

Kehitysmaiden velka politiikan ja sopimuksen rajapinnalla

TEPPO ESKELINEN

ABSTRACT:
Third world debt – international politics or mere contracts?

In this article I analyse what kinds of political demands have emerged in response to the problem of sovereign debt of developing countries. Theoretically, sovereign debt only spells out a contract between debtor and creditor. Yet practically, some debts are unpayable and some are possibly illegitimate. Also, debt reductions have followed an *ad hoc* logic, leading to calls from civil society organizations for transparent debt arbitration mechanisms. Specifically, I analyse how the idea of global justice can justify calls for resolving the debt crisis, and what kinds of grounds of justification have been proposed for a significant reduction of the debt burden. I also discuss the recent global financial crisis and its impacts on the politics of third world debt. A specific question addressed is whether the indebtedness of state sectors in developed countries will lead to similar demands for debt cancellation as has been proposed for third world countries.

Aluksi

Kehitysmaiden¹ velkatilanne on ollut äärimmäisestä köyhyydestä huolestuneiden aktivistien ja tutkijoiden kestopuheenaiheita jo ainakin 1990-luvulta saakka. Tuolloin ymmärrettiin, että pyrkimykset tukea kehitysmaita kehitysavun keinoin ovat vaikeita, elleivät peräti kaksinaamaisia, kun näiden maiden resurssit virtaavat kohti globaalia pohjoista velanhoitokuluina.

Vuosien mittaan köyhien maiden valtionvelka -vaatimukset sen maksamisesta ja toisaalta mitätöimisestä – on saanut uusia poliittisia ilmenemismuotoja. Teknisesti ottaen valtion velka on aina rahoittajan ja lainanottajan välinen sopimus, johon ei sisälly muuta politiikkaa kuin sopimusten kunnioittamisen periaate. Kuitenkin kehitysmaiden rakenteellinen velkakriisi, eli velkakriisi jota ne eivät kykene ratkaisemaan, on asia joka politisoituu ja on politisoitunut hyvin monella tavalla. Analysoinkin tässä artikkelissa köyhien valtioiden

julkisen velan politisoitumisen muotoja. Kysymyksenä on siis, minkälaiset kysymyksenasettelut ja prosessit johtavat siihen, että velka on syytä nähdä pikemmin poliittisena kysymyksenä kuin puhtaan sopimuksena². Luon myös katsauksen siihen, miten kehitysmaiden velka saattaa nousta uudelleen agendalle käynnissä olevan finanssikriisin myötä.

Velkaongelman tilanne

Valtioiden maksukyvyttömyystapauksia on tunnettu jo ainakin 1800-luvulta asti, ja joissakin muodoissa jo 1500-luvulta asti. 1800-luvulla vastikään itsenäistyneet latinalaisen Amerikan maat ylivelkaantuivat, erityisesti Lontoon pankeille (Dawson 1990). Tämän jälkeen maksukyvyttömyystilanteita on seurannut säännöllisesti, sekä rikkaissa että köyhissä maissa. Kuitenkin 1980-luvulta alkanut kehitysmaiden laajamittainen ylivel-

kaantuminen on huomattavasti laajempi ja syvempi kuin mikään aikaisemmista velkakriiseistä. Kriisin taustalla olivat erityisesti pankkien tarve lainata niille kertyneitä ”eurodollareita” eli Yhdysvaltain ulkopuolelle sijoitettuja dollareita 1970-luvulla ja tätä seurannut korkotason nopea nousu (Raffer & Singer 2001, 158–162). Velkakriisit eivät siis ole uusi ilmiö, mutta niiden syvyys ja inhimilliset seuraukset ovat.

Köyhien maiden ylivelkaantuminen johti 1980-luvun mittaan tilanteeseen, jossa velkakriisistä tuli rakenteellinen. Kävi ilmeiseksi, etteivät erityisesti ylivelkaantuneet Saharan eteläpuoleisen Afrikan maat kykenisi koskaan maksamaan velkojaan, jotka muodostuivat pitkälti korkojen koroista. Velkasummat olivat päässeet kumuloitumaan 1980-luvun korkean korkotason aikakaudella (Millett & Toussaint 2004, 27–29). Kehitysmaiden viime vuosikymmenien aikana tapahtunut ylivelkaantuminen on johtanut tilanteeseen, jossa globaali Pohjoinen saa kehitysmailta velanhoitokuluna huomattavasti suuremman summan kuin mitä se samaan aikaan palauttaa projektirahoitteisena apuna niille³. Samalla velkaa on ”ostettu” julkiseksi velaksi, kun suuret rahoituslaitokset ovat lainanneet valtioille rahaa yksityisten velkojen maksamiseen, olettaen velkakriisin olevan luonteeltaan lyhytaikainen kassakriisi⁴. Tämä ilmiö on tehnyt kriisistä uudella tavalla poliittisen, kahdellakin tavalla. Maailmanpankki ja muut rahoituslaitokset joutuvat päättämään *joidenkin periaatteiden pohjalta*, kuinka paljon lainasaatavia ne ulosmittaisivat köyhistä maista, tietäen etteivät velkasummat olisi saatavissa kokonaisuudessaan. Niiden on myös päätettävä, liittävätkö ne talouspoliittisia ehtoja velkojen mitätöintiin. Lisäksi rahoituslaitosten päätöksenteko on viime kädessä laitosten jäsenmaiden *poliittisten päättäjien käsissä*, toisin kuin esimerkiksi liikepankeilla, joiden päätöksentekoon politiikka vaikuttaa vain epäsuorasti.

1980-luvun mittaan velkakriisin hoitamisesta ja Maailmanpankin linjauksista tuli nimenomaan poliittisia kysymyksiä, joita ei enää voinut palauttaa velan teknis-rationaalisen hoitamisen kielelle, vaikka Maailmanpankki ja muut rahoituslaitokset tähän pyrkivätkin. Kehitysmaiden velasta onkin tullut eräänlainen poliittinen metakamppailu, joka seuraa muun poliittisen taloustieteen kysymyksenasettelua: kyse on pitkälti siitä, onko valtionvelkaan suhtautuminen politiikkaa vai ”vain taloutta”

tai pikemmin talouspoliittista hallinnointia. Maailmanpankin ekonomistien tapaan kuuluu selittää asia näennäisen objektiivista taloudellista kieltä käyttäen. Tämä on yleisesti havaittu nykypolitiikan ilmiö, jossa merkittävät poliittiset muutokset tapahtuvat näennäisneutraalin taloudellisen rationaalisuuden ja hallinnonin kaavussa. Ilmiötä voidaan luonnehtia näennäisneutraalin ”ekonomismin” ja politiikan väliseksi kamppailuksi (ks. esim. Teivainen 2002). Käytännössä ”ekonomistiset” vaatimukset ovat useimmiten olleet uusklassisen talousopin mukaisia, mutta tämä ei ole ekonomismin välttämätön piirre.

1990-luvun loppupuolella kansainvälinen Jubilee-liike rakensi erään kaikkien aikojen suurimmista kansalaisyhteiskunnan mobilisaatioista kehitysmaiden velkojen mitätöimiseksi. Raamatullista terminologiaa hyödyntämällä ja politisoimalla Jubilee vetosi suoraan keskeisiin päättäjiin, erityisesti G7-maiden johtajiin sen puolesta, että köyhimpien maiden velat mitätöitäisiin vuosituhannen vaihtuessa. Mobilisaation suuruus johti siihen, etteivät johtajat pystyneet välttämään poliittista reaktiota Jubilee-liikkeen vaatimuksiin ja ryhtyivät luomaan velkahelpotusohjelmia. Jubilee-liikkeen keskeinen saavutus ei kenties ollutkaan se, että osittain sen kampanjoinnin seurauksena luotiin velkahelpotusohjelmia, vaan se että liike kykeni tekemään kehitysmaiden veloista yleisen puheenaiheen ja aidosti poliittisen kysymyksen, johon päättäjät joutuivat ottamaan kantaa.

1990-luvun mittaan Maailmanpankki kehitti tämän paineen myötä velkahelpotusohjelmia HIPC-nimikkeen alla (heavily indebted poor countries). 2000-luvun puolivälissä lanseerattiin MDRI-ohjelma (multilateral debt relief initiative). Näitä ohjelmia yhdisti se, että niissä velkahelpotuksia tarvitsevat maat joutuivat käymään läpi pitkän talouspoliittisia ehtoja sisältävän ohjelman. Jubilee-aktivistit kritisoivat näitä ehtoja, samoin kuin sitä, ettei ohjelmiin kelpuutettu tarpeeksi maita (Mandel 2006, 4; 17–18). (Tällä hetkellä HIPC-statuksen saaneita maita on 40). Kyseessä oli kuitenkin Maailmanpankin tapa tunnustaa tarve reagoida velkaongelmaan, tosin pitäen itse käsissään ohjelmien toteutuksen ja periaatteiden suunnittelun.

