

Heinonen, Kerstin; Huomo, Ahti

Working Paper

IMF:n talousohjelmien viimeaikaisesta kehityksestä

Bank of Finland Discussion Papers, No. 38/1989

Provided in Cooperation with:

Bank of Finland, Helsinki

Suggested Citation: Heinonen, Kerstin; Huomo, Ahti (1989) : IMF:n talousohjelmien viimeaikaisesta kehityksestä, Bank of Finland Discussion Papers, No. 38/1989, ISBN 951-686-229-2, Bank of Finland, Helsinki,
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:fi:bof-201807301785>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/211573>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Kerstin Heinonen - Ahti Huomo
Suomen Pankin keskuspankkipolitiikan osasto
30.11.1989

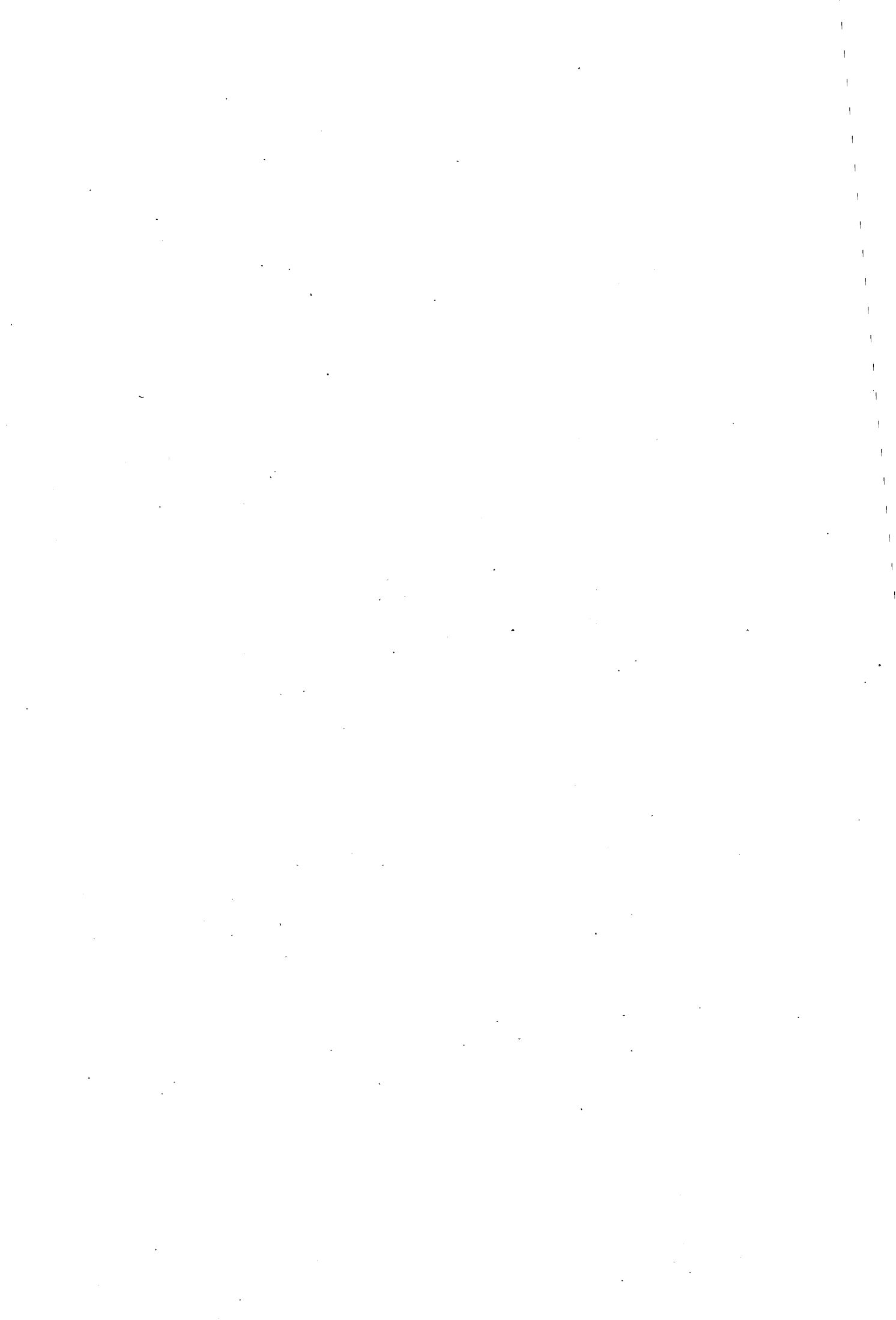
38/89

IMF:N TALOUSOHJELMIEN VIIMEAIKAISESTA KEHITYKSESTÄ

Suomen Pankin monistuskeskus
Helsinki 1989
ISBN 951-686-229-2
ISSN 0785-3572

TIIVISTELMÄ

Säilyttääkseen keskeisen panoksensa velkaantuneiden kehitysmaiden auttamisessa IMF on jatkuvasti muunnellut luototuspolitiikkansa. Velkaongelman pitkityessä rahasto on yhä uudelleen joutunut arvioimaan perinteisen luototusstrategiansa toimivuutta. Selvityksessä tarkastellaan tätä prosessia 80-luvulla ja sen heijastusvaikutuksia valuuttarahaston sopeutusohjelmien sisältöön ja muotoon.



SISÄLLYS

	sivu
1. JOHDANTO	7
2. KANSAINVÄLISEN VELKAONGELMAN HEIJASTUS IMF-OHJELMIIN	8
3. IMF:N PERINTEINEN LÄHESTYMISTAPA RAHOITUKSEEN	10
4. UUSIA TUULIA SOPEUTUSOHJELMISSA	12
4.1. IMF:n rahoituspolitiikka	12
4.2. Kasvuhakuinen strategia talousohjelmissa	14
4.3. Rakennesopeutus IMF-ohjelmissa	16
4.4. Uudet rakennesopeutusfasiliteetit	20
4.5. Ulkoisten tekijöiden korostuminen	21
5. IMF:N NÄKEMYS KEHITYSMAIDEN SOPEUTUSPROSESSISTA	22
6. IMF-OHJELMIEN TALOUSPOLIITTINEN EHDOLLISUUS	25
6.1. Muuttunut ehdollisuus?	25
6.2. Huomioita rakennesopeutuksen ehdollisuudesta	26
7. SOPEUTUSOHJELMIEN SEURANTAMENETELMISTÄ	28
8. LOPPUPÄÄTELMIÄ	30
LIITE 1 Kasvun rooli sopeutusprosessissa	32
LIITE 2 IMF:n ehdollisuussäännöstö	34
LÄHTEET	36

1. JOHDANTO

Säilyttääkseen keskeisen panoksensa velkaantuneiden kehitysmaiden auttamisessa IMF on jatkuvasti muunnellut luototuspolitiikkansa. Tästä huolimatta ulkopuolisen tahon kritiikki valuuttarahastoa kohtaan liian tiukkojen "vyönkiristysohjelmien" takia on velkaongelman pitkittyessä voimistunut. Kun kehitysmaiden rahoitusongelmat eivät ole poistuneet, rahasto on itse yhä uudelleen joutunut arvioimaan perinteisen luototusstrategiansa osuvuutta. Selvityksessä tarkastellaan tätä prosessia 80-luvulla ja sen heijastusvaikutuksia valuuttarahaston sopeutusohjelmien sisältöön ja muotoon.

Rahaston luotonantopolitiikka on kehittynyt ja monipuolistunut toimintaympäristön muutosten myötä. Viime aikoina rahasto on joutanut mm. perustamalla uusia rahoitusmuotoja erityisesti maksutasevaikeuksissa oleville alhaisen tulotason maille (SAF ja ESAF). Pitkäaikaisten sopeutusluottojen (EFF) käyttöä on pyritty elvyttämään pidentämällä laina-aikaa. Kaikkiin rahaston rahoitusjärjestelyihin on uutena elementtinä liitetty ns. turvalauseke (contingency clause) sisältäen lisäluottomahdollisuuden siltä varalta että ulkoiset olosuhteet talousohjelmien aikana heikentyvät. IMF on myös osallistunut kansainvälisen velkastrategian suunnitteluun, ja äskettäin muuttanut luottopolitiikkaansa niin, että kehitysmaat rahaston tuella voivat toteuttaa velanvähennysohjelmia.

2. KANSAINVÄLISEN VELKAONGELMAN HEIJASTUS IMF-OHJELMIIN

Kun kehitysmaat 80-luvun alkupuolella joutuivat vakaviin maksuvaikeuksiin IMF sai heti tärkeän koordinoijan roolin tilanteesta seuranneissa neuvotteluissa velkojen uudelleenjärjestelyistä. Liikepankit alkoivat entistä useammin asettaa omien lainajärjestelyjensä ehdoksi, että velkamaalla oli IMF:n kanssa solmittu talouden sopeutusohjelma. Kansainvälisen velkastrategian suunnittelu ja IMF:n ajattelu talousohjelmien sisällöstä ovat tavallaan yhden ja saman ilmiön kaksi eri puolta. Siksi kehitysmaiden velkaongelmien vaiheiden tarkastelu auttaa hyvin ymmärtämään myös niitä muutospaineita, joita IMF on kohdannut luototuspolitiikassaan.

Velkakriisihan määriteltiin aluksi eräiden kehitysmaiden likviditeettiongelmaiksi, mutta myönnettiin pian paljon laajemmaksi ja syvälleikävämmäksi ongelmaksi. Tähän velkatilanteeseen ei löytynyt lievitysratkaisuja, jotka nopeasti olisivat tuottaneet tulosta.

