajateltuna köyhyyden poistamisen ydinkysymys on se, miten erilaiset

globaalisti ja kansallisesti kohtuutonta valtaa käyttävät tahot voitaisiin riisua etuoikeuksia.

Perinteisesti köyhyyden moraaliseen ongelmaan on ollut kaksi lähestymistapaa. Erityisesti kirkollisessa perinteessä ja myöhemmin uusliberaalissa perinteessä on korostettu almujen antamista eli modernisti ilmaistuna yksityistä hyväntekeväisyyttä. Vaihtoehtoisesti hyvinvointivaltion lähestymistavassa on korostettu yhteiskunnallisia rakenteita, jotka takaavat köyhille tietyn toimeentulo- ja palvelutason. Vaikka hyvinvointivaltio onkin mitä ilmeisimmin tehokkaampi muoto, on sen piirissä havaittavissa jatkuvasti perinteistä almuretoriikkaa. Köyhät tuntuvat monien mielestä jakautuvan ”hyviin ja huonoihin” köyhiin. Osa köyhistä on ”todella tarvitsevia” ja osa ”tukien väärinkäyttäjiä” tai muuten passiivisia. Tietty moralistinen perusvire ja kysymyksenasettelu siitä, miten köyhät ansaitsevat yhteiskunnallistetut ”almunsa”, on elänyt aina virallisen oikeusajattelun rinnalla.

Virallista kehitysapua voi pitää eräänlaisena globaalina hyväntekeväisyyden muotona. Kehitysyhteistyössä kaikki raha on määritelmällisesti ylimääräistä. Raha suuntautuu pitkälti lahjoittajien tarpeiden mukaan. Ei ole olemassa mitään avunantajamaiden omien rakenteiden ulkopuolista institutionaalista, lainvoimaista ja demokraattista mekanismia sen päättämiseen, miten kehitysapurahat suunnattaisiin.

Samoin ”hyvien ja huonojen köyhien” moralistinen diskurssi elää kehitysyhteistyössä. Vaikka asiaa ei virallisesti ääneen sanota, avunsaajamaiden oletetaan toimivan tietyn soveliaan poliittisen liikkumavaran puitteissa eikä ainakaan ryhtyvän poliittiseksi ”häiriköksi”. Koska kehitysrahoituksen saaminen ei ole oikeus, synnyttää tämä samantyyppisiä valta-asemia kuin perinteinen hyväntekeväisyys.

Apua on aina perusteltu köyhimpien tarpeilla ja siihen liittyvällä moraalisella jargonilla. On kuitenkin huomattava, että avun kohteet hyvin harvoin pääsevät aktiivisesti osallistumaan määrittelyprosessiin siitä, mitä he todella tarvitsisivat. Yleishumanistisen retoriikan tasolla tämä ei tunnu välttämättä keskeiseltä – kaikki tiedämme, että jokainen ihminen tarvitsee esimerkiksi ruokaa – mutta demokratian kannalta kysymys on olennainen. Mikäli köyhät saavat äänensä kuuluviin erilaisissa rahoitusprosesseissa, tarkoittaa tämä nykyään käytännössä sitä, että erilaiset ammattilaistuneet järjestöt joko Etelässä tai Pohjoisessa määrittelevät köyhien intressit.

Mielikuvat avusta ja todellisuus

Vaikka markkinayhteiskunnan oletus egoistisesta ihmisestä on lyönyt itsensä varsin tehokkaasti läpi, auttamisen moraalinen imperatiivi ja siihen liittyvät mielikuvat elävät edelleen kulttuurissamme vahvoina. Tämä johtaa kahteen huomioon. Ensinnäkin useilla ihmisillä on halua auttaa puutteenalaisessa tilanteessa olevia. Toiseksi, auttamisen mielikuvilla voidaan retorisesti tehokkaalla tavalla perustella erilaisia poliittisia toimenpiteitä. Tämän vuoksi auttamisesta puhuttaessa on syytä säilyttää tietty varovaisuus.

Auttamisen mielikuvan perustan muodostavat kulttuurissamme elävät vanhat laupias samarialainen -tyyppiset mielikuvat. Ihminen kohtaa hädässä olevan ihmisen ja antaa omastaan toisen saamiseksi takaisin jaloilleen. Tämä kohtaamisen, auttamisen ja antamisen mielikuva on elänyt kautta vuosisatojen erilaisina variaatioina etiikkaa käsitelleiden filosofien tuotannossa. On syytä tutkia, miten hyvin esimerkiksi kehityslaitosten todellisuutta nämä klassiset avun mielikuvat vastaavat. Apu ei ole enää spontaani ele, vaan jatkuvaa institutionaalista läsnäoloa. Avun tarve ei lopu, kun auttamisen ele on tehty. Auttamisen eleen kesto voi olla ajallisesti määrittelemätön, jatkuva poikkeustila. Kun erilaiset yhteiskunnalliset rakenteet jäsenyvät avun jatkuvan läsnäolon logiikalle, on vaikea enää erottaa, missä kulkee ajallisesti määrittelemättömän avun ja avuksi nimetyn normaalitilan raja. Samalla luonnollisesti menetetään avun kohteiden kohtaaminen. Kun apu on poliittisia ratkaisuja, rahavirtoja ja konsultaatioita, ei köyhiä, joiden nimissä aputeollisuus toimii, tarvitse kohdata lainkaan.

Toiseksi on syytä huomata, että avuksi määritely toiminta on usein peräisin muista kuin avunsaajien intresseistä. Jos apu on esimerkiksi poliittisia konsultaatioita, voivat apua jäsentää hyvin toisentyyppiset intressit kuin ne, jotka avun kohteet asettaisivat etusijalle. Avunsaajien suuri joukko on marginalisoitu apupolitiikan sisällöistä. Tämä johtaa erityiseen ongelmaan kehitysrahoituksen eettisessä perustassa. Toisaalta kehitysrahoitusta tarvitaan kipeästi. Valtiollisen olemassaolon perusta, mahdollisuudet järjestää erityisesti köyhimpiä tukevia palveluja ja valtionrakenteen romahtamisen estäminen kaikki edellyttävät jotenkin järjestettyjä kehitysrahoituksen instituutioita. Toisaalta rahoitus on tyyppillisesti hyvin kaukana avunsaajista poliittisesti – puhumattakaan kielellisesti.

Toinen asiaan liittyvä ongelma on asiantuntijuuden ja demokratian suhde. Jollakin tasolla asiantuntijuus on välttämätöntä. Kehityspolitiikka ei kuitenkaan ole objektiivista tiedettä, mikä on ilmeistä jo

kehityspolitiikan sisällä tapahtuneiden suunnanmuutosten johdosta. Poliitiikan suuntia ei voida sinänsä perustella ainoastaan ”kehitykseen” vetoamalla. Demokratia saattaa johtaa suuntiin, joita emme osaa mieltää ”kehitykseksi”. Mistä tämä kertoo? Pitäisikö demokratian vai kehitysparadigman väistyä?

On muistettava, että ulkopuolisen kehitysavun toimilla on nykyisin tietyt paikkansa monen yhteiskunnan perustoiminnoissa. Voi olla, että esimerkiksi puutteellisesta terveydenhuollosta kärsivissä maissa ulkopuolista rahaa halutaan todella sijoittaa terveydenhuoltoon. Mutta juuri sosiaalisektorin tukemista on joskus kritisoitu ”tyhjänä” apuna – sillä ei ole tulevaisuusorientaatiota, terveys sinänsä ei takaa parempaa yhteiskunnallista todellisuutta tulevaisuudessa. Tätä olennaisempaa on, että periaatteessa juuri terveydenhuollon kaltaiset peruspalvelut ovat niitä, jotka jokaisen maan tulisi hoitaa itse. On siis kysyttävä: miten on päädytty tilanteeseen, jossa maalla ei ole riittävästi resursseja hoitaa itse terveydenhuoltoa?

2.2. Maailmanpankki ja kehitysajattelun suuret linjat ⁴⁸

Entinen Yhdysvaltain puolustusministeri Robert McNamara astui Maailmanpankkiryhmän johtoon vuonna 1968. Viimeistään siitä lähtien pankki on pyrkinyt aktiivisesti maailman taloudellisen kehityksen älyllisen ja politiikkasuositusten johtajan rooliin. Pankin erilaisia kehityslinjauksia ja käytäntöjä tarkastelemalla saa hyvin kattavan kuvan kehitysrahoituslaitosten kehitysajattelusta ja toimenpiteistä 1960-luvulta eteenpäin. Pankin niin sanottu ”talouden lähestymistapa” on kautta linjan muodostunut taloudellisten agendojen ja taloudellisten mittarien tarkastelun kautta. Laajempien kehitysprosessien ottaminen osaksi pankin ajamia toimenpiteitä on vaihdellut vuosikymmenten varrella merkittävästi. Maailmanpankin tuottamaa kehitystä ja sen perusteita analysoimalla ei siis saa kuvaa toivotun inhimillisen kehityksen kokonaisuudesta, vaan ainoastaan talouden piiriin rajatun toiminnan kehityksestä. Tärkeintä on siis esittää se, mitä pankki on kulloinkin tarkoittanut taloudella ja taloudellisella lähestymistavalla.

Maailmanpankissa aina 1980-luvulle asti vallinneen kehitysajattelun ideologinen tausta on löydettävissä pitkälti W.W. Rostow’n modernisaatioteoriasta. Teorian arvopohja voidaan kiteyttää sanomalla, että maatalousvaltaisista kehitysmaista pitää kehittyä länsimaiden kaltaisia teollisuusmaita. Teorian mukaan köyhät maat saavuttaisivat tämän ottamalla käyttöön samanlaisen talousjärjestelmän kuin teollistuneissa länsimaissa.

Modernisaatioteoria sisälsi runsaasti erilaisia historiallisia ja yhteiskunnallisia elementtejä toisin kuin 1980-luvulla itsensä läpilyönyt taloudellisen hyödyn maksimoinnin ”monoekonomia”. Uusliberaalissa

monoekonomiassa yhteiskunta tarkoittaa vain hyötyään maksimoivien yksilöiden toiminnan kokonaisuutta, jonka tutkiminen on yksilöiden valintojen tutkimusta. Modernisaatioteorian lähtökohta taloudelliseen analyysiin oli sen sijaan yksilöiden elämän eri osa-alueiden kesken etsimät tasapainotilat ja löytämät kompromissit. Yhteiskunnan muotoutuminen ymmärrettiin näiden perusteella syntyneiden historiallisten instituutioiden kautta. Maatalousvaltaisesta kehityksmaasta saattoi tulla teollisuusmaa vain tietynlaista polkua kulkemalla, ei pelkästään asettamalla kertaheitolla tiettyjä talouden rakenteita.

Vaikka modernisaatioteorian mukaan talouskasvu ei itsessään mittaa modernisoitumisprosessia, pankin pääasiallisesti mittaama rakennustyön edistyminen samastui pian taloudelliseen kasvuun. Modernisaatioteorian virheellinen soveltaminen pankin käytäntöihin johti bruttokansantuotteen käyttämiseen kehityksen mittarina vuosikymmenten ajaksi.

1950- ja 1960-luvuilla talousjärjestelmän perusrakenteiden muodostaminen oli keskeisin Maailmanpankin toimintaa ohjaava ajatus. Suurin osa pankin myöntämästä rahoituksesta, yli 60 prosenttia, kohdistui lainoina laajoihin infrastruktuurihankkeisiin. Kasvun pääasialliset muodostajat olivat pankin ajattelussa työpaikkojen luominen sekä tavaroiden ja palveluiden tuotanto. Köyhyyden poistamiseen tai erityisiin köyhyysongelmiin ei kiinnitetty sen kummempaa huomiota, sillä kasvun uskottiin ja sanottiin hyödyntävän välillisesti myös kaikkein köyhimpiä.

1960-luvun lopulla havaittiin, että pankin kasvustrategia oli epäonnistunut talouden kasvusta huolimatta. Rahoituksella aikaansaatu talouskasvu ei alkuunkaan auttanut köyhimpiä vaurastumaan saati väestöä tyydyttämään inhimillisiä perustarpeitaan. Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokous peräänkuulutti vuonna 1973 kehityksen rahoitukselta talouskasvun kanavoimista paremmin perustarpeiden tyydyttämiseen. Samana vuonna Maailmanpankin johtaja McNamara – joka oli tuohon mennessä vahvistanut pankin tutkimustoimintaa ja muistuttanut puheissaan naiivien taloudellisten olettamuksien ja mittareiden olevan riittämättömiä kehityksen aikaansaamiseen ja seuraamiseen – piti pankin vuosittaisessa tapaamisessa puheen, josta sai alkunsa pankin uusi agenda köyhyyden poistamiseksi maaseudun pienviljelyyn panostamisen avulla.

Uusi intellektuaalinen iskulause oli *Redistribution with Growth* (uudelleenjakoa kasvun avulla). Talouskasvu ei enää merkinnyt samanlaista yhteiskunnallisen kokonaishyödyn mittaria, koska talouskasvun tuli kohdistua ennen kaikkea köyhimpien osaksi. Tämän oli tarkoitus tasoittaa varallisuus- ja hyvinvointieroja. Painotetun bruttokansantuotteen mittaaminen ei kuitenkaan käytännössä onnistunut

tiedon puutteen ja bkt-mittarin sisäänrakennettujen ongelmien vuoksi. Puutteista merkittävin on se, että bruttokansantuote mittaa mukaan kaikki taloudelliset toimet, eli myös ne, jotka ovat perustarpeiden täyttämiseen tai tuloerojen tasoittamiseen tarkoitettua kehitystä vastaan tai sen kannalta epäoleellisia.⁴⁹

Käytännön rahoitustoiminnassa pankki yritti vähentää epätasa-arvoisuutta työvaltaisia tuotteita ja prosesseja suosimalla, pientuottajien syrjimistä poistamalla sekä julkisten investointien kohdistamisella pienviljelijöiden hyväksi. Lisäksi pyrittiin vähentämään köyhyyttä verotuksen tuottamalla uudelleenjaolla, kulutustavaroiden suoralla jakamisella sekä varallisuuden uudelleenjaolla maa- ja oikeusreformien avulla. Strategia toimi suhteellisen hyvin köyhyysrajan tuntumassa olevien henkilöiden nostamisessa rajan yläpuolelle. Epävirallisen talouden piirissä olevat köyhimmät eivät sen sijaan hyötäneet tästäkään ohjelmasta – politiikan keinovalikoima ei auttanut hyvinvointierojen tasoittamisessa. Useat vaikutusvaltaiset tahot esittivät epäonnistumisen syyksi talouskasvun rajoittamista uudelleenjaolla. Väite oli paitsi epäoleellinen tai jopa nurinkurinen, myös näytön puuttumisen vuoksi perätön. Strategiaa oli kuitenkin vaihdettava nopeasti köyhyyden ja hyvinvointierojen vähentämiseksi, mikä nähtiin nyt kehityksen keskeiseksi päämääräksi.

Keskusteluun muutospaineet tulivat välittömästi epäonnistumisten havaitsemisen jälkeen. 1970-luvun kuluessa köyhien väestönsien tuottavuuden kasvattamiseen perustuva ajattelu koki lopullisen muutoksen. Enää ei ajateltu hyvinvoinnin nousevan pelkästään lisääntyvästä tuotannosta, vaan agendalle otettiin mukaan myös perustarpeiden tyydyttämiseen nojaava julkishyödykkeiden, eli lähinnä julkisten palveluiden tarjoaminen. Perustarpeisiin nojaava lähestymistapa tuli keskusteluun ennen kaikkea Kansainvälisen työjärjestö ILO:n ja YK:n tahoilta.⁵⁰

Maailmanpankki reagoi uusiin ajatuksiin nopeasti. Pankki ei uudesta painotuslinjauksesta huolimatta suostunut tunnustamaan koulutusta tai terveydenhuoltoa investoinniksi yhteisöön ja keinoksi talouskasvun saavuttamiseksi, vaan pikemminkin vain ”välttämättömäksi tuhlaukseksi”. Uusi kapea perustarvepainotteinen köyhyyden vähentäminen näkyi erityisesti lainojen kohdistamisessa. Köyhyyden poistamiseen tarkoitettu lainaaminen oli noussut vuosikymmenessä viidestä prosentista kolmeenkymmeneen pankin kaikesta lainaustoiminnasta, kun taas infrastruktuurihankkeet olivat pudonneet kuudestakymmenestä kolmeenkymmeneen. Köyhyyden poistamiseen tarkoitettu lainaustoiminnasta 55 prosenttia kohdistui

pienviljelijöille ja neljännes vesihuolto- ja viemärintihankkeisiin, mutta vain vaivaiset seitsemän prosenttia koulutukseen, ravitsemukseen ja terveydenhuoltoon.

1970- ja -80-lukujen taitteessa Bretton Woods -instituutioiden kehitysajattelu koki muutoksen. Perustarvestrategia työnnettiin taka-alalle, eikä strategiasta saatuja kokemuksia ehditty erityisen hyvin analysoida. Muutos tapahtui tällä kertaa ennennäkemättömän kokonaisvaltaisella tavalla. Prosessi sai alkunsa yhtä aikaa monelta suunnalla. Teollisuusmaissa valtaan nousseen oikeiston uusi tapa puhua kehitysavusta kielteisesti näkyi vahvasti pankin toiminnassa. Ehkä merkittävämpää on valtioon ja modernisaatioteoriaan suhtautumisen kokemaa suunnanmuutos.⁵¹ Tämän seuraukset kehitysrahoitukselle olivat väliaikaisesti säästäväistä apuajattelua merkittävämpiä.

Uusi, uusliberaali yhteiskuntapolitiikka perustui suurelta osin uusklassisen taloustieteen analyysiin talouden toiminnasta. Tällä ortodoksisella (eli oikeaoppisella) koulukunnalla ei ollut minkäänlaista tieteellistä pohjaa tai empiiristä näyttöä mallin soveltuvuudesta tai toimivuudesta kehitysmaissa ja kehityskysymyksissä. Monet nuoret amerikkalaiset tutkijat kuitenkin sovelsivat tiedettä kehityskysymyksien analyysiin oikeistoon vetoavalla tavalla. Oikeiston valtaannousu raivasi tietä uusklassisen taloustieteen valtavirtaistumiselle. Amerikkalaiset yliopistot sylkivät liukuhihnalta uusklassisen taloustieteen asiantuntijoita työelämään. Fundamentalistisena ortodoksisen taloustieteen edustajana tunnettu Anne Krueger korvasi 1970- ja -80-lukujen taitteessa Hollis B. Cheneryn Maailmanpankin tutkimuksesta vastaavan varapuheenjohtajan paikalta. Krueger vähitellen poisti pankin tutkimushenkilökunnasta kaikki henkilöt, joiden kanssa hän ei tullut toimeen tieteellisten näkemystensä kanssa. Uusklassinen talousajattelu valtasi pankin.

Linjan muutoksen jälkeen Maailmanpankin ajama kehitys tähtäsi edelleen tietynlaisen yhteiskuntajärjestelmän luomiseen, muttei enää modernisaatioteorian mielessä. Enää ei kiinnitetty huomiota siihen, millä tavalla moderni talousjärjestelmä on kehittynyt, vaan alettiin ajatella taloutta todellisista instituutioista riippumattomana järjestelmänä. Uusklassisessa taloustieteessä taloutta tarkastellaan yksityishenkilöiden oman hyödyn maksimoimiseksi tekemien valintojen muodostamana kokonaisuutena, ei historiallisesti muodostuneina toimintatapoina ja rakenteina. Pankin tutkimusosaston tutkimuskohteet kaventuivat selkeästi sekä teoriassa että käytännössä.

Uusklassinen analyysi vaatii valtavan määrän taustaoletuksia. Taustaoletuksina on kaikkien täydellinen tieto kaikkia transaktioita koskien, täydelliset käsitykset omista päämääristä ja niiden

tärkeysjärjestyksestä, oletetut täydelliset omistusoikeudet ja ihmisten täydellinen reagoiminen hintojen muutoksiin. Jotta järjestelmä olisi tehokas, tulee rakenteet luoda näiden tekijöiden varaan, eli olla häiritsemättä ”täydellisiä markkinoita”. On selvää, että nämä ehdot eivät kuvaa edes länsimaisten ihmisten toimintaa ja yhteiskuntien rakennetta järin hyvin – miten ne voisivat toimia kehitysmaissa? Tähän kysymykseen ei osattu vastata, koska se ei ollut mitattavissa yksinkertaisesti yksilöiden valintojen optimaalisuutta mittaamalla. Yhteiskunnat piti nyt muodostaa uusklassisen taloustieteen taustaolettamuksien mukaiseksi, jotta kasvukehitystä voitiin mitata oikeaoppisesti.

Uuden kehitysmallin käytännön reseptit löytyvät ensimmäisenä niin sanotusta Bergin raportista vuodelta 1981. Raportti esitti suuren maatalousreformin, joka sisälsi tuottajahintojen palauttamisen markkinatasolle, kaikkien tukiaisten ja hintasäännöstelyn poistamisen sekä maatalouteen liittyvien palveluiden ja tutkimuksen rakenteistamisen uudella tavalla. Raportin tarkoitus oli palauttaa koko maatalouden toiminta hintamekanismeihin. Tämä oli ensimmäinen osoitus ”monotaloustieteestä”, jossa köyhien maiden kulttuurisia erityispiirteitä tai rakenteita ei otettu huomioon, vaan oletettiin kaikkien maailman ihmisten käyttäytyvän kaikkialla samalla tavalla. Markkinoiden epäonnistuminen ei uudessa ajattelussa enää tarkoittanut sitä, ettei kyetty luomaan sellaisia markkinoita, joilta kaikki ihmiset saivat täytettyä ravinnontarpeensa, vaan sitä, että ihmisiä ”kannustettiin reagoimaan hintoihin väärällä tavalla”. Pian perustarpeet ja köyhyys agendalta sivuun työntänyt ajattelu kosketti kaikkia yhteiskunnan alueita, ei vain maataloutta.

Vaikka pankki ei ollut kannustanut julkisrahoitukseen muuten kuin niin sanottujen luonnollisten monopolien kohdalla, ei McNamaran johtama ja Cheneryn johtaman tutkimusosaston Maailmanpankki havainnut julkisessa omistuksessa erityisiä kannustinongelmia tai yksityistä liiketoimintaa poistyyntäviä elementtejä. Ideologisen suunnanmuutoksen jälkeen nämä eivät olleet enää empiirisesti tutkittavia kysymyksiä, vaan automaattisia taustaolettamuksia. Yksityisiä yrityksiä ja yksityisomistusta hiljaisesti suosiva linja vaihtui Maailmanpankissa suoraan vihamielisyyteen valtiota ja kaikkea julkista kohtaan. Valtiovihamielisyys ja vahvan organisoitumisen vastaisuus oli vasta nyt ylipäänsä mahdollista, sillä 1970-luvulla vallinnut pelko kommunismia, köyhien kapinaa ja ympäristön huononemista kohtaan olivat lievittyneet.⁵²

Kansainvälisen valuuttarahasto IMF:n tehtävä oli ollut tähän asti huolehtia makrotaloudellisesta vakaudesta. Vuosikymmenen lopulla

IMF:n ja Maailmanpankin roolien historiallinen erottelu käytännössä purettiin. Molemmat laitokset alkoivat ajaa samanlaista politiikkaa samanlaisin keinoin. Vaikka pankki oli jo 1980-luvun puolessavälissä ottanut käyttöönsä niin kutsutut rakennesopeutusohjelmat, jotka tähtäsivät lainansaajien talouspolitiikan kiristämiseen, vasta ”veljesten” muuttuminen ”identtisiksi kaksosiksi” synnytti yhteistyöllään kehityspolitiikan uuden uusliberaalin aikakauden. Aikakausi tunnetaan nimellä Washingtonin konsensus. Konsensuksen tarkoitus oli ajaa kehitysmaihin käyttöön sellaisia talouden rakenteita, jotka tuottivat hintavakautta ja kasvua. Vakautta, eli lähinnä inflaation torjuntaa uskottiin saavutettavan tarjontapohjaisella talouspolitiikalla, eli käytännössä rahan tarjonnan kontrollilla, ja kasvua yksityisen sektorin kasvattamiseen kannustamalla. Washingtonin konsensuksen näkemykset kehityksestä palautuvat pitkälti kymmeneen yksityiskohtaan, jotka on listattu taulukkoon 2.1.

Uudistus	Tavoite
budjettikuri	inflaation ja pääomapaon ehkäisy budejttialijäämän välttämisen keinoin
julkisen sektorin uudelleensuuntaaminen	valtionavustusten vähentäminen; julkisen sektorin kaventaminen vain koulutuksen, terveydenhuollon ja infrast ruktuurihankkeiden tarjontaan
verouudistus	veropohjan laajentaminen ja marginaali veroprosenttien alentaminen
korkopolitiikan liberalisointi	korkojen määräytyminen markkinoiden kautta
valuuttakurssien hallinta	viennin suosiminen kasvun edistämiseksi valuuttakurssien politiikassa
kaupan liberalisointi	siirtyminen kaupan määrän rajoittamisesta tulleeihin mahdollisimman nopeasti
ulkomaisten suorien investointien liberalisointi	investointien esteiden poistaminen
valtion omistamien yritysten yksityistäminen	kannustin talouskasvun saavuttamiseksi
talouden deregulaatio	talouden kaiken muun sääntelyn, kuten kilpailua tai uusien yritysten perustamista estävän lainsäädännön poistaminen
omistusoikeuksien turvaaminen	täydellisten omistusoikeuksien käyttöönotto tai vahvistaminen

Taulukko 2.1. Washingtonin konsensuksen poliittiset päämäärät. Lähde: Van Wayenberge (2006, 26)

Konsensuksen ajamat poliittiset päämäärät muodostivat entistä useammin ehdot niiden myöntämälle kehitysrahoitukselle. 1980-luvulla politiikkasidonnainen lainaaminen kasvoi Maailmanpankissa merkittävästi. Kasvun taustalla on yleisen painotuksen lisäksi vuonna 1982 käyttöön otettu sektorikohtainen lainapolitiikka, jolla pyrittiin politiikkasidonnaisen lainaamisen kasvun nopeuttamiseen. IMF otti samaan aikaan käyttöön vastaavat rakennesopeutuksiin erikoistuneet politiikkansa. 1980-luvun lopulla rakennesopeutuslainat muodostivat 26 prosenttia Maailmanpankin kaikista sijoituksista ja peräti 20 prosenttia maailman kaikesta kahdenvälisestä kehitysavusta. Uusi politiikkasidonnainen lainaaminen sai osakseen massiivisesti kritiikkiä. Selkein kritiikki koski toimien epädemokraattisuutta. Kehitysmaiden velkakriisin takia kansainvälisten rahoituslaitoksien lainoista riippuvaiset valtiot joutuivat seurauksien toivottavuudesta riippumatta muuttamaan rakenteitaan – ilman vaihtoehtoja.

Maailmanpankin aikaansaama kehitys alkoi näyttää entistä huonommalta jopa sen omien mittareiden kautta tarkasteltuna. Pankin sijoitusportfolion onnistuneiden kehityshankkeiden osuus putosi 1980-luvun alun ja lopun välillä 85 prosentista kuuteenkymmeneenhdeksään. Syyllisenä ohjelmien epäonnistumiseen pidettiin rakennesopeutusohjelmien huonoa toimeenpanoa niin julkisen kuin yksityisenkin sektorin toimesta. Konsensuksen ”hyvät politiikat” olisi pitänyt omaksumisen lisäksi myös toimeenpanna. Politiikkoja itse asiassa toimeenpantiin useissa maissa varsin hanakasti, mutta ne eivät osoittautuneet erityisen hyviksi, vaan taloutta epävakauttaviksi ja yhteiskuntia horjuttaviksi. Tästä riippumatta konsensus oli päättänyt ajaa valtion purkamisen ja monotalouden agendansa läpi.

1990-luvulla konsensuksen agenda laajeni koskemaan useita hallinnollisia kysymyksiä ohjelmien toimeenpanon takaamiseksi. Vaikka konsensus toimi politiikan ydinalueilla, se edelleen ilmoitti toimintansa olevan vain teknistä, koska se kiinnitti huomiota ”hallinnollisiin” kysymyksiin. Uudessa ajattelussa todettiin, ettei tehokasta muutosta voida saada aikaan ulkoapäin rakennesopeutuslainaamisen kaltaisilla toimilla. Käyttöön otettiin erilaisia kumppanuuksia ja rahoitusta saavilta valtioilta vaadittiin aktiivista osallistumista. Lainojen määriä alettiin sitoa uudistuksien toimeenpanon aktiivisuuteen pelkkien rakennemuutoksen aloittamisten sijaan.

Köyhyys palasi Maailmanpankin agendalle uudennlaisin painotuksin. Valtion rooli nähtiin perinteisessä kehitysaattelussa erityisesti köyhyys- ja sosiaalipolitiikkojen toteuttajana. Pankki halusi antaa valtiolle roolin vain sääntelijänä tai ohjaajana sekä erilaisten julkishyödykkeiden tilaajana,

muttei niiden tuottajana. Jopa riisuttu konsepti oli hyvin hankalasti sovitettavissa pankin käytännön toimintaan. Pankki alkoi vaatia kehitysmaiden hallituksilta sosiaalisia turvaverkkoja ja sosiaaliohjelmien asettamista budjettiin, läpinäkyvyyttä, sosiaalisen kehityksen omistajuutta ja kumppaneiden roolin määrittelyä – mutta ainoastaan osana taulukon 2.1 mukaisen yksityistämisen, sääntelyn purkamisen ja talouden vakauttamisen ohjelmaa. Köyhyyspainotukset liimattiin olemassa olevien rakennesopeutusten agendoihin päälle ilman todellista sisältöä. Bretton Woods -instituutiot saivat tämän myötä hyvin kyseenalaisen maineen yhteiskuntapoliittisen kehityksen ideapankkina.

Asian taloustiikerit osoittivat 1990-luvun loppupuolella, että markkinavetoinen, modernisaatioon johtava kehitysmalli voi toimia käytännössä myös länsimaiden ulkopuolella. Vakaa makrotaloudellinen ympäristö, investointeihin kanavoituvan yksityisten säästöjen kerääminen ja koulutusjärjestelmään panostaminen ilman maatalouden sulkemista rajojen sisäpuolelle havaittiin nyt olevan mahdollista. Hintaeilahtelut olivat olleet kohtuullisia, taloudet avoimia ulkoiselle teknologialle ja työmarkkinat sopivan joustavia. Mutta mikä oli idän ihmereseptin salaisuus? Japanin suurimman kehitysapuvelimen OEFC:n tekemän selvityksen mukaan kyse oli ennen kaikkea oikea-aikaisista, oikeanlaisista ja tarpeeksi vahvoista valtiointerventioista, jotka joko onnistuivat antamaan sysäyksen kestävien yhteiskunnallisten instituutioiden synnylle ja niiden käytölle tai sitten synnyttivät ne sellaisenaan.

Japani alkoi kyseenalaistaa Maailmanpankin uusliberaalin ortodoksian. Japani kehotti pankkia tutkimaan tiikereiden menestystä perusteellisesti. Pankki tuli oman raporttinsa eri vaiheissa samoihin lopputuloksiin kuin Japanin alkuperäinen tutkimus. Johtopäätöksissä pankki kuitenkin käänsi takkinsa ja totesi, ettei tiikereiden kokemuksista voida vetää mitään muuta yleispätevää kuin markkinavetoisen mallin toimivuuden: Itä-Aasian kokemuksia valtioiden onnistuneesta toiminnasta ei ole siirrettävissä muihin maihin, joiden tulee näin ollen jatkaa uusliberaalin mallin toteuttamista. Uusliberaali malli oli pankin mukaan myös tiikereiden onnistumisen avain, vaikka noudatettu politiikka sattuikin olemaan kaukana uusliberaalista. Kyseenalaisista johtopäätöksistä huolimatta tämä oli ensimmäinen kerta, kun pankki mursi markkinoiden ja valtiojohtoisuuden dikotomian. Pankki myönsi, että uusklassinen taloustiede on kykenemätön analysoimaan kaikkia kehityksen mekanismeja, ja että valtion ja markkinoiden välillä ylipäänsä voi edes olla monenlaista yhteistyötä. Washingtonin konsensuksen ideologiseen perustaan oli ilmestynyt ensimmäisen kerran säröjä ja halkeamia Maailmanpankin sisältä.

Maailmanpankin varapääjohtajan virasta tutkimusosaston älyllisen ahtauden vuoksi eronnut Joseph Stiglitz piti YK:n yliopiston Helsingissä sijaitsevan WIDER-instituutin vuoden 1998 vuotuisen luennon. Tähän voidaan paikantaa uuden aikakauden, Washingtonin konsensuksen jälkeisen ajan alkuketket. Stiglitzin mukaan keskittyminen kaupan vapauttamiseen, sääntelyn purkamiseen ja yksityistämisiin oli vienyt huomion pois monista tärkeistä talouden vakauden ja pitkän aikavälin kasvun ehdoista. Näihin ehtoihin kuuluu erittäin keskeisesti elinvoimaisen rahoitusjärjestelmän kehittäminen. Toimiva rahoitussektori on ennakkoehto kestäväälle lainsäädännölliselle viitekehykselle, yksityistettyjen yritysten sääntelylle ja valvonnalle, kilpailupolitiikoille, inhimilliseen pääomaan investoimiselle ja niin edelleen. Valtion tulee toimia markkinoiden täydennyksenä, sillä kumpikaan ei pärjää ilman toista. Kehitystä ei voida palauttaa muutamaa taloudellisiin mittareihin, koska se on kaikenkattava prosessi. Stiglitzin mukaan Washingtonin konsensuksen toinen suuri virhe oli käsitellä toimiaan teknisinä, vaikka niillä oli mitä merkittävin poliittinen sisältö.

Maailmanpankin kehityskäsitykset kokivat merkittävän retorisen muutoksen 1990-luvun lopulla. Pankin silloinen pääjohtaja James Wolfensohn käynnisti vuonna 1999 *Comprehensive Development Frameworkin*, jonka myötä pankki on alkanut käsitellä kehitystä kokonaisvaltaisena prosessina. Kehityksen esteet ovat tunnustettu nyt sosiaalisiksi ja rakenteellisiksi ongelmiksi, jotka eivät ole ratkaistavissa ainoastaan rakennesopeutusten ja talouden vakauttamisohjelmien myötä. Vuoden 1997 *World Development Reportista* lähtien kehitys on käsitetty myös sektorien väliseksi yhteistyöprosessiksi. Nämä ovat erinomaisia esimerkkejä siitä, miten pankki on retoriikan tasolla siirtynyt Washingtonin konsensusta edeltäneen McNamaran pankin aikaisen ajattelutavan nykymuunnokseen. Valtio ja markkinat ovat jälleen toistensa kumppaneita, eivät vihollisia.

Huomiota on tässä yhteydessä alettu kiinnittää markkinoiden synnyn ja toiminnan epäonnistumisiin ja niiden syihin. Kumppanuuden on tarkoitus palvella koko yhteiskunnan etuja. Julkinen palveluiden järjestäminen on parempi kuin kaupallinen tai perheen parissa järjestetty silloin, kun se on edullisempaa tai jos markkinoiden pystyttäminen tulee liian kalliiksi. Tutkimustoiminta on muuttunut jälleen kerran laaja-alaiseksi, vaikka tutkimushenkilökunnassa saattaa edelleen olla tarpeettoman monta uusklassiseen talousanalyysiin rajoittunutta tutkijaa. Talouden lähestymistapa murtui uuden institutionalistisen talousteorian esiintulon ja laajempien yhteiskunnallisten ilmiöiden analyysin vuoksi.

Valitettavasti muutos on jäänyt lähinnä retoriikan ja tutkimuksen

perusteiden muutosta, joka ei ole näkynyt pankin varsinaisessa rahoitus- tai konsultaatiotoiminnassa. Uusi Post-Washingtonin konsensus on Washingtonin konsensus hieman sivistyneemmillä talousteorioilla. Pankki on jatkanut politiikkasidonnaista lainaamista muuten entiseen malliin – paitsi että kehitysrahoituksen määrä on vähentynyt 1990-luvun puolestavälistä suhteellisesti ja absoluuttisesti. Resursseja on siirretty konsultaatioon, jossa jatketaan ”järkeväen talouspolitiikan” eli tiukan budjettikurin, sääntelyn purkamisen, yksityistämisten ja uutena tekijänä myös vapaakaupan ajamista. Pankin varat päätyvät entistä enemmän kalliiden länsimaisten konsulttien taskuun. Washingtonin konsensus elää ja voi hyvin edelleen. Ainoa todellinen ero on se, että konsensus on menettänyt otteensa kehitysmaista, koska lainaa on saatavilla Kiinalta ja markkinoilta edullisesti ilman rakennesopeutusvaatimuksia.

2.3. Yhdistyneiden kansakuntien vuosituhattavoitteet

Melkein jokainen suomalainen on voinut kuulla Yhdistyneiden kansakuntien Vuosituhattavoitteista television uutisista tai lukea niistä sanomalehdistä. Lähes jokainen tutkija, virkamies ja kehitysmaaliikkeessä tai globaaleissa kansalaisliikkeissä toimiva aktiivi lisäksi, että nämä tavoitteet ovat hallinneet virallista kehityskeskustelua vuosituhtaan vaihteesta lähtien lähes itsevaltaisesti. Kyse on kehityskeskustelun näkyvimmästä valtavirrasta – voidaan sanoa, että jokainen kehitysaloite on joutunut jollain tavoin ottamaan kantaa tavoitteisiin.

Vuosituhattavoitteilla viitataan YK:n syyskuun alussa vuonna 2000 pidetyn yleiskokouksen julkilausumassa, eli niin sanotussa vuosituhatjulistuksessa esiteltyihin konkreettisiin kehitystavoitteisiin. Julistus on 191 valtionpäämiehen ja -naisen allekirjoittama. Ennen varsinaisia kehitystavoitteita julistuksessa esitetään luvut 2000-luvun kansainvälisten suhteiden arvoista sekä rauhasta, turvallisuudesta ja aseistariisunnasta. Jälkimmäisessä korostetaan erityisesti YK:n muokkaamista tehokkaammaksi rauhan ja turvallisuuden takaamiseksi. Lisäksi luvussa vaaditaan kaikkien maiden hyväksymään kansainväliseen rikostuomioistuimen perusasiakirjan, osallistumaan terrorismin, rahanpesun, huumekaupan ja kaiken muun kansainvälisen rikollisuuden torjuntaan sekä riisumaan maailma joukkotuhoaseista. Nykynäkökulmasta katsottuna julistuksen tämän luvun päämäärät terrorismin yksipuolista torjuntaa lukuun ottamatta ovat jääneet pimentoon maailmanpolitiikassa. Rikkaat maat Yhdysvallat etunenässä ovat jyränneet YK:n yli sotaretkillään, Pohjois-Korea on testaillut

ydinaseita ja veroparatiisit yhä edelleen mahdollistavat järjestäytyneen rikollisuuden rahanpesun teollisuusmaiden hiljaisen hyväksynnän turvin.

Julistuksen muiden osien sijaan kehityksen vuosituhattavoitteet eivät ole unohtuneet. Valtioiden päämiehet ovat julistuksessa sitoutuneet ”tekemään todeksi oikeuden kehitykseen kaikille ja vapauttamaan koko ihmiskunnan puutteesta”. Tavoitteiden saavuttamiseen ei julistuksessa vielä asetettu yksityiskohtaisesti mekanismeja, vaan päätettiin siirtää asia myöhemmäksi ajankohdaksi omaan konferenssiinsa. Julistuksessa kuitenkin todetaan, että ”tavoitteiden saavuttaminen on riippuvainen muun muassa hyvästä hallinnosta jokaisessa maassa. Se on riippuvainen myös kansainvälisen tason hyvästä hallinnosta ja talous-, valuutta- ja kauppajärjestelmien läpinäkyvyydestä.” Tämän johdosta julistuksessa todetaan valtioiden olevan sitoutuneita ”avoimeen, oikeudenmukaiseen, sääntöihin perustuvaan, ennustettavaan ja syrjimättömään monenkeskiseen kauppa- ja talousjärjestelmään.” Päämäärien saavuttamiseksi todetaan yleisluontoisesti, että köyhyyttä vastaan tosissaan taisteleville vähiten kehittyneille maille on myönnettävä lisää kehitysapua, näiden maiden kahdenvälistä velkataakkaa on peruutettava ja yleisemmin keventää raskaimmin velkaantuneiden maiden taakkaa sekä poistettava kaikkialla tulleja ja rajoituksia köyhimmistä maista tulevien tuotteiden osalta.