Nykyisen finanssikriisin puhjettua useat maat ovat tilanteessa, jossa niiden velkataakka uhkaa paisua uudelleen. Tämä on ongelma myös Maailmanpankin näkökulmasta, koska velkahelpotusoh-

jelmat on suunniteltu kertaluontoisiksi ratkaisuisi. On epäselvää, kuinka tulisi toimia, jos HIPC-ohjelman läpikäynyt maa tarvitsisi taloudellisen tilanteensa puolesta uutta pääsyä ohjelmaan.

Kenties olennaisinta näissä Maailmanpankin reaktioissa on kuitenkin se, että niiden käsitteellinen terminologia on puhtaasti taloudellista. Kehitysmaiden velka toisin sanoen esitetään taloustieteellisenä ongelmana, jossa pääpaino on maiden rahoitusvajeessa. Tällöin jää kokonaan huomioimatta se kysymys, onko velkasuhde syntynyt periaatteellisesti hyväksyttävällä tavalla. Tämä on ollut keskeinen kansalaisliikkeiden ja joidenkin valtioiden esiin nostama poliittinen kysymys 2000-luvulla.

Suvereniteetti ja instituutiot

Valtionvelan politisoituminen ei sinänsä ole uusi ilmiö. Voi sanoa, että velan politisoituminen alkoi 1800-luvun latinalaisessa Amerikassa. Merkittävä osa valtioiden velkataakasta oli nimittäin entisten siirtomaahallintojen ottamaa, usein tarkoituksiin jotka palvelivat pikemmin siirtomaaisäntien kuin paikallisten asukkaiden tarpeita. Itsenäistyneiden siirtomaiden asukkaat alkoivatkin esittää vaatimuksia velan mitätöinnistä sillä perusteella, että velka ei ole hyödyttänyt alueen väestöä. Tämä synnytti kaksi keskeistä kysymystä, joiden kautta valtionvelan politiikkaa, poikkeuksena puhtaasta sopimuksen logiikasta, voidaan edelleen tutkia: *valtion jatkuvuus ja velan periaatteellinen oikeutus*. Toisin sanoen asettiin kyseenalaiseksi se, onko uudella itsenäisellä valtiolla velvollisuutta huolehtia siirtomaahallinnon tekemistä velkasitoumuksista, sekä se, voiko velkaa pitää lainaajan vastuuna, jos lainaa on myönnetty kyseenalaisiin tarkoituksiin.

Sopimustekninen lähtökohta velkasuhteille on se, että velka on aina kahdenvälisen sopimuksen tulosta. Teknisesti ottaen velkasuhde ei ole sen kummempi kuin mikä tahansa muukaan kansainvälinen sopimus. Myös sopimuksen purkaminen tai sen ehtojen muuttaminen on sopimuksen osapuolten välinen asia. Tehdessään sopimuksen valtio sitoutuu noudattamaan sitä. Kansainvälinen järjestelmä halvaantuisi nopeasti, ellei tämä periaate pätsi lähtökohtaisesti. Epäilemättä lähes jokaisella valtiolla olisi halua irtisanoutua velkasitoumuksistaan, jos se olisi helppoa eikä siitä koituisi seuraamuksia. Eräs velkasuhteisiin liittyvä perus-

kysymys onkin, miksi velallinen ylipäänsä maksaa velkaansa takaisin (Herman 2007, 14–15). Kun yksilöiden kohdalla kyse voi olla sosiaalisesta kontrollista, institutionaalisessa lainaamisessa nimenomaan jonkinlaiset sanktiot luovat takaisinmaksun paineen. Kansainvälisen velan hallinnoinnin keskeiset instituutiot, IMF ja Maailmanpankki, ovatkin ottaneet roolin velkojen takaisinmaksun varmistajina (Ferguson 2009, 269–270).

On lisäksi huomattava, että velan ottaminen on usein valtioille välttämätöntä. Nykyaikainen talouspolitiikka ei nojaa niinkään nollavelkatasoon pyrkimiseen, vaan hallittuun velkatasoon, eli velanhoidokulujen pitämiseen kohtuullisena suhteessa maan bruttokansantuotteeseen. Taloudellisen kasvun poliittinen tukeminen olisi äärimmäisen vaikeaa ilman julkisen sektorin velanoton mahdollisuutta – ja lisäksi suhdannepolitiikasta ja oikeastaan budjetoinnista ylipäänsä tulisi mahdotonta. Kansainvälinen järjestelmä tunnustaa hyvin tämän tosiasian esimerkiksi siten, että viimekätisen lainaamisen instituutiot toimivat. Toisin sanoen, jos lainarahaa ei kyetä saamaan vapailta rahoitusmarkkinoilta, sitä saa aina IMF:ltä. Käytännössä kaikki IMF:n kriitikotkin kritisoivat IMF:n politiikkaa, eivätkä niinkään viimekätisen lainaajainstituution olemassaoloa, mitä voi pitää välttämättömänä. Velkaantumista ei siis voi itsessään pitää kielteisenä, mikä monimutkaistaa rajanvetoja entisestään.

Kysymys valtiollisen suvereniteetin merkityksestä onkin keskeisessä asemassa velasta puhuttaessa. Velalla ja suvereniteetilla on kaksi yhtymäkohtaa, jotka koskevat juuri suvereenin valtion tunnusmerkkejä. Ensimmäinen on se, että valtio on itsenäinen taloudellinen toimija, joka voi ottaa velkaa ja tehdä muita taloudellisia sitoumuksia. Tällaiset sitoumukset eivät vaadi kansalaisten eksplisiittistä hyväksyntää muuten kuin vaaleissa osoitettuna hyväksyntänä tai vastustuksena harjoitetulle poliitikalle. Toinen on se, että suvereeniuden tunnusmerkki on mahdollisuus päättää omista asioista. Tämä määritelmä on toki häilyvä ja tuskin koskaan ilmenee ideaalituypisessä muodossa. Valtiovallalla on aina sisäisiä (kansalaisten oikeudet) ja ulkoisia (kansainväliset sopimukset) rajoitteita sille, mistä asioista poliittisen prosessin kautta voidaan päättää. Suvereniteetti on myös monitahoinen ilmiö: suvereniteetti voidaan jakaa esimerkiksi auktoriteettiin ja kansainväliseen tunnustukseen liittyviin ja sisä-

seen kontrolliin liittyviin tekijöihin, eivätkä nämä välttämättä esiinny yhtä aikaa (Krasner 1999, 3–4). Velkaongelman kanssa kamppailevat köyhät valtiot ovatkin tilanteessa, jossa niiden suvereniteetti koskee kansainvälistä tunnustusta, mutta todellinen kyky ohjata maan politiikkaa on vähäinen. Vaikka suvereniteetti ei koskaan olekaan täydellistä, näiden valtioiden voi sanoa elävän jonkinlaisessa rajoitetun suvereniteetin todellisuudessa.

Mainitut kaksi periaatetta ovat köyhien maiden velan kohdalla usein vaikean tulkinnan kohteena. Toisaalta valtio itsenäisenä toimijana on tarkoittanut sitä, että menneiden vuosikymmenien diktaattorit ovat pystyneet kasaamaan valtioille kohtuuttoman velkataakan, joita uudet demokraattiset hallinnot joutuvat selvittämään ilman näköalaa ongelman ratkaisemisesta. (Palaan valtion jatkuvuuden ongelmaan myöhemmin). Toisaalta velkataaka ja maksukyvyttömyystila ovat johtaneet useat valtiot tilanteeseen, jossa IMF:n kaltaiset rahoituslaitokset käyttävät de facto määräysvaltaa maan talouspolitiikassa. IMF omaksui (kehitysmaiden vastustuksesta huolimatta) jo 1970-luvulla linjan, jossa lainoihin liitetään rutiininomaisesti ehdollisuuksia, jotka koskevat esimerkiksi raha- ja finanssipolitiikan linjauksia, valuuttakursseja, julkisen sektorin supistamista, perushyödykkeiden subventioiden kieltämistä, tuloverojen laskemista, julkisten investointien vähentämistä ja niin edespäin (Krasner 1999, 146). IMF:n politiikkaohjeet ovat usein olleet myös hyvin haitallisia, talouspolitiikkaan puuttumisen periaatteellisen ongelman lisäksi (Stiglitz 2004). Niitä voi pitää usklassisen opin mukaisina ja ne edustavat supistavaa talouspolitiikkaa. Rikkaiden maiden ylivelkaantuessa IMF:n lainoja on pyritty välttämään viimeiseen asti, köyhillä mailla ei taas useinkaan ole ollut vaihtoehtoa. Myös Suomi oli hyvin lähellä IMF:n lainoitettavaksi joutumista vuonna 1992 ja teki kaikkensa tämän välttämiseksi.