Useat kehitysmaat joutuivat vuosina 1982-84 kriisihallintana supistamaan vaihtotasevajaustaan rajoittamalla radikaalisti tuontia ja investointeja. Yleisesti ottaen velkamaiden ulkoinen tasapaino vahvistuikin näinä vuosina, mutta lähinnä tuonnin alenemisen seurauksena. Taloudellisen kasvun välttämättömyys korostui siksi syntyneessä olevassa velkastrategiassa.¹

¹ Velkaongelma pitkittyi useiden tekijöiden seurauksena. Osa oli kehitysmaiden kannalta ulkoisia tekijöitä. Kuvaavaa on että IMF vielä vuonna 1982 keskipitkän aikavälin ennusteessaan (WEO) vuosille 1984-86 arvioi, että kehitysmaiden sisäinen sopeutus toteutuu. Teollisuusmaissa inflaationvastainen taistelu jatkuisi, mutta tällä ei arvioitu olevan korkotasoa nostavia vaikutuksia. Päinvastoin ennustettiin jyrkästi laskevia reaalikorkoja vuosille 1984-86. Todellisuudessa reaalikorko, joka 70-luvulla oli alle prosenttien, kasvoi kaudella 1984-86 peräti 5,4 %:iin.

Vuonna 1985 esitettiin ns. Baker-suunnitelmana tunnettu velkastrategia, joka painotti maiden tarvetta kasvaa ulos veloistaan. Suunnitelma oli markkinaorientoitunut. Yksityistä sektoria ja investointeja piti kehitysmaissa elvyttää. Sen keskeisiä aineksia olivat yhtäältä velallismaiden sitoutuminen kasvuhakuiseen talouden sopeutuspolitiikkaan ja toisaalta kansainvälisten liikepankkien sitoutuminen myöntämään noin 20 mrd. dollarin verran lisärahoitusta kolmivuotiskauden 1986-88 aikana. Kaikkein köyhimpien maiden osalta siihen kuului suunnitelma lainojen hoidon helpottamiseksi ja ehdotus kehitysluottolaitosten laajennetusta nettolainanannosta.

Siltä osin kuin velanhoitostrategia koski keskituloisia kehitysmaita niin valtaosalla suunnitelmaan kuuluvalla (15) maalla oli jo rahaston kanssa joko toimiva valmiusluotto-ohjelma tai laajennettu talouden seurantasopimus. Strategia painotti maiden talousohjelmissä tuotannon rakennemuutosten aikaansaantia eli kasvuun pyrkivän, rakenteita uudistavan politiikan tarvetta (kaupan vapauttamista, rahoitussektorin uudistuksia, devalvaatioita, valtion roolin supistumista). Vaikkei painotus ollut ristiriidassa IMF:n piirissä tuolloin jo omaksutun näkemyksen kanssa, suunnitelma korosti näkyvämmiin tarjontapuolen tekijöitä, ml. rakennesopeutusta kuin mitä perinteisten IMF-luottojen suunnittelussa tuli näkyviin.

Neljän vuoden jälkeen Baker-suunnitelmasta on jäljellä enää käsitys, että se perustui oikeaan oppiin. Sitä ei tulla koskaan viemään alkuperäisessä muodossaan onnistuneesti läpi. Käytännön tasolla osoittautui ylivoimaisen vaikeaksi varmistaa maiden ulkoisen rahoituksen saanti. Voimistui myös käsitys, ettei rahoituspulmia niinkään hoideta pelkällä lisärahallalla, joka kasvattaa entisestään velkoja. Kun lainojen lykkäystenkin tie tuntui olevan loppuun käyty velkakriissä, ovat osapuolet viime aikoina ryhtyneet kehittämään muotoja velkojen

suoranaisille vähentämistoimille (vuoden 1989 kevään ns. Brady-aloite).

Brady'n aloite merkitsi valuuttarahaston kannalta laitoksen täysipainosta osallistumista kehitysmaiden velkojen vähennysohjelmien rahoittamiseen, sillä IMF tarkisti keväällä 1989 luotonantopolitiikkansa ja myöntää nyt valmius- ym. luottojen lisäksi 40 prosenttia enemmän rahoitusta vakuusjärjestelyihin.

3. IMF:N PERINTEINEN LÄHESTYMISTAPA RAHOITUKSEEN

Valuuttarahaston rahoitusehdot ovat perinteisesti pitkälti tähdänneet kysynnän ja valuuttakurssien sopeuttamiseen. Sopeutuksen lähtökohtana on maksutaseen tasapainottaminen.

Rahaston piirissä pitkään vallinneen ns. tyypillisen ajattelutavan mukaan maksutaseongelmiin oli periaatteessa olemassa kolme lääketta. Ensinnäkin maa saattoi turvautua ulkomaiseen luotonottoon. Toiseksi, perustavaa laatua oleva tasapainottomuus vaati yleensä valuuttakurssikorjausta. Jos ongelmien alkusyynä sen sijaan oli virheellinen talouspolitiikka, tarjosi rahasto useimmiten sopeutuspolitiikkaa lääkkeeksi.

Hintamekanismin katsottiin toimivan kansainvälisessä kaupassa tehokkaasti, mutta kotimaista sopeutusta haittasivat institutionaaliset jäykkyydet, lähinnä alaspäin jäykkä nimellispalkkataso. Perinteisen sopeutuspolitiikan suurin este olikin herkästi nousevissa nimellispalkkoissa ja siksi kysyntää rajoittavan politiikan rooli oli keskeinen. Valuuttarahaston suosittelman sopeutusohjelman perustoimenpiteet olivat devalvaation ohella luotonannon rajoittaminen. Luotonannon rajoituksen

rinnalle talouspaketteihin otettiin yleensä mukaan tavoite julkisen sektorin budjettialijäämälle.²

Näihin oppeihin ja ohjelmiinsa rahasto liitti 1980-luvulla vielä tarjontapuolen, mutta tilanne muuttui tätäkin nopeammin. Velkakriisin alkuaikoina erityisesti kehitysmaiden ulkoisen rahoituksen saannin tyrehtyminen ja maiden suuret velanhoitorasitteet romuttivat monet niistä laskelmista, joiden perusteella tyypillinen IMF-vakautusohjelma usein saattoi onnistua. Kun aiemmin mm. useat maat rahoittivat julkisen sektorin alijäämänsä ulkomaisilla lainoilla, velkakriisi pakotti maat turvautumaan inflaatioveroon ja kotimaiseen lainanottoon. Vuosina 1983-85 Baker-maiden inflaatio kasvoi räjähdysmäisesti eikä niille suositeltua perinteistä IMF-ohjelmaa enää tältä osin voitu pitää onnistuneena.

Kehitysmaat ovat puolestaan pitkään pitäneet IMF:n suosittamia vaihtoehtoja liian sopeutuspainotteisina. Ne ovat kritisoineet rahaston "tervehdyttämiskuureja" vanhoillisesta ja kysynnän säätelyyn pohjautuvasta ajattelusta ja siitä, ettei valuuttarahaston ohjelmissa ole riittävästi kannettu huolta kasvun turvaamisesta. Rahaston suosittamalla politiikalla on katsottu usein lyhyellä aikavälillä olevan voimakkaasti kontraktiivinen vaikutus talouteen. Ohjelmissa pitäisi olla enemmän tarjontatekijöitä, ja erityisesti sellaisia, jotka lisäisivät tuotantokoneistoa.

Yhteenvedona voi sanoa, että rahastoon on kohdistunut kritiikkiä siitä että,

- sopeuttamispolitiikka perustuu liian yksipuolisesti kysynnän säätelyyn, jolla useissa tapauksis-

² Kts. Ahti Huomo: Kansainvälisen valuuttarahaston luotonantoon liittyvästä ehdollisuudesta, Suomen Pankin keskustelualoitteita, VP 11/84

sa on nimenomaan lyhyellä tähtäimellä kielteisiä sosiaalisia ja tuotantoa rajoittavia haittavaikutuksia, joiden lieventämistä ei ole riittävästi otettu huomioon.

- ohjelmien päätavoitteiden suunnittelussa rahasto suuntautuu liiaksi toimiin, jotka kohdistuvat kotimaisiin hintoihin, kotimaiseen luotonantoon ja valuuttakurssitoimenpiteisiin ja jättävät muut tekijät, jotka vaikuttavat tuotantoon ja vientiin vähemmälle huomiolle.

- ohjelmat keskittyvät liiaksi ulkoisen tasapainon palauttamiseen ja sellaiset hyvinvointia lisäävät näkökohdat, kuten kasvu ja tulonjako ovat ainoastaan oheistavoitteita.

- kun ohjelmat kohdistuvat liiaksi lyhyen aikavälin tai keskipitkän aikavälin ongelmiin, niissä unohdetaan pitkän aikavälin kehityskysymyksen merkitys.

4. UUSIA TUULIA SOPEUTUSOHJELMISSA

4.1. IMF:n rahoituspolitiikka

Rahasto ei kehitysmaissa syntyneiden velkaongelmien takia aluksi tarkistanut perusfilosofiaansa rahaston varojen käytöstä. Tämä linjanveto tosin rakentui oletukseen, että taloudellisen kasvun hidastuminen maailmalla oli tilapäinen ilmiö, jolloin kehitysmaat melko pian, maailmantalouden kasvun elvyttyä, pystyisivät kasvamaan ulos vaikeuksistaan.