Vuosituhattavoitteet sisältävät kahdeksan globaalia kehitystavoitetta (goal), jotka puolestaan sisältävät kahdeksantoista erilaisia välitavoitteita (target) ja 48 mittaria, joilla tavoitteiden edistymistä seurataan. Tavoitteiden saavuttamisen takarajaksi asetettiin vuosi 2015. Välitavoitteiden vertailukohdaksi asetettiin eri mittareiden vuoden 1990 tasot. Tämä vuosi valittiin perustasoksi sen vuoksi, että vuosituhattavoitteiden oletettiin olevan kyseisen vuosikymmenen aikana niin YK:n virallisissa konferensseissa kuin epävirallisestikin käytyjen keskustelujen ehdoton lopputulos. Tätä se ei kuitenkaan ollut. Vielä vuonna 1999 sekä kansalaisliikkeet että Etelän valtiot tyrmäsivät vuosituhattavoitteet, joiden ei nähty olevan kuin kauniita sanoja ilman yhteisiä tekoja. Tavoitteet tulivat keskusteluun Yhdysvaltojen, Euroopan ja Japanin aloitteesta. Kuvastavaa on, että kauniit sanat olivat alun perin CIA:ta usein konsultoineen, YK:n yliopiston Amerikkalainen neuvosto - kansalaisjärjestön johtohahmo Ted Gordonin kirjoittamia. Kansalaisjärjestökonсультаatiota oli harjoitettu tavoitteiden alustavassa muotoilemisessa suhteellisen vähän, ja sekin rajoittui vain suurimpiin hyväntekeväisyysjärjestöihin, joille hyväntekeväisyyteen perustuvien ”maailman yhteisten kehitystavoitteiden” esiintulo oli suorastaan lottovoitto.⁵³

Vuosituhattavoitteet juontavat sisällöllisesti juurensa OECD:n vuonna 1996 hahmottelemiin Kansainvälisiin kehitystavoitteisiin

(*International Development Targets*). Nämä tavoitteet koostuivat kolmesta kategoriasta: taloudellista hyvinvoinnista, sosiaalisesta kehityksestä sekä ympäristön kestävydestä ja uusiutumiskyvystä. Kolme osiota puolestaan juontavat juurensa vuoden 1995 Kööpenhaminan julistuksesta ja toimintasuunnitelmasta, vuoden 1994 Kairon väestö- ja kehityskonferenssista ja päämäärien vahvistuksen osalta seuraavan vuoden Pekingin naiskonferenssiin sekä Rion ympäristö- ja kehityskonferenssiin vuoteen 1992. Kansainvälisten kehitystavoitteiden päämäärät integroitiin osaksi vuosituhattavoitteiden seitsemää ensimmäistä tavoitetta. Kahdeksas tavoite lisäsi toimintaan ohjenuoria, joita kansainvälisissä kehitystavoitteissa ei juuri esillä ollut. OECD:n tavoitteita kritisoiitiin siitä, että kehittyneet maat asettavat kehittymättömille maille päämääriä. Toisaalta asia ei ole näin yksinkertainen: köyhät maat olisivat saaneet itse valita ajamansa päämäärät, ja apua suositeltiin sitomaan näiden päämäärien edistymiseen.

Vuosituhattavoitteet ovat nousseet kansainvälisen politiikan agendalle kolmesta syystä. Ensimmäinen syy on köyhyyden nouseminen kehitysgendan kärkisijalle kaikkialle kehitysrahoituslaitoksista kansalliseen kehitysapuun asti. Toinen syy on Yhdysvalloissa valtaan nousseen tulosjohtamisen nouseminen myös Maailmanpankin ja kansallisten kehitysinstituutioiden toimintaan 1990-luvulla. Kolmas on lukuisten kansainvälisten instituutioiden YK:ta kohtaan asettamat paineet. Varsinkin Maailmanpankin ja DAC:n aloittamilla trendeillä on tapana päätyä lähes kaikkien laitosten käytäntöihin.

Vuosituhattavoitteiden kaltaisia konkreettisia kehityspäämääriä voidaan analysoida ainakin neljästä eri näkökulmasta. Nämä ovat tavoitteiden asettamisen poliittinen arvo, tavoitteisiin pääsemisen sisällöllinen arvo, päämääriin pääsemisen institutionaalinen viitekehys sekä tavoitteissa esiintyvien ongelmien synnyn ja ratkaisun sosiaalinen, poliittinen ja taloudellinen laaja viitekehys. Sisällöllistä arvoa ja kahta viimeistä ulottuvuutta käsittelemme tuota pikaa. Johdantona näihin tarkennan hieman vuosituhattavoitteiden poliittista arvoa.

Konkreettiset kehitystavoitteet ovat toivottavia monista syistä. Ellei esimerkiksi köyhyyttä, joka on ilmiönä äärimmäisen moniulotteinen ja -syinen, konkretisoida joihinkin yksityiskohtiin, voidaan ”köyhyyden poistamisen” verukkeella perustella lähes mitä tahansa toimintaa. Tämä tarkoittaa siirtymistä pois niin sanotusta nolla-seiska -ajattelusta, jossa pidetään tärkeänä kehitysavun maksamista sinänsä eikä huomiota haluta kiinnittää todelliseen kehitykseen. Konkreettisuus mahdollistaa vaikuttavuuden lisäämisen ja edistää tilivelvollisuutta. Elleivät julkiset toimijat saa kehitystä aikaisesti, voidaan heidät asettaa tästä velvollisiksi.

Toisaalta vuosituhattavoitteiden tehtäväjako on muotoiltu niin epäselväksi, ettei tilivelvollisuutta voida helposti vaatia. Tavoitteiden konkreettisuus mahdollistaa vertailevan analyysin, tuo keskusteluun täydentävien mekanismien mahdollisuudet sekä edistää tuntemusta koko maailman yhteisten asioiden ajamisesta. Kaikki nämä herättävät toivoa siitä, että konkreettisista päämääristä voisi tulla vaikkapa sitovia ihmisoikeuksia.

Konkreettisuus voi olla myös huono asia. Tavoitteet voivat litistää ja yksinkertaistaa ongelmia liiaksi sekä ohjata huonoihin toimintamalleihin innovatiivisten ratkaisujen sijaan. Ne voivat myös olla sokeita yhteiskunnassa vallitseville rakenteille. Konkreettiset päämäärät voivat ylläpitää rakenteita, jotka ovat ongelmien ensisijaisia lähteitä. Huonot puolet voidaan tiivistää siihen, että ne voivat vesittää hyvät puolet ja sivutuotteena ohjata toimintaa väärään suuntaan. Konkreettisuus synnyttää siis mahdollisuuksia yhtä lailla parempaan kuin huonompaankin kehityspolitiikkaan.

Tämän lisäksi tavoitteissa on yksi kysymys jäänyt valitettavan avoimeksi: kenentavoitteita vuosituhattavoitteet ovat?⁵⁴ Ontärkeää havaita, että yhteistä rintamaa vuosituhtausvaihteessa muodostamaan alkaneet Etelän maat olisivat voineet onnistua muuttamaan tavoitteiden muotoilua YK:n yleiskokouksessa, mikäli siitä olisi tyypilliseen tapaan äänestetty. Äänestystä ei kuitenkaan tehty, vaan otettiin käyttöön uusi päätöksenteon tekniikka: konsensus. Maailmanpankin ja muiden teollisuusmaiden globaalin ylivoimaisen aseman ylläpitävien laitosten päätöksentekokäytännöt näyttäytyivät nyt myös vilkkaan äänestämiskulttuurin YK:ssa. Sinänsä konsensus on helposti ymmärrettävissä – vain ihmishirviö vastustaisi köyhyyden, nälän ja inhimillisen kurjuuden vähentämistä sekä terveyden ja koulutuksen edistämistä. Kannattaa kuitenkin lukea pienellä pranttilla. Vuosituhattavoitteiden päämäärät ovat maltillisia ja osin varsin keinovaltaisia. Ne halutaan saavuttaa länsimaiden valtasemaa kehitysmaihin rikkomatta. Ei siis voida varauksetta sanoa, että vuosituhattavoitteet olisivat Etelän tai globaalin kansalaisyhteiskunnan tavoitteita.

Vuosituhattavoitteet ja kritiikki⁵⁵

Siinä missä vuosituhattavoitteiden saavuttaminen on maailmanlaajuisesti tunnustettu ja suureksi osaksi kannatettu arvo sinänsä, ovat tavoitteiden konkreettiset päämäärät (ks. taulukko 2.2.) saaneet osakseen massiivisesti kritiikkiä lukuisilta tahoilta YK:n omista instituutioista alkaen.

Ensimmäinen kritiikki kohdistuu tavoitteiden epäoleellisuuteen ja harhaanjohtavuuteen. Jo ensimmäinen päämäärä, eli alle dollarilla päivässä elävien määrän vähentäminen köyhyyden vähentämisen mittarina, on täysin kyseenalainen. Maailmanpankin käyttämä ja vuosituhattavoitteisiin läpi ajama dollarin päiväansiomittari perustuu vuoden 1985 laskennallisiin määritelmiin, jotka eivät alkuunkaan heijasta köyhyyden todellisuutta.

Tulotasolla on merkittävä yhteys esimerkiksi elinaikaan. Dollarin päiväansioille nouseminen ei käytännössä nosta elinaikaodotetta, eli sitä, paljonko ihmisen odotettava elinaika syntyessä on. Alueellisesti riippuen vasta 2,7–3,9 dollarin päiväansiot nostavat sekä elinaikaodotetta eettisesti hyväksyttävälle tasolle että tulotasoa äärimmäisen köyhyyden yläpuolelle. Peter Edwardin mukaan vasta kolmen dollarin päiväansiota voidaan peukalosääntönä alkaa pitää maailmanlaajuisena rajapyykkinä ihmisoikeuksien mukaisen elämän saavuttamiselle.⁵⁶

Määrällisten kriteerien epäonnistumisten lisäksi päiväansioden kautta todettu köyhien määrä on köyhyyden mittarina jo itsessään laadullisesti harhaanjohtava ja todellisuutta vääristävä. Olli Tammilehdon mukaan tulokset voivat kertoa enemmän esimerkiksi yhteiskuntien siirtymisestä markkinatalouden piiriin kuin köyhien määrien muutoksista. Intiassa tarkastellaan päiväansioden sijaan ihmisen elämän ylläpitoon tarvittavan ”kulutuskorin” hintaa ja määritellään taloudellinen köyhyys kykenemättömyydeksi tämän korin hankkimiseen. Köyhyyden määrä Intiassa on tämän pienen tilastollisen korjauksen huomioon ottaen itse asiassa lisääntynyt – ei suinkaan vähentynyt, kuten Maailmanpankin tilastot väittävät.⁵⁷ Tulotaso vaatii aina rinnalleen hintavaihtelujen huomioimisen lisäksi sitä, mitä kaikkea ihmiset rahalla voivat hankkia tai ovat pakotettuja hankkimaan ja mitä eivät.

Ensimmäinen vuosituhattavoite kuvastaa parhaimmillaan yhtä kehityksen ongelmaa, jota Teppo Eskelinen artikkelissaan jo sivusi. Köyhyyden vähentäminen ei vielä tarkoita elämänlaadun parantamista. Vuosituhattavoitteet kokonaisuutena puuttuvat – vaikkakin kapein määritelmien ja konservatiivisin toimenpide-ehdotuksin – tuloköyhyyden eri syihin, mutta eivät pyri antamaan ihmisille resursseja elää parempaa elämää heidän määrittelemillään ehdoilla ja tavoilla. Jos Peter Edwardin ajatus eettisistä ohjenuorista otetaan vakavasti, tulee jokaisen vuosituhattavoitteiden puolestapuhujan pohtia asemaansa uudelleen.

Maailmanpankin mukaan maailmassa on 1,2 miljardia ihmistä, jotka elävät alle dollarilla päivässä. Mutta maailmassa on myös kolme miljardia ihmistä, jotka elävät alle kahdella dollarilla päivässä. Vuosituhattavoitteet vetävät rajan köyhyyden ja äärimmäisen köyhyyden väliin ja hämärtävät

näin maailman köyhyysongelman kuvaa – tai pikemminkin pyrkivät peittämään sen tosiseikan, että maailmassa on miljardi superrikasta ihmistä, jotka pitävät suurta köyhdytettyä enemmistöä kurjuudessa kansainvälisen talousjärjestelmän avulla!

Tavoite	Välitavoitteet	Indikaattorit
Äärimmäisen köyhyyden ja nälän poistaminen	• alle yhdellä dollarilla päivässä ansaitsevien määrän puolittaminen vuoteen 2015 mennessä • äärimmäisessä nälässä elävän väestön osuuden puolittaminen	• Alle 1 USD päivässä ansaitsevien osuus • Köyhyysskuilun suhteellinen koko • Köyhimmän neljänneksen osuus kulutuksesta • Alipainoisten alle 5-vuotiaiden lasten osuus • Aliravittujen suhteellinen osuus
Peruskoulutuksen mahdollisuuksien takaaminen kaikille	• kaikilla lapsilla mahdollisuus suorittaa peruskoulutus 2015	• Peruskoulutuksen aloittavien osuus ikäluokasta • Peruskoulun aloittavien ja sitä viidennelle luokalle jatkavien määrä • 15-24 vuotiaiden lukutaitoprosentti
Sukupuolten tasa-arvon edistäminen ja naisten aseman parantaminen	• Sukupuolten välisten eriarvoisuuden poistuminen ensimmäisellä ja toisella asteella vuoteen 2005 mennessä sekä kaikilla koulutuksen tasoilla 2015	• Tyttöjen suhteellinen osuus perusasteen, keskiasteen ja kolmannen asteen koulutuksessa • Lukutaitoisten naisten suhteellinen osuus 15-24 -vuotiaista • Naisten osuus palkkatyövoimasta (ILO) • Naisten määrä kansallisissa parlamenteissa (IPU)
Lapsikuolleisuuden vähentäminen	• Alle 5-vuotiaiden kuolleisuuden vähentäminen kahdella kolmanneksella vuoteen 2015	• Alle 5-vuotiaitten kuolleisuus • Vastasyntyneiden kuolleisuus • Tuhkarokkorokotuksen saaneiden osuus vuoden ikäisistä

Odottavien äitien terveydentilan parantaminen	Vähentää äitiyskuolleisuutta kolmella neljänneksellä vuoteen 2015	- Synnytyksessä kuolevien äitien osuus 100.000 elävänä syntynyttä kohti - Kuinka monessa prosentissa synnytyksistä apuna on koulutettu kättilö
Tautien leviämisen hidastaminen	- Hiv/aids:in, leviämisen pysäyttäminen ja kääntäminen laskuun vuoteen 2015 - Malarian ja muiden merkittävien tautien leviämisen pysäyttäminen ja kääntäminen laskuun vuoteen 2015	- Hiv-tartuntojen määrä 15-24-vuotiailla raskaana olevilla naisilla - Kondomin käyttö ehkäisyvälineenä - Aidsorpojen kumulatiivinen määrä - Malarian esiintyminen ja sen aiheuttamat kuolemantapaukset - Malarian ehkäisy- ja hoitomenetelmiä käyttävien osuus malaria-alueiden väestöstä - Tuberkuloosin esiintyminen ja sen aiheuttamat kuolemantapaukset - WHO:n hoitosuosituksen mukaan hoidetut tuberkuloositapaukset
Ympäristön kestävän kehityksen varmistaminen	- Kukin maa sisällyttää kehityspolitiikkaansa kestävän kehityksen periaatteet ja pysäyttää luonnonvarojen hupenemisen - Veden ja sanitaation puutteesta kärsivien määrän puolittaminen vuoteen 2015 - Vähintään 100 miljoonan slummiasukkaan elämän laadun parantaminen vuoteen 2020	- Metsien osuus eri maiden pinta-alasta - Suojelualueiden osuus pinta-alasta - Energiankulutus - Hiilidioksidipäästöt sekä otsonia kuluttavien CFC-aineiden käyttö - Kiinteitä polttoaineita (solid fuels) käyttävien osuus - Puhtaan juomaveden saatavuus (maaseutu ja kaupungit) - Suhteellinen väestönosa, jolla on käytössään kehittyneet saniteettipalvelut (maaseutu ja kaupungit) - Asianmukainen sanitaatio kaupungeissa, prosenttia kaupunkiväestöstä - Kiinteistön omistus- tai hallintaoikeus

Kehityksen globaali kumppanuus	• Kehittää oikeudenmukaista ja sääntöperustaista kansainvälistä kauppaa – ja rahoitusjärjestelmää • Lisätä kehitysyhteistyötä köyhyyden vähentämiseen sitoutuneille kehitysmaille • Vastata vähiten kehittyneiden maiden erityisiin tarpeisiin. • Ratkaista kehitysmaiden velkaongelma kansallisin ja kansainvälisin toimin, jotta velkataakasta tulee pitkällä tähtäimellä siedettävä • Luoda ja toteuttaa yhdessä kehitysmaiden kanssa strategioita nuorten työllistämiseksi • Uuden teknologian ja erityisesti informaatioteknologian hyötyjen saattaminen kehitysmaiden käyttöön yhdessä yksityisen sektorin kanssa • Turvata välttämättömien lääkkeiden saatavuus kehitysmaille yhteistyössä lääketeollisuuden kanssa	• Kehitysavun prosenttiosuus avunantajamaiden BKT:stä • Apu sosiaalisektorille, OECD-maat • Sitomattoman avun osuus OECD-maiden kehitysavusta • Kehitysavun osuus meriyhteyttä vailla olevien maiden BKT:stä • Kehitysavun osuus pienten saarivaltioiden BKT:stä • Teollisuusmaiden tuonti kehitysmaista, kaikki kehitysmaat/vähiten kehittyneet • Teollisuusmaiden tariffien määrä maataloustuotteista, tekstiileistä sekä vaatteista joita tuodaan kehitysmaista • OECD-maiden maataloustuen osuus BKT:stä • Kaupankäynnin helpottamiseen suunnatun kehitysavun osuus • HIPC-velkahelpotukseen päässeet ja sitä odottavat maat • HIPC-aloitteen velkahelpotukset • Velanhoidotukset suhteessa tavaroiden ja palveluiden viennistä saataviin tuloihin • 15-24 -vuotiaiden työttömyys • Kuinka suurella osalla ihmisistä on mahdollisuus saada välttämättömiä lääkkeitä • Kiinteiden ja matkapuhelinliittymien määrä • Tietokoneiden ja internet-liittymien määrä
---------------------------------------	--	--

Taulukko 2.2. YK:n vuosittuvavoitteet, välitavoitteet ja seurannan indikaattorit. Lähde: YK-liitto

Toinen kritiikki voidaan kohdistaa tavoitteiden historiasokeuteen ja epärealistisuuteen. Esimerkiksi ajatus ilmaisesta ja pakollisesta peruskoulusta kaikkialla maailmassa ei ole uusi: se sisältyi jo vuoden 1948 ihmisoikeusjulistukseen. Koulutustavoitteeseen pyrittiin YK:ssa jo 1960-luvulla, jolloin Yhdistyneiden kansakuntien kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestö UNESCO ryhtyi ajamaan peruskoulutusta kaikille tavoitteenaan päämäärän saavuttaminen kymmenessä vuodessa. Tavoitteen suhteen saavutettiin edistystä kahden vuosikymmenen ajan melko tehokkaasti. Nämä seikat eivät näy vuosituhattavoitteiden edistymisen seurannassa. Lähtötasovuonna 1990 UNESCO:n alkuperäinen päämäärä oli karkaamassa käsistä ja koulutettujen lasten osuus oli alkanut pudota. Syy tähän on eräiden kriitikoiden mukaan ilmeinen: kehitysrahoittajien vaatimuksesta koulutusta oli alettu yksityistää ja julkisia palveluita oli ajettu alas, eikä liiketoiminnallinen sektori halunnut panostaa peruskoulutukseen.⁵⁸

Koulutuspäämäärät ovat yksityiskohdiltaan epärealistisia. Universaalien peruskoulutuksen täyttäminen tarkoittaa sitä, että 99 prosenttia lapsista ryhtyy käymään koulua. Yhdysvaltojen ja Euroopan keskiarvo on 96–98 prosenttia. Koulussa käymättömyyteen on monia luonnollisia syitä, kuten sairaudet. Käytännössä 99 prosenttia on mahdotonta saavuttaa. Ensimmäiseen kritiikkiin nojaten voidaan kysyä, onko epärealistisenkaan tavoitteen saavuttamisesta vielä mitään hyötyä. Mikäli esimerkiksi tyttöjen koulutusta halutaan oikeasti vahvistaa, vaatisi tämä tyttöjen todellista vapauttamisesta kotitöistä eikä vain koulun lisäämistä töiden päälle, valistustyötä vanhemmille lasten kouluun lähettämisen eduista, kouluaineiden tasa-arvoistamista ja tyttöjen innostamista miesvaltaisten alojen opiskeluun, koulutuksen ja ammatin saamisen välisen linkin vahvistamista, koulutuksessa esitettyjen sukupuolistereotyyppien purkamista, universaalia oikeutta koulussa tarvittavien kynien ja kumien kaltaisiin koulutarvikkeisiin ja koulukuljetuksiin ilmaiseksi, naisopettajien määrän lisäämistä, seksuaalisen häirinnän ja väkivallan vähentämistä sekä koulutuksen tekemistä vähintään yhdeksänvuotiseksi – vain muutaman esimerkin mainitakseni.⁵⁹

Kolmas kritiikki voidaan kohdistaa sukupuolikysymyksien käsittelytapaan. Gender-lähestymistapa on läsnä vuosituhattavoitteissa kahdella tavalla. Tavoitteissa on sekä sukupuolen huomioonottavia tavoitteita että sukupuolen kautta määriteltyjä tavoitteita. Ensimmäiseen kuuluvat universaali peruskoulutus niin tytöille kuin pojille, jälkimmäiseen sukupuolten tasa-arvon, naisten valtaistamisen ja äitien terveyden edistäminen. Kolmas vuosituhattavoite on jälkimmäisen kategorian

ytimessä. Naisiin panostaminen on miehiin panostamista tehokkaampaa köyhyden torjunnan kannalta. Valitettavasti vuosituhattavoiteissa tämä jää vallitsevaksi puheenparreksi, eikä huomiota kiinnitetä riittävästi sukupuolien välisiin oikeudenmukaisuuskysymyksiin. Gender-näkökulma olisi saatava retoriikan tasolta konkreettisiin poliittisiin prosesseihin. Merkittävin ongelma vuosituhattavoiteissa on näkökulman ulkoistaminen itsenäiseksi mittariksi ja sitä kautta sen jättäminen ulkopuolelle useiden muiden tavoitteiden mittareista.⁶⁰

Tämän lisäksi sukupuolten tasa-arvon mittarissa on suuria ongelmia. Koulutuksen tasa-arvon mittaaminen on keho yhteiskunnallisen tasa-arvon mittari. Naisten osuuden määrällinen osallistuminen poliittiseen päätöksentekoon on sekin ongelmallista, sillä vaikka naisia olisi mukana päätöksenteossa, ei tämä vielä tarkoita, että heitä kuunneltaisiin tai heidät otettaisiin tosissaan miesvaltaisissa kulttuureissa.⁶¹ Myös viidennessä tavoitteessa on ongelmia. Tavoite rajoittaa naisen yhteiskunnallisen roolin äitiyteen. Siinä ei käsitellä naisten reproduktiivisia ja seksuaalisia oikeuksia. Päämäärinä ei ole naisiin kohdistuvan väkivallan lopettaminen, ehkäisyn ja turvallisten aborttien hyväksyttävyyden ja saatavuuden parantaminen, raskaudesta päättämisen vahvistaminen, saati sitten naisten nostaminen perheiden miesvaltaisissa hierarkioissa korkeammalle – jos ruokaa on niukasti ja vain perheen mieshenkilöt ruokitaan ensisijaisesti, on tämä todellinen uhka naisten terveydelle.

Neljäs kritiikki juontaa juurensa syiden ja seurausten sekoittamiseen sekä keinojen epämääräisyyteen. Neljännen vuosituhattavoitteen välitavoite on alle 5-vuotiaiden lasten kuolleisuuden vähentäminen kahdella kolmanneksella vuoteen 2015 mennessä. Vaikka tavoite on selkeä, on sen asema omituinen. Muutokset lapsikuolleisuudessa ovat indikaattori tehdyn politiikan ja yhteiskunnallisten muutosten seurauksista. Nämä politiikat ja muutokset voivat olla lähes millaisia tahansa. Vuosituhattavoiteissa ei sovittu minkäänlaisista tavoista muutosten tutkimiseksi. Jokainen kehitysavun lahjoittajamaa saa näin ollen päättää siitä, mihin keinoon rahansa satsaa ja minkä lapsikuolleisuuden syyksi määrittelee. Vuosituhattavoitteen saavuttamiseksi olisi joka tapauksessa panostettava enemmän julkiseen ennaltaehkäisevään terveydenhuoltoon. Vuosien 1995 ja 2000 välillä teollisuusmaat kahdeksankertaistivat apunsa tähän ja peruskoulutukseen – harmi kyllä panoksen lähtötaso oli 0,5 prosenttia kehitysavusta. Vuonna 2000 teollisuusmaiden kehitysavusta siis vain neljä prosenttia kohdistui perusterveydenhuoltoon ja -koulutukseen.

Viides kritiikki kohdistuu aikajänteeseen. Tämä näkyy parhaiten seitsemännessä vuosituhattavoitteessa. Kuten kaikkien

vuosituhattavoitteiden kohdalla, vastuu ympäristötavoitteiden saavuttamisesta on valtioiden harteilla. Kestävän kehityksen politiikoissa tämä on erittäin merkittävää: valtioiden on pidettävä kehityspäämääriä mielekkäinä ja toivottavina sekä osoitettava vahvaa johtajuutta niiden saavuttamiseksi. Harmi kyllä, kestävän kehityksen politiikat jätetään vuosituhattavoitteissa ilman sisältöä, mikä voi tehdä johtajuudesta ja sitoutumisesta todellisen farssin. Kestävässä kehityksessä on kyse hyvin pitkän aikavälin politiikoista, mikä ei välttämättä ole yhteensopivaa hyvin lyhytjänteisen talousajattelun kanssa.

Seitsemännen tavoitteen ainoa konkreettinen osa, eli välitavoite veden saatavuuden ja sanitaation parantamisesta, ei edes ole pitkän aikavälin globaali visio, vaan varsin tavallisen julkisen terveyden- ja sanitaatiohuollon käyttöönoton looginen seuraus. Todelliset visiot, kuten veden riittävyyden takaaminen kymmenille tuleville sukupolville loistavat poissaolollaan. Lisäksi tavoite on muotoilussaan varovainen. Se varoo muun muassa kritisoidusta Yhdysvaltoja Kioton ilmastositoumukseseen liittymättömyydestä. Tavoitteessa kyllä tarkastellaan luonnonsuojelualueiden määrää, muttei kehoiteta tekemään mitään esimerkiksi biodiversiteetin säilyttämiseksi. Seitsemännen tavoitteen kehitystä pystytään kyllä erittäin hyvin mittaamaan, mutta sillä ei voida kääntää kehityksen suuntaa millään aikajänteellä.⁶²

Viiden kritiikin käsittelyn jälkeen on tiiviisti todettava, että vuosituhattavoitteet ovat vain pisara meressä, eikä niillä ole kuin symbolista poliittista arvoa. Harmittomia ne eivät kuitenkaan ole. Niillä voidaan perustella kansalaisille hyvin erilaisia toimenpiteitä. Kun kahdeksas vuosituhattavoite, globaalin kumppanuuden luominen, asetetaan vallitsevaan institutionaaliseen viitekehykseen ja tarkastellaan sen analyysia erilaisten ongelmien synnystä ja esiintymisestä, ei vuosituhattavoitteilla ole enää miljoonien tekemistä kehityksen kanssa.

Kumppanuus juontaa juurensa kehityksen puheenpartena jo 1960-luvulle, jolloin peräänkuulutettiin teollisuus- ja kehitysmailta turhan kitkan, energiantuhlauksen ja toistensa ärsyttämisen välttämistä. Kumppanuuden tuli perustua epämuodollisesti ymmärrettyihin vastavuoroisiin oikeuksiin ja vastuisiin. Tällaista kumppanuutta ei koskaan pidetty uskottavana. Vuonna 1975 Euroopan talousyhteisö solmi Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren alueiden kanssa kumppanuussopimuksen, minkä jälkeen kumppanuutta on alettu käyttää myös muodollisessa yhteistyössä. Sopimuksessa oli tarkoitus ottaa käyttöön symmetrisen tilivelvollisuuden periaatteet, mutta EU:n esiasteen päätöksenteko oli niin hidasta ja joustamatonta, ettei tämä periaate koskaan toteutunut. 1990-luvun puolessavälissä kumppanuus otettiin osaksi Kansainvälisiä

kehityspäämääriä. Kumppanuuteen tuotiin tällöin uusi elementti: koherenssi. Kehityspolitiikkoja ja muuta politiikkaa tuli nyt arvioida kokonaisuutena. Kehityspolitiikkojen ”omistamista” alettiin myös pitää entistä tärkeämpinä.

Konkreettisena toimintana kumppanuus on syventänyt Pohjoisen valtaa Etelään nähden. Teollisuusmaat ajavat kehitysmaita ottamaan käyttöön teollisuusmaiden intressejä palvelevia politiikkoja, mutta myös pakottavat Etelää haluamaan näitä politiikkoja.⁶³ Kumppanuus on pahimmillaan vain yksi teollisuusmaiden harjoittaman hallinnan tekniikoista muiden joukossa. Se mahdollistaa pitkän aikavälin hallinnan yksittäisten projekti-interventioiden sijaan.

Globaalin kumppanuuden luominen kehitykselle poikkeaa merkittävästi seitsemään ensimmäiseen kehitystavoitteeseen verrattuna. Se asettaa vuosituhattulustuksessa olleiden kansainvälisten suhteiden roolin tapaisia kehityksen reunaehtoja, joiden puitteissa kehityksen ”on tapahduttava”. Vuosituhattavoitteiden saavuttamisen varsinaiset keinot olivat ensimmäistä kertaa esillä YK:n vuoden 2001 niin sanotussa tiekartassa. Kumppanuuden asettaminen konkreettiseksi tavoitteeksi tekee yhteistyöstä päämäärän sinänsä. Mutta onko kahdeksas tavoite kumppanuuden hengessä koherentti, eli sisäisesti johdonmukainen?

Valitettavasti takeita koherenssille ei ole, koska tavoitteella ei ole tarkkaa sisältöä (ks. tekstilaatikko 5). Hyvä hallinto (good governance) lienee kärjekkäin esimerkki sisällöttömyyden ongelmasta. Hyvä hallinto on yrityspiireistä tuttu lähestymistapa johtamisen menetelmiin. Se viittaa paitsi päätöksenteon myös päätöksien toimeenpanon tekniikoihin ja olosuhteisiin. Hyvään hallintoon kuuluvat osallistuminen, lainmukaisuus, läpinäkyvyys, reaktiivisuus, konsensusuuntautuneisuus, tasa-arvo ja inklusiivisuus, vaikuttavuus ja tehokkuus sekä tilivelvollisuus.⁶⁴ Valitettavasti käsitykset näiden sisällöistä vaihtelevat organisaatiokohtaisesti. Eri toimijoilla on vapaat kädet hallintotavan määrittelyyn. Tämän vuoksi on myös vaikeaa tarttua teollisuusmaiden ja kansainvälisten rahoituslaitosten vuosikymmeniä harjoittamaan kehityksen huonoon hallintaan, koska ne voivat vapaasti määritellä toimintansa olevan erittäin hyvää hallintaa.

Tekstilaatikko 8: Kauppapolitiikka ja vuosituhattavoitteet

Kauppapolitiikka on hyvä esimerkki siitä, miten monia alueita yksi politiikan lohko voi samanaikaisesti koskettaa. Kauppa koskettaa oman välitavoitteensa lisäksi myös monia muita vuosituhattavoitteita erityisesti tuloköyhyyttä, terveyttä ja koulutusta koskevista tavoitteenasetteluissa. Indikaattorissa mainittu sääntöperustainen kauppajärjestelmä tarkoittaa käytännössä Maailman kauppajärjestö WTO:ta. Järjestön toiminta on kirjoitushetkellä jumiassa Dohan kierroksen todennäköisen epäonnistumisen takia. Teollisuusmaat ovat jatkuvasti kehitysmaita poistamaan kaikkia ”kaupan esteitä” ja kieltäytyneet laskemasta omia korkeita maataloustuotteiden ja tekstiilien tullimuureja ennen kehitysmaiden aloitetta. Toisin sanoen teollisuusmaat kieltävät kehitysmailta ne kansantalouden vahvistamisen keinot, joilla ne ovat itse alun perin teollistuneet ja rikastuneet, ja joita ne maataloustukiaisten muodossa itse ylen määrin käyttävät. 1990-luvun aikana teollisuusmaiden tullimuurit estivät kehitysmailta jopa 700 miljardin dollarin mahdolliset vuosittaiset vientitulot.

Erittäin merkittävä tekijä vuosituhattavoitteiden saavuttamisen ja WTO:n välillä on palveluiden vapaakauppasopimus GATS (General Agreement on Trade in Services). GATS oli ensimmäistä kertaa mukana WTO:n niin sanotulla Uruguayn kierroksella. Sopimuksen tarkoitus on ”vapauttaa” palvelukauppa, eli toisin sanoen poistaa palveluiden tarjoamista koskeva muu sääntely ja ottaa tilalle suurimpia toimijoita suosiva kilpailulainsäädäntö. Tämä tarkoittaa käytännössä köyhien maiden oman terveydenhuollon häviämistä ja monikansallisten suuryritysten monopolia. Kehitysrahoittajat eivät ole halukkaita rahoittamaan yleishyödyllisiä julkisia palveluita, jotka olisivat jätettävissä sopimuksen ulkopuolelle. Kehitysmaat voivat Bretton Woods -instituutioiden ja WTO:n yhteispaineen seurauksena joutua yksityistämään useita julkisia palveluja. Tämä olisi valtava takaisku vuosituhattavoitteiden saavuttamiselle. Palveluiden saatavuus heikentyisi, koska ulkomaiset investoinnit eivät kohdistu esimerkiksi veden ja koulutuksen takaamiseen kaikille, vaan ainoastaan maksukykyisille. Köyhistä huolehtisi tällöin alirahoitettu ja toimintakyvytön julkinen sektori.

Itse asiassa edellä on käsitelty vain kahta yksityiskohtaa monista WTO:n ongelmista päätöksenteon kehyksenä. Keskitettyyn järjestelmään liittyy sisällön lisäksi eräitä toisia makrotason ongelmia kuten kehitysmaiden epäyhtenäisyys ja sen kautta kyvyttömyys päästä kaikkia tasa-arvoisesti hyödyttäviin

ARVIOIJA	VUOSITUHAT-TAVOITTEIDEN SAAVUTTAMISEEN TARVITTAVA LISÄPANOSTUS (MRD. USD VUOSITTAIN)
Zedillon Raportti (UN high-level panel on Financing for Development)	50
Maaailmanpankki	89 – 138
Jolly, Tausta-analyysi, UNDP Human Development Report 2003	76,3
Paying the price (Oxfam)	50 – 100
Millennium Project (Sachsin raportti)	121 (vuodelle 2006) ja 189 (vuodelle 2015)
Vandemoortele, 'Are the MDGs feasible?' (UNDP, Heinäkuu 2002)	50 – 80
Greenhill, 'The unbreakable link' (Jubilee Research 2002)	31 – 37 + velkojen mitätöinti

Taulukko 2.3. Vuosituhattavoitteiden toteuttamiseen tarvittava lisäpanostus. Lähde: Social Watch (2006, 11)⁶⁵

Vuosituhattavoitteiden rahoitus ja Monterreyn sitoumukset

Taulukosta 2.3. voidaan havaita, että vuosituhattavoitteiden saavuttamiseen ei tarvita valtavia määriä resursseja. Maailman ostovoimakorjattu bruttokansantuote on noin 61 biljoonaa dollaria. Vaikka tavoitteiden saavuttamiseen vaadittaisi yläkanttiin arvioituna jopa 200 miljardia dollaria vuosittain, ei tämä tarkoittaisi kuin reilua kolmea promillea edellä mainitusta bruttokansantuotteesta. Summa on niin pieni, ettei siitä koidu merkittävää taloudellista taakkaa. Rahaa siis riittää, se pitää vaan kanavoita köyhyyden poistamiseen.

Maailman valtioiden johtajat kokoontuivat 18–22 maaliskuuta vuonna 2002 Meksikon Monterreyhin päättämään vuosituhattavoitteiden rahoituksen tavoista. Konferenssin päätöslauselmassa esitetään päämääriä rahoituksen lisäämiseksi sekä keinoja näiden päämäärien saavuttamiseksi. Lähtökohtana Monterreyn konsensuksen tavoitteenasettelussa on

valtioiden velvollisuus aikaansaada kehitystä.

Päätöslauselmassa todetaan, että globalisoituva talous aiheuttaa runsaasti keskinäisriippuvuutta valtioiden ja muiden toimijoiden välillä. Rahoitusta tulee tämän vuoksi kanavoida johdonmukaisesti kehitykseen. Valtioiden on laadittava suotuisat olosuhteet kotimaisten, niin yksityisten kuin julkisten resurssien keräämisen vahvistamiseksi ja kanavoimiseksi kehitykseen. Eri maat tulevat lauselman mukaan valitsemaan kehityksessä erilaisen painoarvon markkinoiden ja julkisen toteutuksen välillä. Onnistunut lisäresurssien kerääminen vaatii vahvaa sääntelyn perustan kotimaiselle finanssisektorille. Lisärahoituksen lähteitä voidaan hakea mikrorahoituksesta sekä esimerkiksi eläkejärjestelmiä kehittämällä. Verotuksesta tai muista julkisen suoran varainkeruun tavoista ei päätöslauselmassa puhuta. Kotimaisten resurssien keräämiselle ei siis anneta sisällöllistä tukea, vaan asetetaan velvoitteita markkinatalouden ja hyvinvointivaltion kehittämiseksi ilman tukea sen keskeisille välineille.

Lauselmassa suositetaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta. Kehitysmaiden vastuulla on luoda läpinäkyvät sääntelypuitteet, jotta pääomaa voisi ylipäänsä virrata köyhiin maihin sijoituksina ja investointeina. Rahoitusalan yritysten ja investoijien harteille jää toiminnan vastuullisuus: kaikkea toimintaa pitää arvioida sosiaalisten ja ympäristövaikutusten näkökulmasta. Lisäksi lauselman antaa kansainväliselle kaupalle suuren roolin kehityksen saavuttamiseksi. Maailman johtajat tunnustavat lauselmassa, että kehitysmaille on annettava mahdollisuudet esimerkiksi tullien ylläpitämiseen. Kehitysmaita erityisesti koskevat kysymykset, kuten tullien lisäksi työvoiman liikkuvuus sekä omistus- ja patenttioikeudet, ovat lauselman mukaan parhaiten ratkaistavissa sääntöperustaisen kansainvälisen sääntelyn avulla. Lauselmassa kehoitetaan sitoutumaan WTO:n Dohan kierroksen toteuttamiseen. Teollisuusmaita käsketään poistamaan tullimuurinsa kehitysmaita tuotavien tuotteiden markkinoille pääsyn edistämiseksi.