Oikeudenmukaisuuden tulkintoja

Kun puhutaan poliittisista ongelmista, ratkaisuja voidaan etsiä monella tavalla. Käytännössä kansainvälisessä politiikassa asiat usein ratkeavat valtasapainon mukaan niin, että voimakkaimmat maat voivat sanella itselleen sopivat ratkaisut heikomille. Tämä käytäntö heijastuu kansainvälisel-

lä tasolla paitsi yksittäisissä ratkaisuissa ja käytännöissä, myös kansainvälisten instituutioiden rakenteissa (ks. esim. Patomäki & Teivainen 2003, 29–32, 56–58). Tästä käytännöstä riippumatta kansainvälistä politiikkaa voidaan myös lähestyä normatiivisesta näkökulmasta, eli kysyen, minkälainen ratkaisumalli olisi oikeudenmukainen, kun huomioidaan johdonmukaisuuden vaatimukset (samat säännöt kaikille), ihmisoikeudet (esimerkiksi perustarpeiden tyydyttymisen turvaaminen) ja oikeudenmukaisuus instituutioiden ”hyveenä” (siinä mielessä kuin oikeudenmukaisuus on politiikan ”hyve”⁵). Oikeudenmukaisuuden ottamista lähtökohdaksi voidaan kutsua poliittisessa filosofiassa esimerkiksi ”arvoperustaiseksi maailmanjärjestykseksi” (Pogge 1989, 227–239). Tällä ei tarkoiteta naiivia uskoa siihen, että oikeudenmukaisuuden vetoaminen muuttaisi ”realistisia” käytäntöjä maailmanpolitiikassa. Kuitenkin eräs politiikan teorian tehtävistä on osoittaa, mitä oikeudenmukaisuus eri politiikan tasoilla tarkoittaisi.

On siis syytä tarkentaa, mitä oikeudenmukaisuus voi käytännössä tarkoittaa teoreettisesti ja käytännöllisesti kehitysmaiden velan yhteydessä. Erotan viisi eri merkitystä, miten oikeudenmukaisuus voidaan tässä kontekstissa ymmärtää. Nämä ovat pelisääntöjen tasapuolinen soveltaminen, sopimusten kunnioitus, institutionaalinen oikeudenmukaisuus, parhaat lopputulokset ja ihmisten tasavertaiset perustarpeet.

Pelisääntöjen tasapuolisella soveltamisella viitataan proseduraalisen oikeudenmukaisuuskäsityksen perusideaan. Tällöin oikeudenmukaisuuden lähtökohdaksi pidetään sitä, että politiikka on oikeudenmukaista, mikäli se täyttää tietyt oikeudenmukaisien prosessien ehdot, riippumatta sen lopputuloksista⁶. Näkemystä voidaan kritisoida, mutta tärkeä lähtökohta on, että säännöt ja periaatteet ovat läpinäkyviä, selkeitä ja samoja kaikille. Valtionvelkojen perinnässä ongelmana onkin pidetty juuri sitä, että vaikka lopputulokset saattavat olla useissa tapauksissa toivottavia myös velallisen näkökulmasta, päätökset syntyvät käytännössä ad hoc- logiikalla kun velkojat päättävät tapauskohtaisesti tai itse laatimiensa periaatteiden pohjalta velkahelpotuksista. Useimmiten merkittävien velkahelpotusten taustalla on (ulko)poliittinen taroituksenmukaisuus, ja tällaiset tapaukset esitetään aina poikkeuksina, siinä missä velkojen vaatiminen täysmääräisinä on ”normaalikäytäntö”.

Ad hoc -logiikka tekee myös vallitseviin periaat-teisiin ja käytäntöihin vetoamisen mahdottomaksi. Viimeaikainen esimerkki tästä logiikasta, sekä sen taustalla käytännössä vaikuttavista voimapolitiittisista kuvioista, on Irakin velkojen mitätöinti Saddam Husseinin kukistuttua. On vaikea osoittaa syytä, miksi juuri tämän diktaattorin ottamat lainat tuli perua, ilman että tapausta olisi yleistetty koskemaan useita vastaavanlaisia tapauksia. Ainoa selitys on, että Irakin taloudellinen menestys oli Yhdysvalloille tärkeä kysymys.

Klassinen esimerkki taas on toisen maailmanso-dan jälkeinen Saksa vertailukohtana nykyisiin yli-velkaantuneihin Afrikan maihin. Tuossa tilanteessa Saksan velat mitätöitiin, jotta maa pääsisi taloudel-lisesti jaloilleen. Taustalla oli selvä poliittinen intressi välttää natsismin uudelleennousua. Saksa oli tuolloin keskituloinen maa, velan osuus bruttokansantuotteesta oli kohtuullinen, ja velkojen mitätöintiä ehdot koskivat lähinnä mitätöintiä tapaa. Suurin osa niin sanotuista HIPC-maista tänään on erittäin köyhiä, velan osuus bruttokansantuotteesta on erittäin suuri, ja velkojen mitätöintiä ehdot koskevat maan talouspolitiikan ydintä. Toki ”samojen pelisääntöjen” periaatteiden soveltaminen on käytännössä hyvin mutkikasta, mutta tällaiset vertailut osoittavat varsin selvästi, että velkojen mitätöintejä on ohjannut poliittinen tarkoituksenmukaisuus pikemmin kuin johdonmukaisuus. Kyse näyttäisi siis olevan siitä, milloin poliittiset syyt koetaan tarpeeksi painaviksi velkojen mitätöinnille. Kuitenkin johdonmukaisuus ja yksiselitteiset kriteerit velkahelpotuksille ovat asioita joihin Maailmanpankki nimenomaisesti vetoaa HIPC-ohjelmien suunnittelussa.

Toinen tapa lähestyä proseduraalisen oikeudenmukaisuuden ideaa on libertaristinen käsitys, jonka mukaan oikeudenmukaisuus merkitsee ainoastaan legitiimien sopimusten ja taloudellisten vaihtojen kunnioittamista. Yleensä libertaarissa teoriassa viitataan hyväksyttäviin taloudellisiin transaktioihin. Tästä näkökulmasta kaikkia velkasuhteita voidaan pitää oikeutettuina, niin kauan kun velkasuhteen syntyminen on ollut sopimusteknisesti asiallista. Velkatilannetta pidetään siis valtion rahankäytön ja taloudellisen autonomian vapaaehtoisena rajoittamisena, jonka seurausten kantaminen on oikeudenmukaista. Tosin esimerkiksi tilanteet, joissa maan nimissä lainaa ottaneella henkilöllä ei ole ollut virallista valtuutusta lainapaperin

allekirjoittamiseen, voivat muodostaa poikkeuksen.

Institutionaalisella oikeudenmukaisuudella tarkoitan pyrkimystä luoda yhteiskunnalliset perusinstituutiot sellaisiksi, että ne toteuttavat oikeudenmukaisuuden hyvettä. Tämä on ennen kaikkea rawlsilaiseen perinteeseen kuuluva ajatustapa (Rawls 1992 [1971], 221–228). Jotkut globaalin oikeudenmukaisuuden teoreetikot ovat soveltaneet tätä mallia kansainvälisten instituutioiden tutkimiseen, esittäen että kansainvälisiä instituutioiden voidaan tutkia ikään kuin globaalin yhteiskunnan ”perusrakenteena”, ja niiden tulisi näin ollen noudattaa samoja periaatteita kuin kansallisten instituutioiden (ks. esim Pogge 1989; 227–239). Kysymys on silloin siitä, että koska IMF ja Maailmanpankki toimivat maksujärjestelmän takaajina, niiden tulisi tämän de facto valtansa vuoksi ottaa myös oikeudenmukaisuusnäkökulmia huomioon.