1980-luvun alun realiteetit aiheuttivat kuitenkin vähitellen muutoksia IMF:n tapaan käsitellä kehitysmaiden ongelmia. Maiden talouksien tasapainottomuuksia on yhä

useammin jouduttu tarkastelemaan keskipitkän aikavälin ongelmina. Tähän IMF on mukautunut kehittämällä rahoitusjärjestelyitään valmiusluotoista kohti pidennettyjä rakennesopeutusluottoja. Rahastossa alettiin tehdä aiempaa pitempiaikaisia sopeutusluottositoumuksia (ns. Extended Fund Facility-luottoja) ja toteuttamaan asteittaista talouden sopeutusta useiden peräkkäisten tukiluottojen (valmiusluottojen) avulla.³

Rahaston ajattelutavassa on selvästi havaittavissa myös tarjontanäkökohtia suosiva linjantarkistus ja rahasto on ottanut käyttöönsä eräitä rahoitusmuotoja, jotka on tarkoitettu nimenomaan rakenteellisten sopeutusohjelmien rahoitukseen (SAF, ESAF). Ne ovat samalla ehdoiltaan olleet lievempiä kuin IMF:n vanhat rahoitusmuodot.

Maaailmanpankkikin tarkastelee näitä samoja kehityksen ja taloudellisen kasvun ongelmia. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa näiden kahden instituution mandaatteja ei enää niin selväpiirteisesti voida erotella toisistaan. IMF:n ja IBRD:n välinen työnjako on samalla hämärtynyt. Valuuttarahaston ja pankin perinteisten tehtäväkenttien ohella on rakennepolitiikasta syntynyt laaja yhteinen raja-alue, jonka analysoimista molemmat instituutiot perustellusti pitävät omalle toiminnalleen välttämättömänä.

³ Ylimenokauden ilmiönä on IMF:ssä vuonna 1985 sovittu ns. laajennetun tai tehostetun taloudellisen seurannan politiikasta (enhanced surveillance), jossa rahasto seuraa talousohjelmia tilanteissa, missä se ei itse enää voi antaa lisää rahaa kyseiselle maalle. Tehostetun talouden seurannan mukaan rahasto seuraa tiiviisti jäsenmaiden talousohjelmia hyvinkin pitkän ajanjakson aikana, vaikkei maalla enää olisikaan rahaston kanssa voimassa olevaa luottosopimusta. Näin rahasto toimi pankkilainoituksen ehtona olevien talousohjelmien arvioiana ja sen tarkoituksena on palauttaa vähitellen velallismaan luottokelpoisuus kansainvälisillä pääomamarkkinoilla.

Voidaan silti väittää, että rahasto edelleen pyrkii ylläpitämään sellaista työnjakoa Maailmanpankin kanssa, joka pohjautuu ajatteluun, että rahaston tehtäviin kuuluvat lyhytaikaiset ongelmat kun taas kehitysstrategiat ja niissä esiintyvät varsinaiset rakenneongelmat jätetään IBRD:n huoleksi.

Valuuttarahaston arvostelijat ovat tavallisesti korostaneet sitä, että rahaston rahoitusmahdollisuuksia tulisi lisätä. Joskus näkee esiintyvän kehitysmaiden vaatimuksia, että valuuttarahasto myöntäisi vieläkin pitempiaikaista, rakennemuutoksia tukevaa rahoitusta. Kehitysmaiden mielestä rakennemuutosten vaatiminen niiltä edellyttää joka tapauksessa lisärahoitusta, koska sopeutuksen vaikutukset tulevat näkyviin vasta pitkällä aikavälillä. Rahasto näkee kuitenkin edelleen, että sen päätehtävä on auttaa jäsenmaita nimenomaan tilapäisten häiriöiden rahoittamisessa. Tällöin rahoitusapu on luonteeltaan lyhytaikaista.

4.2. Kasvuhakuinen strategia IMF:n ohjelmissa

Pohtiessaan rooliaan velkastrategiassa IMF on joutunut melko perusteellisesti arvioimaan uudellen rahoitusapustrategiansa ja niinkään pureutumaan sen taustalla olevaan kasvuteorian oikeellisuuteen.⁴ Sekä valuuttarahasto että kehitysmaat ovat yhtä mieltä siitä, että uusissa ohjelmissa kasvun on oltava keskeinen tekijä.

⁴ Vuosina 1985-86 rahaston johtokunta piti useita sopeutusohjelmiin liittyviä seminaaria. Niissä tarkasteltiin sopeutusohjelmien kasvuvaikutuksia ohjelmamaisissa, ohjelmien globaalisia vaikutuksia sekä ohjelmien ja tulonjaon yhteyksiä. Vuoden 1987 tammikussa pidettiin valuuttarahaston ja maailmanpankin yhteinen symposium kasvuorientoituneista sopeutusohjelmista. Samana vuonna käsiteltiin myös rahaston johtokunnassa selvitykset, jotka liittyivät erityisten kasvuharjoitusten (growth excercises) käyttöön sopeutusohjelman rakentamisessa perinteisen rahoitusohjelman (financial programming) rinnalla.

Valuuttarahastolla on varsin etabloitunut mallikehittely, mihin sopeutusohjelmien suunnittelu perustuu. Näkemys sopeutusprosessin aikadimensiosta ja kasvutekijän suhteellisesta merkityksestä on kuitenkin viime vuosien aikana ratkaisevasti muuttunut.

Valuuttarahaston perusajattelun mukaan kasvuun voidaan parhaiten vaikuttaa allokoimalla olemassa olevat resurssit nykyistä paremmin. Investoinneilla on myös selvä yhteys kasvuun, mutta ulkomaiseen säästämiseen turvautumisella sen rahoittamiseksi on rajansa. Kasvun kannalta on tärkeämpää pyrkiä lisäämään kotimaista säästämistä ja tehostaa sen ohjautumista investointeihin.

Valuuttarahasto ja Maailmanpankki lähestyvät kasvun problematiikka eri taholta. Molemmat instituutiot suoriuttavat keskipitkän ajan arvioita tietyn maan talouskehityksestä ottaen huomioon harjoitetun politiikan sekä mahdollisen rahoituksen implikaatiot kasvu- ja investointiedellytyksille. Tämän jälkeen Maailmanpankki tyypillisesti painottaa tiettyä BKT:n ja/tai kulutuksen tavoitekasvua, ja osoittaa mikä investointitaso ja vaihtotase on tavoitteen kanssa sopusoinnussa. Valuuttarahasto sen sijaan ottaa lähtökohdaksi rahoituksen. Se laskee mikä on se kotimainen ja ulkoinen rahoitus, jonka maa pystyy mobilisoimaan ilman kohtuutonta inflaatiovauraa. Tämän jälkeen IMF arvioi onko vaihtotaseen vaje rahoitettavissa vai tarvitaanko talouspolitiikan lisätoimenpiteitä tiettyjen kasvu-, inflatio- ja maksutasetavoitteiden saavuttamiseksi.

Jos haluaa, voisi nähdä IMF:n ja kehitysmaiden sananvalinnoissa heijastuvan tietyn näkemyseron kasvuongelmasta. IMF puhuu mieluummin "growth orientated adjustment" -ista, kun sen sijaan kehitysmaat käyttävät ilmaisua "adjustment with growth". Valuuttarahaston valitsemien ilmaisun voisi nähdä viittavan siihen, että kasvu

on eräs ohjelman tavoitteista ja siihen, että vastuu kasvusta on paljolti jäsenmailla. Kehistysmaiden sananvalinnasta heijastuu taas näkemys, että kasvu on välttämättömän edellytys sopeutustoimille ja että yhteisillä ponnisteluilla tämä kasvu olisi tietyllä tavalla taattava kehitysmaille.

4.3. Rakennesopeutus IMF-ohjelmissa

Valuuttarahasto on viime vuosina yhä enemmän keskustellut rakennepolitiikan roolista sekä käytännön kysymyksenä keinoista, millä rakennesopeutuksen seuranta voidaan toteuttaa IMF:n talousohjelmissa.

Rahasto pyrkii alinomaan korostamaan sitä, että jyrkkä rajanveto rakennesopeutuksen ja perinteisen sopeutuspolitiikan välillä on vaikeaa. Itse asiassa perinteisissäkin sopeutusohjelmissa on pitkään ollut mukana tärkeitä rakennepoliittisia piirteitä mm. valuuttakurssimuutokset, kaupan esteiden purkaminen ja yksityisen sektorin suojaaminen julkisen sektorin aiheuttamasta ns. syrjäytyksestä.

IMF:n rakenneuudistusvaatimukset ovat yleensä luonteeltaan sellaisia, että purkamalla hintojen ja korkojen asetantamekanismeja pyritään lisäämään markkinoiden toimivuutta. Julkisen sektorin osuutta kotimaisten säästöjen käyttäjänä pyritään myös vähentämään. Rahaston suosittelemiin "varsinaisiin" rakennesopeutustoimiin sisältyy mm. sekä sisäisen että ulkoisen kaupan vapauttamistoimia ja julkisen sektorin osallistumisen pienentämistä, ml. yritysten siirtämistä yksityisten omistukseen. Tähän voidaan odottaa liittyvän ulkomaisten suorien investointien lisääntymistä. Jäljempänä mainittavissa SAF-ohjelmissa on esim. maatalous- ja tuottajahintojen liberalisointi ollut suhteellisen yleinen vaatimus.

Valuuttarahaston johtokunnassa käsiteltiin keväällä 1987 laajaa selvitystä ulkoisesta sopeutuksesta ja kasvusta IMF:n tukemissa ohjelmissa. Siinä oli mm. koottu yhteen vuosina 1983-85 voimassa olleista ohjelmista saadut kokemukset koskien sopeutusohjelmien rakennetta.⁵ Selvityksestä käy ilmi, että rakennesopeutustoimenpiteitä käytetään jo varsin runsaasti IMF:n ohjelmissa. Seuraavassa taulukossa (taulukko 1) on toimenpidetyypeittäin esitetty, kuinka monessa vuosina 1983-85 voimassa olleista 35 ohjelmasta vaadittiin kutakin rakenteellista toimenpidettä.