Virallisen kehitysavun lisääminen on yksi lauselman esittämistä mekanismeista vuosituhattavoitteiden saavuttamiseksi. Siinä vahvistetaan YK:ssa jo aiemmin tehty suositus teollisuusmaiden köyhille maille myöntämän kehitysavun nostamiseksi 0,7 prosenttiin teollisuusmaiden bruttokansantuotteesta. Myös kehitysavun vaikuttavuutta vuosituhattavoitteiden saavuttamiseksi sitoudutaan edistämään. Lauselmassa todetaan, että tutkimusta innovatiivisten kehityksen rahoitusmekanismien käyttöönottamiseksi on lisättävä. Pääsihteerin asettamien työryhmien työ on otettava kansainväliseen keskusteluun sille soveltuvilla foorumeilla. Kehitysmaiden velkataakan vähentäminen on tärkeä elementti resurssien lisäämisessä. Kehitysmaiden on

kuitenkin varmistettava, että vapautuvat varat kohdistuvat kehitykseen. Velkahelpotukset eivät saa antaa väärää viestiä velanoton helppoudesta. Tällaista velkahelpotuksen ominaisuutta kutsutaan *moral hazardiksi*. Velkaantumisen hallinta pitää kehittää siten, että velkoja ja velallinen jakavat vastuun velan hallinnasta. Velkaantuneimpien maiden velkoja pitää antaa anteeksi.

Kansainvälisten rahoituslaitosten rooli kehityksen rahoittamisessa ja kansainvälisen rahoitusjärjestelmän vakauden ylläpidossa jatkuu lauselman mukaan elintärkeänä tulevaisuudessakin. Kansainvälisten yhteistyöelinten, kuten IMF:n, Kansainvälisen järjestelypankin, Financial Stability Forumin ja erilaisten *ad hoc* -ryhmittymien kykyä havaita potentiaalisia talouskriisejä on vahvistettava. Kaiken kansainvälisen yhteistyön johdonmukaisuutta kehityksen saavuttamiseksi on vahvistettava.⁶⁶

Kaikki Monterreyn konsensuksen näkemykset ovat ei-sitovia pyrkimyksiä. Kyse ei siis ole vuosituhattavoitteiden saavuttamisen tiekartasta, vaan viitekehyksestä. Lähes kaikki periaatteet ja suositukset ovat tulkittavissa monilla tavoilla. Lähes kaikki yksiselitteiset pyrkimykset ovat viisi vuotta Monterreyn tapaamisen jälkeen jääneet saavuttamatta: WTO-neuvottelut ovat jumissa, kehitysavun määrää ei ole lisätty riittävästi, yksityisen ulkomaanvelan sovitteluun ei ole tehty vakavasti otettavia aloitteita, kansainvälisten yhteistyöelinten rooli ei ole vahvistunut vaan pikemminkin heikentynyt. Teollisuusmaat ovat pettäneet lupauksensa kehitysmaille ja maailman johtajat ovat pettäneet lupauksensa kansalaisille. Vuosituhattavoitteita ei tulla saavuttamaan ilman sitovaa yhteistyötä.

2.4. Globaalit julkishyödykkeet⁶⁷

Kehitys ei ole pelkästään valtioiden talouskasvun edistämistä. Kehityskeskustelussa tulee aidosti kysyä millaista kehitystä tahdotaan toteuttaa ja miten – myös globaalilla tasolla. Kehitysrahoituskeskustelun luontevaksi mittapuuksi ja viitekehykseksi voidaan asettaa globaalit julkishyödykkeet, eli jokaisen ihmisen käytettävissä olevat, maailmanlaajuisesti julkisesti järjestetyt palvelut, rakenteet tai muut vastaavat hyödyt. Vaikka julkishyödykkeet eivät välttämättä vaadi valtavia rahamääriä, vaativat ne kaikkein vakaimman rahoituspohjan. Esittelen seuraavaksi globaalien julkishyödykkeiden ajatusta hieman tarkemmin.

Globaaleista julkishyödykkeistä on ollut käytössä kaksi hieman erilaista määritelmää. Maailmanpankin mukaan kyse on julkisesti tuotetuista tavaroista, resursseista, palveluista, säännöistä tai yhteistyön muodoista, joiden lähtökohtana on kehityksen – pankin kohdalla taloudellisen kasvun – aikaansaaminen ja köyhyiden vähentäminen, ja jotka eivät olisi tuotettavissa ilman kehittyneiden ja kehittyvien maiden yhteistyötä. Määritelmään sisältyvät sekä poikkikansallisesti hahmotettavat edut että poikkikansallinen yhteinen toiminta. Toisin sanoen globaalia julkishyödykettä ei voi määritellä ilman sen toimeenpanon mukaan lukien rahoituksen mekanismien määrittelyä.

Pankin määritelmä vaikuttaisi järkeenkäyvältä, ellei se vesittäisi sitä itse. Pankin mukaan globaaleissa julkishyödykkeissä on kaksi eri toimintoa, tuottamisen ydintoiminto ja kuluttamiseen opastavat täydentävät toiminnot. Tuotanto voi keskittyä globaalin tuotannon sijaan myös yhteen maahan tai alueeseen, mikäli tuotannosta on poikkikansallisia etuja. Täydentävien toimintojen tarkoitus on luoda

kansallisia julkishyödykkeitä, koska globaalien julkishyödykkeiden kuluttajiksi määritellään ihmisten sijaan valtiot. Hyödyke vaikuttaa tällöin luonteeltaan huomattavasti enemmän kansainväliseltä ja valtiokeskeiseltä kuin globaalilta.

YK:n kehitysohjelma UNDP:n mukaan globaali julkishyödyke ei ole sidottu valtioista johdettuihin instituutioihin. Globaalin julkishyödykkeen tulee täyttää kaksi ehtoa. Ensinnäkään ne eivät saa kilpailla muiden hyödykkeiden kanssa, eikä ketään saa sulkea pois niiden käytöstä. Toiseksi niistä saatavien hyötyjen tulee koskettaa kaikkia valtioita, kansoja ja sukupolvia. Minimivaatimuksena on, että niitä käyttävät useampi kuin yksi valtio kaikkine väestöryhmineen, eikä näiden kulutus vaikuta tulevien sukupolvien mahdollisuuksiin käyttää sama hyödykettä. UNDP:n määritelmässä globaalit julkishyödykkeet ovat koko ihmiskunnan yhteisiä ratkaisuja, jotka noudattavat kestävä kehityksen periaatteita.

UNDP:n lähestymistapa sopii paremmin tähän kirjaan, kun sen täydentää Maailmanpankin huomiolla siitä, että rahoitusmekanismit ovat välttämättömiä jo hyödykkeen määrittelyvaiheessa. Lisäksi on pidettävä mielessä, että globaalista julkishyödykkeestä puhuminen on pelkkää retoriikkaa, ellei sen taustalla ole laajalti levinnyt tieto hyödykkeen luonteesta ja sisällöstä, julkinen tietoisuus oikeudesta hyödykkeen käyttöön ja velvollisuus sen tuottamiseksi sekä poliittinen päätös ja tahto tuotanto- ja kulutusprosessien alkuun saattamiseksi.

Globaalit ja kansainväliset julkishyödykkeet voidaan jakaa kolmeen kategoriaan: globaaleihin oikeuksiin, globaaleihin politiikkoihin ja globaaliin tietoon liittyviin hyödykkeisiin. Esimerkkejä kaikista näistä kategorioista on näkyvissä taulukossa 2.4.

Globaaleihin (jokamiehen-) oikeuksiin liittyvät hyödykkeet	• Ilmastonmuutokseen johtavien kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen • biodiversiteetin säilyttäminen • otsonikerroksen suojeleminen • happosateiden vähentäminen • ilmansaasteiden vähentäminen • ydinjätteiden ja myrkkujen vähentäminen ja turvallinen sijoittaminen • aavikoitumisen hidastaminen • eroosion hallinta • luonnonpuistojen suojeleminen • globaalien vesivarojen luominen ja vesivarojen suojeleminen • vedenjakelukanavien ja kuljetusväylien suojeleminen • globaalien kalakantojen ylläpito • merenpohjan resurssien käytön säänteleminen ja väärinkäytön ehkäisy • ulkoavaruuden rauhanomaisen käytön takaaminen • teleliikennesatelliittien käyttäminen ja säilyttäminen maan kiertoradalla • kulttuurisen perinnön suojeleminen
Globaaleihin politiikkoihin liittyvät hyödykkeet	• rahoituksellisen vakauden takaaminen ja finanssikriisien estäminen • väkivaltaan johtavien konfliktien ehkäisy • kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vähentäminen • globaalien oikeudenmukaisuuden parantaminen • maailman köyhyyden vähentäminen • oikeudenmukaisten työehtostandardien takaaminen maailmanlaajuisesti • ydinkatastrofien ehkäiseminen • tarttuvien sairauksien ja pandemioiden leviämisen estäminen • aidsia sairastavien hoito • immunisaatio-ohjelmien saatavuuden levittäminen kaikille maailman lapsille • globaali ruokaturva • globaalien ja kansainvälisten instituutioiden hyvän hallinnon varmistaminen • kansainvälisen integraation ja kaupan laajentaminen • mahdollisimman suuren osallistumisen takaaminen globaalien julkishyödykkeiden suunnittelussa • globaalien julkishyödykkeiden tarjonnan tehokkuuden tutkimus ja tulosten arviointi

Globaaliin tietoon liittyvät hyödykkeet	• tutkimustyö ja tilastojen laatiminen muun muassa sosiaalisista, taloudellisista, poliittisista, luonnontieteellisistä, teknologisista, ympäristö- ja kulttuuri-indikaattoreista • biodiversiteetin säilyttäminen ja ihmiskunnan siitä kokemien hyötyjen tutkimus • maatalouden tutkimus ja kehitystyö • kehittyviä maita koskevan erityistiedon ja -teknologioiden luominen ja arviointi • rokotteiden kehittäminen trooppisille alueille tyypillisille sairauksille • sääätutkimuksen ja -ennusteiden kehittäminen
---	--

Taulukko 2.4. Globaaleja julkishyödykkeitä. Lähde: Sagasti & Bezanson (2001,23-24)

Globaalien julkishyödykkeiden rahoitus ja uusi julkisrahoitus

Yhä useampi kehitysrahoituksen keskustelu käydään globaalien tai kansainvälisten julkishyödykkeiden rahoittamisesta. YK:n kehitysohjelma UNDP:n kaksi merkittävää tutkijaa, kehitystutkimusosaston entinen johtaja Inge Kaul ja nykyinen johtaja Pedro Conceição, avasivat vuoden 2006 alussa perinpohjaisen ja konkreettisiin toimintamalleihin panoksensa antavan keskustelun uuden julkisrahoituksen kehitysrahoitukselle tuomista mahdollisuuksista teoksessa *The New Public Finance – Responding to global challenges* (UNDP 2006). Kirjan nimi kuvastaa erinomaisesti uuden julkisrahoituksen ja globaalien julkishyödykkeiden tarkoitusta: uudet globaalit haasteet vaativat uudenlaisia vastauksia.

Uudessa julkisrahoituksessa on monia mahdollisia rahoituksellisia kumppanuuksia. Kansallisella julkisrahoituksella voidaan rahoittaa kansainvälisiä päämääriä, joiden toteuttamiseen ostetaan yksityisen sektorin palveluja. Esimerkkinä toimii vaikkapa pyrkimys käsivipua pyörittämällä virtansa saavien tietokoneiden hankkimisesta useisiin kehitysmaihin teollisuusmaiden verovaroilla. Toisaalta kansainvälisellä julkisrahoituksella voidaan rahoittaa yhdessä maassa toimivien yritysten toimintaa. Tällaista toimintaa voisi olla esimerkiksi kansainvälisen veron tuotoilla tai kansainvälisen rahoituslaitoksen varoilla rahoitettu lääkkeiden jakelua toteuttava keskisuuri yritys kehitysmaassa.

Kansainvälisellä yksityisellä pääomalla voitaisiin rahoittaa kansallisia julkishyödykkeitä. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että jokin ylikansallinen tietoliikenneyritys rakentaa jonkin maan suureen kaupunkiin kansallisen langattoman telekommunikaatioverkon edistääkseen puhelimiensa myyntiä. Myös yksityinen pääoma voi rahoittaa kansainvälisistä julkishyödykkeistä. Tähän kategoriaan

on helppo löytää rahoittajia. Teollisuusmaat, erityisesti Yhdysvallat ja Iso-Britannia, ovat esimerkiksi täynnä yksityisiä eläkerahastoja, jotka hallinnoivat jopa biljoonien eurojen omaisuuksia. Soveltuvat kansainväliset julkishyödykkeet ovat sen sijaan harvinaisempia tässä yhtälössä. Tässä yhteydessä mahdollinen hyödyke olisi ainakin globaali tietoliikenneverkko.⁶⁸

Ruotsin ulkoministeriön tekemän selvityksen (Sagasti & Bezanson 2001) mukaan julkishyödykkeiden rahoituksessa ja toteutuksessa kumppanuusrooleja (ks. taulukko 2.6.) voidaan soveltaa hyvin luontevilla tavoilla siten, että useiden hyödykkeiden toteutus voisi onnistua jopa lyhyellä aikavälillä. Selvityksen analyysi perustuu taulukon 2.5. mukaisiin näkemyksiin eri rahoituskeinojen ominaisuuksista.

Tekstilaatikko 9: Uusi ja vanha julkisrahoitus

Niin sanottu vanha julkisrahoitus on sitä, jonka olemme teollisuusmaissa tunteneet vuosikymmeniä jokavuotisista budjettineuvotteluista. Perinteisesti valtio kerää rahaa verotuksella, maksuilla ja muilla tulolähteillä, joita käytetään laissa määriteltyjen kansallisten veloitteiden kantamiseen, tai tarkemmin ottaen julkishyödykkeiden tuottamiseen. Viimeisen kahden vuosikymmenen aikana yleistyneet erilaiset tilaaja-tuottaja-mallit johtivat julkisrahoituksen ensimmäiseen uudistukseen. Valtiot keräsivät rahoitusta samaan tapaan kuin ennen, mutta ostivat osan julkishyödykkeiden tuotannosta yksityiseltä sektorilta. Muutos ei vaikuta kovin suurelta: julkishyödykkeiden päätyminen kansalaisten käyttöön on edelleen julkisesti määritelty, rahoitettu ja valvottu. Periaatteena tärkein muutos on se, että yhteisen hyvän tuottamisesta saadaan tuottaa voittoa, joka saa virrata yksityisiin taskuihin.

Tätä ei välttämättä voi pitää joka tilanteessa oikeutettuna. Oikeutettua se voi pragmaatikon mielestä olla silloin, kun saatavat voitot aidosti kannustavat laadultaan parempien ja hinnaltaan edullisempien hyödykkeiden tuotantoon – unohtamatta esimerkiksi palveluja tuottavien työntekijöiden hyvinvointia – julkista tuotantoa paremmin. Ei ole tietenkään mitään syytä olettaa, ettei julkista tuotantoa voisi kehittää parempaan suuntaan ottamalla tehokkaammista tavoista mallia. Ei ole ollenkaan vaikeaa kuvitella yksityistä tehokkaammin toimivaa julkista terveydenhuoltoa. Tällaisia esimerkkejä on löydettävissä sekä kaukaa että läheltä teollisuusmaiden historiasta.

Periaatteiden sijaan käytännön tasolla vaikutuksia on ollut paljon ja ne ovat aivan liian usein olleet kielteisiä. Kehityksistä parhaat esimerkit epäonnistumisista löytyvät vesihuollon sektorilta. Valtion suurimmaksi osin kehitysrahoituksen avulla rahoittamat vesihankkeet ovat yksityisten yritysten toteuttamia näissä tapauksissa. Yritykset ovat poikkeuksetta länsimaaisia monikansallisia suuryrityksiä. Julkisen rahoituksen ja jatkuvan tuen, eli niin sanottujen subventioiden avulla saadaan kyllä rakennettua jonkin verran

vesihuollon verkostoa tai pyöritettyä toimintaa kannattavana jonkin aikaa. Subvention asteittain loppuessa yrityksen on tehtävä enemmän voittoa palvelusta, mikä tarkoittaa käytännössä kasvavien maksujen keräämiseltä asiakkailta, eli veden hinnan nousua pahimmillaan moninkertaiseksi. Tilanne tulee eteen helposti myös rakennettaessa verkostoa harvemmin asuttaville alueille.

Kehitysmaissa ei käytännössä katsoen ole riittävästi ostovoimaa, jotta tavalliset ihmiset voisivat varautua veden hinnan nousuun. Teollisuusmaissa hintojen nousu on näkynyt muun muassa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksissa terveydenhuollossa. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet ovat herättäneet hyvin paljon kritiikkiä ympäri maailman.

Julkisrahoituksen ja yksityisen toteutuksen onnistuminen yhdistäminen vaatii paljon tutkimusta ja koordinaatiota, minkä vuoksi kumppanuus voi tulla huomattavasti kalliimmaksi kuin julkinen toteutus. Yksityisen ja julkisen kumppanuutta perustellaan silti kustannussäästöillä ja -tehokkuudella, joista ei välttämättä ole minkäänlaista näyttöä. Itse asiassa kustannukset voivat moninkertaistua ilman tulosten parantumista ja hyödyt valua konsulttiyritysten taskuun. Tämä on nähtävissä erityisesti Maailmanpankin nykyisessä toiminnassa.

Kumppanuusongelmat ovat ”ensimmäisessä uudessa julkisrahoituksessa” kaikista huolimatta käytännön ongelmia, joiden ratkaisemiseen valtiolla on työkaluja. Entäpä jos työkaluja ei olisikaan olemassa, eikä rahoituksen kautta muototuville riippuvuussuhteille voitaisi tehdä käytännössä mitään? Tervetuloa ”toiseen uuteen julkisrahoitukseen”.

Tämä rahoitus tapahtuu maailmassa, jossa esiintyy globaalia hallinnointia, mutta jossa ei ole tilivelvollista globaalia hallintoa. Todellinen julkisrahoituksen murros on suhteellisen tuore ja käynnissä oleva ilmiö. Ilmiö sisältää huomattavan määrän mahdollisuuksia, mutta myös huomattavia riskejä. Eri toimijat voivat nyt toimia vapaammin yhteistyössä keskenään. Rahoituksen keskeisimmiksi kriteereiksi on noussut se, miten rahoitusta on saatavilla edullisimmin ja millainen rahoitus saavuttaa parhaiten yhteisön määrittelemät päämäärät – ei se, kuka rahoittaa kenenkin toimintaa. Toisaalta tämä sisältää suuren huolenaiheen: kuka valvoo, että päämäärät saavutetaan, ja ellei niitä saavuteta, kuka sitten rahoittaa ja toteuttaa sovitut päämäärät? Uuteen julkisrahoitukseen tulee suhtautua sekä kriittisesti että toiveikkaasti.

Toimijat Tehtävät	Yksityinen sektori	Säätiöt ja kansalais- järjestöt	Kehittyvät maat	Teollistuneet maat	Kansainväliset rahoitus- laitokset	YK ja alueelliset järjestöt
Globaalien julkishyödykkeiden määrittely ja jakelu	*	*	*	*	**	***
Jakelujärjestelmän ydintoimintojen tukeminen	*	**	*	***	**	**
Täydentävien alueellisten, kansallisten ja paikallisten jakelujärjestelmien tukeminen	**	**	***	**	***	**

* vähäinen rooli; ** keskitasoinen rooli; *** merkittävä rooli

Taulukko 2.6. Kansainvälisten ja globaalien julkishyödykkeiden tarjoamisen työnjako. Lähde: Regerinskansliet (2001, 64).

Uudessa julkisrahoituksessa käsitellään ennen kaikkea kolmea tärkeää kysymystä: julkisten ja yksityisten toimijoiden roolien määrittelyä ja niiden tasapainottamista, globalisaation ja avoimuuden tuottamien haasteiden vastaamisen keinojen rajoittuneisuutta, sekä tehokkaiden rahoitusmekanismien muotoja.

Globaalien julkishyödykkeiden rahoituksessa ja toteutuksessa on käytettävissä kolmenlaisia rahoituskeinoja sekä näiden erilaisia yhdistelmiä. Ensimmäinen keino on ulkoisvaikutuksien sisäistäminen, joka tarkoittaa eri toimintojen haitallisten vaikutusten ottamista mukaan toimintaan. Toimijat, kuten monikansalliset yritykset pakotetaan siis maksamaan toimintansa kaikista kustannuksista. Markkinoiden luominen tai vahvistaminen voi tarkoittaa erilaisten kiintiöiden tai omistusoikeuksien käyttöönottoa, hintojen sääntelyä, valvontamekanismeja, tiedonvaihtokanavia ja vastaavia mekanismeja.

Tuttu esimerkki on päästökauppa, jossa hiilidioksidipäästöille asetetaan poliittisesti tietty vuosittainen katto. Päästöoikeuksia myydään tämän jälkeen yrityksille. Mikäli yritys ylittää oikeutensa mukaisen kiintiön, sanktioidaan sitä joko rahallisesti huomattavasti enemmän kuin mitä oikeudet olisivat maksaneet tai sitten sanktioidaan yritystä muilla tavoin, kuten ääritapauksessa peruuttamalla koko yrityksen liiketoimintalupa. Kaupasta ja sakoista saatuja tuottoja voidaan käyttää esimerkiksi sademetsien suojeluun tai muuhun vastaavaan

Rahoitusmekanismi		Käyttökelpoisuus	Saatavat tuotot
Ulkoisvaikutusten sisäistäminen	Markkinoiden luominen tai vahvistaminen	kapea	keskitaso
	Kansainväliset verot ja maksut	laaja	hyvin suuret
Yksityiset rahoituslähteet	Voittoa tavoittelevat yritykset	hyvin kapea	hyvin rajoitetut
	Voittoa tavoittelemattomat yhteisöt	melko laaja	rajoitetut
	Yksityishenkilöt	kapea	rajoitetut/ keskitaso
Julkiset rahoituslähteet	Kehittyneet maat	hyvin laaja	hyvin suuret
	Kehittyvät maat	hyvin laaja	hyvin suuret
	Kansainväliset rahoitusjärjestelmät	keskitaso	suuret
	Kansainväliset organisaatiot ja toimijat	hyvin laaja	keskitaso
Kumppanuudet	yhdistelmiä	laaja	vaihteleva

Taulukko 2.5. Rahoituskeinojen vertailua. Lähde: Regeringskansliet (2001. 60).

Kestävyys	Oikeuden- mukaisuus	Joustavuus (eri käyttötarkoituksiin)	Hallinnollinen vaativuus	Poliittinen toteutettavuus
pitkä aikaväli	korkea	korkea	korkea	keskitaso
pitkä aikaväli	korkea tai keskitaso	keskitaso	korkea	matala
kerroksittainen	hyvin korkea	hyvin korkea	matala	korkea
keskipitkä aikaväli	korkea	hyvin korkea	matala	korkea
kerroksittainen	keskitaso	hyvin korkea	hyvin korkea	keskitaso
pitkä aikaväli	korkea	matala	keskitaso	korkea/ keskitaso
pitkä aikaväli	matala	matala	keskitaso	keskitaso
keskipitkä aikaväli	keskitaso	keskitaso/matala	keskitaso/ matala	korkea
pitkä aikaväli	korkea	keskitaso	keskitaso	korkea
pitkä aikaväli	keskitaso	keskitaso	korkea	keskitaso

kasvihuonekaasujen lisääntymisen haittoja torjuvaan toimintaan. Toinen vaihtoehto ulkoisvaikutusten sisäistämiseen on erilaisten verojen ja maksujen asettaminen. Tuttu esimerkki, johon myöhemmin tarkemmin palaamme, on globaali valuutanvaihtovero, jonka tarkoituksena on sisällyttää haitallisen valuuttaspekulaation kustannukset valuutanvaihtoon. Toisena esimerkkinä toimivat erilaiset ympäristöverot. Erona markkinoiden luomisen ja verojen välillä on se, että ensimmäinen asettaa toiminnalle tiettyjä reunaehdoja kun taas jälkimmäinen pyrkii muokkaamaan itse toiminnan tapoja.

Yksityisen rahoituksen lähteet ovat väistämättä rooliltaan vaatimattomia julkishyödykkeiden rahoituksessa. Toisaalta varsinkin voittoa tavoittelemattomat yhteisöt voivat olla merkittäviä täydentäviä rahoittajia. Täydennystä tarvitaan erityisesti sellaisilla riskialttiilla aluevaltauksilla, joiden rahoittamisesta ei luultavasti voida saada voittoa ja jotka koetaan julkisen rahoituksen kohteena toissijaisiksi ja ei-välttämättömiksi.⁶⁹ Kansalaisjärjestöillä on merkittävä rooli rahoituksen tarpeen tiedotustyössä ja julkishyödykkeiden tarjoamisen eteenpäin viemisen mahdollisuuksien tutkimuksessa. Voittoa tavoittelevat yritykset ovat sitoutuneet nimellisesti kehityksen tukemiseen muun muassa YK:n Global Compact -aloitteen myötä. Niiden hyväntekeväisyysohjelmat ovat kuitenkin varsin harvoin koskettaneet kansainvälisiä julkishyödykkeitä.⁷⁰ Toistaiseksi nämä ovat kuitenkin olleet lähinnä kokeiluasteella. Yksityishenkilöt puolestaan voivat rahoittaa julkishyödykkeitä erilaisten lahjoitusten avulla. Lahjoitukset voivat olla kampanjaluontoisia pienlahjoituksia tai yksityishenkilöiden ostamien erilaisten tuotteiden myynnistä saatavien varojen korvamerkityn osuuden kanavointia tiettyihin tarkoituksiin.

Ulkoisvaikutusten sisäistäminen	• markkinoiden luominen tai vahvistaminen • verot ja maksut
Yksityiset rahoituslähteet	• voittoa tekevät yritykset • voittoa tavoittelemattomat yhteisöt • yksityishenkilöt
Julkiset rahoituslähteet	• kansalliset ◦ teollisuusmaat ◦ kehittyvät maat • kansainväliset ◦ kansainväliset rahoitusjärjestelmät ◦ kansainväliset rahoituslaitokset
Kumppanuudet	• eri lähteiden yhdistelmät

Taulukko 2.7. Globaalien julkishyödykkeiden rahoituskeinot. Lähde: Sagasti & Bezanson (2001,41)

Kansallista julkisrahoitusta voidaan teollistuneiden maiden kohdalla kanavoida globaaleihin julkishyödykkeisiin ainakin neljällä tavalla. Nämä ovat virallinen kehitysapu, muu kehitysmäihin kohdistuva apu, velkahelpotukset ja yrityksille suunnatut verokannustimet. Näitä kanavoidaan julkisrahoitukseen kansallisten rakenteiden lisäksi kansainvälisten yhteistyöelinten, kuten Maailmanpankin kautta. Oikea kanavointitapa riippuu pitkälti julkishyödykkeen luonteesta. Monet globaalit julkishyödykkeet ovat sellaisia, joita teollistuneissa maissa jo tuotetaan ja kulutetaan. Tämän vuoksi hyödykkeen tuotantoon ei tarvita uusia rakenteita ja toimenpiteitä, vaan kyse on joko resurssien kanavoinnista hyödykkeiden tuottamiseksi myös muualla tai yhteisen koordinaation toteuttamiseksi.

Kehittyvien maiden kohdalla tärkeimmät varainkeruun lähteet ovat kansalliset ja alueelliset budjetit sekä niiden käytön tavat. Kansalliset budjetit ovat tarkoitettu nimenomaisesti Maailmanpankin määritelmän mukaisiin täydentäviin toimiin. Nämä ovat hyvin tärkeitä kehityksen kannalta. Mikäli globaali julkishyödyke on luonteeltaan oikeusperusteinen ja se rahoitetaan ja tuotetaan poikkikansallisesti tai kansainvälisesti, on sen käyttämättä jättäminen kehitysmaissa todellinen riski, ellei sen hallinnointia pystytä organisoimaan alueellisesti budjettikäytäntöjen kautta.

Kaul ja Conceição (UNDP 2006, 41) esittävät, että julkisesti määriteltyjen toimien rahoitusmekanismit voidaan asettaa järjestykseen niiden toivottavuuden mukaan. Toivottavinta on, että valtiot toteuttavat niiden tehtäviään omin keinoin ja jättävät kansainväliselle tasolle vain välttämättömimmät. Toivottavinta tämä on sen vuoksi, että valtiollisella tasolla on jo olemassa instituutioita, joiden avulla ollaan toimintakykyisiä ja saadaan otettua paikalliset olosuhteet parhaiten huomioon. Toimintakykyä ei kuitenkaan aina ole, minkä vuoksi on osittain nojaututtava kansainvälisen politiikan tasoon. Toivottavimmat keinot kansainvälisellä tasolla ovat ei-rahoituksellisia. Nämä voivat olla joko markkinalähtöisiä tai sääntelyyn nojaavia.

Markkinalähestymistapa tarkoittaa sitä, että luodaan jonkin tarvittavan julkishyödykkeen markkinat sisältäen muun muassa vaihdon pelisäännöt ja tiedonvaihdon kanavat. Sääntely tarkoittaa ohjausvaikutusten tuomista markkinoille vaikkapa kuluttajahintakattojen tai sopimusten vähimmäiskestojen määrittämisen muodossa. Markkinoiden pelisäännöt muodostetaan sellaisiksi, että markkinat tarjoavat julkishyödykettä kestävämmiin kaikille sitä tarvitseville. Toivottavaa tämä on sen vuoksi, että uusien sääntelyinstituutioiden perustaminen on edullisempaa kuin varsinainen rahoitustoiminta.

Vasta näiden toimien jälkeen päästään täysimittaisen kansainvälisen julkisrahoituksen piiriin. Ensimmäinen taso on kannustimien, kuten vakuutusten ja takauksien tarjoaminen julkisesti yksityisille toimijoille. Kyseessä ovat ennen kaikkea kansainväliset julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet. Viimeinen, ei-toivottavin taso Kaulin ja Conceiçãon ajattelussa on suora kansainvälinen julkisrahoitus, eli julkishyödykkeiden tarjoaminen kansainvälisesti ja tämän rahoittaminen kansainvälisin rahoitusmekanismein. Tämä on ei-toivottavaa poliittisten vaikeuksien takia. Kirjoittajat olettavat, että valtiot ovat haluttomia tällaiseen pitkäjänteiseen toimintaan.

Näkemys ansaitsee kritiikkiä sen epädemokraattisuuden ja verokielteisyyden takia. Kuten jo kirjan alussa todettiin, on verotus rahoituksen keräämisen välineenä oleellisia modernin demokratian muodostajia. Globaalit rahoitusvälineet kuvastavat parhaimmillaan globaalin demokratian ensiaskelia. Mikäli rahoituslähde ja rahoituksen käyttö vapautetaan tietyiltä osin toisistaan, voidaan puhua demokratian välttämättömästä ennakkotilanteesta, jossa ei ole olemassa saneltuja pakkoja, vaan aitoa keskustelua haluttavista globaaleista kehityspäämääristä ja siitä, millä tavalla ja miten paljon globaali yhteisö haluaa panostaa varoja valitsemiinsa kohteisiin. Mikäli suora varainkeruu ja käyttö suljetaan pois keskustelusta ”poliittisten realiteettien” vuoksi, voidaan demokratia julistaa kuolleeksi.

Suoran rahoituksen erottaminen sääntelystä ja muista rahoituksen ohjauskeinoista tarkoittaa käytännössä sitä, että kansainvälinen verotus sääntelyn ja kannustimen muotona poistetaan mahdollisten toimenpiteiden joukosta. Monipuolisten työkalujen poistaminen asialistalta tuskin on tarkoituksenmukaista. Tosiasia on, että markkinoiden luominen, sääntely, yksityisen rahoituksen takaamistoiminta ja muut vastaavat globaalien julkishyödykkeiden rahoitusmenetelmät vaativat julkista rahoitusta toteutukseen. Mikäli tämä rahoitus on valtioiden harteilla, voivat budjettineuvottelut tai muu kieltäytyminen rahoittamisesta kariuttaa julkishyödykkeen toteuttamisen. Kansainväliset verot soveltuvat globaalien julkishyödykkeiden rahoittamiseen huomattavasti paremmin.

Toinen merkittävä kritiikki kohdistuu oletuksen kansainvälisen sääntelyn helppoudesta. Siinä missä kansainvälisten rahoitusmekanismien kohdalla vallitsee pessimismi, on usko sääntelyn helppouteen optimistista. Kuten jo Euroopan unionista olemme voineet havaita, harva asia on yhtä hankalaa kuin sitovien kansainvälisten tai ylikansallisten sääntöjen luominen. Puhumattakaan esimerkiksi YK:sta, jonka turvallisuusneuvoston yli suurimmat maat voivat jyrätä vaivatta. Ongelman taustalla on se seikka, että kansallinen ja kansainvälinen laki

ja sen toimeenpano toimivat hyvin erilaisilla periaatteilla. Selkeä globaali lakijärjestys voisikin olla ensimmäisiä globaaleja julkishyödykkeitä, jonka aisapariksi olisi luotava sille kansallisista laeista riippumaton globaalin julkisrahoituksen mekanismi.⁷¹

3. Kehityksen kestävä rahoitus ja kansainvälisen rahoitusjärjestelmän uudistaminen

Tämän luvun tarkoituksena on esittää kestävälle kehitysrahoitukselle globaali pohjapiirustus. Poliittisen mielikuvituksen ja vaihtoehtojen puute on demokratian suurin uhka. Tämän vuoksi ei ole järkevää esittää kestävään kehitysrahoitukseen vain yhtä ajatuksia rajoittavaa tiekarttaa, vaan esittää useita mahdollisia ratkaisuja ja pohjapiirustuksia.

Kestävyys tarkoittaa tässä tapauksessa useita asioita. Ennen kaikkea kestävyys tarkoittaa oikeudenmukaisuutta ja hyväksyttävyyttä pitkällä aikavälillä. Kansainvälisen valuuttarahaston ja Maailmanpankin myöntämää rahoitusta ei ole koettu oikeudenmukaiseksi. Kahdenvälinen kehitysapu puolestaan on nykymuodossaan monilta osin tehotonta. Tyytymättömyys kehitysajattelun epädemokraattisuuteen ja tehottomaan rahoitustoimintaan on läsnä kaikkialla.

Rahoitus on kestävällä pohjalla vain silloin, kun sen päämäärät ja päätöksenteon tavat ovat demokraattisesti hyväksytyjä. Kestävyys tarkoittaa myös rahoituksellista soveltuvuutta ja institutionaalista vakautta. Taloudelliseen soveltuvuuteen sisältyy rahoituksen riittävyys. Kehitysrahoitus pitää kaksinkertaistaa pelkästään YK:n maltillisuuden leimaamien vuosituhattavoitteiden saavuttamiseen. Viidenkymmenen tai sadanviidenkymmenen miljardin dollarin lisäpanostuksesta ei kuitenkaan ole iloa, jos sitä kohdistetaan huonosti ja sillä saavutetaan lähinnä julkisen talouden epävakautta. Riippumatta siitä, millaisiin ratkaisuihin päädytään, vaatii kehityksen kestävä rahoitus rahoituksen uudelleenkohdistamista

ja lisäämistä sekä kansainvälisen rahoitusarkkitehtuurin perusteellista uudistamista.

Tarvitaanko kehityksen saavuttamiseksi uusia kehitysrahoitusmekanismeja vai tulisiko kehitystä saavuttaa vain nykyisten rahoitusmekanismien uudistustyön avulla? Onko rahoituksen oltava julkista vai riittääkö pelkkä yksityisen rahoitusjärjestelmän ohjaaminen kehityspäämääriä tukevaksi? Näiden kysymysten ympärille rakentuu hyvin moni poliittisesti korkean tason kehitysrahoituskeskustelu. Niihin on vastattava, mikäli haluaa saavuttaa johdonmukaisen näkemyksen kehitysrahoituksesta.

Mikäli lähtökohdaksi oletetaan, että kehityspäämäärien tulee olla globaalisti varallisuutta uudelleenjakavia ja luonteeltaan demokraattisia, ja että uudelleenkohdistettua rahoitusta tarvitaan runsaasti lisää, on ensimmäiseen kysymykseen helppoa vastata kyllä – tarvitsemme uusia rahoituksen lähteitä, jotka ovat kykeneviä keräämään riittävästi rahaa globaalien julkishyödykkeiden ja muun toivotun kehityksen aikaansaamiseen.

Jälkimmäisen kysymyksen esittäminen voi olla harhaanjohtavaa. Monissa tapauksissa vaihtoehdot eivät sulje toisiaan pois. Yksityinen rahoitus ei toki palvele kaikkia kehityspäämääriä, eikä sen ohjaaminen vielä takaa haluttuja lopputuloksia. Sen sijaan ohjauksen avulla voidaan vähentää markkinoiden haitallisia ominaisuuksia merkittävästi sekä tarjota erinomaista täydentävää rahoitusta kehityksen rahoittamiseen.

Vastaukset riippuvat pitkälti myös siitä, mitkä päämäärät päätetään toteuttaa. Jos päämääränä on ilmainen vesihuolto globaalina julkishyödykkeenä, ei yksityisellä rahoituksella pystytä koksaan rakentamaan tarvittavaa jakeluverkostoa, koska siitä ei ole saatavissa tai tule edes saada voittoa, eikä kaikilla valtioilla ole mahdollisuutta rahoittaa toteutusta. Toisaalta rikkaat valtiot mitä luultavimmin kieltäytyvät rahoittamasta useiden kymmenien köyhien valtioiden vesihuoltoa vuosikausiksi eteenpäin. Kestävän rahoituksen saavuttamiseksi tarvitaan tässä tapauksessa rahoituslähteitä, jotka eivät ole riippuvaisia valtioista eivätkä yksityisestä rahoituksesta.

Aloitamme kehityksen kestävien rahoitusvaihtoehtojen käsittelemisen sen välttämättömistä ennakkoehdoista, eli uudesta kansainvälisestä rahoitusarkkitehtuurista. Tämän jälkeen esitetään ehdotuksia nykyisen kehitysrahoitusjärjestelmän uudistamiseksi ja täydentäviksi rahoitusmekanismeiksi. Luvun loppuosassa käsittelemme kansainvälisiä ja globaaleja veroja, jotka ovat pitkällä aikavälillä kestävän rahoitusjärjestelmän keskeisimpiä rakennuspalikoita.

3.1. Uusi kansainvälinen rahoitusarkkitehtuuri

Kansainvälinen valuuttajärjestelmä on merkittävin globaalin taloudellisen epävakauden ja epätasa-arvon lähde. Järjestelmän korjaamiseen on useita vaihtoehtoja. Kunnianhimoisin, mutta loogisesti luontevin vaihtoehto olisi globaali yhteisvaluutta. Globaali yhteisvaluutta eliminoi monen valuutan järjestelmän ongelmia, kuten valuuttakurssien heilahtelun ja sitä kautta hintojen tarpeettomaan epävakauteen sekä valuuttakurssin kalliin ja epätasa-arvoistavan hallinnointijärjestelmän. Tämä tarkoittaisi epätasa-arvon poistumista, inflaation ja korkotason alenemista, maksutaseongelmien ratkaisemista ja valuuttareservien ylläpidon poistumista – erään puolueellisen arvion mukaan yhteensä jopa 400 miljardin dollarin välittömiä vuosittaisia säästöjä.⁷²

Ratkaisu olisi teknisesti yhtä helppo tai helpompi ylläpitää kuin monen valuutan järjestelmä. Se siirtää rahajärjestelmän riskit maailmanlaajuisiksi, mutta toisaalta vähentää järjestelmän riskien määrää ja tekee niistä aidosti hallittavia kuvitteellisen hallinnan sijaan. Ratkaisu ei kuitenkaan palvele niiden etuja, jotka hyötyvät nykyjärjestelmästä. Dollarisoitunut maailmantalous hyödyntää varsinkin Yhdysvaltoja, joka tuskin haluaa luopua valta-asetelmastaan. Mikäli optimistisimpia yhteisvaluutan kannattajia kuuntelee, voisi eurosta tulevaisuudessa heidän mukaansa kehittyä globaali yhteisvaluutta. Kysymys on myös symbolisesti ongelmallinen: kaikki maat eivät valitettavasti halua yhteisvaluuttaa vaan vaikkapa omaa itsenäisyyttä symbolisoivan valuutan tai useita alueellisia tai paikallisvaluuttoja. Pidemmällä aikavälillä ajatus globaalista yhteisvaluutasta on luontevin, mutta puhuttaessa mahdollisista reformeista kannattaa se vaihtoehtona jättää suosiolla

ainakin parikymmentä vuotta tulevaisuuteen.