Institutionaalisen oikeudenmukaisuuden toinen tulkinta on, että kyse on nimenomaan valtion instituutioista. Tällöin lähtökohtana voidaan pitää sitä, että kansallisella tasolla tulisi olla mahdollista taata kansalaisille tietyt perustarpeet, kuten riittävä ravinto, vesi, koulutus ja terveydenhuolto. Kansainvälisen järjestelmän arvioinnin lähtökohtana tulisi tämän lähestymistavan mukaan olla se, että yksittäisiä kansallisvaltioita ei estetä tällaisten perustarpeiden tyydyttämisessä, oli lähtökohtainen syy tähän kykenemättömyyteen mikä tahansa.

Tällaisia perustarpeita luetellaan esimerkiksi YK:n vuosituhatjulistuksessa (United Nations 2010). Elämän minimisuoja voidaan pitää proseduraalisen oikeudenmukaisuuden ulkopuolisena kysymyksenä. Toisin sanoen, mikäli ihmiset ovat kykenemättömiä tyydyttämään perustarpeensa, voidaan päätellä että järjestely ei ole oikeudenmukainen, vaikka proseduraaliselta kannalta näin periaatteessa olisikin. Tämä lopputuloksiin viittaava käsitys oikeudenmukaisuudesta on viides mainitsemani tapa ymmärtää oikeudenmukaisuus velkatilanteessa.

Velkatilanteen kannalta huomionarvoista on, että merkittävä osa valtioista määrittelee yksittäisen kansalaisen toimeentulon minimitason. Toisin sanoen vaikka henkilö olisi raskaasti velkaantunut ja henkilökohtaisessa konkurssissa, hänellä on oikeus tiettyyn minimitoimeentulotasoon, jota häneltä ei voida periä pois velkojen vastineeksi. Näin varmistetaan, ettei rahatilanne uhkaa kenenkään

henkeä. Sen sijaan valtioiden tapauksessa tällaista minimitoimeentulon suojaa ei tunneta. Köyhältä valtiolta voidaan ulosmitata velkoja periaatteessa rajattomasti, vaikka näin ei käytännössä olekaan tehty⁷. Minimitoimeentulotason määrittely kansalaisten välttämättöimpien perustarpeiden rahoittamisen näkökulmasta olisi eräs käytännöllinen tapa lähestyä köyhyyden ja velan suhdetta.

Vaikka lähestymistapoja oikeudenmukaisuuteen on useita, voidaan tilanteen vaatimuksista vetää joitakin hypoteesinomaisia johtopäätöksiä. Ensinnäkin on ongelmallista, mikäli kansainvälinen järjestelmä ei tunne läpinäkyviä ja johdonmukaisia kriteerejä asian käsittelyyn. Näillä kriteeteillä on myös syytä olla institutionaalinen perusta. Lisäksi yleinen ihmisten minimitoimeentulon suoja luo tiettyjä reunaehtoja sille, minkälaisia lopputuloksia mikään järjestelmä voi tuottaa.

Politisoitumisen tasot

On syytä huomata, että vaikka kansainväliset rahoituslaitokset toimivatkin maksujärjestelmän ylläpitäjän roolissa, tästä ei seuraa että niiden täytyisi soveltaa valtionvelan käsittelyyn niitä periaatteita joita ne nyt soveltavat. Myös muista periaatteista lähtevä järjestelmä on mahdollinen, niin kauan kun velkojen maksamatta jättämisen periaatteet ovat ennalta tunnettuja, johdonmukaisia ja läpinäkyviä. Esimerkiksi velkojen mitätöiminen epäoikeutettuna tai jonkinlainen konkurssimenettely ovat täysin mahdollisia ratkaisutapoja, kunhan jollain taholla on tunnustettu auktoriteetti siitä päättämiseen, milloin nämä periaatteet toteutuvat. Tunnustettu auktoriteetti tarkoittaa tässä myös sitä, että velalliset hyväksyisivät tämän auktoriteetin.

Millä perustein velkoja on sitten vaadittu mitätöitäväksi? Erottelen neljä keskeistä argumenttia. Ensimmäinen on Jubilee-kampanjan esille nostama armahduksen idea. Toinen on niin sanottu *force majeure* tai *state of necessity* -periaate (ks. Dhar 2009, 50–52). Kyseessä on yleinen sopimusoikeudellinen takaportti tai lisäklauaus, jonka mukaan hyvin poikkeuksellisissa hätätilanteissa on hyväksyttävää, että tehdyt sitoumukset lakkaavat ainakin tilapäisesti pätemästä. Kolmas tapaus on tapaus, jossa toisen osapuolen (tässä tapauksessa lainaaja/velkojan) katsotaan rikkoneen sopimuksen henkeä sopimusta tehdessä. Neljäs tapaus on tapaus, jossa

sopimuksen katsotaan ulottuvan väärään tahoan, toisin sanoen velallisen katsotaan olevan eri taho kuin se, jolta velkoja peritään.

Ensimmäinen tapaus on kansainvälisen politiikan periaatteiden näkökulmasta rajatapaus, vaikka onkin ollut julkisessa keskustelussa näkyvin. Jubilee-kampanjan vaatimus velkojen mitätöinnistä oli ennen kaikkea *armon* vaatimus. Taustalla oli juutalais-kristillisen perinteen idea siitä, että kohtuuttomasti velkataakasta kärsineet tulisi armahtaa moraalisin perustein. Tällöin vedotaan ennen kaikkea velkojan moraaliin humanitaarisin perustein. Josain mielessä tämä kuitenkin jatkaa velkojen mitätöinnin *ad hoc* -linjaa, koska siinä ei vedota mihinkään taustalla oleviin periaatteisiin.

Toisaalta velkojen mitätöintiä on esitetty myös valtion maksukyvyttömyyden perusteella. Tällöin lähtökohtana olisi eräänlainen julkisen toimijan ”konkurssi”. Tämä edellyttäisi hyvinkin pitkälle vietyä säännöstöä siitä, millä perustein ja minkälaisen proseduurin kautta valtion konkurssi olisi mahdollinen. Palaan tähän kysymykseen myöhemmin.

Toinen tapaus, *state of necessity*, on hyvin tyyppilinen tilanteissa joissa valtion olemassaolo tai kansalaisten elämä on vakavasti uhattuna. Tällaiset tapaukset ovat politiikan näkökulmasta ja juridisesti hankalimpia, koska ne ovat jo luonteensa vuoksi yksittäistapauksia. *Case of emergency* viittaa tapaukseen joka on nimenomaan ennakoimaton, ja siitä syystä sopimuksissa ei voi ennalta eksplikoida tilanteita joissa periaate pätee. Käytännössä kehitysmaiden velasta puhuttaessa hätä, johon viitataan, on köyhyys. On hyvin tiedossa, että velanhoitokuluihin kuuluvien resurssien vapauttaminen terveydenhuoltoon ja ruoka -ja vesihuollon kehittämiseen olisi inhimillisesti äärimmäisen tärkeää. Vuonna 2004 YK:n kehitysohjelma UNDP arvioi, että tällainen resurssien siirtymä pelastaisi 10 000 ihmishenkeä vuodessa, pääosin pieniä lapsia. Myöhemmin YK:n vuosituhattavoitekampanjan vetäjä professori Jeffrey Sachs on todennut, että ilman velkojen mitätöintiä vuosituhattavoitteiden saavuttaminen (äärimmäisessä köyhyydessä elävien määrän puolittaminen vuoteen 2015 mennessä) on mahdotonta (Sachs 2002).

Voidaan totta kai todeta, että klassiset *case of emergency* – tapauksen kriteerit eivät täyty kehitysmaiden velkakysymyksen kohdalla, koska köyhyys ei ole ollut mitään yllättävää tai odottamatonta

ta. Tällöin kysymys köyhyydestä politisoituu pikemmin ihmisoikeuksien näkökulmasta. Kysymys kuuluu, onko valtion ensisijainen prioriteetti turvata kansalaisten perustavanlaatuiset ihmisoikeudet vai pitää kiinni kansainvälisistä sopimuksista, silloin kun nämä ovat ilmeisessä ristiriidassa.

Kolmas analysoimani tapaus sopimusperiaatteen kumoutumiseksi on tapaus, jossa toisen sopimuksen osapuolen katsotaan toimineen sopimuksen hengen vastaisesti sopimusta tehdessä, ja tästä seuraa sopimuksen mitätöityminen. Selkokielellä ilmaisten tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi velat, jotka on annettu tietäen, ettei velka mene sopimuksessa mainittuun tarkoitukseen, vaan esimerkiksi yksityiseen kulutukseen tai lähinnä korruptioon. Juridisesti ottaen siis sopimuksen mitätöitymiseksi kahden ehdon tulisi täytyä: ensinnäkin siis sen, että laina ei mene julkilausuttuun tarkoitukseen, ja toiseksi sen, että lainantaja on tietoinen asiasta. Luonnollisesti tietoisuuden toteennäyttäminen on tässä erittäin mutkikas kysymys. Koska kyse on tulevaisuuteen suuntautuvasta asiasta, varmuutta väärinkäytöstä ei voi olla, joten erittäin vahvan epäilyksen tulisi riittää. Lähtökohtana voidaan pitää sitä, että lainaajan tulisi toimia hyvässä uskossa, että raha menee julkilausuttuun tarkoitukseen.