⁵ Selvitys päättyy kuitenkin aineiston osalta vuoteen 1985. Ainoa keino saada asiasta uudempaa informaatiota olisi tarkastella valuuttarahaston tämän jälkeen laatimia, yksittäisten maiden ohjelmien seurantaraportteja.

Taulukko 1.

RAKENNESOPEUTUSTOIMENPITEITÄ IMF:N OHJELMISSA

Julkiset liikelaitokset	
- hinnoittelu/kannattavuus	27
- yleinen uudistus	20
- hallinnon tehokkuuden parant.	16
Kustannus/hintapolitiikka	
- valuuttakurssi	27
- hinnoittelun rationalisointi	21
- tuottajahintojen muuttaminen	20
- palkkojen indeksiehtojen purku	15
Muut valuutta- tai kauppapoliittiset toimenp.	
- kauppajärjestelmän uudistus	19
valuuttajärjestelmän uudistus	14
- tariffiuudistus	12
Muut rakenteelliset toimenpiteet	
- verouudistus	20
- hinnoittelun, markkinoinnin ja tuotannon liberalisointi	17
- rahoitusjärjestelmän uudistus	15
- muu (mm. infrastruktu. muutokset)	13
- julkisen sekt. investointisuunn.	11

Julkisiin liikelaitoksiin liittyy paljon mm. teollisuus- ja työllisyyspoliittisia аспектеja. Tämän vuoksi uudistusvaatimukset kohtaavat tämän tästä poliittista vastustusta. Mitä radikaalimpia maille suositeltavat toimenpiteet ovat, sitä helpommin sopeutusvaateet koetaan maan sisäisiin asioihin puuttumisena.

Perustavaa laatua oleviin uudistuksiin luetaan sellaiset toimet kuten yritysten likvidointi tai yksityistäminen,⁶ yritystoimintaa säätelevien hallintomenetelmien muutokset, yritysten johdon uudelleenjärjestelyt tai kirjanpitoimenettelyn parantaminen. Yksityistäminen esim. ei ole useinkaan toteutunut alkuperäisten suunnitelmien mukaan. Monissa maissa laaja yksityistämishjelma on

⁶ Yksityistäminen on tyypillisesti Maailmanpankin asiantuntija- aluetta.

kutistunut muutamien yksittäisten yritysten yksityistämiseen tai lopettamiseen.

Julkisiin liikelaitoksiin kuten myös rahoituslaitosjärjestelmään kohdistuneiden rakenteellisten sopeutusvaatimusten seurannan jatkuva ja kasvava yleistyminen (prior action, performance criteria ja program review) viime aikoina on kuitenkin esimerkki siitä, että yhä useammat maat ovat valmiita tekemään "vaikeita päätöksiä".

Kustannus/hinnoittelutoimet sekä valuutta- ja kauppapoliittiset toimet tähtäävät allokaation parantamiseen suhteellisia hintoja korjaamalla. Erityisesti tariffiuidistukset ja kaupan liberalisointi ovat luonteeltaan sellaisia toimia, joiden maat itse katsovat vaikuttavan lyhyellä aikavälillä sekä tuotantoon että työllisyyteen supistavasti. Näille toimenpiteille onkin siksi tunnusomaista suhteellisen heikko toteutuminen.

Näiden toimenpiteiden ajoittamisesta ollaan yleensä sitä mieltä, että tariffien rationalisointi tulisi ajoittaa ennen kaupan vapauttamista, jotta toimenpiteistä saatava hintahyöty olisi mahdollisimman suuri.

Valuuttarahaston suosittelemissa rahoitussektorin uudistuksissa rakennesopeutustoimien luonne on ollut hyvin moninainen. Korkeiden sopeuttaminen on ollut suurella osalla ohjelmia mukana ad hoc-luonteisena toimena.

Jos em. selvityksessä mukana olleet maat luokitellaan ulkoisen tasapainon mukaan näyttäisi siltä, että maissa, joissa tasapainotilanne on saavutettu, toimenpiteet ovat keskittyneet allokoinnin parantamiseen. Valuuttakurssipolitiikan, hinnoittelun rationalisoinnin ja tuotannonhintojen muuttaminen ovat olleet keskeisiä politiikan välineitä.

Maissa, joissa tasapaino on huonompi, eli pysyvemmänlaatu-
 tuisissa maksutasevaikeuksissa olevissa maissa, lääkkeet
 ovat olleet kovempia ja kohdistuneet suuremmin järjes-
 telmään ja instituutioon. Tällaisissa oloissa maat ovat
 ryhtyneet suhteellisesti helpommin sellaisiin toimiin,
 joihin liittyy vaikeita poliittisia näkökohtia. Julki-
 siin liikelaitoksiin välittömästi tai välillisesti
 vaikuttavat toimet ovat tästä hyvä esimerkki.

4.4. Uudet rakennesopeutusfasilitetit

Rakennesopeutuksen uusi merkitys IMF-ohjelmissa koros-
 tui, kun IMF:n johtokunta maaliskuussa 1986 perusti
 rakenteelliseen sopeutukseen tarkoitetun rahoitusjärjes-
 telyn (SAF). Se oli osa Baker-suunnitelmaa, jonka puit-
 teissa vuosina 1986-87 käsiteltiin erityisesti vähiten
 kehittyneiden maiden tilaa ja toimintavaihtoehtoja
 niiden auttamiseksi.

SAF-rahoituksen tarkoituksena on edistää velkavaikeuk-
 sissa olevien köyhimpien - lähinnä Afrikassa sijaitsevi-
 en - kehitysmaiden talouden rakennemuutoksia. SAF-luot-
 tojen saaminen edellyttää, että jäsenmaalla on talouden
 kehittämiseen tähtäävä keskipitkän aikavälin ohjelma.
 Käytännössä tämän huokeaehdoisen rahoituksen saanti
 edellyttää, että maa laatii yhdessä Valuuttarahaston ja
 Maailmanpankin kanssa taustaselvityksen (Policy Frame-
 work Paper) siitä, miten maan talouden rakennetta so-
 peutetaan maksutasevaikeuksista pääsemiseksi.

IMF:n kontribuutiona velkastrategiaan voidaan myös pitää
 vuonna 1987 tehtyä päätöstä kolminkertaistaa SAF-järjes-
 telyn varat, jotta tulotasoltaan alhaisten jäsenmaiden
 rahoitusongelmia voitaisiin lieventää. Uuden rahoitus-
 järjestelyn (ESAF) varoista on vasta myönnetty ensimmäi-
 siä luottoja, eikä kokemuksia ole vielä kertynyt rahoi-
 tustuen toimivuudesta.

4.5. Ulkoisten tekijöiden korostuminen

Edellä on esitelty IMF- ohjelmien viimeaikaista kehitystä lähinnä kasvun ja rakenteellisten sopeutustoimien näkökulmasta. Ohjelmat ovat muuttuneet myös muilta osin.

Aikaisemmin valuuttarahaston ideologiassa ei ole pantu paljoa painoa maan heikon tilanteen taustalla oleville, ulkopuolisille, maasta riippumattomille syille. Tiedyt ulkoiset shokit - vientituotteiden hintojen vaihtelu - ja niiden aiheuttamat sopeutustoimet voitiin rahoittaa erityisillä vientivaihteluiden tasausluotoilla (vuonna 1963 perustettu CFF). Näitä luottoja ei kuitenkaan ole suoranaisesti tarkoitettu yleiseen, raaka-aineiden hintojen heikon kehityksen aiheuttaman tilanteen lievittämiseen.

Velkaongelman pitkittymisen myötä valuuttarahasto alkoi osoittaa enemmän ymmärrystä ns. ulkoisille tekijöille. Vuonna 1988 päätettiin järjestelmästä, jonka mukaan lainanottaja niin halutessaan voi sisällyttää mihinkä tahansa IMF:n kanssa solmimaansa rahoitusjärjestelyyn ehdollisen lisärahoitusmahdollisuuden. Tämä ns. "kontingenssipykälä" on eräänlainen varauma sille, ettei ulkoinen kehitys ole ollut sitä, mitä ohjelmaa tehtäessä odotettiin.

Alkuna tälle jo pitkään kehitysmaiden vaatimuksena olleelle uudistukselle voidaan pitää Meksikolle marraskuussa 1986 myönnetyn IMF-luoton ja tähän kytkettyjen muiden rahoitusjärjestelyiden ehtoja. Ne heijastivat uutta talousohjelmien linjaa, sillä Meksikon tukirahoitus 1986-1988 määräytyi lopullisesti mm. taloudellisen kasvun ja öljyn hintakehityksen nojalla.

5. IMF:N NÄKEMYS KEHITYSMAIDEN SOPEUTUSPROSESSISTA

Valuuttarahaston ajattelun mukaan kehitysmaiden kasvuun voidaan parhaiten vaikuttaa allokoimalla niiden olemassa olevat resurssit nykyistä paremmin. Investoinneilla on myös selvä yhteys kasvuun, mutta ulkomaiseen säästämiseen turvautumisella on rajansa. Kasvun kannalta on tärkeämpää pyrkiä lisäämään kotimaista säästämistä ja tehostaa sen ohjautumista investointeihin.

Valuuttarahasto ei kiellä pääomanmuodostuksen roolia kehitysmaiden kasvun ylläpitäjänä. On myös luonnollista että pääomat liikkuvat pääomarikkaista teollisuusmaista pääomaköyhiin kehitysmaihiin. Samalla rahasto on kuitenkin pyrkinyt korostamaan, että pääomanmuodostuksen rahoitus ulkomaisella pääomalla ei ole niin yksinkertainen ratkaisu, kuin mitä esimerkiksi kehitysmaat ovat ns. G-24-ryhmässä esittäneet.