Poliittisesti lyhyemmällä aikavälillä toteutuskelpoisempi vaihtoehto on kansainvälisen valuuttajärjestelmän innovatiivisten hallintamekanismien käyttöönotto. Paras esimerkki on valuutanvaihtovero. Lähtökohtana valuutanvaihtoveroon on valuuttakaupan ulkoisvaikutusten sisäistäminen kaupankäyntiin demokraattisen ohjauksen ja markkinatalouden keinoin. Hallinnan tarkoituksena on vähentää valuuttajärjestelmän järjestelmätason epävakautta ja luoda uusi viitekehys valuuttariskien hallintaan monen valuutan maailmantaloudessa.

Maailman rahoitusjärjestelmän muutosehdotuksiin liittyy sekä olemassa olevien instituutioiden, lähinnä Kansainvälisen valuuttarahaston, uudistuspyrkimyksiä että maailmanlaajuisesti sitovien hallintamekanismien luomista Baselin sopimuksen kaltaisten enemmän tai vähemmän vapaaehtoisesti valtioiden solmimien sopimusten sijaan. Varsinkin julkisrahoituksen kohdalla on ehdotettu kokonaan uusia kansainvälisiä organisaatioita ja instituutioita, muun muassa Maailman Verojärjestöä, Kansainvälistä Rahoituslaitosta ja eräänlaista Maailman Rahoitustarkastusta.

Kaiken kaikkiaan uuteen kansainväliseen arkkitehtuuriin kuuluvat kansainvälisen valuuttajärjestelmän hallintakeinojen uudistaminen ja globaalin arkkitehtuurin luominen niin yksityiseen kuin julkisrahoitukseenkin. Seuraavaksi esittelen yhden mahdollisen uudistusstrategian. Paitsi strategialle itselleen, myös sen toteutustavalle on olemassa monia vaihtoehtoja – mikään ei estä perustamasta IMF:n tilalle uutta organisaatiota ja siirtämästä sen tehtävää jotain toista tehtävää tekeväälle organisaatiolle, mikään ei ole pitkällä aikavälillä esteenä globaalin yhteisvaluutan käyttöönotolle valuutanvaihtoveron sijaan, eivätkä yhdenkään esitellyn organisaation toimintaperiaatteet ole lopullisia, vaan niistä voi ja tulee käydä keskustelua jatkuvasti.

Kansainvälinen valuuttarahasto ja uusi rahoitusarkkitehtuuri

Kansainvälisen rahoitusarkkitehtuurin uudistamisesta on vaikeaa puhua ilman Kansainvälisen valuuttarahasto IMF:n perusteellisesta uudistamisesta. Uudistusta tehtäessä on määriteltävä kaksi asiaa oikeassa järjestyksessä. Ensin on määriteltävä valuuttarahaston sisällöllinen rooli uudessa kansainvälisessä rahoitusarkkitehtuurissa, jonka jälkeen voidaan keskittyä rahaston muodollisten toimintatapojen muutoksiin.

Monet aiheita pohtineet tahot ovat olleet erittäin skeptisiä valuuttarahaston minkäänlaisen uudistamisen mahdollisuuksien suhteen.

Tämä pätee niin rahaston demokratisointiin kuin sen kykenevyyteen globaaliin hallintaan. IMF on nähty vain yhdeksi teollisuusmaiden omistamaksi välineeksi kehitysmaiden kontrolloimiseksi. Vaihtoehdoksi on esitetty alueellisia valuuttarahastoja, jotka muodostuisivat eri maiden keskuspankkien yhteistyöstä. Tämä ajatus sopisi monille nopeasti vaurastuville maille, jotka janoavat lisää talouspoliittista itsenäisyyttä. Mallin ongelma on siinä, että se korostaa alueiden välistä epätasa-arvoa. Se ei ratkaise maailman finanssitalouden epävakauden ongelmaa, vaan voi jopa tehdä yksittäisistä valuuttaromahduksista entistä nopeammin kokonaisia alueita koskettavia syviä talouskriisejä. Tämän vuoksi on syytä keskittyä rahoitusarkkitehtuurin uudistuspohdinnassa maailmantalouden viimekätisestä vakaudesta globaalisti huolehtivaan instituutioon.

Akyüz (2005, 21–22) on esittänyt perusteellisia pohdintoja Kansainvälisen valuuttarahaston nykytilasta ja sen mahdollisista reformeista. Hänen pohdinnoistaan voidaan poimia useita lähtökohtia ja vaihtoehtoja uudistuksille. Esitän ehdotuksen rahaston tulevaisuudesta Akyüzin ajatuksiin pitkälti nojaten. Uusi rahoitusarkkitehtuuri vaatii jonkin organisaation huolehtimaan tästä tehtävästä riippumatta siitä, onko tämä organisaatio IMF tai jokin muu taho. Toteutusvaihtoehdot ovat syytä pitää avoimina. Pohdin asiaa IMF-reformin kautta lähinnä rahaston historiallisen kehityksen antamien opetusten vuoksi.

Reformi voidaan tiivistää muutamaan pääkohtaan. Rahaston on palattava kohti sille alun perin määriteltyä roolia, eli keskittyä valuuttakurssien ja vaihtotaseiden vakauden edistämiseen ainoastaan väliaikaisten maksuhäiriöiden selvittämisen myötä. Sen on lisättävä huomattavasti valtaansa teollistuneisiin maihin nähden. Rahaston on luovuttava kokonaan kehitysrahoituksesta ja sen myötä myös kauppapolitiikasta ja rakennesopeutusohjelmista. Rahaston päätöksentekokriteerien ja -mekanismien tulee olla demokraattisia edustuksellisessa mielessä dollari per ääni -ajattelun sijaan. Rahaston tulee tarjota kanavia kansainväliseen kansalaisvaikuttamiseen. Sen johdon toiminnan pitää olla aiempaa vastuullisempaa, läpinäkyvämpää ja ennen kaikkea tilivelvollisempaa.

Rahaston tulisi korjata valtioiden väliaikaisia vaihtotaseen epätasapainotiloja, jotka johtuvat ulkomaankaupan nopeista muutoksista, rahoituksellisista hyökkäyksistä ja shokeista sekä kansallisten politiikkojen äkillisistä epäonnistumisista. Tätä tulisi tehdä suoralla nosto-oikeuksien lainaustoiminnalla rahastolta kaikille jäsenmaille niiden kiintiöihin katsomatta. Lainojen ei tule olla ehdollisia talouden useiden rakenteellisten kysymysten suhteen, vaan ehtojen tulisi rajoittaa valuuttakurssien hallinnoinnin tehokkuuden takaamiseen. Nosto-

oikeuksista tulisi tehdä kansainvälisesti tunnistettu sovitteluvaihtuutta niin julkisessa kuin yksityisessäkin vaihdossa.

Rahastosta saatavan rahoituksen tulisi olla sidottua ainoastaan rahoituksen tarpeeseen. Koska rahoituksen tulisi olla pidemmällä aikavälillä kaikkien maiden ja valuutta-alueiden saatavilla kiintiöihin katsomatta, tulisi rahaston jäsenyyskriteerit joko tarkastaa tai jopa luovuttava jäsenyysehdosta lainojen saamiseksi. Jälkimmäisessä tapauksessa lainojen ehdot luultavasti muodostuisivat pidemmällä aikavälillä erilaisiksi jäsenmaille ja muille maille, mikä voisi heikentää rahaston uskottavuutta globaalisti tasapuolisena toimijana.

Nykyinen IMF ei ole kykenevä tasoittamaan eri maiden noususuhdanteita tai edes varoittamaan maita tulevista laskuista, koska sen antamat viestit voivat johtaa uusliberaalit rakennesopeutukset läpikäyneiden maiden välittömään taloudelliseen romahdukseen sijoittajien luottamuksen heikentymisen johdosta. Ainoaksi mahdolliseksi toimintamuodoksi on helposti jäänyt ylikuumenemista pahentava myötäsyykliinenlainaamistoiminta. Uudistetun rahaston tulisi toiminnassaan pyrkiä rahatalouden syklejä ja talouden suhdanteita tasoittamaan ja tarvittaessa kääntävään suhdannepolitiikkaan sääntelykeinoin muun muassa erilaisten pääomakontrollien suunnittelemisen keinoin.

Tällainen rahaston alkuperäistä roolia muistuttava rooli ei vielä palvele kaikkia nykymaailman tarpeita. Alkuperäisessä roolissa IMF ei ollut tarkoitettu kokonaisten finanssikriisien sovittelun työkaluksi, vaan ainoastaan valtioiden omatoimisen selviämisen voimavaraksi. Tämä sovittelijan rooli, josta rahaston tiimoilta on viime aikoina käyty runsaasti keskustelua, voisi soveltua demokratisoidulle rahastolle hyvin. Sen tulee kuitenkin ensin muuttaa kriisinhallintakäytäntöjään kokonaisvaltaisesti. Suurten teollisuusmaisten sijoittajien pelastamiseen tarkoitettut rahoituspaketit ovat tuoneet väärä viestejä sijoittajille, jotka ovat ottaneet ylisuuria riskejä tiedon hätäavun olemassaolosta takia. IMF:n harjoittama kriisinhallinta on käytännössä luonut kriisejä, ei hallinnut niitä. Kriisinhallinnassa IMF:n lainauspolitiikan tulisi itse asiassa olla hyvin rajoitettua. Sijoittajat pelastavan *bail out* -politiikan sijaan rahaston on harjoitettava juuri päinvastaista *bail in* -politiikkaa, jonka tarkoituksena on sitouttaa yksityinen rahoitussektori kriisien ratkaisutilanteisiin.

Bail in -toiminta tarkoittaisi sitä, että sijoittajille siirrettäisiin vastuu heidän toimintansa aiheuttamien todellisten riskien todellisista kustannuksista. Toisin sanoen näin lopetettaisiin kansainvälisen suurpääoman vapaamatkustajuus sisällyttämällä haitalliset ulkoisvaikutukset toiminnan hintaan – joku voisi kutsua tätä siirtymäksi

teollisuusmaiden suurpääoman suojeluun tähtäävästä kaverikapitalismista markkinajärjestelmään. Rahaston tulisi kriisinhallinnassa ensisijaisesti keskittyä velkojen lyhytaikaisten sovittelu- ja uudelleenjärjestelyesitysten tekemiseen, velanmaksujen väliaikaisen keskeyttämisen mahdollistamiseen ja valuutanvaihdon rajoittamiseen vakauden ylläpitämiseksi. Toisin sanoen rahaston kriisinhallintamenetelmien pitää perustua sääntöjen laatimiseen sekä niiden noudattamisen tukemiseen ja valvomiseen. Ei suhdanteita kiihdyttävään lainaustoimintaan.

Syklien tasoittamiseen ja kriisinhallintaan tarkoitettuja työkaluja ovat esimerkiksi niin sanotut ansalangat (*trip wire*) ja hidastustöyssyt (*speed bump*). Ansalangat ovat työkaluja, joilla pyritään tunnistamaan tiettyjä laskelmoitavissa olevia riskejä. Näitä riskejä voivat olla esimerkiksi valuutan arvon yhtäkkinen aleneminen, yksityisen ja julkisen sektorin (esimerkiksi huonon lainapolitiikan takia kokemat) yllättävät maksuvaikeudet, lainojen saatavuuden loppuminen ja arvopaperisijoittajien vetäytyminen. Ansalangalle asetetaan jokin tietty arvo, jonka ylityssä tai alittuessa otetaan automaattisesti käyttöön jokin hidastustöyssy. Töyssy on kapeasti määritelty mutta erittäin voimakas toimenpide, joka pyrkii nopeasti muuttamaan rahoitustoimijoiden käyttäytymistä kielloilla tai kannustimilla. Töyssyjen yksityiskohtaiset muodot riippuvat kansantaloudellisista olosuhteista ja alueellisesti vaihtelevista kokemuksista siitä, miten eri mekanismit eri toimijoihin vaikuttavat. IMF voisi tarjota valtioille apua ja resursseja töyssyjen suunnitteluun, käyttöönottoon ja rahoitukseen – ainakin alkuvaiheessa siten, että viimekätinen päätösvalta pysyy valtioilla.⁷³

Häiriöiden aiheuttamien kustannusten oikeudenmukainen jakaminen olisi yksi uudistetun rahaston peruseräpäätteistä. Tämä vaatii vastuullisen laina- ja bail in -politiikan lisäksi sitä, että rahaston oman rahoituksen tulisi olla kestäväällä pohjalla. Valtioiden myöntämän rahoituksen lisäksi on syytä ottaa käyttöön täydentäviä mekanismeja kuten kansainvälisiä veroja rahaston rahoittamiseen. Rahaston toiminta ei voi nojata pelkästään markkinoilta saatavaan rahoitukseen. Uuden roolin ylläpitämisen takaamiseksi rahaston on reagoitava talouden muutoksien, eli lähinnä kasvua maailmankaupan ja valuutanvaihtojen kasvun myötä. Korkovaihteluille altis liikalainaaminen ja velkataakan kasvu ylisuureksi ei auta rahastoa heijastamaan maailmantalouden kehitystä. Olisi luontevaa, että rahasto saisi toimintaansa rahoitusta samasta lähteestä kuin muut maailmantalouden hallintamekanismit.

Rahaston on pystyttävä uskottavin menetelmin tarkkailemaan eri maiden talouskehitystä kriisien ennaltaehkäisemiseksi. Rahasto ei ole tunnistanut teollisuusmaiden toimijoiden ja suurien valuuttojen

kehityksen merkitystä finanssikriisien synnyssä. Rahaston on uudistettava tutkimusmenetelmänsä, jotta se voisi tunnistaa todellisia järjestelmätason riskejä ja heikkouksia. Tutkimusmenetelmät on vaihdettava todellisuudesta vieraantuneesta valtavirtaisesta taloustieteestä vahvemmin empiiriseen näyttöön perustuvaan institutionalistiseen tutkimukseen. Valvonnan ja tutkimuksen osalta olisi myös syytä käydä vakavaa keskustelua siitä, voisivatko lainapäätösten teko ja tutkimuksen tapahtua täysin erillisissä, toisiinsa nähden itsenäisissä ja eri tahoille tilivelvollisissa elimissä.

Valvontajärjestelmän uudistaminen on tärkeää uudessa toimintamallissa. Koska valuuttarahasto uudessa roolissa käyttää aiempaa enemmän valtaa – vaikkakin useiden maiden kohdalla huomattavasti kapeammalla alueella – on valtioiden pystyttävä valvomaan ja ohjaamaan rahaston toimintaa uskottavasti ja demokraattisesti. Toisin sanoen valuuttarahastosta on tehtävä aidosti multilateraalinen ja julkisesti keskustelevalta elin.

Ensinnäkin rahaston eri elimien tulisi olla aidosti edustuksellisia. Äänestysryhmien kokoa tulisi rajoittaa ja johtokunnan kehitysmaista tulevien jäsenten määrää ja äänivaltaa tulisi lisätä runsaasti. Äänioikeudet tulisi erottaa maksukiintiöistä. Toiseksi rahaston johtokunnan toiminta tulisi tehdä läpinäkyväksi ja johto tilivelvolliseksi. Yksimielisyysperiaatteesta tulisi luopua ja siirtyä läpinäkyvään äänestysmenettelyihin. Johtokunnan kokouspöytäkirjat, lausunnot ja muuta asiakirjat tulisi julkistaa. Valvontaan tulisi perustaa työ- ja valvontaryhmiä. Rahaston tulisi julkistaa henkilöstöraporttinsa ja sisäiset arviointinsa. Myös pääjohtajan nimitysprosessi tulisi tehdä demokraattiseksi. Pidemmällä aikavälillä olisi tärkeää luoda rahastoon oikeusasiamiehen virka johtokunnan ja operatiivisen johdon toiminnan arviointiin ja tarvittaessa sanktiointiin.⁷⁴

Näiden uudistusten jälkeen uudesta valuuttarahastosta tulisi maailmantalouden väliaikaisten maksuhäiriöiden selvittämisen, eli rahoitustermein maailman rahoitusmarkkinoiden likviditeetin takaamisen ja insolvenssin kurittamisen, tehokas lähde. Lisäksi uusi valuuttarahasto olisi varsinaisia valuutta- ja rahoituskriisejä sovitteleva ja selvittämistä koordinoiva elin.

On kuitenkin selvää, että valuutta- ja finanssikriisit eivät synny hetkessä, eikä niitä kaikkia voida ratkaista väliaikaisten maksuhäiriöiden selvittämisen avulla. Uusi valuuttarahasto ei kokonaan poista markkinoiden globaalia järjestelmätason epävakautta, vaan antaa uusia keinoja sen kanssa elämiseen. Seuraavaksi tarkastelen sitä, millä tavalla rahoitusmarkkinoiden järjestelmätason epävakautta ja markkinaepäonnistumisten syvyyttä voidaan globaalisti vähentää,

eli luoda entistäkin suotuisammat olosuhteet uuden valuuttarahaston toiminnalle.

Rahoitusmarkkinoiden järjestelmätason epävakauden vähentäminen

Rahoitusmarkkinoiden järjestelmätason epävakautta voidaan vähentää asettamalla rahoitustoiminnalle kannustimia ja globaalisti toimijoita sitovat säännöt. Sääntöjen tarkoituksena on estää rahoituskuplien synty ja sitä kautta vähentää todennäköisyyttä syvien talouskriisien puhkeamiseen. Tämä onnistuu rahoitustoiminnan haitallisten ulkoisvaikutusten sisäistämällä sekä rahoitusalan eri toimijoiden vakavaraisuutta ja toimintatapoja koskevilla sitovilla säännöillä.

Kuten olemme havainneet, ulkomaisella valuutalla toteutettu valuutta- ja arvopaperispekulaatio on merkittävä epävakauden lähde köyhille maille. Suuretkaan valuuttareservit eivät auta valuuttasppekulaatiohyökkäysten edessä. Lyhytaikainen pörssispekulaatio on puolestaan omiaan synnyttämään rahoituskuplia. Ulkomaisen pääoman kasaantuminen markkinoille houkuttelee uusia spekulatiivisia sijoittajia hyvin nopeasti. Ulkomaisella valuutalla tapahtuvaa spekulatiota on helppoa hillitä ilman, että se haittaisi omalla valuutalla tapahtuvaa sijoittamista. Tähän tarvittava keino on valuuttojen vaihdosta perittävä vero.

Valuutanvaihtoveron idea on yksinkertainen: verotetaan kaikkia valuuttojen vaihtoja, olivatpa ne sitten käteiskauppoja tai johdannaisia. Kaikki rahoitustoimijat joutuisivat maksamaan veroa lukuun ottamatta keskuspankkeja, hallituksia ja monenvälisiä instituutioita. Vero laskettaisiin vaihdon nimellisarvosta, mikä tekisi muutamat johdannaismuodot kannattamattomaksi tai tarpeettomiksi. Vero keräittäisiin sekä valuutan myynnistä että ostosta. Tällöin edestakaisen valuutanvaihdon vero olisi prosentin suuruinen, jos veroaste olisi puoli prosenttia. Veroaste olisi hyvin pieni (0,02 0,25 prosenttia), jotta se ei haittaisi tarpeellisten liiketoimien rahoitusta. Niin sanotulla kaksitasoisella mallilla voidaan lisäksi estää keinotteluhyökkäykset yksi tekemällä niistä niin kalliita, ettei kukaan voi niistä itse rahallisesti hyötyä.

Toisin sanoen valuutanvaihtovero toimisi erittäin hienostuneena ja monipuolisena globaalina suhdannepolitiikan välineenä. Vakaina aikoina verolla voitaisiin kerätä varoja laskun estämiseksi ja paikallisten ongelmien selvittämiseksi. Tarpeeksi suuri vero vähentäisi itsessään aggressiivisimpia spekulatiivisia valuutanvaihtoja. Lisäksi kerätyt tuotot mahdollistavat epävakauden vähentämiseen tähtäävien, eri tilanteissa ja

eri alueilla parhaiten soveltuvien toimenpiteiden rahoituksen esimerkiksi uudistetun valuuttarahaston välityksellä. Valuutanvaihtoverolla voidaan vakauttaa maailman talouskehitystä toivotulle uralle.

Valuutanvaihtovero on uudenlainen sääntelykeino globalisoituneiden rahoitusmarkkinoiden toiminnan ohjaamiseksi taloutta vahvistamaan suuntaan. Toisin kuin monet vahvaan valvontaan perustuvat pyrkimykset, se ei tarkoita kansainvälisten yhteistyöelinten tekemien suositusten sisään ajamista huonoon järjestelmään erittäin suurella hintalapulla varustettuna. Sen sijaan verolla pyritään poistamaan järjestelmätason epävarmuuden lähteitä. Veron hallinnointi ei tule kalliiksi valtioille, koska sen tuottojen avulla voidaan muodostaa kansainvälinen rahasto, jonka kustannuksista se vastaa itse.

Rahaston varoja voitaisiin kanavoida sekä väliaikaisista maksuhäiriöistä huolehtivalle rahoituslaitokselle että pidempiaikaisin lainoin ja täsmäavustuksin syviin talouskriiseihin joutuneille valtioille kriisistä selviämiseksi. Tämä tarkoittaa sitä, että maailmanyhteisölle avautuu uusi poliittinen tila, jossa voidaan käsitellä eri maiden ja toimijoiden vastuita kriisien synnyssä ja jakaa sen mukaan resursseja kriisistä nousemiseen. Täydellisten romahdusten tilanteissa suunnitelma ei voi olla vain valtion harteilla, sillä tämä tulisi taloudellisesta taakasta liian suuri kannettavaksi. Romahdusavun pitää olla globaalidemokraattisesti päätettyä ja kansainvälisesti toteutettua.

On syytä olettaa, että valtiot eivät ainakaan alkuvaiheessa halua luopua vallastaan. Tämä on otettava huomioon valuutanvaihtoveroa hallinnoivan järjestön muotoilussa ja varmistettava toimintaperiaatteiden demokraattisuus.

Valuutanvaihtoverolla voidaan puuttua markkinoiden luonteeseen poistamalla edellytyksiä vastuuttomaan kansainväliseen toimintaan. Sen sijaan sillä ei vielä pystytäkään estämään yhden valuutta-alueen sisällä tapahtuviin toimiin. Epävakauden seuraava vakava ilmentymä, eli kokonaisvaltainen lama tai finanssikriisi voi tapahtua teollisuusmaissa jo lähitulevaisuudessa asuntomarkkinakuplien ja kotitalouksien velkaantumisen vuoksi. Kotitaloudet eivät välttämättä selviä korkojen noususta. Kiinassa ja Intiassa valtava kasvu, vaihtotaseiden epätasapainot ja jälkimmäisen tapauksessa velkaantuminen herättävät pelkoa talouden ylikuumenemisesta. Seuraava yhden valtion sisältä syntynyt finanssikriisi voi osoittautua ennätyksellisen vakavaksi kansainvälisesti. Tämän vuoksi tarvitaan yhteinen globaalia säännöstö rahoitustoimijoille.

Kuten aiemmin tuotiin esiin, kansainvälistä säännöstöä on jo olemassa. Säännöstöt koskevat niin makrotaloudellista politiikkaa ja tiedonsaannin läpinäkyvyyttä, institutionaalista ja markkinoiden

infrastruktuuria sekä rahoituksen sääntelyä ja valvontaa. Periaatteellinen ongelma on se, että säännöt koskevat vain prosesseja, eli selvityksiä siitä, millä tavalla erilaiset säännökset on otettu käyttöön ja miten ne ovat luokiteltavissa. Toisin sanoen säännökset ovat sisällöttömiä. Käytännön ongelma taas on siinä, että säännöstö on kallista ottaa käyttöön, mikäli valtio on tämän ainoa rahoittaja.

Valuutanvaihtoveroa hallinnoivan järjestön toimivaltaan istuisi erinomaisesti näiden säännösten haltuun ottaminen ja uudistaminen kokonaisvaltaiseksi, johdonmukaiseksi sääntöpaketiksi. Saman katon alle sijoittuminen voisi pitkällä aikavälillä vähentää byrokratiaa ja helpottaa viestintää eri teemoista vastaavien tahojen välillä. Valuutanvaihtovero, mahdollisesti täydennettynä muilla kansainvälisillä veroilla, puolestaan tarjoaisi toimivan rahoituspohjan valtioille suositusten mukaisten säännösten ja valvonnan käyttöönottamiseksi. Valuutanvaihtoveroa voidaan myös käyttää sanktioinnin välineenä: ellei jokin taho noudata sääntöjä, voidaan sen toimintaa suitsia korkean veron avulla.

Sisältöä tarvitaan useilla alueilla. Makrotalouspolitiikassa sääntöjä tarvitaan valtioiden rahapolitiikkaan, fiskaalisen läpinäkyvyyteen ja tilastojen muotoiluun. Markkinainfrastruktuurissa tulee siirtyä kattavampiin tilinpäätös- ja kirjanpitostandardeihin⁷⁵ sekä sitoviin kansainvälisiin rahanpesusäännöksiin. Johdannaiskauppa on tuotava suurilta osin valvottuihin julkisiin ja keskitettyihin vaihdon mekanismeihin, kuten pörssiin. Samalla kaupalle on asetettava globaalit valvontasäädökset. Lisäksi on luotava entistä tehokkaammat mekanismit pankkien valvontaan sekä määriteltävä globaalisti, sisältäen myös veroparatiisit, pankkien vakavaraisuuskriteerit.

Uusi veroarkkitehtuuri

Myös julkisrahoituksen arkkitehtuuri vaatii uudistuksia. Tämä tarkoittaa ennen kaikkea kansainvälisiä verotuksen pelisääntöjä. Globaalin pääoman ja ylikansallisten yritysten verotus on 2000-luvun kahdella ensimmäisellä vuosikymmenellä entistä hankalampaa toteuttaa. Periaatteessa ongelma on siinä, että voittojen verotus on siirrettävissä muualle kuin sinne, missä voitot ovat todellisuudessa tehty. Toisin sanoen yritykset voivat luistaa yhteiskunnallisista velvoitteistaan.

Tax Justice Network on ehdottanut verojen välttelyn lopettamiseksi ja verotuksen oikeudenmukaistamiseksi kahtatoista toimenpidettä, jotka ovat tiivistetty oheiseen taulukkoon (3.1). Kehitysjätkätyksessä näille voidaan esittää useita motiiveja. Ensimmäinen on maailman

rahoitusjärjestelmän läpinäkyväksi tekeminen paitsi lainsäädännöllisten muutosten, myös yritysten yhteiskuntavastuun avulla. Tämä on ennakkoehto verotukselle ja talousrikollisuuden torjunnalle. Salaisuuden varjoissa toimiva veroparatiisitalous hyödyttää vain rikollisia – yhtä lailla veronkiertäjiä, talousrikollisia, ihmis- ja asekauppiaita, rahanpesijöitä, terroristeja, sisäpiirikauppiaita kuin diktaattoreitakin. Läpinäkyvyys on ennakkoehto myös demokratialle. Sen avulla voitaisiin saada tietää, kuinka paljon kehitysmaista rahaa pakenee ja miten paljon rahaa oikeasti kanavoituu kehitykseen.

Toinen motiivi on kehitysmaista pakenevan likaisen rahan virtojen pysäyttämisen ja kanavoimisen paremmin verotuksen avulla kehitykseen. Tähän vaadittavan läpinäkyvyyden lisäksi viranomaisten yhteistyön lisäämistä kahdenvälisesti ja monenkeskisesti sekä verotuksen automatisointia. Valtioiden pitää luopua haitallisista verokäytännöistä ja muodostaa yhteiset verotuksen pelisäännöt. Kolmas motiivi on superrikkaiden palauttaminen yhteiskunnan kustannusten maksamiseen. Tämä saavutetaan samalla tavalla kuin kaksi edellistä tavoitetta, kun toimenpiteet yhdistetään verotuksen periaatteiden muutoksiin. Lyhyesti sanottuna veroja pitää maksaa kohtuullisesti siellä, mistä ne ovat peräisin, eikä vältellä verotusta veroparatiiseissa tai voittoja siirtelemällä.

Osa-alue	Toimenpidesuosituks
monikansallisten yritysten yhteiskuntavastuu	Seuraavien tietojen julkaiseminen: • kaikki maat, joissa yhtiöllä on toimintaa • näissä maissa toimivien kaikkien tytäryhtiöiden nimet • näissä maissa tehdyt kaupat kolmansien osapuolien ja konsernin muiden osien välillä • näissä maissa maksetut työvoimakustannukset • kolmansilta osapuolilta ja konsernin muilta osilta ostettuihin tavaroihin ja palveluihin käytetty summa • paljonko yhtiö tekee voittoa kussakin maassa, jossa se toimii • paljonko yhtiö maksaa veroja kussakin maassa, jossa se toimii • kuhunkin maahan tehtyjen pääomasijoitusten määrä

viranomaisten välinen automaattinen tiedonvaihto	• rahoitusalan yritysten tulee antaa viranomaisille automaattisesti kaikista ulkomaisille henkilöille tai yrityksille tehdyistä maksuista siten, että asiakkaiden henkilöllisyys on todennettavissa • omia kansalaisia koskevan tiedon tulee olla automaattisesti kunkin maan käytettävissä tästä tietopankista • ellei maa suostu käytäntöön, sitä tulee sanktioida mitätöimällä määräaikaaisesti kahdensivuliset kaksinkertaisen verotuksen estävät sopimukset, estämällä kyseisen maan kansalaisia saamaan verovapaita tuloja ulkomailta tai asettamalla muita negatiivisia kannustimia
varakkaiden yksityishenkilöiden tulojen verotus	jokaisen valtion tulee verottaa kansalaistensa tuloja samalla prosentilla riippumatta siitä, mistä maasta tulot ovat peräisin
yritysverotuksen uudistus	Monikansallisten yritysten tekemien voittojen jakaminen kaikille maille, joissa se toimii, vaatii: • kaupankäynnistä tehtyjen voittojen verotusta yhdenmukaisesti • korko- ja muiden sijoituksien verottamista lähdeverona • asumisperustaisuuden vähentämistä sijoitustulojen ja -voittojen verotuksessa Monikansallisia yritysten verotuksessa tulisi: • verottaa kaikkia yrityksen tekemiä voittoja • jakaa verotuksen tuotot niille maille, joissa ne on tehty • jättää kaikille maille vapaus valita verotuksen taso, jonka mukaan ne jaettavia verotuottoja saavat
kansalliset toimenpiteet verotuksen vahvistamiseksi	• asumisen ja oleskelun määrittelemisen yksiselitteisesti • asumisperusteinen verotus (ks. yksityishenkilöiden verotus) • verojen periminen maasta saatavista tuloista ennen niiden maksamista muissa maissa asuville • varmistaa, että maassa toimiva monikansallinen yritys maksaa maahan kohtuullisen osuuden maailmanlaajuisesti tekemistään voitoista, eli toisin sanoen puuttua siirtohinnoittelun väärinkäyttöön, oman pääoman vajaaseen rahoitukseen ja lisenssien väärinkäyttöihin tehokkaammin • toimiminen aktiivisesti kansainvälisessä yhteistyössä ja auttaa muita maita veronkeräämisessä

yleinen verojen välttelyn vastainen periaate	seuraavanlainen lainsäädäntö: jos transaktio tai yksikin sen askelista on tehty ensisijaisesti veroetuuksien takaamiseksi, voidaan siitä saatava verohyöty periä takaisin tai verottaa siten, ettei transaktiota oteta huomioon
Kansainvälinen Veroviranomainen (<i>World Tax Authority</i>)	YK:n alaisuuteen perustettava verojärjestö, jonka tehtävät ovat: • työskennellä kansainvälisten kirjanpitotahojen kanssa yritysten tekemien voittojen määrittelyssä • tuloja koskevan yhteisen veropohjan laatiminen • auttaminen monikansallisia yrityksiä koskevan verotuksen käyttöönotossa • avustaa viranomaisten välisessä tiedonvaihdoissa • auttaa suojelemaan valtioita verokilpailulta • kerätä sopivia tilastoja ja tutkimuksia sekä toimia parhaiden käytäntöjen määrittelyssä
kehitysmaiden avustaminen verotuskysymyksissä	• verojärjestelmän laatimisessa ja toimeenpanossa • verohallinnon järjestämisessä • monikansallisilta yrityksiltä vaadittavien tietojen hankinnassa • verotuksen toimeenpanon kansainvälisen yhteistyön synnyttäminen • verohallinnon avainhenkilöiden kokenan epävarmuuden vähentäminen
tilivelvollisuuden vaatiminen valtioilta	kansainvälinen viitekehys valtioiden verotuskäytäntöjen valvomiseksi ja verojen päättämisen demokraattisesti määriteltujen kohteiden rahoittamiseksi
"julkaise kuka olet"	jokaisen yrityksen tulisi julkaista seuraavat tiedot globaalisti: • organisaation rakenne • todellisten jäsenten nimet • todellisen johdon nimet • yrityksen vuosittain kansainvälisten säännösten mukaan tekemät tilinpäätökset
trustit ⁷⁶	trustien tulee julkaista seuraavat tiedot: • kuka trustin on perustanut • trustisopimuksen sisältö • ketkä trustin edunvalvojat ovat • ketkä ovat trustin edunsaajat • ketkä ovat trustin asiakkaat
kansalliset agendat	verotusjärjestelmää koskevat itsearviointikysymykset ⁷⁷

Taulukko 3.1. Tax Justice Networkin ehdotuksen verojärjestelmien uudistamiseksi. Lähde: TJN (2005)

3.2. Rahoitustapojen uudistukset ja uudet rahoituslähteet

Kehitysavun johdonmukaistaminen

Kehitysavun nykymuodot ovat tehottomia. Tehottomuus johtuu järjestelmätason ongelmista. Mikään ei kuitenkaan estä tekemästä vähitellen kehitysapuun järjestelmätason muutoksia. Eniten palautetta ja kommentteja osakseen saanut ehdotus koko bilateraalisen kehitysapujärjestelmän uudistamiseksi on Ison-Britannian ehdottama ja Ranskan tukema *International Financial Facility* -laitoksen perustaminen. IFF on hyvä esimerkki kehittyneen rahoitustekniikan mahdollisuuksista uudistaa vanhoja rahoitusmuotoja. IFF pyrkii poistamaan kehitysavun volatiliteetin ja epävarmuuden.

Kansallista (kahdenvälistä) kehitysapua käytettäisiin kansainvälisen (monenkeskisen) laitoksen, eli IFF:n, markkinoille jakamien joukkovelkakirjojen takuina. Tarkoituksena on puskuroida valtioiden tulevien vuosien kehitysapua ja tarjota näin mahdollisuuksia monivuotisten kehityshankkeiden suunnittelemiseen. Laitoksen toimintapääoma tulisi rahoitusmarkkinoilta. Laitoksen toimintaiäksi on määriteltävä viisitoista vuotta ja joukkovelkakirjojen takaisinmaksun ajaksi kolmekymmentä vuotta.⁷⁸

Ehdotus sisältää vähintään saman verran varauksia kuin mahdollisuuksia. Laitoksen käyttöönotto kiistatta vähentäisi avun välitöntä epävarmuutta. Kehitysprojekteja voitaisiin suunnitella ilman jokavuotista varautumista rahoittajamaan budjettineuvottelujen uhkakuviin. Todellisuudessa epävarmuus ei kuitenkaan häviä minnekään,

vaan siirtyy entistä abstraktimmalle tasolle järjestelmätason suureksi riskiksi ja lykkää epävarmuutta tulevaisuuteen.

Oletetaan, että laitos otetaan käyttöön ja sen avulla saavutetaan vuosituhattavoitteiden rahoitus vuonna 2015. Laitos päätetään samana vuonna lakkauttaa, koska vuosituhatprojekti koetaan päättyneeksi. Valtiot alkavat kanavoida kehitysapunsa laitokseen sijoittaneelle suurpääomalle köyhien maiden sijaan. Saharan eteläpuoleisessa Afrikassa rahoitusta tarvittaisiin edelleen kipeästi, mutta kehitysapua ei olisi enää saatavilla. IFF on hyvä ehdotus, muttei poista kestävien, itsenäisten rahoitusmekanismien tarvetta, vaan itse asiassa vaatii välttämättä täydentäviä mekanismeja rinnalleen. IFF olisi luultavasti kykenevä hankkimaan riittävän määrän rahoitusta – eli 50 miljardia dollaria vuosittain välittömästi ja sata miljardia vuoden 2015 lähestyessä – tavoitteensa saavuttamiseksi eli vuosituhattavoitteiden toteuttamiseksi vuoteen 2015 mennessä. Tavoitteiden saavuttaminen on kuitenkin mieletöntä ilman niiden ylläpitämistä. Esimerkiksi investoinnit julkisiin palveluihin eivät auta, jos niiden pyörittämiseen ei ole varaa.

Lisäksi IFF:n tuottamat kustannukset ovat arvaamattomat, koska luottoreittajien näkemykset laitoksen kestävydestä voivat poiketa oleellisesti Maailmanpankin kaltaisten järjestöjen reittauksista. Mikäli IFF todetaan riskialttiiksi, joutuu se maksamaan suurempaa korkoa sijoittajille ja valtioiden on sijoitettava enemmän pääomaa laitoksen toimintaan. Tästä voi syntyä merkittävä noidankehä – jos IFF todetaan riskialttiiksi ja sen kustannukset kasvavat, valtioiden poliittinen halukkuus sen rahoittamiseksi luultavasti vähenee, mikä puolestaan lisää riskialttiutta edelleen. IFF voi nostaa kehitysavun kustannukset pilviin, eikä tällaiseen riskiin ole yksinkertaisesti varaa.

Yleisesti ottaen pelkät rahamäärälliset kriteerit eivät riitä perusteluksi IFF:lle. Jos uudistettu kehitysapu toteutetaan avustuksina, on aloitteessa kaiken mennessä hyvin kyse valtavasta varallisuuden siirrosta teollisuusmaiden veronmaksajilta kansainvälisille sijoittajille. Kyse on rikkaiden valtioiden sijoittajia kohtaan tekemästä miljardiluokan petoksesta, mikäli valtiot eivät enää suostuisi maksamaan varoja sijoittajille takaisin. Jos yhteistyö toteutetaan lainoina, on kyseessä tulonsiirto maailman köyhiltä kansainväliselle suurpääomalle tai sitten köyhien maiden tekemä miljardiluokan petos. Jos rikkaat valtiot asettuvat sijoittajien taakse kehitysmaiden sijaan, IFF lähinnä lujittaa teollisuusmaiden ylivaltaa kehitysmaihiin nähden,

On myös todettava, että aloitteessa on kyse kolmenkymmenen vuoden aikajänteestä, jolloin maailmanpolitiikassa voi tapahtua valtavia muutoksia. Sijoittajat eivät välttämättä kiinnostu näin pitkän aikavälin

sitoumuksista, jotka sisältävät edellä mainittuja riskejä. IFF:n onnistunut toteuttaminen vaatisi käytännössä sitä, että kaikki rahoituskuviossa mukana olevat maat tekisivät vuosittaisista apusitoumuksista lakisääteisiä ja perustaisivat mekanismin sopimuksesta luistavien valtioiden pakottamiseksi ruotuun. Tällöin IFF taas ei toisi mitään lisäarvoa, koska epävakaus poistettaisiin jo muutenkin lakisääteisesti.

Periaatteellisesti merkittävin kysymys on se, onko yhdelläkään valtiolla oikeutta sitoa tulevien sukupolvien varoja maksettavaksi yksityisille joukkovelkakirjasijoittajille, jotka korjaavat suurimman osan edellisen sukupolven tekemästä hyödyistä seuraavan sukupolven sijaan. Tämä on myös ilmeinen kannustinongelma. Rikastuminen ei välttämättä motivoi, jos tietää varojen tulevaisuudessa menevän kuitenkin jo ennestään rikkaille.

IFF on riskialtis järjestely, joka ei tuota uusia resursseja kehitykseen, vaan vain aikaistaa olemassa olevia sitoumuksia tähän päivään. Sen hyvät päämäärät, eli epävarmuuden ja määrän heilahtelevuuden poistaminen, onnistuu helpommin siten, että valtiot ottavat käyttöönsä lain, jonka mukaan valtion budjeteista on vuosittain kanavoitava tietyn verran kehitysapua.