Kansainvälinen ennakkotapaus asiasta on yhdysvaltalaisen tuomioistuimen antama päätös Royal Bank of Canadan ja Puerto Ricon välisessä oikeudenkäynnissä. RBC oli rahoittanut Puerto Ricon entisen diktaattorin ilmoittamia hankkeita. Diktaattorin vallan kaatumisen jälkeen pankki alkoi periä saataviaan Puerto Ricon valtiolta, ja sen uudelta hallitukselta. Tuomioistuin kuitenkin katsoi pankin olleen tietoinen siitä, että lainarahat menevät diktaattorin ja hänen veljensä yksityiseen kulutukseen, eikä valtio siis voi olla velvollinen maksamaan lainaa takaisin. Päätöksen keskeisenä perusteena oli juuri pankin tietoisuus rahojen käytöstä. (Howse 2007, 11–12.)

Neljäs mahdollinen tapaus, jossa velkasaatava voidaan pitää mitättömänä, on tapaus, jossa velkaa peritään väärältä taholta. Käytännössä tällaiset tapaukset viittaavat tapauksiin, jossa velkaa on ottanut diktaattori maansa nimissä, ja maan demokraatisoiduttua velkaa peritään valtiolta edelleen. Tällaisten maiden kansalaiset pitävät usein velkaa intuitiivisesti äärimmäisen epäoikeudenmukaisena, koska he tyypillisesti eivät ole hyötyneet lainarahasta laisinkaan, usein saattaneet jopa kärsiä, kun

raha on tukenut diktaattorin valtaa. Käytännössä tämä tapaus on hyvin lähellä edellä analysoitua kolmatta tapausta. Periaate on kuitenkin eri. Tässä kysymys liittyy sosiaaliseen ontologiaan. Toisin sanoen kysymys on siitä, milloin valtion voi katsoa lakkaavan olemasta sama toimija.

Valtioiden solmimat sopimukset ja vastuut tyypillisesti pätevät myös valtiomuodon vaihtuessa, rajojen siirtyessä ja niin edespäin, mikä viittaisi valtioiden varsin vahvaan pysyvyyteen. Vallitsevaa käytäntöä on kuitenkin kritisoitu siitä, että se ylläpitää pikemmin demokratian vastaisia kuin demokratiaa tukevia periaatteita ja kannustimia. Käytännössä vallitseva käytäntö sisältää ajatuksen, jonka mukaan kuka tahansa joka saa vallan jossakin maassa, on valtion legitiimi edustaja, jonka tekemät sitoumukset jäävät valtion yleisiksi sitoumuksiksi. Filosofit Thomas Pogge on verrannut tilannetta siihen, jossa ryöstäjäjoukko ottaa väkivalloin haltuunsa varaston ja alkaa myydä tavaraa siitä. Osa myydystä tavarasta saatetaan ostaa hyvässä uskossa ja sen saaminen alkuperäiselle omistajalle voi olla vaativaa sovittelua vaativa prosessi. Emme kuitenkaan sanoisi, että sillä perusteella että ryöstäjät saavat varaston haltuunsa, he ovat siinä sijaitsevan tavaran legitiimejä omistajia – väite tuntuisi absurdilta. (Pogge 2002, 113.) Mikäli demokratiaa pidettäisiin aidosti politiikan lähtökohtana, täytyisi olla jokin periaate jolla valtion sitoumukset voisivat kumoutua tilanteessa, jossa demokraattisen prosessin puute on ollut ilmeinen.

Vaikeaa toki tämän periaatteen soveltamisesta tekee se, että kaikki valtion epäjatkuvuuteen liittyvät vaatimukset on esitetty aina jälkepäin. On vaikea sanoa, mitä demokratian edellyttäminen valtioilta käytännössä lainaamishetkellä tarkoittaisi. Myös demokraattisen valtion yksiselitteinen määrittely on erittäin haastavaa, ellei mahdotonta. Pogge itse on ehdottanut perustettavaksi esimerkiksi YK:n yhteyteen kansainvälistä ”demokratia-paneelia”, joka antaisi arvionsa siitä, milloin jotakin maata voidaan pitää aidosti demokraattisena (Pogge 2002, 155–158).

Kahdessa viimeksi mainitussa tapauksessa ei siis varsinaisesti ole kyse sopimuksen kunnioittamisen periaatteen kumoutumisesta. Kyse on pikemmin siitä, että periaatteen sovellusten ei katsota sopivan kyseiseen tapaukseen. Sopimuksen hengen vastainen toimiminen johtaa aivan normaalisti sopimuksen kumoutumiseen, ilman että sopimusperi-

aate sinänsä joustaa. Mikäli taas sopimuksen kunnioittamista vaaditaan taholta, jonka ei voi katsoa olevan sopimuksen osapuoli, on kyse ilmeisestä väärintulkinnasta.

Toisessa ja kolmannessa tapauksessa kyse on ennen kaikkea sen kysymyksen poliittisesta käsitteystä, mihin asioihin tulisi soveltaa kansainvälisen lain ennakkotapauksia, tai pikemmin milloin yksittäistä päätöstä voi pitää kansainvälisen lain ennakkotapauksena. Vaihtoehto luonnollisesti on, että asioita pidetään taloudellisina kysymyksinä, joihin juridiikka liittyy ainoastaan sopimuksen kunnioittamisen eikä velan periaatteellisen oikeutuksen kautta.

Joka tapauksessa kaikki nämä periaatteet käytäntöön sovellettuina herättäisivät tulkinnanvaraisuutta ja ristiriitoja, ja keskeinen kysymys kuuluukin, miltä näyttäisi *institutionaalisesti* taho, jolla olisi valta päättää velan statuksesta näiden periaatteiden pohjalta? Täytyy muistaa, että mikäli tällainen taho päättäisi velan olevan oikeutettua, velallisen olisi käytännössä mahdotonta enää kyseenalaistaa velan oikeutusta.

Velan politiikka tänään: finanssikriisi

Nykyisin on vaikeaa puhua poliittisesta taloustieteestä tai edes kansainvälisestä politiikasta törmäämättä keskusteluun finanssikriisistä. Yhdysvaltain asuntomarkkinoilta lähtenyt, mutta laajempia rakenteellisia ongelmia heijastanut kriisi on vaikuttanut syvästi kehitysmaiden rahoitustilanteeseen. Tämä johtuu toisaalta viennin, toisaalta yksityisten rahalähetysten supistumisesta.

Useat kehitysmaat ovat täysin vientiriippuvaisia, ja voi sanoa, että tähän vientiriippuvuuteen on myös kannustettu ulkomaankauppaa korostavissa kehitysstrategioissa. Ongelmia seuraa myös budjetoinnin yleisestä vaikeudesta. Monet kehitysmaat ehtivät muutaman vuoden ajan tottua joidenkin kaivannaisten ja muiden perusraaka-aineiden suhteellisen korkeaan maailmanmarkkinahintaan, joka on nyt romahtanut. Siirtolaisten rahalähettykset kotimaihinsa ovat muodostuneet viime vuosina jo virallista kehitysapua suuremmaksi valuuttatulojen lähteeksi, olkoonkin että summaa on hyvin vaikea arvioida kovin tarkasti. Nopeasti heikentynyt työllisyystilanne Euroopassa ja Pohjois-Amerikassa on saanut nämä summat supistumaan nopeasti.

Useat kehitysmaat ovatkin joutuneet turvaamaan maailmantalouden viimekätiseen lainaajaan IMF:ään. IMF:n lainoilla on voimakkaita poliittisia konnotaatioita. IMF:n rooli näyttää varmasti kasvavan lähivuosina. Vielä muutama vuosi sitten lähes kaikki kykenevät maat Turkia lukuun ottamatta olivat maksaneet velkansa IMF:lle etuajassa, ja rahastolla oli vaikeuksia saada edes henkilökuntansa palkkoja maksettua. Nyt rahastosta tulee jälleen maailmanpolitiikassa tärkeä toimija, mikä varmasti herättää tunteita, kun muistetaan valuuttarahaston tapa ohjailta talouspolitiikkaa maissa, joille se myöntää rahoitusta.