Tuomalla pääomaa kehitysmaat voivat kyllä laajentaa tuotantokapasiteettiaan nopeammin kuin se kävisi päinsä vain kotimaisen säästämisen avulla. Mutta koska ulkomainen velka on hoidettava, ulkomaiseen säästämiseen turvautumalla ei voida päästä mihin tahansa reaalisien kansantulon kasvuun. Jos korko ylittää pääoman rajatuotavuuden, lisääntynyt ulkomaisen rahoituksen käyttö hidastaa kansantulon kasvua, vaikka kotimainen tuotanto samanaikaisesti kasvaakin.

Toisaalta vain tuotantopotentiaalia ja tuotantoa lisäämällä voivat tuotantorakenteeltaan kehittymättömät maat selviytyä pidemmällä aikavälillä. Näin ollen kehitysmaiden tuotannon diversifioinnille täytyy saada kestävä edellytykset.

Tuotantokapasiteetin lisäämiseen pyrkivän politiikan keskeisenä menetelmänä on ollut säästämisen kannustaminen lähinnä lisäämällä säästämisen tuottoa. Monissa kehitysmaissa korkotaso on hallinnollisilla määräyksillä asetettu selvästi markkinoilla määräytyvää tasoa alhaisemmaksi. Korkotason nostamisella pyritään lisäämään sekä kotimaista säästämistä, että ulkomaisten säästöjen virtaamista maahan.

Matala korkotaso vähentää säästämistä ja houkuttelee viemään pääomaa maasta. Säästöjen korkoherkkyys tilanteissa, joissa korkoja on muutettu osana viime vuosien vakautusohjelmia on aiheuttanut viranomaisille tuntevia vaikeuksia ylläpitää vakautta kotimaisilla rahoitusmarkkinoilla nopeasti kasvaneiden pääoman sisään- tai ulosvirtaamisen vuoksi.

Erityisesti ns. pääomapaosta on muodostunut mittava ja vakava ongelma, joka kansainvälisen yhteisön tasolla on omiaan vaikeuttamaan velkaongelman ratkaisuyrityksiä ja kehitysmaiden tasolla heikentämään sopeutusohjelmien läpiviemisen edellytyksiä.

Toimista, jotka liittyvät kehitysmaiden olemassa olevan tuotantokapasiteetin käytön tehostamiseen näyttää IMF:n selvitysten mukaan tehokkaimpia olevan hintojen vapauttaminen, erityisesti maataloustuotteiden osalta. Julkisten liikelaitosten monopoliaseman purkamisella tai näiden laitosten toiminnan tehostamisella katsotaan olevan myös varsin suuri tehokkuusvaikutus.

Kehitysmaat ovat perinteisesti suunnanneet runsaasti resursseja julkisen sektorin liikelaitoksiin. Julkisten liikelaitosten heikko tehokkuus ja jatkuvat rahoitushuollet ovat varsin tyypillinen piirre monelle kehitysmaalle. Rahoitusta paikataan useimmiten valtion budjetin kautta. Julkisten liikelaitosten huono taloudellinen

tila johtaa vuorostaan varsin suoraan budjettialijäämiin ja vaihtotaseiden vajeisiin.

Julkisen sektorin liiallista paisumista pyritään IMF:n tukemissa sopeutusohjelmassa hillitsemään, jäädyttämällä julkisen sektorin työvoiman määrä, noupeuttamalla eläkkeelle siirtymistä, yksityistämällä valtion liikelaitoksia ja rajoittamalla sellaisten koululaitosten oppilasmääriä, jotka takaavat työpaikan koulutuksen jälkeen.

Työvoimamarkkinat ja niillä muodostuva hinta (reaalipalkka) on eräs keskeinen talouden kehitykseen vaikuttava muuttuja. Kehitysmaissa tietyn tyyppiset palkan määräytymisjärjestelyt ovat omiaan vähentämään oleellisesti reaali-palkan joustavuutta.⁷ Palkkojen määräytymiseen on vaikuttanut myös valtio määräämällä yksipuolisesti palkkojen kehityksestä. Erilaiset palkkojen indeksidonnaisuudet ovat hyviä esimerkkejä tällaisista järjestelyistä. Useissa maissa indeksin sisältöä on osana talouden sopeutusohjelmaa tarkistettu siten, että vaihtosuhteen aiheuttamat hintavaikutukset on jätetty pois (esim. Brasilia vuonna 1983).

Monen kehitysmaan sopeutusprosessi on viime aikoina kohdannut vastoinkäymisiä varsin perinteisistä syistä, eli kun valuuttapoliittiset toimet yhdistyneenä lipsuvaan rahapolitiikkaan ovat päästäneet inflaation jälleen valloilleen. Työvoimamarkkinauudistus ja indeksidonnaisuuden purku on siksi ollut keskeisessä osassa IMF-ohjelmissa, ja erityisesti sellaisissa sopeutusohjelmissä, joissa tavoitteena on ollut inflaatiouvauhdin nopea pudottaminen. Näistä ohjelmista tehtyjen selvitysten

⁷ Useissa maissa työvoimamarkkinat ovat vääristyneet sen tähden, että valtio ja valtion yritykset ylitöyllistävät. Erityisesti ranskankielisessä Afrikassa on käytössä erilaisia järjestelmiä, jolla tietyistä valtion koululaitoksista valmistuneilla on taattu työpaikka valtion virkamiehenä.

perusteella⁸ voidaan sanoa, että vaikka tulopolitiikka voikin näytellä tärkeää roolia inflaation alentamisessa, sitä ei voi käyttää asianmukaisen kysynnänsäätelypolitiikan sijaisena.

6. IMF-OHJELMIEN TALOUSPOLIITTINEN EHDOLLISUUS

6.1. Muuttunut ehdollisuus?

Jäsenmaan on lainatessaan IMF:ltä laadittava maksutaseen tasapainottomuuden poistamiseen tähtäävä ohjelma ja tätä rahaston politiikkaan sisältyvää periaatetta kutsutaan ehdollisuudeksi. IMF-ohjelmien viimeaikaista sisältöä voidaan tarkastella tältäkin, eli ehdollisuuden näkökulmalta.

Yleisessä kielenkäytössä ehdollisuudella tarkoitetaan valuuttarahastoon varojen käyttöön liittyviä toteutus- tai suorituskriteereitä (performance criteria). Ehtojen toteuttaminen on edellytyksenä IMF:n varojen myöntämiselle tai maksatuksille.

Rahastossa ehdollisuuden ensisijaiseksi tehtäväksi nähtiin aikoinaan varmistua rahaston resurssien kierrosta. Sittemmin IMF on ruvennut korostamaan, että ehdollisuus on osa laajempaa kansainvälisen talouden sopeutusmekanismia.

Nämä rahaston luotonantoon liitetyt talouspoliittiset ehdot ovat tietenkin aina olleet julkisen debatin ja näkemuserojen kohteena. Viime vuosina on esiintynyt voimakkaita paineita ehdollisuuden tarkistamiseksi. Valuuttarahasto on vastannut tähän selvittämällä melko

⁸ "High Inflation, Heterodox Stabilization and Fiscal Policy", IMF/SM/87/141, June 1987, "Rapid Disinflation and External Adjustment", IMF/EBS/87/154, July 1987.

perusteellisesti teoreettisen ajattelunsa kehitystä, mutta ei ole löytänyt perusteita, minkä takia rahaston pitäisi oleellisesti uudistaa oppinsa.⁹

On perusteltua olettaa, että IMF-ohjelmien ehdollisuuskin on viime vuosina muuttunut sitä mukaa, kun IMF:n luotonantopolitiikka on kehittynyt. Tästä on kuitenkin vaikeata hahmottaa kokonaisvaltainen kuva, sillä liikkeellä on monta osittain vastakkaista suuntausta. Siltä osin, kun IMF on perustanut uusia pehmeäehtoisia luottojärjestelyitä, ohjelmien ehdollisuus on tietenkin lieventynyt. Samoin on käynyt, kun nosto-oikeuksia on korotettu ja laina-aikoja pidennetty. Mutta velkastrategian puitteissa IMF on myös asettanut jäsenmaiden tavanomaisien luottojensa ehdoiksi pitkälle meneviä sopeutustoimia ja tätä voidaan taas tulkita ehdollisuuden tiukentumisena. Eräs indikaatio ehdollisuuden tosiasiallisesta kiristymisestä on se, että yhä useampi ohjelma nykyään solmitaan pienemmästä luottomäärästä, jolloin määritelmän mukaan vaadittava ehdollisuuskin on pienempi.

6.2. Huomioita rakennesopeutuksen ehdollisuudesta

Rakennemuutosten seurannassa käytetään suhteellisen harvoin ns. toteutuskriteereitä. Kriteerien käyttö on rajoittunut hyvin selvästi kauppatariffi- ja valuuttakurssijärjestelmien muutosten seurantaan. Nämä rakennepoliittiset toimet ovat tosin olleet mukana sopeutusohjelmissa jo suhteellisen kauan.