Johdonmukaistaminen ja vaikuttavuuden parantaminen toisaalta vaatii myös seurantamekanismien parantamista. Kehitysaputilastot tulisi puhdistaa. Tilastoista tulisi poistaa sidottu apu, tehottomat tekniset avustukset, poliittisesti motivoidut kohdennukset sekä mahdollisuuksia sisältävä apu. Sidottu apu nostaa avun käyttökustannuksia 15–40 prosenttia. Tekniset avustukset eivät OECD:n mukaan vähennä köyhyyttä, vaan lisää vain riippuvuutta. Useat Euroopan maat käyttävät kehitysapua omien melko varakkaiden kumppanimaiden tukemiseen, eivät köyhien maiden auttamiseen. Ehdollisuudet tekevät avun käytöstä työlää ja kehitysapujärjestelmästä epädemokraattisen. Seurantamekanismien parantaminen voi tapahtua lisäksi hallinnollisen taakan vähentämisellä. Keskimääräinen Afrikan maa joutuu vuosittain lähettämään kymmenentuhatta raporttia ja pitämään tuhat esittelyä rahoittajille. Tämäkin aika, energia ja osaaminen olisi voitu käyttää köyhyyden vähentämiseen.⁷⁹

Virallisen kahdenvälisen kehitysavun painopiste on siirrettävä lainoista avustuksiin. Vaikutusvaltaisessa Landaun raportissa esitetään tälle lähes vastaansanomattomat perustelut. Lainaaminen on erittäin toimiva kehitysrahoituksen muoto silloin, kun rahoitettavasta toiminnasta on saatavilla korkeaa tuottoa suhteellisen lyhyen ajan kuluessa. Tämä ei kuitenkaan ole mahdollista suurimmassa osassa kehitysprojekteja.

Ensinnäkin köyhyyden vähentämiseen tähtäävä kehitys tarkoittaa

väistämättä julkisten peruspalveluiden järjestämistä. Sosiaali- ja terveyspalveluiden toteuttaminen tehokkaasti vaatii pitkällä aikavälillä kestäväen rahoituspohjan. Rahaa kuluu jatkuvasti lääkäreiden ja hoitajien palkkoihin ja koulutukseen sekä erilaisten välineiden hankintaan. Suurin osa kehitysmaista on kykenemättömiä rahoittamaan peruspalveluita verovaroin erittäin kapean veropohjan takia, eikä käyttäjämaksuihin perustuva palvelujärjestelmä tarjoa palveluita köyhimmille. Lainat eivät siis auta, koska tällä hetkellä ei ole olemassa mitään rahankeruun mekanismeja, joiden avulla velat voitaisiin maksaa tulevaisuudessa takaisin.

Toiseksi, merkittävä osa kehittyvistä maista ei kestä lisävelkaantumista. Useille maille kehitysapu on ainoa keino rahoittaa velkojen takaisinmaksua. Esimerkiksi HIPC-aloitteen tarkoituksena on ollut saattaa köyhien maiden julkinen talous kestäväksi, mikä tarkoittaa menojen ennakkoinnin myötä myös kykyä maksaa velkoja pitkällä aikavälillä takaisin. Aloitteen arviot kuitenkin perustuvat hyvin tavanomaisiin ennustuksiin talouskasvusta ja maailmantalouden kehityksestä. Minkä tahansa ulkoisen shokin, kuten valuuttakriisin iskiessä velkaantuminen voi räjähtää käsiin. Kansainvälisellä yhteisöllä ei ole olemassa keinoja velkojen paisunnasta johtuvan kehitysmaiden taloudellisen laman estämiseen. Tämän vuoksi velkaantumista tulee välttää kaikin keinoin.

Lainat eivät auta aseellisesta konfliktista kärsivää maata. Sekasorrossa oleva maa ei ole kykenevä lainaamaan rahaa, eikä ole mitään takeita sille, että lainaraha ei kohdistu asehankintoihin. Korvamerkityt avustushjelmat voivat sen sijaan auttaa kriisien selvittämisessä ja konfliktien ratkaisussa – unohtamatta peruspalveluiden takaamista tilanteessa, jossa valtion kaikki rahat kulutetaan asevoimien varustamiseen.

Neljäs ja viimeinen avustuksien puolesta puhuva argumentti on globaalien julkishyödykkeiden rahoitusvaatimukset. Esimerkiksi globaalien pandemioiden torjuntaan tarvittavien lääkkeiden valmistusta ja kehitystyötä on mahdotonta tehdä lainarahalla, koska lääkkeiden käyttäjajankohtaa ei tiedetä.⁸⁰

Mikäli kehitysavulla halutaan vähentää köyhyyttä oikeudenmukaisesti, on keskityttävä avustuksiin suoran budjettituen muodossa. Mikäli samalla halutaan edistää liiketoimintaa vaikkapa riskejä vähentämällä, voidaan harjoittaa myös täydentävää lainaustoimintaa. Lähtökohdan pitää kuitenkin olla köyhyyden vähentämisessä, koska se on ainoa tapa saavuttaa liiketoiminnalle suotuisia edellytyksiä. Ei siis pidä kiivetä takapuoli edellä puuhun ja odottaa, että äärimmäisen vaikeasti

toteutettavissa olevasta liiketoiminnasta tihkui hyötyjä myös köyhille. Tämä tulee liian kalliiksi niin business-väelle, valtioille kuin köyhillekin. Näistä viimeiset maksavat hinnan hengellään.

Kehitysmaiden velkaongelman kestävä ratkaisu

Harva kehitysrahoitusagenda on nostanut yhtä paljon valtioiden rajat ylittävää kansalaisliikehdintää kuin vaatimus kehitysmaiden velkojen mitätöimiseksi. Eikä ihme. Velkakriisi tuottaa vuodesta toiseen inhimillistä kärsimystä, eivätkä velkojen perinnästä saatavat summat ole taloudellisesti kovinkaan merkittäviä. On laskettu, että jokainen velkaantuneen maan asukas on 1970-luvulta lähtien maksanut länsimaille alle kolme dollaria vuodessa.⁸¹ Teollisuusmaissa tämä on vain murto-osa lasten saamista viikkorahoista. Teollisuusmaat eivät ole olleet anteliaita, vaan törkeällä tavalla kohtuuttomia velkaantuneita, köyhiä maita kohtaan. Kukaan ei voi väittää, että velkoja olisi ollut mahdotonta mitätöidä taloudellisin perustein. Ellei sitten mahdottomuus liity omaan korkeapalkkaiseen virkaan Maailmanpankissa tai Kansainvälisessä valuuttarahastossa: ilman velkojen takaisinmaksua nämä laitokset lakkaisivat olemasta.

Velkaongelmaa on poliittisen paineen ja paremman taloudellisen kehityksen mahdollisuuksien vuoksi pyritty ratkaisemaan velkojen osittaisella anteeksiannolla useita kertoja. Velkakriisin ratkaisuyrityksissä on kuitenkin nojattu Bretton Woods -instituutioiden omin ehdoin sanelemiin määritelmiin velan kestävydestä. Kestävyys on käsitetty kapeasti vain velkojen takaisinmaksukyvyn kautta. Huomiota ei ole kiinnitetty siihen, paljonko velkoja tulisi antaa anteeksi, jotta velkaantuneen maan kansalaiset voisivat elää ihmisarvoista elämää. Saati siihen, mistä valtion tarjoamista asioista voidaan luopua velkojen maksamiseksi ja mistä ei.

Velkojen oikeutuskeskustelua on käyty paljon, mutta sitä ei ole osattu tuoda riittävän hyvin käytännön tasolle ennen kuin vasta viime vuosina – eettisessä keskustelussa on ollut jo pitkään selvää, että alistettujen kansalaisten ei tulisi maksaa diktaattorien omille tileille ottamiaan valtionvelkoja. Sen sijaan vähemmän selvää on se, miten tällainen sietämätön velka tarkalleen ottaen määritellään ja miten sellaisen mitätöinti tulisi ottaa osaksi velanmaksuohjelmia. Vähäiselle huomiolle on jäänyt myös velkakysymyksen demokraattisuuden vahvistaminen.

Koordinoimattomat kertaluontoiset velkahelpotukset eivät ole ratkaisu kehitysmaiden velkaongelmaan (ks tekstilaatikko 10). Velkahelpotuksille on kuitenkin akuutti tarve. Velkojen mitätöinti

on välttämätöntä resurssien kanavoimiseksi tehokkaasti kehitykseen ja köyhyyden vähentämiseen. Velkaongelma on liian monisyinen ratkaistavaksi kertaluontoisilla toimenpiteillä, ellei lähtökohtana ole kaikkien velkojen mitätöinti välittömästi, mikä ei erottelisi sietämättömiä velkoja ja hyväksyttäviä velkoja toisistaan. Pariisin klubin, eli julkisia velkoja sovittävän keskustelukerhon, ja Lontoon klubin, eli kaupallisia yksityisiä velkoja käsittelevän keskustelukerhon, toimintaan liittyy vahva keskinäisriippuvuus, jota velkahelpotuksissa ei ole joko otettu alkuunkaan riittävästi huomioon. Tai sitten kyseessä on ollut tietoinen velan siirto valtioilta yrityksille. Kumpikaan vaihtoehto ei ole teollisuusmaiden kannalta mairitteleva.

Toinen erittäin merkittävä ongelma on se, että velkasovitteluille ei ole olemassa sitovaa kansainvälistä viitekehystä. Kaikki toimenpiteet ja määritelmät perustuvat yksittäisissä maissa tehtyihin oikeustoimiin ja epämuodollisten keskustelukerhojen toimintaan. Valtioiden välisiin velkasuhteisiin ei sovelleta kaikkia muita yhteisöjä koskevaa velkasovittelulainsäädäntöä, jollainen on käytössä kaikissa kehittyneissä maissa. Kehitysmaat ovat velkojen maksun suhteen viime kädessä yksin. Teollisuusmaat ovat asian suhteen kaksinaismoraalisia: ne eivät ole olleet halukkaita soveltamaan omalla kohdalla toimivaa ”konkurssilainsäädäntöä” kansainvälisesti, vaan ne ovat ajaneet vahoilla olevien velkojen etuja olemalla laatimatta velkasäätöjä.

Kansainvälisille säännöille on olemassa monia hyviä viitekehyksiä ja malleja.⁸² Velkasovittelumekanismit voisivat sijaita YK:n alaisuudessa tai vielä soveliaammin Haagin kansainvälisessä tuomioistuimessa. Mallia voitaisiin ottaa myös monista muista sovittelumekanismeista, kuten Maailmanpankkiryhmän alaisuudessa toimivasta investointien sovittelumekanismista. Velkasovittelusääntöjen lähtökohta on maksujen jäädyttäminen ja velanmaksun aikataulun määrittelemine. Sovittelu mahdollistaisi sen, että valtioiden ei tarvitsisi luopua esimerkiksi peruspalveluista tai muista juridisista velvoitteista velanmaksun takia. Tuomioistuin ei saisi päättää julkisyhteisöjen varojen käytöstä. Tällainen lähtökohta on havaittavissa muun muassa Yhdysvaltojen konkurssilainsäädännön yhdeksännessä luvussa, joka käsittelee julkisyhteisöjen konkurssitilanteiden sovittelua.

Velkasovittelun ohjenuorana on sen määrittelemine, miten paljon teollisuusmaat ovat aiheuttaneet köyhemmille maille vahinkoa velkojen kautta. Yksi peukalosääntö velkasovitteluun voisi olla 30–60 prosentin yleiset velkahelpotustavoitteet sekä sietämättömien velkojen tapauksessa täysimittainen mitätöinti. Neuvotteluissa tulisi olla mukana yksi molempien osapuolien itseään edustamaan valitsema edustaja sekä

Tekstilaatikko 10: Tapaus Donegal

G-8 -maiden Gleneaglesissa myöntämät velkahelpotukset sisälsivät uudenlaista optimismia. Niiden uskottiin aidosti vähentävän kehitysmaiden velkataakkaa merkittävästi ja nopeasti. Velkarintamalla tapahtui vuoden 2007 alussa merkittävä käänne. Helmikuun viidestoista päivä englantilainen tuomioistuini päätti, että Sambian on maksettava merkittävä osa yli veloistaan amerikkalaisyritys Donegal Internationalille. Yrityksen väitteen mukaan 55 miljoonaan dollarin arvoisten velkojen takaisinperintää ja Sambian maksukykyä koskeneen oikeudenkäynnin aloittanut yritys oli alun perin ostanut velkakirjat Romanialta vuonna 1999 neljällä miljoonalla dollarilla. Velka on peräisin kylmän sodan ajalta, jolloin Sambia oli ottanut lainaa Romanialta ja ostanut tällä rahalla maatalouskoneita ja -palveluita. Romania ja Sambia olivat pääsemässä yhteisymmärrykseen velkasovittelusta kunnes Romania yllättäen myi velkakirjat roskalainoina amerikkalaisyhtiölle.

Roskalainalla tarkoitetaan velkakirjoja, joiden arvo on pudonnut syystä tai toisesta markkinoilla murto-osaan niiden todellisesta arvosta. Donegalin tapaukseen liittyvät velkakirjat olivat roskalainoja, koska tähän asti Sambia on todettu kykenemättömäksi maksamaan mitään ulkomaisia velkojaan. Velkakirjojen arvo oli käytännössä nolla oikeustuomioistuimen päätökseen saakka. Valtavien, mutta täydellisesti ennakoimattomien voittojen toivossa roskalainoja pilkkahintaan ostavista rahoitusalan yrityksistä, tai tarkemmin määriteltynä pääomasijoittajista, käytetään englanninkielessä nimitystä vulture fund. Tämä suomennetaan yleensä kriisiyrityksiä sijoittavaksi rahastoksi, vaikka osuvampi suomennos olisi esimerkiksi roskarahasto.

Erikoinen tapauksesta tekee se, että Sambia todettiin – ensimmäistä kertaa vuosikausiin – Ison-Britannian lain mukaan kykeneväksi maksaa velkojaan juuri G-8 -maiden Gleneaglesissa vuonna 2005 myöntämien velkahelpotusten ansiosta. Toisin sanoen julkisen velan helpotukset johtivat suurempaan yksityiseen velkaantumiseen. Donegalin alun perin vaatima 55 miljoonaa dollaria olisi ollut rahallisesti enemmän kuin maan saamat velkahelpotukset. Summa vastaa Sambian puolen vuoden aikana terveysmenoihin käyttämää rahamäärää. Sambia voi olla kykenemätön toteuttamaan velkahelpotusten mahdollistaman köyhyysohjelman. Kehitysjärjestö Oxfamin mukaan Donegalin toimet ovat todellinen uhka köyhyyden vähentämiselle.

Kansainvälinen velkaliike vaati välittömästi Donegalia luopumaan velan maksuvaatimuksista kokonaan. Jopa oikeudenkäynnin tuomari syytti yrityksen asiamiesten toimintaa täysin moraalittomaksi. Asiamiesten todistelut Sambian velanmaksukykyistä ja velkojen nykyarvosta olivat tuomarin mukaan epärehellisiä ja väisteleviä. Tuomari kuitenkin joutui vasten eettistä näkemystään sanomaan lain äänellä, että Donegalin vaatimus on täysin lainvoimainen ja velka on laitettava heti maksuun. Donegalin vaatimaa summa alennettiin jonkin verran, koska alkuperäiset vaatimukset olisivat tuottaneet Sambialle liikaa taloudellisia vaikeuksia.

Oikeuden päätös oli periaatteellisesti merkittävä kahdesta syystä. Ensinnäkin se osoittaa kehitysmaiden velan epäoikeudenmukaisuuden, mistä osoituksena on se, että tuomioistuimet voivat oikeutetusti päättää yksityisten vaatimusten summien alentamisesta. Mutta mitä tärkeintä, tuomioistuimen

päätös osoittaa myös sen, että velkaongelma ei ole valtioiden tai kansalaisten hallinnassa. Aggressiiviset rahoitusalan hait ovat päihittäneet demokratian. Velkakriisin ratkaisu on nykyisten rakenteiden puitteissa kiinni yritysten yhteiskuntavastuun tajusta. Vaikka roskarahaston toimintaa voidaan tietenkin pitää epäoikeudenmukaisena ja epäreiluna, ei rahastoa voida pitää vastuullisena tapauksesta. Vastuu epäonnistumisesta on G-8 -mailla, jotka eivät ole tarttuneet velkaongelmaan riittävän vakavasti.

puheenjohtaja, joka olisi molempien hyväksymä puolueeton sovittelija. Molemmat osapuolet esittävätkä todistusaineistoa velkaan liittyen.

Millainen velkasovittelumekanismin tulisi tarkemmin ottaen olla ja käsitellä sisällöllisesti? Ensimmäinen jakolinja koskee sitä, tulisiko sovittelumekanismin olla pysyvä vai olla toiminnassa vain väliaikaisesti kehitysmaiden velkakriisin ratkaisemisen ajan. Etelän kansalaisliikkeiden ja useiden valtioiden mukaan jälkimmäinen vaihtoehto on nykymaailmassa parempi. Tämä johtuu pelosta siihen, että konkurssisäädösten alle joutuminen olisi lopullinen antautuminen velkojen armoille. Pysyvyyttä kuitenkin tarvitaan. Ei ole mielekasta perustaa väliaikaista velkasovittelumekanismia, koska tarvetta ei ole pelkästään velkojen mitätöinnille vaan kansainvälisille pelisäännöille valtioiden velkaantumista. Valtiot jatkavat epäilemättä velkaantumista sovittelun jälkeen. Ei ole olemassa mitään takeita sille, että uudet velat olisivat yhtään entisiä velkoja enemmän oikeutettuja tai taloudellisesti kestäviä. Pysyvällä mekanismilla voitaisiin määritellä esimerkiksi se, millaiset taloudelliset olosuhteet johtavat tavalliseen velanmaksuun ja missä olosuhteissa tarvitaan erityisjärjestelyitä.

Tästä päästään luontevasti toiseen jakolinjaan, joka koskee sitä, pitäisikö velkasovittelun keskittyä vain rahoituksellisiin määritelmiin, vai tulisiko sovittelussa käsitellä myös velkojen oikeutusta ja vastuun jakamista. Oikeudenmukaisuuden taju ja kehitysmaiden saaminen mukaan velkatuomioistuihin perustamiseen vaativat jälkimmäistä. Velkasovittelussa tulee ottaa kantaa jo mainittujen taloudellisten olosuhteiden lisäksi siihen, ketkä velasta ovat vastuussa. Teollisuusmaiden pankkien pitää olla vastuussa siitä, että se on myöntänyt lainaa kansaa alistaville diktaattoreille, eikä sälyttää velanmaksua tuleville demokratiaan päätyneille sukupolville. Kansoilla tulee olla oikeus periä diktaattorien heiltä riistämät rahat suoraan pankeilta sen sijaan, että velanmaksu tulisi teollisuusmaiden veronmaksajien harteille julkisten velkahelpotusten muodossa.

Kysymys velkasovittelusta ei siis ole vain rakenteellinen, vaan myös moraalinen. Kaikkien valtioiden seurata Norjan esimerkkiä

ja tunnustaa epäonnistuneiden kehitysprojektien aiheuttamat velat epäoikeutetuiksi ja sitouduttava niiden mitätöimiseen ilman ehtoja, mikäli velkatuomioistuimessa tähän päätökseen tullaan. Myös yritysten tulisi luopua kehitysprojekteista peräisin olevien roskalainojen hamstraamisesta ja jättää velat markkinoille mitätöintiä odottamaan. On kuitenkin selvää, että tämä vaatii kansainvälisen velkatuomioistuimen päätöksen siitä, missä tilanteissa arvonsa nimellisesti menettänyt laina menettää myös oikeutuksensa ja sitä kautta olemassaolonsa.

Uudet rahoitusmekanismit

Edellä esitellyt reformoidut kehitysrahoituksen tavat ja pian esiteltävät globaalit verot muodostavat kehitysrahoituksen uuden arkkitehtuurin rahankeruumekanismit. Näiden ohella voidaan kuitenkin tarvita erilaisia täydentäviä rahoituslähteitä köyhyiden vähentämisen vauhdittamiseksi.

Perinteisiä kehitysrahoituksen ja uusia julkisrahoituksen muotoja täydentävien järjestelmien käyttöönotossa on aina muistettava kolme laadullista seikkaa. Ensinnäkään uudet mekanismit eivät saa korvata vanhoja avustusmekanismeja määrällisesti, vaan niiden pitää lisätä kehitykseen kanavoitavia resursseja. Rahoitusta on tultava lisää, byrokraattinen kynän- ja rahanpyörittely ei riitä.

Toinen vaatimus on ehdollisuuden uudelleenmäärittely. Ehdollisuus ei saa olla vain rahoittajan vaihtuvia vaatimuksia rahoitettavan toimintaan. Ehdollisuus tuottaa tehokasta rahoitusta vain silloin, kun se toimii myös toiseen suuntaan. Esimerkiksi IFF:n käyttöönotto voisi poistaa taloudellisen epävarmuuden, mutta jättää rahoituksen tuottamat valtasuhteet ennalleen. Kehitysmaiden on yhtä lailla pystyttävä asettamaan ehtoja rahoitukselle, jotta rahoitus olisi kestäväällä poliittisella pohjalla.

Kolmas tekijä on rahoituksen hallinnointi. Kaikkien vakaiden rahoitusmenetelmien käytössä on otettava huomioon valtasuhteiden muotoutuminen. Jokaisen mekanismin kohdalla on otettava kantaa siihen, ketkä mukana olevista tahoista päätöksiä tekevät – pääsevätkö kansainväliset rahoituslaitokset, bisnesmaailma ja kansalaisyhteiskunta samaan pöytään valtioiden tai rahoittajayritysten kanssa vai eivät. Koska avun korvamerkintää ollaan todennäköisesti pikemminkin lisäämässä kuin vähentämässä, on vallankäyttökysymys nostettava esiin jo ennen uusien mekanismien kehittämistä.

Täydentäviä rahoituslähteitä on olemassa useita. Yksityiset lahjoitukset on ensimmäinen täydentävistä rahoituslähteistä.

Hyväntekeväisyydellä on tässä yhteydessä roolinsa kehityksen aikaansaamisessa. Se ei kuitenkaan voi olla ainoa lähtökohta kehityksen saavuttamiseksi, koska yksityiset lahjoitukset ovat satunnaisia, eivätkä auta pitkän aikajänteen rahoitustoiminnassa. Yksityistä liiketoiminnallista rahoitusta ja niin sanottua mikrorahoitusta voidaan pitää toisena täydentävänä kehitysrahoituksen lähteenä. Kolmannen kategorian muodostavat niin sanotut innovatiiviset kansainväliset rahoitusmekanismit.

Landaun raportissa tuodaan esiin mielenkiintoisia tuloksia hyväntekeväisyyden harjoittamisen motiiveista. Vain kolme prosenttia amerikkalaisten yhteensä 220 miljardin dollarin vuosittain antamista lahjoituksesta kanavoituu köyhien maiden kehitykseen. Hyväntekeväisyyden motiivina toimii yleensä joko samaistuminen luonnonkatastrofin jälkeiseen tilanteeseen, kokemus onnekkuudesta syntyä teollisuusmaahan tai sitten vastavuoroisuuden moraalinen vaatimus hätätilanteessa. Nämä motiivit viittaavat siihen, että lahjoituksia annetaan teollisuusmaissa mieluiten omaa elämismaailmaa lähellä oleviin tarkoituksiin, ei kaukaisilta tuntuviin köyhiin maihin. Yhdysvaltain lisäksi samanlainen ilmiö on havaittu myös Ranskassa, jossa kehitysmaihin kuitenkin kohdistui enemmän, yhteensä 17 prosenttia lahjoituksista. Lahjoituksia annetaan mieluummin kotimaiseen terveydenhuoltoon, tutkimukseen ja koulutukseen. Kun lahjoituksen motiiveja kysyttiin ranskalaisilta, yksikään lahjoittaja ei maininnut köyhyyden vähentämistä.

Kaikki teollisuusmaiden kansalaiset eivät luota valtioiden ja kansainvälisten rahoituslaitosten kykyyn käyttää rahaa tehokkaasti köyhyyden vähentämiseen. Yksityisille lahjoituksille on siis löydettävissä hyvä perustelu – ihmiset toki voisivat käyttää lahjoitusrahaa tehokkaammin köyhyyden poistamiseen kuin valtiot, vaikka he tutkimusten mukaan eivät sitä tällä hetkellä teekään. Yksityisten lahjoitusten lisääntyminen antaa valtioille merkin seurata perässä ja lisätä apua. Oikea keino yksityisten lahjoitusten lisäämiseksi on lisätä kansalaisten tietoisuutta siitä, mitä kaikkea avulla voidaan saada aikaiseksi ja millainen apu on tehokasta. Näin lahjoitukset saisivat tietoisin perustan.

Teollisuusmaissa myönnettävät verohelpotukset ovat erittäin tehoton keino kehityksen aikaansaamiseksi niin kauan, kun ihmiset eivät ajattele omaa välitöntä elinpiiriään kauemmaksi, eivätkä he käytä rahaa valtioita tehokkaammin kehityksen aikaansaamiseksi. Verohelpotukset heikentävät kehitysavun rahoituspohjaa vähenevien verotulojen muodossa. Mikäli verohelpotuksia halutaan kokeilla, on ne syytä rajoittaa esimerkiksi tehokkaasti kehitystä aikaansaaviin kansalaisjärjestöihin tai

vain tiettyihin köyhyyttä todistetusti vähentäviin lahjoituskohteisiin.

Eräs yksityisten lahjoitusten muoto on muita tärkeämpi kehityksessä. Teollisuusmaihin muuttaneet köyhien maiden kansalaiset lähettävät merkittäviä summia kotiin rahalahetyksinä. Vuonna 2002 tämä summa oli jo 80 miljardia dollaria.⁸³ Summa muodostuu muun muassa kotiin lähetettävistä lahjoituksista, tulevaisuuden kotiinpaluun varalle tehdyistä säästöistä sekä opiskelua tai matkailua varten otettujen lainojen takaisinmaksuista. Nämä rahavirrat kanavoituvat lähes poikkeuksetta köyhyyttä vähentäviin toimiin: kylien ja kaupunkien infrastruktuurin rakentamiseen, koulujen toimintaan, uusien yritysten rahoittamiseen ja niin edelleen. Toisaalta kyse on globaalista uudelleenjaosta ”rikkaiden köyhien” ja ”köyhien köyhien” välillä, ei suinkaan tulonsiirrosta rikkailta köyhille.

Näiden virtojen lisäämisen kannalta on oleellista, että rahalahetysten kustannuksia pienennetään. Eräät ovat ehdottaneet pankkien välisen kilpailun lisäämistä, mutta ovat olleet samalla skeptisiä kilpailupolitiikkojen mahdollisuuksiin vähentää kustannuksia tarpeeksi. Tämän vuoksi julkisia tukijärjestelmiä tulisi harkita vakavasti. Rahalahetysten osittaista verovähennysoikeutta voitaisiin harkita. Tämä vaatii ensin sitä, että teollisuusmaat ovat valmiita moraalisesti hyväksymään sen, että kehitysmaista tulevat työntekijät maksavat muita vähemmän veroja ja kanavoivat näitä varoja kotimaahansa.

Samaan aikaan olisi luotava perusteellisia valvontamekanismeja. Ilman soveltuvia valvontakeinoja rahalahetykset voivat toimia merkittävänä rahanpesun ja veronkierron kanavana. Kukaan ei voisi estää rahalahetysten tekemistä veroparatiiseihin, ellei rahojen alkuperä ja kohde olisi todennettavissa ja tieto veroviranomaisten saatavilla. Toimiva valvontajärjestelmä tarkoittaisi automaattista tiedonvaihtoa, mikä olisi paitsi edullista myös toivottavaa lahjoittajien ja lahjoitusten vastaanottajien vaivannäön vähentymisen kannalta. Tämä sisältää erään merkittävän ongelman: köyhimmillä vastaanottajilla ei välttämättä ole varaa henkilöllisyytensä todistamiseen. Ongelman poistamiseen voitaisiin kuitenkin käyttää esimerkiksi kehitysapuvaroja.

Toinen hyvin usein suoraan köyhyyden vähentämiseen kanavoituva rahoituslähde on niin sanottu mikrorahoitus. Mikrorahoituksella tarkoitetaan hyvin pienillä summilla tapahtuvaa rahoitustoimintaa. Kyse voi olla pienimuotoisista talletuksista, lainoista tai muista rahoitusalan toimista. Yleisesti käytetty esimerkki mikrorahoituksesta on mikrolaina vuotavan katon korjaamiseen. Mikrorahoitus on yksi YK:n keskeisiä toiminta-alueita. YK:n tavoitteena on auttaa niin sanotun inklusiivisen rahoitussektorin rakentamisessa. Lähtökohtana on se, että

teollisuusmaille tyypillinen rahoitussektori tulee aina joko liian kalliiksi köyhille asiakkaille tai taloudellisesti kannattamattomaksi yrityksille. Tarvitaan siis toisenlainen yksityinen rahoitussektori. Mikrorahoituksen tehokkuus köyhyyden vähentämisessä perustuu siihen, että se mahdollistaa ”omilla ehdoilla köyhyydestä nousemisen tikkaiden toiselle askelmalle”. Ilman säästämisen yhteiskunnallisia perusrakenteita ei voida kasata omaisuutta tai säästää sukanvarteen jotain tiettyä ajankohtana ilmenevää rahantarvetta varten turvallisesti.

Mikrorahoitus on muuttunut reilussa vuosikymmenessä dramaattisesti. Entinen projektilähtöinen, kokeileva ja vahvasti julkisesti tuettu mikrorahoitus on kokenut siirtymän kohti taloudellisen ja sosiaalisen kestävyysperiaatteiden tukemaa sosiaalista liiketoimintaa. Asiakaskunta on kasvanut merkittävästi globaalilla tasolla. Entistä useampi kotitalous on kykenevä nauttimaan rahoituspalveluista. Aiemmin mikrorahoitus oli lähinnä mikroyritysten lainatoimintaa, kun taas nykyään mikrorahoituspalveluita on saatavilla kotitalouksille aivan yhtä lailla.

Mikrorahoitus herättää ristiriitaisia tunteita. Sitä, että maapallon rikkaat vaativat kaikkein pienimmistäkin rahasummista vastineeksi korkoa maailman köyhdytetyiltä, ei voida pitää oikeudenmukaisena. Toisaalta on oikein, että köyhissä maissa rakennetaan itse maiden ja ihmisten omilla ehdoilla toimivia rahoitussektoreita, eikä anneta teollisuusmaiden suurpääoman vallata markkinoita.

Tärkeintä kaiken kaikkiaan on se, että mikrorahoitus tapahtuu köyhien, ei suurpääoman tai esimerkiksi kulttuuriin sopimattoman kilpailuideologian ehdoilla. Yhtä kaikki, mikrorahoitus vaatii joka tapauksessa tavanomaista rahoitusta taloudellisesti vakaamman ympäristön, jonka toteutumisesta valtiot ovat vastuussa. Valtioiden tehtävänä on pitää huolta makrotalouden kunnosta sekä harjoittaa vastuullista korkopolitiikkaa. Toisin kuin teollisuusmaiden mikrorahoituslaitosten lobbarit ovat esittäneet⁸⁴, tämä ei suinkaan tarkoita korkotason sääntelystä luopumista, vaan politiikan sisältöä pitää tarkastella maakohtaisesti. Myös verohelpotuksia ja -kannustimia mikrorahoitusyritysten toimintaan on syytä harkita.⁸⁵

Yhteiskuntavastuullinen sijoittaminen ja kehitys

Yksi vipuvarsi kehityksen edistämiseen on yksityisen rahoitussektorin sijoitustoiminnan demokratisointi ja yhteisten, kehitystä tukevien sijoituskriteerien laatiminen – toisin ilmaistuna rahoittajien

yhteiskuntavastuun syventäminen. Tämä on kansalaislähtöinen moraalisen ja eettisen hallinnan keino lakiin ja sopimuksiin perustuvan julkisen sääntelyn sijaan. Se tarjoaa poliittisten instituutioiden rajat ylittävälle globaalille kansalaisvaikuttamiselle uusia mahdollisuuksia. Kansalaisliikeshinnän ja -keskustelun avulla voidaan laatia kattava globaali kriteeristö kehitysrahoituslaitosten, sijoitus- ja eläkerahastojen sekä kaikkien muiden sijoitustoimintaa harjoittavien rahoitusalan toimijoiden käyttöön. Koko talouden ohjaamiseen kehitystä tukevaksi tarvittaisiin lisäksi kansainvälistä laki- ja sopimusperusteista investointisäännöstöä samoihin periaatteisiin nojaten.

Yksinkertaisimmillaan yhteiskuntavastuullinen sijoittaminen voi tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että ellei lainatulla rahalla saavuteta hyvinvointia ja taloudellista vakautta, ei lainaustoimintaa tule tehdä. Näiden seikkojen tunnistamiseen tarvitaan ohjenuoria, jotta epäonnistumiset voidaan välttää etukäteen. Yksityisille, arvopapereihin sijoittaville toimijoille tarvitaan toki erilaiset kriteerit kuin valtioille rahaa lainaaville ja antaville toimijoille. YK voisi olla oikea foorumi kriteeristön ylläpitoon ja päivittämiseen sekä eri toimijoiden valvontaan. Käytännössä tämä tarkoittaisi yritysten yhteiskuntavastuuta koskevan Global Compact -aloitteen päivittämistä ja sen laajentamista sijoituskriteereihin.

Arvopaperi- ja pääomasijoittamisen kriteeristöihin on löydettävissä hyvä toiminnallinen perusta eettisestä ja yhteiskuntavastuullisesta sijoitustoiminnasta. Eettisellä sijoittamisella viitataan ensisijaisesti sellaiseen sijoitustoiminnan tapaan, jossa sijoittaja argumentoi sijoitusvalintojaan eettisillä ohjenuorilla ja perusteilla pelkän riskin ja tuoton analyysin sijaan. Yhteiskuntavastuullisella sijoittamisella viitataan asetelmaan, jossa sijoittajan erilaiset sidosryhmät asettavat tiettyjä odotuksia sijoittajan toimintamuotoja kohtaan. Vastuut sisältävät aina velvoitteita tietynlaiseen toimintaan. Vastuiden konkreettiset sisällöt ovat tilannekohtaisia sekä riippuvaisia vallitsevista olosuhteista ja kulttuurista.

Näissä kahdessa sijoittamisen tavassa voidaan käyttää ainakin kolmea erilaista strategiaa sijoituskohteiden valintaan tai valitsematta jättämiseen. Lisäksi oman pääoman ehtoisessa rahoituksessa käytetään sijoitusten tuomaa päätösvaltaa. Strategioiden tarkoituksena on viestittää muille sijoittajille, yrityksille ja koko yhteiskunnalle, että pitkällä aikavälillä kaiken liiketoiminnan pitää heijastaa väestön yleistä arvopohjaa. Kehityspainotteisen sijoituskriteeristön sisältö riippuu täysin siitä, millaista kehitystä halutaan. Teknisesti kriteerit voivat kuitenkin toimia hyvänä vaikuttamisen välineenä. Tietyn yrityksen tai kehitysprojektin sulkeminen pois rahoitettavien kohteiden listasta on

vahva viesti kohteelle ja koko kansainväliselle rahoitusyhteisölle siitä, ettei kohteen toiminta ole hyväksyttävää eikä sitä tulisi kenenkään muunkaan rahoittaa.

Ensimmäinen mahdollisuus on listata erilaisia käyttökohteita. Tämä voi tapahtua negatiivisen tai positiivisen arvottamisen kautta. Ensimmäinen tarkoittaa sitä, että listataan sijoituskohteet, joihin ei missään tapauksessa koskaan sijoiteta. Jälkimmäinen tarkoittaa sitä, että vain listalla oleviin kohteisiin sijoitetaan, muttei oteta kantaa siihen, mihin rahaa mieluiten laitetaan. Erilaisten sijoitusrahastojen kohdalla listausstrategia kohdistuu lähinnä yritysten osakkeisiin. Eettisessä sijoittamisessa tämä tarkoittaa useimmiten ase-, porno-, alkoholi- ja tupakkateollisuuden listaamista sijoituskohteiden ulkopuolelle.

Tekstilaatikko 11: Norjan öljyrahasto

Yksi esimerkki globaalisti orientoituneen kriteeristön käytöstä löytyy Norjan valtion öljyrahastosta, jota nykyään kutsutaan valtion eläkerahastoksi. Rahaston tarkoitus on valtion eläkkeiden maksun lisäksi turvata norjalaisten tulevaisuuden hyvinvointia ja rahoittaa ikääntyvän väestön tarvitsemia yhteiskunnallisia palveluita. Yli 1700 miljardin Norjan kruunun arvoinen rahasto on muodostunut öljy-yhtiöiden tekemien voittojen verotuksesta, joka on suuruudeltaan 78 prosenttia. Lisäksi valtio saa öljytuottoja suoraan omistamiltaan valtionyhtiöiltä. Rahastolla on käytössään jatkuvasti keskustelussa olevat eettisen sijoittamisen ohjenuorat. Sijoitustoiminta perustuu taloudellisen, sosiaalisen ja ympäristön kestävä kehityksen periaatteisiin.

Sijoituskohteiden joukosta suljetaan tietyksi määräajaksi pois kaikki sellaiset tahot, jotka nyt tai mahdollisesti tulevaisuudessa rikkovat ihmisoikeuksia, harjoittavat korruptiota ja aiheuttavat ympäristökatastrofeja. Rahaa ei lähtökohtaisesti sijoiteta ollenkaan aseteollisuuteen. Omistajuuden aikaissa politiikassa rahasto ajaa YK:n yrityselämän pelisääntöjä koskevan Global Compact -aloitteen ja OECD:n monikansallisia yrityksiä koskevan hyvän hallinnon ohjenuorien mukaista politiikkaa. Eettisyyttä valvoo viiden henkilön ja sihteeristön muodostama eettinen neuvosto. Lisäksi rahasto toimii julkisesti sijoitusvalintojensa suhteen ja tekee selvityksiä yrityksistä. Tehdyn selvityksen perusteella rahastossa on harkittu muun muassa maailman suurimman päivittäistavaraketju Wal-Martin pudottamista ihmisoikeusrikkomusten takia sijoitussalkusta.

Suomessa esimerkiksi työeläkerahastoille ja valtion eläkerahastoille voitaisiin asettaa vastaavia yhteiskuntavastuullisen sijoitustoiminnan kriteerejä.

Kehitysrahoituksessa listaamista voitaisiin harjoittaa usealla tavalla. Yksi mahdollisuus on tehdä musta lista sellaisista yrityksistä, jotka toiminnallaan vähentävät köyhien maiden resursseja epäoikeudenmukaisin keinoin. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi veroja välttelevien yritysten tai ympäristöä saastuttavien ja paikallisväestön elinoloja muuten vaikeuttavien hankkeiden listaamista pois sijoituskohteista. Positiivinen listaus voi tapahtua esimerkiksi siten, että otetaan sijoituskohteeksi vain tietyt työolo- ja ympäristöstandardit täyttäviä sekä tietyn verran veroja maksavia yrityksiä.

Listaus on varsin konkreettinen sijoituskriteerien muodostamisen tapa. Listaaminen on helppo väline kriteereistä käytävän keskustelun kannalta. Keskustelussa mukana olevat tahot voivat vedota tasa-arvoisesti sekä omiin kokemuksiinsa että tutkimustietoon, koska todistamisen taakka on aina sijoituskohteella. Esimerkiksi mustalle listalle asettamiseen voidaan asettaa aikaraja, jonka puitteissa sijoituskohteen on pystyttävä osoittamaan toimintatapojensa vastaavan sijoituskriteereitä, tai muuten kohde joutuu listalle määritellyksi ajaksi.

Toinen mahdollinen tapa on niin sanottu preferenssijärjestys.⁸⁶ Preferenssin mittari muodostetaan erilaisista tekijöistä, joiden välinen painoarvo määritellään etukäteen. Sijoituskohteet valitaan siten, että rahaa sijoitetaan mittarissa parhaiten sijoittuviin kohteisiin mittarin mukaisessa järjestyksessä. Esimerkiksi vuosituhattavoitteiden täyttämistä olisi mahdollista tehdä mittari yrityksen vastuullisuudelle. Näin ollen sijoituksia tehtäisiin sen mukaan, miten hyvin yrityksen toiminta vähentää sidosryhmiensä köyhyyttä, edistää terveyttä ja niin edelleen.