Kriisiin reagoiminen on aina poliittista, ja voidaan sanoa että suurin osa kehitysmaiden hallituksesta pitää reaktioita epäoikeudenmukaisena. Finanssikriisi näyttää polarisoivan maita jo vuosikymmenien takaa tuttuun jakolinjojen ympärille, kun kehitysmaat antaisivat YK:lle enemmän valtaa kriisin ratkaisuun ja teollisuusmaat nojaisivat rahoituslaitoksiin. Ennen kaikkea kehitysmaat ovat peräänkuuluttaneet oikeudenmukaisuutta. Niiden lähtökohta on, että kriisi on rikkaissa maissa syntynyt ja aiheutettu, ja kehitysmaat saavat kantaa turhan suuren taakan. Ne myös perustellusti esittävät, että IMF:n ajama avoimen talouden politiikka on lisännyt kriisien vaikutusta köyhiin kansantalouksiin. Kansainvälisessä keskustelussa myös yhä useammin nousee esiin kehitysmaiden omien resurssien mobilisoinnin käsite. Useat köyhät maat kokevat, etteivät ne tarvitsisi ulkopuolista rahoitusta, jos ne vaan saisivat käyttää omia resurssejaan, jotka nyt menevät velanhoitokuluihin, pääomapakoon, verolomien takia saamatta jääviin verotuloihin ja niin edespäin.

Jo ennen nykyistä kriisiä monet kehitysmaat ovat nähneet velkojen mitätöinnissä enemmän retoriikkaa kuin todellisuutta. Kehitysmaiden (matalan ja alemman keskitulotason maiden) reilun 3000 miljardin dollarin kokonaisvelasta on G7/G8 -johtajien päätöksellä mitätöity kaksi kertaa 100 miljardia, joista ainakin 60–70 miljardia on toteutumatta. Pidemmälle viety velkojen mitätöinti ajoissa olisi varmasti varustanut kehitysmaita nyt koittaneeseen talousshokkiin.

Edellä esiteltyjen velan mitätöintikriteerien valossa uusimmat luvut näyttävät seuraavilta. Köyhyyden vähentämisen minimivoittojen (YK:n vuosituhattavoittojen) toteutuminen edellyttäisi vähintään 400 miljardin dollarin velkamitätöintejä,

käytännössä suurimman osan velkataakkaa mitätöimistä 60–62 matalan tulotason maalta (Mandel 2006). Vuosituhattavoitteet ovat kansainvälisiä sitoumuksia ja sikäli hyvin sitovia, mutta eivät vielä äärimmäisen köyhyyden poistamiseen tähtäviä tavoitteita. Ihmisoikeusargumentti luultavasti vaatisi siis enemmän kuin nämä eksplisiittisesti sovitut sitoumukset. ”Sietämätöntä velkaa”, eli diktaattorivelkaa, kehitysmailla on noin 500 miljardin dollarin verran. Tämä on velkaa, jonka mitätöinti esittämani toisen ja kolmannen tapauksen perusteella tuntuisi perustellulta. Tosin on huomattava, että tässä lasketaan diktaattorien ottama velka kokonaisuudessaan, ja on toki mahdollista että osa siitä on mennyt kansalaisia hyödyttäviin tarkoituksiin.

Käytännössä uusimmat saatavilla olevat luvut eivät vielä heijasta talouskriisin vaikutuksia. Koska vientitulojen ja rahalähetysten romahtamisen vaikutus julkiseen talouteen köyhissä maissa on merkittävä, mainittu 400 miljardin velkojen mitätöintivaatimus on luultavasti alimitoitettu. Lisäksi on muistettava että perustarpeiden tyydyttäminen kehitysmaissa vaatii enemmän kuin köyhyyden puoltamiseen tähtäävät vuosituhattavoitteet. Sen sijaan, kuten todettua, 500 miljardia mitätöitävää diktaattorivelkaa voi olla ylimitoitettu luku. Nämä luvut ovat osittain päällekkäisiä, mutta eivät toki kokonaan, koska osa diktaattorivelasta on keskittuloisten maiden velkaa. Nämä luvut antavat joka tapauksessa kuvaa vaadittujen velkojen mitätöintien suuruusluokasta. Näitä on hyvä verrata G7/G8 -sitoumuksiin (yhteensä 200 miljardia vuosina 1999 ja 2005), toteutuneisiin G7/G8 -mitätöinteihin (hieman yli 100 miljardia), tai maailman vuosittaiseen kehitysapuun (noin 120 miljardia, josta osa jää väistämättä rahoittajamaahan).

Velan politiikka tänään: aloitteita

Ennen finanssikriisiä köyhien maiden velkaongelmaan on nähty poliittisia avauksia kahdesta suunnasta, velkojen ja velallisten taholta. Keskeisenä teemana on ollut velan periaatteellinen oikeutus, eli kysymys siitä, minkälaisissa tilanteissa velallista voi ylipäänsä pitää velvollisena maksamaan, ts. velkasopimusta pitävänä ja legitiiminä. Aiemmin kuvattujen kolmen sopimusperiaatteen mitätöivän tapauksen ongelma on se, että vaikka tietyssä mielessä kyse on hyväksytyjen kansainvälisten

normien sovelluksesta, niiden soveltamiselle ei ole mitään institutionaalista perustaa. Niinpä lähtökohdaksi jää, että kaikki tehdyt velkasopimukset ovat pitäviä, koska ei ole tahoja tekemään tästä poikkeavia arviointoja.

Nähdyillä avauksilla tarkoitan Norjan ja Ecuadorin hallitusten toimia velkojen periaatteellisen oikeutuksen selvittämiseksi. Norjan hallitus teki vuonna 2006 päätöksen kahdenvälisen saataviensa mitätöimiseksi kuuden maan osalta sillä perusteella, että alun perin myönnetyn lainan kriteerit olivat epärehelliset. Kyseessä oli laivateollisuuden vientiluotto, jonka todelliseksi tarkoitukseksi arvioitiin Norjan oman telakkateollisuuden tukemista. (Abildsnes 2007.) Ecuador taas aloitti vuonna 2007 merkittävän prosessin, jossa arvioitiin sen velkojen periaatteellista oikeutusta. Maa kutsui työhön kansainvälisen asiantuntijaneelin, joka on myös kyennyt kehittämään metodologiaa velkojen oikeutuksen arvioimiseksi. Ecuadorin prosessin tulokset ovat kuitenkin sikäli keskeneräisiä, että työtä on ennenäikaista arvioida.

Monet, erityisesti Jubilee-liikkeen ja siitä versoneiden liikkeiden aktivistit, toivoivat näkevänsä jonkinlaisen lumipalloeftin näiden aloitteiden jälkeen. Ne ovat kuitenkin jääneet yksittäistapauksiksi, eikä maailmalla ole käynnistynyt laajempaa prosessia jonka avulla velkojen oikeutusta voitaisiin selvittää laajassa mitassa. Toki ilman uuden kansainvälisen instituution perustamista, jolla olisi tällainen mandaatti, velkojen oikeutuksen selvitykset jäävät joka tapauksessa yksittäistapauksiksi, oli näitä tapauksia sitten paljon tai vähän.

Vastaavankaltaisiin yksittäistapauksiin voidaan toki myös listata äärimmäisen politisoitunut Irakin velkojen mitätöinti. Mitätöinnin perusteet muistuttivat suuresti diktaattoriveloista käytävässä keskustelussa käytettyjä perusteita, mutta käsitteitä ”diktaattorivelka” ja ”sietämätön velka” selvästi varrottiin käyttämästä.

Käytännössä, kuten todettua, aloitteet jotka mahdollistaisivat sopimuslogiikan pätevyuden ja velan oikeutuksen huolellisemman tapauskohtaisen tutkimisen ja soveltamisen, perustuvat uuden kansainvälisen instituution tarpeelle. Tässä yhteydessä puhutaan yleensä kansainvälisestä velkasovittelumekanismista, tai reilusta ja tasapuolisesta sovitteluprosessista (FTAP = fair and transparent arbitration process, ks. Eskelinen 2008). Monet tutkijat ovat kehittäneet juridisia malleja tällaisen

järjestelmän käytännön toteuttamiseksi. Erityisen näkyvä tutkija tässä on ollut sveitsiläinen Kunibert Raffer, joka on kehittänyt Yhdysvaltain julkisten yhteisöjen konkurssilakiin perustuvaa kansainvälistä mallia (Raffer 2002). Yhdysvallathan on Unkarin ohella ainoa maa maailmassa, jossa julkisen yhteisön (kuten kunnan) konkurssi on jollakin tavoin lain tunnustama tapahtuma, ja johtaa siis juridiseen velkasovitteluprosessiin, pikemmin kuin ad hoc -sovitteluun. Kansainväliseen velkaan sovelletuna kyse olisi siis käytännöstä, jossa maksukyvyttömän maan annetaan aloittaa ”puhtaalta pöydältä” tietyin ehdoin.