Ohjelman toteutuskriteerien soveltaminen rakennemuutosten seurantaan on teknisesti usein hankalaa. Toteutus-kriteeri ohjaa kuitenkin perinteisesti ohjelmissa rahoi-

⁹ IMF:n johtokunta piti vuonna 1986 neljä seminaaria, jotka käsittelivät sopeutusohjelmien rakennetta ja julkaisi katsauksen "Theoretical Aspects of the Design of Fund-Supported Adjustment Programs".

tuksen saantia ja sen jaksottumista, minkä takia toteutus-kriteereissä tiivistyy ehdollisuuden tiukkuus käytännössä. Koska rakenneohjelmassa ei toteutus-kriteeriä käytetä kovinkaan paljon, ehdollisuus on tältä osin erillään sopeutusohjelmista ja tämä on mahdollisesti yksi syy siihen, miksi ulkopuolisen mielestä rakennemuutokset eivät ole riittävästi ohjelmissa ja ehdollisuudessa esillä.

Soveltamalla yleissääntöjä tapauskohtaisesti ("case-by case") kohdemaille voidaan kuitenkin uusissa ohjelmissa asettaa melko pitkälle meneviä rakenteellisia sopeutusvelvoitteita. Toimenpiteet vaaditaan usein ennakkotoimintana. Kehitysmaat suhtautuvat ehdollisuussääntöjen muutokseen tältä osin sikäli varovasti, että ne pitävät rakennesopeutuksen ja ehdollisuuden yhdistämistä lähinnä itseensä kohdistuvana ehdollisuuden tiukentumisena.

Vuosina 1979-87 ohjelmien rakennemuutosten toteutumista on seurattu lähinnä ohjelman tutkinnan (program review) avulla. Ohjelmatutkinnan käyttö lisääntyi vuosina 1986-87 erityisesti julkisia liikelaitoksia, rahoituslaitos-sektoria ja hinnoittelupolitiikkaa koskevien rakennemuutosten seurannassa.

7. SOPEUTUSOHJELMIEN SEURANTAMENETELMISTÄ

IMF on ryhtynyt melko säännöllisesti kartoittamaan miten sen ohjelmia on toteutettu. Tällä valuuttarahasto on erityisesti halunnut osoittaa, että ohjelmien luonne on muuttunut joustavasti ajan mukana. Kartoitukset ovat osa rahaston suorittamaa valvontaa ehdollisuussäännösten puitteissa.

Eräessä tuoreessa katsauksessa arvioitiin 9 maan sopeutusta 1980-luvulla. Siinä analysoitiin 40 vuotuisen IMF-ohjelman onnistumista ajanjaksona 1981-88. Sopeutus on toteutunut vain yhden maan kohdalla (Chile) , kahden kohdalla (Egypti, Sambia) tilanne on pysynyt huonona ja muiden maiden (Bangladesh, Filippiinit, Ghana, Jugoslavia, Marokko ja Meksiko) suoritukset ovat vaihdelleet.¹⁰

Epäonnistumisen syyt eivät välttämättä liity ohjelmien sisältöön, vaan voivat olla täysin ulkoisia, vääristä perusoletuksista tai heikosta toteutuksesta johtuvia. Kunkin tekijän osuus tulisi yksityiskohtaisesti selvittää kussakin tapauksessa erikseen, jos haluaa arvioida rahaston politiikan osuvuutta.

Rahasto törmää tässä kohden menetelmällisiin vaikeuksiin. Jos empiirisen aineiston perusteella pyrkii arvioimaan sopeutusohjelmien vaikutuksia kehitysmaissa käy usein niin että aikajänne on riittämätön vahvojen johtopäätösten tekoon. Ennen kaikkea on tietenkin vaikeata eritellä, mikä kulloinkin on ollut sopeutusohjelmien epäonnistumisen syy.

Paitsi ohjelmien rakenteita ja toteutusta valuuttarahasto analysoi myös runsaasti sopeutusohjelmien eri vaiku-

¹⁰ "Selected Aspects of the Experience with Programs supported by Stand-By and Extended Arrangements - Issues in Conditionality", IMF/EBS/89/17, February 1989

tuksia kehitysmaissa. Viime aikoina on mm. tutkittu ohjelmien vaikutusta ohjelmamaiden tulonjakoon ja sopeutuksen suhdetta köyhyyteen.

Usein esitetty ulkopuolinen kritiikki on, että IMF:n sopeutusohjelmat jarruttavat talouden kasvua. Ohjelmat voivat jopa aiheuttaa stagflaatiota. Lyhyellä aikavälillä rahaston suosittalema ohjelma voikin vaikuttaa kohdemaan kasvuun hidastavasti. Mutta rahastossa tehdyissä selvityksissä on todettu, että kun kaikki sopeutusohjelman vaikutukset on otettu huomioon, ei voida vetää selvää johtopäätöstä siitä, että sopeutusohjelmat yleensä vaikuttaisivat kohdemaan kasvuun hidastavasti.¹¹

IMF-ohjelmien makrotaloudelliset tavoitteet ovat pääpiirteittäin lueteltavissa. Ne ovat maksutasetasapainon saavuttaminen, parantuneet kasvuedellytykset ja alhainen inflaatio. Ohjelmien arviointi tavoitteiden toteutuksen kannalta ei silti yleensä onnistu. On näkemyseroja sekä siitä, miten ohjelmien makrotaloudellisia vaikutuksia tulisi estimoida ja siitä, mitä vaikutuksia IMF-ohjelmilla tosiasiallisesti on ollut talouksiin. Eräässä uudessa empiirisessä analyysissä¹² haettiin lisäselvitystä näihin kysymyksiin. Tekijä päätyi kuitenkin toteamukseen, etteivät tähänastiset tutkimukset (ainakin 12 tutkimusta v. 1978 lähtien) toistaiseksi kykene tyhjentävästi valaisemaan "toimivatko" IMF-ohjelmat vaiko eivät. Asia on vielä ratkaisematta.

¹¹ "The Effects of Fund-Supported Adjustment Programs on Economic Growth: A Survey of the Empirical Literature", IMF/SM/85/96, April 1985.

¹² "The Macroeconomic Effects of Fund-Suported Adjustment Programs: An Empirical Assessment", IMF/WP/88/113, December 1988. Tutkimuksessa arvioidaan 67 kehitysmaan ohjelmien makrotaloudellisia vaikutuksia vuosina 1973-86 (288 maa-ohjelma-vuosi havaintoa ja 650 maa-vuosi havaintoa ilman ohjelmaa).

8. LOPPUPÄÄTELMIÄ

IMF:n talousohjelmien sisällön muuttumisesta ei ole helppo saada kuvaa. Kyseessä on asteittainen prosessi, jossa kertamuutokset ovat yleensä olleet pieniä. IMF:n noudattaessa kaikessa luotonannossaan aina joustavaa tapauskohtaista lähestymistapaa linjantarkistukset ja policymuutokset eivät aina edes tule kirjatuiksi rahaston väljiin yleisperiaatteisiin.

Kiistatonta on kuitenkin, että rahasto on monessa joutunut mukautumaan ja kehittämään rahoitusjärjestelyitään, osittain ulkoisten olosuhteiden muuttumisen mukana, osittain rahaston ehdollisuuteen kohdistuneesta kriittistä johtuen. Mutta onko rahasto sitten tilanteen herrana ja onko nykyinen luottopolitiikka mitoiltaan ja teholtaan sellainen, että rahasto täyttää roolinsa kansainvälisen velkaongelman käsittelyssä? Nämä ovat valuuttarahastoakin askarruttavia roolikysymyksiä, sillä ei liene liioteltua edes väittää että IMF paraikaa kokee eräänlaista identiteettikriisiä.

Tosiasia on, että IMF antaa lähinnä vain marginaalirahoitusta taloudellisesti merkittävimmille keskituloisille kehitysmaille. Näin tulee olemaan jatkossakin. Valuuttarahaston lainojen lyhyeksi moititut takaisinmaksuajat -keskimäärin korkeintaan viisi vuotta - eivät nekään koskaan voi kilpailla kehitysluottolaitosten 15 - 35 vuoden kuoletusaikataulujen kanssa.

IMF:n ensisijainen merkitys velkaongelman käsittelyssä piilee rahaston ns. katalyyttisessä vaikutuksessa. Koska pankkipiireissä luotetaan rahaston arvioon vakautusohjelmaa suunnittelevan maan maksutasenäkömistä ja rahoitustarpeista, IMF:n aikaansaama pääomavirta tähän samaiseen maahan on tavallisesti kokonaisuudessaan paljon suurempi kuin rahastolta saatu suora tuki. Tältä osin rahaston rooli ei ole epäselvä. IMF on monetaarinen

instituutio, jonka tehtävänä on toimia kansainvälisen rahajärjestelmän "keskuspankkina".

Oman luotonantopolitiikkansa suhteen rahasto joutuu kuitenkin punnitsemaan vaihtoehtoja. IMF:n tehtävänä on edelleen tarjota tilapäisrahoitusta maksutasevaikeuksissa olevien maiden sopeutusohjelmien tueksi. Liian tiukka ehdollisuus karkoittaa kuitenkin lainanhakijat, eikä rahasto voi täyttää tehtäväänsä velkaantuneiden kehitysmaiden auttamisessa. Jos rahasto toteuttaisi ohjelmiaan lievempää ehdollisuutta, pankit taas voisivat menettää uskonsa rahaston kykyyn hallita tilannetta.

Mitä enemmän velkaongelma on pitkittynyt ja sen mukana kehitysmaiden talousvaikeudet kasautuneet, sitä selvemmin piirtyy esiin rahaston luototuspolitiikan uskottavuusongelma. On aivan ilmeistä, että kehitysmaiden ongelmia pitää tarkastella ainakin keskipitkän aikavälin ongelmina. Samalla rakennepolitiikan merkitys on korostunut. Kumpikaan piirre ei ole kuulunut IMF:n perinteiseen toimivaltaan. Niiden niveltäminen IMF:n maksutaseen tasapainotusohjelmiin ja talousoppeihin on meneillään. Prosessi on kuitenkin keskeneräinen. Hankalaa on, että mitä enemmän rahasto joustaa ja muuntelee rahoitusehtojaan, sitä enemmän IMF:ää uhkaa roolinsa vesittyminen ja viimein menettäminen IMF:n alkaessa muistuttaa kehitysrahoituslaitosta.