Kolmas strategia on sitoa sijoituskohteet erilaisiin indekseihin, jotka pyrkivät ilmaisemaan omilla kriteereillään sijoituskohteiden eettisyyttä ja vertailemaan niitä. Tällöin voidaan mitata koko sijoitussalkun vastuullisuutta. Indeksointi onnistuu tyydyttävällä tavalla vain, kun tarpeeksi moni sijoittaja on aidosti sitoutunut indeksin arvoihin. Esimerkiksi YK voisi muodostaa kehitysindeksin, joka perustuu Global Compact -aloitteen omistajapolitiikkaan, ilmastomuutoksen hillitsemiseen päästövähennyksiin, vuosituhattavoitteisiin, ihmisoikeuksiin ja ILO:n työntekijöiden perusoikeuksiin. Elleivät nämä ole yritysten julkilausuttuja päämääriä, eivät yritykset pääse indeksiin. Ellei tätä ole tehty vuoden aikana indeksin vaatimissa määrin, putoaa yritys pois indeksistä, kunnes se kykenee taas täyttämään indeksin vaatimat päämäärät. Kun teollisuusmaiden rahoittajien sijoitusportfolioita tarkasteltaisiin indeksin avulla, saataisiin kuva siitä, miten paljon rikkaan Pohjoisen pääoma tuottaa kehitystä maailmanlaajuisesti.

Uudet kansainväliset rahoitusmekanismit: tapaukset globaalilotto ja kansainvälinen arpatuotto-obligaatio

Suomen ulkoasiainministeriö (UM 2006, 8) kuvaa globaaliloton ajatusta seuraavalla tavalla:

Globaalilotolla tarkoitetaan kansainvälistä lottojärjestelmä, jonka tuotot suunnataan kehitysrahoitukseen. Globaalilotto voitaisiin toteuttaa joko kansallisten veikkaus- ja lotto-organisaatioiden kautta tai sitä varten voitaisiin perustaa itsenäinen kansainvälinen organisaatio esimerkiksi YK:n yhteyteen, jolloin YK hallinnoisi rahoja. Mekanismin haittoina on nostettu esiin eettisiä kysymyksiä ja mahdollista kilpailua kansallisten veikkaus- ja rahapeliin kanssa.

Isoa-Britanniaa lukuun ottamatta kaikissa OECD-maissa on käytössä veikkaustoiminnan tuottoja yhteiskunnalliseen käyttöön ohjaavia säännöstöjä. Yhdysvalloissa 31 % yksityisten veikkausyritysten tuotoista kanavoidaan yhteisön toimintaan, Ranskassa voitoista 26 % siirtyy valtiolle. Veikkausvoittovarojen kanavointi kehitystarkoituksiin olisi teknisesti vaivatonta. Kansallisten veikkaustoimintaa koskevien lainsäädäntöjen koordinaatiolla voitaisiin esimerkiksi kanavoida kansallisesti perustettavien kehityslottojen tuotot viralliseen kehitysapuun. Toisaalta olisi myös mahdollista perustaa useita erityislottoja, joiden tuotot on kanavoitu tiettyyn tarkoitukseen, kuten aidsin vastaiseen työhön.⁸⁷

Kansallisesti järjestetty kehityslotto vähentäisi avun riippuvuutta budjettineuvotteluista, mutta samaan aikaan lisäisi riippuvuutta loton pelaajista. Erityislottojen kohdalla ihmisten mahdollisuudet valita käyttökohteensa olisivat paremmat, mutta toisaalta joidenkin vähemmän suosittujen lottojen voitot voivat olla nopeasti perustamisen jälkeen muita alhaisimmat ja siten edelleen vähentää niiden suosiota ja kerättävän rahoituksen määrää. Yksi vaihtoehto olisi alueelliset lotot, kuten yhteiseurooppalainen kehityslotto, jonka palkinnot ovat vakioidut ja rahoitus puskuroitu kansallisesti.

Globaaliloton toinen vaihtoehtoinen linja, eli yhden kansainvälisen organisaation järjestämä lotto, on kehitysrahoituksen näkökulmasta paremmin perusteltua kuin kansallinen järjestäminen. Keskitetty ja suurempi rahasto voi kanavoida kestävämmiin periaattein rahoitusta kehitykseen. Ongelmiksi voivat kuitenkin muodostua toimintamallin vaatimien kansallisten lainsäädäntöjen yhtenäistämisen ja alueellisten

ostovoimaerojen aiheuttamien loton hintojen ja palkintojen suuruuden jatkuvan määrittämisen työläys.

Nämä vaihtoehdot eivät kuitenkaan sulje toisiaan pois. Malli, joka on kansallisesti järjestetty, mutta jonka tuotot kanavoidaan YK:n tai muun kansainvälisen organisaation alle sijoittuvaan rahastoon, on yksi globaaliloton versio. Ajatus sai Martti Ahtisaaren perustaman think tankin, Crisis Management Initiativen vuonna 2002 muotoileman ehdotuksen myötä huomattavasti kansainvälistä mielenkiintoa osakseen.

Globaalilottoon sisältyy yhtä lailla monia mahdollisuuksia kuin periaatteellisia ongelmiaakin. Toisaalta globaaliloton avulla voidaan kerätä vuosittain ainakin kuusi miljardia dollaria, vaikka arviointi on toki vaikeaa. Maailmanlaajuisesti yksityishenkilöt pelaavat erilaisia rahapelejä yli 120 miljardin dollarin arvosta, mikä osoittaa globaalilotolle olevan tilaa rahapelimarkkinoilla. Markkinat voivat tosin johtaa globaaliloton mahdottomuuteen. Kansalliset lotot voivat joutua huonoon kilpailuasetelmaan rajat ylittävän internet-lottoamisen myötä - ihmiset eivät välttämättä pelaa oman alueensa lottoa, jonka voitot on korjattu ostovoiman perusteella alemmaksi kuin rikkaiden alueiden.⁸⁸

Vaikka nämä ongelmat korjattaisiin, on globaalilotto uudellee njakoluonteeltaan regressiivinen, eli se ei siirrä rahaa rikkaammilta köyhemmille. Teollisuusmaissa lähinnä pienituloiset pelaavat rahapelejä toisin kuin suurituloiset, minkä vuoksi globaalilotto jakaa rahaa uudelleen vain omissa yhteiskunnissaan vähävaraisten kesken, eikä kerää maapallon varakkailta ihmisiltä rahaa kehitykseen merkittävästi.⁸⁹ Lisäksi uhkapelaaminen on jo nykyään merkittävä sosiaalinen ongelma, jonka lisääminen tuskin on tarkoituksenmukaista.

Ulkoasiainministeriön selvityksen mukaan Suomi pyrkii edistämään globaaliloton ajatusta ja loton toimeenpanoa, mikäli kansalliset veikkaus- ja lottojärjestöt sekä Maailman rahapeliyhdistys ovat valmiita sitoutumaan globaaliloton ajatukseen.

Globaaliloton ajatus on yksinkertainen. Ihmiset ostavat arvan, jonka voitto selviää heti, tai kupongin, jonka voittajanumerot arvotaan tiettyä ajankohtana. Raha on menetetty ostohetkellä. Loton lisäksi on ehdotettu niin sanottua kansainvälistä arpatuotto-obligaatiota (*global premium bond*). Obligaation ajatus on se, että lasketaan liikkeelle joukkovelkakirjoja, joiden paperikohtaista tuottoa ei ole etukäteen määritetty. Velkakirjan korosta otetaan tietty osa kehitysrahoitustarkoituksiin, minkä vuoksi velkakirjojen korko ei olisi keskimääräisesti kovin suuri. Kunkin velkakirjan tuotto on kiinteän koron sijaan arvottu voitto. Velkakirjan ostajan saama tuotto riippuu hänen tuuristaan. Velkakirjaan sijoitettu pääoma on sijaan vedettävissä pois koska tahansa

täysimääräisenä.

Arpatuotto-obligaation ajatus on lottoa hieman monimutkaisempi. Se vastaa tilannetta, jossa henkilö sijoittaa varojaan pankkitilille ja ostaa saamallaan korolla lottokuponkeja tai arpoja. Obligaatio on yksi säästämisen tapa, minkä vuoksi siihen liittyy vähemmän eettisiä ongelmia kuin globaalilottoon. Mikäli obligaatio olisi alusta alkaen luonteeltaan globaali, se tarjoaisi myös turvaten säästämisen tavan kehitysmaissa ja teollisuusmaissa yhden hyväntekeväisyyslahjoituksen tai henkilökohtaisen lahjan, jonka käytöstä voitaisiin päättää rahastossa demokraattisin periaattein. Velkakirjojen liikkeellelaskun myötä syntyvä rahasto voisi myös toimia eettisen sijoittamisen useisiin periaatteisiin nojaten hyvin helposti, koska sen ei välttämättä tarvitsisi tuottaa kestävämpää paljon.

Teollisuusmaissa obligaatio vetoaa Isossa-Britanniassa tehdyn tutkimuksen mukaan keski- ja suurituloisiin, minkä vuoksi se on vahvemmin varallisuutta uudelleenjakava mekanismi kuin globaalilotto.⁹⁰ Sitä voitaisiin käyttää maltillisena tekniikkana kanavoida sekä maapallon varakkaimmilta ihmisiltä että kaikilta halukkailta varallisuutta hyvin edullisina lainoina maapallon lähes köyhimmille. Obligaation tuottoja on mahdotonta arvioida, koska tällaisten obligaatioiden suosiosta ei ole kokemuksia - hyvin myönteisiä sellaisia - kuin brittien saarilta ja Bangladeshista. Suomi on varovaisesti tukenut ajatusta arpatuotto-obligaatiosta ja peräänkuuluttanut lisätutkimusta.⁹¹

3.3. Peter Wahl: Ideasta todellisuuteen – kansainvälisistä veroista käytävän keskustelun nykytilanteesta⁹²

Johdanto

Vuonna 1996 eräät Yhdistyneiden kansakuntien kehitysohjelma UNDP:n henkilökunnan jäsenet julkaisivat teoksen (Ul Hag et al. 1996), jossa ehdotettiin kansainvälisen valuutanvaihtoveron (ns. Tobinin vero) käyttöönottoa. Voidaan sanoa, että tämä kirja avasi keskustelun kansainvälisistä veroista. Siitä lähtien keskustelu on kiihtynyt merkittävästi. Tämä ei ole ollut yllätys. Verot eivät nimittäin ole vain yksi taloudellinen muuttuja muiden joukossa.

Verot – enemmän kuin taloudellinen muuttuja muiden joukossa

Veroilla on kaksi yhtäaikaista vaikutusta: julkisen rahoituksen kerääminen ja ohjausvaikutusten aikaansaaminen. Tämän vuoksi verot ovat keskeinen instrumentti hyvin erityyppisten yhteiskunnallisten prosessien muodostumisessa. Verotuksen on sanottu olevan modernin valtion toinen peruspilari monopolisoidun väkivallan ohella.

Nykyään valta-aseman saavuttaneelle talousajattelulle verot kuitenkin ovat ennen kaikkea ”negatiivisia ulkoisvaikutuksia”. Tähän perustuvan uusliberaalin veropolitiikan keskeiset tekijät ovat

- (a) veronalennukset, jotka kohdistetaan ennen kaikkea yrityksille ja varakkaille yksityishenkilöille
- (b) merkittävän osan verotaakasta siirtäminen valmiste- ja massaveroihin⁹³
- (c) kilpailukykyvaltion ideologiaan perustuvien leikkaus- ja niukkuuspolitiikkojen esiintuominen

- (d) kansainvälisen verokilpailun edistäminen keinona pakottaa kaikki toisinajattelijat kumartamaan hallitsevalle uusliberaalille verotusopille.

Lopputuloksena ovat säälimätön uudelleenjako köyhiltä rikkaille, sosiaalisen polarisaation kiihtyminen, lisääntyneet paineet julkisen infrastruktuurin yksityistämiseksi sekä julkisen sektorin ja hallitusten lisääntyvä kyvyttömyys toimia ja ratkaista ajankohtaisia ongelmia. Lopulta uusliberaalin veroideologian toteuttaminen johtaa vääjäämättömästi sosiaaliseen pirstoutumiseen, mikä puolestaan tuottaa ennennäkemättömiä poliittisia seurauksia.

Tämän on syy siihen, minkä vuoksi veropolitiikasta yleisesti ottaen ja kansainvälisistä veroista erityisesti keskusteltaessa emme puhu vain rahasta, vaan myös poliittisten tilojen (uudelleen)valtaamisesta ja poliittisten vaihtoehtojen mahdollisuuksista. Globalisaation myötä tapahtuvan kansallisten politiikkojen välineiden ulottuvuuden ja toimintasäteen heikkenemisen vuoksi kansainväliset verot on nähtävä yhtenä suurena mahdollisuutena globalisaation pelisääntöjen luomiseksi. Kansainvälinen verotus on tärkeä lähestymistapa uusliberaalin paradigman vaihtoehtojen kehittämiseen sekä samaan aikaan väistämätön osa post-uusliberaalia maailmanjärjestystä.

Läpimurto Pariisissa

Heinäkuun 2006 alusta lähtien Ranska kerää veroja lentolippujen ostoista. Veron tuotot kanavoidaan rahastoon, joka rahoittaa taistelua Aidsia, malariaa ja tuberkuloosia vastaan kehittyvissä maissa. Ranskan mukaan vero on panos YK:n vuosituhattavoitteiden (Millennium Development Goals, MDG's) saavuttamiseksi. Myös Chilen hallitus on kannattanut lentolippuveroa ja aloittanut veron käyttöönottoon tarvittavan lainsäädännön valmistelemisen. Samoin Brasilia suunnittelee ottavansa veron käyttöön vuoden 2006 aikana.

Presidentti Jacques Chirac Pariisissa helmi-maaliskuun vaihteessa 2006 isännöimässä kansainvälisessä kehityksen innovatiivisen rahoituksen konferenssissa lisäksi vielä yhdeksän maata, mukaan lukien Norja, Luxemburg ja Kypros⁹⁴, ilmoittivat aikeistaan osallistua projektiin.

Kymmenvuotisen prosessin kulminaatiopiste

Pariisin konferenssi on UNDP:n vuonna 1996 liikkeelle laittaman prosessin kulminaatiopiste. Tämä aikaväli on erittäin lyhyt, jos muistetaan kansainvälisen verotuksen olevan historiallisesti tarkasteltuna täysin uusi ilmiö. Tähän saakka verotuksen on ajateltu kuuluvan vain kansalliseen viitekehykseen.

Valuutanvaihtovero, jota vastaan ennen kaikkea finanssiyhteisö on raskaasti hyökännyt, on ollut tähän asti keskustelun keskipisteessä. Huolimatta valuutanvaihtoveron poliittisen hyväksyttävyyden ongelmista, joiden kanssa vero on joutunut kamppailemaan viime vuosina, myös muita veroja on tuotu mukaan keskusteluun. Esimerkiksi vuonna 2002 saksalainen globaalin muutoksen neuvottelukunta WBGU julkaisi raporttinsa, joka tarkasteli lähemmin lentolippuveroa ja muita ympäristöpoliittisia välineitä (WBGU 2002).

Tähän saakka vaikutusvaltaisin aihetta koskeva julkaistu tutkimus on niin sanottu Landaun raportti (Landau 2004). Ranskan presidentti Chiracin toimeksiannosta valmistettu raportti analysoi laajaa valikoimaa ehdotuksia kansainvälisiksi veroiksi. Raportti toimi myös pohjatyönä Ranskan, Brasilian, Chilen ja Espanjan muodostaman niin sanotun Lulan ryhmän YK:n yleiskokoukselle lähettämälle raportille.⁹⁵

YK:n yleiskokous teki vuonna 2004 115 maan äänin turvin päätöslauselman, jonka mukaan olisi tutkittava kansainvälisiä veroja kehityksen rahoittamisen välineenä. Vuosituhattavoitteiden saavuttamiseen liittyvien rahoitusongelmien vuoksi on olemassa suuria paineita uusien ja täydentävien rahoituslähteiden kehittämiseksi. Tavoitteiden saavuttamisen edistymistä tutkineen viisivuotisväliarvioinnin mukaan päämääriä ei ole mahdollista saavuttaa tavallisilla kehitysrahoituksen instrumenteilla (Sachs 2005).

Kansainvälinen valuuttarahasto ja Maailmanpankki käsittelivät aihetta vuosittaisessa kevättapaamisessaan vuonna 2005. Samaan aikaan sisäinen analyysi on painottanut useiden tähän mennessä ehdotettujen mallien hyviä ja huonoja puolia (Maailmanpankki/IMF 2005). Raportti ei sisällä minkäänlaisia suosituksia, mutta se osoittaa monien kansainvälisten verojen hyväksyttävyyteen liittyviä ongelmia. Itse asiassa nämä ongelmat tarkoittavat lähinnä Yhdysvaltoja, joka on järkkymättömän itsepäisesti vastustanut kaikkia kansainvälisiä veroja. Esimerkkinä tästä voidaan mainita se, että Washington onnistuneesti vaati termiä ”kansainväliset verot” poistettavaksi YK:n yleiskokouksen loppuasiakirjasta vuonna 2005.

Tästä piittaamatta ranskalainen aloite on onnistunut sytyttämään

uuden muutosvoiman. Monenkeskiseen lähestymistapaan perustuva strategia on osoittautumassa menestyksekkääksi: ”halukkaiden koalition” aloittama johtoryhmä raivaa tietä projektille ja edistää sitä ilman maailmanlaajuisen konsensuksen synnyn odottamista. Hyvänä esimerkkinä toimii Pariisin konferenssissa alkunsa saanut ”Pilot Group on Solidarity Contributions for Development” -yhteenliittymä, joka ulottuu niiden maiden, jotka ovat jo ilmoittaneet halukkuutensa lentolippuveron käyttöön ottamiseksi, muodostamaa kovaa ydintä laajemmalle. Yhteensä 38 maata on liittynyt ryhmään (mukaan lukien mm. Belgia, Espanja, Etelä-Afrikka, Etelä-Korea, Intia, Iso-Britannia, Itävalta, Meksiko, Saksa)⁹⁶. Tämä institutionaalinen viitekehys on suunniteltu takaamaan prosessin jatkuvuutta. Ryhmä on myös avoin kansalaisyhteiskunnan osallistumiselle.

Kesällä 2006 Brasilian hallitus suunnitteli järjestävänsä prosessin seurantan konferenssin prosessin seuraavana vaiheena.

Mitä kansainvälistä on kansainvälisissä veroissa?

Ranskalainen lentolippuvero kerätään kansallisten veroviranomaisten toimesta kaikista Ranskan maaperällä ostetuista lentolipuista. Tässä suhteessa uusi vero saattaa vaikuttaa taas vain yhdeltä tavalliselta, kansalliselta verolta. Sen innovatiiviset elementit muodostuvat niistä seikoista, että

- se kerätään samanaikaisesti muiden maiden kanssa. Vaikka Ranska tekeekin ensimmäisen aloitteen ja Chile ja Brasilia seuraavat, ovat ainoat syyt veron käyttöönoton viiveisiin käytännön syitä. Toisin sanoen kansainvälisen veron ensimmäinen piirre on sen käyttöönoton yhtäaikaisuus kahden tai useamman maan toimesta. Lentolippuveron päämääränä on jatkuvasti lisätä sen käyttöönottajien määrää ulottuen ideaalitapauksessa maailman kaikkiin maihin saakka.
- sen tuotot on korvamerkitty kansainväliseen käyttöön, tässä tapauksessa vuosituhattavotteiden alataavoitteen saavuttamiseksi, eli Aidsin, malarian ja tuberkuloosin vastaisen kamppailun rahoittamiseen.

Vero kerätään kansallisesti ja verotuottojen käyttökohteiden suhteen suvereniteetti on kullakin veroa keräävällä valtiolla. Toisin sanoen kansainväliset verot eivät välttämättä vaadi kansainvälistä organisaatiota. Tämä ei silti tarkoita sitä, etteivätkö pidemmälle menevät mallit olisi toteutettavissa. Veroa voisi esimerkiksi kerätä jokin monenkeskinen instituutio, ja myös päätökset verotuottojen käytöstä voitaisiin tehdä monenkeskisesti. Tämä kuitenkin vaatisi nykyistä paljon suurempaa monenvälistä integraatiota. Euroopan unioni on käytännössä ainoa paikka, jossa on otettu esiaskeleita tämänlaisen korkeamman tason yhdentymistä kohden.

Kansainvälisten verojen oikeutuksen ongelma

Demokraattisessa kansallisvaltiossa verotuksen oikeutus perustuu demokraattisiin parlamentaarisiin käytäntöihin. Ranskassa vuona 1789 tehty ihmisoikeuksien julistus⁹⁷ asetti edelleenkin käyttökelpoisen mittapuun: ”jokaisella kansalaisella on oikeus henkilökohtaisesti tai edustajan välityksellä varmistua siitä, onko yleinen verotus tarpeen, vapaasti myöntää veroja ja valvoa niiden käyttöä sekä päättää niiden määrästä, jakautumisesta, kannosta ja vakinaisuudesta” (Artikkeli 14). Tai pähkinänkuoressa: ”ei verotusta ilman edustusta”.

Siitä eteenpäin aina nykypäivään saakka ei ole ollut parlamentaarista edustusta kansallisvaltion yläpuolella, eli ei kansainvälistä tai globaalia parlamenttia puhumattakaan maailmanvaltiosta⁹⁸, minkä johdosta kansainvälisille veroille ei ole ollut olemassa demokraattista oikeutusta parlamentaarisen edustuksen periaatteen mielessä, eikä siten perustaa kansallisessa tai kansainvälisessä laissa. Tämä tosiasia on otettava vakavasti, sillä jokaisen kansainvälisen veron on se kohdattava. Jos periaatteelle ”ei verotusta ilman edustusta” annetaan absoluuttinen pätevyys joka tilanteessa, ei jatkokeskustelulle tietenkään ole enää tarvetta.

Toisin sanoen on oikein aloittaa sanomalla, että kansainvälisiä veroja ei itse asiassa voida asettaa kansallisen verotuksen oikeuttavan lakiperinteen nojalla. Meidän tulee myös pitää mielessä, että globalisaatio ei ollut osa historiallisten demokratian teorioiden järjelyä. Alueellinen kansallisvaltio oli – ja on edelleen – identtinen parlamentaarisen demokratian sosiaalisen tilan kanssa. Globalisaatio on vähintäänkin suhteellistanut territoriaalisuuden periaatteen poikkikansallistamalla talouden ja viestinnän, millä on merkittäviä seurauksia parlamentaarisen demokratian toimintaan yleisesti ja verotukseen erityisesti. Tämän takia

on suositeltavaa aloittaa tarkastelemalla globalisaation vaikutuksia kansallisiin veroihin.

Globalisaatio ja verotus

1800- ja 1900-lukujen kuluessa kehittyneet verotusjärjestelmät perustuivat kansallisvaltioiden suhteellisen suljettujen talouksien olosuhteisiin. Pääoma ja työvoima olivat alueellisesti sidottuja suunnilleen samassa mittakaavassa. Kansallisella verotuksella oli suhteellisen helppoa saavuttaa kansallinen veropohja. Globalisaatio on synnyttänyt uudenlaisen tilanteen. Jälkimmäisen taloudellinen ydin löytyy kansallisten rajojen häviämisestä pääoman, tavaroiden ja palvelujen liikkeen suhteen. Tässä yhteydessä nimenomaan pääoma on osoittautunut olevan kaikkein mobiileinta.

Kuvaavana esimerkkinä voidaan pitää digitalisaation ja satelliittiviestinnän mahdollistamaa nykyään noin 1,9 biljoonan Yhdysvaltain dollarin päivittäistä vaihtoa kansainvälisillä valuuttamarkkinoilla (BIS 2005). Olemme ulkomaaisessa valuuttakaupassa nähneet internetin kaltaista kyberavaruutta jokseenkin vastaavan poikkikansallisen tilan syntyä. Tällaiset prosessit ovat entistä vähemmän hallinnan ja sääntelyn ulottuvilla.

Verojen välttelyn ja kierron uudet mahdollisuudet

Globalisaatio on avannut globaaleille pelureille uusia lähestymistapoja kansallisten verovelvoitteiden väistämiseksi. Tämä puolestaan on omiaan heikentämään kansallisvaltion veropohjaa. Tähän liittyy hyvin monenlaisia mekanismeja.

Rahoitusmarkkinoiden sääntelyn purku on hävittänyt suurimman osan pääomaliikkeiden kansallisen tason alueellisesta kontrolloinnista. Tämä on samalla avannut entistä enemmän mahdollisuuksia siirtää varallisuutta verojen välttämistarkoituksissa. Samaan aikaan suurin osa kansallisvaltioista on aktiivisesti alentanut yritysten voittoihin, pääomatuloihin ja suuriin varallisuuksiin kohdistuvaa verotusta. Monet valtiot ovat alentamalla sijoittajien veroja pyrkineet kohentamaan ”paikallista houkuttelevuuttaan”, mikä on nähty keinona houkutellessa pääomaa omaan talouteen. Globalisaatioon liittyvä paikallinen kilpailu kiihdyttää veroleikkausten kilpailua, joka enenevissä määrin lisää verodumppauksen perverssejä muotoja.

Poikkikansallisilla yrityksillä on keinonsa jakaa voittojaan ja tappioitaan sen mukaan, missä tarjotaan edullisinta verokohtelua. Siirtohinnoittelun kaltaisten toimenpiteiden kautta yritykset voivat myös tehdä keinotekoisia voittoja tai tappioita. Eräs käytetty keino muiden joukossa on se, että emoyhtiöt laskuttavat tytäryhtiöiltään liioitellun suuria tai pieniä hintoja välituotteista ja -palveluista, patenteista ja vastaavanlaisista hyödykkeistä.

Offshore-pankkikeskukset ja/tai veroparatiisit tarjoavat näiden lisäksi vielä ylimääräisiä kannustimia verojen välttelyyn ja kiertoon. Lopputuloksena on yritys- ja pääomaverotuksen tuottojen jo alkanut rappeutuminen. Tämä on kansallisten rakenteellisten rahoituskriisien keskeisimpiä syitä.

Voittojen teon uudet tavat

Kansallisvaltioiden kohtaamat verotusongelmat ovat rinnakkaista yritysten uusille, globalisaation avaamille tuoton teon tavoille (Wahl 2005). Joitain näistä uusista tuotoista voidaan epäilemättä verottaa kansallisessa viitekehyksessä. Mutta merkittävä osa uusista korkean tuottavuuden toimista luonteenomaisesti väistää kansallisten verovelvoitteita. Muutama tärkeä esimerkki on syytä mainita.

*Globaaleihin pääomavirtoihin keskittyvät spekulatiiviset ja arbitraasitransaktiot*⁹⁹. Mahdollisuudet rahastaa valuuttakurssien heilahteluilla, korkotasojen eroilla sekä osakkeiden ja muiden arvopaperien hintojen vaihtelulla on avannut ennennäkemättömiä tuottopotentiaaleja. Vain niinkin pienet kuin prosenttien sadasosien hintavaihtelut voivat tuottaa valtavia summia, jos kaupan volyyymi on riittävän suuri.

Internetin puitteissa tapahtuva virtuaalisten hyödykkeiden ja palvelujen elektroninen kauppa. Internetistä on tullut areena äänien, kuvien ja tekstien kaupalliselle jakelulle. Aiemmin kiinteisiin medioihin (mm. CD, videokasetti) sidotut palvelut olivat helposti tullien ja veroviranomaisten jäljitettävissä, mutta nyt palveluja jaetaan yhä useammin internetin välityksellä. Televisio, elokuvat, ”video-on-demand”, musiikki, uutiset, ohjelmistot sekä lukemattomat neuvontapalvelut, mukaan lukien lääketieteelliset diagnoosit, avaavat täysin uudenlaisia kaupallisia mahdollisuuksia poikkikansallisten kanavien puitteissa. (WTO 1998.)

Kansainvälisesti tai globaalisti kumuloituvien ympäristökustannusten ja maapallon ilmakehää saastuttavien päästöjen ulkoistaminen. Kyseessä

ovat ensisijaisesti kansainväliset rahtipalvelut (lentokoneet, laivat), jotka tuottavat voittoja omistajilleen ilman minkäänlaisia mahdollisuuksia verottaa näitä valtioissa, joissa ne kuluttavat ympäristöä.

Mikäli joku hyötyy tällä tavalla globalisaatiosta, on vain loogista, että näitä ansioita verotetaan globaalisti siten, että verotuottoja käytetään ympäristön kohentamiseen, kehitykseen ja muihin globaaleihin julkishyödykkeisiin. Landaun raportti käsittääkin tämän vuoksi poikkikansallisten yritysten kansainvälisen verotuksen ”[poikkikansallisten yritysten] globalisaatiosta nousevien hyötyjen normaaliksi vastapariksi” (Landau 2004, 16).

Globalisaatio kansainvälisen verotuksen oikeutuksena

Kansallisten veropohjien globalisaatioon liittyvä rapautuminen ei ole ainoa taloudellinen ongelma. Samaan aikaan tämä kehitys iskee modernin valtion ja demokratian ytimeen. Merkittävä osuus demokraattisesta suvereniteetista menetetään, koska suvereeni menettää vähitellen tarvitsemiansa materiaalisia keinoja yhteisön muodostamiseksi ja ylläpitämiseksi. Jos julkisen rahoituksen krooninen kriisi johtaa enenevässä määrin sosiaalisen ja fyysisen infrastruktuurin huononemiseen, on seurauksena demokraattisten poliittisen tilan ja vaihtoehtojen kuluminen.

Niinpä kansainväliset verot voidaan ajatella demokraattisesti oikeutetuiksi, koska ne palauttavat demokraattiselle suvereenille – kansalaisille – niitä kykyjä, joita tarvitaan yhteisön positiivisten elämänmuotojen saavuttamiseksi. Vaikka tätä ei missään tapauksessa tule nähdä kaikenkattavaksi ratkaisuksi demokratian kohtaamiin globalisaatioon liittyviin ongelmiin, on se demokratisaation keskeinen voimavara. Jos argumentti ”ei verotusta ilman edustusta” haluaa säilyttää sen demokraattisen sisältönsä – suvereenin vallan muotoilla ja toteuttaa yhteiskuntapolitiikkaa – on otettava huomioon globalisaation ja verotuksen uudet vuorovaikutussuhteet.

Verot sääntelyn välineinä

Toinen verojen huomionarvoinen etu on niiden ohjausvaikutukset. Niitä voidaan käyttää kannustimina tiettyjen taloudellisten tai sosiaalipoliittisten päämäärien saavuttamiseksi. Taloudellisin termein tarkasteltuna verot voivat eliminoida tai kompensoida haitallisia ulkoisvaikutuksia ja/tai

tuottaa positiivisia ulkoisvaikutuksia.

Meidän täytyy kuitenkin aina pitää mielessä, että onnistunut ohjausvaikutus voi myös johtaa verotuottojen laskuun ellei tendenssinä jopa niiden kokonaiseen häviämiseen. Ellei tämä ole tarkoituksenmukaista tai jos lopputuloksena voi olla uusia haitallisia ulkoisvaikutuksia, on oleellista löytää sopiva tasapaino ohjausvaikutusten ja tuottojen väliltä. Kansainvälisiä veroja voidaan käyttää myös tällaisten sääntelyvaikutusten aikaan saamiseen – esimerkiksi valuuttamarkkinoiden haitallista liikalikvidiyytä hillitsevä valuutanvaihtovero tai vaikkapa ilmakuljetuksiin kohdistuva vero kerosiinin kulutuksen tai päästöjen hillitsemiseksi.

Korvamerkintä oikeutuksen avaintekijä

Viimeisenä muttei vähäisimpänä tekijänä, kansainvälisten verojen hyväksyntää edistää tuottojen korvamerkintä tarkoituksiin, jotka nauttivat merkittävää moraalista tukea. Tämän vuoksi kansainvälisten verojen puolestapuhujat ovat kannattaneet tuottojen käyttämistä vuosituhattavoitteiden rahoittamiseen (YK 2004).

Korvamerkintä periaatteena ei ole oleellinen kansallisessa verotuksessa. Kansallisen veropolitiikan yksi perustavimpia periaatteita on nimenomaan se, etteivät verojen tuotot ole korvamerkittyjä ennalta määriteltymiin tarkoituksiin. Tästä huolimatta nykyään periaatteeseen on löydettävissä yhä useampia poikkeuksia kansallisessa verotuksessa. Esimerkiksi Saksan ympäristöverotuksen tuottoja käytetään sosiaalimenojen rahoittamiseen. Myös EU:ssa jäsenmaat rahoittavat unionin instituutioita tietyllä korvamerkityllä osuudella maiden kansallisesti keräämistä arvonlisäveroista. Lisäksi muun muassa Tanskan, Saksan ja Sveitsin keräämillä kirkollisveroilla on hyvin selkeitä korvamerkinnän piirteitä.

Tärkeimmät ehdotukset kansainvälisiksi veroiksi

Suosituin ehdotus kansainväliseksi veroksi on taloustieteen Nobelpalkinnolla palkitun James Tobinin tekemä ehdotus valuutanvaihtojen verottamiseksi. Veron taustalla oleva ajattelu on peräisin Keynesiltä. Alkuperäinen ajatus ja sen monet muunnelmät ovat olleet erilaisiin seikkoihin huomioiden kiinnittävien yksityiskohtaisten analyysien kohteena jo pitkään. Eräät tuoreet tutkimukset ovat hartaan juridisten ja teknisten piirteiden tutkimuksen nojalla osoittaneet, että Tobinin alkuperäisestä

ehdotuksesta muokattu kaksitasoinen malli olisi käytännössä valmis toteutettavaksi (Jetin & Denys 2005). Jäljellä olevat avoimet kysymykset vähenevät ovat koko ajan vähentyneet, eikä jäljellä ole juuri muuta kuin poliittinen tahto ensimmäisen askeleen ottamiseksi.

Massiivisesta vastarinnasta huolimatta veron puolestapuhujien määrä jatkaa kasvamistaan. Sekä Ranskan että Kanadan parlamentit ovat puoltaneet veroa. Vuonna 2004 Belgian parlamentti hyväksyi lain veron käyttöönottamiseksi, vaikkakin laki tulee voimaan vasta muiden EU-jäsenmaiden tehdessä samoin. Valuutanvaihtoveron puolestapuhujiin kuuluu myös Nobel-palkittu Joseph Stiglitz, Saksan valtiopäivien globalisaatio-työryhmä (Deutscher Bundestag 2002), George Soros, Jacques Chirac ja Itävallan pääministeri Schüssel. Maailman talousfoorumissa Davosissa 2005 Saksan entinen liittokansleri Schröder yhtä lailla esiintyi veron puolestapuhujana. Jo vuonna 2002 Saksan taloudellisen yhteistyön ja kehityksen ministeriö BMZ toteutti tutkimuksen, jonka mukaan Tobinin veron kaksitasoinen malli ei olisi ainoastaan toteutettavissa vaan myös toivottavaa kehityspoliittikkana (Spahn 2002).

Tuorein valuutanvaihtoveron kannattajien menestys on Itävallan parlamentin 27. huhtikuuta 2006 tekemä päätöslauselma, joka kehottaa hallitusta tutkimaan ”EU:n laajuisen veron – esimerkiksi valuutanvaihtoveron tai lentokuljetukseen, rahtiin tai luonnonvaroihin liittyvän veron tms. – toteutuskelpoisuutta eurooppalaisten instituutioiden puitteissa sekä samaan aikaan työskennellä yhteisten askelten ottamiseksi tällaisen veron käyttöönottamiseksi ilman Lissabonin päämäärien saavuttamisen vaarantamista.”

Vaikka monet muut verot ovat päätyneet agendalle, olisi erittäin tärkeää olla hylkäämättä valuutanvaihtoveroa tai asettamatta veroja tai verotuksen tyyppiä toisia vastaan. Valuutanvaihtoveron kärki osoittaa rahoitusmarkkinoiden saneleman globalisaation ytimeen. Ilman rahoitusmarkkinoiden poliittista kontrollia hallitsevan uusliberaalin paradigman vaihtoehdot ovat tuomittu äärimmäiseen vaaraan.

Valuutanvaihtovero ei tietenkään ole ainoa sopiva väline kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden sääntelyyn, mutta veron käyttöönotto loisi samoilla perusteilla muita välineitä. Tämä – eivätkä suinkaan veron väitetyt heikkoudet – on syy siihen, minkä takia vero on kohdannut väkivaltaista vastustusta. Erilaiset instituutiot Saksan keskuspankista Euroopan keskuspankkiin ovat sisällyttäneet asiantuntija-argumenttien valikoimaansa sellaisia väittämiä, joita edes veron puolestapuhujien kirjallisuudessa ei ole pidetty pääsääntöisesti kelvollisina veroa koskeviksi väittäviksi (EKP 2004; kriittiseen

tarkasteluun ks. Wahl 2005a).

Ympäristöverot

Mikäli tarkastellaan lähemmin ympäristöveroja, ei voida olla huomaamatta kansainvälisen verotuksen logiikan vahvuutta:

- Monet ympäristöongelmat ovat luonteeltaan kansainvälisiä tai globaaleja, eivätkä siten vain kansallisessa viitekehyksessä käsiteltäviä. Tämän vuoksi vaaditaan myös kansainvälisiä rahoitusmekanismeja.
- Taloudellisin termein tarkasteltuna ympäristöhaitat ovat haitallisia ulkoisvaikutuksia. Tämä tarkoittaa sitä, että haittojen aiheutumisesta vastuulliset tahot eivät maksa niistä aiheutuvia kustannuksia. Vero tai maksu toimisi keinona sisäistää nämä kustannukset tai ainakin osan niistä vastuullisten tahojen toimintaan.
- Monet ympäristöön liittyvät hyödykkeet ovat itse asiassa globaaleja julkishyödykkeitä tai julkista yhteishyvää. Niitä tulisi sen vuoksi rahoittaa julkisesti, eli verotuksen kautta.

Lentolippuvero

Ranskan lentolippuvero muodostuu yhden euron veron keräämiseen jokaisesta myydyistä turistiluokan kotimaanlennon tai Euroopan sisäisen lennon lipusta. Business- ja ensimmäisen luokan lipuista veron osuus on kymmenen euroa. Mannertenvälisten lentojen kohdalla verojen suuruudet ovat vastaavasti lippua kohden neljä ja neljäkymmentä euroa.

Business- ja ensimmäisen luokan lippujen korkeamman hinnan tausta-ajatuksena ei ole jakopolitiikka. Koska lentokonetta kohden noin 60 prosenttia niiden tuotoista tulee näistä luokista, on myös vero vastaavasti korkeampi. Kaiken kaikkiaan Ranskan hallitus ennakoi veron tuottojen olevan jopa 200 miljoonan euron luokkaa vuosittain.

Ympäristötekijöiden suhteen vero ei kuitenkaan tuota käytännössä minkäänlaisia ohjausvaikutuksia. Edes alennushinnoin lentävillä henkilöillä ei ole minkäänlaisia vaikeuksia maksaa lennosta ylimääräistä euroa tai neljää, eikä business- ja ensimmäisen luokan lippujen verot missään tapauksessa houkuttele vaihtamaan kulkuvälinettä tai jättämään matkustamatta. Jokainen pyrkimys veroprosentin

nostamiseksi ilmakuljetusten vähentämiseksi merkittävästi kokisi lähes ylitsepäaseämmättömiä poliittisia ongelmia. Lentolippuvero on ainakin teollistuneissa maissa massavero. Vero ei sovellu globalisaation sääntelyn välineeksi ainakaan edellä mainituilla kriteereillä. Lentolippuvero on hyväksyttävissä ainoastaan sen vuoksi, että se on ensimmäinen kansainvälinen vero, joka synnyttää jalansijaa uudelle paradigmalle.