On kuitenkin todettava, että Rafferin malli puuttuu maksukyvyttömyyteen yleisesti pikemmin kuin velkasopimusten periaatteelliseen oikeuteen. Täten Norjan ja Ecuadorin prosessien tyypisen aloitteen saattaminen kansainväliselle tasolle luultavasti nojaisi hieman erilaiseen juridiseen taustaan.

Toisenlainen kiinnostava käänne velan politiikassa on nähty, kun valtiontalouden ylivelkaantuminen on alkanut koskettaa myös rikkaita maita. Erityisesti Islanti, mutta myös Kreikka ja Irlanti ovat joutuneet tilanteeseen, jossa niiden maksukyky on kyseenalainen. Uhkana on samanlainen kierre kuin kehitysmailla: uuden valtionvelan riskilisät nousevat niin korkeiksi, että velkaantuminen kiihtyy. Mikäli joudutaan tilanteeseen, jossa velkaa on pakko ottaa lisää jo korkeiden velanhoidokulujen takia, kierre on valmis.

Erityisesti Islannin osalta velka sai uutta poliittista latausta, kun maassa pohdittiin, tulisiko Icesave-pankkiin tallettaneiden hollantilaisten ja britannialaisten sijoittajien varat korvata valtion kassasta. Keskeistä ei niinkään ollut maan presidentin päätös vetää parlamentin jo tekemä maksupäätös kansanäänestykseen. Sen sijaan olennaiselta vaikuttaa, että ”epäoikeutetun velan” puhetapa näyttäisi yleistyneen Islannin tilanteen myötä. Esimerkiksi Financial Times -lehti luonnehti yrityksiä saada Islannin valtiolta kaikki romahtaneiden pankkien varat ”sietämättömiksi” (Financial Times 6.1.2010), käyttäen siis sanastoa jota kehitysmaiden velkojen yhteydessä on yritetty saada kansainväliselle agendalle.

Valtapolitiikan näkökulmasta onkin mahdollista, että valtionvelan käsittelyyn poliittisena kysymyksenä tulee uutta painetta, kun rikkaammat maat alkavat kärsiä samanlaisista prosesseista. To-

sin luultavampaa on, että esimerkiksi Islannin velkasovittelu vahvistaisi ad hoc -logiikkaa entisestään. Velkaliikkeen järjestöt ovat ainakin saaneet uutta intoa Islannin tapauksesta nimenomaan velkasovittelumekanismien luomisen vaatimiseen.

Instituutiot ja valta

Rafferin mallin saama ristiriitainen vastaanotto heijastaa hyvin tilannetta, joka kansainvälisellä tasolla vallitsee kehitysmaiden velasta puhuttaessa. Useat kehitysmaat pitävät mallia periaatteessa erittäin hyvänä, mutta pelkäävät tällaisen prosessin politisoituvan tavalla, joka tekee sen toteuttamisesta lähes mahdotonta. On luultavaa, että sekä velkojille että velallisille kelpaavan järjestelmän luominen olisi erittäin vaikeaa henkilövalintoja myöten, ja prosessi velkasovittelun luomiseksi voisi siis olla samalla tavalla kivulias kuin velkamitätöintineuvottelut ovat nyt. Toisaalta järjestelmän luomisen puolesta ei olla valmiita käyttämään juurikaan energiaa, koska velkojat ovat olleet joka tapauksessa haluttomia sitoutumaan tällaisen ulkopuolisen elimen tekemiin päätöksiin. ”Tapauskohtainen” käsittely pitää vallan velkojien käsissä.

Samaan aikaan kaikki osapuolet tuntuvat kaipaavan ennakoitavuutta velkojen maksamiseen tai maksamatta jättämiseen. Maksukyvyttömyystila johtaa aina suureen epäselvyyteen siitä, kenen pitäisi saada saatavansa ensin tai ylipäänsä. Maksukyvyttömiä valtioiden kanssa neuvottelu on myös velkojille erittäin kuluttavaa, ja vaatii paljon resursseja. Ne kuitenkin tuntuvat pitävän kansainvälisiä rahoituslaitoksia parhaina velkaprosessin hallitsijoina. Kehitysmaat pitävät taas rahoituslaitoksia poliittisina eliminä, joille on annettu mandaatti sanella itsenäisten valtioiden talouspolitiikkaa. Toisaalta ne ovat myös oikeuskäytännön periaatteiden mukaisesti jäävejä sovittellemaan velkoja, koska ne ovat itse erittäin suuria velkojia. Erityisesti Maailmanpankin kaksoisrooli on tässä hyvin ongelmallinen.

Juridisten järjestelmien puute johtaa voimapolitiikan korostumiseen myös sitä kautta, että velkojen oikeutuksen selvittelyssä uskaltavat edetä vain hyvin harvat. Käytännössä Ecuadorin ohella kiinnostusta vastaavanlaisiin prosesseihin on ollut lähinnä muissa latinalaisen Amerikan maissa. Afrikan maat ovat poliittisesti liian heikossa asemassa.

Vaikka monilla mailla olisi periaatteessa oikeutettuja vaatimuksia velanmaksusta kieltäytymiseksi, esimerkiksi pitkälti Afrikkaan keskittyneiden diktaattorivelkojen tapauksessa, nämä maat useimmiten pelkäävät tällaisista prosesseista seuraavia kustotoinenpiteitä. Rikkaammat maat voivat käyttää esimerkiksi kehitysapua, kauppasopimuksia tai rahoituslaitosten myöntämän rahoituksen ehtoja neuvottelutaktiikkana. Käytännössä köyhimmät maat tietävät, että niiden ulkoisen rahoituksen hinta nousisi tähtitieteelliseksi, jos ne kieltäytyisivät velanmaksusta. Toisin sanoen siis uuden lainarahan korko nousisi pilviin. Ulkopolitiikan käytännössä kyse on siis paljon enemmän valtasuhteista kuin sopimuksen kunnioittamisen juridisen periaatteen poikkeusten puolueettomista sovelluksista.

Valtasuhteiden korostuminen näkyy käytännön neuvottelujen ja päätösten ohella myös siinä, kennellä on valta määritellä tapa, jolla velkaongelmas- ta puhutaan. Käytännössä suuret rahoituslaitokset Maailmanpankki ja IMF ovat pitkälti tässä roolissa. Viime aikoina asiaa on mutkistanut Maailmanpankin vähintään retorinen fokus köyhyyden vähentämiseen. Maailmanpankin usein esittämän näkökannan mukaan velkojen mitätöinti ilman ehtoja tai epäoikeutetun velan doktriinin perusteella on ongelmallista, koska vain mitätöintiin ehtoja liittämällä voidaan varmistaa, että rahat menevät köyhyyden vähentämiseen. Maailmanpankin retoriikkaa on epäilty toisaalta siksi, että Pankin myöntämät mitätöinnit ovat kuitenkin varsin vähäisiä, toisaalta Pankin hyvin paljon köyhyyttä aiheuttaneiden poliittikalinjausten tuottamien kokemusten perusteella. Kritiikkiä tällaisia ”hyviä ehdollisuuksia” kohtaan on myös – ja ennen kaikkea – esitetty valta- ja demokratianäkökulmasta: ei ole yksinkertaisesti Maailmanpankin asia päättää maiden resurssien käytöstä, olivat päätökset miten hyviä tahansa. Toisaalta esimerkiksi hyvin korruptoituneissa maissa tällaisia väliintuloja on myös kannatettu.

Toinen esimerkki vallasta määrittelyvaltana on niin sanottu moral hazard -ongelma. Tällä tarkoitetaan argumenttia, jonka mukaan velkoja ei tulisi mitätöidä, koska se antaisi kehitysmailla signaalin siitä, että vastuuton lainaaminen on kannattavaa, kun velat kuitenkin mitätöidään myöhemmin (Millett & Toussaint 2004, 176). Argumentin toinen muoto on niin sanottu velan tahallisen eskaloimisen ongelma, mikä liittyy siihen että suuri velka-

määrä mitätöidään todennäköisemmin joten velkaa kannattaa hankkia lisää. On kuitenkin kyseenalaista miten tämä pätee valtionvelkaan, jossa lainaajia on lähes aina useita, kyse ei siis ole yksittäisen pankin ongelmasta.