KASVUN ROOLI SOPEUTUSPROSESSISSA

Kehitysmaat ovat viime vuosina pyrkineet operationalisoimaan omaa kasvuajatteluaan ja ovat ns. G-24 maiden raportissa¹³ ehdottaneet, että valuuttarahasto alkaisi käyttää sopeutusohjelmien laadinnassa yksinkertaisia kasvulaskemia (ns. growth excises).

Tällaisessa laskelmassa (joista käytetään myös nimitystä säästämiskuilulaskelma) perusrakenne on seuraava:

Tuotantofunktio on kiinteäkertoiminen ja tuotannon kasvu määräytyy kiinteän investointi/tuotanto-suhteen avulla.- Säästäminen ja investoinnit ovat määritelmällisesti yhtä suuret. Säästäminen voidaan jakaa kotimaiseen ja ulkomaiseen. Jälkimmäinen on yhtä suuri kuin ulkomaisen nettoluotonoton ja valuuttavarannon lisäyksen erotus. Näistä yhtälöistä muodostetaan yksi yhtälö, joka yhdistää potentiaalisen tuotannon kasvun, ulkomaisen nettoluotonoton, valuuttavarannon muutoksen ja kotimaisen säästämisasteen.

Saatu yhtälö määrittelee, kuinka paljon ulkomaista rahoitusta tarvitaan ylläpitämään haluttu potentiaalisen tuotannon kasvu, kun kotimainen säästämisaste on annettu ja valuuttavarannon kertymiselle on asetettu tietty tavoite.

Rahoitusestimaatteja tulisi käyttää ulkomaisina ohjelman osina (external counterpart) kun kotimaisia stabilisatiotoimia mitoitetaan.

Valuuttarahastossa on tehty useita teoreettisia selvityksiä siitä, miten G-24-maiden ehdottamat kasvulaskelmat ja perinteiset rahoituslaskelmat voidaan liittää yhteen.¹⁴

Eräs keskeinen ongelma lähestymistapojen yhdistämisessä on se, että kasvulähestymistapa nojautuu kiinteäkertoimiseen tuotantofunktioon ja kiinteisiin investointi- ja säästämisasteisiin. Valuuttarahaston rakennesopeutuksessa on tavallista, että ohjelmiin sisältyy toimia (esim.

¹³ Intergovernmental Group of Twenty-four on International Monetary Affairs: The Role of the IMF in Adjustment with Growth, Washington, D.C. June 5, 1987

¹⁴ Khan M.S., Montiel P., Haque N.U.: Adjustment with Growth- Relating the Analytical Approaches of the World Bank and the IMF, The World Bank Discussion Paper, Report No.VPERS8, ja Chand S.K.: Towards a Growth-Orientated Model of Financial Programming, WP/87/10.

sa on tavallista, että ohjelmiin sisältyy toimia (esim. korkojen ja hintojen), jotka pyrkivät juuri näiden kiinteitten suhteitten muuttamiseen.

Ongelmaksi näyttää muodostuvan jatkossa myös se, että jos lopputulokselta aletaan vaatia edes kohtuullista realismia, mallista tulee varsin monimutkainen. On jo nyt nähtävissä, että tilastolliset ongelmat tulevat olemaan suuret. Työ mallien yhdistämisessä on joka tapauksessa vasta alussa eikä tällä hetkellä ole nähtävissä, kuinka pitkälle meneviin käytännöllisiin sovelluksiin päästään.

IMF:N EHDOLLISUUSSÄÄNNÖSTÖ

Ehdollisuuteen liittyy väljästi tulkittuna rahaston varojen käyttöön kuuluvat erinäiset määräykset, joita on koottu tiettyyn IMF:n säännöstöön. Jos tämä säännöstö ("Guidelines on Conditionality") otetaan mittapuuksi, ohjelmien luonne ei ole olennaisesti muuttunut. Tämä käy ilmi siitä, että vaikka ehdollisuussäännöston soveltuvuutta tarkkaillaankin säännöllisesti, valuuttarahasto on tehnyt siihen vain kahdesti perusteellisemmän korjauksen (vuosina 1968 ja 1979). Rahaston ehdollisuutta säätelevät paraikaa siis viimeksi vuonna 1979 hyväksytyt suuntaviivat.

Edellä mainittujen tarkistusten perusteella ei ole katsottu olevan tarvetta muuttaa ehdollisuuden määrittelyä. Vaikka ehdollisuuden jääminen toistaiseksi ennalleen tuntuu oudolta asian ympärillä käydyn laajan keskustelun vuoksi, ko. ratkaisu on tietyllä tavoin tarkasteltuna ollut odotettavissa.

Syyt ehdollisuussäännöston hitaaseen muuttumiseen ovat paljolti käytännölliset. Ensinnäkin ohjeisiin on koodattu vain tietyt yleiset vastuut ja velvollisuudet sekä valuuttarahaston että jäsenmaan osalta. Säännöstö antaa talousohjelmille siten ainoastaan hyvin karkeat raamit. Näillä on annettu puitteet, joita ohjelmien yksityiskohdat eivät saa kohtuuttomasti loukata. Lisäksi säännöstö määrittelee eräitä menettelytapoja ja ohjeita ohjelman varsin teknisistä ominaisuuksista, kuten ohjelman pituudesta, neuvotteluprosessista ohjelman aikana ja ohjelman toteutumisen seuraamissäännöistä (esim. ohjelmien tutkinnan - "program review"n ja ennakkotoiminnan - "prior action"in avulla seurattavat toimet).

Yleisperiaatteiden mukaan rahaston tulee ottaa asianmukaisesti huomioon kunkin kohdemaan poliittiset ja sosiaaliset tavoitteet, taloudelliset prioriteetit ja ulkoiset olosuhteet, mm. maksutaseongelmien syyt, minkä lisäksi valuuttarahaston tulee ohjelman toteutumisen seuraamissäännöissä kiinnittää päähuomio makrotaloudellisiin muuttujiin.

Makrotalouden ehdot liittyvät raha- ja finanssipolitiikkaan, yleisemmin hintapolitiikkaan tai esim. pääomavirtoihin ja velanhoitoon. Kohteina voi olla esim. valuuttakurssit, korot, budjettialijäämä, julkisen sektorin lainakatto, veropolitiikka, tukiaiset, valtion yritysten alijäämä jne. Ehtoja voidaan asettaa tämän lisäksi institutionaalisten rajoitusten poistamiseksi (vapaa kauppa) sekä instituutioiden kehittämiseksi.

On perusteltua väittää, ettei ehdollisuuden tarpeesta sinänsä nykyisin ole suuria erimielisyyksiä. Kasvuun pyrkivä talouspolitiikka ja sen tarvitsemat uudistukset on periaatteena hyväksytty laajalti. Useammin mielipideeroja vallitsee toimenpiteiden keskinäisestä painotuksesta, suuruudesta ja ajoituksesta kuin tarvittavista toimenpiteistä ja niiden tavoitteista.

LÄHTEET:

BERG A. & SACHS J. (1988), "The Debt Crisis: Structural Explanations of Country Performance", NBER Working Paper #2607.

CHAND S.K. (1987), "Toward a Growth-Oriented Model of Financial Programming", WP/87/10, February.

CORDEN M. (1988), "Macroeconomic Adjustment in Developing Countries", WP/88/13, February.

CORBO V., GOLDSTEIN M. & KHAN M.S. (1987), "Growth-Oriented Adjustment Programs", IMF . IBRD Proceedings of a Symposium Held in Washington, February 25-27, 1987.

D.C.DORNBUSCH R. (1987), "Debt Problems and the World Macro Economy", NBER Working Paper #2379.

EDWARDS S. (1988), "Structural Adjustment Policies in Highly Indebted Countries", NBER Working Paper #2502.

GROUP OF TWENTY-FOUR (1987), "The Role of the IMF in Adjustment with Growth", Washington D.C. March 25.

GUITIAN M. (1987), "Adjustment and Economic Growth - Their Fundamental Complementarity", IMF/IBRD Symposium on Growth-Oriented Adjustment Programs, Washington D.C. 25-27 February 1987.

HERNANDEZ-CATA E. (1988), "Issues in the Design of Growth Exercises", WP/88/95, July.

HUOMO A. (1984), Kansainvälisen valuuttarahaston luotonantoon liittyvästä talouspoliittisesta ehdollisuudesta, VP 11/84.

IMF (1985) "The Effects of Fund-Supported Adjustment Programs on Economic Growth: A Survey of the Empirical Literature", SM/85/96, April.

IMF (1986) "Program Design and Performance Criteria", EBS/86/211, September.

IMF (1986) "Fund Supported Programs, Fiscal Policy, and Income Distribution: A Study by the Fiscal Affairs Department of the IMF", Occasional Papers No 46.

IMF (1987) "Capital Flight - Concepts, Measurements and Issues", SM/87/24, January.

IMF (1987) "External Adjustment, Financing and Growth - Issues in Conditionality", EBS/87/40, February.

IMF (1987) "External Adjustment and Growth in Fund-Supported Programs - Recent Experience", EBS/87/47, March.

IMF (1987) "Program Monitoring - Recent Experience", EBS/87/48, March.

IMF (1987) "High Inflation, "Heterodox" Stabilization, and Fiscal Policy", SM/87/141, June.

IMF (1987) "Case Studies of Programs of Rapid Disinflation", EBS/87/144, July.