Ranska on puoltanut veron tuottojen käytöstä päättämässä tälle omistettua rahastoa, niin sanottua Kansainvälistä lääkehankintarahastoa (IDPF). Voimme jälleen kerran todeta, että huomio tulee kiinnittää yksityiskohtiin – kannattaa lukea myös pienellä pranttä. Brasilia on esimerkiksi jo tuonut esiin, että se aikoo antaa rahastoon vain osan verotuotoista ja varata tietyn osuuden kansallisen budjettinsa vastaaviin menoihin. Kun muistetaan, että Brasilialla on nykyään oma lääketieteellisuutensa, joka muiden lääkkeiden joukossa tuottaa Aidsin vastaisia lääkeaineita, ei voida kuin todeta hallituksen tukevan kansallisen lääketieteellisuutensa kasvua. Kehitysperspektiivistä tarkasteltuna on toisaalta myös järkeenkäypää olla tuhlaamatta korvamerkittyjä varoja Pohjoisen valtaville monikansallisille lääkeyrityksille ostamalla vain niiden lääkkeitä. Tässä suhteessa verovaroilla voidaan lyödä kaksi karpästä yhdellä iskulla: epidemioiden vastustaminen ja teollistuvien maiden kilpailukyvyyn vahvistaminen.

Päästöverot ja hiilidioksidivero

Lentolippuveron matalien sääntelyvaikutuksien vuoksi saksalainen globaalin muutoksen neuvottelukunta (WBGU) päätyi kannattamaan veroa, joka kohdistuu lentokoneiden päästöihin aina melupäästöistä pakokaasuihin saakka (WBGU 2002). On sanottu, että tämän lähestymistapa synnyttäisi kannustimen matalapäästöisten lentokoneiden moottoreiden valmistamiseksi.

Hiilidioksidipäästöille asetettu vero on yksi vanhimmista ja samalla suosituimmista ehdotuksista kansainväliseksi ympäristöveroksi. Sentärkein tavoite ovat sen sääntelyvaikutukset, eli tärkeimmän kasvihuonekaasun vähentäminen. Ilmastonmuutoksen asettamien paineiden vuoksi syntynsä 1990-luvun puolessavälissä saaneen veron uskottiin toiveikkaasti olevan helposti käyttöönottettavissa. Kioton prosessin synty kuitenkin siirsi paradigman päästöoikeuksien kaupan puolelle. Yksi Kioton protokollan tehtävistä oli toisin sanoen hiilidioksidiveron syrjäyttäminen. On kuitenkin mahdollista, että tilanne saattaa lähiaikoina muuttua 16. helmikuuta 2002 voimaan astuneen sopimuksen suhteen. Yksi asia on

varmaa: Kioton sopimuksen vähentämistavoitteet – olettaen, että ne ylipäänsä toteutetaan – eivät ole lähellekään riittäviä ilmastokatastrofin estämiseen. Sen sijaan ei ole vielä selvää, millaisia muotoja ilmastonsuojelustrategioita voivat saada tulevana vuosina. Tämä voisi olla hyvä mahdollisuus nostaa hiilidioksidivero rikkoutuneeseen keskusteluun.

Ehdotus lentokerosiinin verottamiseksi nauttii sekin jonkinasteista kansansuosiota. Tällaisen veron kerääminen kotimaisista ja eurooppalaisista lennoista olisi ongelmatonta. Mutta kansainvälisten lentojen kohdalla tämä tuottaisi juridisia ongelmia, sillä kerosiini on määritelty verovapaaksi useissa kahdenvälisissä ilmakuljetusta koskevissa sopimuksissa.

Muut olennaiset verotusehdotukset koskevat ilmasiltojen käyttöä, merikuljetuksia, päästöjä, vaarallisten hyödykkeiden kuljetusta sekä merensalmien käyttöä.

Talouden ohjausvaikutuksia tuottavat verot

Valuutanvaihtoveron ohella myös hyvin monista muista ohjausvaikutuksia tuottavista veroista käydään parhaillaan keskustelua – mukaan lukien poikkikansallisten yritysten kansainvälinen verotus. Tämänkaltaisella verolla olisi hyvin laaja veropohja. Nykyhetkellä poikkikansallisilta yrityksiltä kerätään vuosittain yhteensä noin 860 miljardia Yhdysvaltain dollaria veroja (Landau 2004). Kaikkia koskettava vain viiden prosentin vero tuottaisi ylimääräiset 43 miljardia dollaria. Teknisesti tällainen vero olisi hyvin helppoa kerätä – verotetaanhan poikkikansallisia yrityksiä ennestäänkin – minkä lisäksi se sisältäisi suurissa määrin jako-oikeudenmukaisuutta (Cossart 2005). Ongelmapuolella sen sijaan on ainakin mahdolliset vaikeudet ottaa vero käyttöön paikallisella tasolla, sillä se tarkoittaisi veroa maksavien yhtiöiden kilpailuaseman heikkenemistä, sillä tuotot saattavat heilahdella terävästi talouden sykliin myötä. Lisäksi kaikki tämänkaltaiset verot kohtaisivat valtavaa poliittista vastustusta siksi, että poikkikansallisilla yrityksillä ja heidän lobbareillaan on vaikutusvaltaa poliitikoihin ja mediaan nähden.

Pankkialaisuuden ja offshore-pankkikeskusten verotus

Landaun raportti toteaa otsikon ”Pankkien läpinäkyvyys julkishyödykkeenä” alla seuraavaa: ”Pankkialaisuus vastaa täsmälleen ekonomistien haitallisen ulkoisvaikutuksen käsitettä. Toisin sanoen

pankkisalaisuuden voidaan nähdä tuottavan globaalin julkisen haitan” (Landau 2004, 96). Ehdotus tiukan pankkisalaisuuden maiden kanssa tehtävien transaktioiden verotuksesta olisi taatusti laajasti hyväksyttyä, jos jokin hallitus rohkenisi ryhtyä johtamaan projektia.

On olemassa myös monia muita keskustelussa esiintyneitä innovatiivisia ehdotuksia, joskin vasta idean tasolla ja siten vain karkeiden arvioiden varassa laskeskeltuna. Ei ole kuitenkaan syytä tuomita näitä ennakoita. On ensiarvoisen tärkeää kehittää niitä edelleen ja ennen kaikkea olla kadottamatta niitä näköpiiristä. Ehdotusten joukossa on muun muassa arvopaperikaupan ja portfoliosijoittamisen verotus. Muita mahdollisuuksia olisivat muun muassa suorien sijoitusten ja elektronisen kaupankäynnin verotus.

Satelliittien käyttämän avaruustilan tai elektromagneettisen spektrin verotuksen ehdottaminen saattaa kuulostaa eksoottiselta. Todellisuudessa molemmat tapaukset ovat julkisten tilojen julkisen hallinnon ja ylläpidon kysymyksiä siinä missä pysäköintimittareiden asettaminen yleisille kaduillekin. Genevessä päämajaansa pitävä Kansainvälinen televiestintäliitto ITU perii jo maksuja satelliittien rekisteröimisestä ja lähetystaajuuksien jakamisesta. Näitä maksuja voitaisiin helposti nostaa ja muuntaa ne vuosittain kerättäväksi veroksi.

Keskustelun tilanne Saksassa

Saksassa keskustelu on tasapainotilanteessa. Siinä missä Schröderin entinen punavihreä hallitus – tuolloin valtiovarainministerinä toimi Hans Eichel – tuki selkeästi lentolippuveroa, uuden Merkelin koalition hallitusohjelma toteaa suhteellisen epämääräisesti: ”Pysymme aktiivisina kansainvälisellä areenalla ja keskitymme yhteisten pyrkimysten viitekehyksessä globaaliin kehitykseen tarkoitettujen innovatiivisten rahoitusinstrumenttien käyttöönottoon, näin erityisesti EU:ssa, G8:ssa ja niin sanotussa Lulan ryhmässä (”Action against Hunger and Poverty”)”.

Toisaalta Pariisin konferenssissa kehitysministeri Heidemarie Wiecek-Zeul ilmoitti aikomuksistaan toimia lentolippuveron puolesta. Vastauksena Attacin valtiopäiville lähettämään kirjeeseen lähes 100 kansanedustajaa, heidän joukossaan 25 sosiaalidemokraattia (ml. Hans Eichel), toi esiin tukensa veroa kohtaan. Vihreät ja vasemmistopuolue ovat kannattaneet sekä lentolippuveroa että väliaikaisesti myös Tobinin veroa – samaan aikaan kun molemmat talousministeri Glos ja valtiovarainministeriö ovat sitä vastustaneet. Ilmakuljetusteollisuus on kampanjoinut massiivisesti lentolippuveroprojektia vastaan

iltapäivälehdistön aktiivisella avulla.

Johtopäätökset

Oikein ajateltuna ja muotoiltuna kansainvälisiä veroja voidaan kansallisten tavoin käyttää ohjausvaikutusten saavuttamiseen. Toisin sanoen kansainväliset verot tarjoaisivat päätöksentekijöille instrumentin globalisaatioprosessien ohjaamiseksi. Kansainvälisen veron käyttöönotto olisi askel demokratisaatioon ja oikeudenmukaiseksi muotoiltuun globalisaatioon, jota koskien Jacques Chirac teki seuraavan oikean huomion: ”Nykyinen globalisaation kehityksen tapa ei ainoastaan ole vähentämättä eriarvoisuutta, vaan syventää sitä entistä pidemmälle.” Lisäksi verotuksen toisen päätehtävän, eli tuottojen keräämisen käyttäminen voisi toimia apuna uusien, aitojen politiikkavaihtoehtojen kehittämisessä.¹⁰⁰ Vuosituhattavoitteiden rahoittaminen osoittautuu mahdottomaksi ilman epätavanomaisia rahoitusinstrumentteja. Kansainvälisen verotuksen puolustajien ja puolestapuhujien rintama laajenee jatkuvasti. Lentolippuveron käyttöönottajat Ranska, Brasilia, Chile ja muut ovat uskaltaneet ottaa ensimmäisen askeleen kohti täysin uutta ajattelutapaa.

Projektin poliittinen vastarinta on kuitenkin tekijä, joka on pidettävä mielessä. Onhan projekti kohdistettu suoraan vastaan ajan henkeä, joka näkee verot pelkkinä ”haitallisina ulkoisvaikutuksina”. Tässä mielessä kansainvälisissä veroissa on perustavanlaatuinen yhteiskuntapoliittinen ulottuvuus: tarkoituksena on korvata laajalle levinnyt ja yhtenäinen valtiiovastainen vaikutus kaikki veroja vastaan sellaisenaan – uusliberalismin hegemonisen vallan ydin – demokraattisesti valistuneella lähestymistavalla.

Schopenhauer aikanaan sanoi seuraavaa. Jokainen hyvä idea kulkee kolmen vaiheen läpi. Ensin idea julistetaan idioottimaiseksi, toisessa sitä vastustetaan katkerasti, ja kolmannessa vaiheessa se otetaan käyttöön. Mitä kansainvälisiin veroihin tulee, olemme tällä hetkellä jossain toisen ja kolmannen vaiheen välimaastossa.

3.4. Globaalit ja kansainväliset verot kehityksen rahoituksessa

Kaikki verojärjestelmät perustuvat viime kädessä tehokkuuden ja tasa-arvon väliin lehmänkauppoihin. Yhtä lailla kansainvälisiä veroja voitaisiin luoda erilaisiin päämääriin kuten kansainvälisten ulkoisvaikutusten korjaamiseen (kuten ympäristöverot), kansainvälisten transaktioiden moralisointiin (mikä olisi asekauppaveron tarkoitus), tulojen uudelleenjakoon ja epätasa-arvoisuuksien vähentämiseen (mitä kaikki kansalliset verojärjestelmät tekevät vaihtelevissa määrin) sekä julkisesti määriteltujen yhteisten päämäärien rahoittamiseen.¹⁰¹

Kansainväliset verot ovat ennen kaikkea mahdollisuus toisenlaisen maailman saavuttamiseksi. Tämän maailman luonne riippuu pitkälti siitä, millaisia veroja otetaan käyttöön ja millä tasolla päämäärät asetetaan.

Kuten Peter Wahl edellä osoitti, on kansainvälisistä veroista käytävä keskustelu hyvässä vauhdissa. Ehdotuksia erilaisiksi veroiksi on heitetty ilmaan runsaasti. Veroksi (virheellisesti) tituleerattu kansainvälinen lentolippumaksu on jo käytössä. Verotuottojen käyttökohteeksi on alkuvaiheessa kaavailtu maailmanlaajuisia rahastoja, joiden varat on korvamerkitty ennalta määriteltäviin tarkoituksiin.

Miksi kansainväliset verot sopivat kehityksen ja globaalien julkishyödykkeiden rahoitukseen kansallista verotusta paremmin? Landaun raportissa esitetään useita kansainvälisen verojärjestelmän etuja. Kansainvälinen järjestelmä poistaisi koordinaation ja kustannusten

jakamisen ongelmat. Se takaisi kehitysrahoituksen vakauden. Se loisi vankan institutionaalisen perustan köyhyyden vähentämiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön ilman päivänpoliittista pelaamista. Mikä tärkeintä, se soveltuu kolmeen varojen käytön tapaan paremmin kuin mikään muu rahoituksen tapa. Nämä ovat jo elävien sukupolvien välisesti solidaarinen käyttö, joka näkyy parhaiten esimerkiksi terveydenhuollon järjestämisessä, epävarmojen tuottojen leimaamien käyttökohteiden, kuten lääkkeiden kehittämisen mahdollistaminen sekä kaikki erittäin pitkäjänteistä toimintaa vaativat käyttökohteet, kuten vaikkapa asteroidien maahan iskeytymisen estäminen tai kestävän globaalin vesihuollon rakentaminen.

Mikäli globaalien kansainvälisten verojen halutaan tuovan entistä enemmän rahoitusta kehityksen saavuttamiseksi, on järjestelmän täytettävä eräitä ehtoja. Kustannusten jakautumisen niin käyttökohteiden kuin veron keräämisenkin osalta tulee olla ennalta läpinäkyvästi määriteltä. Sen täytyy sisältää poliittiset, lailliset ja institutionaaliset takeet jo olemassa olevan rahoituksen määrän suhteen. Veroja tulee voida käyttää myös ennalta määrittelemättömiin käyttökohteisiin, koska muuten kyse ei ole verosta, vaan maksusta. Kaiken hallinnoinnin tulee tapahtua läpinäkyvästi.

Wahl esitti edellä kirjon erilaisia kansainvälisiä ja globaaleja veroja. Periaatteessa verot voidaan jakaa globaalitalouden hallintaan tarkoitettuihin veroihin, ympäristön tuhoutumisen estämiseen tähtääviin haittaveroihin sekä varallisuutta maailmanlaajuisesti uudelleenjakaviin veroihin. Kaikki globaalit verot sisältävät näitä elementtejä vaihtelevissa määrin, mutta yleensä veroehdotuksen kärkenä on yksi näistä päämääristä.

Periaatteessa voidaan ajatella, että kansainvälisiä veroja kannattaisi toteuttaa useampi kerrallaan, koska tällöin saavutettaisiin kustannussäästöjä ja saataisiin kokemuksia useista veroista samalla kertaa. Kestävä verorahoitus ei voi perustua vain yhdelle haittaverolle kuten päästöverolle. Tässä tapauksessa syitä on kaksi. Ensinnäkin päästöverojen kyvyt vähentää päästöjä globaalisti ei ole ennakoitavissa. Veron tuotosta ei siis voida sanoa mitään varmaa. Toinen seikka on se, että ympäristöverot eivät saa olla liian alhaisia, koska ne eivät silloin hillitse saastuttamista. Toisaalta korkeat päästöverot kanavoituvat mitä luultavimmin kuluttajahintoihin. Koska köyhimvät käyttävät omaisuudestaan suuremman osan kulutukseen kuin rikkaista, tarkoittaisi tämä regressiivistä veroa. Mikäli kilpailusta pidetään huolta, voisivat ympäristöystävällisesti tuotetut tuotteet kuitenkin pitää hinnat alhaalla, joten regressiivisyys olisi kiinni ihmisten omista valinnoista. Korkeille

haittaveroille osana globaalia verojärjestelmää on joka tapauksessa olemassa erinomaiset taloudelliset perustelut: ne eivät tuota vääristymiä, vaan poistavat vanhoja haitallisia ulkoisvaikutuksia.

Voidaan ajatella, että kestäväpohjainen globaali verojärjestelmä vaatisi vakaan tuoton ja vahvan uudelleenjaon veroja, haittaveroja sekä globaalitalouden hallintaan vaadittavia ulkoisvaikutukset sisäistäviä matalia veroja. Viimeinen näistä on valuutanvaihtovero, joka esiteltiin päällisin puolin jo aiemmin ja johon palaamme yksityiskohtaisesti hieman tuonnempana. Ennen sitä muutama sana kahdesta ensimmäisestä verosta.

Yksi parhaita vaihtoehtoja vakaan tuoton veroksi, joka siirtää varallisuutta rikkailta köyhille, on monikansallisten yritysten voittojen verotus globaalisti. Tämä voitaisiin toteuttaa asettamalla kaikissa maailman maissa vaikkapa viiden prosentin lisäys paikalliseen yritysveroon. Vero kerättäisiin tilinpäätöksessä esitetystä voitosta yhtiön kotimaassa, ei siis kaikissa maissa, joissa tytäryhtiöt toimivat. Tällainen, myös Landaun raportissa esitetty järjestelmä olisi verokohtelultaan neutraali. Yksikään yritys ei menettäisi kilpailuetujaan, eikä vero olisi kierrettävissä, koska jokainen yritys sijaitsee jossain maassa. Jo pienellä veroprosentilla voitaisiin kerätä vuosittain jopa 850 miljardia dollaria. Mallin ainoa heikkous on siinä, että se ei pure verokilpailun ongelmaan.

Toinen, verokilpailun lakkauttava vaihtoehto olisi se, että yritysten tekemien voittojen verotuksesta tehtäisiin kokonaan globaali. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikkia yrityksiä käsiteltäisiin globaaleina toimijoina kansallisten sijaan. Tässä mallissa veroprosentti voisi olla vaikkapa 25. Verotuotot jaettaisiin esimerkiksi siten, että viidennes tuotoista kanavoitaisiin globaaleja julkishyödykkeitä tuottavalle organisaatiolle. Loput jaettaisiin valtioiden kesken erilaisilla kriteereillä. Yrityksellä pitää olla toimintaa valtion alueella, jotta valtio voisi saada osansa verotuloista. Toiminta voidaan määritellä työntekijöiden määrästä ja liikevaihdosta koostuvan mittarin avulla. Yritykset eivät hyötyisi voittojensa keinoitekoisesta siirtämisestä veroparatiiseihin, koska veroprosentti olisi joka tapauksessa kaikkialla sama. Valtiot voisivat alkaa kilpailla keskenään investoinneista talouden kannalta terveillä keinoilla haitallisten verotuskäytäntöjen sijaan.

Korkea haittaverot tulisi asettaa ennen kaikkea erilaisille kuljetuksille. Esimerkiksi hiilidioksidipäästöille, joiden kuriin laittamisen tarve on erittäin akuutti, on olemassa tehokkaampia ja nopeampia vähentämiskeinoja, kuten päästökauppa. Kuljetukset ovat Kioton sopimuksen ulkopuolella, eikä esimerkiksi lentokoneiden päästöjä voida helposti asettaa valtioiden hallittavaksi. Tarvitaan siis uusia kansainvälisiä

ohjausmekanismeja. Myös taloudelliset perustelut lentokuljetusten verottamiseksi puhuvat vahvaa kieltä: Landaun raportin mukaan lentoliikenteen saasteiden aiheuttamat sosiaaliset kustannukset nousevat pelkästään EU:n alueella 32 miljardiin euroon vuosittain. Vero voidaan toteuttaa kolmella tavalla: kerosiiniverona, ilmakäytävien verotuksena tai lentolippujen verotuksena. Näistä ensimmäinen on paitsi tehokkain menetelmä lentojen vähentämiseksi, myös kaikkein paras tuottojen keräämisessä. Tämä vaatisi verotuksen estävän valtioiden kahdenvälisten verosopimusten poistamista kansainvälisen sopimuksen avulla.

Näiden kolmen veron vuosittainen tuotto on jo Landaun raportin arvioissa (ks. taulukko 3.2.) lähes 400 miljardia dollaria vuosittain – tämäkin sillä oletuksella, että valuutanvaihdot jopa puolittuisivat, lentäminen vähenisi radikaalisti, ja että veroja kerättäisiin vain kaikkein suurimmilta yrityksiltä. Todellisuudessa luku voisi olla myös huomattavasti suurempi, mikäli useampia yrityksiä verotettaisiin ja suurempi osa tuotoista käytettäisiin globaalisti. Mikäli valuutanvaihtovero toteutettaisiin kaksitasoisessa muodossaan, laskisi sen tuotto mahdollisesti 30–50 miljardiin dollariin. Voidaan siis arvioida, että tällä kolmen veron järjestelmällä voitaisiin vuosittain kerätä helposti ainakin 300 miljardia dollaria. Tämä riittäisi ylen määrin vuosituhattavotteiden rahoitukseen, joiden saavuttaminen vaatisi arviosta riippuen 50–190 miljardia dollaria lisää rahoitusta vuosittain. On pidettävä mielessä, että jo esimerkiksi seitsemällä miljardilla dollarilla vuodessa voitaisiin tarjota kaikille maailman köyhille perustason kirurgiset toimenpiteet, kehittää tehokas rokote malariaa vastaan, tarjota kaikki tarvittava humanitaarinen apu sekä taata kaikille Saharan eteläpuoleisen Afrikan köyhien maiden lapsille peruskoulutus.¹⁰²

Globaalin veron toteutus: tapaus valuutanvaihtovero

Valuutanvaihtoveron ajatus on pohjimmiltaan yksinkertainen. Siinä jokaisesta valuutan vaihdosta toiseen peritään pieni prosentti veroa. Oletetaan, että vero on yhden prosentin suuruinen. Jos vaihdan yhden euron puoleentoista dollariin, peritään vaihdosta veroa yksi sentti. Maailmassa tapahtuu nykyään päivittäin valuutanvaihtoja 1,9 biljoonan dollarin edestä. Jo yhden promillen suuruisella verolla voitaisiin tällöin kerätä päivittäin 1,9 miljardia dollaria päivässä kehityksen rahoittamiseksi. Tällä logiikalla verolla voitaisiin kerätä vuosittain reilusti yli viisisataa miljardia dollaria kehityksen rahoittamiseksi. Tuolla summalla saataisiin toteutettua vaikkapa kattava ilmainen terveydenhuolto ja koulutus

kaikkialle maailmaan. Yksinkertaista, eikö totta?

Ei aivan. Veron tuotto olisi luultavasti huomattavasti pienempi mallista riippumatta. Useimpien valuutanvaihtoveroaloitteiden tarkoitus on nimittäin hillitä haitallisia kuuman rahan virtaamista ja valuuttakeinottelua, ei vain kerätä rahoitusta. Tämä tarkoittaa valuutanvaihtojen vähentämistä ja sitä kautta myös verotuottojen pienenemistä. Veron toteutus ei sekään ole aivan yksinkertaista. Mahdollista ja toivottavaa se sen sijaan on.

Vero	Taustaoletukset	Vuosittainen tuotto / mrd. USD
valuutanvaihtovero	0,1 % vero, vähentää vaihtoja 50 %	110
portfoliosijoitusvero	keskimääräinen 25 % vero, joka vähentää sijoittamista 33 %	190
suorien ulkomaisten investointien vero	keskimääräinen 15 % vero 800 mrd. dollarin investoinneille	120
monikansallisten yritysten voittojen verotus	25 % vero tuhannelle suurimmalle yritykselle (vuonna 2000)	200
varallisuusvero	1 % vero 5 mrd. dollarista	50
hiilidioksidipäästövero	21 dollaria veroa per tuotettu tonni	125
plutoniumin ja vähemmän merkittävien aktinidien verotus	240 dollaria veroa per tuotettu tonni	15
ilmakuljetusvero	1 % lentolipun ja rahdin hinnasta	2
	3,65 dollaria veroa per kerosiinitonni	74
bittivero	1 sentti (US) veroa per 1000 kilobittiä (vuonna 1996)	70

Taulukko 3.2. Kansainvälisten verojen tuottopotentiaali. Lähde: Landau (2004, 112).

Valuutanvaihtovero voidaan toteuttaa siten, että se synnyttää globaalin demokraattisen tilan rahojen käytölle, edistää kansainvälisen rahoitusjärjestelmän vakautta ja pystyy keräämään huomattavan määrän rahoitusta globaalien kehityspäämäärien saavuttamiseksi. Toisaalta vero voidaan toteuttaa siten, että tuotot kanavoituvat vain lisävarannoiksi valtioiden keskuspankeille, jolloin tuottoja tuskin tulee käytettyä kaikille ilmaisen globaalin terveydenhuollon järjestämiseen. Veron toteutustavalla on siis väliä.

Valuutanvaihtoverolle voidaan asettaa monia päämääriä. Veroa ensimmäisenä ehdottaneen Nobel-palkitun taloustieteilijä James Tobinin vuonna 1972 tekemän ehdotuksen päämääränä oli hillitä finanssimarkkinoiden toimintaa ja antaa tätä kautta valtioille paremmat edellytykset toteuttaa itsenäistä ja toimivaa talouspolitiikkaa. Kansainvälinen rahoitusjärjestelmä asetti kansalliselle politiikalle useita ehtoja, jotka ovat rahoitusjärjestelmän globalisoitumisen myötä vain vahvistuneet.

Tobinin ajatuksien vaihtoehdoksi Attac ja lukuisat muut kansalaisliikkeet ovat esittäneet yksittäisten valtioiden talouspoliittisen vallan vahvistamisen sijaan veroa kansainvälisen rahoitusjärjestelmän globaalina, demokraattisena hallintamekanismina. Valuutanvaihtovero on osittain vaihtoehto Kansainväliselle valuuttarahastolle ja muille teollisuusmaiden ylivaltaa ylläpitäville, kalliille ja epädemokraattisille kansainvälisille hallintamekanismeille. Vero antaa mahdollisuuksia toteuttaa demokratiaa myös valtioiden yläpuolella, ei ainoastaan niiden yhteistyön tuottamien reunaehtojen puitteissa. Toiset kansalaisliikkeet ja monet hyväntekeväisyysjärjestöt ovat puolestaan olleet hyvin vähän kiinnostuneita rahoitusjärjestelmän vakaudesta ja demokratiasta. Niiden mielenkiinnon kohteena ovat olleet lähinnä verojen tuotot, joita voisi käyttää kehityksen rahoittamiseen.¹⁰³

Valuutanvaihtoveron määrittelemiseen on olemassa ainakin kaksi erilaista mallia. Yksitasoinen veromalli tarkoittaa sitä, että aivan kaikista valuutanvaihdosta kerätään saman, pienen prosentin mukaisesti veroa. Veron suuruus voisi olla esimerkiksi 0,25 tai vain 0,02 prosenttia, jolloin verolla ei ole vaikutuksia valuuttajärjestelmän toimintaan. Tällaista niin sanottua valuutanvaihtomaksua on esitetty kehitysrahoituksen keräämistarkoituksiin ilman muita päämääriä.¹⁰⁴ Sillä ei voida vaikuttaa maailman rahoitusjärjestelmän toimintaan. Yhden prosentin suuruisella verolla valuutanvaihdot voisivat jo merkittävästi vähentyä. Tämä oli Tobinin alkuperäisen ehdotuksen päämäärä. Tobinin tarkoituksena oli tosissaan hidastaa talouden ylikuumenevia rattaita kaikilla aikaväleillä.

Kaksitasoisessa niin sanotussa Spahnin mallissa valuutanvaihtoja

verotetaan kahdella eri prosentilla. Tavallisista valuutanvaihtoista kerätään veroa erittäin pienellä prosentilla, mahdollisesti niinkin pienellä kuin yhden promillen veroprosentilla. Keinotteluun tarkoitettuja vaihtoja verotetaan puolestaan hyvin korkealla prosentilla. Keinottelun raja määritellään päivittäisen vaihteluvälin avulla. Tällä tarkoitetaan sitä, että määritellään päivittäiselle valuuttakurssille tietty vaihteluväli, jonka hinnaltaan ylittävästä tai alittavasta kaupasta peritään korkeampaa veroprosenttia. Vaihteluvälin ja veroprosentin suuruuden määritteleminen määrittelee myös keinottelun ja tavallisen valuutanvaihdon, eli ei-toivottavan ja toivottavan toiminnan väliset rajat. Käytännössä vaihteluväli ylittyisi ainoastaan epävakaisissa tai epätasapainoisissa tilanteissa, joten tavallisessa valuutanvaihdossa veron suuruus olisi marginaalinen. Kaksitasoisella mallilla ei siis ole negatiivisia vaikutuksia normaaliin maailmankauppaan tai arvopaperien hinnanmuodostukseen, mutta se tekee keinottelusta kallista. Se ehkäisee valuutta- ja talouskriisien muuttumista romahduksiksi ja lamoiksi.

Tobinin alkuperäisessä ehdotuksessa ja lähes kaikkien kehityksen innovatiivisia rahoitusmekanismeja käsittelevissä selvityksissä oletetaan, että lähes kaikkien maailman valuutta-alueiden tulisi olla alusta pitäen mukana veron käyttöönotossa. Näissä ehdotuksissa käsitellään yksitasoista veromallia ja oletetaan erittäin kyseenalaisesti, että jo 0,02 prosentin marginaalisen pienen veron käyttöönotto vain tietyillä alueilla karkottaisi reaalityaloudelliset toimijat veroa käyttämättömiin maihin.¹⁰⁵ On kuitenkin totta, että yksitasoinen veromalli vähentää radikaalia keinottelua vain kaikkien merkittävien valuutta-alueiden ollessa mukana veron toteutuksessa. Jos Yhdysvallat tai Iso-Britannia jättäytyisivät veron ulkopuolelle, voisivat Lontoon ja New Yorkin lisäksi niiden lainsäädännön alaiset useat kymmenet veroparatiisit houkutellessa suuren osan maailman suurpääoman virroista kulkemaan itsensä kautta. Keinottelu keskittyisi entistä tiiviimmin dollariin ja puntaan.

Tällaisen pääomapaon pelko on todellinen, mutta sinänsä turha. Jo nykyään yli puolet maailman pääomavirroista kulkee veroparatiisien kautta. Todellisuudessa kyse on siitä, että monien maiden talouseliitit kokisivat veron piiriin kuulumisen kilpailuhaitaksi, vaikka heidän rahansa jo reaalisesti ottaen makaisivatkin veroparatiiseissa. Lähteminen mukaan veron käyttöön aiheuttaa luultavasti merkittävää poliittista vastustusta finanssiipiirien ja heidän näkemyksiään aina yhtä uskollisesti seuraavan median tahoilta.

Kaikkien valuutta-alueiden mukanaolon vaatimus antaa jokaista merkittävää valuuttaa hallinnoivalle maalle veto-oikeuden. Myös veron toteuttaminen esimerkiksi IMF:n johdolla voisi kaatua veroparatiisejaan

tukevan Yhdysvaltojen veto-oikeuteen. Vaikka kaikki muut maailman maat ja kansalaiset haluaisivat ottaa veron käyttöön, ei tämä onnistuisi. Tätä voidaan pitää epädemokraattisena. Veron päämääräasettelun kannalta tilanne on edelleen hankalampi. Vero ei pystyisi puuttumaan valuuttaspekulaatioon, vaan spekulaatio siirtyisi Lontoosta heikommin säänneltyihin veroparatiiseihin. Veron tuotot voisivat olla siinä määrin vaihtelevia, ettei niillä voisi toteuttaa kehitysprojekteja kestävästi. Vero ei siis vastaisi sille asetettuihin päämääriin. Yksitasoinen, olemassa oleviin instituutioihin sidottu ja kaikkien valuutta-alueiden mukanaoloon perustuva malli on liian haasteellinen ja epäselvä ollakseen toivottava ratkaisu.

On kuitenkin olemassa vaihtoehto. Veron toteutusta ei tarvitse sitoa olemassa oleviin instituutioihin, vaan se voidaan toteuttaa globaalien verojärjestön perustamiseen johtavana kansainvälisenä sopimuksena. Kaksitasoinen veromalli puolestaan mahdollistaa sen, että verolla saavutetaan ohjausvaikutuksia silloin kun niille on eniten tarvetta, eikä käytännössä lainkaan silloin, kun niitä ei tarvita. Verolla saadaan kerättyä merkittäviä tuottoja suhteellisen vakaasti niin vakaana kuin epävakanaakin kautena. Kaikkien maiden ei tarvitse ottaa sitä käyttöön, eikä kaikkien halukkaiden tarvitse osallistua siihen heti.

Lähestymistapa on parhaiten näkyvissä globaalia demokratisaatiota ajavan NIGD:n (*Network Institute for Global Democratization*) tekemässä luonnoksessa kansainväliseksi sopimukseksi valuutanvaihtoveron käyttöönotossa.¹⁰⁶ Professorien Denys ja Patomäki laatiman sopimuksen mukaan valuutanvaihtoveron käyttöönotto toteutettaisiin suunnilleen samalla tavalla kuin maamiinoista luopumista koskeva Ottawan sopimus. Valuutanvaihtoveron käyttöönottoon tarvittaisiin vain muutama suhteellisen merkittävä valtio. Esimerkiksi Intian, Brasilian ja Etelä-Afrikan aloittamaan verosopimukseen voisi tämän jälkeen liittyä valuutta-alue yksi kerrallaan. Hyvänä ennusteena voidaan myös pitää sitä, että Norja ottaa kansainvälinen valuutanvaihtovero ensimmäisenä käyttöönsä – mahdollisesti jo tällä vuosikymmenellä.

Käytännössä kaikki maailman sähköisesti liikkuvat rahavirrat kulkevat niin sanottujen selvityskeskusten (*clearing house*) kautta. Tämän vuoksi valuutanvaihtoveron kerääminen on teknisesti äärimmäisen helppoa. Se perustuu jo olemassa olevaan automaatioon. Vero voitaisiin periä automaattisesti kaikista tietokoneiden välityksellä tehdyistä kaupoista. Myös valtioiden keskuspankit käyttävät selvityskeskuksia keskinäisten tiliensä selvittämiseen. Tämän vuoksi niin keskuspankkivetoinen, IMF-vetoinen kuin uuden kansainvälisen organisaation perustavan lähestymistapa pystyy käyttämään samoja

menetelmiä hyväkseen veron keräämisessä. Helpoimmillaan veron kerääminen vaatisi vain kansainvälisen standardin tietoliikennejärjestelmän ohjelmistoille. Standardin mukaan jokaisesta määriteltujen valuuttojen välisestä kaupasta perittäisiin veroa riippumatta siitä, missä vaihto tapahtuu.

4. Johtopäätökset

Kehityksen kestävä rahoituksen aikaansaaminen on kiinni poliittisesta tahdosta. Poliittiseksi tahdoksi eivät riitä kauniit sanat silloin tällöin, vaan toiminnan pitää olla päämäärätietoista ja johdonmukaista.

Päämäärätietoisuutta voidaan vahvistaa tekemällä esimerkiksi epämääräisten YK:n vuosituhattavoitteiden sijaan sitovat globaalit toivottua kehitystä tuottavat menetelmät. Helpoiten sitovat päämäärät globaalin köyhyyden vähentämiseksi, hyvinvoinnin lisäämiseksi, rauhan ja ihmisoikeuksien edistämiseksi sekä oikeudenmukaisen varallisuuden jaon saavuttamiseksi ovat saavutettavissa globaalien julkishyödykkeiden avulla. Tämä voi tarkoittaa muun muassa globaalaa vesi- ja sanitaatiohuoltoa, terveydenhuoltoa, peruskoulutusjärjestelmää sekä ilmastomuutoksen torjuntaan tarvittavia keinoja. Kaikkien näiden toteuttaminen tulee rahoittaa demokratian takaamiseksi ensisijaisesti globaalein julkisen rahoituksen menetelmin, kuitenkin valtioiden ja yksityisen sektorin rahoituksella keskeisesti täydennettynä. Toteutus tulee tehdä osittain valtioiden yhteistyönä monenkeskisesti koordinoiden ja osittain uusissa globaaleissa instituutioissa. Keskeistä toiminnassa ovat tiedonvaihto ja läpinäkyvyys.

Johdonmukaisuus tarkoittaa myös sitä, että rahoituksen eri menetelmät eivät saa aiheuttaa toisilleen ongelmia. Tämä vaatii perusteellisesti uudistetun kansainvälisen rahoitusarkkitehtuurin, joka tarjoaisi kehityksen rahoituspolitiikan koordinaatioon ja hallinnointiin soveltuvan viitekehyksen. Yksityistä rahoitusta tulee säännellä haitallisten ulkoisvaikutusten sisäistämiseksi ja siten epävakauden vähentämiseksi ainakin valuutanvaihtojen verotuksen keinoin. Kansainvälisille rahavirroille voidaan samalla menetelmällä laatia demokraattisen

valvonnan mekanismi. Valvonnan avulla voidaan estää kansainvälistä talousrikollisuutta ja korruptiota, jotka nakertavat kehityksen kaikkien edellytysten pohjaa. Epätasa-arvoa tuottavan kansainvälisen valuuttajärjestelmän hallintaan tarvitaan kriisien sovitteluun ja hallintaan soveltuva vahva ja toimintakykyinen järjestelmä, jotta kansainvälisen talouden väliaikaiset häiriöt eivät uhkaisi sen koko perustaa kerta toisensa jälkeen. Rahoitushäiriöiden sovittelussa tulee käyttää kansainvälistä sovitteluvaluutta.

Uusi kansainvälinen verojärjestelmä on köyhyyden vähentämiseen, tulojen uudelleenjakoon ja monipuolisten ympäristökannustimien aikaansaamiseen parhaiten soveltuva vaihtoehto suorituskyvyn, vakauden, tuottomäärien ja demokraattisen eetoksen ansiosta. Ulkoisvaikutuksia sisäistävän valuutanvaihtoveron lisäksi tulee kokeilla myös muita veroja. Yritysten voittojen verottaminen globaalisti on näistä lupaavin tuottopotentialinsa ja teknisesti helpon järjestämisen ansiosta. Ympäristöverotus voi olla välttämätöntä ilmastomuutoksen torjumiseksi, mutta verotusta ei tule toteuttaa siten, että se olisi uhka köyhyyden vähentämiselle. Verotuksen on keskityttävä rikkaiden harjoittaman saastuttavan toiminnan suitsimiseen. Lentokerosiinin verottaminen raskaasti on ympäristöverotuksen muotona tehokas kannustin maapallon rikkaan vähemmistön harjoittaman lentämisen vähentämiseksi. Ympäristönsuojeluun liittyvät uudet globaalit julkishyödykkeet, kuten päästökaupan kaltaisten uusien markkinoiden luominen, voivat verotusta tehokkaammin toimia lyhyellä aikavälillä.

Verotuksen hallinnointiin ja kansainvälisen rahoitusarkkitehtuurin ylläpitoon on perustettava uusi kansainvälinen järjestö – esimerkiksi Maailman Rahoitusjärjestö (*World Financial Organisation*) – jonka toimialaa ovat kansallisen verotuksen koordinaatio ja valvonta (vrt. *World Tax Authority*), verottajien tiedonvaihto sekä globaali verotus. Sen toimintatavat ovat maailman kansalaisten demokraattisessa hallinnassa parlamentaarikkojen välityksellä ja suoralla kansalaisedustuksella.

Globaalin rahoitusjärjestelmän yksi osa ovat täydentävät rahoitusmekanismit. Globaali arpatuotto-obligaatio olisi yksi mahdollinen vaihtoehto globaaliksi, puolijulkiseksi täydentäväksi rahoitusmekanismiksi. Yksityistä hyväntekeväisyyttä tulee edistää tietoa kehityskysymyksistä lisäämällä. Edistämistä ei tule alkuvaiheessa toteuttaa kansallista rahoituspohjaa nakertavilla verovähennyksillä, koska ihmiset eivät kanavoi hyväntekeväisyyttä köyhyyttä vähentäviin kohteisiin. Paikallistason liiketoiminnalliselle, mutta solidaariselle rahoitustoiminnalle on luotava paremmat edellytykset. Oikeudenmukaisten mikrorahoituksen ja finanssipalvelujen järjestämistä

tulee tukea kansainvälisesti. Globaalin suurpääoman on toimittava vastuullisesti ja antaa kehitysmaiden toimijoille mahdollisuus kehittää itse kulttuurisesti soveltuva rahoitussektori, joka on välttämätön talouden kokonaiskehityksen kannalta.