Argumenttia on joka tapauksessa pidetty varsin aktiivisesti esillä. Kuitenkin toiset toimijat ovat huomauttaneet, että moral hazard -ongelma koskee myös lainaajia: ellei lainaajilla ole aitoa pelkoa, että niiden saatavat voidaan mitätöidä oikeuttamattomina velkoina, niillä on kannustin jatkaa esimerkiksi diktaattorien rahoittamista tietäen, että saatavat voi periä myöhemmiltä hallituksilta hallitusmuodosta riippumatta. Mielenkiintoista kyllä, moral hazard -ongelma pätee molempiin suuntiin (ks. esim. Stiglitz 2004, 270–271). Onkin ennen kaikkea osoitus määrittelyvallasta, kumpaa moral hazardia pidetään ensi sijassa huolestuttavana.

Lopuksi

Kaiken kaikkiaan kehitysmaiden velan poliittisen ongelman voi siis ilmaista seuraavasti. Velka on lähtökohtaisesti ainoastaan kahden toimijan välinen taloudellinen sopimus. Kuitenkin hyväksytyt ja periaatteessa hyväksyttävät poikkeukset tähän käytäntöön ovat siinä määrin yleisiä nykyisessä maailmantilanteessa ja nykyisen velkataakan muodostumisen tavoissa, että velkojen oikeutusta olisi kyettävä tutkimaan puolueettomasti. Puolueettomuus on kuitenkin mahdotonta, jos klassisella voimapolitiikalla on liian keskeinen rooli sen määrittelyssä, milloin sopimuksia tulisi arvioida eri logiikalla kuin tavallisesti. Vahva toimija voi aina vedota sopimuksen ekspliiittiseen sisältöön ja sallia poikkeavat logiikat silloin kun se tällaiselle toimijalle sopii. Ongelmaa kärjistää se, että maailmanpolitiikan valtasuhteiden epätasapaino ja taloudelliset velkoja-velallinen -suhteet lankeavat miltei täysin yksin. Toisin sanoen, merkittävimmät poliittiset vallankäyttäjät ovat myös merkittäviä taloudellisia velkojia.

Kehitysmaiden velan ongelmaa kansainvälisen politiikan kysymyksenä voidaan siis lähestyä kahdella tavalla. Toisaalta voidaan tutkia nimenomaan poliittisia valtasuhteita ja nähdä kehitysmaiden velka ja siihen suhtautuminen eräänä valtapoliittikan ilmentymänä. Tällöin velkataakasta kärsivien kehitysmaiden näkökulmasta kysymys kuuluu, miten ne onnistuisivat pelaamaan itselleen poliittisen

aseman, jossa velkojen mitätöintiä voidaan paremmin vaatia. Käytännössä apuriippuvuuden vähentäminen ja alueelliset liittoumat, kuten Afrikan unioni, ovat keskeisiä neuvotteluaseman parantamisen väyliä. Toinen tapa tutkia ongelmaa on nähdä velkatilanne poliittisena ongelmana ilman poliittista mekanismia sen ratkaisemiseksi. Tällöin on kysyttävä, minkälaisen instituution kautta velkojen oikeutusta voitaisiin parhaiten käsitellä. Rafferin ehdotus velkasovittelumekanismista antaa tähän varsin hyvän lähtökohdan, joskaan aivan lopullisesta mallista ei voi olla kyse.

LÄHTEET

- Abildsnes, Kjetil G. 2007. *Why Norway took creditor responsibility. The case of the ship export campaign*. Oslo: SLUG & FORUM.
- Dawson, Frank Griffith. 1990. *The first Latin American debt crisis. The city of London and the 1822-85 debt bubble*. New Haven, CT: Yale University press.
- Dhar, Sushovan. 2009. Kolmannen maailman velkojen mitätöinti – tämän hetken välitön tarve. Teoksessa Teppo Eskelinen (toim.): *Kehitysmaiden epäoikeutettu velka. Mitä sille pitäisi tehdä*. Helsinki: NIGD keskustelupaperi no 7.
- Eskelinen, Teppo. 2008. *Kansainvälinen velkasovittelu. Analyysi eri toteutustavoista*. Kehitys yhteistyön palvelukeskuksen taustaselvitykset 24. Helsinki: Kepa.
- Ferguson, Niall. 2009. *Rahan nousu. Maailman rahoitushistoria*. Helsinki: Terra Cognita.
- Financial Times. 2010. Do not put Iceland in a debtor's prison. Editorials 6.1.2010.
- Herman, Barry. 2007. The players and the game of sovereign debt. Teoksessa Barry, Christian, Herman, Barry & Tomitova, Lydia (eds.): *Dealing fairly with developing country debt*. Malden, MA: Blackwell.
- Howse, Robert. 2007. *The concept of odious debt in public international law*. UNCTAD discussion papers no 185.
- Krasner, Stephen D. 1999. *Sovereignty. Organized hypocrisy*. Princeton, NJ: Princeton University press.
- Mandel, Stephen. 2006. *Debt relief as if the people mattered. A rights-based approach to debt sustainability*. Lontoo: New economics foundation.
- Millet, Damien & Toussaint, Eric. 2004. *Who owes who? 50 questions about world debt*. Lontoo: Zed Books.
- Nozick, Robert. 1974. *Anarchy, state and utopia*. New York, Basic books.
- Patomäki, Heikki & Teivainen, Teivo. 2003. *Globaali demokratia*. Helsinki: Gaudeamus.

- Pogge, Thomas. 1989. *Realizing Rawls*. Ithaca, NY: Cornell University press.
- Pogge, Thomas. 2002. *World poverty and human rights. Cosmopolitan responsibilities and reforms*. Polity press.
- Raffer, Kunibert. 2002. *Solving sovereign debt overhang by internationalising chapter 9 procedures*. http://www.jahrbuch2002.studien-von-zeitfragen.net/Weltfinanz/RAFFER_1/raffer_1.HTM
- Raffer, Kunibert. 2004. *Debt workout mechanisms: debt arbitration*. Helsinki process track 2 background paper. Helsinki: Helsinki process secretariat.
- Raffer, Kunibert & Singer, Hans. 2001. *The economic North-South divide. Six decades of unequal development*. Cheltenham & Northampton, MA: Edward Elgar.
- Rawls, John (1992 [1971]): *A theory of justice*. Oxford: Oxford University press.
- Sachs, Jeffrey. 2002. Resolving the debt crisis of low-income countries. *Brooking papers on economic activity*. No. 1/2002, pp. 257-286
- Stiglitz, Joseph. 2004. *Globalisaation sivutuotteet*. Helsinki: Like.
- Teivainen, Teivo. 2002. *Enter economism, exit politics. Experts, economic policy and the political*. Lontoo: Zed books.
- United Nations. 2010. United Nations millennium development goals. <http://www.un.org/millenniumgoals/>. Luettu 15.11.2010.

VIITTEET

- Käytän tässä artikkelissa käsitteitä ”kehitysmää” ja ”köyhä maa” synonyymisina käsitteinä, sekä käsitettä ”globaali Etelä” viittaamaan köyhien maiden joukkoon.
- Tarkoitan politisoitumisella tilanteita, joissa poliittinen ongelma ja kiista jäsentyy muiden kysymysten kuin sopimuksen kunnioittamisen ympärille. Pelkkä sopimuksen rikkominen ei riitä polititoitumisen kriteeriksi. Esimerkiksi Pohjois-Korea on lainannut kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta rahaa kieltäytyen takaisinmaksusta, millä on ollut epäilemättä joiakin ulkopoliittisia vaikutuksia.
- Matalan tulotason ja alemman keskitulotason maat maksoivat viimeisimpien Maailmanpankin tilastojen mukaan velanhoidokuluina noin 166 miljardia dollaria vuodessa. Vuosittainen kehitysapu on 120 miljardia, josta merkittävä osa jää avunantajamaihin.
- Tässä asiassa on tosin maantieteellisiä eroja, ja esitetty teesi pätee parhaiten Afrikan tilanteeseen. Latalaisessa Amerikassa yksityisen velan osuus valtionveloista on suurempi.
- Oikeudenmukaisuus politiikan ”hyveenä” on aristoteelinen tapa ilmaista asia.
- Tätä kantaa on puolustanut esim. Nozick 1974.
- Mahdollisuuksista soveltaa kansalaisten minitoimeentulon periaatetta ks. Raffer 2004, 5