IMF (1987) "Rapid Disinflation and External Adjustment", EBS/87/154, July.

IMF (1987) "Monitoring of Structural Adjustment in Fund-Supported Adjustment Programs", EBS/87/240, November.

IMF (1987) "Issues in the Design of Growth Exercises", SM/87/267, November.

IMF (1987) "Financial Programming and Growth Exercises", SM/87/268, November.

IMF (1987) "Theoretical Aspects of the Design of Fund-Supported Adjustment Programs: A Study by the Research Department of the IMF", Occasional Papers No 55.

IMF (1988) "Fiscal Aspects of Fund-Supported Programs", SM/88/53, February.

IMF (1988) "Conditionality - A Survey of Current Issues", EBS/88/50, March.

IMF (1988) "The Implications of Fund-Supported Adjustment Programs for Poverty: Experiences in Selected Countries", Occasional Papers No 58.

IMF (1989) "Selected Aspects of the Experience with Programs Supported by Stand-By and Extended Arrangements - Issues in Conditionality", EBS/89/17, February.

IMF (1989) "Case Studies for the 1989 Review of Conditionality", EBS/89/17, Suppl. 1 & 2, February.

IMF (1989) "Structural Reform in Fund-Supported Programs", EB/CW/DC/89/3, March.

IMF (1989) "The External Environment and Financing Requirements for Growth-Oriented Structural Adjustment", EB/CW/DC/89/9, August.

JOHNSON E.G. (1987), "The Agricultural Sector and Adjustment Programs Supported by IMF Stand-By Arrangements", WP/87/57, August.

KHAN M.S. & KNIGHT M. (1985) "Fund-Supported Adjustment Programs and Economic Growth", Occasional Papers No 41.

KHAN M.S. & MONTIEL P. & HAQUE N.U. (1986), "Adjustment with Growth: Relating the Analytical Approaches of the World Bank and the IMF", The World Bank Discussion Paper, October.

KHAN M.S. & MONTIEL P.J. (1988), "Growth-Oriented Adjustment Programs: A Conceptual Framework", WP/88/64, July.

KHAN M.S. (1988), "Determinants of Long-Term Growth Performance in Developing Countries", WP/88/97, November.

KHAN M.S. (1988), "The Macroeconomic Effects of Fund-Supported Adjustment Programs: An Empirical Assessment", WP/88/113, December.

SACHS J. (1989), "Social Conflict and Populist Policies in Latin America", NBER Working Paper #2897.

TANZI V. (1987), "Fiscal Policy, Growth, and the Design of Stabilization Programs", WP/87/1, January.

SUOMEN PANKIN KESKUSTELUALOITTEITA

ISSN 0785-3572

- 1/89 PAULA LÄHDEMÄKI Neuvostoliiton kokonaistaloudelliset tunnusluvut kansantalouden tilinpidon pohjalta tarkasteltuna. 1989. 57 s. (ISBN 951-686-182-2)
- 2/89 MATTI VIRÉN A note on interest rate policy during the great depression. 1989. 20 s. (ISBN 951-686-183-0)
- 3/89 ERKKI KOSKELA - MATTI VIRÉN International differences in saving rates and the life cycle hypothesis: a comment. 1989. 20 s. (ISBN 951-686-184-9)
- 4/89 SAMPO ALHONSUO Rahoitus- ja pankkitoiminnan tehokkuus Suomessa. 1989. 81 s. (ISBN 951-686-185-7)
- 5/89 AMY SKOLNIK The U.S. - Canada free trade agreement: a model for Finland? 1989. 26 s. (ISBN 951-686-186-5)
- 6/89 JUHA TARKKA - ALPO WILLMAN - CHRIS-MARIE RASI Labour supply, wages and prices in the BOF4 quarterly model of the Finnish economy. 1989. 50 s. (ISBN 951-686-187-3)
- 7/89 JARMO KONTULAINEN Valuuttakurssien määräytyminen yleisen tasapainon mallissa. 1989. 80 s. (ISBN 951-686-188-1)
- 8/89 ESKO SYDÄNMÄKI Uusprotektionismi. 1989. 41 s. (ISBN 951-686-189-X)
- 9/89 JUHA TARKKA - ALPO WILLMAN - HANNA-LEENA MÄNNISTÖ Consumption and investment in the BOF4 quarterly model of the Finnish economy. 1989. 59 s. (ISBN 951-686-190-3)
- 10/89 SAMPO ALHONSUO - KJELL PETER SÖDERLUND - JUHA TARKKA Joukkovelkakirjalainojen tuotto Suomessa 1948 - 1986. 1989. 34 s. (ISBN 951-686-193-8)
- 11/89 PENTTI PIKKARAINEN - MATTI VIRÉN Granger causality between money, output, prices and interest rates: some cross-country evidence from the period 1875 - 1984. 1989. 19 s. (ISBN 951-686-195-4)
- 12/89 HELVI KINNUNEN Vaihtotaseen ennakkotietojen arviointi lyhyen aikavälin ennustemenetelmien avulla. 1989. 20 s. (ISBN 951-686-196-2)
- 13/89 PERTTI HAAPARANTA - JARMO KONTULAINEN Real exchange rate as an unobservable variable. 1989. 17 s. (ISBN 951-686-197-0)

- 14/89 MATTI VIRÉN Saving, investment and the current account: a review of recent evidence. 1989. 17 s. (ISBN 951-686-198-9)
- 15/89 HARRI LAHDENPERÄ Informaation vaikutus rahoitusmarkkinoiden toimintaan ja keskuspankkipolitiikan tehokkuuteen - katsaus kirjallisuuteen. 1989. 55 s. (ISBN 951-686-199-7)
- 16/89 PAAVO PEISA Aggregate versus industry-specific sources of economic growth and business cycle fluctuations. 1989. 35 s. (ISBN 951-686-202-0)
- 17/89 TIMO TYRVÄINEN Unions, wages and employment in Finland. 1989. 56 s. (ISBN 951-686-203-9)
- 18/89 ANTTI ILMANEN Duraatioanalyysin käyttö joukkovelkakirjan korkoriskin arvioinnissa ja hallinnassa. 1989. 116 s. (ISBN 951-686-204-7)
- 19/89 MATTI VIRÉN How does domestic and foreign money growth affect the U.S. economy? 1989. 24 s. (ISBN 951-686-205-5)
- 20/89 MATTI VIRÉN The long-run relationship between interest rates and inflation: some cross-country evidence. 1989. 24 s. (ISBN 951-686-207-1)
- 21/89 ERKKI KOSKELA - MATTI VIRÉN Taxes, credit market 'imperfections' and inter-country differences in the household saving ratio. 1989. 38 s. (ISBN 951-686-208-X)
- 22/89 TIMO TYRVÄINEN Why break down centralized wage bargaining? 1989. 24 s. (ISBN 951-686-209-8)
- 23/89 ARI LAHTI - MATTI VIRÉN The Finnish rational expectations QMED model: estimation, dynamic properties and policy results. 1989. 34 s. (ISBN 951-686-210-1)
- 24/89 TAPIO PEURA - UWE KOLLSTER The development of external balances in the Nordic countries. 1989. 37 s. (ISBN 951-686-213-6)
- 25/89 PERTTI HAAPARANTA - JOUKO VILMUNEN Kestokulutushyödykkeiden kysyntä Suomessa. 1989. 17 s. (ISBN 951-686-214-4)
- 26/89 JUHA TARKKA Competitive deposit rates and bank service charges. 1989. 14 s. (ISBN 951-686-215-2)
- 27/89 PÄIVI VALKAMA Suomen talous ja talouspolitiikka 1920 - 1938. Empiirinen tutkimus. 1989. 91 s. (ISBN 951-686-216-0)
- 28/89 KAIJA-LEENA RIKKONEN The optimal currency distribution of a central bank's foreign exchange reserves. 1989. 62 s. (ISBN 951-686-217-9)
- 29/89 ANNE KERTTULA Capital income taxation and household saving. 1989. 37 s. (ISBN 951-686-218-7)
- 30/89 ANNE MIKKOLA Ulkomaisten korkojen vaikutus lyhyeen markkina-korkoon. 1989. 21 s. (ISBN 951-686-219-5)

- 31/89 MATTI VIRÉN Currency substitution, financial innovations and money demand. 1989. 15 s. (ISBN 951-686-221-7)
- 32/89 VESA VIHRIÄLÄ Rahoituslaitokset rahoitusjärjestelmässä. Katsaus uuteen teoriaan ja eräitä empiirisiä havaintoja. 1989. 175 s. (ISBN 951-686-222-5)
- 33/89 VAPPU IKONEN - ERKKI PIHKALA Katsaus Suomen rahoitusmarkkinoiden lähteisiin 1860-luvulta nykypäivään. Esitutkimus. 1989. 76 s. (ISBN 951-686-223-3)
- 34/89 VAPPU IKONEN Rahoitushistoriallinen bibliografia - kirjallisuutta ja tilastoja. 1989. 82 s. (ISBN 951-686-224-1)
- 35/89 PEKKA SULAMAA - MATTI VIRÉN Examining the effects of anticipated policy actions: results with the Finnish Micro-Qmed model. 1989. 22 s. (ISBN 951-686-225-X)
- 36/89 TAPIO PEURA An assessment of current account imbalance. 1989. 30 s. (ISBN 951-686-226-8)
- 37/89 ARI LAHTI Macroeconomic effects of European integration on the Finnish economy; a simulation study. 1989. 36 s. (ISBN 951-686-227-6)
- 38/89 KERSTIN HEINONEN - AHTI HUOMO IMF:n talousohjelmien viimeaikaisesta kehityksestä. 1989. 38 s. (ISBN 951-686-229-2)