Yritykset ja yksityishenkilöt voivat nykyisen valtavien voittojen ja tuottojen aikakaudella harjoittaa yhteiskuntavastuullisuutta avustamalla rahallisesti ja tietotaidollisesti julkisten palveluiden ja muiden globaalien julkishyödykkeiden tarjoamisessa. Yritysten on lisäksi annettava entistä enemmän tietoa itsestään, jotta vastuun vaatiminen olisi mahdollista. Yksi keino tämän saavuttamiseen on globaalien yhteiskuntavastuullisten sijoituskriteerien käyttöönotto. Yritysten olisi vaikeaa saada institutionaalisilta sijoittajilta rahoitusta ilman vaadittua läpinäkyvyyttä.

Gloaalien makrotason rakenteiden uusimisen jälkeen on korjattava kehitysrahoituksen historialliset epäonnistumiset. Tämä tarkoittaa kehitysmaiden velkojen mitätöintiä. Mitätöintiä ei pidä sitoa maksukykyyn tai muihin rahoituksellisiin määreisiin, koska velkataakassa on kyse kehityspolitiikan, ei lainojen takaisinmaksun epäonnistumisista. Esimerkiksi kirjassa kaavailussa Maailman rahoitusjärjestössä voisi toimia vääryyksien korjaamiseen tarkoitettu velkasovittelutuomioistuin tai vastaava velkasovittelumekanismi. Tämä mekanismi on välttämätön ehto huonon lainauspolitiikan ja tulevaisuuden velkakriisien estämiseksi. Sovittelussa pitää ottaa huomioon sekä julkiset että yksityiset velat, koska vain koko velkataakan huomioiminen mahdollistaa johdonmukaisen sovittelun.

Perinteisten kehitysrahoitusmekanismien uudistamiselle on olemassa selkeät ohjenuorat. Lainoista on siirryttävä avustuksiin ja apua on käytettävä lyhytnäköisen projektiajattelun sijaan kauaskatseisempaan julkishyödykkeiden rahoitukseen. Virallisessa kehitysavussa on luovuttava kaikista sidonnaisuuksista. Monenkeskisessä kehitysrahoituksessa on parannettava rahoituksen ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Kaikista rakennesopeutuksista on luovuttava sekä keskityttävä avustuksiin ja tekniseen apuun, jota ei kuitenkaan tule tilastoida varsinaiseksi rahoitukseksi.

Aivan lopuksi on syytä todeta, että kehityksen kestävä rahoitus ei ole utopia. Se muodostuu monista edellä esitellyistä pienistä palasista ja askelista. Jokainen palanen on toteutettavissa – erikseen tai yhdessä. Kansainvälisessä yhteistyössä nopeat muutokset ovat toteutettavissa 2000-luvun kahdella ensimmäisellä vuosikymmenellä yhtä nopeilla päätöksillä. Globaalit haasteet ovat laajalti tiedostettuja ja keskusteltuja, on aika toimenpiteille. Eri askeleet kohti kestävää rahoitusjärjestelmää vievät kuitenkin erimittaisen ajan.

Globaalia yhteistyötä vaativien toimenpiteiden suunnittelu ja toteutus vievät aikansa. Mikäli muutosta halutaan kymmenen vuoden aikajänteellä, on niiden luomisprosessi aloitettava mahdollisimman pian. Kansalaisliikkeillä on valtava vastuu paineen luomiseksi. Ensimmäinen askel paineen synnyttämiseksi on tietoisuuden lisääminen. Tämän kirjan tarkoituksena on kautta linjan ollut antaa yksi tarpeellinen väline tähän toimintaan. Seuraavat askeleet ovat tiedon levittäminen, symbolinen toiminta sekä kaikkien ihmisten, kaduntallaajasta aina maailman johtajiin asti, ottaminen mukaan muutoksen toteuttamiseen. Tässä toiminnassa vastuu on kansalaisliikkeiden toiminnan ohella sinulla, kirjan lukijalla. Toisenlainen maailma, jossa kehitys on globaalisti jaettava ja sen rahoituksen tavat kestäviä, on mahdollinen.

Viitteet:

- 1 Human Development Report (2005, 4-5)
- 2 Rahoituksesta lisää ks. esim. Bodie & Merton (2000), Puttonen (2004)
- 3 Yksityishenkilöille toki tarjotaan erilaisia kulutusluottoja ja muuta enemmän tai vähemmän kulutukseen kanavoituvaa rahoitusta. Varsinkin kehitysrahoituksessa puhutaan yhteisötason kysymyksistä tällaisten luottojen sijaan.
- 4 Huomiota voidaan kiinnittää ainakin rahojen sovittuun käyttöaikaan, takaisinmaksun muotoon, rahasta maksettavan korvauksen määräytymisperusteisiin, rahojen takaisinmaksusta annettuihin vakuuksiin, sijoitusten vaihdettavuuteen, rahojen käytöstä tehtyihin sopimuksiin, sijoitukseen liittyviin päätöksenteko-oikeuksiin sekä rahoituksen takaisinmaksujärjestykseen maksuhäiriön sattuessa.
- 5 Esimerkiksi Ison-Britannian International Financial Facility -aloitteessa, johon palaamme tuonnempana, käytetään hyväksi oman pääoman ehtoisten rahoituksen periaatteita – joskin hyvin erikoisella tavalla.
- 6 Rahoitusmarkkinat voidaan toisaalta jakaa paitsi tuotteiden myös rahoituksen maturiteetin, eli takaisinmaksun ajan mukaan. Alle vuoden maturiteetin, eli lyhytaikaisen sijoittamisen markkinoita kutsutaan rahamarkkinoiksi, kun taas pidemmän maturiteetin markkinoita kutsutaan pääomamarkkinoiksi. Koska kehitysrahoituksessa aikaperspektiivit usein poikkeavat erilaisten julkisten järjestelyjen kuten takauksien vuoksi markkinalähtöisestä yksityisestä rahoituksesta, on mielekkäämpää käsitellä rahoitusmarkkinoita arvopaperi- ja rahamarkkinoiden muodostamana kokonaisuutena.
- 7 de Goede (2004)
- 8 Kehitysrahoitusta silmälläpitäen on muistettava, että eräs valtioiden julkisista velvoitteista on kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten rahoittaminen, toinen virallinen kehitysapu. Jos näitä rahoitettaisiin verovarojen sijaan siten, että kansalaiset maksaisivat tietyn summan vuosittain kehitysapuun, olisi kehitysrahoituksen luonne mahdollisesti hyvin toisenlainen kuin nykyään. Korvamerkinnällä on erittäin keskeinen rooli julkisen rahoituksen oikeudenmukaisuudessa.
- 9 Eläkevakuutetut maksavat rahastoon varojaan, joita sijoitetaan tuottavasti. Eläkesäästäjät hyötyvät pankkitalletuksia enemmän tuottavasta sijoitustoiminnasta joko alempien maksujen tai suurempien eläkkeiden muodossa, riippuen siitä, millainen eläkejärjestelmä on kyseessä.

- 10 Esimerkiksi Lehtosen (1996) mukaan markkinat yhteiskuntatalouden osana vaativat toimiakseen vahvan sääntelyn lisäksi rinnalleen sosiaalipolitiikkaa, jota hän kutsuu moraalitaloudeksi.
- 11 Ks. Ayhan Kose ym. (2006)
- 12 Singh (2000)
- 13 Deardorff's Glossary of International Economics (ks. <http://www-personal.umich.edu/~alandear/glossary>)
- 14 Tällä tarkoitetaan Deardorffin sanakirjan mukaan yleensä lähinnä pääomareservien kasvattamista, mutta myös infrastruktuurihankkeita, koulutusta ja luonnonvarojen hyödyntämisen kehittämistä tms.
- 15 Tämä on perusteltua, sillä kyseessä on suora tulonsiirto veronmaksajilta teollisuusmaiden yrityksille, jotka toimivat kehitysmaissa.
- 16 Kappaleen tiedot, ks. Selin (2002).
- 17 Landau ym. (2004, 5)
- 18 ActionAid (2005)
- 19 Ks. <http://lysander.sourceoecd.org/vl=2342265/cl=21/nw=1/rpsv/dac/>
- 20 Doucouliagos & Paldam (2006)
- 21 Tuottavuuden kanavointi kasvuksi edellyttää ennen kaikkea ns. Hollannin taudin estämistä. Taudilla tarkoitetaan tilannetta, jossa kasvanut työn tuottavuus lisää suoria ulkomaisia investointeja, mikä puolestaan lisää sisäänpäin tulevan ulkomaisen valuutan määrää. Tämä puolestaan alentaa kotimaisen valuutan kurssia suhteessa muihin valuuttoihin ja siten vähentää vientiteollisuuden saamia tuloja. Toisin sanoen tauti poistaa tuottavuuden kasvusta saatavat hyötyjä.
- 22 Fielding, McGillivray & Torres (2006, 11)
- 23 Lockhart (2006)
- 24 Kaikki Kansainvälistä valuuttarahastoa ja Maailmanpankkia koskevat tiedot, ellei toisin mainita, on peräisin teoksesta Patomäki & Teivainen (2003)
- 25 Eurodad (2006)
- 26 Jos Iso-Britannia olisi kerännyt samanmielisten maiden, Norja ja Irlanti eturintamassa, kanssa koalitiota pankin käytäntöjen muuttamiseen, olisi pysyvää ja sitovaa muutosta voitu saada aikaan erilaisessa mittakaavassa.
- 27 Ks. <http://www.globalpolicy.org/socecon/bwi-wto/wbank/2006/1206bennbacksdown.htm>
- 28 GTI (2006). Raportissa käsitellään tiedonvälityksen eri pullonkauloja suhteellisen yksityiskohtaisesti sekä annetaan suosituksia läpinäkyvyyden edistämiseksi.
- 29 Salonen (2003)

30 Stewart & Wang (2003,4)

31 IEG (2006)

32 IEG (2006, 45-47)

33 Useiden tuotteiden maailmanmarkkinahinnat määritellään dollareissa tai euroissa. Otetaan esimerkiksi öljy. Öljyn hinnan määrittelemisen ja kaupan käyminen dollareissa tarkoittaa sitä, että Yhdysvallat ei kannata valuuttakurssien heilahtelun riskiä täysimääräisesti öljyhankinnoissaan. Monet pienet, öljystä riippuvaiset taloudet sen sijaan joutuvat tämän tekemään. Niiden on pidettävä valuuttakurssinsa dollariin nähden vakaana, jotta ne voisivat hankkia öljyä edes jonkinlaiseen maksukelpoiseen hintaan. Köyhillä mailla voi kuitenkin olla hyvin vähän keinoja ulkomaisen valuutan keräämiseksi riittävässä määrin. Siinä missä Yhdysvallat ja EU kykenevät hyvin laajalla valikoimalla keräämään julkisia varoja ja ulkomaisia valuuttoja, on monilla köyhemmillä mailla käytössään mahdollisesti vain yksi vientiartikkeli, jonka varassa ulkomaisen valuutan hankkiminen on.

34 Maksutaseeseen kirjataan talouden ulkomaiset tulot ja menot sekä velat. Maksutase jakautuu kolmeen osataseeseen. Kauppatase on tavaroiden viennistä saatuja tuloja ja tavaroiden tuonnista aiheutuneita menoja. Palvelutase on palveluiden viennistä saatuja tuloja ja puolestaan palvelusten tuonnista koituneet menot. Pääomakorvausten ja tulonsiirtojen tase on muun muassa ulkomaisista veloista maksetut korot ja vastaavasti ulkomaista saatavista saadut korkotulot. Ks. Esim. Wikipedia (<http://fi.wikipedia.org/wiki/Maksutase>)

35 Yhdysvallat on tästä huolimatta onnistunut tekemään itsensä riippuvaiseksi ulkomaisesta, pääosin kiinalaisesta pääomasta kauppa- ja maksutaseen alijäämän vuoksi.

36 Epävakautta ja talouskriisejä koskevat tiedot ks. Patomäki (2001, 16-)

37 Meksikon ja Kaakkois-Aasian talouskriisejä koskevat tiedot: Bello, Bullard & Malhotra (2000)

38 TJN (2005a)

39 Esimerkiksi Suomessa käytössä olevan hallintarekisterijärjestelmän avulla ulkomaiset sijoittajat voivat toimia nimettömänä Helsingin pörssissä – kaiken lisäksi veroviranomaisten verokilpailukäsitysten takia hyvin vähän tai ei lainkaan veroja maksaen.

40 Tätä voidaan havainnollistaa erilaisten esimerkkien avulla. Oletetaan, että satunnaisessa kehitysmaassa sijaitsevan yrityksen toiminta on taloudellisesti hyvällä pohjalla. Yrityksen työntekijät ovat hyvin tuottavia ja saavat hyvän korvauksen. Yritys tuottaa mukavasti voittoa. Kaikki näyttää menevän päällisin puolin erinomaisesti. Yrityksen

johtoporras kuitenkin päättää siirtää yrityksestä rahaa omalle tililleen. Kyse on tällöin rikoksesta, eikö niin? Väärin. Johto on nimittäin järjestänyt voittojen ryöstämisen laillisesti. Johto neuvottelee jonkin ulkomaisen yrityksen kanssa tehtävän kaupan hinnaksi miljoona euroa. Se kuitenkin vaatii kaupan ehtona ulkomaista kauppakumppaniaan laskuttamaan kaupasta 1,2 miljoonaa euroa ja siirtämään kaksisataatuhatta euroa johdon sveitsiläiselle pankkitilille. Kukaan ei saa pankkisalaisuuden takia tietoa näistä varoista. Kauppa näkyy molempien kirjanpidossa 1,2 miljoonan euron kaupalta. Ulkomainen yritys voi väittää esimerkiksi ostaneensa 200 000 eurolla vaikkapa markkinatutkimuksen tai sitten kertoa tehneensä huonon kaupan, jonka johdosta se ”menetti” rahansa huijarille.

41 Baker (2005; 235, 238)

42 Ensimmäinen moderni kehitysmaiden velkakriisi syntyi 1820-luvulla, kun Latinalaisen Amerikan vasta itsenäistyneiden maiden taloutta rahoittaneet lontoolaiset pankit tajusivat itsenäisyys sodan näännyttämien maiden taloudellisen tilanteen olevan ennakoitua huomattavasti heikompi. Kuplat puhkesivat ja kehitysmaiden ensimmäinen velkakriisi oli syntynyt. Latinalaisessa Amerikassa kriisit toistuivat 1880- ja 1930-luvuilla, Afrikassa samat ongelmat koettiin maiden itsenäistymisen yhteydessä myöhemmin.

43 Eskelinen (toim.) (2005)

44 World Development Indicators (2006)

45 Chauvin & Kray (2005)

46 Oxfam (2006)

47 emt.

48 Maailmanpankkia koskevat lähdetiedot ovat Elisa Van Wayenbergeltä (2006), ellei toisin mainita. Van Wayenbergin Maailmanpankin kehitysajattelun historiaa käsittelevä perusteellinen artikkeli on lisäksi erinomainen katsaus kehitystaloustieteen yleiseen historialliseen kehitykseen.

49 Perinteisenä esimerkkinä toimii saastuttamisen ja ympäristön puhdistamisen nollasummapeli – bruttokansantuote kasvaa, vaikka mikään ei itse asiassa muutu. Ellei puhdistustyötä tehdä, kasvu näyttää ”luonnolliselta”. Ympäristövahingot vaikeuttavat perustarpeiden täyttämistä eniten köyhien parissa. Kasvu on siis helposti joko liioiteltua tai tavoitteiden vastaista.

50 Hyvä pintapuolinen katsaus aiheeseen: Nyysönen (2003, 8)

51 Keynesiläinen ja niin sanottu welfaristinen talousajattelu oli tarjonnut analyyttiset välineet onnistuneiden valtiollisten interventioiden ja talouspolitiikan toteuttamiselle teollisuusmaissa.

Nämä taloustieteelliset suuntaukset kokivat kolauksen 1970-luvun lopun uuden öljykriisin ja selitysvoimaa ravistelevan stagflaation, eli laskusuhdanteen aikana esiintyneen inflaation vuoksi. Epäilyt taloudelliseen kysyntään vaikuttamaan pyrkivän keynesiläisen talouspolitiikan pidemmän aikavälin toimivuutta kohtaan antoi sijaa muille talous- ja yhteiskuntapolitiikan suuntauksille. Näistä yksi oli tarjontaan keskittyvän monetaristisen talouspolitiikan sisältävä, vapaita markkinoita ja lähes kaikkia elämänalueita hintamekanismien varaan ajava uusliberalismi.

52 Vaikka pelot olivat lievittyneet, valtioiden kaventamisen mahdolliset ongelmat eivät. Muun muassa Johan Galtungin kaksi ja Samuel Huntingtonin neljä vuosikymmentä sitten esittämät teesit olivat edelleen päteviä. Heidän mukaansa organisoituneen yhteisön rakenteiden purkaminen sisältää vaaroja. Uusien rakenteiden ajaminen tuhoaa vanhat kulttuuriset instituutiot, muttei välttämättä onnistu uusien instituutioiden luomisessa. Uudet markkinoihin perustuvien rakenteiden käyttöönottoaminen ei itsestään luo kestäviä omistusrakenteita ja toimivaa lakijärjestelmää, eikä välttämättä lisää vasta pystytettyjen demokratian vaatimaa poliittista osallistumista ja tietoisuutta. Liberaalin yhteiskunnan sijaan jäljelle voi jäädä pelkkää hajaannusta, jota nousevat diktaattorit voivat helposti hyödyntää.

53 Amin (2006)

54 Black & White (2003)

55 Kappaleen faktat ovat YK:n vuosittain julkaisemasta vuosituhaattavoitteiden saavuttamisen seuraamisraportista (YK 2006), ellei toisin mainita. [The Millennium Development Goals Report 2006.]

56 Edward (2006)

57 Tammilehto (2003)

58 Amin (2006)

59 World March of Women (2005, 8-9)

60 Helpoiten ongelma on havaittavissa köyhyyden poistamisen mittarissa. Tulojen mittaaminen ei vielä kerro mitään siitä, kuka kotitalouksissa rahaa käyttää. On selvää, että useissa kulttuureissa rahan käyttäjä on mies.

61 Mittarien ja välitavoitteiden huonous ei tietenkään sulje pois erilaisten politiikkojen mahdollisuuksia. Ramya Subrahmanianin mukaan sukupuolinäkökulmat tulisi integroida paitsi kansallisiin poliittisiin tiloihin, myös varsinaiseen hallintokoneistoon. Vain tällä tavoin naisten äänet voidaan saada kuuluviin sekä tehdä politiikoista naisten palautteelle alttiita ja tilivelvollisia naiskysymyksiä kohtaan. Tämä vaatii lisää avoimuutta ja läpinäkyvyyttä päätöksentekop

rosesseihin sekä valtioiden että kehitysrahoituslaitosten osalta. Pidemmällä aikavälillä sukupuolten tasa-arvossa on kiinnitettävä huomiota taloudellisen, poliittisen ja yhteiskunnallisen päätöksenteon osallistumisen ja naisten edustuksen lisäksi myös moniin muihin teemoihin. Nämä ovat kotityön ottaminen mukaan bruttokansantuot etilastoihin ja tämän rahatalouden ulkopuolisen työn jakaminen tasa-arvoisesti miesten ja naisten välillä, naisten oikeuksien ja etuuksien vahvistaminen palkallisessa työelämässä ja työelämään pääsyn edistäminen sekä haastavimpana yksittäisenä teimana kaiken syrjinnän ja väkivallan estäminen – vallitsevaan kulttuuriin tai uskontoon katsomatta. (World March of Women 2005.)

62 Jolly (2003), Amin (2006)

63 Kuvaava esimerkki prosessin syvyydestä on Maailmanpankin raivostuminen Mosambikia kohtaan. Mosambik poisti pankin vaatimuksesta paikallisesti tärkeää cashew-pähkinäteollisuutta suojanneen tullisuojan, mutta ilmoitti samaan aikaan, että maa on täysin politiikkaa vastaan ja valehtelee julkisesti haluavansa tullin poistamista, koska maa ei muuten saisi pankilta tarvitsemaansa lainaa.

64 Ks. esim. <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>

65 Tarkemmat lähteet: YK (2001); Devarajan, S., Millar, M.J. and Swanson, E.V. (2002); The World Bank Human Development Network Office of the Vice President and Development Data Group (saatavilla internetistä osoitteesta www.worldbank.org); Jolly (2003); Oxfam (2005); Millennium Project (2005); Vandemoortele (2002); Pettifor & Greenhill (2002)

66 YK (2002)

67 Alaluvun lähteenä on Sagasti & Bezanson (2001), ellei toisin mainita.

68 Ks. Conceição & Mendoza (2006)

69 Esimerkiksi vihreän vallankumouksen teknologioiden ja AIDS-rokotteiden kehittäminen tapahtui pitkälti säätiörahoituksella.

70 Eräät öljyalan yritykset ovat edistäneet ympäristöön liittyvien julkishyödykkeiden tutkimusta ja pyrkineet luomaan tytäryhtiöilleen päästömarkkinoita.

71 Oletetaan, että maailmanyhteisö – esimerkiksi kaikkien valtioiden edustajien hyväksynnän, YK:n yleiskokouksen päätöslauselman ja utopiana myös globaalin kansanäänestyksen kautta – päättää sitovasti toteuttaa kaikille maailman ihmisille ilmaisen vesihuollon ja rahoittaa tämän uuden julkisrahoituksen keinoin. Valtioille annetaan ensisijainen toteutusvastuu, koska valtioiden sisällä valvonta ja väärinkäytösten rankaiseminen on mahdollista. Jos jokin läpeensä korruptoitunut valtio tai alue, kuten veroparatiisi, kuitenkin lipsuu tavoitteista eikä suostu

sanktioimaan itseään, kenellä on oikeus puuttua tähän ja millä tavalla? Mikäli sanktioinnista huolehtii Yhdysvaltain kaltainen itsenäinen maailmanpoliisi, siirtyy kysymys vain tason ylöspäin: kuka valvoo maailmanpoliisia? Käytännössä toimivat globaalit ratkaisut vaativat jonkin toimivallan asettamista valtioiden yläpuolelle, vaikkei rahoitus sitä teknisesti vaatisikaan.

72 Nämä optimistiset lukemat löytyvät internetistä osoitteesta <http://www.singleglobalcurrency.org>. Tietoa globaalia yhteisvaluuttaa ajavista liikkeistä ja ehdotuksista saa samalta sivustolta.

73 Grabel (2006)

74 Patomäki & Teivainen (2003)

75 Ks. Richard Murphyn ehdottamat tilinpäätösstandardit: Penttinen, Sorsa & Ylönen (2005)

76 Trusteihin liittyvät ongelmat: TJN (2005, 55–56)

77 Ks. lista TJN (2005b, 56–57)

78 DFID (2003)

79 Eurodad (2006, 10)

80 Landau (2004, 20-22)

81 NEF (2006, 8)

82 Ks. tarkemmin Patomäki & Teivainen (2003)

83 Helms (2006)

84 Helms (2006, 141)

85 Mikrorahoituksesta ja sen edistämisen keinoista lisää: Helms (2006)

86 Yksi mahdollisuus on käyttää yhdistettyä listaus- ja preferenssistrategiaa. Tässä strategiassa sijoitetaan lähtökohtaisesti vain listattuihin kohteisiin ja sijoituskohteiden väliset painoarvot, eli käytännössä kuhunkin kohteeseen viime kädessä panostettavat resurssit määritellään preferenssin mukaan. Preferenssijärjestys voidaan muodostaa myös negatiivisen arvottamisen kautta. Tällöin sijoitussalkusta jätetään väliaikaisesti pois kaikki kohteet, jotka ovat rikkoneet jotain sijoituskriteeriä, vaikka muuten pärjäävätkin hyvin preferenssilistalla.

87 Landau (2004, 77-78)

88 Atkinson (2004, 19)

89 Landau (2004, 78)

90 Atkinson (2004, 19-20)

91 UM (2006) -> UTP 4/2006 vp

92 Peter Wahl on Kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden osaston johtaja saksalaisessa WEED (World Economy, Ecology & Development) -kansalaisjärjestössä. Artikkelin ilmestyi alun perin Friedrich Ebert Stiftung -säätiön julkaisemana selvityksenä kesäkuussa 2006. Artikkelin on

suomentanut Ville-Pekka Sorsa.

93 Wahl käyttää tässä yhteydessä käsitettä mass taxes, joilla viitataan laajaan veropohjaan. Massaverot tarkoittavat veroja, joita kerätään erittäin monilta verosubjekteilta. Historiallisesti tarkasteltuna vielä 1800-luvulla verotus oli lähinnä ”luokkaverotusta”. Vain rikkaimmat maksoivat ja olivat ylipäänsä kykeneviä maksamaan veroja. Maailmansotien aika muutti verotuksen massaverotukseksi. Sotimiseen tai sen jälkeen hyvinvointivaltioiden rakentamiseen ei yhdelläkään valtiolla olisi ollut varaa vain rikkaita yksityishenkilöitä ja suuryrityksiä verottamalla. Tämän vuoksi otettiin käyttöön ansiotuloveron ja kulutusverojen kaltaisia massaveroja, joita kerätään käytännössä katsoen jokaiselta kansalaiselta. – toim. huom.

94 Norsunluurannikko, Jordania, Kongon demokraattinen tasavalta, Madagaskar, Mauritius ja Nicaragua olivat loput yhdeksästä maasta.

95 ”Lulan ryhmä” on sittemmin laajentunut merkittävästi, ja muun muassa Saksa on osa ryhmää.

96 Myös Suomi on sittemmin liittynyt mukaan aloitteeseen. – toim. huom.

97 Itse asiassa kyseessä on ”julistus miehen ja kansalaisen oikeuksista”. Sukupuolineutraali ilmaus ”ihmisoikeudet” yleistyi vasta toisen maailmansodan jälkeen. – toim. huom.

98 Se, onko tämä ylipäänsä toivottavaa vai ei, on täysin toinen kysymys.

99 Arbitraasi on tilanne, jossa voidaan tehdä voittoa ilman riskiä. Ks. suomenkielinen wikipedia (<http://fi.wikipedia.org/wiki/Arbitraasi>):

”Arbitraasitilanne voi syntyä esimerkiksi kahden eri tuotteen tai markkinapaikan välille. Jos yhdessä markkinapaikassa kaupataan samaa tuotetta eri hinnalla kuin toisessa, tällöin voi saada voittoa ilman riskiä. Ostamalla tuotetta siitä markkinapaikasta, jossa tuotteen hinta on halvempi, ja myymällä tuotteen saman tien kalliimmalla toisella markkinalla saadaan voittona tuotteiden hintojen erotus.”

100 Ks. Wahl (2005)

101 Landau ym. (2004,7)

102 Landau ym. (2004, 32)

103 Patomäki & Teivainen (2003, 182-183)

104Suomessa tätä esitettiin sosiaalidemokraattien vuoden 2007 eduskun tavaaliohjelmassa.

105 Äärimmäisenä vastaesimerkkinä voidaan esittää Norja, joka asettaa maassa toimivien öljy-yhtiöiden tekemille voitoille 78 prosentin veron. Siitä huolimatta maassa on eläväinen öljyteollisuus. Toissijaisen talouden kustannukset ovat investointipäätöksissä marginaalisia verrattuna reaalityöelämään voitonteon mahdollisuuksiin ja varsinaisen

taloudellisen toiminnan tarpeisiin.

106 Raportti on professorien Heikki Patomäki ja Lieven A. Denys laatima.

ActionAid (2005): Real Aid. An Agenda for Making Aid Work. ActionAid International. [saatavilla internetistä osoitteesta: www.actionaid.org.uk/doc_lib/69_1_real_aid.pdf viitattu 16.3.2007]

Akyüz, Yılmaz (toim.) (2002): Reforming the Global Financial Architecture. Issues and Proposals. Penang: United Nations.

Akyüz, Yılmaz (2005): Reforming the IMF: Back to the Drawing Board. G-24 Discussion Paper Series. UNCTAD/GDS/MDPB/G24/2005/5

Amin, Samir (2006): The Millennium Development Goals: A Critique from the South. Monthly Review, Volume 57, Number 10. [saatavilla internetistä osoitteesta <http://www.monthlyreview.org/0306amin.htm> – viitattu 16.3.2007]

Atkinson, A.B (2004): New Sources of Development Finance: Funding the Millennium Development Goals. UNU-WIDER Policy Brief No. 10.

Ayhan Kose, Prasad, Rogoff & Wei (2006): Financial Globalization: A Reappraisal. IMF Working Paper. WP/06/189.

Baker, Raymond (2005): Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free-Market System. New Jersey: John Wiley & Sons.

Bello, Walden; Bullard, Nicola & Malhotra, Kamal (toim.) (2000): Global Finance: New Thinking on Regulating Speculative Capital Markets. Lontoo: Zed Books.

BIS, Bank for International Settlements (2005): Triennial Central Bank Survey of Foreign Exchange and Derivatives Market Activity in April 2004, Basel.

Black, Richard & White, Howard (2004): Targeting Development. Critical Perspectives on the Millennium Development Goals. Lontoo: Routledge.

Bodie, Zvi & Merton, Robert C. (2000): Finance. New Jersey: Prentice Hall.

Chauvin, Nicolas Depetris & Kraay, Art (2005): What Has 100 Billion Dollars Worth of Debt Relief Done for Low-Income Countries? [saatavilla internetistä osoitteesta <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/ChauvinKraayWh>

Conceição, Pedro & Mendoza, Ronald U. (2006): Identifying High-Return Investments. A Methodology for Assessing When International Cooperation Pays – and for Whom. Teoksessa Kaul, Inge & Conceição, Pedro (toim.): The New Public Finance, s. 327–356.

Cossart, Jacques (2004): International Taxation: A Resource for Global Public Goods, Power Point presentation at a WEED Workshop, Liberdade Brazil and Heinrich Böll Stiftung, Sao Paulo 2004, julkaisematon.

Deutscher Bundestag (2002): Schlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten. Drucksache 14/9200, Berliini

Devarajan, S., Millar, M.J. and Swanson, E.V. (2002): Goals for Development History, Prospects, and Costs. Policy Research Working Paper 2819
DFID (2003): International Financial Facility. Lontoo: Department of International Development, HM Treasury.

Doucouliaqos, Hristos & Paldam, Martin (2006): Aid Effectiveness on Accumulation: A Meta Study. *Kyklos* 59 (2), 227–254.

Edward, Peter (2006): The Ethical Poverty Line: a moral quantification of absolute poverty. *Third World Quarterly* 27.2.

Eskelinen, Teppo (toim.) (2005): *Kehityksmaiden velkakriisi tänään*. Tampere: Attac.

EURODAD (2006): EU aid: genuine leadership or misleading figures? An independent analysis of European Governments' aid levels. [saatavilla internetistä osoitteesta <http://www.eurodad.org> – viitattu 16.3.2007]

European Central Bank (2004): Opinion of the European Central Bank on the Belgian Law for a Currency Transaction Tax. (CON/2004/34). Frankfurt/M.

Fielding, David; McGillivray, Mark & Torres, Sebastian (2006): A Wider Approach to Aid Effectiveness. UNU-WIDER Research Paper No. 2006/23.
German Advisory Council on Global Change (2002): *Charging the Use of Global Commons*, Special Report, Berlin

Giegold, Sven (2003): *Steueroasen trockenlegen*, ATTAC Basis Texte, Hamburg
de Goede, Marieke (2004): *Repoliticizing financial risk*. *Economy and Society* Vol. 33, 2: 197-217.

Grabel, Ilene (2006): *Trip wires and speed bumps in service of global financial stability: A proactive role for the IMF*. Huhtikuu 2006. Bretton Woods Project. [saatavilla internetistä osoitteesta <http://www.brettonwoodsproject.org/art.shtml?x=531934> – viitattu 16.3.2007]

GTI (2006): *Assessing World Bank Openness: A Transparency Scorecard*. [saatavilla internetistä osoitteesta: <http://www.bicusa.org/proxy/Document.10002.aspx> – viitattu 16.3.2007]

Helms, Birgit (2006): *Access for All. Building Inclusive Financial Systems*. Washington: Maailmanpankki.

Human Development Report (2005): *International cooperation at a crossroads. Aid, trade and security in an unequal world*. New York: UNDP. [saatavilla myös internetistä osoitteesta: <http://www.sd.undp.org/HDR/HDR05e.pdf> – viitattu 16.3.2007]

IEG (2006): *Annual Review of Development Effectiveness 2006 – Getting Results*. [saatavilla internetistä osoitteesta: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTOED/EXTOEDARDE/EXT2006ANNREVDEVEFF/0,,contentMDK:21125131~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:3079226,00.html> – viitattu 16.3.2007]

Jetin, Bruno & Denys, Lieven (2005): *Ready for Implementation. Technical and Legal Aspects of a Currency Transaction Tax and Its Implementation in the EU*. Berlin

Jolly, Richard (2003): *Occasional Paper Background paper for HDR*. United Nations Development Programme (UNDP), Human Development Report Office. [saatavilla internetistä osoitteesta http://hdr.undp.org/docs/publications/background_papers/2003/HDR2003_Jolly.pdf – viitattu 16.3.2007]

Kaul, Inge & Conceição, Pedro (toim.) (2006): *The New Public Finance. Responding to global challenges*. UNDP. New York: Oxford University Press.

K.S., Jomo & Fine, Ben (toim.) (2006): *The New Development Economics After the Washington Consensus*. Lontoo: Zed Books.

Landau (2004): Groupe de travail sur les nouvelles contributions financières internationales: rapport à Monsieur Jacques Chirac, Président de la République. English version. [saatavilla internetistä osoitteesta <http://www.globalpolicy.org/socecon/glotax/general/2004/12landau.pdf> – viitattu 16.3.2007]

Lehtonen, Heikki (1996): Sosiaalipolitiikka moraalitaloutena. Tampere: Gaudeamus.

Lockhart, Clare (2006): From aid effectiveness to development effectiveness: strategy and policy coherence in fragile states. Background paper prepared for the Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States.

Millennium Project (2005): Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. [Saatavilla internetistä osoitteesta: http://www.unmillenniumproject.org/reports/index_overview.htm]

Nyyssönen, Eija (2003): Inhimillisten perustarpeiden strategia. Käsitteen tausta, määrittely ja 1970-luvun poliittisen ilmaston vaikutus keskusteluun. [saatavilla internetistä osoitteesta <http://www.merkitys.org/perustarpeet.pdf> – viitattu 16.3.2007]

Oxfam (2005): Paying the price. Why rich countries must invest now in a war on poverty. [saatavilla internetistä osoitteesta: www.oxfam.org]

Oxfam (2006): The view from the summit – Gleneagles G8 one year on. Oxfam Briefing Note. [saatavilla internetistä osoitteesta: http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/debt_aid/downloads/g8_gleneagles_oneyear.pdf – viitattu 16.3.2007]

Patomäki, Heikki (2001): Democratising Globalisation: The Leverage of the Tobin Tax. Lontoo: Zed Books.

Patomäki, Heikki & Teivainen, Teivo (2003): Globaali demokratia. Helsinki: Gaudeamus.

Penttinen, Jorma; Sorsa, Ville-Pekka & Ylönen, Matti (toim.) (2005): More Taxes! Promoting Strategies for Global Taxation. Vantaa: Attac.

Pettifor, Ann & Greenhill, Romilly (2002). The unbreakable link: debt relief and the millennium development goals. What are the chances of meeting the Millennium Development Goals? [saatavilla internetistä osoitteesta: www.eldis.org/static/DOC7881.htm]

Plihon, Dominique (2006): Everything under control or dancing on a volcano? Basic trends in international finance. Esitelmä The New Financial Architecture – a Ruin? -konferenssissa. [saatavilla internetistä osoitteesta: http://www2.weed-online.org/uploads/dominique_plihon.pdf – viitattu 16.3.2007]

Puttonen, Vesa (2004): Onko omistamisella väliä? Helsinki: Taloustieto Oy. [saatavilla myös internetistä osoitteesta: http://www.porssisaatio.fi/files/972-onko_omistamisella_valia3.pdf - viitattu 16.3.2007]

Sachs, Jeffrey (2005): Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals, Report to the UN Secretary General, Washington

Sagasti & Bezanson (2001): Financing and Providing Global Public Goods. Expectations and Prospects. Tukholma: Ministry for Foreign Affairs Sweden.

Salonen, Kirsi (2003): Maailemanpankki. Globalisaatio.net. [saatavilla internetistä osoitteesta: <http://www.globalisaatio.net/rahoitus/maailmanpankki.html> – viitattu 16.3.2007]

Selin, Tove (2002): Vientiluottojen hämärä maailma. Helsinki: Kansalaisjärjestöjen vientiluottokampanja. [saatavilla internetistä osoitteesta: <http://www.eca-watch.org/multilang/finnish/Vientiluottokampanja72dpi.pdf> – viitattu 16.3.2007]

Singh, Kavaljit (2000): Taming Global Financial Flows. A Citizen's Guide. Noida: Zed Books.

Spahn, Paul Bernd (2002): Zur Durchführbarkeit einer Devisentransaktionssteuer, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bonn/Frankfurt

Stewart, Frances & Wang, Michael (2003): Do PRSPs Empower Poor Countries And Disempower The World Bank, or is it the Other Way Round? QEH Working Paper QEHWPS108. [saatavilla internetistä osoitteesta: <http://www.globalpolicy.org/socecon/bwi-wto/wbank/2003/10doprsp.pdf> – viitattu 16.3.2007]

Tammilehto, Olli (2003): Globalisation and Dimensions of Poverty. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.

TJN (2005a): The Price of Offshore. Tax Justice Network Breifeing Paper.

[saatavilla internetistä osoitteesta: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore.pdf – viitattu 16.3.2007]

TJN (2005b): Tax us if you can. The true story of a global failure. A Tax Justice Network Briefing Paper September 2005. [saatavilla internetistä osoitteesta http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/tuiyc_-_eng_-_web_file.pdf – viitattu 16.3.2007]

Ul Haq, Mahbub; Kaul, Inge; Grunberg, Isabelle (toim.) (1966): The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility, New York/London

Vandemoortele, Jan (2002): Are the MDGs feasible? New York. [Saataavilla internetistä osoitteesta: mdgr.undp.sk/PAPERS/Are%20the%20MDGs%20feasible.doc]

Wahl, Peter (2005): Internationale Steuern: Globalisierung regulieren, Entwicklung finanzieren. Berlin.

Wahl Peter (2005a): Comment on the “Opinion of the European Central Bank on the Belgian Law for a Currency Transaction Tax, Dated from 4th of November 2004 (CON/2004/34). Prepared by Peter Wahl, World Economy, Ecology and Development – WEED, Berlin, for the Hearing of the Special Commission on Globalisation of the Belgian Chamber of Representatives. Brussels July 13, 2005. www2.weed-online.org/uploads/WEED_ECB_CTT.pdf

van Wayenberge, Elisa (2006): From Washington to Post-Washington Consensus: Illusions of Development. Teoksessa K.S., Jomo & Fine, Ben (toim.): The New Development Economics After the Washington Consensus, s. 21–45.

World Bank/IMF (2005): Moving Forward: Financing Modalities Toward the MDGs, Draft Report for Development Committee Meeting – April 17, 2005, SecM2005-0125, Washington

World Development Indicators (2006). [saatavilla internetistä osoitteesta: <http://devdata.worldbank.org/wdi2006>]

World March of Women (2005): A Change of Course. The Millennium Development Goals through the lens of The Women’s Global Charter For Humanity. [saatavilla internetistä osoitteesta <http://documents.amarc.org/getfile?id=525> – viitattu 16.3.2007]

WTO (1998): Electronic Commerce and the Role of the WTO. Special Studies 2,

Geneva

YK (2001): Report of the High-Level Panel on Financing for Development. [saatavilla internetistä osoitteesta: www.un.org/reports/financing – viitattu 16.3.2007]

YK (2002): Report of the International Conference on Financing for Development. A/CONF.198/11.

YK (2004): Rapport du groupe technique sur les mécanismes innovants de financement, Geneva

YK (2006): The Millennium Development Goals Report 2006. [saatavilla internetistä osoitteesta <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2006/MDGReport2006.pdf> – viitattu 16.3.2007]